

Anders B. Fyhn

# Fra kunnskapsoppbygging til mobilisering av ansvar

Undersevaluering av  
Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser





Anders B. Fyhn

## **Fra kunnskapsoppbygging til mobilisering av ansvar**

Underveisevaluering av  
Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser  
Delrapport 2

© Fafo 2006

ISBN 82-7422-543-0

ISSN 0801-6143

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Omslagsfoto: © Espen Bratlie / Samfoto

Trykk: Allkopi AS

# Innhold

Forord .....	5
Sammendrag .....	7
<b>1 Innledning .....</b>	<b>15</b>
Utkastelse som del av bostedsløshetsproblematikken .....	18
1.1 Beskrivelse av evalueringen av Samarbeidsprosjektet som helhet .....	22
1.2 Underveisevalueringens formål .....	24
1.3 Data og metode .....	27
1.4 Gangen i rapporten .....	33
<b>2 Samarbeidsprosjektets målsettinger, organisering og aktiviteter .....</b>	<b>35</b>
2.1 Samarbeidsprosjektets målsettinger, innplassering og organisering ..	35
2.2 Administrativ forankring, organisering og sammensetning .....	38
2.3 Samarbeidsprosjektets prioriteringer og aktiviteter i prosjektperioden .....	44
2.4 Prosjektets dokumentasjon og informasjonsaktiviteter .....	50
2.5 I hvilken grad har prosjektet vært hensiktsmessig forankret, organisert og drevet? .....	54
<b>3 Samarbeidsprosjektets kartleggingsaktiviteter .....</b>	<b>59</b>
3.1 Kartlegging av begjærings saker .....	60
3.2 Kartlegging av saksgang og rutiner .....	64
3.3 Andre kartleggingsaktiviteter .....	66
3.4 Samarbeidspartnerne bruk av kartleggingsresultater .....	69
3.5 Vurdering .....	71
<b>4 Samarbeidsprosjektets arbeid på individnivå .....</b>	<b>73</b>
4.1 Samarbeidsprosjektet individrettede arbeid .....	73
4.2 Hvilke erfaringer har saksbehandlere med Samarbeidsprosjektets individuelle arbeid? .....	76
4.3 Hva er brukernes erfaringer med prosjektet .....	80

4.4 Avslutning .....	89
<b>5 Prosjektets utvikling av samarbeidsrutiner og samarbeidsmodeller .....</b>	<b>92</b>
5.1 Hvordan har prosjektet arbeidet for å forbedre samarbeidet? .....	92
5.2 Hvordan har prosjektet arbeidet med pilotprosjektet? .....	93
5.3 Har prosjektet ført til endrede handlingsmønstre hos samarbeidspartnerne? .....	100
5.4 Er det kun større oppmerksomhet som skal til? .....	106
<b>6 Sentrale utfordringer og anbefalinger for videre arbeid .....</b>	<b>109</b>
6.1 Samlet vurdering av Samarbeidsprosjektets arbeid .....	109
6.2 Har prosjektet lyktes med å oppnå delmålene? .....	112
6.3 Utfordringer og anbefalinger for videreføring av satsingen .....	115
Referanser .....	124
Vedlegg .....	128

## Forord

Våren 2004 utlyste Sosial- og helsedirektoratet en anbudskonkurranse om evaluering av prosjektet «Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser». Fami (Senter for studier av fattigdom, minstesikring og sosial integrasjon), som er et samarbeid mellom Fafo og NOVA, fikk sommeren 2004 tildelt dette evalueringsoppdraget. Axel West Pedersen fra NOVA er prosjektleder for evalueringen.

Denne rapporten er den andre av tre delrapporter fra evalueringen av Samarbeidsprosjektet. Den første (Øverås, Fyhn og Sandlie 2005) tok for seg oppstarten av prosjektet. Denne rapporten dekker prosjektperioden fra om lag sommeren 2004 til våren 2006. Prosjektet blir ordinært avsluttet sommeren 2006, men skal arbeide med formidling og bistand til andre bydeler høsten 2006. En samlet effektevaluering fra Fami vil foreligge sommeren 2007.

Rapporten er i sin helhet ført i pennen av Anders Brede Fyhn fra Fafo.

Vi vil benytte anledningen til å takke prosjektleder Ingrid Blichfeldt og medarbeiderne i Samarbeidsprosjektet for et åpent og konstruktivt samarbeid. Videre vil vi takke de aktørene i prosjektets omgivelser som har stilt opp på intervjuer og latt evaluator være «flue på veggen» i sine møter med prosjektet. Sist, men ikke minst, takker vi Arne Grønningsæter for hjelp til kvalitetssikringen og Fafos Informasjonsavdeling for hjelp med ferdigstillingen av manuskriptet.

Oslo august 2006

Axel West Pedersen, prosjektleder



# Sammendrag

## Kapittel 1

Første kapittel presenterer rapportens målsettinger og plass i evalueringen av Samarbeidsprosjektet, og beskriver hvordan datainnsamlingen er gjennomført.

Denne rapporten er den andre i en serie på tre rapporter fra Famis evaluering av Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser. Den foreliggende underveisevalueringen skal besvare følgende hovedproblemstillinger:

- På hvilken måte arbeider Samarbeidsprosjektet for å oppnå sine delmål, og i hvilken grad lykkes de med dette?
- Hvilke egenskaper ved brukerne, prosjektet og dets omgivelser påvirker mulighetene for måloppnåelse?

Rapporten undersøker i hvilken grad Samarbeidsprosjektet har arbeidet hensiktsmessig for å nå sine målsettinger og dekker prosjektets aktiviteter og arbeid fra omlag sommeren 2004 til vinteren/våren 2006. Vi evaluerer selve gjennomføringen av arbeidet til prosjektet og samarbeidet mellom prosjektet og dets omgivelser.

Denne rapporten er i sin helhet basert på data innsamlet ved bruk av kvalitative metoder, i hovedsak gjennom intervjuer av prosjektets og dets samarbeidspartnere i bydeler, hos namsmannen og hos utleiery. I tillegg er det gjennomført intervjuer av brukere, personer som har mottatt bistand fra Samarbeidsprosjektet for å forhindre og/eller forebygge utkastelse.

## Kapittel 2

Temaet for kapittel 2 er Samarbeidsprosjektets målsettinger, sammensetning og organiseringsform. Vi tar for oss hvilke arbeidsoppgaver som har vært prioriterte i prosjektperioden, den dokumentasjon prosjektet har produsert og gir en vurdering av om prosjektet har vært hensiktsmessig forankret administrativt, organisert og drevet.

I kapitlet redegjør vi for den nasjonale og den lokale bakgrunnen for at Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser ble startet opp i januar 2004. Ledelsen i Bydel Gamle Oslo og Namsmannen i Oslo, nå Namsfogd i Oslo, var sentrale aktører i prosessen for å få igangsatt prosjektet. Bakgrunnen var dels det svært høye antallet saker i Oslo og i de tre bydelene i Oslo indre øst spesielt, og dels en erkjennelse av at mange saker var preget av stor tidsnød, var rettet mot personer med hjelpebehov, medførte store utgifter til dekning av husleierestanser og så videre. Det var blant prosjektets fødsels- hjelperne en opplevelse av manglende kunnskap om hva som lå bak alle sakene, samt og manglende metodikk både på individuelt nivå ovenfor de personer som trengte bistand for å beholde boligene, og metoder for bedre samhandling mellom de aktører som involveres i begjæringssaker og utkastelser: utleier, bydel og namsmann.

Prosjektet skulle i perioden 2004-2005 få ned antallet begjæringssaker og gjennomførte utkastelser i de tre bydelene som gikk inn som samarbeidspartnere i prosjektet: Bydel Gamle Oslo, Bydel Grünerløkka og Bydel Sagene. Dette skulle gjøres på basis av kunnskap de skulle opparbeide seg på saksfeltet og i samarbeid med tjenesteapparatet i de tre bydelene. Prosjektet har bestått av fem helttidsansatte frem til sommeren 2006, og høsten 2006 videreføres prosjektet med to ansatte for å bistå andre bydeler i Oslo og gjennomføre videreformidling av prosjektets resultater. Prosjektet har hatt lokaler hos Namsmannen i Oslo og tre av de ansatte har vært lokalisert i de tre bydelenes respektive sosialtjeneste.

Prosjektets styringsmessige forankring har i all hovedsak fungert positivt i henhold til målsettingene om å bedre samarbeidet og dialogen mellom Namsmannen, bydeler og utleiere. Det kunne imidlertid vært ønskelig med mer aktiv involvering av private utleiere og brukere, det vil si beboere i utleieboliger i Oslo.

I oppstartsfasen hadde prosjektet problemer med å få fotfeste på ledernivå i to av de tre bydelene som har deltatt. Etter at bydelsdirektørene i disse bydelene også ble invitert med i prosjektets styringsgruppe har forankringen til prosjektet bedret seg gjennom 2005. Rapportene om en betydelig nedgang i antall begjæring og gjennomførte utkastelser i Oslo fra 2004 til 2005, og i disse bydelene spesielt, har nok også bidratt til en mer positiv opplevelse av prosjektet. Våre informanter mener klart at prosjektet er en viktig årsak til den positive utviklingen. Selv om prosjektet i en tidlig fase valgt å konsentrere oppmerksomheten om delmålene - å skaffe kunnskap, drive metodeutvikling, og sørge for kunnskapsoverføring – fremfor å overfokusere på utviklingen i antall begjæring og utkastelser, har man etter hvert kunne utnytte den som en viktig strategisk ressurs for prosjektet. Prosjektet har gjennomført en betydelig formidlingsaktivitet og prosjektet er godt dokumentert.

At prosjektet har hatt et forholdsvis åpent mandat og ikke strenge målsettinger, og slik sett en eksplorerende form, har hatt både fordeler og ulemper. På den ene siden har den gitt de prosjektansatte mulighet for selv å kunne definere problemer

og mulige løsninger, på den annen side har formen medført at prosjektet særlig i de tidlige fasene kunne fremstå som uklart for deler av omgivelsene.

## Kapittel 3

I kapittel 3 behandles Samarbeidsprosjektets innsats knyttet til kartlegging. De har gjennomført tre ulike typer kartlegging: a) kartlegging av alle begjæringssaker i de tre bydelene i prosjektperioden i et egenutviklet kartleggingsverktøy, b) kartlegging av saksgangen, rutiner ved husleierestanser, begjæringssaker og utkastelser hos utleiere, Namsmannen og i bydelenes tjenestesystemer, og c) undersøkelser av mer spesifikke problemstillinger knyttet til problemområdet.

Prosjektet har benyttet den kunnskapen de har opparbeidet gjennom kartleggingen som et grunnlag for diskusjoner med omgivelsene og som bakgrunn for prioriteringer i prosjektperioden. Vi konkluderer med at kartleggingsaktivitetene har vært en forutsetning for at prosjektet har kunnet arbeide mot de andre prioriterte målene. Det er noe variabelt hvor mye samarbeidspartnerne opplever at de har hatt direkte nytte av den kunnskapen prosjektet har fremskaffet. For noen har det vært svært viktig. Særlig kartleggingen av begjæringssaker har et stort potensial for videre analyse og kan gi mer innblikk i hva som kjennetegner de hushold som pådrar seg begjæringer og eventuelt ender med å bli kastet ut. Undersøkelsene prosjektet gjorde blant de som ble kastet ut fra boligen i Oslo noen måneder høsten 2005 trekkes frem som spesielt viktig, da den tydeliggjør risikoen for å bli bostedsløs etter en gjennomført utkastelse for utsatte grupper på boligmarkedet.

## Kapittel 4

I kapittel 4 ser vi på Samarbeidsprosjektets individrettede arbeidet overfor brukere som står i fare for å miste boligen sin. Prosjektet er selv klare på at de ikke har drevet «metodeutvikling» innen individrettet boligsosialt arbeid. Prosjektet hadde tidsressurser og engasjement til å bruke mer velkjente metoder og fremgangsmåter innen sosialt arbeid og oppfølging. Særlig handlet dette om kontaktetablering og opparbeidelse av tillitt ovenfor brukere som hadde trukket seg tilbake og ikke ønsket hjelp, eller var klar over at de kunne få hjelp i en konkret begjæringssak og/eller i en vanskelig økonomisk livssituasjon. Det er tydelig at for Namsmannen fylte prosjektet

en funksjon med å bistå i vanskelige saker hvor den saksøkte beboer ofte hadde behov for bistand fra bydel og/eller helsevesenet.

De saker prosjektet involverte seg i sammen med bydelenes tjenesteapparat var ofte sammensatte. De prosjektansatte hadde kapasitet til å bistå brukerne i å bedre den økonomiske situasjonen gjennom å bistå med søknader om bostøtte, frivillig forvaltning av husleia, kontakt med økonomikonsulent, trygdekontor og så videre. De økonomiske problemene var som regel kun ett av flere siden av brukernes situasjon, og deres forhold til utleier var i mange tilfeller anstrengt.

Brukerne vi har intervjuet ga gjennomgående uttrykk for svært positive erfaringer med prosjektet. Mange mente selv at de ville ha blitt kastet ut uten prosjektets involvering i saken og deres kontakt- og tillitsetablering mellom bydel og bruker. Deres situasjon når de kom i kontakt med prosjektet var at de i lang tid hadde hatt økonomiske problemer med lav inntekt og ofte vanskeligheter med å håndtere gammel gjeld. Flere var i overgangsperioder mellom ulike stønadstyper og de aller fleste hadde helsemessige problemer. De intervjuede brukerne var i hovedsak positive i henhold til fremtiden og så på risikoen for å pådra seg nye begjæringer som mindre enn tidligere. Brukerne opplevde det ikke som problematisk at prosjektet drev oppsøkende virksomhet og var på tilbudssiden i forhold til bistand, men flere av dem understrekte at de uten en slik aktiv innsats fra prosjektet neppe ville ha stilt seg åpne til å faktisk motta hjelp og å slippe å bli kastet ut.

## Kapittel 5

I kapittel 5 kartlegger vi og vurderer hvordan Samarbeidsprosjektet har arbeidet for å bedre nettopp samarbeidet mellom de parter som har vært involvert: utleiery, Namsmannen og bydelene. I kapitlet ser vi også på erfaringene med gjennomføringen av pilotprosjektet hvor disse aktørene gjennomførte prosjekter, støttet økonomisk av Husbanken og koordinert av Samarbeidsprosjektet, med målsetting om å få beboere med husleierestanser i tale og eventuelt bistå ham/henne så tidlig som mulig i prosessen. De fleste av våre informanter trekker frem pilotprosjektet som et svært viktig resultat av prosjektets arbeid, og en spennende og nyttig erfaring som de mener ga direkte resultater både på antall begjæringssaker og utkastelser og på samarbeidet mellom deltakerne. Det blir imidlertid av noen informanter påpekt at det er ressurskrevende og til dels også problematisk at utleiery og offentlige instanser tar kontakt med personer *før* det foreligger en begjæring om utkastelse. Behovet for å komme tidlig inn i prosessen må balanseres opp mot dette i en videre bruk av en slik arbeidsmodell.

De fleste av dem vi har intervjuet mener at prosjektet har medført større oppmerksomhet på begjæringsproblematikk internt i egne organisasjoner og det har skjedd en avmystifisering og en økning av kunnskapen om hverandres saksgang, handlingsbetingelser og rutiner hos de ulike samarbeidspartnerne. Det er en generell oppfatelse av at samarbeidet har blitt bedre, og aktivitetene som gjennomføres men det er vanskelig å si i hvilken grad dette er etablert på en måte som Et virkemiddel har vært opprettelse av fagteam i bydelene, først for saksbehandlere, så for ledere. Fagteamene har generelt sett vært positive for deltagerne, men ikke i stor grad påvirket kompetansen internt på det enkelte tjenestested og samarbeidet på tvers av tjenesteapparatet i bydelene. Tidligere involvering av mellomledelsen i slike team kunne gitt positive virkninger i så måte.

Prosjektet har hatt positive effekter på samarbeidet mellom bydeler, Namsmannen og utleiere. Det har vært en utfordring, og vil antagelig også være det fremover, å få engasjert en del av de private utleierne. Videre har det har tatt tid å få forankret og til en viss grad legitimert prosjektet i to av de tre bydelene. Prosjektet har ikke hatt mulighet til å tvinge igjennom endringer hos samarbeidspartnerne, men har jobbet aktivt overfor bydelene – og da fortrinnsvis sosialkontorene, Namsmannen, utleiere (særlig Boligbygg), byrådsavdelingen og departementer for å få til endringer på systemnivå. Prosjektet har altså arbeidet med å få endret rammebetingelsene for de ulike samarbeidspartnerne, og et konkret resultat i så måte er at mange av de forslag de har hatt ovenfor bydelenes behandling av begjæringsaker har blitt nedfelt i et fellesskriv (6/2005) til bydelene fra Byrådsavdelingen for velferd og sosiale tjenester. Her er sosialtjenesten ansvar stadfestet og behovet for systematikk, samordning og samarbeid med andre tjenester i bydelene sentralt. Det har vært motstand på sosialkontorene mot en mer tilbudsorientert tjeneste ovenfor personer som pådrar seg husleierestanser og begjæringer, men prosjektet har også hatt innflytelse her, selv om det har gått tregere i to av bydelene. De positive resultater som særlig den ene av de tre bydelene i prosjektet har oppnådd, med en stor nedgang i saker samtidig som utbetalinger til dekning av restanser har sunket kraftig, har imidlertid vist at resultater i måltallene kan oppnås uten økt bruk av midler. Prosjektet har også fått aksept for at utkastelse ikke bør benyttes som pedagogisk middel ovenfor gjengangere.

Både bydelene og Namsmannen har fortsatt satsingen etter pilotprosjektet. Namsmannen ringer fra 2006 av alle i Oslo som pådrar seg begjæring, og bydelene har finansiering fra Husbanken til sommeren 2007 til å opprettholde en stilling som skal samordne og koordinere arbeidet med begjæringsaker i den enkelte bydel. Boligbygg har som målsetting å bedre samarbeidet med den enekte bydel i Oslo, men har valgt å ikke følge opp å ringe sine beboere som pådrar seg restanse, da de

ikke opplevde direkte positive resultater i sin del av pilotprosjektet. Fellesskrivet vil, etter hva vi kan skjønne, bidra til en videreføring av satsingen i bydelene.

## Kapittel 6

Kapittel 6 omhandler sentrale utfordringer som prosjektet har stått overfor, og som en videreføring av innsats mot å få ned antallet begjæringer og utkastelser må forholde seg til. Vi gir også noen anbefalinger for den videre satsingen.

I en samlet vurdering av prosjektets arbeid konkluderes det med at det er gjennomført på en god og hensiktsmessig måte. Prosjektet har hatt frihet til selv å prioritere og definere oppgaver. Ut fra mandat og målsettinger finner vi at de har arbeidet systematisk for å redusere antall utkastelser og begjæringer i Oslo indre øst. Spesielt trekker vi frem den kunnskapen de har bidratt med på området og at de har utviklet en overførbar arbeidsmodell som medfører innsats fra alle viktige aktører, som Samarbeidsprosjektet har prøvet ut i pilotprosjektet.

Samarbeidsprosjektet har oppnådd de målsettinger som det er mulig for oss som evaluator å vurdere på dette tidspunktet. Vi argumenterer for at prosjektet har gjennom sine aktiviteter vist at det er nødvendig å sette fokus på relasjonen mellom beboere og utleier, namsmann og bydel/kommune. Prosjektet har gjennom pilotprosjektet vist at ansvarliggjøring av alle aktører i kjeden som en begjæringssak går igjennom, tidlig involvering og gjentatte kontaktforsøk, opprettelse av dialog med beboer og mer informasjon øker sjansene for en positiv løsning av saken. Informantene mener dette har gitt gode resultater, da særlig kontaktinnsatsen fra bydel og fra Namsmannen. En større involvering av private utleiere og representanter for leietagere ville imidlertid vært positivt.

Med hensynt til videre satsing på å begrense antallet begjæringer og gjennomførte utkastelser i de deltakende bydeler og Oslo som helhet, er det flere av samarbeidspartnerne i prosjektet som gir uttrykk for at det må være en samordnende instans sentralt i kommunen som påtar seg ansvar for videre satsing. Det er behov for møteplasser, ikke bare for toppledelsen, men også for mellomledere som kan forankre eventuelle endringer i sine lokale organisasjoner. Samarbeidsprosjektet har bidratt med slike møteplasser og fora, og de som tar ansvaret for en samordning av videre satsing, bør bidra til at slike blir etablert.

Byrådsavdelingens fellesskriv om rutiner ved begjæringer er neppe et *tilstrekkelig* tiltak for å få en satsing på senkning av antallet begjæringer og utkastelser forankret i de enkelte bydeler i Oslo. Vi mener bruk av prosjektets kartleggingsverktøy og erfaringer med å kartlegge saker, skape kontakt med beboere, følge opp beboere

som er utsatt, og skape samarbeid mellom ulike aktører på feltet vil være verdifulle for mange av Oslos bydeler. Formidlings- og rådgivingsaktiviteten som Samarbeidsprosjektet skal gjennomføre høsten 2006, er et positivt tiltak for å kunne bistå de andre bydelene i Oslo med å få bistand i arbeidet med å begrense antallet begjæringer og utkastelser. Det er også all grunn til å tro at de omlegginger av rutiner som Boligbygg, og ikke minst Namsmannen med sin nå etablerte oppringning av alle saksøkte har gjort, vil kunne gi andre bydeler i Oslo en lettere oppstart i å forankre satsingen i tjenesteapparatet. Det er flere andre aktuelle utvikningstrekk som vi mener vil kunne bidra i positiv retning, dels også forankret i Samarbeidsprosjektets erfaringer og arbeid. På statlig nivå foregår det arbeid som kan endre rammebetingelsene for leietagere, utleiers, namsmenn og kommuners/bydelers muligheter til å unngå et stort antall begjæringer og utkastelser. Dette er rammebetingelser som prosjektet selv har arbeidet med i sin prosjekttid.

Utkastelse i Oslo medfører fare for bostedsløshet for svake grupper. De virkemidler og modeller som prosjektet anbefaler bør knyttes nettopp til målsettingen om å unngå bostedsløshet. Særlig at utsatte grupper på boligmarkedet ikke får bistand eller velger å ikke ta kontakt med bydelen etter utkastelse, gjør det viktig å gjøre endringer i rutinene.

Vi argumenterer videre for at søkelys på problematikken er ikke tilstrekkelig hvis ikke mellomledere og ansatte i bydeler og kommuner oppfatter og deler de målsettinger og metoder som blir tilbudt. Samarbeidsprosjektet har vist Erfaringene fra prosjektet tilsier at det kan være tungt til tider å få med seg deltagerne i prosjektet i samarbeid og utprøving av endringsforslag og at det er nødvendig at tjenesteapparatets ledere gir et slikt arbeid prioritet. Økt oppmerksomhet på å unngå begjæringer og utkastelser er nødvendig, men ikke tilstrekkelig. Erfaringene fra prosjektet er at det kan være problematisk å komme inn utenfra med et prosjekt som er midlertidig, blant annet fordi man konkurrerer med andre prosjekter og satsingsområder. For prosjektet og videre spredning av erfaringer og virkemidler vil det være viktig å fokusere nødvendigheten av kvalitetssikring av arbeidet med restanser/begjæringer/utkastelser. Videre er det nødvendig at endringene som eventuelt skal gjøres må tilpasses den enkelte bydel eller kommunes særegne organisasjon og bolig- og befolkningsstruktur. Den bydelen med mest positive resultater i prosjektperioden var også den hvor satsingen på å begrense begjæringer og utkastelser var en del av en større endringsprosess i bydelens tjenesteapparat.

Vi diskuterer muligheten for at det i mange bydeler og kommuner vil være budsjettmessige argumenter for ikke å bruke virkemidler som kan bidra til en positiv utvikling. Det er et misforhold mellom bydelenes påpekning av ressursmangel i forhold til blant annet booppfølging, forvaltning og økonomisk rådgiving og den samtidige vektleggingen av dette fra statlig hold som sentrale virkemiddel for å unngå

bostedsløshet. De positive økonomiske resultater fra den ene deltakende bydelen er derfor viktig å bruke som eksempel på at utkastelser ikke kun stoppes av dekning av husleierestanse fra bydelene. Behovet for lokal kartlegging og valg av målsettinger og virkemidler på området trekkes også frem i kapitlet. Prosjektet bør legge vekt på at det er behov for en kunnskapsbasert vurdering av de saker man har lokalt i et område og at systematisk gjennomgang og tidlig involvering fra alle parter kan hindre uønskede utkastelser, foruten å øke kvaliteten på de valg og vurderinger som må gjøres når utkastelse skal gjennomføres. For å bidra til kompetanseheving på området blant ledere og ansatte kan det være positivt å dra med seg de erfaringer som er gjort med fagteam-modellen. Det er videre flest begjæringer mot beboere i private utleieboliger, og andelen saker for kommunale boliger er stadig synkende. Det er stadig flere i målgruppen «utsatte på boligmarkedet» hos private utleiere i Oslos bydeler og det er viktig med systematisk samarbeid mellom disse utleierne og bydelene.

# 1 Innledning

Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser startet opp 1. januar 2004, og er et samarbeid mellom Namsmannen i Oslo<sup>1</sup> og de tre bydelene Gamle Oslo, Sagene og Grünerløkka (i Oslo indre øst). Prosjektet har hatt full aktivitet med fem heltidsansatte medarbeidere frem til 1/7 2006. Ubrukte midler fra den ordinære prosjektperioden samt noe nye midler fra Sosial- og helsedirektoratet har gitt mulighet til å fortsette ut 2006 med to stillinger for å formidle resultatet og bistå andre bydeler i arbeidet med å forhindre uønskede utkastelser.

Utgangspunktet for Samarbeidsprosjektet var regjeringens ønske om å styrke og utvikle oppfølgingsjenester tilknyttet bolig i storbykommunene, med blant annet vekt på utvikling av forsterkede, individuelle bolig- og oppfølgingsopplegg. Som ledd i Oslo kommunes strategi i det sosiale boligprogram, ble hver enkelt bydel i Oslo i 2002 tildelt ansvaret for tildeling av kommunale boliger og oppfølging av boforhold (i henhold til Byrådssak 78/01). Det var en uttalt målsetting at private døgnovernattingssteder (hospits og lignende) som ble benyttet av sosialtjenesten skulle ha kvalitetsavtale. Midlertidige botilbud skulle erstattes av et bredere kommunalt tilbud med utrednings- og oppfølgingsmuligheter.

Oslo har en overvekt av antall utkastelsesbegjæringer sett i forhold til resten av landet I toppåret 2004 mottok Namsmannen i Oslo 6281 begjæringer om utkastelse, og Namsmannen utførte i alt 1536 utkastelser det året. I 2005 var antallet saker i Oslo sunket betraktelig, som ellers i landet. I Oslo var det i 2005 4745 begjæringer og 1136 gjennomførte utkastelser. Oslos andel av det samlede antallet begjæringsaker var dette året på 40 prosent, og Oslos andel av gjennomførte utkastelser var på om lag 42 prosent. Samarbeidsprosjektet retter seg direkte mot det store antallet begjæringer om utkastelser av bolig som registreres av Namsmannen i Oslo. Saksmengden varierer mellom ulike bydeler i Oslo, og de tre bydelene i Oslo indre øst er valgt ut i Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser fordi de erfaringsmessig har et spesielt høyt antall saker. I 2003 sto disse tre bydelene alene for 24 prosent av det

<sup>1</sup> Domstolene i Oslo, herunder Oslo byfogdembede og Namsmannen i Oslo, ble fra og med 1. januar 2006 omorganisert. Namsmann er fra den dato Namsfogd i Oslo, men vi vil i rapporten konsekvent benytte namsmannsbetegnelsen, da Namsfogden i gjennomføringen av tvangfullbyrdselser/fravikelser/utkastelser har *funksjonen* som namsmann. Det er kun 14 av landets kommuner hvor namsmannsfunksjonen utfylles av namsfogder. I de resterende kommuner er det lensmann eller politiet som fungerer som namsmann.

samlede antall utkastelsessaker i Oslo (tallene er basert på den gamle bydelsinndelingen som gjaldt til 31.12 2003). Disse bydelene har også en svært høy andel av de kommunale leilighetene i Oslo.

Oslo kommune ved Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester søkte våren 2003 om midler til å starte forsøksvirksomhet rettet mot det store antallet utkastelsesbegjæringer ved Namsmannen i Oslo. Sosial- og helsedirektoratet bevilget i mai 2003 midler for perioden 2003–2005. Midlene er hentet fra den kommunale tilskuddsordningen Tilskudd til styrking og utvikling av oppfølgingstjenester i bolig til bostedsløse, som ble etablert i forbindelse med Tiltaksplan mot fattigdom. Sosial- og helsedirektoratet har ansvaret, i samarbeid med Husbanken, for blant annet å sette i gang tiltak som skal forhindre bostedsløshet, kartlegge utviklingen på området og bidra med kompetanse overfor kommunene. Målsettingen er å bidra til styrking og utvikling av oppfølgingstjenester tilknyttet boliger for bostedsløse og rusmisbrukere.<sup>2</sup> Tilskudd fra ordningen er blant annet gitt til prosjekter og tiltak rettet mot bedring av oppfølgingstilbud, botilbud og forhindring av begjæringer og utkastelser.<sup>3</sup> Prosjektet fikk først navnet Namsmannsprosjektet, men dette ble endret til Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser. Dette for å understreke at målsettingen blant annet var å bedre samarbeidet mellom de aktører som kan ha innflytelse på antallet begjæringer og utkastelser, da særlig beboere, utleiery, bydelery og Namsmannen. Søknaden om opprettelse av Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser var koblet til nasjonale boligpolitiske målsettinger og til behovet for mer kunnskap om, og metoder for å håndtere, økningen i antallet begjæringer og utkastelser.

Denne rapporten har som målsetting å undersøke i hvilken grad Samarbeidsprosjektet har arbeidet hensiktsmessig for å nå sine målsettinger, og å undersøke hvilke erfaringer man har høstet når det gjelder strategier og metoder for å få ned antallet begjæringer om utkastelser og gjennomførte utkastelser. Vi evaluerer altså selve gjennomføringen av arbeidet til prosjektet og samarbeidet mellom prosjektet og dets omgivelser. Det er tidligere publisert en evaluering av oppstarten av Samarbeidsprosjektet (Øverås, Fyhn og Sandlie 2005). Den foreliggende rapport er altså delrapport 2 og benevnes Underveisevalueringen. I 2007 vil det publiseres en delrapport 3, som er sluttevalueringen av prosjektet.

Samarbeidsprosjektets hovedmålsettinger er å redusere antall begjæringer om utkastelse og utkastelser i de tre bydelene. I tillegg er det en målsetting om at det skal sikres en kunnskapsoverføring i form av erfaringer, samarbeidsmodeller og

<sup>2</sup> Fami har fått i oppdrag av Sosial- og helsedirektoratet å evaluere tilskuddsordningen. For mer informasjon om evalueringen se <http://www.fami.no>

<sup>3</sup> For oversikt over tiltakene som har mottatt støtte se f.eks. Husbanken 2006.

arbeidsmetoder fra prosjektet til omgivelsene. Underveisevalueringen skal besvare følgende hovedproblemstillinger:

- På hvilken måte arbeider Samarbeidsprosjektet for å oppnå sine delmål, og i hvilken grad lykkes de med dette?
- Hvilke egenskaper ved brukerne, prosjektet og dets omgivelser påvirker mulighetene for måloppnåelse?

I skrivende stund kan vi registrere at det hersker en felles forståelse blant alle involverte parter om at de aktiviteter Samarbeidsprosjektet har gjennomført, iverksatt og støttet opp om har hatt en dempende effekt på antallet begjæringer og utkastelser. Nedgangen fra 2004 til 2005 har vært tydelig for Oslo som helhet og spesielt i to av de tre deltagende bydeler i Samarbeidsprosjektet.<sup>4</sup> Vi må imidlertid understreke at det ikke er oppgaven i denne publikasjonen å foreta en selvstendig vurdering av spørsmålet om og i hvilken grad prosjektet har hatt den ønskete effekten på måltallene. For å kunne si noe sikkert om dette, kreves en statistisk analyse av data fra en lengre årrekke. Vi vil medio 2007 presentere vår sluttrapport fra evalueringen, som blant annet skal inneholde en kvantitativ effektevaluering basert på registerdata fra Namsmannen i Oslo over begjæringer og utkastelser i perioden 1996–2006.

Videre i innledningskapitlet skal vi ta for oss hvordan utkastelse av bolig kan ses på som en sentral del av bostedsløshetsproblematikken og den statlige satsingen mot bostedsløshet i Norge. Videre gis det en beskrivelse av hvordan utkastelsesprosessen gjennomføres (i Oslo). Deretter vil vi gi en nærmere beskrivelse av evalueringen av Samarbeidsprosjektet som helhet, og ta for oss mer spesifikt noen av de elementer ved prosjektet vi er spesielt interessert i å undersøke, i den foreliggende rapporten, delrapport 2.

<sup>4</sup> Nedgangen i antall begjæringer fra 2004 til 2005 er samlet for de tre bydelene på 23 prosent. Nedgangen er på 19 prosent kontrollert for tvangssalg (grunnet innføring av ny borettslagslov). For Oslo utenom disse tre bydelene er nedgangen i antallet begjæringer på fire prosent, og kontrollert for tvangssalg er det en økning på syv prosent i perioden i de 12 bydelene utenom Oslo indre øst. (Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser 2006a). Med hensyn til gjennomførte utkastelser er nedgangen i de tre bydelene på 25 prosent fra 2004 til 2005. Prosjektet har ikke publisert tall kontrollert for tvangssalg for de tre bydelene samlet, men for gamle Oslos del utgjør dette en forskjell fra en nedgang på 37 til en nedgang på 33 prosent, for Grünerløkkas del går måltallet fra minus nitten til minus ni prosent og for Bydel Sagene går det fra 21 til minus 15 prosent.

## Utkastelse som del av bostedsløshetsproblematikken

Utkastelse henger nært sammen med bostedsløshet eller fare for dette.<sup>5</sup> Selv om det finnes lite kunnskap om hva som faktisk skjer med dem som kastes ut av boligen, tyder enkeltundersøkelser – blant annet fra Sverige – på at hushold som er blitt kastet ut, har liten sannsynlighet for å klare å skaffe seg ny bolig på egen hånd (SOU 2001, Flyghed 2004), og utkastelse øker risikoen for sosial og økonomisk marginalisering vesentlig (Holmdahl, Bergmark og Lundström 2006). Byggforsk har i kartleggingen av bostedsløshet i Norge i 2005 estimert at én av fire bostedsløse på måletidspunktet i november 2005 har blitt kastet ut av en bolig i løpet av de siste seks månedene (Hansen, Dyb og Østerby 2006). Samarbeidsprosjektet har også gjennomført en intervjuundersøkelse blant personer som ble kastet ut i Oslo over en periode på tre måneder høsten 2005, og deres funn bekrefter at risikoen for å bli bostedsløs er høy når man har blitt kastet ut av boligen (Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser 2006a og 2006b).

Samarbeidsprosjektet forsøkte å kontakte alle som ble kastet ut i Oslo over en tremåneders periode høsten 2005. De kom i kontakt med 68 av de totalt 209 utkastede personer. Kun noe over halvparten av de 68 de kom i kontakt med bodde i den opprinnelige eller i en annen leid leilighet ved kontakttidspunktet to–tre måneder etter utkastelsen. Prosjektets vurdering er at 60 prosent av de 68 personene hadde behov for hjelp for å komme seg inn i en ny bolig eller beholde den boligen de bodde i nå, kort tid etter utkastelsen. Metodene som er benyttet av Byggforsk og Samarbeidsprosjektet er svært forskjellige, og det vil være problematisk ut fra dette å gi et nøyaktig estimat på i hvilken grad utkastelse i Norge i dag medfører bostedsløshet, men sammenhengen er uten tvil klar. Selv om leiemarkedet i Oslo per 2006 må anses som et marked med mye boliger tilgjengelig, er det altså for mange av de personene som kastes ut stor fare for ikke å komme seg inn i en ny bolig. Og som Samarbeidsprosjektet tydelig formidler: Mange av disse har behov for bistand for å få dette til.

Feantsa (2002)<sup>6</sup> anbefaler at opplysninger om antall personer som står i fare for utkastelse, sammen med opplysninger om antallet registrerte bostedsløse, brukes som to primære indikatorer for å registrere bostedsløshet. I en rekke land har man de siste årene kunnet observere tendenser til et stigende antall utkastelser, med derav føl-

<sup>5</sup> Det finnes ulike måter å benevne og definere bostedsløshet på. Regjeringens definisjon av bostedsløshet er som følger: «Med bostedsløs menes en person som ikke disponerer en eid eller leid bolig, og som ikke har et ordnet oppholdssted for kommende natt. Dette innebærer også personer som er henvist til tilfeldig boalternativ eller oppholder seg på institusjon, fengsel eller lignende og ikke har bosteds ved utskrivelse og utskrivelse vil finne sted om to måneder eller mindre.» (Kilde: <http://odin.dep.no/krd/>)

<sup>6</sup> European Federation of National Organisations Working with the Homeless

gende økning i risikoen for bostedsløshet (Crane og Warnes 2002). I Norge har forebygging av bostedsløshet blitt et høyt prioritert mål – blant annet som et ledd i kampen mot fattigdom og sosial eksklusjon (se St.meld. nr. 50 1998–1999), «Utjæmningsmeldinga», og St.meld. nr. 6 2002–2003, «Tiltaksplan mot fattigdom»). I St.meld. nr. 23 2003–2004, «Om boligpolitikken», la Regjeringen frem en nasjonal strategi for å motvirke bostedsløshet, der det fokuseres spesielt på å motvirke at enkeltpersoner eller familier blir kastet ut fra en adekvat bolig. Her er det satt som mål å redusere antall utkastelsesbegjæringer med 50 prosent og antall gjennomførte utkastelser med 30 prosent på landsbasis frem til 2007 (St.meld nr. 23 2003–2004, s. 45). Målet skal ifølge meldingen blant annet nås ved å styrke det boligsosiale arbeidet i kommunene, og det er for dette formålet sendt ut et rundskriv (U-10/2002, «Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold») til landets kommuner og namsmenn. Selv om det er et overordnet mål å redusere antallet utkastelser, ønsker man å bevare selve utkastelsesinstituttet. Det fremheves at trusselen om utkastelse kan være nødvendig for å disiplinere uansvarlige leietagere, og at en begjæring om utkastelse i en del tilfeller kan være et tegn på at det eksisterende botilbud ikke er godt nok tilpasset den enkeltes behov.

Den nasjonale strategien mot bostedsløshet, På vei til egen bolig, ble iverksatt i 2005 og skal gå ut 2007.<sup>7</sup> Den koordineres av Husbanken og er et samarbeid mellom Husbanken, Sosial- og helsedirektoratet og fem departementer. Hovedmålsettingene i strategien er å motvirke at folk blir bostedsløse, bidra til bedre kvalitet på døgnovernatting og bidra til at bostedsløse raskt får tilbud om varig bolig. Som påpekt over, er det ene resultatmål at antall begjæringer om utkastelser skal reduseres med 50 prosent og antallet utkastelser med 30 prosent.<sup>8</sup> Det er i henhold til denne satsningen at Boligbygg Oslo KF (heretter kun benevnt som Boligbygg), Namsmannen og de tre bydelene i Oslo indre øst har mottatt midler til å prøve ut arbeidsmodellen som Samarbeidsprosjektet utviklet («pilotprosjektet»). Husbanken har ansvar for å statusrapportere om resultatmålene. De finner at det på nasjonalt nivå har vært en nedgang i begjæringer på 20 prosent og en nedgang på utkastelser på 19 prosent fra 2004 til 2005 (Husbanken 2006). Storbyene, som i all hovedsak har volumet

<sup>7</sup> Strategien er beskrevet i publikasjonen På vei til egen bolig. Strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet: tilskudd, eksempler, samarbeid og deltakere utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet og de andre samarbeidspartnerne (2005). Satsingen har egen hjemmeside på Internett, [www.bostedslose.no](http://www.bostedslose.no). Den nye regjeringen utga i 2006 strategidokumentet på nytt, nå knyttet opp mot samarbeidsplattformen i Soria Moria-erklæringen (Kommunal- og regionaldepartementet med flere 2006). I denne er også Samarbeidsprosjektets arbeidsmodell fra pilotprosjektet beskrevet.

<sup>8</sup> De andre resultatmålene er: Ingen skal måtte tilbringe tid i midlertidige løsninger ved løslatelse fra fengselsopphold. Ingen skal måtte tilbringe tid i midlertidige løsninger etter utskrivning fra institusjon. Ingen skal tilbys døgnovernatting uten kvalitetsavtale. Ingen skal oppholde seg mer enn tre måneder i midlertidig botilbud.

på begjæringssaker – de seks største storbyene hadde i 2005 62 prosent av alle begjæringer i landet – har markant nedgang i antallet gjennomførte utkastelser på hele 27 prosent fra 2004 til 2005. I Oslo har både antallet begjæringer og utkastelser gått ned med omlag en fjerdedel i løpet av ett år.

På vei til egen bolig er, som nevnt over, basert på St.meld. nr. 23 2003–2004, og er en videreføring av Prosjekt bostedsløse. Prosjekt bostedsløse (2001–2004) var et samarbeid mellom syv storbykommuner, frivillige organisasjoner, Sosial- og helsedirektoratet, Husbanken, Arbeids- og sosialdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. Videreføringen er tydelig blant annet gjennom at departementene bistår i den nasjonale strategien med å opprettholde kontakt og dialog med storbyene som deltok i Prosjekt bostedsløse. Blant annet gjennomfører de to årlige kollegavurderinger med målsetting om erfaringsoverføring mellom deltagerne.<sup>9</sup>

### **Gjennomføring av utkastelser**

Rent formelt er hensikten med en utkastelse, eller «fravikelse», som er det juridiske begrepet, å frigjøre et utleieobjekt slik at eier får tilgang til eiendommen. Fysisk må de som oppholder seg i boligen forlate den, og namsmann<sup>10</sup> sikrer boligen og skifter lås. Namsmannens rolle er blant annet å være tvangsmakt i denne overføringen, om nødvendig med støtte av politiet, og sikre begge parter rettsikkerhet i saken. Det juridiske grunnlaget for namsmann er tvangsfullbyrdsloven, og paragraf 4–18 i denne loven tilsier at det skal gis skriftlig varsel fra utleier til leietager to uker før begjæringen sendes. Dette er et såkalt §4–18-varsel eller bare 4–18-varsel, og sendes fra utleier til leietager etter som regel én purring på husleia. Det er forskjellige purrerutiner hos ulike utleiery. Etter to uker kan utleier sende begjæring til namsmann, og begjæringen blir registrert i Namsmannens system og er således den første informasjonen om en mulig kommende utkastelse som andre enn utleier og leietager har.

Når begjæringen ankommer namsmann sendes det et brev til med 14 dagers frist til leietager til å gjøre opp for eventuelt manglende betalt husleie og å komme med uttalelse i saken. Leietager har selvfølgelig da mulighet til å flytte ut, noe som stopper saken. Samtidig med varselet fra namsmann varsles sosialtjenesten i bydelen leietageren tilhører. Dette har vært rutine i alle restansesaker fra slutten av 90-tallet i Oslo, og fra 2001 har Namsmannen i Oslo sendt varsel til sosialtjenesten i alle

<sup>9</sup> Den første kollegavurderingen, som ble arrangert 31. mai 2005, hadde som tema begjæringer og utkastelser. Kollegavurderingen endte i en rapport med erfaringer med tematikken fra blant annet fem av storbyene, Husbanken, fylkesmenn, namsmenn og Leieboerforeningen (Kommunal- og regionaldepartementet 2005).

<sup>10</sup> Beskrivelse av gjennomføringer er basert på rutinene hos Namsmannen i Oslo.

begjæringssaker på dette tidspunkt i saksgangen. Etter disse to ukene sendes det nytt brev hvor den berammede datoen for utkastelsen oppgis. I Oslo gjennomføres selve utkastelsen minimum fire uker etter at begjæring om utkastelse er sendt fra utleier til Namsmannen. Varslingen til sosialtjenesten gir bydelen muligheter til å berge boforhold de mener ikke bør opphøre, og muliggjøre at bydelens tjenesteapparat kan bistå personer som risikerer å bli satt på gata. Gebyret for begjæringen er på 2,1 rettsgebyr, i 2006 tilsvarer dette drøye 1800 norske kroner. Kopi av 4–18 varselet til bydelene – såkalte 4–18 lister – er et virkemiddel som er benyttet i Samarbeidsprosjektets forsøksvirksomhet. Da gir utleier direkte melding til bydel om hvem som står i fare for å bli kastet ut.

Saken blir hevet hvis leietager betaler innen utkastelsesdato, og gjennomføringen av utkastelsen stoppes også hvis leietager kan betale namsmann når de kommer på døra eller har flyttet og levert nøklene. Blir leiligheten stengt, kan leietager gjeninnsettes i løpet av den påfølgende måned, det vil si flytte inn i boligen igjen, hvis utleier godtar dette. Etter stengning har imidlertid utleier mulighet til å nekte gjeninnsettelse, selv om gjelden skulle bli betalt. Er ikke gjeninnsettelse aktuelt, har den utkastede leietageren fire uker på seg for å hente eventuelle eiendeler som står igjen lagret i boligen. I Oslo 2004 endte om lag en tredel av de gjennomførte utkastelsene med gjeninnsettelse. I Oslo indre øst viser Samarbeidsprosjektets kartleggingsdata at 26 prosent av utkastelsene i 2004 og 29 prosent i 2005 endte med en gjeninnsettelse. Selv om disse personene ender opp tilbake i boligen, telles de altså med blant de utkastede, og det kan være variasjoner over tid og mellom områder i hvor stor grad gjeninnsettelse forekommer.

I all hovedsak er økonomisk mislighold begjæringsgrunn. Fami finner i første delrapport fra denne evalueringen at i 96 prosent av sakene som var mot enkeltpersoner i Oslo i 1996–2004, var begjæringsbegrunnelsen udekket/ubetalt husleie (Øverås, Fyhn og Sandlie 2005:55). Andre årsaker er det Namsmannen benevner som «annet mislighold», som gjerne er saker som husbråk eller annet kontraktsbrudd, manglende hjemmel for å besitte boligen og at kontrakten for leieforholdet er utløpt og leietager ikke flytter ut. Bak den store andelen som kastes ut på bakgrunn av økonomisk mislighold er det, ifølge flere av våre informanter, gjerne andre forhold enn økonomi som også ligger bak. Det er imidlertid vanskeligere juridisk sett for eksempel å få begjært fravikelse på basis av for eksempel husbråk.

## 1.1 Beskrivelse av evalueringen av Samarbeidsprosjektet som helhet

Evalueringen av Samarbeidsprosjektet skal samlet sett over tre delprosjekter besvare følgende problemstillinger:

- I hvilken grad og på hvilken måte klarer Samarbeidsprosjektet å nå sine målsettinger om å redusere antall utkastelsesbegjæringer og antall utkastelser?
- Hvilke egenskaper ved brukere, prosjektet og dets omgivelser har påvirket prosjektets mulighet for måloppnåelse?

Evalueringen foregår i tre trinn og organiseres altså som tre delprosjekter med avsluttende rapportering i 2007. Evalueringen består av både en prosess- og en effekt-evaluering med bruk av både kvalitative metoder i prosessevalueringen og kvantitative i effektevalueringen. Evaluerings metodiske design er således metodetriangulering (Sverdrup 2002: 111).

Prosessevalueringen gjennomføres som en parallell (følge)prosess til Samarbeidsprosjektet i perioden 2004 – 2006. Delrapporten Trenger du hjelp? (Øverås, Fyhn og Sandlie 2005) presenterer innhold og resultater fra oppstarten av Samarbeidsprosjektet, definert og avgrenset til det første halve året av prosjektet, våren 2004. I første delrapport gis det noen anbefalinger som i all hovedsak er orientert mot å få bedret forankringen til prosjektet i bydeler og øke involveringen av utleiere og brukere. Det anbefales også at prosjektet bør legge mer vekt på metodeutvikling og å få til endringer på systemnivå og mindre vekt på enkeltsaker. Den foreliggende rapporten er en videre prosessevaluering av Samarbeidsprosjektet, frem til våren 2006. Den er gitt navnet Underveisevalueringen, men ferdigstilles som tidligere nevnt når Samarbeidsprosjektet avslutter sin ordinære prosjektperiode. Vi kommer nærmere inn på problemstillinger og fremgangsmåte nedenfor.

Sluttevalueringen som skal rapporteres i april 2007 skal basere seg på bruk av registerdata fra Namsmannen og de resultater som underveisevalueringen gir. En forstudie av dette materiale er publisert i den første delrapporten (Øverås, Fyhn og Sandlie 2005). Sluttevalueringen i 2007 skal besvare to hovedproblemstillinger: i) Har prosjektet hatt den ønskede effekten på de overordnede målvariablene?<sup>11</sup> Og

<sup>11</sup> Samarbeidsprosjektet har som mål å redusere antall utkastelsesbegjæringer og antall gjennomførte utkastelser i de tre bydelene. Det er imidlertid åpenbart at utviklingen i antall saker over tid er resultatet av et komplisert samspill mellom mange og ulike faktorer, som økende profesjonalisering av utleiesektoren, økte utleiepriser og nedbygging av den institusjonsbaserte omsorgen. I evalueringen tolker vi prosjektets målsettinger dit hen at prosjektet skal bidra til at antallet saker og utkastelser blir lavere *enn det ville blitt om ikke prosjektet hadde vært gjennomført*. Prosjektet kan altså tenkes å ha oppfylt målsettingene selv om effekten helt eller delvis overskygges av en vekst i antallet (forts...)

ii) Hvilket potensial er det for overføring av metoder og rutiner til videre boligsosialt arbeid i de aktuelle bydelene, i Oslo og i landet som helhet?

### **Fire dilemmaer**

I evalueringen er det fire dilemmaer som vi mener er sentrale utfordringer for hvordan et prosjekt med målsetting om å få ned antallet begjæringer og utkastelser må forholde seg til. I denne rapporten vil disse bli delvis berørt, men de vil følges videre i sluttevalueringen og den tredje delrapporten i 2007.

I første omgang er dette hvordan prioriteringene mellom de to hovedmålene, færre begjæringer *og* utkastelser gjennomføres. Prioriteringene mellom disse to hovedmålene er ikke eksplisitt formulert i prosjektets planer, og det vil da også i praksis være en stor grad av overlapping: Hvis det lykkes å redusere antallet begjæringer gjennom ulike former for strukturelle tiltak, vil det antagelig i seg selv være et viktig bidrag til å redusere antallet gjennomførte utkastelser. Derimot er det ikke like opplagt at innsatsen rettet mot personer som står i umiddelbar fare for å bli kastet fra sin bolig, samtidig vil virke forebyggende på nye begjæringer. Tvert imot kan det tenkes at en vellykket innsats for å forhindre gjennomføringen av utkastelsesbegjæringer i en gitt periode kan føre til økning i hyppigheten av nye begjæringer på et senere tidspunkt – av den enkle grunnen at de personene som har fått hjelp til å beholde sin bolig, har en forhøyet risiko for å komme i tilsvarende situasjoner igjen. Det er altså ikke gitt at prosjektet vil lykkes like godt på begge sine målvariabler. Den faktiske prioriteringen av målene er da en viktig utfordring.

Det andre sentrale spørsmålet er i hvilken grad prosjektet har lagt opp til prøving og feiling underveis i prosjektperioden. På den ene siden tilsier hensyn til overførbarheten at prosjektet gjør klare metodiske valg som følges opp systematisk over en tilstrekkelig lang periode, slik at man rekker å høste sikre erfaringer. På den andre siden er det viktig å kunne tilpasse prosjektet – blant annet i lys av de erfaringene som vinnes underveis.

Det tredje dilemmaet handler også om fleksibiliteten til prosjektet underveis i arbeidet. Prosjektet har vært avhengig av et godt og nært samarbeid med det eksisterende tjenesteapparatet i de tre bydelene. Prosjektet kom som et nytt tilbud ut over det boligsosiale arbeidet i de respektive bydelene, og det har ikke hatt myndighet til å pålegge bydelene å harmonisere sitt ordinære boligsosiale tilbud. Samtidig har de tre bydelene forholdsvis ulik organisering og innplassering av boligsosialt arbeid i tjenesteapparatet, noe Samarbeidsprosjektet da også har dokumentert. Ulikhetene kan fremtvinge differensierte arbeidsmåter i de ulike bydelene fra prosjektets side,

(...) utkastelser som følge av andre endringsfaktorer og prosesser og omvendt. I sluttevalueringen skal det gjennomføres analyser av effekten både av prosjektets intervensjoner både på antall begjæringer og antall utkastelser, ved hjelp av såkalt Interrupted Time Series (intervensjonsmodeller).

noe som kan være problematisk overfor hensynet til overførbarheten. Spørsmålet er da i hvilken grad innsatsen til prosjektgruppen har et klart og enhetlig preg.

Den fjerde utfordringen vi mener krever spesiell oppmerksomhet, er hvordan hensynet om en effektiv forebygging av begjæringssaker og gjennomførte utkastelser i hvert fall i prinsippet står i et spenningsforhold til hensynene til brukermedvirkning og personvern. En effektiv forebygging av utkastelsesbegjæringer kan tilsi en betydelig satsing på (kanskje uønsket) oppsøkende virksomhet og rask utveksling av sensitive individopplysninger mellom ulike instanser. Den kan også i noen tilfeller tilsi inngrep i den økonomiske disposisjonsfriheten til beboere med rot i økonomien eller dårlig betalingsmoral. Både sosialtjenesteloven (§5–4, fjerde ledd) og lov om folketrygd (§22–6) åpner for at sosialtjenesten kan overta ansvaret for betaling av husleie direkte til utleieren med samtykke fra den aktuelle brukeren. For slik tvungen forvaltning (uten bruk av samtykke) kreves det vedtak fra trygdeetaten. Graden av konflikt mellom disse hensynene kan imidlertid lett overvurderes. Ofte vil vegring for å ta kontakt med hjelpeapparatet ikke være uttrykk for et genuint ønske om å bli latt i fred, men heller et resultat av resignasjon og eskapisme. Internasjonale studier har vist at det ofte kan forekomme underforbruk av sosiale tilbud blant personer som står i fare for utkastelse (Stenberg 1990, McCracken og Watson 2004), og at sosialtjenestens overtagelse av ansvaret for innbetaling av husleie kan skje i full overensstemmelse med brukere som innser at de trenger hjelp til å få orden på den personlige økonomien (frivillig forvaltning). Dette understreker viktigheten av å bringe inn brukerperspektivet i evalueringen av prosjektet.

## 1.2 Underveisevalueringens formål

Som nevnt i starten av rapporten, er vi ute etter å beskrive hvordan Samarbeidsprosjektet har arbeidet for å oppnå sine delmål, og vurdere i hvilken grad de lykkes med dette. Vi vil også se på hvordan prosjektets og dets omgivelser/samarbeidspartnere påvirker mulighetene for måloppnåelse.

Målsettingen med denne andre delrapporten fra evalueringen er todelt: For det første skal den gi oppdragsgiver, prosjektansvarlige og –deltagere, samt sentrale samarbeidspartnere og andre interessenter en tilbakemelding om hvordan prosjektet har arbeidet for å nå sine målsettinger, og hva som ligger bak prioriteringer og valg som er blitt gjort i og rundt prosjektet, og det skal gis vurderinger om i hvilken grad prosjektet har arbeidet hensiktsmessig for å oppnå sine målsettinger. For det andre skal underveisevalueringen legge grunnlag for en god besvarelse av problemstillingene som reises i tredje delprosjekt, sluttevalueringen. Det kvalitative datamaterialet vi har innsamlet til oppstartevalueringen og denne underveisevalueringen er stort,

og det er viktig å påpeke at det ikke er hensiktsmessig å presentere alle de data vi har samlet i denne publikasjonen. Data skal også benyttes i sluttevalueringen til å forklare endringer i måltall over tid, ikke minst variasjoner i endring mellom bydeler, type utleiery og så videre. Datainnsamlingen og rapporteringen fra underveis-evalueringen er altså en nødvendig basis for den kvalitative og den kvantitative datainnsamlingen, analysen og rapporteringen som skal gjøres i tredje delprosjekt.

På bakgrunn av problemstillingene og de punkter som oppdragsgiver ønsker å få belyst i dette delprosjektet er det fire områder som skal belyses spesielt:

I første omgang er den administrative og organisatoriske siden av Samarbeidsprosjektet viktig for å forstå gjennomføring og resultater. Spesielt har forankringen til prosjektets arbeidsmetoder og strategier i bydelene vært et sentralt element i prosjektets historie, og er et sentralt punkt å få belyst. Prosjektets interne organisering og dets dokumentering av aktiviteter og erfaringer skal også vurderes.

For det andre er Samarbeidsprosjektets metode- og verktøyutvikling viktig. Prosjektet har som målsetting å gjennomføre metode- og verktøyutvikling for kategorisering og oppfølging av begjæringsaker. Et av delmålene for prosjektet er å kartlegge begjæringsaker for å få oversikt over kjennetegn og bistandsbehov. Fra Sverige har forskningen vist at sosialtjenesten i realiteten har stort handlingsrom til å definere hvem som skal bli gjenstand for utkastelse når de har mottatt begjæring (Löfstrand 2001). Forskningen viser at fordelingen av hjelpetiltak til utkastelsestruede grupper i stor grad skjer på subjektivt grunnlag. Hvordan bistandsbehov registreres i prosjektet og hvordan de har valgt ut målgrupper og hjelpetiltak er derfor viktig. Evalueringen skal gi en vurdering av om registreringsverktøyet er hensiktsmessig med hensyn til å bedre prosjektets muligheter og evne til å nå sine målsettinger.

Et viktig spørsmål i forebygging av utkastelse er hvilken rolle hjelpeapparatet skal ha, og hvilke strategier og former for samordning mellom instanser som kan utvikles for å nå fram til dem som har behov for hjelp (Holm 2001, Löfstrand 2001). I forskningen er sosialtjenesten identifisert som den sentrale instansen som i størst grad har mulighet til å forebygge utkastelse når faren for dette oppstår (Holm 2001, Löfstrand 2001, SOU 2001). Sosialtjenestenes agering når de blir orientert om begjæring, er av stor betydning. I evalueringen vil nye arbeidsmåter og –metoder som utvikles i prosjektet være av interesse, og ikke minst erfaringene med disse og hva som representerer hindre eller barrierer for utvikling av nye arbeidsmåter og samarbeidsmodeller.

Et tredje område er Samarbeidsprosjektets utvikling av samarbeidsmetoder og -rutiner. For å nå prosjektets hovedmål, er en forbedring av samarbeidet mellom aktørene – Namsmannen, kommunale tjenester i bydelene, beboere som står i fare for å bli kastet ut, og utleiery – en nødvendig forutsetning. I evalueringen skal vi vurdere i hvilken grad de utarbeidede samarbeidsrutiner er hensiktsmessige med tanke på måloppnåelse og med tanke på overførbarhet til andre bydeler kommuner

og namsmenn, og ikke minst om de samarbeidsrelasjoner som er etablert kan anses som robuste nok til å stå igjen selv etter prosjektets sluttdato.

Til slutt vil vi spesielt ta opp de personene som Samarbeidsprosjektet i siste instans er ment å hjelpe: beboerne som står i fare for å miste boligen. Som nevnt er det mye som tyder at hushold som er kastet ut av boligen, har liten sannsynlighet for å skaffe seg ny bolig på egen hånd (SOU 2001). Grupper som kastes ut, er grupper med store problemer på boligmarkedet (Flyghed 2004). Når det gjelder prosjektets brukere, er hovedspørsmålet i hvilken grad og på hvilken måte brukerperspektivet til prosjektet er ivaretatt. Det blir derfor viktig å studere hvordan prosjektets tiltak for ulike brukergrupper tilpasses og utvikles.

Prosjektet har hatt som målsetting å direkte følge opp brukere som ønsker hjelp og assistanse, både gjennom direkte involvering og støtte i enkeltsaker. Bakgrunnen er at de på denne måten får mulighet også til å prøve ut og utvikle arbeidsmetoder og samarbeidsmodeller. Å finne frem til metoder som bedrer brukernes muligheter for å beholde boligen, bedre økonomistyringen og dermed minimere risikoen for nye begjæringer om utkastelse for samme person seinere, vil være svært nyttig for utsatte beboere som ønsker hjelp og bistand. I evalueringen har det vært viktig å sikre at vi får med brukernes perspektiv på tjenester og tiltak som utvikles i prosjektet. I første omgang er det viktig å undersøke hvordan brukerne har opplevd oppfølgingen fra prosjektet, og i hvilken grad og på hvilken måte oppfølgingen fra prosjektet og bydelen fra brukerens side oppleves som hensiktsmessig. Det er videre viktig å finne ut i hvilken grad brukerne opplever at de etter bistand fra prosjektet er i stand til å beholde boligen.

Underveisevalueringen dekker Samarbeidsprosjektets prosjektid i perioden etter oppstartfasen, som er definert som fra våren 2004 og frem til våren 2006. Data-innsamlingen er gjort løpende gjennom perioden. Målsettingen med å gjennomføre og presentere underveisevalueringer er at oppdragsgiver og prosjekt skal ha muligheter til å endre kurs i arbeidet for å bedre mulighetene for måloppnåelse i prosjektperioden. Denne underveisevalueringen er «sent på banen» med hensynt til muligheter for faktisk å påvirke valg som Samarbeidsprosjektets styringsgruppe og medarbeidere kan gjøre. Den opprinnelige rapporteringstidspunktet, nyttårsskiftet 2005/06, ville heller ikke gitt store påvirkningsmuligheter for å gi råd og innspill som ville ha kunnet ha større innvirkning på prosjektets aktiviteter, prioriteringer og arbeidsmåte. Da Fami fikk evalueringsoppdraget i 2004, var da også Samarbeidsprosjektets avslutningstidspunkt det samme som det planlagte tidspunktet for publisering av underveisevalueringen. Vi valgte å utsette rapporteringen for å kunne innhente erfaringer med det Samarbeidsprosjektet benevner som «Pilotprosjektet», en arbeidsmodell som skal få utleierte, bydel og namsmann tidlig inn i potensielle og aktuelle begjæringsaker og hindre både begjæringer og utkastelser. Forsøket ble avsluttet vinteren 2006. De erfaringer som er trukket av denne måten å arbeide på,

er etter vår vurdering svært viktige for evalueringen av Samarbeidsprosjektet. Det er en arbeidsmetode som søker å oppnå Samarbeidsprosjektets hovedmål ved bruk av økt kontakt på individuell basis med personer som er i fare for å miste boligen. Videre inkluderer pilotprosjektet representanter for alle de aktører som Samarbeidsprosjektet hadde som målsetting å etablere bedre samarbeid mellom, og det er en arbeidsmodell som kan vurderes som en metode som kan benyttes i andre geografiske områder.

### **1.3 Data og metode**

Prosessevaluering som metode forutsetter grundig bruk av kvalitative data. I denne evalueringen er hovedvekten av datamaterialet individuelle intervjuer og gruppeintervjuer av deltagere, samarbeidspartnere, brukere og andre interessenter. Andre viktige datakildene som benyttes er dokumentasjon fra prosjektet og deltagende observasjon på møter i prosjektet og møter mellom prosjektteamet og samarbeidspartnere. Vi skal i det følgende gi en kort presentasjon av datamaterialet og bakgrunnen for de metodiske valg som er gjort. Det er gjort noen justeringer ut fra den opprinnelige datainnsamlingsplanen fra 2004. Bakgrunnen for dette er at Samarbeidsprosjektet har bistått og deltatt i utprøvingen av en arbeidsmodell («piloten») finansiert av Husbanken, og det har vært nødvendig å gjøre justeringer slik at erfaringer med denne måten å jobbe på og prosjektets rolle i koordineringen blir kartlagt.

#### **Prosjektdokumentasjon og kontakt med prosjektet**

Prosjektet har utarbeidet to årlige statusrapporter (2004 og 2005), to halvårsrapporter, en omfattende, som omhandler våren 2004, og en kortere statistikkrapport, som dekker våren 2005. Etter tre kvartaler i 2005 ble det utarbeidet en statistikkrapport som dekker utviklingen i antallet begjæringer og utkastelser så langt det året. Videre foreligger det en kort rapport som samlet sett beskriver arbeidet i 2005 og første halvår av 2006. Prosjektet har sendt ut til sammen ni nyhetsbrev til interessenter og samarbeidspartnere. Prosjektets medarbeidere har dokumentert sitt arbeid med egne erfaringsrapporter, samt ved en egen rapport med erfaringer fra pilotprosjektet.<sup>12</sup> Rapportene er samlet i en felles utgivelse, Prosjektkompendium – Erfaringer fra prosjektets arbeid 2004–2006 (Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser 2006b). Foruten publikasjonene fra prosjektet har vi som evaluatør hatt tilgang til

<sup>12</sup> På prosjektets hjemmeside kan brosjyrer og rapporter lastes ned. <http://www.bydel-gamle-oslo.oslo.kommune.no/prosjekter/article4787-2049.html> (1.7. 06)

prosjektets interne arkiv og derigjennom bakgrunnsmateriale og møterefater fra prosjektsamlinger, Samarbeidsprosjektets styringsgruppemøter samt møter i prosjektets referansegruppe. I størstedelen av perioden har vi vært til stede på en intern prosjektsamling i Samarbeidsprosjektet per måned, som regel to til tre timer. Dette for å gi innspill fra evalueringen, men ikke minst få bedre innblikk i hvordan aktuelle problemstillinger i prosjektet håndteres i det daglige, både med hensyn til prosjektets interne organisering og administrasjon, det konkrete arbeidet med å nå del- og hovedmål. På disse møtene har også evaluator blitt bedt om å gi råd og innspill i all hovedsak ovenfor de kartleggingsaktiviteter prosjektet har gjennomført.

### **Observasjon av møter**

Observasjon av møter mellom prosjekt og samarbeidspartnere har gitt godt og løpende innblikk i hvilke utfordringer prosjektet og samarbeidspartnerne har stått overfor på ulike tidspunkter i prosjektperioden. Foruten jevnlig deltagelse i/observasjon av prosjektinterne møter nevnt over, har vi som et ledd i datainnsamlingen vært til stede på møter mellom prosjekt og Namsmannen (5.4. 05), prosjekt og Bydel Sagene (sosialtjenesten og boligkontor, 2.5.05), fagteamsamling i Bydel Sagene (6.2. 06), fagteamsamling for tjenesteledere i de tre bydelene (Opplærings og samarbeidsgruppe for å redusere utkastelser, 26.1. 06), høring i Oslo rådhus om situasjonen i de kommunale boligene (12.4. 05), to styringsgruppemøter (17.6. 05 og 23.1. 06, ett referansegruppemøte (9.5. 05), samt to evalueringsmøter avholdt for deltagerne i pilotprosjektet (12.10. og 13.12. 05). På de to styringsgruppemøtene har evaluator fått mulighet til å formidle noen resultater fra evalueringen til styringsgruppen. Evaluator har deltatt på og formidlet på internt evalueringsmøte som Samarbeidsprosjektet avholdt med sine nærmeste samarbeidspartnere (11.5. 06), samt på erfaringskonferansen til prosjektet i regi av Sosial- og helsedirektoratet (15.6. 06). Vår rolle på disse møtene har vært noe blandet, men særlig på prosjektets interne møter har vi hatt rollen som hva Sverdrup (2002: 136) benevner som deltagende observatør, som innebærer en mer aktiv rolle enn en «passiv observatør».

### **Kvalitative intervjuer**

Intervjuene som er gjennomført i underveisevalueringen har alle vært gjennomført på arbeidsplassene til informantene og har vart fra én til to og en halv time. Typisk intervju lengde er drøye halvannen time.

Våren 2005 gjennomførte evaluator syv intervjuer med seks ansatte i sosialtjenesten i de tre bydelene (tre fra sosialsenteret på Grünerløkka, to fra sosialtjenesten i Gamle Oslo, én fra sosialtjenesten på Sagene) samt en psykiatrisk sykepleier i hjemmetjenesten i Bydel Sagene. Av de seks i sosialtjenesten var det kun én som

arbeidet på mottaksseksjonen for nye klienter, resten arbeidet innen sosialetatens oppfølgingstjeneste. Bakgrunnen for utvelgelsen av informanter var at det skulle være ansatte i bydel som de prosjektansatte hadde samarbeidet med i forbindelse med individuelle begjærings- og/eller boligsosiale saker hvor prosjektet hadde vært engasjert. Informantene er således valgt ut av de prosjektansatte i Samarbeidsprosjektet. Intervjuene var rettet mot å skaffe informasjon om a) hvordan informantene hadde samarbeidet med prosjektet, b) om og på hvilken måte de hadde hatt innflytelse på hvordan det ble jobbet med begjærings saker, c) vurderinger av samarbeidet med prosjektet, d) vurderinger av prosjektets måloppnåelse og prioriteringer, samt e) hvilke utfordringer de mente var sentrale for videre arbeid.

I vår første delrapport var en datakilde individuelle intervjuer med alle prosjektmedarbeiderne i prosjektet, samt et gruppeintervju med alle fem. I underveis-evalueringen har vi valgt kun å gjennomføre ett gruppeintervju med prosjektteamet. På dette intervjuet var Fami representert med to forskere.

Når vi har intervjuet utvalgte interessenter og samarbeidspartnere i prosjektets omgivelser, har vi særlig hatt et ønske om å få i tale aktører med erfaringer fra pilotprosjektet som Samarbeidsprosjektet koordinerte. Disse intervjuene ble i all hovedsak gjennomført i løpet av januar og februar 2006, og alle var individuelle bortsett fra to: et gruppeintervju med fire namsfullmektige hos Namsmannen i Oslo, og et intervju av en representant for OBOS og en fra Hammersborg og Østenfjelske inkassobyrå. Intervjuene med samarbeidspartnerne handlet i stor utstrekning om de samme temaer som saksbehandlerne i bydelene ble spurt om, men i tillegg inkluderte de spørsmål rettet mot å få vurderinger av Samarbeidsprosjektets arbeid med og koordinering av pilotprosjektet.

Når det gjelder de tre bydelene er alle de tre *bydelsdirektørene* intervjuet. Bydelsdirektør i Gamle Oslo er leder for styringsgruppen, og de to andre bydelsdirektørene har sittet i denne gruppen i 2005 og 2006.

I *Bydel Grünerløkka* er en rådgiver i administrasjonen intervjuet. Vedkommende har både vært deltager i referansegruppen og hadde oppfølging av den husbankfinansierte stillingen som ble opprettet i forbindelse med pilotprosjektet. I denne bydelen er også både leder for oppfølging og leder for mottaket på Grünerløkka sosialsenter intervjuet. Leder for oppfølging på dette sosialsenteret har også deltatt i referansegruppen til Samarbeidsprosjektet.

I *Bydel Sagene* er leder for oppfølging i sosialtjenesten intervjuet, foruten leder for boligkontoret, hvor ansvaret for den husbankfinansierte stillingen er plassert i den bydelen.

I *Bydel Gamle Oslo* er sosialsjef på Vålerenga og sosialsjef på Grønland (begge sosialsentre har oppfølgingsansvar) intervjuet. Leder på Grønland sosialsenter har sittet i referansegruppen til prosjektet og har hatt arbeidsgiveransvaret for de ansatte i prosjektet, ettersom det organisatorisk er innplassert under dette kontoret. I Bydel

Gamle Oslo er også leder på et booppfølgingsprosjekt i denne bydelen intervjuet. Den husbankfinansierte stillingen i pilotprosjektet har vært plassert fysisk hos denne gruppen booppfølgere.

Når det gjelder *utleiere*, har vi konsentrert oss om dem som deltok i pilotprosjektet, og som har direkte erfaringer med å forsøke å jobbe annerledes med begjæringssaker enn de gjorde tidligere. Unntaket her er intervjuet nevnt over av leder for henholdsvis innbetalingskontoret til OBOS og leder for Hammersborg og Østenfjelske inkassobyrå. Hos Boligbygg er informasjondirektøren, som også har sittet i prosjektets referansegruppe, intervjuet, samt leder av innkrevingkontoret hvor det husbankfinansierte ringeprojektet Boligbygg gjennomførte i forbindelse med pilotprosjektet, var plassert. Når det gjelder de to andre utleierne som deltok i pilotprosjektet, er det gjennomført intervju av representanter fra økonomisiden med ansvar for pilotprosjektet hos både Fredensborg AS og Kaare Berg.

Hos *Namsmannen* er seksjonsleder i seksjon 1 intervjuet. Vedkommende har vært deltager i referansegruppen, og denne seksjonen hadde også ansvaret for gjennomføringen av det husbankfinansierte ringeprojektet de gjennomførte i forbindelse med pilotprosjektet.

*Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester* har vært forankringen til prosjektet sentralt i Oslo kommune. Deres representant i styringsgruppen er intervjuet. Denne spesialrådgiveren var en viktig aktør bak opprettelsen av Samarbeidsprosjektet og den som søkte Sosial- og helsedirektoratet om midler til prosjektet i 2003.

Det vil i denne typen evaluering være svært mange potensielle aktører å intervju, som alle vil kunne ha viktige og viktige erfaringer og innspill til prosjektet, dets målsettinger og gjennomføring. Slik prosjektet har arbeidet, og med den brede og sammensatte satsingen mot bostedsløshet som foregår i regi av departementer, Sosial- og helsedirektoratet og Husbanken på nasjonalt nivå, foruten det Oslo kommune sentralt og bydelene lokalt gjør, er det nødvendig å veie ressursmessige hensyn opp mot behovet for å få en så valid sammensetning av informanter som mulig. I underveisevalueringen har vi vektlagt deltagelse på og observasjon av møter noe høyere enn opprinnelig planlagt, dels for å kunne følge prosjektet tettere og dels for å få bedre innsikt i den arbeidsmodellen prosjektet har utarbeidet, og som de koordinerte piloten til. De aktører som vi gjerne ville ha intervjuet, men som er valgt bort for å tilpasse evalueringen bedre til prosjektets faktiske aktiviteter, er politikere på bydelsnivå, bydelsoverleger og representanter for 2.linjetjenesten (spesialisthelse-tjenesten). I skissen til evalueringen er disse nevnt.<sup>13</sup> Samtidig er alle disse gruppene nevnt av informanter i og utenfor prosjektet som grupper som prosjektet har hatt

<sup>13</sup> Prosjektet har i større grad prioritert arbeidet for å få til endringer på systemnivå enn hva vi forutså da evalueringen ble skissert, og resultatene fra prosjektet blir benyttet ut over de bydeler som deltar i prosjektet. Helse- og velferdsetaten i Oslo, Husbanken og representanter for de departementer som arbeider med lovendringsforslag som prosjektet har støttet opp om, ville også ha vært interessante informanter.

vanskeligheter med å komme i dialog med, eller som de har hatt forholdsvis lite samarbeid med. Slik sett er det mulig vi ikke har gått glipp av sentrale data, men samtidig er det mange problemstillinger som Samarbeidsprosjektet har tatt opp direkte eller berørt indirekte, som handler om politikernes prioriteringer, hvordan booppfølgingen i bydelene er prioritert og organisert, og hvordan bydelsoverlegene og de distriktpspsykiatriske sentrene (DPS) opererer i saker der det av helsemessige årsaker etterspørres myndighet som kan vurdere om beboere kan kastes ut av boligen.

### **Brukerundersøkelsen**

Parallelt med prosessevalueringen har det blitt gjennomført en brukerundersøkelse hvor det har blitt gjennomført personlige intervjuer av 14 personer som Samarbeidsprosjektet direkte har bistått i løpet av prosjektperioden. Av hensyn til å skaffe best mulige data om brukernes individuelle erfaringer og nytte av prosjektet, har vi funnet det nødvendig å avgrense dette til en undersøkelse av personer som direkte har fått bistand av prosjektmedarbeiderne. Intervjuene med brukerne har dreid seg om de erfaringer brukerne har med den hjelp og bistand som de fikk av prosjektmedarbeiderne i tilknytting til én eller flere begjæringssaker, deres opplevelse av oppfølging fra prosjekt og bydel og deres beskrivelse av bakgrunnen for at de har havnet i situasjonen(e). De aller fleste er personer med flere begjæringssaker og eventuelt utkastelse de senere år, såkalte gjengangere. Intervjuene er i hovedsak gjennomført i brukernes egne hjem, fire er gjennomført på møterom i Fafos lokaler og et intervju ble gjennomført på en kafé. Intervjuene har vart fra en halv time til over to timer.

Alle brukerne har godtatt å bli kontaktet igjen for et reintervju minimum et år etter at første intervju ble gjennomført. Så langt er erfaringen at det er forholdsvis vanskelig å få etablert ny kontakt etter et drøyt år, men vi antar at dette vil kunne la seg gjøre for de aller fleste brukerne. I disse oppfølgingsintervjuene vil det være særlig interessant å undersøke hvordan boligsituasjonen er, på hvilken måte brukerne har fått oppfølging, og om de opplever at risikoen for på ny å få en begjæring er endret. Resultatene fra andre runde med intervjuer vil bli rapportert i evalueringens slutt-rapport i 2007. I den foreliggende rapporten vil det første intervjuet bli benyttet som datamateriale.

Rekrutteringen av brukerne har skjedd gjennom at de prosjektansatte som har arbeidet med brukeren har spurt vedkommende om Fami kan få kontaktinformasjon og så kontakte ham/henne for et intervju. Når skriftlig eller muntlig tillatelse er gitt har vi tatt kontakt for nærmere avtale. Kontaktinformasjonen som beholdes til kontakt for andre intervju er gjort, er gjennomført i henhold til retningslinjer for personvern og godkjent av Norsk Samfunnsvitenskaplig Datatjeneste.

I den opprinnelige prosjektplanen ønsket vi å intervju 24 brukere én gang, og så reintervjue åtte av disse minimum et år etter første intervju, men på grunn av

vanskelighetene med å få avtaler med så mange brukere som 24, har vi måttet endre disse planene. Til en viss grad handler dette om at prosjektet var inne i saker der brukerne var i for dårlig helsemessig tilstand til at de fra sitt faglige ståsted mente det var tilrådelig å gjennomføre et intervju. Dels var ikke brukerne interessert i å treffe eller snakke med evaluator. En siste forklaring er at prosjektet underveis har trappet ned arbeidsmengden på direkte brukerrelatert saksarbeid og gått mer over til å koordinere innsatsen, gi råd til samarbeidspartnere og «trekke i tråder» overfor brukere i vanskelige situasjoner. Dette innebar ofte en mer indirekte involvering, og vi kunne da ikke intervju brukerne om Samarbeidsprosjektets involvering i deres sak (og liv).

Ved første forsøk på rekruttering høsten 2004 valgte Fami ut en prioritert kontaktliste for de tre bydelene, ettersom prosjektet da hadde vært involvert i mange saker med gjengangere som de var i kontakt med gjennom arbeidet våren 2004. Åtte av totalt 24 brukere på denne listen ble intervjuet. Prioriteringen skjedde da blant annet med bakgrunn i prosjektets klassifisering av brukerne i henhold til hva de anså som årsakene for problematikken for den enkelte. De neste fire brukerne var av de 20–30 brukerne som sosialkontorene i de tre bydelene valgte ut som spesielle saker de ville ha bistand fra prosjektet til å ta tak i høsten 2004/vinteren 2005. De siste to brukerne representerer saker der prosjektet har engasjert seg etter forespørsel fra bydel i 2005.

Det er lite hensiktsmessig å spekulere om hvorvidt de brukerne vi har intervjuet er representative for den sammensatte gruppen som de som mottar begjæringer og kastes ut utgjør. Det som er tydelig, er at noen av sakene er typiske for noen av de mest vanskelige gjengangersakene, hvor det gjerne er sammensatte problemer som kan sies å ligge bak situasjonen til beboerne. Det at brukerne er rekruttert gjennom de prosjektansatte, og at akkurat disse valgte å ville snakke med evaluator, utgjør også et forhold som ikke tilsier representativitet. De hadde gjerne svært spesielle problemstillinger å stri med, noe intervjuene med saksbehandlerne på sosialkontorene som er beskrevet over, også viste: De sakene saksbehandlerne hadde samarbeidet mye med Samarbeidsprosjektet om, og som de beskrev i anonyme former, var som regel sammensatte, tidkrevende og vanskelige å løse. De var i flere tilfeller nettopp de sakene hvor vi endte med brukerintervju. Vi vil understreke at det er ikke gjort koblinger av data fra saksbehandlerintervjuer til brukerintervjuer. På tross av forholdsvis korte intervjuer hvor brukerne har fortalt om tildels svært vanskelige livssituasjoner, og hvor husleieproblematikk i noen tilfeller har vært kun en liten del av det de skulle håndtere, mener vi at intervjuene peker på noen interessante poenger når vi skal forklare hvordan prosjektet har arbeidet med å bistå disse brukerne. Dette kommer vi inn på seinere i rapporten.

## 1.4 Gangen i rapporten

I neste kapittel skal vi beskrive Samarbeidsprosjektets målsettinger, sammensetning, organiseringsform, prioriterte arbeidsoppgaver i perioden og dokumentasjon samt vurdere i hvilken grad prosjektet har vært hensiktsmessig forankret administrativt, organisert og drevet. I kapittel 3 ser vi nærmere på Samarbeidsprosjektets arbeid med å kartlegge begjæringssaker, saksgang og rutiner hos samarbeidspartnerne og andre kartleggingsaktiviteter som har hatt til hensikt å skaffe mer kunnskap på området. I kapittel 4 tar vi for oss det individrettede arbeidet som prosjektet har gjennomført overfor brukere som står i fare for å miste boligen sin, og vi benytter blant annet intervjuene vi har gjennomført med disse brukerne for å se nærmere på hvilke erfaringer de har hatt med prosjektet. I kapittel 5 står prosjektets etablering av samarbeid mellom partnerne med innflytelse på begjæringssaker i fokus, herunder erfaringene med gjennomføringen av pilotprosjektet, en arbeidsmodell som fikk utleierte, bydel og Namsmannen til å forsøke å få beboer i tale og eventuelt bistå ham/henne så tidlig som mulig i prosessen. Kapittel 6 omhandler i hovedsak sentrale utfordringer som prosjektet har stått overfor, og som en videreføring av arbeid med å få ned antallet begjæringer og utkastelser må forholde seg til. Vi gir også noen anbefalinger for den videre satsingen på området.



## **2 Samarbeidsprosjektets målsettinger, organisering og aktiviteter**

I dette kapitlet vil gi en beskrivelse av Samarbeidsprosjektet, dets målsettinger, organisatoriske struktur og innplassering, hvilke prioriteringer som har vært sentrale i perioden, og hvilke aktiviteter som er gjennomført for å følge opp disse prioriteringene. Vi vier en egen del til dokumentasjonen og formidlingen til prosjektet, før vi til slutt gir en vurdering av hvorvidt prosjektet har vært hensiktsmessig forankret, organisert, gjennomført og drevet.

### **2.1 Samarbeidsprosjektets målsettinger, innplassering og organisering**

Vi har i innledningskapitlet sett hvordan Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser er plassert inn i, og er en del av, en bred satsing mot bostedsløshet. Opprettelsen av prosjektet har naturlig nok en lokal historie fra Oslo. Ønsket om å opprette et prosjekt av denne typen med det mandat og de målsettinger det ble utstyrt med, må ses i sammenheng med den situasjon som opplevdes av aktører i Oslo i årene før prosjektet ble opprettet.

#### **Endringsønsker hos sentrale aktører i Oslo**

Namsmannen (nå namsfogd) Helge Bang hadde i lengre tid stilt kritiske spørsmål om bruken av utkastelser som en måte å kreve inn husleie på fra svake grupper, da spesielt personer i kommunale boliger. Volumet i Oslo på både begjæringer og utkastelser var svært stort og stadig stigende. På evalueringskonferansen i juni 2006 presenterte namsfogd Bang en oversikt over utviklingen i begjæringsaker i Oslo fra 1986 til nå. Tallene viser at det i siste halvdel av 80-tallet var rundt 3000 saker i året. Fra begynnelsen av 90-tallet har det vært om lag 5000 saker i året, med en videre klar økning fra 2002 til 2004, da det var over 6000 saker. I 2005 var det en nedgang til om lag 5000 saker, og det positive estimatet fra namsfogden er at det i 2006 kun vil bli om lag 3500 begjæringsaker i Oslo.

Som bakgrunn for Samarbeidsprosjektet må det trekkes inn en bekymring over eskaleringen i antall saker, fra et allerede høyt nivå, fra 2002 av. Som tidligere nevnt, var andelen av saker fra de indre østlige bydeler høyt. Det var også hos Namsmannen stadig frustrasjon ved at de i boligene fant mennesker som ikke var i stand til å ta vare på seg selv. Namsmannen fant det vanskelig i mange tilfeller å få tak i rette instans og person i bydelene som kunne håndtere saken. Det ble også oppfattet som «meningsløst», som en av namsfullmektigene uttrykte det, at mange ble gjeninnsett raskt, da særlig i de kommunale boligene. Hvis de ikke skulle miste boligen, hvorfor ble da Namsmannen bedt om å kaste dem ut? Kommunikasjonen og samarbeidet mellom Namsmannen, Boligbygg og bydeler var ansett som for dårlig. Som en informant hos Namsmannen uttrykte det i intervju, hadde de erfaringer om at det «ikke er betalingsvilje som er problemet, ofte mer rot og feil oppfatning (av situasjonen)». Det var flere sentrale problemstillinger Namsmannen var opptatt av. En var «krisesak», hvor Namsmannen fant forkomne personer som hadde behov for å bli tatt hånd om av bydelens tjenesteapparat og ofte helsevesenet. En annen var bruken av utkastelse som en innkreving av husleie overfor personer i boliger som de nettopp bodde i fordi de hadde økonomiske, sosiale og helsemessige problemer. Namsmannen mente det var behov for bedre metoder i hjelpeapparatet, så man kunne fange opp og forbygge krisesakene før det ble noen krise. Det var også behov for å gjøre hjelpeapparatet bedre stilt til å reagere raskt når Namsmannen kom over personer med store hjelpebehov. I tillegg opplevde Namsmannen at de hadde for lite kunnskap om de personene som fikk begjæring, og årsakene til at de pådro seg restanser.

I Bydel Gamle Oslo var situasjonen at de hadde høye utgifter til dekning av husleierestanser, samtidig som mange ble satt på gaten. Bydelsdirektøren beskrev situasjonen som at de kun drev med «reparasjoner» og at de generelt sett hadde knapphet på tid, ettersom de kom for seint inn i sakene til at disse kunne bli løst på en god måte. «Brannslukking» er et ord som mange i tjenesteapparatet, ikke bare i Gamle Oslo, bruker for å beskrive hvordan sakene ble håndtert fra bydelenes side. Fra bydelenes side var det også mye misnøye med Boligbygg, som de mente ikke tok ansvar overfor sine leietagere som tross alt hadde fått tildelt kommunal bolig av grunner som skulle tilsi at de absolutt ikke burde kastes ut av boligen.

Etter et tragisk dødsfall i 2001, hvor en eldre mann frøs i hjel utenfor boligen han var kastet ut av, ble det iverksatt en intern revisjon i kommunen av rutinene og samhandlingen når det gjaldt begjæringer og utkastelser. Et strakstiltak som ble iverksatt, var at bydelene ble pålagt å sende brev til *alle* som mottok begjæring om utkastelse, for å informere om mulighetene for bistand fra sosialtjenesten. I kontakten som oppsto mellom de aktørene som var involvert i problemområdet, og da særlig Bydel Gamle Oslo, Namsmannen og Byrådsavdelingen for velferd og sosiale tjenester,

ble det etablert en felles forståelse av at det var ytterligere endringsbehov. Sommeren 2003 ble det utarbeidet en søknad fra Byrådsavdelingen i samarbeid med de tre bydelene Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo og Namsmannen Oslo til Sosial- og helsedirektoratet om midler til et prosjekt som skulle utvikle metoder for bedre arbeid i saker med foreliggende begjæringer. Den sentrale bydelen i søknadsprosessen var Gamle Oslo, og prosjektet bar i starten navnet Namsmannsprosjektet.

### **Samarbeidsprosjektets målsettinger**

I prosjektplanen foreligger det eksplisitt formulerte ønsker om at prosjektet foretar en nærmere kartlegging av alle begjæringssaker, samt at det bidrar til utvikling av metoder på individ- og systemnivå for å motvirke begjæringer om utkastelser, og redusere antall slike. Prosjektets hovedmålsetting blir i prosjektbeskrivelsen fra oktober 2003 formulert som å være:

«Gjennom etablering av en forsterket bolig- og sosialfaglig satsing, å redusere antall utkastelsesbegjæringer og antall gjennomførte utkastelser i bydelene Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagene.»

Videre heter det samme sted at de skal søke å oppnå denne målsettingen gjennom realiseringen av følgende delmål:

- Å foreta en kartlegging av begjæringssakene for å få oversikt over hva som kjenne-tegner sakene og eventuelle bistandsbehov.
- Å utvikle metoder på individ- og systemnivå for å motvirke begjæringer om utkastelse og for å bedre arbeidet med foreliggende begjæringer.
- Å utvikle et nært samarbeid med det ordinære tjenesteapparatet i de tre bydelene, slik at erfaring, kompetanse og samarbeidsstrukturer videreføres etter prosjek-tets avslutning.

Prosjektperioden var satt til utgangen av 2005, og det ble tildelt midler til fem hel-tidsstillinger og drift. Som sagt innledningsvis i rapporten, har prosjektperioden blitt utvidet med full drift til sommeren 2006, og ubrukte midler i prosjektet har mulig-j gjort videre drift med to av fem prosjektansatte ut 2006 for å jobbe spesifikt med kunnskapsoverføring.

Arbeidsmetodene som prosjektbeskrivelsen pålegger prosjektet, var som følger:

- Utarbeide kartleggingsverktøy for å få oversikt over innholdet i utkastelsessakene, herunder sørge for nødvendige konsesjoner for registrering av persondata.

- Videreutvikle samarbeidsrutiner med Namsmannen for å komme tidlig inn i sakene og etter vurdering være til stede ved utkastelser.
- Tilby råd og veiledning til personer som står i fare for å bli kastet ut av sin bolig, med forankring i samarbeid med bydelens øvrige tjenesteapparat og det allerede eksisterende booppfølgingsarbeidet.
- Videreutvikle metoder for systematisk booppfølging i samarbeid med bydelene, slik at de samlede erfaringene i størst mulig grad kan dokumenteres.
- Prøve ut og foreslå metoder og strukturer for videreføring av samarbeid mellom bydelene og Namsmannen for å redusere antall utkastelser.
- Prøve ut og foreslå metoder og strukturer for samarbeid med utleiery for å redusere antall utkastelser.
- Gjøre et hensiktsmessig utvalg av saker som prosjektet kan arbeide med, gjennom utarbeidelse av aktivitetsplaner.

## **2.2 Administrativ forankring, organisering og sammensetning**

### **Samarbeidsprosjektets styringsgruppe**

Bydel Gamle Oslo ble på oppdrag fra Byrådsavdelingen for velferd og sosiale tjenester tildelt prosjekt- og arbeidsgiveransvar for prosjektet, med sosialsjefen på Grønland som administrativt ansvarlig. Bydelsdirektøren i Bydel Gamle Oslo fikk oppdraget med å nedsette en styringsgruppe for prosjektet. Konstituerende møte ble avholdt først 15. januar 2004, men en forberedende styringsgruppe hadde vært i aktivitet allerede siden sommeren 2003.

Styringsgruppen skal forholde seg til fremdrift og milepæler i prosjektet, og er det organ som har beslutningsmyndighet om dette. I styringsgruppen er Bydel Gamle Oslo representert med henholdsvis bydelsdirektør (leder) og avdelingsdirektør. I tillegg til disse er også Namsmannen og Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester representert. Prosjektleder i Samarbeidsprosjektet fikk funksjonen som sekretær.

Styringsgruppen sikret tilknytning på ledernivå hos de sentrale ildsjeler bak opprettelse: Namsmannen og Bydel Gamle Oslo. Tilknytningen til Oslo kommune sentralt ble gjort gjennom Byrådsavdelingen, og deres representant legger vekt på intervjuet vi gjennomførte med henne at det var nyttig for dem å ha den nærheten til prosjektet som dette muliggjorde.

Etter første driftsår konkluderte prosjektet med at de hadde vanskeligheter med å få forankret problemstillinger, metodeforslagene og prosjektet som helhet i de to bydelene Grünerløkka og Sagene. Det var behov for å få forankret prosjektet på administrativt nivå for å bedre rammebetingelsene, mulighetene for faktisk påvirkning og at bydelenes tjenesteapparat fulgte opp de forpliktelser som prosjektet mente de hadde i henhold til deltagelsen i Samarbeidsprosjektet. Bydelsdirektørene i de to bydelene ble derfor invitert til å bli medlemmer i styringsgruppen, og har deltatt i 2005 og 2006. Et slikt tiltak ble støttet i vår første evalueringsrapport og har vist seg svært hensiktsmessig. Prosjektet har selv merket at utvidelsen av styringsgruppen har hjulpet på mulighetene for å komme i dialog med bydelenes tjenesteapparat.

Den ene bydelsdirektøren sier i intervju med oss at prosjektet hadde lite forankring hos ham i 2004. I bydelen ble prosjektets rolle oppfattet som uklart på flere måter. Bydelsdirektøren nevner blant annet at eierforholdet ble ansett som uklart. Var det Namsmannens prosjekt, Bydel Gamle Oslos prosjekt eller var prosjektet mer egendrevet av engasjerte prosjektmedarbeidere? Det var ikke klare forventninger til hva prosjektet skulle gjøre, og hva slags posisjon det hadde i forhold til andre boligsosiale diskusjoner og aktiviteter i bydelen. I 2004 hadde således prosjektet levd sitt eget liv i og samarbeidet med 1. linjen, mens man på administrativt nivå hadde trukket seg tilbake. Bydelsdirektøren er tydelig på at deltagelse i styringsgruppen har medført en større forståelse av prosjektet.

Den andre bydelsdirektøren som kom inn i styringsgruppen i 2005 hadde ikke fungert som bydelsdirektør året før. I sin daværende lederstilling i bydelen i 2004 hadde han «kjennskap til, men ikke innsikt i prosjektet. Han sier i intervju at deltagelse i styringsgruppen fra 2005 var viktig og ga innsikt i prosjektet og opplevdes som engasjerende. Han tillegger at dette ga ham et annet grunnlag for å forsøke å «trykke på» sosialtjenesten, det vil si få dem til å gi rom for prosjekt og komme i dialog med dem. I kapittel 5 vil vi komme nærmere inn på hvordan ledelsen i bydelenes sosialtjeneste selv opplevde samarbeidet med prosjektet.

Deltagerne i styringsgruppen er generelt sett fornøyde med prosjektet, og den funksjon styringsgruppen har spilt overfor dem. De har hatt fire møter i året. Prosjektet skulle få godkjenning av prioriteringer og planer fra dette organet, derfor ble det, så langt vi skjønner, til tider for lang avstand mellom møtene. Prosjektet gikk og «ventet» på å få klarsignal fra styringsgruppen til å iverksette større aktiviteter som krevde godkjenning. Vi har ikke data som tilsier at dette har medført forstyrrelser i prosjektets arbeid for måloppnåelse, men noen aktiviteter ville muligens ha kunnet bli startet noe tidligere, noe som kunne ha gitt positive effekter. Det kan være problematisk å ha en topptung styringsgruppe for et prosjekt som dette, da dette kan gå ut over fleksibiliteten og muligheten til forholdsvis raskt å endre prioriteringer underveis. Samtidig var det viktig å få en opplevelse av eierskap til prosjektet i

ledelsen i administrasjonen i bydelene. En annen struktur på beslutningssystemet ville kunne gått ut over behovet til styringsgruppens medlemmer for innsikt, deltakelse og innflytelse som en opplevelse av eierskap forutsetter.

### **Samarbeidsprosjektets referansegruppe**

Prosjektets referansegruppe ble nedsatt og hadde sitt første møte i november 2003. Den var ment å skulle sikre prosjektets forankring i de samarbeidende instanser, og gruppens oppgave er formulert som å være å gi bidrag til den faglige utformingen av prosjektet, samt å bidra til at forholdene legges best mulig til rette i de berørte virksomhetene (Brev 03/941–7, datert 3.11.03). Deltagerne har vært prosjektleder, som også her har vært sekretær, avdelingssjef Bydel Gamle Oslo, sosialsjef på Grønland sosialsenter (Bydel Gamle Oslo), sosialsjef på Torshov sosialsenter (Bydel Sagene), rådgiver i bydelsadministrasjonen fra Bydel Grünerløkka, representant fra Namsmannen (seksjonsleder), samt informasjonsdirektøren i Boligbygg Oslo KF fra våren 2004. Sosialsjef på seksjon for oppfølging på Grünerløkka sosialsenter deltok også fra høsten 2005.

Vi anbefalte i oppstartsevalueringen at representanter for brukerne/beboerne skulle trekkes mer aktivt inn i prosjektet, og da gjerne som del av referansegruppen. Vi anbefalte også at representant for private utleiere burde trekkes inn, gjerne på samme måte. Denne anbefalingen ble ikke tatt til følge. Så langt vi kan skjønne handler dette om at det var en usikkerhet om hvorvidt en ytterligere økning av antallet av deltagerne i gruppen ville gjøre den for stor og uhåndterlig. Våren 2005 var prosjektledelsens ønske å få referansegruppen til å bli mer rettet mot å debattere prosjektets rolle og virkemåte, og i mindre grad at den skulle være saksorientert og diskutere utkastelsesfenomenet. Referansegruppen hadde helt tydelig en møteplassfunksjon for samarbeidspartneren, og det var så langt vi har skjønnet rimelig høy temperatur og steile fronter i starten. Ansvarsskyvingen i begjæringssaker som prosjektet fant i oppstartsfasen når de var i kontakt med aktørene de skulle samarbeide med, kom mye til uttrykk i referansegruppen. Representanten fra Boligbygg forteller at særlig de fikk mye kritikk, og at frustrasjonsnivået var høyt. Slik vi forstår relasjonen internt i referansegruppen, var det nok hensiktsmessig for Boligbygg å benytte informasjonssjefen i denne rollen. Hennes oppgave for å skape grobunn for dialog var å få de andre til å forstå Boligbyggs handlingsbetingelser i henhold til de rammebetingelser Boligbygg opplevde at de opererte innenfor, og bakgrunnen for deres rutiner og «firkantethet».

Men hensyn til vår anbefaling om å utvide referansegruppen med representanter fra de parter som er i konflikt i en begjæringssak: leietager og utleier, kan man også stille spørsmål om hvem som skal representere leietagerne. En utvidelse som

for eksempel hadde medført deltagelse fra Leieboerforeningen og/eller Oslo kommunale leieboerforening, samt en privat utleier og/eller Huseiernes landsforbund, kunne medført at referansegruppen ble enda mer en interessant møteplass og arena for diskusjoner. Det er mulig at en utvidelse ville gjort referansegruppen lite håndterlig med tanke på dens rolle ovenfor Samarbeidsprosjektet. Å hente inn nye grupper som står institusjonelt i en delvis interessekonflikt underveis inn i en etablert struktur som referansegruppen utgjorde, ble altså ikke gjort. Vi har forståelse for at vår anbefaling ikke ble tatt til følge, men vi tror at en noe annerledes sammensetning av referansegruppen fra starten av kunne vært hensiktsmessig.

### **Samarbeidsprosjektets fysiske plassering, arbeidsfordeling og kompetansesammensetning**

I august 2003 ble stillingene til prosjektet utlyst (Aftenposten 15. august 2004) og intervjuer ble gjennomført, og fra og med 1. januar 2004 besto prosjektet av fem ansatte: en prosjektleder og fire prosjektmedarbeidere. Prosjektleder startet i sin stilling i november 2003, mens to av prosjektmedarbeiderne startet i desember og to i januar 2004. Alle de prosjektansatte fikk tre dagers opplæring hos Namsmannen i perioden november 2003 til januar 2004. Alle de fem prosjektansatte er ansatt i Bydel Gamle Oslo, og arbeidsgiveransvaret er lagt i linje, det vil si til en av sosialsjefene i bydelen, nærmere bestemt til sosialsjefen ved Grønland sosialsenter.

Hvor stillingene skulle plasseres ansettelsesmessig var gjenstand for diskusjon mellom bydelene i utarbeidelsen av prosjektbeskrivelsen sommeren 2003, men alternativet om at alle i prosjektet skulle være innplassert under samme bydel stillingsmessig, ble valgt. Argumentet for lokal ansettelse var at dette ville gi prosjektmedarbeideren rett til innsyn i sosialsaker. Dette ble da også problematisk i den ene bydelen i oppstarten av prosjektet, ettersom de tolket regelverket strengt, men uklarhetene rundt prosjektets mandat overfor bydelene i oppfølgingen av begjæringssaker ble løst gjennom en utforming av skriftlig rutine for hvordan samarbeidet skulle foregå. I balansen mellom det å gi bydelene eierskap i prosjektet og prosjektets behov for ikke å miste styringen over den prosjektansatte, som kunne være en risiko ved ansettelse i ulike bydeler, valgte man en løsning som i ettertid skapte noe vanskeligheter for prosjektets forankring i bydelenes tjenesteapparat. At prosjektleder selv har hatt kontroll over hvilke arbeidsoppgaver som den enkelte skulle prioritere, har imidlertid gitt prosjektet større frihet og fleksibilitet til å forfølge målsettingene enn hvis ansettelsene var spredt på de tre bydelene.

### **Plasseringen av de ansatte**

Prosjektet ble fysisk forankret i de respektive bydelene gjennom at tre av prosjektmedarbeiderne har kontor og sin daglige arbeidsplass ved hvert sitt sosialsenter.<sup>14</sup> I overensstemmelse med prosjektskissen er prosjektleder samt en prosjektmedarbeider lokalisert hos Namsmannen. Som regel har alle prosjektets ansatte møttes her en dag i uken til prosjektmøte.

Det lå som en forutsetning i prosjektskissen at bydelene skulle knytte prosjektmedarbeiderne opp til de delene av det lokale tjenesteapparatet som var mest hensiktsmessig med tanke på booppfølging. Dette for å sikre prosjektet tilgang til opplysninger om saker i bydelene, som registreres i datasystemene til sosialtjenesten. I disse basene ligger det blant annet informasjon om hvilke tiltak som er prøvd ut i bydelenes egne saker. Lokalisering i bydel skulle også legge forholdene til rette for at prosjektmedarbeiderne skulle kunne bistå bydelens ansatte i arbeidet med oppfølging av begjæringssaker.

Plassering hos Namsmannen ble gjort både fordi prosjektet hadde sin opprinnelse der, og fordi man som del av prosjektet skulle kartlegge Namsmannens rutiner i forbindelse med begjæringssaker. Det var viktig for prosjektets fremdrift å få rask tilgang og innblikk i begjæringssakene, og tidsmessig er da plassering hos Namsmannen hensiktsmessig, ettersom det er dit begjæringene kommer og registreres. Denne organisasjonsmodellen ble også valgt for å styrke samarbeidet mellom bydelens tjenesteapparat og Namsmannen. Tilstedeværelse på sosialsentrene skulle bidra til at bydelen via sitt sosialsenter raskt skulle sikres informasjon om personer som stod i fare for å miste sin bolig, og at de dermed raskere skulle kunne sette inn nødvendige tiltak. Tidsaspektet i begjæringssakenes gjennomføring og rask tilgang på informasjon som kunne legge grunnlag for eventuell inngripen i sakene, var altså til stede.

### **Fordeling av arbeidsoppgaver**

Prosjektleder og den prosjektansatte hos Namsmannen skulle følge Namsmannens prosedyrer og rutiner i begjæringssakene, samt kartlegge og etablere database over opplysninger knyttet til rutiner og individer i alle begjæringssakene i de tre bydelene fra 1. januar 2004. Prosjektleder hadde ansvaret for å utarbeide aktivitetsplaner for

<sup>14</sup> Som vi påpekte i delrapport 1, var ikke valgene av kontorer i de tre bydelene tilfeldig. I hver av bydelene er det flere sosialkontorer. I Bydel Gamle Oslo ble prosjektmedarbeideren fysisk plassert på Grønland sosialsenter, fordi det var der denne bydelens, på den tiden eneste, booppfølger var lokalisert. Grønland sosialsenter hadde også de fleste av begjæringene om utkastelse i bydelen. Grünerløkka sosialsenter ble valgt i denne bydelen av samme grunner som ovenfor. I prosjektperioden har man på Grünerløkka samlokalisert hele sosialtjenesten hit. Begrunnelsen for valg av Torshov sosialsenter fremfor Sagene var at Torshov dekket flest kommunale boliger i bydelen og hadde flest begjæringssaker. I prosjektperioden har Torshov blitt mottakstjenesten for sosialetaten i hele bydelen, og Sagene har ansvaret for oppfølging. Her ble forøvrig begge kontorene samlokalisert juni 2006.

prosjektet, samt legge disse frem for prosjektets referansegruppe til drøfting og til styringsgruppen for godkjenning. Den andre prosjektansatte ved Namsmannens kontor hadde som arbeidsoppgave blant annet den tekniske gjennomføringen og utviklingen av kartleggingsverktøyet.

De tre ansatte som satt på sosialsentrene fikk i henhold til plasseringen ansvaret for prosjektets arbeid i hver sin bydel, med støtte fra de to som satt ved Namsmannens kontor. De tre skulle både skaffe informasjon og kartlegge bydelens organisering og arbeid rettet mot målgruppen.

Fra oppstarten av hadde de to ved Namsmannens kontor tilgang til sosialtjenestens datasystemer. Av datatekniske årsaker mistet de denne tilgangen seinere i prosjektperioden, og det ble derfor nødvendig at de tre som satt i sine respektive bydeler fikk ansvaret for å finne frem informasjon om de beboere som Namsmannen fikk begjæringer på. Dette gjorde naturlig nok selve kartleggingsjobben mer tungvint, men det fikk etter hva vi har forstått ingen innvirkning på prosjektets muligheter til å fange opp spesielle saker de ville selv ta initiativ til å se nærmere på, ut fra kjennetegn ved beboer eller hushold (høy alder, barnefamilie og så videre). Dette var informasjon som ligger i Namsmannens registrering av saken.

### **Kompetansesammensetningen i prosjektet**

I stillingsannonsen ble det formulert følgende kompetansekrav for de prosjektansatte: Sosionomutdanning eller annen relevant utdanning på høyskole- eller universitetsnivå, erfaring fra boligsosialt arbeid, kjennskap til kommunal forvaltning, god skriftlig og muntlig formuleringsevne og personlig egnethet og samarbeidsevne. Tilleggskrav til prosjektleder var erfaring fra prosjektarbeid og/eller prosjektledelse.

Fire av de prosjektansatte har sosialfaglig bakgrunn og bred erfaring fra sosialkontorer i Oslo og andre tjenester i bydel og kommunale etater. Den siste prosjektmedarbeideren var ikke sosialfaglig utdannet, men hadde blant annet erfaring fra boligrelatert arbeid som boligkonsulent på sosialkontor og førstekonsulent i boligvirkemiddelstaten (senere Helse- og velferdsetaten), Oslo kommune. Vedkommende sluttet i prosjektet i 2005 etter lengre tids sykmelding. En vikar med samfunnsvitenskaplig utdanning og kompetanse ble hentet inn etter hvert i sykmeldingsperioden, og han fikk høsten 2005 engasjement og fungerte i stillingen frem til sommeren 2006. Samlet sett representerte de som ble ansatt en bred og sammensatt sosialfaglig kompetanse. Det eneste i ansettelsesprosessen som ikke var i henhold til de uttrykte ønsker fra Namsmannen og bydelene, var at den ansatte prosjektleder ikke hadde erfaring med prosjektledelse. Det må understrekes at ingen av våre informanter har gitt uttrykk for at dette har hatt negativ innvirkning på prosjektets gjennomføring, og det er heller ikke vår vurdering. Vi antar, uten at vi har data på dette området, at prosjektets bruk av en veileder (teamcoacher) i prosjektperioden har bidratt positivt for driften og gjennomføringen av prosjektet. Veilederen har hjulpet

dem med organisering, arbeidsdeling, gjennomføringsstrategier og så videre. Prosjektmedarbeiderne selv oppgir at dette har vært svært nyttig.

Ansettelsene kan sees på som et uttrykk for vektleggingen av boligsosialt arbeid og oppfølging, og for viktigheten av samarbeid med sosialtjenesten i begjæringssaker, altså den siden av prosjektet som skulle arbeide individrettet. Prosjektet var også avhengig av å ha sosialfaglig kompetanse for å kunne få legitimitet og fungere innenfor de tre bydelenes sosialtjenester. Videre var det ingen av de ansatte som hadde spesialkompetanse rettet mot systematisk kartlegging. Slik prosjektet utviklet seg over tid med mye bruk av kartleggingsverktøyet til produksjon av statistikk, større vektlegging på organisering av samarbeidsrelasjoner, systemarbeid og arbeid med å påvirke retningslinjer og rammebetingelser, kan man i ettertid hevde at kompetansen ikke var bredt nok sammensatt utover det sosialfaglige. Som vi påpekte i første delrapport fra evalueringen, mente en av våre informanter, en sosialsjef, at kompetansesammensetningen burde vært bredere, men vi har ikke data som skulle tilsi at dette var et alternativ som var oppe i utarbeidelsen av prosjektplanen og planleggingen av prosjektet. Ingen av dem vi har intervjuet i forbindelse med underveisevalueringen har trukket frem kompetansemangler som et problem. Snarere blir det lagt vekt på den kompetansen prosjektleder har fremvist når det gjelder å drive prosjektet og oppnå resultater. Det gjelder også prosjektmedarbeidernes kompetanse når det gjaldt å komme i kontakt med brukere, aktivere omgivelsene og få til løsninger for beboere med behov for bistand og/eller oppfølging. Vi tror dette handler om at prosjektmedarbeiderne har vært dyktige til å benytte kompetansen hos samarbeidspartnerne på områder de ikke selv hadde spesialkompetanse på, for å få til løsninger på systemnivå. Videre har de hatt en god forankring i ledelsen, da særlig i den bydelen de var ansatt i, hos ledelsen hos Namsmannen og i Byrådsavdelingen sentralt i Oslo. De som sto bak prosjektets fødsel har, så langt vi kan se, vært lyttende til prosjektets ideer, brukt deres kompetanse og bistått dem ved behov. Videre har de gjennom den kompetanseoppbyggingen de har hatt i teamet på hvordan begjæringssaker forstås og behandles hos ulike aktører, fungert som brobyggere mellom samarbeidspartnerne. Med en fot hos Namsmannen og én i bydelene har de kunnet kommunisere med begge «leire».

## **2.3 Samarbeidsprosjektets prioriteringer og aktiviteter i prosjektperioden**

For å få til en reduksjon i antallet begjæringer kreves det tiltak og rutiner for å komme i kontakt med brukere, å informere om situasjonen, eventuelt fange opp personer som trenger ulike former for bistand, *før* selve begjæringen oppstår. Prosjektets satsing

på individorientert boligsosialt arbeid måtte derimot i første rekke ta utgangspunkt i saker der en begjæring om utkastelse faktisk er sendt til Namsmannen, og der man måtte prøve ut tiltak for å forhindre at saken førte frem til en faktisk utkastelse. Vi stilte i kapittel 1 spørsmålet om hvordan prosjektet har prioritert i forhold til disse to målsettingene. Med hensyn til de aktiviteter de har gjennomført kan vi derfor spørre oss om hvordan de har balansert mellom direkte boligsosialt arbeid og indirekte strukturelle tiltak i prosjektperioden?

Videre har delmålene til prosjektet hatt utgangspunkt i a) kunnskapsbehovet på området, b) ønsket om metoder som kan benyttes i arbeidet med å forhindre begjæringer og utkastelser som henholdsvis rettes mot leietagerne og mot samhandlingen mellom de aktører som har mulighet til å påvirke leietagernes handlinger og/eller begjæringsprosessens utfall, og c) ønsket om at positive effekter av prosjektet hos samarbeidspartnerne skal bestå også etter prosjektets avslutning.

Vi skal i det følgende gi en kortfattet oversikt over noen sentrale aktiviteter prosjektet har gjennomført i prosjektperioden, og sammenholde dette med hvilke prioriteringer de har vært uttrykk for. Innholdet og erfaringer med de mest sentrale arbeidsoppgavene vil bli gjort i kapitlene 3–5.

Prosjektet har selv utarbeidet en liste over prosjektets arbeidsoppgaver, ordnet tidsmessig etter de fem halvårene de har vært aktive (Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser 2006b).<sup>15</sup> Deres egne oppsummeringer over sentrale temaer i hvert av de fem halvårene er som følger (op.cit):

Våren 2004: «Finne ut hvem som mottar begjæring, kartlegge hvilke utfordringer de ulike instansene så, synliggjøring av prosjektet i bydel, forholdet Boligbygg – bydel, avklaring av samarbeidsrutiner.»

Høsten 2004: «Hva skal til for å unngå gjentakelse? Økonomikurs, ytterligere forankring av prosjektet i bydel, enkeltsaker, Namsmannens muligheter for å utsette saker (lovendringsforslag), metode-/rutinediskusjoner som start på utarbeidelse av modellen»

Våren 2005: «Forvaltningsordningen, sosialkontorets behandling av restanse-saker – likebehandling, samarbeid ulike tjenester imellom, bruk av bostøtte, innflytningsprosessen i kommunale boliger, prosessevne, nivå på rettsgebyrene, ny borettsalgslov, håndtering av krisesaker.»

Høsten 2005: «Barnefamilier, bruk av bydelsoverlegene, høye rettsgebyrer, forbruksgjeld, samarbeid mellom utleier, bydel og namsmann.»

<sup>15</sup> Denne listen er lagt som vedlegg bakerst i denne evalueringsrapporten.

Våren 2006: «Oversendelse av informasjon fra utleier til bydel, videreføring av samarbeid mellom utleiery, bydel og namsmann, arbeidet rettes mot resten av Oslos bydeler.»

Grovt sett beveget prosjektet seg fra et 2004 preget av kunnskapsoppbygning og kartleggingsorientering, over til vektlegging av individuelt arbeid ovenfor spesielt utsatte beboere, samt samarbeid med Boligbygg som den utleieren som hadde flest av disse beboerne. I 2005 gikk prosjektet, som de selv oppgir i oversikten over arbeidsoppgaver, over mot mer systemrettet og samarbeidsrettet arbeid i 2005 og mindre individrettet arbeid. Dette «kulminerte» i deres utarbeidelse av planer for pilotprosjektet, og oppstarten av dette og deres bidrag med å få dette gjennomført. I desember 2005 sendte Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester ut Fellesskriv 6/2005 med beskjed om at de rutiner som var beskrevet her skulle implementeres i bydelene. Vi vil i kapittel 5 komme nærmere inn på dette fellesskrivet. Dette var to viktige resultater prosjektet oppnådde det året. Arbeidsoppgavene som ble gjennomført i 2005 gir uttrykk for at både samarbeidspartners og leietagernes rammebetingelsene burde endres for å få til en nedgang i saksmengden. Planene for høsten 2006 gjelder formidlingsaktivitet.

Kartlegging har foregått gjennom hele prosjektperioden og er et uttrykk for at prosjektet har hatt behov for, og omgivelsene har ønsket, kunnskap på feltet som kan benyttes videre. Som metodeutviklingsprosjekt har kunnskapsgrunnlaget stått sentralt og uttrykkes også gjennom aktivitetene. En annen aktivitet som har vært løpende, er prosjektets håndtering av kriesaker og saker de selv mener fortjener spesiell oppmerksomhet – av kartleggingsgrunner og/eller fordi det er beboere som kunne ha spesielt behov for bistand. Videre er det særlig fra høsten 2004 blitt arbeidet jevnt med formidling og informasjonsarbeid, og prosjektet har blitt benyttet som ekspertise på feltet av samarbeidspartnerne og etter hvert andre utenfor prosjektets område. Det har i hele perioden vært aktiviteter rettet mot å bedre samhandlingen mellom samarbeidspartnere, men prioriteringen av hvilke relasjoner det ble jobbet mot har variert noe over tid.

I oppstartevalueringen konkluderte vi med at prosjektet fra starten tydelig var rettet mot å opparbeide seg kunnskap om rutiner og arbeidsmåter i begjæringsaker hos faktiske og mulige samarbeidspartnere. Dette ble så fulgt opp av en klar vektlegging av direkte boligsosialt arbeid. Gjengangerne ble målgruppe, og bakgrunnen var i første hånd at ved å gjøre noe med disse ville man både kunne få en direkte effekt i form av færre begjæringsaker og utkastelser. Kartleggingen gjorde prosjektet i stand til å skaffe ny kunnskap, både om de enkeltpersoner og de grupper dette gjaldt, og om hvordan systemene fungerte i de forskjellige typer saker. Vi anbefalte at prosjektet skulle rette mer oppmerksomhet mot systemarbeid, og konkluderte med at prosjektets egen kartlegging samt det direkte boligsosiale arbeidet første halvår

var en *forutsetning* for økt prioritering av systemarbeid. Vi mener at prosjektets gjennomføringen av arbeidsoppgaver fra 2005 av støtter denne konklusjonen.

I evalueringens første delrapport viste vi til at de prioriteringene som i startfasen ble gjort vedrørende utvelgelsen av saker for den individrettede innsatsen, med fokusering på gjengangere, har hatt som en til dels uintendert konsekvens at man i hovedsak jobbet med sosialklienter. Hovedgruppen i statistikken – den enslige, forholdsvis unge mannen – har aldri vært prioritert som sådan. Prosjektet fikk ikke organisert en direkte satsing rettet mot debutantene. At prosjektet mye rettet innsatsen mot aktive og passive sosialklienter, og da særlig gjengangerne i denne gruppen, uttrykker dels at det, foruten i en del krisesaker, var her behovet for bistand var størst. Det uttrykker også noe om hvilke prioriteringer som ble gjort av samarbeidspartnerne, da særlig bydelenes sosialsentre. Fokuset bidro til at det strukturelle arbeidet i oppstarten i stort monn ble rettet mot sosialkontorene og Boligbygg på utleiersiden, på bekostning av blant andre de private utleierne. Det ble for eksempel ikke gjort forsøk på å endre samarbeidsrutinene overfor Namsmannen, og de private utleierne ble ikke involvert i forsøk på endring av samarbeidsrutiner. Vi støttet i den rapporten prosjektets planer om å rette oppmerksomheten mer mot debutantene, som tross alt utgjør halvparten av sakene. Dette kunne også bidra til å få til mer strukturarbeid rettet mot de private utleierne.

Private utleiere var ikke prioritert høsten 2004. Prosjektet hadde kontakt med fem private utleiere i oppstartfasen og det er tydelig at prosjektet til tider fant det vanskelig å samarbeide med en del av utleierne. Når prosjektet så tok opp igjen kontaktetablering med de private utleierne våren 2005, ble de positivt overrasket over velvilligheten og interessen fra mange av disse. Samtidig uttrykte de frustrasjonen ovenfor de utleierne de mente opererte «i gråsonen» («cowboyene») og tydelig viste manglende interesse for at prosjektet skulle gå dem nærmere i sømmene. Etter hva vi skjønner, har bydelene mot slutten av prosjektperioden, blant annet med bistand fra prosjektet, begynt systematisk å opparbeide kontakt med de store utleierne i sine områder.

Det er aktiviteter og prioriteringer i prosjektperioden som ikke direkte har ført frem til metoder som kan benyttes til å redusere antallet begjæringer og/eller utkastelser eller, som vi skal se i kapittel 3, gitt kunnskap som kan gi bakgrunn for metoder. Ønsket om å starte økonomikurs for debutanter var et uttrykk for prioritering av den gruppen. Dette gikk ikke, men selv om dette ikke ble implementert, har prosjektet foreslått dette som et virkemeiddel som eventuelt andre kommuner eller bydeler kan benytte seg av. Som vi skal se i neste kapittel, er det heller ikke gitt at all kartleggingsaktivitet medfører klar nytteverdi. Men i kunnskapsproduksjon må man ta høyde for at det ikke alltid handler om å komme frem til entydige, klare funn, og at dette ikke tilsier at oppgaven ikke burde vært gjennomført. Det er, så langt vi

har brakt på det rene, ingen arbeidsoppgaver som har innebåret mye ressursbruk og blitt videreført uten at prosjektet har vurdert nytteverdien i henhold til målsettingene. Aktivitetsplanene er i all hovedsak fulgt opp på en god måte. Jevnlig interne evalueringer og sikring av at prioriteringer og valgte arbeidsoppgaver var forankret i styringsgruppen, tror vi har bidratt positivt i den retning.

### **Aktiviteter rettet mot samarbeidspartnerens rammebetingelser**

Særlig prosjektets arbeid med å få til systemendringer i form av endrede rammebetingelser for aktørene som involveres i begjæringsaker er interessant. Det fremkommer ikke i prosjektets planer at dette skal være en måte å jobbe på. Prosjektet oppdaget i sin samhandling med samarbeidspartnerne at de rammene de opererte innenfor i noen tilfeller var dysfunksjonelle for å oppnå bedre samarbeid internt, med hverandre og beboer. Som vi rapporterte i vår oppstartsevaluering, var prosjektleder høsten 2004 tydelig i å formidle at det måtte tas ansvar på administrativt og politisk nivå for å få redusert antallet begjæringer og utkastelser.

Deler av arbeidet med rammebetingelser kan ses på som en indirekte måte å få implementert ønskede endringsforslag i bydelenes tjenesteapparat. Allerede fra våren 2004 ble prosjektet benyttet av Byrådsavdelingen for velferd og sosiale tjenester. De bistod med utforming av et brev til alle bydelene om hensiktsmessige måter de kunne jobbe på, med anmodning om at de måtte prioritere arbeid med å få ned antallet begjæringer og utkastelser. Brevet inneholdt en oversikt over tiltak og virkemidler som kan benyttes for å forhindre begjæringer og utkastelser. Samtidig startet en i begynnelsen kvartalsvis, etter hvert halvårlig, rapportering med begjærings- og utkastelsesutvikling for bydelene. Brevet påla ikke bydelene rutineendringer, men brevet og rapporteringen signaliserte at Byrådet i Oslo hadde fokus på tematikken. Bydelene hadde dermed mulighet til å sammenligne seg jevnlig når det gjaldt antall begjæringer og utkastelser som måltall, hvis de ønsket det. Våren 2006 bisto prosjektet Byrådsavdelingen med å utarbeide rutiner for Fellesskrivet 6/2005. Dette pålegger bydelene i Oslo en arbeidsmåte i henhold til mange av prosjektets forslag.

Prosjektets arbeid med lovendringsforslag, fra høsten 2004 av, rettet mot namsmanns muligheter for å utsette saker, er et eksempel på hvordan prosjektet bisto overfor mulige endringer av rammebetingelsene. Dette arbeidet startet høsten 2004. De har også vært engasjert i arbeidet og diskusjonene på flere områder som kan ha innvirkning på antallet begjæringer og utkastelser i hushold med dårlig økonomi, ikke bare i Oslo, men ellers i landet også. Dette er, foruten forvaltningsordningene, bruken av bostøtteordninger, forbruksgjelden og nivået på rettsgebyrene. De har også kommet med konkret forslag (i årsrapporten for 2004) om at en samordning av dato for utbetaling av trygdeytelser og bostøtteordninger vil kunne virke positivt for dem med lav inntekt og mange innbetalingsdatoer til konto i måneden. Leietager vil da kunne ha nok midler på konto til å dekke husleia på et tidspunkt i måneden.

Prosjektet har videre vært engasjert i spørsmål om forvaltningsordningen. Forvaltning er et virkemiddel som projektet har gitt tydelig uttrykk for er for lite benyttet. Tungvintheten og ressursbruken knyttet til bruken av forvaltning er vanlige oppgitte årsaker for at den ikke benyttes i større grad ovenfor personer som stadig opparbeider husleierestanse. I Kommunal- og regionaldepartementet arbeides det med retningslinjene for bruk av forvaltning for personer med disponeringsproblemer. Det har utgitt en rapport som er utarbeidet av AGENDA Utredning & Utvikling AS (Kommunal- og regionaldepartementet/AGENDA 2005) med eksempler og erfaringer på forvaltningsordninger i seks norske kommuner. Prosjektleder for Samarbeidsprosjektet har sittet i referansegruppen som ble opprettet i forbindelse med oppdraget.

Så langt vi skjønner må engasjementet på disse områdene – på samme måte som med spørsmål om bruk av forvaltningsordninger – være et resultat av de erfaringer projektet fikk i sitt kartleggingsarbeid og oppfølgingen av individuelle saker i løpet av 2004. De aktører i projektets omgivelser som ønsket innspill på disse områdene har kunnet støtte seg på og bruke projektets kompetanse.

Vi må også trekke inn det arbeidet projektet gjorde i forbindelse med den nye borettslagsloven. Spesielt var dette knyttet til spørsmålet om namsretten kunne ha varslingsrutiner ovenfor sosialkontorene ved begjæring om tvangssalg, på samme måte som Namsmannen hadde med begjæringer om utkastelse av leid bolig. Denne loven er svært viktig også med hensyn til videreføring av arbeidet rettet mot nivået på begjæringer og utkastelser. Vi gir derfor en kort beskrivelse av loven og mulige implikasjoner.

### **Den nye borettslagsloven**

Den nye borettslagsloven kan påvirke antallet som mister boligen etter kontraktsbrudd, og den har påvirket antallet begjæringer om utkastelser, ettersom borettslagene nå er ute av den statistikken (jf kapittel 2).

Det var i tiden før den nye borettslagsloven trådte i kraft (15. august 2005) en del usikkerhet om for det første hva dette ville innebære rent konkret i forhold til antallet personer som faktisk mistet boligen sin. Konsernsjef i OBOS uttrykte blant annet bekymring over dette i *Obosbladet* nr. 4 2005. Det er vanskelig å fastslå effekten av denne loven så langt, ettersom en overgang til tvangssalg gir saksøkte lengre tid enn i en begjæringssak, noe som også kan føre til opparbeidelse av større gjeld. Som etterlyst av OBOS (op.cit.) ble det fra 2006 innført en ordning som gjør at namsretten varsler sosialtjenesten ved begjæring om tvangssalg, men rutinene er her noe annerledes enn hva gjelder begjæring om utkastelse ovenfor leietagere. Sosialkontoret har to uker på seg fra de får varsel til namsretten behandler saker, noe som pådrar den saksøkte hele ni rettsgebyr ekstra (som per 2006 utgjør 7740 kroner). Dette kommer i tillegg til de 2,1 rettsgebyrer som pålegges ved begjæringen. Kostnadene

ved tvangssalg i form av gebyrer er altså langt høyere enn ved begjæring om utkastelse, men saksøkte har langt mer tid til å fremskaffe midler og få tvangssalget stoppet. Saksøkte har på grunn av at prosessen tar lang tid også «mulighet» til å pådra seg langt høyere gjeld hvis betalingen stopper helt opp i perioden. Hvorvidt loven vil få effekter på det samlede antallet som faktisk mister boligen sin, må vi la ligge til neste delrapport i denne evalueringen. Hele prosessen med tvangssalg kan ta opp til et år, og tallgrunnlaget for 2006 bør derfor foreligge før eventuelle konklusjoner kan trekkes. Generelt sett er fellesgjeldutgifter lavere enn husleierestanser, og etter som det er selveiere som bor i borettsalgsleiligheter er privatøkonomien ofte sterkere og mer robust enn hos mange i utleiemarkedet. Boligen har også en verdi som selv ved tvangssalg naturlig nok tilfaller eier. Såfremt den saksøkte ikke også har misligholdt eventuelt boliglån fra bank, er det for eksempel mulighet for å refinansiere boligen for å betale gjelden til borettslaget. I vår første delrapport fant vi at i 36 prosent av begjæringssakene i 2004 i Oslo var borettslag saksøker, og disse sto for 16 prosent av de gjennomførte utkastelsene (Øverås, Fyhn og Sandlie 2005: 56; 61). Begge andelene har vært fallende i perioden 1996–2004. Det har altså over lengre tid vært stadig færre i borettslag som har mistet boligene sine på grunn av økonomisk mislighold ovenfor borettsaget, og spørsmålet er da om dette er en trend som vil snu som effekt av loven.

## **2.4 Prosjektets dokumentasjon og informasjonsaktiviteter**

Prosjektet har samlet sett uten tvil dokumentert sine aktiviteter og resultater på en tilfredsstillende måte. Videre har de gjennomført informasjonsarbeid rettet inn mot samarbeidspartnere og generelt fungert som talskvinner for arbeidet med å få en nedgang i antallet utkastelser. De har også drevet formidlingsarbeid ovenfor interesserte aktører i Oslo og utenfor Oslo. Vi skal i det følgende underkapitlet beskrive denne delen av prosjektets aktiviteter og arbeid. Dette må ses på delvis som et grunnlag for den analyse som skal gjøres i delrapport 3 når det gjelder evalueringen av potensialet for overføring av metoder og rutiner til videre boligsosialt arbeid i Oslos bydeler og i landet forøvrig. Dokumentasjonen fra prosjektet er en sentral måte å la andre få innsikt i erfaringer og metoder for å begrense antallet begjæring og gjennomførte utkastelser.

## Dokumentasjon

I vår oversikt over datamaterialet for undervisevalueringen i kapittel 1 beskrev vi kort prosjektets dokumentasjon. Prosjektet har valgt ikke å skrive en endelig slutt-rapport, men heller samle rapportene i et kompendium (Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser 2006b). I dette er alle rapporter fra prosjektperioden samlet. Dette er:

- Halvårsrapport 2004
- Når døren blir strengt. Årsrapport 2004
- Statistikkrapport for Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser 2005. Nedgang i antall begjæringer og utkastelser Årsrapport for 2005
- Sammen om å redusere utkastelser – Et pilotprosjekt.
- Hva skjer med beboerne etter en utkastelse, og hvordan opplevdes det?
- Samarbeidsprosjektets arbeid 2005 og våren 2006.

I kompendiet finnes også en oversikt over de arbeidsoppgaver prosjektet har utført i perioden, prosjektbeskrivelsen fra oktober 2003 med blant annet målsettinger, organisering, metoder og forankring, samt en (egen) vurdering av prosjektets mål-oppnåelse.

Av annen tilgjengelig dokumentasjon er de ni nyhetsbrevene de har sendt ut å finne på prosjektets nettside. Der ligger også halvårsrapporten for våren 2005 (Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser 2005b) og statistikkrapporten som dekker de tre første kvartalene av 2005 (Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser 2005c).

Rapportpubliseringen er et klart uttrykk for at prosjektet har prioritert at deres aktiviteter skal dokumenteres. Rapportene gir et samlet sett godt bilde av prosjektets aktiviteter, prioriteringer og utfordringer underveis i prosjektperioden. Prosjektet skal bistå sine samarbeidspartnere i prosjektet med forslag som kan få ned antallet saker. I sin dokumentasjon har de gitt anbefalinger om hvordan utleiery, Namsmannen, sosialkontor og andre tjenester i bydelene bør endre praksis på området. Med hensyn til mulighetene for at erfaringene fra arbeidsmodellen som ble prøvet ut i piloten skal kunne overføres til andre bydeler og kommuner, er det spesielt positivt at Sammen om å redusere utkastelser – Et pilotprosjekt. (Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser 2006a) er utgitt som egen rapport i tillegg til å være en del av prosjektkompendiet.

Prosjektets arkiv viser videre at de har vært konsekvente med hensyn til at møter skal refereres og slik sett dokumenteres. Naturligvis foreligger det referater fra alle styringsgruppemøter og referansegruppemøter, men prosjektsamlingene, som gjerne var ukentlige, er også referert. Møter med samarbeidspartnere er også referert, og

samlet sett vitner dette om prioritering av denne arbeidsoppgaven og et ønske om å være ryddige og strukturerte. I henhold til det komplekse saksfeltet de har arbeidet innenfor og alle de faktiske og mulige samarbeidspartnere de har forholdt seg til, har så langt vi kan se denne aktiviteten vært hensiktsmessig for prosjektets gjennomføring.

### **Informasjonsaktiviteter**

Prosjektet nevner selv i sin oversikt over arbeidsoppgaver i prosjektperioden (Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser 2006b) en del informasjonsarbeid. Ingen aktiviteter våren 2004 kan defineres som formidlings- eller informasjonsaktiviteter, men prosjektet brukte ressurser på kontaktetablering og slik sett informerte de internt overfor samarbeidspartnere, tjenestene i bydelene, de utleierye de var i kontakt med og så videre. Høsten 2004 startet de med utsending av nyhetsbrev. Brevene er sendt elektronisk til samarbeidspartnere og andre interessenter. De er også sendt lederne for bydelsutvalgene i de tre bydelene. Årsrapporten fra 2004 sendte de også til BU-lederne, til aktuelle komitéledere i bydelene, foruten bredt ut til tjenestene i bydelene og de to ansvarlige byråder (Velferd og sosiale tjenester samt Byutvikling). Prosjektet oppgir videre at de høsten 2004 avholdt fire kurskvelder for beboere i Bydel Sagene i samarbeid med bomiljøtjenesten om blant annet bostøtte og privatøkonomi. Her ble Leieboerforeningen trukket med og holdt innlegg. I årsrapporten fra 2004 viser de til møter hvor målsettingen har vært å gi informasjon og diskutere tiltak i henhold til prosjektets målsettinger. Dette var et bredt spekter av organisasjoner og institusjoner: alle sosialkontorene, andre tjenestesteder, samt bydelsdirektører og avdelingssjefer, i de tre bydelene i prosjektet, alle økonomikonsulenter i Oslo (i regi av Fylkesmannen), Helse- og velferdsetaten (boligkonsulenter i Oslo), Fylkesmannen i Oslo, Sosial- og helsedirektoratet, Husbanken, Prosjekt bostedsløse (Bydel St. Hanshaugen), prosjekt i Trondheim med tilsvarende målsetting om å redusere begjæringer og utkastelser, Leieboerforeningen, Oslo kommunale leieboerforening og Boligbygg. Oppstarten av fagteam i Bydel Sagene skjedde også høsten 2004. Da gikk det under navnet «samtale-/diskusjonsgruppe». De konkluderer i årsrapportenti fra 2004 at informasjonsarbeidet og de diskusjoner de deltok i om tematikken med det brede spekteret av aktører, «har høynet bevisstheten til de ansatte, og at kunnskapen (...) har økt. Dette kan i seg selv endre praksis og tenkemåte som kan føre til en nedgang i antall begjæringer og utkastelser.» (Samarbeidsprosjektet 2005a: 36)

Våren 2005 ble det i januar avholdt et erfaringsseminar, som prosjektet selv i sin rapport om arbeidet i 2005 og våren 2006, betegner som oppstarten av at de skulle jobbe mer systemrettet. Informasjonsarbeid overfor bydelene var også prioritert, da særlig overfor sosialtjenesten, og fagteam i Bydel Grünerløkka og Bydel Gamle Oslo ble igangsatt. Målsettingen var å øke kunnskapen om en rekke temaer

knyttet til gjennomføringen og forhindringen av begjæringer og utkastelser. Alle i fagtemaene fikk tilbud om å være med Namsmannen en hel dag på utkastelser. Prosjektet konkluderer med at de opprinnelige fagteamene ikke hadde fått gjennomført videre informasjonsspredning i sine egne organisasjoner i den grad Samarbeidsprosjektet hadde forhåpninger om. Dette er i henhold til den oppfatning vi også har gitt uttrykk for i evalueringen, og som vi kommer tilbake til i kapittel 5. Våren 2006 ble det etablert et nytt fagteam, nå med ledere i bydelenes tjenesteapparat som målgruppe, med forhåpninger om at kunnskapsøking hos og aktivisering av disse ville bedre informasjonsnivået i organisasjonene. Ved å samle ledere på tvers av tjenestene var det også håp om at dette kunne bedre samhandlingen mellom disse i arbeidet med begjærings saker og gjennomførte utkastelser.

Våren 2005 utarbeidet prosjektet en brosjyre med lettfattelig informasjon til bruk overfor leietagere: «Hva skjer hvis jeg ikke betaler husleia?». Den omhandler hva som skjer i en begjærings sak, hvor leietager kan henvende seg, kontaktinformasjon og så videre: Denne blir av flere av våre informanter trukket frem som et godt virkemiddel, og den benyttes i bydeler, av utleiere (blant annet ved kontraktsinngåelse) og av Namsmannen. Den finnes foruten på norsk også oversatt til arabisk, engelsk, somali og urdu.

På prosjektet Bydel Gamle Oslos internettside har prosjektet samlet ulike rapporter, nyhetsbrev og brosjyren på ulike språk, som kan lastes ned. Her ligger også en beskrivelse av bakgrunnen for prosjektet, målsettinger og kontaktinformasjon.

Prosjektet har, ifølge dets rapportering, også blitt benyttet til formidling på konferanser og seminarer i større og større grad utover i prosjektperioden. De har også hatt prosjekter fra andre byer med samme målsettinger på besøk, og bistått kommuner som har vært i kontakt med dem med rådgiving om virkemidler og arbeidsmåter de kan benytte seg av. De har med andre ord drevet kompetanseoverføring ut over Oslo.

Annen informasjonsspredning har vært at prosjektleder ble intervjuet i et faghefte om boligsosialt arbeid i Oslo kommune, Helse- og velferdsetaten (Oslo kommune 2005: 18–19). Intervjuet omhandlet prosjektets erfaringer så langt, og hva som var sentrale utfordringer for arbeidet, og anbefalte metoder for forebygging av utkastelser. De er også omtalt og intervjuet en god del i mediene.<sup>16</sup>

Prosjektet var i oppstarten avhengig av å benytte informasjon om seg selv og tematikken for å få aktivert og engasjert så vel mulige samarbeidspartnere som en del av de etablerte. Etter den kompetanseoppbygning de gjennomgikk, og ettersom

<sup>16</sup> Blant annet Aftenposten Aften 23. juni 2005, Aftenposten Aften 17. november 2005 og Dagsavisen 3. juli 2006. 29. november 2005 var det et tv-innslag om prosjektet på NRK Norge i dag. Prosjektet trekkes forøvrig frem som et positivt initiativ av statsrådene for justis-, arbeid og sosial-, helse og omsorgsdepartementet og kommunal- og regionaldepartementet i en kronikk om den nasjonale satsingen mot bostedsløshet i VG 18. januar 2005.

kartleggingsaktivitetene bar frukter i form av mer kunnskap om sakene og de ulike aktørenes behandling av disse, har kompetanseoverføringen til deltagerne i prosjektet, men også til mange andre aktører utenfor disse tre bydelene, vært viktig. Vi ser altså tydelig at prosjektets informasjonsaktiviteter stadig har dreid over mot kompetanseoverføring – et ord de selv benytter om aktiviteter av denne type fra høsten 2005 av.

## **2.5 I hvilken grad har prosjektet vært hensiktsmessig forankret, organisert og drevet?**

Vi har over beskrevet de aktiviteter prosjektet har hatt i prosjektperioden, og kan konkludere med at de gjenspeiler de delmålsettinger prosjektet har vært utstyrt med i henhold til planene. I de kommende tre kapitlene skal vi se nærmere på arbeidet med å oppnå hvert av de tre delmålene og bruke våre innsamlede data til å beskrive og vurdere prosjektets gjennomføring.

Vi har også pekt på de forankringsproblemer prosjektet opplevde, og utvidelsen av styringsgruppen til å også bestå av bydelsdirektørene fra Bydel Sagene og Bydel Grünerløkka var et riktig grep i så måte. Som det også vil fremkomme i kapitlene om prosjektets individrettede og samarbeidsrettede arbeid, har forankringen til prosjektet i noen tilfeller vært bedre på ledelsesnivå hos samarbeidspartnerne enn lenger ned i organisasjonene deres. Som vi er inne på i første delrapport fra evalueringen, mener vi at det var riktig å innplassere alle de ansatte under én bydel, men forankringen i de andre bydelene ville kunne bli bedre med klarere krav til dem i henhold til deltagelsen, samt tydeliggjøring av prosjektets formål, arbeidsmåte og behov før oppstart. Mer formidlingsarbeid på forhånd, særlig ovenfor bydelene, tror vi nå, som i første delrapport, ville ha kunnet bidratt til bedre forståelse av hva de skulle gjøre og kunne bistå med. Det ville dessuten kunne bidratt til bedre utnyttelse av de ressurser prosjektet representerte, og ikke minst mindre frustrasjoner.

Som i første delrapport etterlyser vi også nå en større involvering av private utleiere og representanter for leietagerne, men vi er ikke sikre på at prosjektet så langt ville ha kunnet vise til bedre resultater hvis så var skjedd. Prosjektet har vært rettet mot dem som grunnla det, og i stor grad vært rettet mot å bistå de svakeste på boligmarkedet, de som har behov for kommunal bolig eller hjelp fra bydelenes tjenesteapparat for å betale og/eller skaffe seg bolig på det private markedet, samt den største utleieren for dem som har bistandsbehov, Boligbygg. De typiske, forholdsvis unge menn som ikke har aktiv sosialsak, og som ikke oppsøker bistandsapparatet, har aldri blitt en prioritert målgruppe. Kunnskapen om disse er liten, og hvorvidt disse

representerer en gruppe som har behov for å bli definert som en prioritert gruppe, er vanskelig å si. Våre informanter har liten tro på akkurat det. Arbeidsmodellen som ble gjennomført i pilotprosjektet som beskrives i kapittel 5, har som formål at *alle* skal nås, og implementering av en slik arbeidsmåte skal minske risikoen for at de som bør opprettholde sitt boforhold blir kastet ut. Modellen har også det fortrinn at den muliggjør bedre innsats og kontakt med leietager før begjæring foreligger, og kan således bidra til å oppnå den delen av hovedmålsettingen.

Prosjektet har underveis rettet mer innsats mot private utleiere, og opplevde som vi skal se seinere, også at det var interesse blant dem for rådgiving og kunnskap fra prosjektet. Dette arbeidet kunne muligens vært prioritert høyere tidligere i prosjektperioden, og kunne medført at flere private utleiere kunne deltatt i pilotprosjektet, noe som hadde vært en fordel. Bedre kontakt og dialog mellom bydeler og utleiere i bydelene som direkte eller indirekte har store inntekter fra bydelenes sosialbudsjetter, er en positiv måte å jobbe på som også kanskje ville gitt gode resultater tidligere i prosjektperioden.

I en vurdering av gjennomføringen, prioriteringene, forankringen og organiseringen av et prosjekt vil evaluator, og andre aktører, naturlig skule til måloppnåelsen til prosjektet. Hvis *målene* blir nådd og prosjektet fremstår som profesjonelt drevet, vil det være vanskelig å konkludere med annet enn at organiseringen og forankringen har vært hensiktsmessig. I dette tilfellet, hvor målene er vage og prosjektet har stått ganske fritt til å velge virkemidler, kan vi i tillegg vanskelig konkludere med, i hvert fall i en undersevaluering, at måltallene kunne blitt påvirket i enda større grad. Avslutningsvis i dette kapitlet skal vi derfor ta for oss hvordan bruk av den positive utviklingen på måltallene – antallet begjæringer og utkastelser i de tre bydelene – har virket inn på samarbeidspartnerne og vår vurdering av Samarbeidsprosjektet.

Målgruppen består av hele kjeden leietager – utleier – Namsmannen – bydel/hjelpeapparat. Det er denne kjeden prosjektet, forstått som et tiltak som settes inn for å endre adferd, skulle virke overfor. Når det gjelder leietagerne, er målgruppen allmenn: alle som får eller står i fare for å få begjæringssak i de tre bydelene. Samtidig måtte de i sitt arbeid ta hensyn til at en definerte arbeidsoppgaven i prosjektplanen («Tilby råd og veiledning til personer som står i fare for å bli kastet ut av sin bolig, med forankring i samarbeid med bydelens øvrige tjenesteapparat og det allerede eksisterende booppfølgingsarbeidet.») og dermed ta hensyn til hvordan man lokalt definerte leietagerne som (burde være) målgruppe.

Målsettingene til prosjektet var, som vi har sett, ikke tallfestet, og mandatet vidt, i og med at det var opp til prosjektgruppen å utvikle de metoder og tiltak som skulle prøves ut i løpet av prosjektperioden. Sosialsjef på Grønland, som var sentral i planleggingen av prosjektet, sier da også at prosjektet «var tenkt som et utviklingsprosjekt.

De skulle velge de metoder som har effekt. Bydelens ansvar var så å ta i bruk gode metoder.» Fokus her var altså på metodeutviklingen, og ikke nødvendigvis på at prosjektet skulle få ned begjærings- og utkastelsesnivået. Namsmannen vektla da også på det interne evalueringsmøtet til prosjektet i mai 2006 at det var satt sprikende mål i starten, og det var nettopp fordi de manglet kunnskap på området. Underveis i prosjektperioden hadde det imidlertid vært mulig å sette opp mer konkrete mål. Prosjektet selv ga i oppstarten klart uttrykk for at de ikke kunne forholde seg til resultatmålene i sitt arbeid, da mye fokusering på dem ville virke forstyrrende og lite hensiktsmessig. Kvartalstall fra Namsmannen var ikke hensiktsmessige til bruk som mål på prosjektets vellykkethet underveis. De mente at eventuell nedgang i tallene fikk komme som et resultat av å oppnå delmålsettingene, og de konsentrerte seg derfor om å oppnå disse. Resultatmålet ble da heller ikke bundet opp til Regjeringens målsettinger med en 50 prosent nedgang i begjæringer og 30 prosent i utkastelser fra 2004 til 2007. Prosjektet definerte tallmålsettingene i tråd med hovedmålsettingen – de skulle oppnå *reduksjon* i antall saker.

Målsettingene har blitt brukt strategisk, et grep som har vært vellykket for frontingen av prosjektet og de metoder de mener må benyttes for å oppnå endring. Når nedgangen kom i 2005 hentet prosjektet frem Regjeringens måltall igjen, og i prosjektets rapporteringer i 2006 sammenlignes nedgangen i de tre bydelene med den nasjonale målsettingen (Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser 2006b). Prosjektet understreker dog at disse måltallene ikke har vært prosjektets målsettinger, men at det er ønskelig med en så stor nedgang som mulig. Som vi påpekte i første delrapport, la dette opp til at en rekke vanskelige prinsipielle avveininger i utviklingen av prosjektet måtte tas hensyn til underveis i prosjektperioden og av prosjektteamet. Det stiltes altså, slik vi vurderer det, svært store krav til prosjektgruppen når det gjaldt problemutredning, metodeutvikling og erfaringsinnhenting, samt til dokumentasjon av de anvendte metodene. I delrapport 1 understreket vi som evaluator at prosjektet i forhold til det krevende mandatet hadde knappe organisatoriske ressurser og korte tidsfrister. Det var på den tiden også en bekymring, som ble uttrykt fra Namsmannen, at prosjektet hadde brukt mer tid enn planlagt på å få etablert seg og bli forankret i de tre bydelene. Prosjektets forlengelse i tid, og de grep som ble gjort med å bedre forankringen på ledernivå i bydelene, samt større fokusering på synlighet overfor samarbeidspartnerne, har nok gjort vår bekymring fra den rapporten delvis til skamme. Den positive vurderingen av prosjektet som gjøres av de aller fleste vi har intervjuet, handler om at de i samarbeid med samarbeidspartnerne har oppnådd resultater. De resultater som våre informanter og prosjektet selv tillegger prosjektet, er gode med tanke på kompleksiteten som knytter seg til å få gjort endringer på feltet. Som vi kommer tilbake til seinere i rapporten, handler dette mye om at de har synliggjort og frontet arbeidet for å få ned antallet begjæringer og

utkastelser, at det har skjedd en holdningsendring ovenfor det å arbeide med begjæringssaker og faktiske endringer i rutiner, og at de har prøvet ut en konkret arbeidsmodell som generelt sett blir ansett som vellykket. Den klare nedgangen i antallet begjæringer og utkastelser i prosjektperioden, da målt fra 2004 til 2005, blir forstått som delvis prosjektets resultat, og flere av våre informanter mener også at nedgangen i andre bydeler i Oslo kan være en indirekte effekt av prosjektets aktiviteter. Dette fordi de både har synliggjort arbeidet, informert ut over de tre bydelene og bidratt til en slags fokuseffekt. Dessuten har de sentrale samarbeidspartnerne Boligbygg og Namsmannen, som arbeider i forhold til alle bydelene, blant annet endret rutiner og deltatt i pilotprosjektet.



### 3 Samarbeidsprosjektets kartleggingsaktiviteter

Vi skal i dette kapitlet se nærmere på hvordan prosjektet har arbeidet for å oppnå delmålsettingen om å «foreta en kartlegging av begjæringssakene for å få oversikt over hva som kjennetegner sakene og eventuelle bistandsbehov». For lesere som ønsker tallmateriellet presentert, henviser vi til prosjektets rapporter. Her er vi som evaluator interessert i hvordan kartleggingen er benyttet av prosjektet.

Vi skiller mellom ulike typer kartleggingsaktiviteter som prosjektet har gjennomført: a) kartlegging av saker i egenutviklet kartleggingsverktøy hvor informasjon fra Namsmannens registrering av begjæringssak og sosialtjenestens datasystem benyttes, b) kartlegging av saksgangen, rutiner ved husleierestanser, begjæringssaker og utkastelser hos utleiery, Namsmannen og bydeler, og c) kartlegging eller undersøkelser av mer spesifikke problemstillinger knyttet til begjæring og utkastelser.

Hvis vi først ser på hva prosjektet selv trekker frem som sentrale kartleggingsaktiviteter i perioden (Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser 2006b) finner vi at våren 2004 begynte prosjektet rett på å kartlegge alle saker de tre bydelene i Oslo indre øst med målsetting om å følge sakene gjennom Namsmannen og bydeler og se hva utfallet ble. De gjennomførte videre kartlegging av organiseringen av bydelene og deres rutiner med begjæringssaker, Namsmannens rutiner og hvordan sakene ble gjennomført hos Boligbygg. De utarbeidet et registreringsskjema som redskap for kartleggingen av begjæringssaker, og la inn informasjon om alle sakene i prosjektområdet i et dataverktøy. Dette gjorde de til og med april 2006. I tre måneder før sommeren 2004 fulgte de opp alle begjæringssaker mot gjengangere, tok kontakt med leietagerne og kartla mer informasjon om sakene og leietageren enn de gjorde ellers. Høsten 2004 fikk prosjektet med seg Namsmannen på å gjennomføre en undersøkelse som blant annet hadde som målsetting å finne ut mer om debutantene, de uten sosialsak og i hvilken grad boligene var fraflyttet når Namsmannen kom på døra. Prosjektet gjennomførte dette halvåret også en studietur til Stockholm for å se på hvordan de arbeidet med å motvirke begjæring og utkastelser der. Våren 2005 kartla prosjektet hvem som betalte restansene i innstilte saker, og høsten 2005 utarbeidet de kartleggingsverktøy for utleiery, Namsmannen og bydeler til bruk i pilotprosjektet. Da gjennomførte de også en undersøkelse av hva som skjer med de leietagerne som kastes ut. Denne høsten gjennomførte de en studietur til Trondheim.

## 3.1 Kartlegging av begjæringssaker

### Kartleggingen av alle begjæringssaker i området i prosjektperioden

Tallmaterielt fra prosjektets kartlegging inneholder anonymiserte data om *alle* begjæringssaker i de tre bydelene i Oslo indre øst for to hele år (til sammen 3636 saker), samt de fire første månedene av 2006 (for evaluator er antallet saker fra 2006 som er registrert, foreløpig ukjent).

Materialet har potensial til å få frem mye kunnskap om dem som mottar begjæringer. Det er Namsmannens statistikk over alle saker i Oslo som har vært benyttet når prosjektet har hatt behov for å sammenligne egne tre bydeler med de resterende tolv. For de tre bydelene i prosjektet kan tallmaterialet benyttes til blant annet å studere utviklingen i antallet saker månedvis gjennom perioden januar 2004 – april 2006.

Den nye borettslagsloven som trådte i kraft 15. august 2005 har gjort det mer problematisk å sammenligne antallet i begjæringer og utkastelser, ettersom borettslag ikke lenger bruker Namsmannen og begjæring om utkastelse når husleia ikke betales borettslaget. Dette er nå definert som fellesutgifter og borettslagene må gå til namsretten og begjære tvangssalg. For at måltallene før og etter den nye borettslagsloven trådte i kraft skal være sammenlignbare, har de som har produsert tallmaterialet om utviklingen, prosjektet, Namsmannen og Husbanken, lagt antallet begjæringer for tvangssalg til antallet begjæringer om utkastelse. Tallgrunnlaget er altså endret i prosjektperioden. Det består fra august 2005 av to typer saker som gjennomføres av ulike instanser og med ulike rutiner, gebyrer og så videre, selv om begge sakstyper medfører varsel til sosialtjenesten. Namsretten varsler dog på et noe annet tidspunkt enn Namsmannen. Dette er noe man bør ha i mente når man tolker utviklingen i antallet saker i prosjektperioden. Fra august 2005 inneholder kartleggingen til prosjektet også data om tvangssalgssaker, men her er mengden informasjon om hver sak noe mer begrenset enn for begjæringssakene.

Bakgrunnen for en slik kartlegging er at den skal gi nyttig informasjon i arbeidet med utprøving av nye metoder og gi mulighet for prosjektet når det skal sette inn konkrete tiltak for å redusere antall begjæringer og antall utkastelser (se halvårsrapport 2004, i Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser 2006b). Det prosjektet fremhever som unikt ved dette verktøyet, er koblingen av data fra Namsmannen og fra sosialtjenesten/bydelene. Denne koblingen har medført en del arbeid med personvernproblematikk og Datatilsynet, men prosjektet har utarbeidet rutiner som unngår mulighet for personidentifisering gjennom verktøyet.

Konkret inneholder kartleggingsverktøyet informasjon om begjæringssaker, samlet og strukturert i programvaren Excel. Det består av anonyme løpenummer som

representerer saksnummer, og en rekke variabler med informasjon om saken. Arbeidet med verktøyet gjøres i prosjektets lokaler hos Namsmannen.

Verktøyet inneholder opplysninger, i den grad prosjektet klarer å frembringe dette, om kjennetegn ved den aktuelle begjæringssaken og dens utfall, om personen er registrert saksøkt tidligere i Namsmannens sakssystem (Namsak), kjennetegn ved saksøkte og husholdet og status i forhold til sosialtjenesten:

- Antall saker i Namsak
- Utleggssak hos Namsmannen siste tre år (ja, nei)
- Antall tidligere begjæringer
- Bydelstilhørighet
- Fødselsår
- Tidspunkt (måned og år) saken er kommet inn til Namsmannen
- Antall barn i husstanden
- Antall voksne i husstanden
- Saksøker (Oslo kommune, OBOS, USBL, andre private utleiere, borettslag)
- Grunnlag (Økonomisk mislighold, utløpt kontrakt, oppsigelse, annet)
- Kravets størrelse
- Antall måneder misligholdt husleie
- Utfall av saken
- Forhold til sosialkontor (aktiv, arkivert, ikke sak)
- Fødeland (Norge, vestlig, ikke-vestlig) fra mai 2005

#### **Kartlegging av gjengangere våren 2004**

Prosjektet skulle i følge målsettingene kartlegge eventuelle bistandsbehov som personer som sto i fare for å miste boligen sin, eller hadde mistet den, hadde. Å kartlegge bistandsbehov i kartleggingsverktøyet ut fra de data som prosjektet hadde tilgang til, har ikke vært hensiktsmessig. Dette av den enkle grunn at for å gjøre en slik vurdering trenger man langt mer informasjon og bred innsikt i den enkelte sak og personens livssituasjon. I våre intervjuer i sosialtjenesten, både med saksbehandlere og ledere, fremkom det tydelig at det for en del klienter som jevnlig pådro seg

restanser, ofte var vanskelig for sosialtjenesten å få innsyn i hva som var den faktiske bakgrunnen for at så skjedde. Selv i saker hvor de kjente klienten godt, var det til tider vanskelig å finne tiltak eller virkemidler som hadde positiv effekt over tid. Å gjøre dette for *alle* saker i bydelene i prosjektperioden ville således neppe gitt brukbare data, samt også en stor arbeidsbyrde i tjenesteapparatet i de tilfellene der det var en kjent klient, eller han/hun hadde kontakt med andre tjenester som kunne informert prosjektet om hva slags bistandsbehov personen hadde. En kartlegging av hva slags tiltak som kunne benyttes for å forebygge fremtidige begjæringer, ble derimot gjort i prosjektets arbeid med gjengangere våren 2004.

Over en tre måneders periode (mars-mai 2004) plukket prosjektet ut alle gjengangere – personer som hadde mottatt en begjæring tidligere, det vil si i løpet av de siste tre år. I kartleggingen av 218 gjengersaker våren 2004 valgte prosjektet å registrere mer data, i form av flere variabler, i disse sakene. Data fra denne kartleggingen er presentert i første halvårsrapport fra prosjektet. Alle disse ble forsøkt kontaktet ved bruk av brev, telefon, sms og hjembesøk. Det ble opprettet kontakt med 89 personer. Det ble gitt tilbud om bistand fra prosjektet i saken og oppfølging i ettertid. Der de kom i faktisk kontakt var det også informasjon de kunne få fra personen selv som også ble registrert, for eksempel hva slags løsning personen selv mente burde brukes for å stoppe begjæringssaken.

Foruten de data prosjektet registrerte fra den løpende kartleggingen av sakene, samlet de i tillegg inn følgende opplysninger om gjengersakene:

- Økonomisk ytelse fra sosialkontor
- Kontakt med sosialkontoret siste tre måneder
- Hva slags tiltak som tidligere var prøvd
- Nasjonalitet
- Hvor lenge registrert (bodd) på adresse
- Hovedinntekt
- Kontakt med andre instanser
- Søkt økonomisk hjelp til dekning av husleierestanse
- Utfall av eventuell søknad om hjelp til dekning av husleierestanse
- Hvordan har prosjektet fått kontakt med saksøkte?
- Saksøktes begrunnelse for situasjonen
- Saksøktes forslag til løsning

Dessuten ble følgende av prosjektets erfaringer med saken og vurderinger registrert:

- Prosjektets samarbeid med hjelpeapparatet
- Prosjektets vurdering av hovedproblematikk
- Prosjektets kontakt med utleier
- Utfall av prosjektets arbeid med saken
- Prosjektets vurdering av tiltak for å hindre gjentakelse

Spesielt interessant er det her at prosjektet, foruten at de har mer informasjon om husholdssammensetning, blant annet kartla leietagers begrunnelse for at han/hun har kommet i en situasjon med begjæring, hva som er hovedproblematikken slik prosjektet vurderer saken, hva som er leietagers forslag til løsning, og hva som er prosjektets forslag til tiltak for å hindre gjentakelse.

Hva slags konklusjoner trakk så prosjektet av denne kartleggingen? I halvårsrapporten fra 2004 hvor denne undersøkelsen er dokumentert (se i Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser 2006b) kan vi lese at blant annet var det i 25 prosent av disse sakene barn i husholdet, halvparten var aktive sosialklienter, og nesten en fjerdedel var arkiverte (det vil si passive) sosialklienter, en fjerdedel hadde arbeidsinntekt som hovedinntektskilde, og kun seks prosent hadde hovedvekten av inntektene sine i form av sosialhjelp. Ut fra svarene på spørsmålet om hva gjengangerne selv anser som viktigste årsak til at de har kommet i en situasjon med begjæring og/eller prosjektets informasjon om deres livssituasjon fra andre kilder, grovinndelte prosjektet gjengangerne i følgende undergrupper, kategorisert etter problems beskrivelser:

1. personer med rusproblemer og/eller psykiske problemer, herunder spillavhengighet
2. personer med langvarige økonomiske problemer
3. personer med arbeid, men gammel gjeld
4. personer med temporære problemer, og som ordner opp selv

Disse kategoriene må forstås som idealtyper og er ikke gjensidig utelukkende. De har en pedagogisk målsetting gjennom at de viser at det ikke nødvendigvis er enkle forklaringsmodeller som kan forklare at så mange opplever flere ganger at de ender med en begjæring om utkastelse eller i verste fall ender på gata. Prosjektet bruker i dokumentasjonen også anonymiserte kvalitative beskrivelser av saker for å fremstille typiske saker innen de kategoriene de satte opp, samt denne type beskrivelser av metodikken de brukte for å bistå i saken.

Disse idealtypene viser behovet for differensierte tiltak. De som ordner opp selv og har litt rotete økonomi i perioder, trenger kanskje bare påminnelse ved purring på husleie, slik at restansen ikke går til begjæring. Tilbud om økonomisk rådgiving vil også være et aktuelt tiltak for denne gruppen. Personer med periodevis lav inntekt, gjerne kombinert med gammel gjeld, vil også ha behov for økonomisk rådgiving for å sikre at økonomien kan stabiliseres og gjelden håndteres på en måte som ikke medfører bostedsløshet. Andre igjen kan ha havnet i en vanskelig helsemessig og/eller sosialt endret situasjon, som krever mer bistand fra det offentlige hjelpeapparatet med hensyn til tjenester, økonomisk bistand og så videre. Prosjektets vurdering av hva slags tiltak som burde settes inn for å unngå gjentakelse, viser at autotrekk av husleie fra bank, forvaltningsordning og «råd, veiledning, oppfølging» er de største kategoriene. En kombinasjon av ulike typer tiltak, økonomisk rådgiving og bistand til å øke inntekten er andre tiltak som de også mener kan virke forebyggende for en del gjengangere.

Tiltakene de konkluderer kan benyttes for å unngå gjentakelse, er: booppfølging og andre tiltak fra opprettelsen av nye boforhold for klienter, være i forkant med personer som tjenesteapparatet vet er i faresonen, og tilby tiltak før en begjæring situasjon oppstår, supplere brev til vedkommende med telefoning og oppsøkende virksomhet når kontakt skal oppnås ettersom mange ikke åpner eller forstår brevene sine, bruk av oppfølgingsamtaler, systematisk økonomisk oppfølging og råd og veiledning for å bedre økonomistyringen, foruten samhandling på tvers av tjenesteapparatet. Med hensyn til det siste tiltaket viser prosjektet til at det går an å ta hensyn til behovet for taushetsplikt og personvern med kontakt mellom tjenestene når man skal gjøre forebyggende arbeid. De rapporterer også at de i mange saker har opplevd at tiltak er forsøkt tidligere ovenfor gjengangerne, men at det ikke er gjort nok eller satt inn riktige tiltak for å unngå nye restanser.

## **3.2 Kartlegging av saksgang og rutiner**

For å utvikle arbeids- og samarbeidsmåter som gjør tjenestesystemene i de tre bydelene og Namsmannen bedre i stand til å forebygge og redusere begjæringer og utkastelser, har prosjektet kartlagt og gjort seg kjent med rutiner, kultur, organisering og holdninger i den enkelte bydel. De skaffet også oversikt over hvordan de relevante instanser internt i bydelene samarbeidet om sakene. Ifølge prosjektets egen halvårsrapport fra våren 2004, var innhenting av informasjon over hvem som jobbet med hva og på hvilke måter i de tre bydelene en prioritert arbeidsoppgave for prosjektleder allerede fra og med ansettelsen i november 2003. Prosjektets kartlegging

av bydelene viste den gangen at i de tre bydelene var relevante tjenester rettet mot booppfølging, boligformidling, praktisk råd og veiledning organisert noe ulikt. Samarbeidspraksisen med bydelenes sosialkontor var også forskjellig. Arbeidsmodeller og rutineforslag som ikke tar inn over seg forskjellene mellom bydeler og kommuner når det gjelder hvordan de organiserer og samhandler mellom tjenestene vil kunne være problematiske å implementere.

Prosjektet satte seg inn i Namsmannens rutiner og arbeidsmåter våren 2004. Den kjennskap det fikk til hvordan Namsmannen arbeidet har så langt vi kan skjønne vært svært nyttig, ettersom det i tjenesteapparatet i bydelene er forholdsvis lav kompetanse på akkurat dette. Boligbygg ble en sentral samarbeidspartner tidlig i prosjektperioden, og også her skaffet prosjektet seg kompetanse på hvordan de oppfattet og gjennomførte purringer og begjæringssaker. Gjennom kontakt med fem utleiere i startfasen av prosjektperioden fikk de også kartlagt ulike rutiner og fremgangsmåter hos disse. Samlet sett fikk prosjektet en kompetanse som aktivt kunne benyttes i arbeidet med konkrete saker som de fulgte opp, og de kunne rådgi samarbeidspartnerne og samarbeide med dem om løsning av saker. I prosjektets årsrapport 2004 er det gitt beskrivelse av hvordan noen utleiere, Namsmannen og sosialkontor forholder seg til og gjennomfører saker, og det gis konkrete forslag til endringer. Videre gis det også innspill til hvordan andre tjenester i bydelene (hjemmetjeneste, boligkontor og barnevern) kan bidra til en nedgang i antall begjæringssaker og utkastelser. Følgingen av saker gjennom de ulike systemene gjorde også at de ble i stand til å oppdage det de selv refererer til som systemfeil. De har i sitt arbeid i bydelene funnet systematiske svakheter som skaper risiko for uønskede utkastelser. Et typisk eksempel er at endring av bostøtten til personer ikke følges opp med informasjon om hva som skal være riktig husleie som leietageren skal betale. Et annet er kontrakter som skulle fornyes, men som ble liggende på boligkontoret og ikke ble undertegnet. Et annet eksempel som kan nevnes, er at de i en bydel fant at det var ingen som fulgte opp saker i oppfølgingsboliger og gjennomgangsboliger. De reiste da spørsmålet om dette for eksempel var en oppgave som kunne tillegges hjemmesykepleien, som ofte utfører tjenester overfor beboerne i disse boligene. Slik gjennomgang av saksgang sett utenfra kan altså gi direkte innspill med hensyn til systemsvakheter.

Prosjektet opparbeidet seg innsikt i hvor og eventuelt hvem de skulle ringe eller få på banen for å sette i gang bistand i en sak. Denne kompetansen har fått praktisk betydning gjennom at de har laget bydelsvis oversikter i form av kontaktlister som Namsmannen benytter for å komme raskt i kontakt med riktig instans i bydelene ved behov. Seksjonsleder hos Namsmannen trakk dette frem som et nyttig arbeidsredskap i internevalueringen i mai 2006.

### 3.3 Andre kartleggingsaktiviteter

#### **Kartleggingen av status ved utkastelse, gjennomført av Namsmannen**

I statistikkrapporten for 2005 (Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser 2005b) er det publisert resultater fra en undersøkelse som prosjektet fikk Namsmannen til å gjennomføre høsten 2004. Bakgrunnen var at prosjektet mente det var behov for mer kunnskap om debutantene, dem som kastes ut for første gang, og dem som ikke det finnes opplysninger om i sosialtjenestens datasystemer, det vil si dem uten sosialsak. De var også interessert i å finne ut hvilken grad boligene var fraflyttet når Namsmannen kom på døra.

Metoden var at namsfullmektigene hadde et spørreskjema med ut til adressene hvor det skulle skiftes lås, med mulighet for å få opplysninger fra beboer selv, utleier, naboer og bydel frem til saken ble avsluttet.

Prosjektet fikk inn 87 spørreskjemaer, og av disse sakene var 50 debutanter. Namsmannen traff kun i 23 tilfeller på beboer selv og hadde da ingen mulighet til å gjøre en selvstendig vurdering av beboers hjelpebehov og situasjon. Av de 23 var det imidlertid 20 som Namsmannen oppfattet å ha hjelpebehov, uten at man kan konkludere hvorvidt dette var personer som hadde kontakt med hjelpeapparatet. I 15 av de 87 sakene var beboer, Namsmannen eller utleier i kontakt med bydelen (sosialkontor eller andre tjenester) under eller etter utkastelsen. Prosjektet var videre overrasket over at det var færre boliger som var fraflyttet enn hva de hadde forventet (ni helt og 14 delvis fraflyttet).

Det er vanskelig å konkludere om undersøkelsen er representativ, men tallgrunnlaget er for lite og metoden er for usikker til at man kan trekke sikre konklusjoner fra den. Seksjonslederen vi intervjuet hos Namsmannen forteller at det var vanskelig å gjennomføre undersøkelsen, blant annet fordi noen spørsmål forutsatte treff med saksøkte på adresse, at spørsmålene av namsfullmektigene ble oppfattet som forvirrende, samt at det i den ofte stressende og spesielle situasjonen ved stenging av leiligheten ofte var for liten tid til å fylle ut skjema der og da. At få boliger faktisk var fraflyttet, og at leietager i liten grad var hjemme når Namsmannen kom for å skifte lås, ser ut til å være det viktigste man kan trekke med seg fra undersøkelsen. Det er også å bemerke at det metodisk sett er komplisert med datainnsamling ved selve stengningen av boliger, spesielt når det skal gjøres av dem som foretar utkastelsen.

## **Kartlegging av restansebetaling i innstilte saker**

I perioden januar-mars 2005 kartla prosjektet hvem som betalte restansen i innstilte begjæringssaker i de tre bydelene. Bakgrunnen var å få mer kunnskap om i hvilken grad sosialkontorene i området dekket opparbeidede restanser og slik sett hindret at restansen endte som begjæring om utkastelse. Undersøkelsen skulle også kunne gi innsyn i hvor mange som faktisk forsøkte å unngå begjæring på denne måten, og i hvilken grad det var forskjeller sosialkontorene i mellom. Denne undersøkelsen har ikke prosjektet dokumentert resultatene fra, og vi kan derfor ikke gi noen videre beskrivelse av den. Så langt vi har brakt på det rene, er bakgrunnen for at det ikke ble publisert resultater flere: Prosjektet var noe usikker når det gjaldt datakvaliteten, ettersom blant annet eventuelle muntlige søknader om restansedekning ovenfor sosialkontor ikke nødvendigvis ble registrert på samme måte på de forskjellige kontorene. Videre viste ikke tallmaterialet klare tendenser, og det var ikke mulig å trekke entydige konklusjoner. Selv om evaluator har forståelse for at tallmaterialet ikke er publisert, da særlig med hensyn til at det er usikkerhet knyttet til validiteten til data, og at det slik sett kunne ført til lite fruktbare diskusjoner med bydelene om hvordan de skulle forholde seg til resultatene, mener vi at det ville vært positivt om bakgrunnen, metoden, gjennomføringen og utfordringene med datakvaliteten var beskrevet og publisert. Dette fordi problemstillingen om hva som er bakgrunnen for at saker innstilles, er et veldig interessant spørsmål. Samarbeidsprosjektets egen kartlegging i statistikkrapporten sin viser at det i 2004–2005 var nesten 70 prosent av sakene i de tre bydelene som ble innstilt (Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser 2006b). Vi ser at det metodisk sett kan være noen problemer med en slik undersøkelse, og innsikt i erfaringer vil kunne hjelpe eventuelt andre som på et seinere tidspunkt vil forfølge disse problemstillingene videre.

## **Kartlegging av de utkastede**

Prosjektet skriver selv i sin rapport *Hva skjer med beboerne etter en utkastelse og hvordan opplevdes det?* (publisert som egen rapport tilgjengelig på prosjektets hjemmeside og i Oslo kommune 2006) at kartleggingen av saker ikke kunne gi dem innsyn i hva som skjedde med beboerne etter at de ble kastet ut. De forsøkte på denne bakgrunn å kontakte alle de 209 som ble kastet ut i Oslo over en tre månedersperiode (oktober-desember) høsten 2005. De kom i kontakt med 68 av disse og intervjuet dem over telefon to til tre måneder etter gjennomført utkastelse.

Rapporten som er publisert fra denne undersøkelsen er omfangsrik, og inneholder mye data, både kvantitative og kvalitative. Vi vil her kun trekke frem at, som vi omtalte i kapittel 1, fant prosjektet at 55 prosent bodde i den opprinnelige eller i en annen leid leilighet to–tre måneder etter utkastelsen. Faren for å bli bostedsløs i Oslo etter en utkastelse er altså klart tilstede, og prosjektets vurdering er at 60 prosent

av dem de var i kontakt med hadde behov for bistand enten for å komme seg inn i en ny bolig eller for å beholde den boligen de bodde i så kort tid etter utkastelsen. Undersøkelsen viser også at å være sosialklient absolutt ikke beskytter mot å bli kastet ut, men de aller fleste som er aktive klienter, er i kontakt med sosialkontoret i forbindelse med begjæringen som fører til utkastelse.

Denne undersøkelsen har interessante funn, og det er tydelig at prosjektet har prioritert gjennomføringen av og rapporteringen fra den. Den gir etter vår mening innspill i forhold til den nasjonale debatten om bostedsløshet, jamfør Byggforsks siste estimering av bostedsløse i Norge, Hansen, Dyb og Østerby (2006). Hvis *både* målet om en kraftig reduksjon i utkastelser og regjeringens mål om at ingen skal være bostedsløse skal oppfylles, må arbeidet etter utkastelsene er gjennomført tydelig forbedres. Undersøkelsen til Samarbeidsprosjektet utfordrer da også bydelene med hensyn til hvilken situasjon personer står i etter en utkastelse og ikke minst hva som kan gjøres for å bistå dem med å skaffe et nytt varig bosted. Ettersom rapporteringen fra denne undersøkelsen ikke skjedde før etter vi hadde gjennomført våre intervjuer i forbindelse med denne underveisevalueringen, kan vi dessverre ikke vite hvordan den blir møtt og tolket i tjenesteapparatet og hos andre av prosjektets samarbeidspartnere.

### **Kartleggingsarbeidet knyttet til pilotprosjektet**

Samarbeidsprosjektet har hatt ansvaret for koordinering, opplæring og statistikkføring for pilotprosjektet. Som ved kartleggingen av begjæringssaker laget prosjektet et registreringsverktøy i Excel som utleierte, bydeler og Namsmannen skulle benytte i sin deltagelse i pilotprosjektet. Registreringsskjemaer på papir ble benyttet når sakene for eksempel gikk til saksbehandleren til en aktiv sosialklient. Verktøyet var naturlig nok ulikt utformet, ettersom de kom inn på ulike tidspunkter i sakene. Her ble det registrert kjennetegn ved restansesakene/4–18 varslene/begjæringssakene som skulle følges opp, kjennetegn ved sak, forsøk på kontakt, type kontaktmiddel som viste seg vellykket, løsningsforslag og så videre. For bydelene var det flere forhold som ble registrert, blant annet status i forhold til sosialkontor, om det ble iversatt oppfølging og så videre. Kartleggingen ble gjennomført på ulike steder hos deltagerne ettersom de var ulikt organisert og ansvaret fordelt forskjellig med hensyn til hvilke instanser som skulle følge opp de konkrete sakene.

Vi har dessverre lite data om erfaringene med dette verktøyet, men det ble prøvet ut i Bydel Gamle Oslo, og prosjektet opplevde noen vanskeligheter i starten med å få særlig saksbehandlere i bydelene til å få en felles forståelse av kategorisering av noen forhold. Det har i noen tilfeller blitt gjort mindre justeringer lokalt for å tilpasse det bedre, men ikke i den grad at det så langt vi skjønner har gått ut over kvaliteten på de data prosjektet fikk inn. En informant påpekte at på tross av noen

problemer rundt utfyllingen av skjemaene hadde de en funksjon med fysisk å minne saksbehandlerne om satsingen med begjæringer og utkastelser, og om at de måtte prioritere den foreliggende saken. Å kartlegge saksgangen og aktivitetene hos ulike utleiere og i ulike bydeler krevde altså koordinering fra Samarbeidsprosjektet.

De statistiske resultatene fra pilotprosjektet kan finnes i Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser (2006a og 2006b).

### **3.4 Samarbeidspartnernes bruk av kartleggingsresultater**

Prosjektets bruk av egenprodusert tallmateriale har vært strategisk. De har benyttet statistikk og tallmaterieell for å kunne ha et grunnlag i diskusjonen med samarbeidspartnere når prosjektet mente det burde prioriteres annerledes. Hvordan har så prosjektet benyttet datamaterialet? Hvilke sammenhenger og forskjeller har de vært ute etter å beskrive? I all statistikk fra prosjektet skiller de mellom de tre bydelene. På den måten kan disse sammenlignes med hverandre, og bydelene får spesifikk kunnskap om saker som har vært i eget område. Med hensyn til endringer over tid i volumet i saker, og utfallet av disse sakene, kan dette gi et islett av konkurranse mellom bydelene. Som en i referansegruppen påpekte, er det ikke så hyggelig ikke å kunne fremvise så positive tall som de andre bydelene. Samtidig gir den bydels-spesifikke fremstillingen bydelene sammenlignbare tall med henhold til hvordan de skiller seg fra de andre bydelene på de fleste variabler prosjektet har produsert statistikk om. Dette gir grunnlag for å prioritere spesifikke målgrupper internt i bydelene, hvis det er ønskelig.

Prosjektet har valgt å produsere tallmateriale om de fleste variabler fra kartleggingsverktøyet, men det er noe ulik vektlegging og fremstilling mellom de forskjellige publikasjonene. I sin statistikkbruk skiller prosjektet generelt sett mellom gjengangere og debutanter, hvor gjengangere er målt som personer som har hatt mer enn én sak i løpet av en tre års periode. I statistikkrapporten for 2005 skilles de som har fire eller flere begjæringer i treårsperioden ut. Videre fremvises det generelt hvor mange som har aktive saker på sosialkontoret, og hvor mange som er arkivert, det vil si som har hatt en aktiv sak for mer enn tre måneder siden. Dette har vært viktige tall for prosjektet med hensyn til å få bydelene til å komme på banen ovenfor dem de allerede har kontakt med, eller forholdsvis nylig har hatt kontakt med. I hovedsak har prosjektet skilt mellom hva slags *type* utleier som begjærer utkastelse, spesielt antallet og andelen med begjærings saker som bor i kommunal versus privat leid bolig. I statistikkrapporten for 2005 presenterer prosjektet også bydelsspesifikk

oversikt over antallet og andelen saker hos de fjorten største private utleierne i de tre bydelene, samt de to største borettslagene (OBOS og USBL). Denne type statistikk kan være svært nyttig for bydelene når de skal komme i dialog med private utleiere i sitt område. Sammenholdt med antall boliger hver utleier har per bydel, vil dette gi et mål på forskjeller utleierne i mellom i andelen utleieobjekter som pådrar seg begjæring over et gitt tidsrom. Slike tall foreligger ikke, men kunne vært svært interessante. Når det gjelder kjennetegn ved beboer og husholdet bruker prosjektet kjønn, alder (gjennomsnitt) og opprinnelsesland. Den siste variabelen begynte de å registrere først i mai 2005. Her skiller det mellom leietagere som er født i Norge, og vestlige og ikke-vestlige innvandrere. For å skille mellom ulike typer hushold skiller prosjektet ut barnefamilier, enslige hushold og husholdssammensetning

Prosjektet har brukt tallmaterialet fra sine kartlegginger til å få i gang diskusjoner med samarbeidspartnerne om mulige endringer av rutiner og adferd i begjæringssaker. Materialet har også kunne benyttes av samarbeidspartnerne og på spørsmål til informantene om deres nytte av dette materiale er det særlig hos Namsmannen det gis positive svar. Seksjonslederen der sier at kartleggingen har bidratt til å «avkrefte og bekrefte myter og hypoteser og gitt kunnskap.» Namsmannen selv har da også i sin beskrivelse av bakgrunnen for prosjekter vektlagt at mangelen på kunnskap var en viktig grunn for at prosjektet ble satt i gang. I gruppeintervjuet med namsfullmektigene er det kun én som har forholdt seg til statistikken, ettersom hun holder foredrag om denne problematikken ovenfor Namsmannens samarbeidspartnere.

I bydelene er det noe mer blandet svargivning på spørsmål om egennytten de har hatt av tallene. I en bydel opplyser en sosialsjef at materialet har gitt dem en mulighet til å sortere sakene og få oversikt. Sosialsjefen trekker også inn gjengangerproblematikken og kobler dette med behovet for å bruke flere typer virkemidler ovenfor denne gruppen. I en annen bydel er de opptatt av at tallmaterialet er relevant, men ikke gir tilstrekkelig kunnskap til å vite hvordan de skal løse problematikken. Materialet er ikke tilstrekkelig for at de kan «omforme dette til bruk i bydelen», som en informant uttrykker det. Informantene gir uttrykk for at mer detaljert kunnskap er nødvendig for dem, særlig med hensyn til hvordan de eventuelt skal endre sine rutiner.

Våre informanter hos Boligbygg oppgir at de ikke har benyttet materialet fra prosjektet aktivt. Det virker på oss som om materialet bekreftet for dem hvem av deres leietagere som var utsatt, og at i det daglige arbeidet hadde de praktisk kjennskap og visste hvem de forskjellige personene var som spesielt var i risikozonen.

Byrådsavdelingens representant i styringsgruppen fortalte at hun hadde benyttet kartleggingen «oppover og utover», og la særlig vekt på behovet de hadde for kunnskap om gjengangere og barnefamilier.

Uten å trekke en slik tolkning for langt kan det virke som om de som sto bak prosjektets iverksettelse og planer var de som også opplevde å ha mest behov for en slik kartlegging, og som også har hatt mest nytte av den. Vi legger også merke til at som grunnlag for praktisk prioritering av tjenester og rutiner etterlyses mer kunnskap enn hva statistikken fra prosjektet har gitt.

### 3.5 Vurdering

Vi påpekte i forrige kapittel at det er prosjektets og evaluators klare formening at kartleggingsaktivitetene har vært en nødvendig forutsetning for prosjektets arbeid med å arbeide for å oppnå andre prioriterte mål. Flere av våre informanter har også påpekt dette. Leder for styringsgruppen, bydelsdirektør i Gamle Oslo, sier i intervju at prosjektets styrke nettopp har vært at de ikke har vært «teoretiske», men at de har arbeidet praktisk med *kombinasjonen* kartlegging av konkrete begjæringsaker og oppfølging av personer i faresonen. Disse aktivitetene har styrket hverandre. Kartleggingen har vært en vesentlig del av prosjektets aktivitet, arbeidet har vært gjort systematisk, og mye av dataene har gitt viktig kunnskap. Prosjektet har selv benyttet materialet overfor samarbeidspartnere og som grunnlag for egne prioriteringer og metodeutvikling. Samlet sett er vår vurdering at arbeidet har vært hensiktsmessig gjennomført.

Det at prosjektet har prioritert å forsøke å skaffe mer kunnskap med hensyn til spesifikke problemstillinger på området gjennom mer målrettede kartlegginger og undersøkelser er svært positivt. Ikke alle disse har gitt klare, konkrete resultater, men spesielt undersøkelsen blant gjengangerne og blant dem som var kastet ut mener vi har gitt viktig innsikt.

Prosjektet har ikke hatt som målsetting å forske med bakgrunn i kartleggingen. Hvis medarbeiderne hadde hatt mer analysekompetanse, ville de ha kunnet utnytte kartleggingsmaterialet i enda større grad. Men, i forhold til målsettingene om å kartlegge personer som står i fare for å bli kastet ut, og å utvikle modeller for å hindre utkastelser og begjæringer er dokumentasjonen fra undersøkelsene og kartleggingen tilfredsstillende. Andre tilsvarende prosjekter kunne hatt nytte av å ha tilknyttet noen med kompetanse på gjennomføringen av kartlegginger og undersøkelser, samt kvantitativ analyse. Bruk av mer avanserte statistiske metoder og analyser ville ha kunnet gi omgivelsene mer utbytte av kartleggingen underveis i prosjektperioden, men vi ser klart at i henhold til målsettinger, prosjektets kompetansesammensetning og ressursbruk ville dette ikke nødvendigvis vært hensiktsmessig. Evaluator håper at vi i vår sluttevaluering får anledning til å gjøre nærmere analyser av dette

materialet. Det har en generell interesse i forhold til å få mer kunnskap på feltet, men kan også være nyttig i forhold til evaluators muligheter til å tolke endringer i Samarbeidsprosjektets måltall.

## 4 Samarbeidsprosjektets arbeid på individnivå

I dette kapitlet skal vi se nærmere på det individrettede arbeidet prosjektet har gjennomført i prosjektperioden. En av målsettingene for prosjektet var å utvikle metoder på individnivå «for å motvirke begjæringer om utkastelse og for å bedre arbeidet med foreliggende begjæringer.», som det heter i prosjektplanen. Vi støtter prosjektets egen beskrivelse av arbeidet de har gjort rettet mot personer som står i fare for å miste boligen, at det ikke kan kategoriseres som «metodeutvikling» Det er i hovedsak snakk om bruk av velkjente metoder og fremgangsmåter innen sosialt arbeid og oppfølging. Det som kan sies å kjennetegne dette arbeidet, er i første omgang de tidsressurser de hadde i forhold til de sakene de ble involvert i, og i tillegg det engasjement de hadde ovenfor mange av sakene, som virket som en utfordring til samarbeidspartnere i bydel og særlig hos Boligbygg.

I dette kapitlet skal vi først gi en oversikt over hvilke arbeidsoppgaver som er rettet mot å bistå individer og familier. Vi tar deretter for oss de erfaringer som er trukket fra bydelenes side med dette arbeidet, i all hovedsak representert gjennom intervjuer med saksbehandlere som har samarbeidet med prosjektet i enkeltsaker. Vi ser videre på de erfaringer brukerne av Samarbeidsprosjekter, de som har mottatt faktisk bistand, har med prosjektets arbeid overfor dem selv. Til slutt prøver vi å sammenfatte kapitlet ved å beskrive noen kjennetegn ved denne delen av prosjektets aktiviteter. Her vil vi også komme inn på spørsmålet om Samarbeidsprosjektets brukerperspektiv.

### 4.1 Samarbeidsprosjektet individrettede arbeid

Prosjektet startet raskt opp, som vi så i forrige kapittel, med kartlegging av begjæringssaker, og etter noen måneders drift valgte de å sette innsatsen inn mot gjengangerne i de tre bydelene, og det individrettede arbeidet startet opp. Prosjektet ga alle de 89 de kom i kontakt med i kartleggingen av de 218 begjæringssakene våren 2004, tilbud om hjelp og oppfølging. De erfaringer de gjorde innen kontaktetablering og håndtering av komplekse saker la grunnlag for mye av det videre arbeidet.

De sendte brev til alle de 218, og forsøkte videre med bruk av telefon, sms. De oppsøkte også folk hjemme for å oppnå kontakt. Dette reiste spørsmålet om det ut fra personvern hensyn var forsvarlig å oppsøke gjengangere som ikke selv tok kontakt etter å ha mottatt brev fra prosjektet. Prosjektets styringsgruppe støttet imidlertid fremgangsmåten. Argumentet var at man måtte gå ut fra at en begjæring er en belastning for enkeltindividet, og at de ut fra dette ikke kunne la være å spørre folk om de ville ha bistand. For en del av gjengangerne de kom i kontakt med ble det etablert oppfølging fra prosjektets medarbeider i den aktuelle bydel, fra bydelens tjenesteapparat eller fra en kombinasjon av bydel og prosjekt.

Rådene som prosjektet ga med bakgrunn i arbeidet med gjengangersakene (Halvårsrapport 2004 i Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser (2006a), er i hovedsak økt fokusering på forebyggende tiltak, da gjerne i form av økonomisk oppfølging og booppfølging, og på samarbeid mellom forskjellige instanser som kan bistå, samt større innsats for å komme i kontakt med beboeren i oppfølgingsarbeidet eller ved faktiske begjæringer. I delrapport 1 fra evalueringen refererte vi at prosjektet opplevde at de offentlige tjenesteyterne som har ansvar for sosialhjelp og booppfølging ikke alltid arbeidet hensiktsmessig og til beste for klienten. Oppsøkende virksomhet mente man kun ble benyttet fra bydelens side ved «skikkelige kriser.» En effektiv innsats overfor de gjengangerne de hadde vært i kontakt med, krevde etter prosjektets mening en svært aktiv innsats fra bydelens side. Ifølge erfaringene til prosjektet var de hyppige tilfeller av «konvoluttskrek» og «møteskrek», timeavtaler som ble brutt, og manglende tilbakemelding på brev ikke nødvendigvis en indikasjon på manglende behov for bistand. Det individrettede arbeidet førte altså raskt til erfaringer som dannet grunnlag for forslag til endringer i bydelens oppfølging av begjæringssaker og av gjengangerne.

Høsten 2004 plukket prosjektet ut 26 av gjengangerne fra våren og tok ny kontakt for å undersøke om de sto i fare for å opparbeide seg nye restanser, og eventuelt tilby dem bistand. De kom i kontakt med 20 av disse brukerne. Prosjektet konkluderer i årsrapporten fra 2004 med at de ikke fullt ut hadde nådd målsettingen om at bistanden de hadde gitt på våren skulle forebygge opparbeidelsen av nye husleierestanser. De fant at fem av de 20 lå dårlig an i så måte, men kun to hadde ikke fulgt rådene som prosjektet hadde gitt dem (autogiro, prioriteringer av husleie og så videre) overhodet. Tolv brukere hadde fulgt rådene i betydelig grad.

Prosjektet ba videre samme høst sosialtjenesten om å plukke ut ti personer med gjengangeradferd i hver bydel til prosjektet. Målsettingen var at de skulle bistå bydelen med kontaktetablering, med oppfølgende virksomhet og med å finne løsninger i den enkelte sak. 28 sosialklienter ble plukket ut av bydelene. Kjennetegnene ved disse sakene er ifølge prosjektet at det gjerne var barnefamilier, ofte med mange barn, og at det var saker hvor sosialkontoret hadde forsøkt mange forskjellige tiltak

tidligere, uten å oppnå endring av gjengangeradferden. En slik aktiv rekruttering av vanskelige saker kan tolkes som en måte å fortelle bydelene at «her er vi, og vi kan hjelpe».

Høsten 2005 begynte prosjektet også å plukke ut det de referer til som «spesielle saker» som de fulgte opp på eget initiativ, og den kompetanse som nå var opparbeidet ble etter hvert benyttet til å kunne bistå Namsmannen i saker de fant behov for assistanse i, og saker som ble beregnet som krisesaker. Saker prosjektet selv valgte ut, 27 denne høsten, ble plukket ut på grunnlag av informasjonen de fikk om den saksøkte i kartleggingsarbeidet. De oppgir i årsrapporten for 2004 at personer med høy alder, barnefamilier, gjengangere eller saker «hvor begjæringen skyldtes systemfeil» var typiske trekk når de fulgte opp saken spesielt.

Som tidligere beskrevet, ble prosjektet fra 2005 mer rettet mot systemarbeid, og det individrettede arbeidet ble trappet ned, men prosjektet fortsatte ut prosjektperioden (det vil si ut våren 2006) med å bistå bydeler og Namsmannen med vanskelige saker. De fortsatte også å plukke ut spesielle saker selv for videre oppfølging.

En siste aktivitet som er nevnt i prosjektets egen oversikt over arbeidsoppgaver i prosjektperioden (Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser 2006a), ble også nevnt i kapittel 2, nemlig de kurs de bidro til ovenfor beboere i Bydel Sagene. Dette er så langt vi kan se den eneste aktiviteten hvor prosjektet har brukt informasjonsarbeid direkte som forebyggende virkemiddel. Her var også målgruppen videre enn i det andre individrettede arbeidet, hvor det enten forelå en begjæring, det var gjennomført en utkastelse eller det var gjentakelsesfare.

Oppfølgende boligsosialt arbeid var selvfølgelig ikke noe nytt for tjenesteapparatet i bydelene. Prosjektet kan sees på som en måte å vise hvordan man kunne ha jobbet hvis man hadde hatt kapasitet til det. I dette ligger det naturligvis konfliktstoff. Prosjektets funksjon som noen som kunne ta krisesaker for Namsmannen og vanskelige saker for bydeler, handlet både om at de hadde kompetanse til å bidra til å løse sakene, og om at de gjennom dette kunne drive kompetanseoverføring og lære opp omgivelsene i hvordan sakene kan løses og nye saker forebygges. En av de prosjektansatte beskrev på et prosjektmøte at mye av arbeidet på brukernivå har handlet om «å snu på steiner for å hindre utkastelse». Dette innebærer å arbeide med å gi og skaffe informasjon og koble sammen aktører som kan bidra til at saken får et så godt utfall som mulig. «Trekke i tråder» har også ved flere anledninger blitt brukt som beskrivelse på denne delen av arbeidet. Arbeidet er i så måte kjennetegnet av en koordinering av de aktører som har innflytelse som kan påvirke sakens utfall og den videre oppfølgingen av beboeren.

### **Prosjektets bistand ovenfor Namsmannen**

Som nevnt startet prosjektet først sitt individrettede arbeid med gjengangere etter en periode konsentrert om kartlegging. Namsmannen, ved seksjonsleder som var

med i referansegruppen, ga uttrykk for at det i oppstartsfasen var en forventning om at prosjektet skulle bistå Namsmannen i vanskelige saker og krisesaker, og at det ble opplevd som litt uforståelig fra deres side at så ikke ble gjort. Prosjektet var i denne perioden opptatt med kartlegging av saker, saksgang og samarbeidspartneres rutiner og systemer. De fremsto ikke som noen som (endelig) skulle kunne gi Namsmannens ansatte bistand ovenfor bydeler og personer i vanskelige livssituasjoner som hadde en begjæring hengende over seg. Dette bedret seg klart seinere i prosjektperioden, og seksjonsleder sier i intervju at etter hvert bisto prosjektet i de saker hvor Namsmannen ba om assistanse.

De typiske saker prosjektet har bistått Namsmannen med, har vært saker hvor tiden gjerne var knapp. Nærheten prosjektet har hatt gjennom plasseringen i Namsmannens egne lokaler har vært viktig i så måte. Seksjonsleder understreket også at forespørselen om bistand kom både fra namsfullmektigene og ledere. I Namsmannens ringeprojekt brukte også de som ringte beboere («ringerne») prosjektet ved behov. Alle de fire namsfullmektigene som deltok i gruppeintervjuet, hadde benyttet «sosialkontorprosjektet», som de kalte det. De vektla at de hadde fulgt opp saker og blitt med på utkastelsen ved behov, gitt informasjon, koblet inn nettverk og ressurspersoner og hjulpet dem med å «finne frem i bydel». Behovet for bistand hos Namsmannen var altså tydelig til stede, og prosjektet har fylt en klar funksjon her.

## **4.2 Hvilke erfaringer har saksbehandlere med Samarbeidsprosjektets individuelle arbeid?**

### **Kjennetegn ved de sakene prosjektet har engasjert seg i**

De sakene og de klientene der Samarbeidsprosjektet har bistått med saksbehandlingen i bydelene, er gjerne saker som sosialkontoret har jobbet med over lengre tid. De sakene som ble beskrevet var typisk en vanskelig sak med en klient som sosialkontoret hadde vanskeligheter med å nå igjennom til, eller som trenger mye oppfølging. Sakene som samarbeidet har dreid seg om, har vært sammensatte og ofte komplekse. Saksbehandlerne hadde erfaringer både med samarbeid som hadde startet etter at de ba om assistanse, og med saker prosjektet har trukket frem og kommet med. De syv saksbehandlerne vi intervjuet (seks fra sosialkontor og en psykiatrisk sykepleier i Bydel Sagene) kunne kun fortelle om til sammen ti saker hvor det hadde vært utstrakt samarbeid. Noen av disse var langvarige, opp til rundt et år. Det skal bemerkes at vi ikke har intervjuet booppfølgere ved boligkontoret på Sagene, ei heller booppfølgere tilknyttet sosialkontorene i de to andre bydelene. Særlig leder ved

boligkontoret på Sagene sier i intervju at de brukte prosjektkonsulenten fra prosjektet aktivt og mye, da særlig i 2004, til å skaffe kontakt med beboere, følge opp saker og så videre.

### **Prosjektkonsulentenes arbeidsoppgaver i sakene**

Hva var så prosjektets arbeidsoppgaver og funksjon i samarbeidet? For å begynne med hva lederne forteller, sier en sosialsjef i intervjuet at den prosjektansatte var gitt en rolle som spesialkonsulent, og målsettingen med spesialkonsulentenes rolle på sosialkontorene er å gjøre sosialkonsulentene dyktige. Her ble den prosjektansatte altså direkte knyttet til kompetanseoverføring i saksarbeidet. På et annet sosialsenter legger en leder vekt på at de benyttet prosjektkonsulenten særlig overfor barnefamilier, altså som målrettet innsats overfor en prioritert målgruppe i bydelen. En annen sosialsjef beskriver prosjektkonsulentens rolle som rådgiver. Funksjonen var å komme med råd i saker, men ikke være med på beslutningene. Denne sosialsjefen legger til at det ikke var alltid rådene fra prosjektet ble tatt til følge.

Med hensyn til hva som har vært arbeidsoppgavene til prosjektmedarbeiderne i konkrete individuelle saker har det vært varierende om de har vært involvert i penge-spørsmål på sosialkontorene (vedtak). Etter hva de prosjektansatte forteller, har to av de tre som har virket i bydelene vært dette til dels, den siste aldri. Selv om det har vært en viss overlapping med sosialkontorets saksbehandler i noen saker som de har arbeidet med over lang tid, legger de prosjektansatte vekt på at de i all hovedsak hjelper folk som ikke klarer dette selv, med å skaffe papirer, bistå med å få utløst midler brukere har krav på, men som de ikke makter å skaffe selv, hjelpe folk inn i ny bolig, bistå i opprettelse av ansvarsgrupper og så videre.

Hvis vi ser på hva saksbehandlerne forteller om samarbeidet, fortalte de om en situasjon hvor de prosjektansatte representerte mulighet for tettere oppfølging av saker de ønsket bistand i. Det er typisk at de har trukket på hverandre for å følge opp en person eller en familie over tid. Noen av dem trekker også frem den prosjektansattes faglige kompetanse og evner som samtalepartner om saker. Foruten sakene hvor det var aktivt samarbeid, ble de prosjektansatte brukt til rådgiving i andre saker. Særlig Namsmannens rutiner var det behov for å få informasjon om. Deres rolle med å trekke frem og informere om saker hvor det muligens er behov for involvering blir også nevnt. En saksbehandler refererer til «glemte familier» som den prosjektansatte følger spesielt med på og forteller om hvis noe skjer.

En viktig arbeidsoppgave var for prosjektet å fungere som døråpner, gjøre kontaktetableringen med brukerne. I sakene de samarbeidet om var brukerne ofte vanskelige å nå, det er tidkrevende å oppnå kontakt og å etablere tillit slik at kontakten kan opprettholdes. De prosjektansatte ble altså et slags brohode for sosialkontoret inn mot brukerne/klientene ettersom de hadde tid til dette.

Det er ingen av saksbehandlerne som forteller om problemer med arbeidsdelingen mellom dem og prosjektkonsulenten, den var ofte saksbestemt, og det ble gjort vurderinger av hvor involvert den prosjektansatte skal være. De prosjektansatte deltok på møter med brukerne, både uten og med saksbehandlere. Kun i ett tilfelle mener saksbehandler at den prosjektansatte kanskje var for langvarig involvert.

Prosjektets arbeidsoppgaver ovenfor brukerne som vektlegges av saksbehandlerne er blant annet å få informert brukerne om saksgangen de hadde havnet i, og mulige løsninger. Det å forklare situasjonen på en måte som gjorde at brukeren, som da gjerne var gjenganger, fikk forståelse at han/hun/de måtte endre adferd, «realitetsorientering», trekkes frem av flere av saksbehandlerne. Målsettingen er da å få personene/familiene til å gjøre endringer i prioriteringer og økonomisk styring for å unngå nye begjæringer. Saksbehandlerne vi intervjuet mener at oppfølging av ulik type er nødvendig ovenfor mange av gjengangerne. Det var i de fleste tilfeller her snakk om personer som, om de ikke allerede var, så i alle fall ble sosialklienter under oppfølgingskontoret gjennom samarbeidsprosessen med prosjektet. Til dels var det snakk om å avklare og sikre inntektsforholdene til brukerne, dels om å informere og få dem til å forstå situasjonen for å unngå nye begjæringer seinere.

Evnen til prosjektkonsulentene fra Samarbeidsprosjektet når det gjelder å jobbe «praktisk» blir nevnt av flere av informantene. I beskrivelsen av dette ligger mye av det samme som de prosjektansatte selv refererer til som «å trekke i tråder»: Saksbehandlerne nevner spesielt å kontakt med utleiere, da særlig Boligbygg, og videre opptre som bindeledd mellom Boligbygg og bruker, ordne bankavtaler, følge brukeren til lege, følge til møte med a-etat, bistå med anskaffelse av ny bolig og så videre. Oppgavene strakte seg altså over et bredt felt og var til tider svært praktiske. «Følgning av klienter over tid» er et uttrykk som gir en god beskrivelse av denne delen av arbeidet.

Den praktiske orienteringen – bredden av type oppgaver prosjektkonsulentene utførte for beboerne er lang. Noen saksbehandlere beskrev sin jobb som veldig økonomiorientert: De agerte mest i forhold til beboerens økonomi. Fra Samarbeidsprosjektets side hadde de tid til å ta for seg den mer sammensatte sosiale situasjonen til klienten. Dette var ofte klienter hvor økonomiproblemer kun var *ett* av flere områder hvor brukeren hadde bistandsbehov.

### **Erfaringer med samarbeidet i individuelle saker**

«To hoder tenker bedre enn ett» er en beskrivelse to av informantene gir av samarbeidet i komplekse saker. Den viser til at samarbeid med en prosjekt/spesialkonsulent medførte andre løsningsforsøk og strategier. En saksbehandler viste til at oppfølgingen fra prosjektet var så godt i den saken de spesielt hadde arbeidet sammen om, at hun kunne «trekke meg litt tilbake. Bruker [prosjektkonsulent] fremfor

kolleger.» En annen forteller at samarbeidet gjorde henne mer engasjert i saken og klientens situasjon enn vanlig. Hun brukte derfor mer tid på klienten enn hva hun ellers ville ha gjort. Samarbeidet med prosjektet med en utvalgt sak fra sosialkontoret legitimerte dette, mener hun, og hun kunne for eksempel oftere gå på eksterne møter som omhandlet brukeren, noe hun sjeldnere fikk gjort i forhold til andre klienter. Prosjektets involvering hadde altså ulike typer effekter på saksbehandlernes måte å jobbe på.

Metodene rundt tettere oppfølging var selvfølgelig ikke noe nytt, men de prosjektansatte har i noen tilfeller fått saksbehandlerne til å tenke annerledes på begjæringssaker. De nevner i hovedsak det å komme tidligere inn i sakene, eventuelt benytte mer krefter på å forsøke å nå frem til personer som står i fare for å bli kastet ut, og å forsøke å komme i dialog med personene for å få kartlagt situasjonen og mulige løsninger. Tre av saksbehandlerne mener de har endret egen arbeidsmetode, særlig med å fokusere på tidlig involvering. Samtidig er nok noen av dem vi intervjuet nettopp havnet i et samarbeid med prosjektet med utgangspunkt i at de hadde faglig likt syn på viktigheten av oppfølging og tidlig involvering. Flere nevner at det faglige ståstedet var likt før samarbeidet startet i forhold til hvordan de mente man burde jobbe med denne type brukere. På spørsmål om dette er en aktuell arbeidsmåte også uten prosjektet til stede, er det de fleste informantenes oppfatning at de ikke har arbeidskapasitet til å følge opp klientene tettere enn de gjør i dag. Et annet poeng som ble trukket frem av en saksbehandler, var at de ikke hadde mobiltelefoner tilknyttet stillingene. Dette hindret den fleksibiliteten som den prosjektansatte hadde, hennes tilgjengelighet da særlig gjennom bruk av sms som kommunikasjonsmiddel ovenfor brukerne.

Generelt er de alle fornøyde med å ha fått hjelp i, typisk, én vanskelig sak. Men virket så den innsatsen som prosjektet og saksbehandlerne la inn ovenfor disse brukerne? Ja, til en viss grad, mener saksbehandlerne. Samtidig er noen av disse sakene vanskelige, og brukerne sklir unna og havner i nye betalingsproblemer på tross av at kontakt er etablert og tett oppfølging blir gjort. Samtidig forteller flere at de nå er mer oppmerksomme ovenfor sakene og slik sett antagelig får hindret utkastelser i større grad enn før. Selv om det ikke nødvendigvis ga direkte effekt på måltallene, noe også Samarbeidsprosjektet konkluderte etter å ha kontakten med gjengangere på nytt høsten 2004, som referert over, mener saksbehandlerne at samarbeidet har medført at de er mer oppmerksomme på problemstillingene rundt begjæringer og utkastelser.

«Fotfølging av klienter over tid» er én beskrivelse av arbeidet de prosjektansatte gjorde. En annen er «De gjør det vi skal gjøre», det vil si at de hadde tid og ressurser til å følge opp beboerne på en måte saksbehandlerne ikke oppfattet at de hadde. De fleste av de saksbehandlerne vi intervjuet mente de ikke hadde arbeidskapasitet til å følge opp klientene tettere. En beskrev situasjonen sin som at hun hadde ansvaret

for 70 klienter og 69 trengte oppfølging. Arbeidsmetodikken som prosjektet hadde på individnivå er avhengig av fleksibilitet og tid som den gjengse saksbehandler oppfatter at han eller hun ikke har. To av informantene fortalte at omorganiseringer med medfølgende skifte av klientmassen hadde vært vanskeliggjørende for å holde stabil kontakt og oversikt over klientene. Booppfølgingen i de tre bydelene – som er svært ulik i utforming og kapasitet – blir også beskrevet som for liten til å hankses med de problemer som deler av befolkningen har, og som viser behov for tettere oppfølging i bolig.

De uttrykker alle frustrasjon over sin situasjon med hensyn til at de har svært mange klienter, mange av dem i dårlig forfatning, og at de som fagpersoner helst ville ha drevet mer med forebyggende arbeid og oppfølging ovenfor klientene. Flere peker på at forebyggende arbeid og oppfølging er noe de egentlig skal gjøre og er pålagt. Her har altså prosjektet klart kommet inn som en ressurs. Likevel har det ikke vært utstrakt bruk av de prosjektansatte fra disse saksbehandlerne side. Flere sier at de gjerne ville ha benyttet prosjektet mer, hvis prosjektkonsulenten hadde hatt kapasitet til det. På spørsmål om hvor godt kjent prosjektet var på det kontoret hvor de jobbet, fikk vi ulike svar. De fleste mente de var blitt godt informert. Samtidig mente de at de hadde kolleger som ikke nødvendigvis visste hva prosjektet kunne bistå med, eller ikke var interessert i å benytte det. De har ikke oversikt over hvor mye den lokale prosjektkonsulenten ble benyttet av kolleger, men det er ingen av saksbehandlerne som fremstilte det som at det var en kø av saker som kollegene ønsket å trekke prosjektet inn i. Prosjektet var altså ikke nødvendigvis synlig på disse kontorene, selv om noen ansatte brukte dem aktivt i vanskelige saker.

Samlet sett er altså saksbehandlerne erfaringer med samarbeid i disse sakene gode. Til dels har det skjedd en kompetanseoverføring gjennom det individrettede arbeidet, men kun overfor dem som prosjektet har samarbeidet direkte med. I stor grad representerte de prosjektansatte ekstra tidsressurser for saksbehandlerne, men også faglig likt tenkende personer de kunne diskutere saker med og be om råd.

### **4.3 Hva er brukernes erfaringer med prosjektet**

Brukerundersøkelsen i denne evalueringen er beskrevet nærmere i kapittel 1. Vi kan for det første bruke intervjumateriale fra de 14 intervjuene som er gjennomført, til å beskrive brukernes erfaringer med prosjektet. Ikke overraskende er disse brukerne i all hovedsak svært fornøyde med den hjelp og bistand de har fått av Samarbeidsprosjektet, ofte i kombinasjon med bistand og oppfølging også fra bydel. De har i mange tilfeller sluppet å bli kastet ut, de har fått etablert kontakt med noen som

hjelper dem på flere områder, og de har fått muligheten til å stabilisere økonomien og til dels øke inntekten. Arbeidsoppgavene som ble beskrevet over av hva Samarbeidsprosjektet gjorde overfor brukere i samarbeid med bydelene, er det ikke noe poeng å gjenta: det var bredt sammensatte tiltak som skulle forhindre fremtidige nye begjæringer. Vi vil derfor først gi en beskrivelse av de brukerne som er intervjuet og den situasjonen de beskriver de lever i. Den er slett ikke ulik de beskrivelser Samarbeidsprosjektet selv gir av denne målgruppen i halvårsrapporten deres fra 2004 (i Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser 2006a). Der finnes også, som vi har henvist til tidligere, statistikk fra kartleggingen av gjengangerne, og den økonomiske situasjon «våre» brukere er i, kan gjenfinnes i prosjektets statistikker. For det andre skal vi i denne delen se vi på de erfaringer de har med kontakten med Samarbeidsprosjektet. Til slutt skal vi si noe om hvorvidt det er mulig å vurdere «effekten av intervensjonen» Samarbeidsprosjektet gjorde på disse brukernes mulighet til ikke å pådra seg nye begjæringer og sikre at de beholder boligen.

## **Hva kjennetegner de brukerne som er intervjuet?**

### **Kjennetegn ved brukere og boligen**

Vi har forsøkt å få rekruttert brukere fra alle de tre bydelene til intervju. Seks bodde på Grünerløkka, tre på Sagene og fem i Gamle Oslo på det tidspunktet prosjektet etablerte kontakt med dem. Husholdene besto av seks enslige uten barn, tre enslige med små barn (alle kvinner), et par uten barn, to par med barn, en enslig med voksent hjemmeboende barn samt et par med voksne barn fortsatt boende hjemme. Kun ett av parene stilte samlet til intervjuet. Fem av de mennene som ble intervjuet og en av kvinnene var født utenfor Norge. De fleste var i aldersgruppen 35–55, en var yngre og to rundt 60 år. Det er altså ganske mange hushold med barn, og hvor alderen er forholdsvis høy.

Vi har ikke sikre data på i hvilken grad disse brukerne var kjent på sosialkontoret før det kom en begjæring som direkte eller indirekte fikk Samarbeidsprosjektet inn i saken. Etter hva vi skjønner om hvordan prosjektet kom i kontakt med dem, og hva de selv forteller, kan det se ut som om kun tre av de fjorten var ukjente for sosialtjenesten i bydelen. Andelen kjente er altså høy.

Hele elleve av de fjorten bodde i leilighet leid av Boligbygg da de kom i kontakt med prosjektet. To av de fjorten husholdene ble kastet ut da de var i kontakt med prosjektet, men begge utkastelsene kan anses som planlagte. De fikk begge bistand av prosjektet til å etablere seg i ny bolig, begge i en annen bydel enn der de ble kastet ut, og begge hos en annen utleier. Særlig den ene som kom fra en leilighet i svært dårlig forfatning, som skulle pusses opp med dertil økende husleie, var fornøyd med den nye situasjonen.

Mange av Boligbygg-leietagerne hadde et til dels anstrengt forhold til utleier. Spesielt hang dette sammen med saker som handlet om manglende oppfølging, etter deres oppfatning, av forhold og skader i boligen som Boligbygg brukte lang tid på å ordne eller ikke ordnet i det hele tatt, og som måtte gjøres av dem selv eller bekjente med håndverkskunnskaper. En fortalte at hun hadde fått regning fra Boligbygg etter en reparasjon hun trodde de var pliktige til å betale, men som hun selv måtte dekke. Hun hadde ikke innboforsikring, som ville ha dekket utgiften, og dette hadde svært negativ innvirkning på økonomien hennes.

### **Begjæringssaker og bakgrunn for problemene**

Kun to av de fjorten mente at begjæringen som de hadde pådratt seg før Samarbeidsprosjektet tok kontakt, var den eneste de noensinne hadde fått. De andre var gjengangere, men det var stor forskjell i antall saker de fortalte om. Den ene brukeren mente at det var snakk om minst 10–15 begjæringer, andre mente den ene forrige saken var *mange* år gammel. Flere av brukerne var lite lystne om å fortelle om gamle saker, men slik vi vurderte det hadde fem –syv av de 14 mer enn to saker siste tre år. Fem oppga at de var kastet ut ved tidligere begjæringer. I alle disse var saken endt med gjeninnsettelse.

Det var lite brukerne hadde å fortelle om sitt forhold til Namsmannen og vurderingen av hvordan de jobbet. Den som ga klare uttrykk for positive erfaringer, hadde opplevd at de opptrådte skånsomt og profesjonelt når de tidligere hadde kastet ut henne og barnet som var hjemme da Namsmannen kom på døra. Hun hadde også mange trekk på inntekten gjennom Namsmannen og var således den største «kunden» til Namsmannen av alle dem vi intervjuet.

I kapittel 2 beskrev vi den grovkategoriseringen som prosjektet benyttet av gjengangerne i sin kartlegging av disse våren 2004. Denne kategoriseringen ble da også benyttet som ett av flere kriterier i utvelgelsen av de åtte brukerne som ble intervjuet etter bistand fra prosjektet denne våren og til dels den påfølgende høsten. Hvis vi legger den samme kategoriseringsmåten til grunn for de seks som prosjektet ikke har gitt en slik vurdering på, kan vi beskrive antall hovedproblem som årsak til at disse fjorten brukerne var blitt gjengangere, slik:: Halvparten var blitt gjengangere med hovedgrunn rusproblemer og/eller psykiske problemer eller spillavhengighet. Kun én fortalte om mye rusbruk i perioder, men da som en reaksjon på psykiske vansker. Én fortalte om spillavhengighet som han gikk til behandling for. Fem var personer med langvarige økonomiske problemer, og to var personer med arbeid, men med gammel gjeld de hadde vanskeligheter med å betjene. Vi intervjuet altså ingen personer med temporære problemer som prosjektet fant at som regel ordnet opp uten bistand. Nå skal det bemerkes at vårt inntrykk etter intervjuene, og det brukerne selv fortalte om bakgrunnen for de økonomiske problemene de hadde kommet opp i, ikke var helt sammenfallende. Kategoriene er da heller ikke gjensidig utelukkende,

og særlig en kombinasjon av tilleggproblematikk som rus eller psykiske problemer og langvarige økonomiske problemer var tydelig. Som rendyrket analyseverktøy kan denne kategoriseringen ikke benyttes, men som vi har sagt tidligere, er målsettingen å kunne finne frem til tiltak for personer som er gjengangere, som kan avhjelpe situasjonen over tid.

### **Inntektstyper og økonomisk situasjon**

Kun tre av de fjorten var i jobb, en av disse langtidssykmeldt, og en bruker var arbeidsledig. I et av parene ble periodisk arbeidsledighet for den ene ektefellen fremstilt som hovedårsak til de økonomiske problemene. To av de fjorten var uføretrygdede. I hele åtte av husholdene var det en bruker som var på attføring, på vei inn i attføring eller på vei ut av attføring, både mot uføretrygd og mot håp om jobb. Det er vanskelig ut fra intervjumaterialet å fastslå hva som var situasjonen tidligere i livet ved tidligere begjæringer, men det er tydelig at det for mange var snakk om at de fikk vanskeligheter i «vekslingen» mellom jobb, sykemeldinger, attføring og trygdeordninger. For flere var det først og fremst en stabilisering av økonomien og en sikker månedlig inntekt som var målet. I forbindelse med at dette i stor grad var personer på vandring i inntektssikringssystemet kan vi også bemerke at det kun i tre av husholdene ikke ble beskrevet at den som ble intervjuet hadde kroniske eller forholdsvis alvorlige ikke-kroniske helseproblemer. I ni av husholdene oppgir informanten at han/hun og /eller eventuelt samboer/ektefelle har somatiske problemer som ligger til grunn for betalingsproblemer. I fire intervjuer oppgir de selv psykiske helseproblemer. I tre av disse er det også somatiske, til dels kroniske problemer til stede. Helse er altså en svært viktig forklaring når man spør personene selv. Som vi så, var det typisk at brukerne var i overgangsfaser mellom dagpenger, sykepenger, attføring og trygd, og mange var avhengig av sosialhjelp. I hvilken grad NAV-reformen på sikt kan avhjelpe langvarige og vanskelige overganger mellom inntektskildene for denne kategorien hushold, kan bli spennende å følge. Generelt sett var dette personer med svært dårlig økonomi grunnet lav inntekt, disponeringsproblemer i kombinasjon med lav inntekt eller mye gammel gjeld kombinert med lav inntekt. Et par hadde på grunn av gammel gjeld negativ inntekt i måneden og opplevde at den hjelpen de fikk på sosialkontoret ikke fikk dem opp til norm. Flere benyttet Frelsesarmeen for å få mat jevnlig.

Et par av brukerne hadde en inntekt som skulle tilsi at de skulle kunne holde orden på husleia på papiret, men her var det også ulike typer gjeld til stede. Generelt sett var det problematisk å få et klart bilde av økonomien til husholdene. Vi var der i regi av å undersøke deres erfaringer med Samarbeidsprosjektet og det ble spurt om deres økonomiske situasjon i forbindelse med det. Vi fant det ikke formålstjenlig å benytte mer standardiserte skjemaer som kunne sikret oss mer informasjon, men nedtegnet det brukerne oppga. Hovedsaken var at de aller fleste i tiden før prosjektet

og bydelen fikk bidratt til å øke inntekten eller ta hånd om noen av utgiftene oppgir at de hadde svært dårlig økonomi.

## **Brukerne sine erfaringer med Samarbeidsprosjektet**

### **Kontaktetablering**

Alle brukerne vi har intervjuet satte stor pris på at de ble kontaktet og tilbudt bistand. I underkant av halvparten av de fjorten brukerne ble koblet til prosjektet gjennom sosialkontoret, men av dem som prosjektet hadde kontaktet selv gjennom kartleggingen, var det kun én som oppgir at han hadde tatt kontakt etter å ha mottatt brev fra prosjektet. De andre kom de i kontakt gjennom at de ble oppringt eller at prosjektet kom på døra.

En middelaldrende mann forteller dette om kontakten med prosjektet: «Da [prosjektkonsulent] ringte, var det som en engel som falt i fanget på meg. Uten den hjelpen tror jeg at jeg hadde gitt opp.» Han tillegger seinere i intervjuet: «Hun er spesiell – følger opp. Backer meg opp på andre ting også [...] Uten henne hadde jeg mest sannsynlig blitt kastet ut». Han var bestemt på at han mente han hadde rett til ikke å betale leie for en leilighet som ikke oppfylte de krav man bør ha til en bolig. Dette da for å presse utleier til å gjøre forholdene bedre. Samtidig var han i en veldig trang økonomisk situasjon og ga klart uttrykk for at han måtte velge å overleve fremfor å betale leie.: «Du har valget mellom å sulte i hjel i en betalt leilighet, eller overleve og ikke betale husleia. Jeg har valgt mat.»

Akkurat det poenget om resignasjon etter mottatt begjæring som denne brukeren nevner er det flere av de andre brukerne som også trekker frem. Resignasjonen kom til uttrykk ved at de så på situasjonen som håpløs og at de regnet med at de ville bli kastet ut av boligen.

Prosjektets fremgangsmåte med å forsøke flere kontaktmuligheter og ikke gi opp før de fikk kontakt kan anses som ganske voldsomt, i og med at de ikke nødvendigvis hadde indikasjoner på at gjengangeren de ville nå var interessert i kontakt og/eller bistand. En kvinnelig bruker beskrev det som «skummelt, men flott» at prosjektet oppsøkte henne på døra. To andre kvinner vi har intervjuet var bestemt på at uten «maset» fra prosjektmedarbeideren og saksbehandleren fra sosialkontoret som fulgte de opp ville de til slutt blitt kastet ut. Selv etter kontakt og tillitt var etablert forteller disse brukerne om at de trakk seg tilbake og ikke orket å forholde seg til omverdenen. Særlig bruk av sms ble viktig for at prosjektet holdt kontakten med disse i perioder. Både med hensyn til selve kontaktetableringen og i den videre oppfølgingen var det for noen av disse brukerne behov for at prosjektet ikke ga opp. Flere brukere innrømmer at de ikke åpnet brev. Og et viktig poeng: Dette var brukere som i ganske stor grad hadde dårlige erfaringer med sosialkontoret fra tidligere.

Noen ville ikke gå dit igjen fordi de ikke trodde de ville få hjelp, andre syntes det var nedverdiggende. En bruker som var i jobb fant det vanskelig å forlate jobben for å sitte lenge i kø og kanskje likevel ikke få hjelp. Samlet sett er det helt tydelig at de brukerne som vi har intervjuet, hadde et bredt spekter av grunner til å velge ikke å oppsøke hjelp, i den grad de visste at de hadde behov for det. Det var generelt liten tiltro til at de ville få hjelp i situasjonen de var i da Samarbeidsprosjektet kom i kontakt med dem. Særlig de som var klar over situasjonen og hadde erfaringer med tidligere utkastelser, uttrykte at de erfaringer de gjorde med sosialkontoret virket avskrekkende for å be om bistand ved en seinere anledning. Vi skal legge merke til at ingen av dem som var kontaktet på «utrasjonelt vis» fant aktiv oppsøking problematisk, men som en bruker uttrykte det: «det handler om hvordan du kommer».

### **Prosjektets bistand**

Som tidligere påpekt, viser intervjuene det samme som saksbehandlerne fortalte: at Samarbeidsprosjektet har hjulpet dem vi har intervjuet til å ordne opp i økonomien, etablere avtaler og forhandlinger med utleier, utfylle søknader, få kontakt med andre instanser, i tillegg til akutt bistand til å beholde boligen, eller skaffe seg en annen bolig hvis de velger å flytte etter utkastelse. En bruker fikk bistand til å søke om kommunalt start-lån for at han og familien kunne kjøpe seg en leilighet, istedenfor å leie. De var begge i fast jobb, men slet med samlet lav inntekt og med at de falt utenfor strenge tolkninger av målgruppen for lån fra kommunen.

Så langt vi skjønner, var det fire av de fjorten som fikk avtale om frivillig forvaltning, og flere fikk også økonomisk rådgiving og hjelp til å holde kreditorene på avstand. En bruker var klar på at økonomisk rådgiving ikke var en aktuell løsning, ettersom hans problem ikke var manglende økonomisk oversikt, men at inntekten var for lav i forhold til de faste utgifter familien hadde. Prosjektet gjorde videre en stor innsats når det gjaldt å få mange av disse brukerne gjennom søknadsprosesser, herunder bostøtte og trygdeordninger. En bruker forteller at prosjektet fikk startet opp en ansvarsgruppe hvor prosjektkonsulenten også satt.

Kun én bruker kan sies å ikke være klart positiv. For henne representerte, slik vi tolker materialet, prosjektet et system som hun opplevde ikke hadde en forståelse for hennes situasjon og bakgrunnen for denne. Forslag om tiltak for å sikre husleie-innbetaling ble beskrevet som en utidig og ulovlig inngripen ovenfor henne, ettersom hun mente hun kunne klare økonomistyringen selv. Det var tydeligvis vanskelig for prosjektkonsulenten i den aktuelle bydelen å få bistått denne brukeren.

Det er også tydelig at prosjektet forsøkte å få til nedbetalingsavtaler med utleiere, og at prosjektet hjalp til med kontakt ovenfor særlig Boligbygg. Mange forteller at prosjektet tok en bufferrolle mellom dem og utleier, noe som opplevdes som positivt i en situasjon som ofte kjennetegnet av maktesløshet. Blant de vi intervjuet fikk ingen nedbetalingsavtale, men forsøkene på å oppnå disse viser nettopp hvordan

prosjektet brukte arbeidet med individuell oppfølging også til å sette fingeren på det de så som urimelige systemproblemer som hindret brukerne i lettere å få ryddet opp i forhold til utleier.

Vi nevnte over at saksbehandlerne viste til at de ofte bare forhold seg til sine klienters økonomi, i liten grad opplevde kapasitet til å bistå dem i forhold til andre problemområder. Ved mer sammensatte problemer var det hensiktsmessig med en med på laget som hadde tid og kompetanse, for å få til løsninger som hadde bredere omfang enn vurderinger og utbetalinger av sosialhjelp.

Noen av brukerne har svært tett oppfølging fra Samarbeidsprosjektet og bydelen. Andre har hatt mer kortvarig kontakt og for eksempel hjelp til søknader og avtale med økonomikonsulent. Også disse hadde blitt kontaktet på telefon seinere – prosjektet fulgte med dem, om enn på avstand. En bruker forteller at han et halvt år etter første kontakt fikk en telefon som begynte med: «Er du i trøbbel igjen nå?» Det er tydelig at han satte pris på at det var noen som fulgte med på han og, når problemene hans ble av en slik karakter at han risikerte å havne på gata, faktisk grep inn og bisto han.

Det typiske er at brukerne har fått etablert bedre kontakt med sosialtjenesten. For noen utgjør en slik oppfølging og å bli møtt av et sosialvesen på tilbudssiden en stor forandring. De opplever å bli hørt, få etablert kontakt i den vanlige tjenesteapparatet og få hjelp til å beholde boligen også på sikt. De forteller om økt økonomisk trygghet, om enn ikke at endringen er større enn at de lever på norm.

Vi har i intervjuene kun fått mulighet til et kort innblikk i disse brukernes situasjon, uten noen annen form for dokumentasjon enn de brev og sakspapirer de på eget initiativ har vist oss under intervjuet. Med hensyn til prosjektets målsettinger om å få ned antallet begjæringer og utkastelser, er de personene vi her intervjuet en tydelig målgruppe. Etter hva vi kan se er de også en forholdsvis krevende målgruppe, ettersom en del av dem som har få om noen forhåpninger om å komme seg tilbake til arbeidslivet og sikre en stabil arbeidsinntekt. Samtidig er ikke dette brukerne med de mest langvarige og tunge psykiske lidelsene. Etter hva brukerne fortalte og etter vår vurdering etter ett intervju er rusproblematikken blant disse brukerne forholdsvis begrenset, selv om to av de fjorten trakk inn alkoholbruk som en viktig årsak til begjæringer. Varig lav inntekt og kroniske helseproblemer, kombinert med dårlige erfaringer med sosialkontor eller stolthet i forhold til å be om hjelp er en kortfattet beskrivelse for hovedvekten av disse. Det er sammensatte problemer, og intervjuene viser at det var behov for oppbygging av en tillitsrelasjon til tjenesteapparatet. Det ble etablert for de aller fleste.

### **Minimert risiko for å miste boligen?**

På spørsmål om brukerne trodde at de ville komme i nye betalingsvansker med husleia, var de aller fleste rimelig sikre på at så ikke ville skje. De som var mer nølende med hensyn til dette, var de som ikke var sikre på at den økonomiske situasjonen ville bedre seg mye over tid. Selv om flere av dem hadde fått bistand til å få bedre kontroll på økonomien og økt inntekt, var de etter eget utsagn nå kommet opp på norm, et nivå de ikke anså som betryggende i forhold til ikke å havne i betalingsvansker igjen. Det anstrengte forholdet flere av dem hadde til utleier, og da særlig når dette var Boligbygg, kan utgjøre en risiko, da andre regninger kan bli prioritert. De som var gått inn på eller var på vei inn i frivillig forvaltning, var helt sikre på at boligen ville bli sikret.

Det er vanskelig for oss før reintervjuer er gjennomført å fastslå om inngripen fra Samarbeidsprosjektet, bistanden til å få ryddet opp i økonomien og andre tiltak som ble iverksatt i samarbeid med bydel, i praksis har hatt positive effekter for akkurat disse personene. Over halvparten har hva vi kan tolke som en klart positiv tro på fremtiden, noe de gjerne knytter til prosjektets eller prosjektets og bydels inngripen i deres liv, herunder det å unngå å pådra seg enda flere begjæringer. At prosjektet og samarbeidspartnere i saken hadde fått brukerne til å tro på seg selv og muligheter for at fremtiden ville bli lysere, er helt klart. Fast etablering i forhold til en saksbehandler på sosialkontoret som de hadde tillit til, og som de kunne henvende seg til ved behov, var for flere svært viktig, men også bistanden som var gitt til å søke om trygd og bostøtte, må nevnes her. Forventet inntektsøkning og -stabilisering gjennom at de forventet å komme seg i jobb etter attføring, eller få uføretrygd etter en forventet mislykket attføring skapte også optimisme. Hjelp til å betjene gjeldstrykket de opplevde, var for noen også viktig. Kun to av de fjorten kan sies å uttrykke at fremtiden deres neppe ville bli særlig bedre. Den ene hadde opparbeidet en generell mistro til at det offentlige ville handle til vedkommendes beste. Den andre hadde kroniske medisinske problemer som han ikke trodde han ville slippe unna, og selv om han hadde tro på at han med tiden ville få uføretrygd og sikret en mer stabil inntekstssituasjon, så ville ikke årsakene til at han ønsket å bli uføretrygdet, bli bedre med den. De siste var mer avmålte og hadde en «vente og se»-holdning. Dette var i tre av fire tilfeller personer som var i jobb, eller var arbeidssøker og forventet å komme i arbeid igjen.

### **Har prosjektet et brukerperspektiv?**

I delrapport 1 pekte vi på at på tross av brukerorienteringen og vektleggingen av brukermedvirkning i prosjektets mandat er brukernes, det vil si leietagernes, innflytelse på selve prosjektet og problemområdet ikke til stede. Vi foreslo ut fra dette at man burde knytte til seg personer som kan representere beboerne og private

utleiere. Vi viste også til at prosjektet første halvår 2004 bød på få overraskelser i oppsummeringen av sakene i de tre bydelene, men at andelen begjæringer blant kjente aktive sosialklienter var høy. I gjengangerundersøkelsen ble det viktig for prosjektet at det tilfredsstilte behovet for at «klientenes stemme registreres», det vil si at de registrerte hva slags løsninger gjengangerne selv mente var nødvendige for at de kunne unngå fremtidige begjæringer. Dette kan regnes som innspill fra brukerne til hjelpeapparatet om hva slags løsninger og virkemidler som kan være konstruktive å kunne tilby. Brukernes stemme kom også klart til uttrykk i undersøkelsen av de utkastede i Oslo høsten 2005, hvor mange var sosialklienter som ikke hadde fått bistand og ikke ville be om bistand, og som var i en situasjon som best kan beskrives som bostedsløs. Ivaretagelsen av brukerperspektivet i prosjektet handler først og fremst om at prosjektet har arbeidet ut fra en holdning til at brukernes egne løsninger ved begjæringssaker skal bli hørt, og med hensyn til hvordan folk kan unngå å opparbeide nye restanser. «Brukerperspektivet» er således at brukeren selv skal ansvarliggjøres ved ,og selv også komme med, forslag til løsning av de problemer som ligger til grunn for situasjonen, og at tjenesteapparatet eventuelt skal bruke virkemidler for at han/hun skal oppnå disse løsningene. Dette er ikke et ukjent perspektiv innen tjenesteapparatet. Ettersom prosjektet i stor grad har rettet seg mot individer som ikke selv oppsøker det eksisterende hjelpeapparatet, kan man med god rett hevde at brukerbegrepet bør omfatte alle som potensielt vil kunne nyttiggjøre seg tiltaket. Satt på spissen kan man kanskje si at prosjektets målsetting har vært å få frem at man er bruker i kraft av selve behovet for bistand og ikke i kraft av statusen som registrert klient. Manglende kontakt med hjelpeapparatet er ikke et nødvendig uttrykk for at det ikke er ønske om eller behov for hjelp.

Det er variasjon blant de personer som står i fare for å miste boligen, med hensyn til i hvilken grad de har behov for praktisk, økonomisk eller eventuelt helsemessig bistand for å kunne beholde boligen, hvis det er ønsket. Det vil også være variasjon i styrken på ønsket om å gjøre opp for seg og betale husleiegjeld. Ut fra to slike dimensjoner, som vi kan betegne som grad av selvhjulpenhet og grad av betalingsvilje, vil det være ulike typer tiltak som kan benyttes for å bistå dem som har behov for hjelp for å beholde boligen. Leieboerforeningen har i sitt prosjekt «Færre utkastelser» utarbeidet en tilsvarende kategoriserings- og analysemodell, hvor de to sentrale dimensjonene er «evne» og «vilje».<sup>17</sup> Det vil være ulikt behov for inngripen fra det offentlige. For skyldnere som kan kategoriseres som både selvhjulpne og med lav betalingsvilje, er begjæring og utkastelse nettopp det tvangstiltaket som det er rasjonelt å sette inn. Personer som ønsker å gjøre opp for seg, og som er selvhjulpne, men av ulike årsaker har havnet i en situasjon der utkastelse nærmer seg, kan ha behov

<sup>17</sup> Leieboerforeningens Lars Aasens foredrag på konferansen «Dette nytter» 15/6 2006. Foilene finnes på: <http://www.tiltak.no/arkiv/Dokumenter/Leieboerforeningen.ppt> (29/6 2006).

for bistand til å rydde opp i forholdet til utleier, eventuelt andre kreditorer og så videre. Personer som i større eller mindre grad er lite selvhjulpne økonomisk sett, vil i tillegg kunne ha behov for økonomisk bistand og eventuelt andre typer sosiale og helsemessige tjenester fra bydelens side. Her vil det også være varierende grad av behov for kontrolltiltak, eventuelt tvang, med hensyn til at det vil være forskjeller med hensyn til i hvilken grad de ønsker å gjøre opp restansen, og om de vil og makter å prioritere husleia i fremtiden. For rusavhengige kan for eksempel dette være vanskelig i perioder. Vi skal også være klar over at viljen til å gjøre opp for seg kan påvirkes av så vel boligsituasjonen som betales for, forholdet til utleier og ikke minst langvarige økonomiske vanskeligheter, som kan slite på prioriteringsviljen med hensyn til husleia.

Et slikt grovt oppsett av kategorier poengterer at ulike typer tiltak vil måtte rettes mot ulike forhold som fører til at personer mottar begjæring og blir kastet ut. Videre peker kategoriseringen på viktigheten av den vurdering som må gjøres av de aktører som involverer seg i begjæringssaken. I hvilken grad en saksbehandler vurderer en families situasjon som et resultat av ulike kombinasjoner av selvhjulpenhet og betalingsvilje, vil påvirke valget av løsning i den aktuelle saken og eventuelt fremtidige tiltak for å hindre nye saker. For å forhindre gjentakelse vurderes både hvordan selvhjulpenheten skal påvirkes og eventuelt betalingsviljen med hensyn til husleie. I saken kan det også bli gjort en vurdering som tilsier at det er boforhold som sosialkontoret mener bør avsluttes. Vi mener at Samarbeidsprosjektet har vært fornuftige når de har vektlagt og vist at det trengs ulike typer tiltak for personer med ulike kombinasjoner av problemer, og at for mange er en begjæring eller utkastelse nettopp et symptom på andre problemer som for den enkelte er større og viktigere enn å prioritere husleia.

## 4.4 Avslutning

For å oppsummere kan vi se at de rekrutterte brukerne er svært takknemlige for bistanden de har fått. Dette kan ikke oppfattes som overraskende, ettersom de fleste har etter hva de forteller fått hjelp av prosjektet som har medført at de har unngått å bli kastet ut, og i mange tilfeller har de fått en bedre økonomisk trygghet for tiden fremover. De forteller om langvarige økonomiske problemer og gjeld og til dels en fattigdomssituasjon som er konstant eller stadig tilbakevendende. Flere i er overgangsperioder mellom dagpenger, sykepenger, attføring og trygd. Mange sitter igjen med mindre enn normen når skyldnere har fått det de skal ha. De foreteller at prosjektet i samarbeid med bydel har gitt hjelp til å ordne opp i økonomien, utfylle

søknader, få kontakt med instanser i bydel, i tillegg til akutt bistand til å beholde boligen eller skaffe seg en annen bolig hvis de må flytte. Flere av brukerne snakket om nettopp det at de «hadde gitt opp» da prosjektet kom på banen og tilbød bistand. Ingen mente at de prosjektansattes pågåenhet for å oppnå kontakt var negativ. Flere trekker frem at de uten en slik aktiv kontaktiver neppe ville ha kunne beholde boligen. Både ut fra hva prosjektet og saksbehandlerne forteller om risikoen for at gjengangere de har jobbet med pådrar seg nye begjæringer, og det at vi ikke har data så langt på hva som har skjedd med brukernes husleiebetaling etter intervjuene, gjør at vi ikke kan vite noe sikkert om innsatsen har båret frukter med hensyn til måltallene til Samarbeidsprosjektet. Men: De fleste har tidligere dårlige erfaringer med det kommunale tjenesteapparatet, men opplever nå å bli hørt og få hjelp til å beholde boligen. Mange av brukerne har hatt mye kontakt med den prosjektansatte og har også fått etablert bedre kontakt med sosialtjenesten. Kontakten med prosjektet har bidratt til å få aktivert og ansvarliggjort instanser i bydelen og bidratt til å hjelpe brukeren gjennom «mølla» i trykkesystemet. Flere har da også fått hjelp av prosjektmedarbeider og sosialtjenesten til å få støtte de ikke visste de hadde krav på, eller ikke maktet å skaffe uten bistand, både fra sosialetaten, og fra andre instanser. De er i hovedsak optimistiske omkring sin fremtid og betalingsevne.

Vårt oppdrag er å evaluere Samarbeidsprosjektet, ikke å komme med forklaringer og analysemodeller som kan forklare fenomenet utkastelser i Norge, men i den settingen Samarbeidsprosjektet er satt til å virke i er nettopp ulike forklaringer på og forståelser av fenomenet sentrale med hensyn til hvordan ulike aktører forholder seg til problematikken og konkrete saker. Er det egenskaper ved leietagers moral, eller andre årsaker som ligger til grunn? Holm (2001) skiller mellom individorienterte forklaringer på omfang og forekomst av utkastelser, og prosessorienterte forklaringer som handler om hvordan forskjeller i selve begjæringsprosessen gjennomføring kan skape variasjon i omfanget. I våre intervjuer med informantene i denne evalueringen har viljebegrepet, da gjerne satt opp mot evnebegrepet, ofte blitt benyttet for å henvise til de leietagere som man må ha utkastelse som trussel og virkemiddel ovenfor.

Viljeforklaringer tar utgangspunkt i at det er viljen til å gjøre opp for seg som er mangelfull hos individet, leietageren. Dette er basert på en idé om at leietager er en rasjonell aktør som spekulerer. Leietager utsetter seg da for situasjonen frivillig og kalkulerer kanskje til og med inn en økonomisk gevinst av å bryte husleiekontrakten. Eller han/hun vil betale, men har økonomiske grunner til å ville utsette betalingen av restansen til seinere, iberegnet de ekstrautgifter som påløper ved en utkastelse. Leietageren har i så måte lav moral. Det kan også være irrasjonelle leietagere, som ikke kalkulerer inn risikoen som brudd på kontrakten gir, men som har generell lav vilje for å gjøre opp for seg og da også har dårlig betalingsmoral. Bakgrunnen for

dette kan være konkret, som for eksempel uenighet med huseier eller mangelfull forståelse av hvordan man bør prioritere utgifter og disponere midler med hensyn til hva som har de største konsekvensene. Blant annet Samarbeidsprosjektets kartlegging av gjengangersaker har vist at det ikke kun er slett moral som medfører opparbeidelse av restanser og begjæringer. At det er saker som oppstår på grunn av at leietager ikke vil betale, og hvor han/hun verken har rettferdigheten eller jusen på sin side, er neppe diskutabelt. Spørsmålet er nettopp når viljeelementet skal benyttes i vurderingen av saken. Som en bydelsdirektør uttalte i et intervju: «De som har gjort et bevisst valg, får så være. De som ikke får det til (på grunn av) rus, psykiatri etc. (må vi bistå). I forkommenløpet er ofte restanser første tegn.» En av de andre bydelsdirektørene var også klar på dette området: «De som spekulerer eller bevisst ikke vil betale, skal kastes ut.» Den sosialfaglige vurderingen om hvorvidt en leietager har vist tilstrekkelig vilje, kan ofte utenfra være vanskelig å se og forstå, og sosialtjenesten har en forpliktelse til å hjelpe folk til å bli selvhjulpne. I et slikt perspektiv kan utkastelser være en (kanskje hard) måte å lære konsekvenser av egne villede handlinger på. Mye av Samarbeidsprosjektets aktivitet har handlet nettopp om å få frem at skal man få ned antallet saker, kan ikke viljeforklaringer alene benyttes. Det kan være ulike årsaker til manglende vilje, som kan ryddes opp i, slik at man kan unngå nye saker. For en del leietagere handler det heller ikke så mye om vilje, men om hvilke muligheter de har til å ta ansvar for deler av eget liv i perioder, herunder da særlig det økonomiske ansvaret ovenfor huseier, og/eller muligheten til å forstå konsekvensene av selve begjæringsprosessen.

## 5 Prosjektets utvikling av samarbeidsrutiner og samarbeidsmodeller

I dette kapitlet er temaet Samarbeidsprosjektets arbeid for å forbedre kommunikasjon og samhandling mellom Namsmannen, bydeler og utleiery. Prosjektet ble raskt omdøpt fra Namsmannsprosjektet nettopp for at det skulle signaliseres at det måtte være et felles ansvar å få gjort noe med volumet av saker og dårlig håndtering av begjæringer mot hjelpetrengende. Dette skulle gjøres som overfor individene, med «metodeutvikling».

I dette kapitlet gir vi først en beskrivelse over det systemrettede arbeidet som er gjennomført i prosjektperioden. Det er både samarbeid mellom ulike aktører i begjæringskjeden og internt mellom tjenestene i bydelene som da står i fokus. Vi gir deretter en beskrivelse av arbeidsmodellen og prosjektets arbeid med å implementere denne hos samarbeidspartnerne gjennom pilotprosjektet, før vi spør hvilke endringer som har funnet sted med hensyn til samarbeidet internt hos samarbeidspartnerne som en følge av prosjektet.

### 5.1 Hvordan har prosjektet arbeidet for å forbedre samarbeidet?

Med utgangspunkt i prosjektets egen oversikt over arbeidsoppgaver i prosjektperioden (Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser 2006a) får vi følgende oppramsing av sentrale aktiviteter for å bedre samarbeidet om begjæringsaker:

Våren 2004 startet med et oppstartseminar med deltagere fra Namsmannen og bydelene. Videre var prosjektet aktivt overfor aktuelle utleiery – herunder enkelte private utleiery – for å etablere kontakter og få innblikk i disses problemforståelse. Boligbygg ble også knyttet til prosjektet gjennom referansegruppen. Samarbeidsmøter mellom prosjekt og Boligbygg ble satt i gang.

Høsten 2004 var en av prosjektets målsettinger å øke synligheten deres, særlig ovenfor bydelene. Som vi viser til i første delrapport fra evalueringen, opplevde de prosjektansatte at de var ganske «usynlige» i oppstartsfasen av prosjektet, og at det var behov for bedre forankring – da særlig i sosialtjenesten hvor de var plassert. De

avholdt derfor bydelsvise møter med representanter for tjenesteapparatet. Prosjektet rapporterer i årsrapporten for 2004 at en konklusjon fra disse møtene var at det var store utfordringer i forhold til samhandling mellom tjenestene internt i bydelene.

Disse utfordringene førte til at det våren 2005 ble besluttet å starte opp med fagteam i bydelene. Målsettingen med fagteamene var foruten kompetanseheving også å bedre samarbeidet innad i bydelene omkring begjæringsproblematikken. Prosjektet prioriterte også nå samarbeidet mellom bydeler og Boligbygg og videreførte faste møter med Namsmannen. Det kom her frem uenighet om Boligbyggs rutiner og manglende vilje til å gå med på nedbetalingsavtaler og ta sosiale hensyn som utleier, og kritikk av bydelenes manglende oppfølging av beboere i de kommunale boligene. I årsrapporten fra 2004 fremsatte prosjektet de konkrete forslag til endringer overfor utleiere, Namsmannen og bydelene. Forslagene fører til en arbeidsmodell som legger til grunn at alle aktører må endre praksis hvis måltallene skal nås.

I 2005 kom byrådsdirektørene fra Sagene og Grünerløkka med i styringsgruppen og denne våren ble arbeidsmodellen til prosjektet utviklet videre. Prosjektet fikk med Namsmannen, bydelene og Boligbygg på ideen, og Husbanken tildelte midler til disse samarbeidspartnerne, slik at de kunne delta i det som nå ble kalt pilotprosjektet. Prosjektet økte parallelt satsingen mot private utleiere og gjennomførte fra et til tre møter med til sammen 14 firmaer. Av disse fikk de til slutt med to som deltok i pilotprosjektet høsten 2005. Den høsten ble det også avholdt møter med flere private utleiere. Våren 2006 ble piloten avsluttet og rapportert, og prosjektet fikk i gang et fagteam for ledere i de tre bydelene.

Oversikten viser at prosjektet gjennom hele perioden har vært opptatt av å få til bedre samhandling mellom aktørene og påvirke den interne saksgangen. Det er imidlertid først med iverksettingen av pilotprosjektet at man får prøvet ut nye samarbeidsformer på en systematisk måte.

## **5.2 Hvordan har prosjektet arbeidet med pilotprosjektet?**

Deltagerne i pilotprosjektet som ble koordinert av Samarbeidsprosjektet var Boligbygg, to private utleiere, de tre bydelene og Namsmannen. Prosjektet startet opp på noe ulike tidspunkter, men prosjektperioden var i hovedsak høsten 2005 og januar 2006. Konklusjonen til Samarbeidsprosjektet er at arbeidsmodellen har virket positivt. For de fleste deltagerne er konklusjonen den samme. Alle deltagerne vi har intervjuet har vært positive til Samarbeidsprosjektets rolle med koordinering av

piloten. I de to ringeprojektene, hos Namsmannen og Boligbygg, har prosjektet deltatt i opplæringen av dem som skulle ringe. De har til tider jobbet tett med husbankstillingene, og det har så langt vi skjønner foregått en betydelig kompetanseoverføring fra prosjekt til disse stillingene.

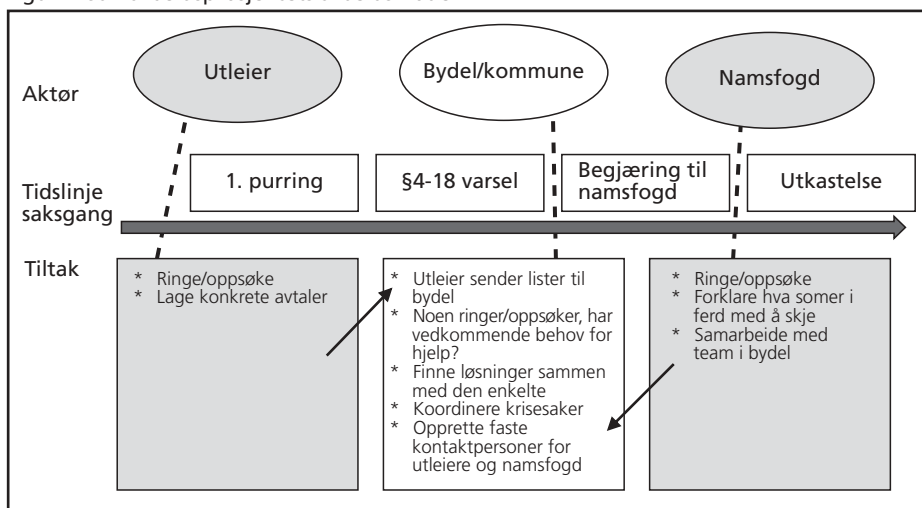
## Beskrivelse av piloten

Arbeidsmodellen er basert på at utleiere, bydelenes tjenester og Namsmannen systematisk innhenter informasjon og har varsling overfor og kommunikasjon med beboer, og at alle parter forsøker å få overblikk over sakene så tidlig som mulig i prosessen. Modellen er rettet mot både å hindre begjæringer og utkastelser. Tidsaspektet er vesentlig. Tidlig involvering fra alle i kjeden utleier-Namsmannen-bydel skal øke sannsynligheten for at det blir reduksjon i antallet begjæringer og utkastelser. Hvis kvaliteten på dette arbeidet er god, vil alle impliserte parter, ikke minst leietagerne selv, ha mulighet til å handle på en konstruktiv måte for å hindre uønskede utkastelser.

En bedre prosessgjennomføring av sakene fra partenes side vil imidlertid ikke nødvendigvis medføre færre begjæringer og utkastelser, men *kvaliteten* på de vurderinger og valg som gjøres i prosessen, vil forbedres. Det muliggjør raskere dialog med utleier og henvendelse til bydel.

Ifølge prosjektet har utgangspunktet for utviklingen av arbeidsmodellen som ble prøvet til dels vært basert på erfaringer de selv har opparbeidet seg og inspirasjon de tok med seg fra studieturen til Sverige i 2004. (Samarbeidsrådet – færre utkas-

Figur 1. Samarbeidsprosjektets arbeidsmodell



Kilde: Samarbeidsprosjektet –færre utkastelser 2006b. Figuren er gjengitt med tillatelse fra prosjektet.

telser 2006b) Modellen er beskrevet i figur 1. En hovedtanke i modellen er at tjenesteapparatet kan hindre begjæringer ved tidlig å komme i kontakt med den aktuelle leietageren. Til dette brukes de husbankfinansierte stillingene. De skal videre koordinere saksgangen i bydelen hvis det er kjente klienter som har restanse. Hvis løsning fortsatt ikke er funnet og saken går til begjæring, har Namsmannen personell som ringer den saksøkte leietager og informerer om situasjonen.

### **Utleierne**

Utleier skal kontakte leietager etter første purring og forsøke å komme til en løsning av restansen. Her benyttes Samarbeidsprosjektets brosjyre om hva som skjer i en begjæringssak som informasjon til leietager, i tillegg til muntlig kontakt på telefon og/eller på dør. Hvis saken ikke løses, sender utleier som vanlig 4–18-varsel til leietager, men varsler også bydelen om dette. Med husbankstillingene fikk utleierne også kontaktpersoner i bydelene som kunne bistå dem ved behov.

Samarbeidsprosjektet kontaktet til sammen 14 private firmaer med tilbud om å bistå med å gjennomgå rutiner og systematisk arbeide med å få ned antallet begjærings- og utkastelsessaker. To av de 14 firmaene ble strøket fra prosjektets side, ni ble det etablert kontakt med, og syv sa seg villige til å motta bistand. Interessen var altså i utgangspunktet rimelig god. En utleier tok selv kontakt for å få bistand. De firmaer som ikke direkte deltok i pilotprosjektet, har fått tilbud om brosjyrer på flere språk som informerer om hva som skjer i begjæringssaker, registreringsverktøyet som prosjektet har utviklet for å bedre registreringen og kartleggingen av egne saker i de enkelte firmaer, samt veiledning for håndtering av slike saker. Informasjon om hvordan bydelene og sosialkontorenes rolle er ved utleie til klienter, og da særlig hvilke taushetspliktreger som gjelder.

Av de aktuelle syv private utleiefirmaer ble fire valgt ut for deltagelse i pilotprosjektet etter følgende kriterier: (op.cit.)

- etablert system på forhånd
- profesjonalitet
- (vilje til) egen innsats
- type leietagere
- bydelstilhørighet

Av disse fire trakk to seg fra å delta i prosjektet, og dette skjedde så seint i prosessen at de ikke ble besluttet erstattet. De som deltok var Stiftelsen Kaare Berg og Fredensborg AS. De hadde positive erfaringer, men antallet leiligheter og dermed saker som totalt sett var forholdsvis lavt. Det ble svært få private leietagere å kontakte hvis det oppsto betalingsforsinkelser, så konklusjoner må så langt vi kan se trekkes med

forsiktighet. I samarbeidsprosjekts rapport fra piloten vises det til at oppsøkende virksomhet, særlig hos Fredensborg AS, virket positivt på kontakten mellom utleier og leietager. Kaare Berg fikk ikke gjennomført sitt prosjekt i særlig grad på grunn av skifte av et datasystem. Til sammen hadde disse to kun syv gårder med, noe som vanskeliggjør noen klare effektmål. Dette er selvfølgelig en klar svakhet med pilotprosjektet, men ansvaret lå utenfor Samarbeidsprosjektets innflytelse: De som trakk seg var OBOS (utleieboliger) og Gurpreet Singh. Bakgrunnen for at OBOS trakk seg var taushetsplikten som problematiserer at bydelene varsles allerede ved 4–18 varsel, altså mens det fortsatt kun foreligger en restanse, men ingen begjæring. Gurpreet Singh trakk seg på av grunn av stor arbeidsmengde.

I Boligbygg var deltagelsen organisert som et ringeprojekt rettet mot Bydel Sagene, Gamle Oslo og Bydel Nordre Aker. De ringte etter første purring på husleie, og erfarte at de fikk tak i kanskje så få som 25 prosent av leietagerne. Boligbygg fikk ikke positive resultater av sin ringing, og den ble avsluttet ved pilotens avslutning, men hos alle de andre deltagerne har virksomheten som ble igangsatt i piloten fortsatt etter avslutningen. De hadde god erfaring med å oversende lister med 4–18 varsler til bydel, og i piloten hadde de også gode erfaringer med samarbeidet med Namsmannen i enkeltsaker. 4–18 varslene startet de med å oversende bydelen allerede i mai 2005. Boligbygg fortsatt med sin 4–18 varsling, som for de andre utleierne, men fikk problemer med Datatilsynet som etter lang tids vurdering i juni 2006 kom frem til at en slik rutine forutsatte godkjenning fra leietager om at bydel varsles ved 4–18 varsel. Hvorvidt Boligbygg får godkjenning til dette av sine 11000 leietagere, er det for tidlig å spå noe om. Vi antar at det ved nye kontraktsinngåelser vil inngå en forespørsel til leietageren om dette.

Innkrevingsleder hos Boligbygg forteller at det muligens var for tidlig å ringe før det forelå et 4–18 varsel fra dem. De har mange seine betalere, og avskallingen er stor hele veien. En annen konklusjon er at de kun kunne informere, og ikke som de andre private utleierne gå innpå nedbetalingsavtaler. De hadde ikke annet å tilby enn informasjon om saksgangen. Fredensborg, som hadde mulighet til å møte på dør, bruke vaktmester i kontaktforsøket og hadde mulighet for å inngå nedbetalingsavtale før begjæring, kunne således få tak i flere og ha diskusjoner med leietager om løsninger. Nå skal det sies at størrelsen på Boligbygg selv på bare tre bydeler er en utfordring i seg selv. Samarbeidsprosjektet vektlegger i rapporten om pilotprosjektet at Boligbygg som utleier har et ansvar for å forsøke å få en dialog med beboer, ettersom saker som baserer seg på misforståelser for eksempel da kan ryddes unna tidlig i prosessen.

## Bydeler

Konklusjonene fra bydelene er positive. De ansatte i husbankstillingene mener at arbeidet de har gjennomført har hatt positive effekter på måltallene. Den observerte nedgangen i de tre bydelene i antall saker knyttet til pilotprosjektet. Foruten aktiviteten i bydelene er det Namsmannens ringeprojekt som får ta æren – ifølge både Samarbeidsprosjektet selv og de fleste interesserte parter. Det handler om når i prosessen de kommer inn.

Det reises likevel spørsmål om utleierne i en slik modell kanskje kom for tidlig inn. Å gjøre kontakten først etter at 4–18-varsel er sendt leietager, vil kunne avhjelpe denne innvendingen, men det vil på den andre siden bli kortere tid til å hindre en eventuell begjæring.

De tre bydelene søkte om midler til å dekke to stillinger hver i tre år, bortsett fra Grünerløkka, som søkte om midler til tre stillinger. Prosjektets anbefaling var at det burde være to stillinger per bydel. Husbanken tildelte midler til en stilling per bydel, og deltagerne i prosjektet må søke på nytt for hvert av årene til og med 2007. Samarbeidsprosjektet tok på seg opplæring og koordinering av arbeidet, som skulle utføres av de ansatte i stillingene.

Prosjektleder i Samarbeidsprosjektet utarbeidet en mal som skulle ligge til grunn for hva som burde ligge fast i hvordan de tre stillingene utførte sine oppgaver. Styringsgruppen og referansegruppen til prosjektet fungerte som en arena for samkjøring og diskusjoner, men uten formelt ansvar med hensyn til de tre stillingene. De tre bydelene plasserte stillingene ulikt: På Grünerløkka ble stillingen besatt av en tidligere booppfølger som ble tilknyttet sosialtjenesten. På Sagene ble en ansatt fra mottakstjenesten tilsatt og plassert på boligkontoret. I denne bydelen er mottaket til sosialtjenesten og boligkontoret underlagt samme leder, men ansvaret for Husbankstillingen ble tillagt leder for boligkontoret. I Gamle Oslo ble stillingen fylt gjennom intern rekruttering og knyttet til booppfølgingsprosjektet som var startet opp med Oslo indre øst-midler. Utprøving og justeringer av det kartleggingsverktøyet prosjektet hadde laget skjedde i denne bydelen.

I praksis har de prosjektansatte i to av bydelene arbeidet forholdsvis mye med kompetanseoverføring og utvikling av hensiktsmessig arbeidsmetodikk sammen med personen i den husbankfinansierte stillingen. Samarbeid i konkrete saker har blant annet vært en måte å utvikle kompetansen på. Slik sett har Samarbeidsprosjektet dekket opp for at det til tider har vært for mye arbeid for en enkel person, men i den bydelen hvor saksmengden i stillingen har vært klart størst, har også Samarbeidsprosjekts person i bydelen vært minst involvert. Dette handler dels om hvilken kompetanse personene som ble ansatt hadde fra før. Etter hva prosjektet forteller var den av de tre som hadde erfaring fra sosialkontor og sosionomutdanning den som hadde minst behov for bistand. Men dette handler også om innplassering av stillingen og organiseringen av sakene som skal håndteres. De tre bydelene valgte

ulik plassering av stillingene og til dels ulik bruk av dem med hensyn til hvilket ansvarsområde de skulle ha. Forskjellen lå særlig på hvilke saker som skulle overføres til saksbehandlere når det gjeldt aktive og passive sosialklienter. Stillingene ble ansatt gjennom bydel – og i alle tre tilfellene var det personer fra bydelen som ble ansatt.

Det har gjennom store deler av prosjektets levetid vært etterspurt kontaktpersoner i bydelene som utleiery, Namsmannen og andre kan ringe til/kontakte vedrørende begjæringssaker. Dette skal være en person som har oversikt over bydelen og kan hjelpe til med å finne riktig kontor/person for bistand, gjerne i saker som haster.<sup>18</sup> Husbankstillingene som ble opprettet i pilotprosjektet representerte nettopp en slik funksjon, men det var etter noen måneders drift av piloten ikke noen erfaringer med at disse ble benyttet på denne måten. Høsten 2006 vil antagelig vise om årsaken til dette var at Samarbeidsprosjektet hadde påtatt seg en slik rolle for alle bydelene. De var godt kjent, hadde oversikt over bydelene og mye kompetanse på hvordan blant annet kritesaker kunne løses. Sakene er oftest mest dramatisk for Namsmannen, som på adresse trenger kontakt med bydel når sakssøkte tydelig har behov for bistand. 02180 (Oslo kommunes telefonnummer) kan være vanskelig å benytte hvis man ikke vet hvem man må snakke med i en konkret sak.

### **Namsmannen**

Prosjektet påpeker i sin årsrapport for 2005 at Namsmannen selv ikke kan innvirke på volumet av begjæringssaker, men at måten arbeidet gjennomføres der, og hvilke rutiner som benyttes, kan innvirke på antallet gjennomførte utkastelser. Ringeprojektet hos Namsmannen har ifølge de involverte parter hatt positive effekter. Blant annet viser man hos Namsmannen til at de man lykkes i å komme i kontakt med sjeldnere blir kastet ut enn de leietagere som ikke nås. Her kan det imidlertid i noen grad være snakk om seleksjonseffekter.

Ringeprojektet omfattet i første omgang de tre bydelene Stovner, Sagene og Gamle Oslo. Etter noen måneder ble det utvidet med bydelene Alna og Frogner,

<sup>18</sup> I byrådssak 78/01 ble bydelene pålagt å ha en fast kontaktinstans som tar i mot henvendelser og bistår i forskjellige saker knyttet til kommunale boliger og deres beboere. Disse er blant annet beskrevet av Helse- og velferdsetaten i som en instans som skal fungere i stor grad som de kontaktpersoner som Samarbeidsprosjektet har blitt bedt om å få bydelene til å tilby, men da kun i forholdt til kommunale boliger (Oslo kommune 2005:17). Vi har dessverre ikke data som kan klargjøre hvordan disse kontaktinstansene fungerer, men vi legger merke til at ingen av våre informanter har trukket de frem som virkemidler til å få ned antallet begjæringer og utkastelser i disse bydelene. Samarbeidsprosjektet har ikke bygget videre på disse kontaktinstansene systematisk i arbeidet med å forbedre koordinering og informasjon i bydelene. Hovedansvaret på begjæring/utkastelsesproblematikk er lagt til sosialkontorene, men personene som fungerer som kontaktpersoner i forhold til kommunale boliger arbeider på boligkontorene. Dette kan være en grunn til at de ikke er ansett av samarbeidspartnerne som en funksjon som utfyller deres behov for kontaktpersoner i begjærings- og utkastelsessaker.

og i 2006 dekker ringerne hos Namsmannen hele Oslo. Alle som får begjæring om utkastelse blir forsøkt oppringt. I starten oppsøkte ringerne hos Namsmannen også folk på adresse, men valgte å slutte med dette, da det viste seg å være svært få som ble nådd på denne måten. I en del gårder er det lite bruk av navnelapper på dørene og merkede ringeklokker. Oppsøkende virksomhet blir da vanskelig.

Pilotprosjektet kan sies å være Samarbeidsprosjektets viktigste resultat i henhold til målsettingen med å drive metodeutvikling. Våre informanter var så å si entydige når det gjaldt dette, men vi skal ha i mente at pålegget fra Byrådsavdelingen gjennom Fellesskriv 6/2005 også gir en ekstra motivasjon til å ville fortsette med å ha en stilling knyttet opp til begjærings- og utkastelsesproblematikk. De tre bydelene har en stilling, i hvert fall til sommeren 2007, som de kan disponere til å følge opp Byrådsavdelingens pålegg. Det bør være positivt for disse bydelenes muligheter til å fortsette med å ha fokus på begjæringer og utkastelser.

Som sagt er også på dette område samarbeidspartnerne fornøyd med Samarbeidsprosjektets innsats. En av bydelsdirektørene sier at det var viktig for dem at de fikk være med å utforme modellen lokalt, slik at den passet inn i deres organisasjon. Dette er viktig å ha med seg videre.

Arbeidsmodellen hadde ikke vært mulig å få i stand uten at det første delmålet til prosjektet var gjennomført, nemlig kartlegging av begjæringssaker. Den er en metode på systemnivå, men er for å virke avhengig av økt innsats for å oppnå kontakt og dialog med leietager. Som beskrevet i forrige kapittel støtter vi prosjektets vurdering i at de ikke har gjennomført metodeutvikling for individuell boligsosial oppfølging, men de erfarer og teknikker de opparbeidet erfaring om hensiktsmessigheten av, er dels de som ble benyttet i pilotprosjektet. Modellen er videre rettet mot begge sidene av prosjektets hovedmålsetting: Den skal innvirke på antallet både av begjæringer og av gjennomførte utkastelser. Det blir av noen informanter stilt spørsmål om det er riktig ressursmessig å kontakte leietager så tidlig i en restansesak som det har blitt gjort her. Boligbygg er inne på det samme i sine konklusjoner: Dette handler delvis om hvilke mål man skal prioritere: færre begjæringer og/eller færre utkaster. Til slutt er modellen implementert i henhold til delmålet om videreføring av erfaring, kompetanse og samarbeidsstrukturer i bydelene, ettersom de husbankfinansierte stillingene videreføres etter Samarbeidsprosjektets avslutning. Vi vil tillegge at den i henhold til retningslinjene for prosjektet er dokumentert, og vi mener at erfaringene fra deltagerne tilsier at den er overførbar til andre bydeler og andre kommuner.

## 5.3 Har prosjektet ført til endrede handlingsmønstre hos samarbeidspartnerne?

### Prosjektet har skapt møteplasser

De fleste av dem vi har intervjuet mener at prosjektet har medført større oppmerksomhet på begjæringsproblematikk. Prosjektet hadde fått inn en økt forståelse av problemområdet, og særlig dette at man bør gå tidligere inn i sakene og slippe unna for mye brannslukking, ble trukket frem av flere. Foredragsvirksomheten mellom de deltagende aktørene og prosjektets innsats har økt kompetansen på området, men for å sikre videre satsing kreves det mer systematisk innsats. Et virkemiddel prosjektet har prøvet ut er bruk av fagteam i bydelene. Målsettingen er å bedre informasjonsflyten og kompetansen internt i bydelene. I intervjuene med saksbehandlerne på sosialkontorene sa alle at man var blitt mer opptatt av temaet begjæringer, og at de har fått ny kunnskap om dette. Spesielt de som har sittet i fagteam fremhever at dette har gitt dem mer kompetanse. Tre av saksbehandlerne var selv med i fagteam. Det er tydelig at det har vært varierende i hvilken grad fagteammedlemmene har blitt benyttet av sine kolleger når det gjelder begjæringer. En trakk frem at fagteamet hadde medført økt status og interesse for denne type saker i sosialtjenesten. En annen påpekte at det var vanskelig å få rom for videreformidling til de andre saksbehandlerne, ettersom hun ikke opplevde at temaet var prioritert av ledelsen.

Det har vært uklart for noen samarbeidspartnere hva prosjektet har gjort, fordi målene har vært uklare, prosjektet har kunnet leve sitt eget liv, lite forankret i ledelse, og lite nedfelt nedover i organisasjonen. Foredrag har oppveid for dette. Det kunne ha vært gjort et bedre arbeid på forhånd i forhold til definering av hva prosjektet kunne gjøre og ikke gjøre. Dette kunne vært gjort selv om målene var vage. Prosjektet etablerte først fagteam for saksbehandlere, så for ledere. Det hadde kanskje vært en fordel om rekkefølgen hadde vært motsatt; først få med ledelsen, deretter lære opp saksbehandlere. En informant fra Bydel Sagene mente at gruppen der var for tilfeldig sammensatt – det var ikke nok personer der fra de riktige posisjonene i forhold til å kunne ta med diskusjonene og kompetansen fra fagteamet videre i praksis. Fagteamene har generelt sett vært positive for deltagerne, men ikke i stor grad påvirket kompetansen internt på det enkelte tjenestested og samarbeidet på tvers av tjenesteapparatet i bydelene.

En viktig kontakt- og diskusjonsarena har vært det styrende og det rådgivende organ for Samarbeidsprosjektet: styringsgruppe og referansegruppe. Som en sosialleder vi intervjuet i forbindelse med den første delrapporten fra evalueringen påpekte har styringsgruppen stort potensial som et sted hvor viktige prinsipielle spørsmål kan diskuteres. Vi mener at referansegruppen til prosjektet har hatt en funksjon i å gjøre deltagerne kjent med hverandres organisasjoner, rutiner og ikke minst rammebetingelser og bakgrunnen for sine valg.

Kontaktskapende virksomhet mellom de ulike aktørene har vært et viktig middel for prosjektet. Det har skjedd en avmystifisering av «de andres» virksomhet og økt kunnskapen om rutiner hos de andre aktørene.

### **Fellesskrivet til bydelene**

Fellesskriv 6/2005 er rettet mot bydelens arbeid med varsling om utkastelse fra bolig. Det knytter skrevet til arbeidet med å redusere antallet begjæringer og gjennomførte utkastelser på både statlig og kommunalt nivå. Bakgrunnen er videre at det er behov for felles rutiner i Oslo om hva som skal gjøres når bydelene mottar «skriftlig henvendelse fra utleiere om ikke betalte husleier, varsel om begjæring om utkastelse fra Namsmannen eller varsel om tvangssalg fra byfogdembete, henvendelse om gjennomførte utkastelser fra utleier eller namsmann». Fellesskrivet vektlegger blant annet at ved mottak av henvendelser/varsel av disse typene skal sakene alltid prioriteres. Dette på grunn av tidsfaktoren som ofte er knapp. Ved varsel fra utleier om husleierestanse, namsmann om begjæring om utkastelse eller byfogdembete om begjæring om tvangssalg blir bydelen pålagt å «innen 3 virkedager tilskrive leietageren med kopi til varsleren». Hvis ikke kontakt oppnås innen en uke, pålegges sosialtjenesten å «forsøke å oppnå kontakt ved å ringe vedkommende eller ved hjembesøk». Skrevet vektlegger at saker som er rettet mot aktive eller passive sosialklienter krever umiddelbar vurdering om oppfølging av saken/personen, og saker som involverer barn, personer i høy alder eller der bydelene «har opplysninger som tilsier at vedkommende trenger hjelp», skal følges særskilt opp. Det gjøres altså et skille mellom sosialklienter, utsatte grupper og andre som åpner for lokale forskjeller bydelene imellom med hensyn til hva slags innsats som rettes mot saker der de ikke har kjennskap til beboer og/eller hans/hennes situasjon. Representanten fra Byrådsavdelingen i prosjektets styringsgruppe har beskrevet dokumentet som «åpent», det vil si at det er muligheter for innspill fra bydelene og endringer over tid av de retningslinjer som pålegges. Det har fra prosjektets side blitt fremholdt at skrevet har åpninger i tolkningen av det som gir bydelene en viss grad av frihet i hvordan de velger å implementere innholdet i skrevet i henhold til egne rutiner. Skrevet overdriver tidsnøden som finnes i forhold til tvangssalgssaker, ettersom det er en prosess som tar lang tid. Men det er klart at dess lenger tid saken går, dess større kan de økonomiske belastningene som den saksøkte pådrar seg bli.

I skrevet pålegges videre bydelene like rutiner for saksbehandlingen ved varsel om gjennomførte utkastelser eller saker som Namsmannen har stoppet på grunn av manglende prosessevne hos leietager. Med hensyn til varsel om gjennomførte utkastelser skal sosialtjenesten i disse sakene vurdere saken og en eventuell inngripen eller videreformidling til andre tjenester, og skriftliggjøre konklusjonen. Med hensyn til saker ved manglende prosessevne sies det i skrevet at da «må bydelsoverlegen gis et særskilt ansvar for umiddelbart å følge opp forholdet med henblikk på

vurdering av vedkommendes psykiske helse, behov for behandling og eventuelle tvangstiltak. Namsmannen må få orientering om konklusjonene etter dette arbeidet, slik at de kan ta stilling til utsettelse eller ny gjennomføring av utkastelse.»

Byrådsavdelingen pålegger også bydelene å registrere og oppbevare opplysninger fra saken, uavhengig om det foreligger sosialsak. Til slutt pålegges bydelene å gjøre en vurdering av om det må settes inn tiltak for å forebygge opparbeidelse av nye husleierestanser.

Våre informanter i bydelene er ikke alle positive til dette skrivet, særlig i forhold til definisjonen av en mer allmenn målgruppe. Det er den samme reaksjonen som tidligere har vært uttrykt mot Samarbeidsprosjektets ønske om mer aktiv oppsøkende virksomhet. Et område som prosjektet har forsøkt å få tatt opp, men som det har vært vanskelig å gjøre særlig mye med, er bydelsoverlegenes rolle og ansvarsdeling i saker der namsmann ikke finner at saksøkte leietager har prosessevne. I skrivet blir dette ansvaret nå klargjort.

### **Namsfogden har endret praksis**

Den viktigste endringen hos Namsfogden er knyttet til oppfølging av ringeprojektet fra piloten. Namsfogden uttrykte på det interne evalueringsmøtet i mai 2005 at det tidligere var mye frustrasjoner blant hans ansatte mot Boligbygg og bydelene, men at dette nå forekom sjeldnere. Han mente også at det var færre kritesaker enn før, som et resultat av prosjektets aktiviteter. Prosjektmedarbeiderne selv mener at det hos Namsmannen har blitt endret holdninger og at det er en mer «sosial» profil og tankegang som er forankret der nå

### **Utleierne**

Som tidligere nevnt kom en større innsats mot private utleiere sent på banen. Dette henger nok sammen med den store frustrasjonen hos samarbeidspartnerne med den kommunale boligbedriften. Namsmannen ga gjennom prosjektperioden som helhet tydelig uttrykk for at volumproblemet lå hos de private utleierne, noe vår analyse av Namsmannens registerdata i delrapport 1 også viser.

Prosjektet ble etter hvert mer fokusert på tilbudssiden overfor de private utleierne. På spørsmål om de burde prioritert ned Boligbygg til fordel for private utleiere i starten av prosjektet, svarer prosjektmedarbeiderne at de ville prioritert likt nå. Det har skjedd vesentlige endringer hos Boligbygg, som prosjektet i hvert fall i noen grad mener å ha bidratt til. Med en eventuell innføring av en form for garanti eller depositum i de kommunale boligene sier Boligbygg nå at de vil være villige til å inngå nedbetalingsavtaler ved restanser. Det er, så langt vi kan skjønne, muligheter for at en slik ordning vil kunne bli en realitet, men Boligbygg selv er klare på at de har hatt dårlige erfaringer med nedbetalinger tidligere. Og som en informant der påpeker, er det ofte ikke økonomisk grunnlag hos leietagere med lav inntekt til å betjene

en nedbetalingsavtale. Prosjektet har bidratt til å fremme en dialog mellom bydeler og Boligbygg. Omorganiseringen i Boligbygg i 2006 skal blant annet ha som mål å gjøre samarbeidet med bydelene bedre. Flere informanter i bydelene peker på at de i de senere år har fått et bedre samarbeid med Boligbygg, men de mener ikke nødvendigvis at dette er et resultat av Samarbeidsprosjektets aktiviteter, men at dette har skjedd som en delvis parallell prosess. En av våre informanter fra bydelene mener at prosjektet burde vært «mindre diplomatisk» i retning utleiery og hatt klarere premisser for samarbeid med dem. Dette skulle tilsi at hun ikke opplever at det har skjedd så mye på utleier-siden.

Det svenske systemet med begjæringer og utkastelser er ganske forskjellig fra det norske. Det kan hevdes at en utkastelse i Sverige er mer dramatisk for personen/familien, ettersom utkastelsen blir registrert og utleiery kan gå i et sentralt register og undersøke om potensielle nye leietagere har en «utkastelsesbemerkning» knyttet til seg. Hyrerådgivningen i Sverige, som er underlagt sosialtjenesten, har som målsetting blant annet å hjelpe leietagere med å finne løsninger på problemer med å betjene husleia, og i samarbeid med utleier og kronofogdemyndigheten (svensk namsmann) forebygge utkastelser. I en kvasiekperimentell studie fra Sverige finner man ingen positiv effekt av hyrerådgivningens arbeid med hensyn til å minske risikoen for utkastelse (Holmdahl, Bergmark og Lundstrøm 2006). Forskerne mener likevel at kontaktetablering generelt med (utsatte) hushold fra tjenester i og utenfor sosialapparatet virker forebyggende på utkastelser. Dette fordikontaktetablering medfører tydeliggjøring og ansvaret for husholdet defineres slik de ikke de havner «mellom stolene» ved behov for bistand for å unngå utkastelse. Forskningsprosjektet er ikke slutført, men de har noen interessante hypoteser om hva som kanskje *har* effekter på antallet utkastelser. En hypotese er at *utleiers* forhold til hyrerådgivningen er det viktige. De utleiery i studien som har «opparbeidede kanaler» til hyrerådgivningen kaster sjeldnere ut leietagere enn de som ikke har etablert samarbeid/kanaler (op.cit: 73).

Det kunne vært ønskelig at flere private utleiery hadde deltatt som aktive samarbeidspartnere i prosjektets levetid. I piloten kunne det vært positivt med flere private utleiery som deltagere, med et langt større antall leiligheter. Prosjektets inn-sats ovenfor utleiery i siste halvdel av prosjektet viste interesse fra det holdet. Kanskje til og med mer enn hva prosjektet hadde forventet, etter hva vi oppfattet av denne prosessen. For den ene private utleiery i piloten var resultatene positive, og arbeidsmetodikken er av deltagerne ansett som en måte å oppnå positive resultater på. Det vil derfor være mulig å implementere den også hos private utleiery som ønsker bedre kontakt med leietagerne og gi mulighet for færre begjæringssaker. En gulrot kan også være bedre kontakt med bydel. På spørsmål om hva som kunne skape problemer med å få ned antallet begjæringer og utkastelser, trakk en saksbehandler på Grünerløkka frem private utleiery som opererer i det hun kaller gråsonen med hensyn til

kontrakter og lovgivning på området. Hun ønsker at prosjektet kunne grepet mer tak i dette. Flere sosialsjefer vi har intervjuet er også opptatt av dette spørsmålet, og blant annet bruk av hybelhus er et tema Byrådsavdelingen er opptatt av. Hvordan bydelene skal forholde seg til interesserte og ikke interesserte utleiery fremover, er viktig.

### **Bydelene**

I første delrapport fra evalueringen skriver vi at problemer med forankring i tjenesteapparatet har vært uttrykk for motstand mot at prosjektmedarbeiderne gikk inn i de konkrete sakene på kontorene. Dette fordi dette kan oppleves som kontroll/overprøving av saksbehandlernes og kontorets rutiner. Våre intervjuer av saksbehandlere kan verken bekrefte eller avkrefte dette, ettersom det var de med samarbeidsrelasjoner vi snakket med. Dette ble omtalt mer som oppstartsproblemer, og høsten 2004 var samarbeidet stort sett falt på plass. Vi skriver også i denne rapporten at uenigheter og samarbeidsproblemer dreide seg om hvem som hadde eierskap til klienten. Det var uro over at prosjektet i sin iver etter å finne løsninger ville love at sosialsentrene skulle dekke utgifter som gikk utover deres interne praksis. De av sosialsentrene som hadde prosjektmedarbeiderne hos seg, sa høsten 2004 at dette var en nyttig ressurstilførsel i de sakene de gikk inn i, men samtidig var metodene etter deres mening for ressurskrevende til at saksbehandlere med mange klienter kunne makte å benytte dem. Dette synet må sies å ha bli svekket.

I kapittel 2 ble styringsgruppens utvidelse til å ha med alle de tre bydelsdirektørene i 2005 tatt opp. Utvidelsen skulle legge bedre mulighetene for prosjektet til å få med tjenesteapparatet på de endringsforslag de hadde, og i noen tilfeller rett og slett å få til et samarbeid med mellomledelsen. Til en viss grad var prosjektets situasjon i perioder på Sagene og Grünerløkka at det kun var samarbeid med saksbehandlere og andre i 1. linjen i tjenesteapparatet som delte prosjektets syn på arbeidsmåte, og som brukte prosjektmedarbeiderne som rådgivere og samarbeidet med dem i konkrete, ofte vanskelig saker hvor begjæringer eller fare for dette forelå. De tre sosialsjefene i disse to bydelene som er intervjuet i forbindelse med underveis-evalueringen, forteller også at prosjektet har hatt en tung vei inn. Den ene sier dette: «Prosjektkonsulenten har nok opplevd at hun har vært lite brukt, og at det har vært motstand. (Hun hadde nok) rett i det i starten. (...) Oppfattet prosjektkonsulenten feil i starten. Var mer i det prosjektet. Ikke så uenig som jeg trodde.» Sosialsjefen siterer deretter prosjektleder for Samarbeidsprosjektet og understreker således at de deler en sentral hovedmålsetting for prosjektet:: «Vi skal vite hvorfor vi kaster ut, og hvem de er.» Hun tillegger seinere i intervjuet at problemene med å få forankret prosjektet på dette sosialkontoret muligens hadde medført at prosjektkonsulenten hadde trukket seg noe tilbake: «Prosjektkonsulent ikke så synlig her. Gitt oss opp? Har nok ikke vært så enkelt for henne, jeg kan være steil.» Både på Grünerløkka og

på Sagene viser sosialsjefene som er intervjuet til en samlet sett langt mer positiv holdning til prosjektet nå enn tidligere.

Prosjektet stilte spørsmålet om utkastelser burde brukes som pedagogisk virkemiddel ovenfor personer som «trenger en realitetsorientering» – for å bruke et sitat fra en sosialkurator – når utleier og bydel i tillegg til beboer mener at det er mest hensiktsmessig at beboer ikke må flytte fra boligen. Samarbeidsprosjektet har brukt mye krefter på å foretelle om at en kostbar utkastelse, kanskje midlertidig botilbud i noen døgn og deretter gjeninnsettelse, hvor hele regningen havner hos bydelen, ikke lærer leietager mye mer enn at «det ordner seg til slutt».

En av årsakene til at prosjektet i sin tid ble startet opp, var at Namsmannen fant personer som de mente klart ikke burde kastes ut, og de oppfattet samarbeidet og kontakten som dårlig. Prosjektet har hele tiden vært rettet mot å utvikle metoder for å bistå de svakeste, dem det er enighet om må skjermes for den belastningen en utkastelse er. Samarbeidsprosjektet har vektlagt arbeid i forhold til de mest utsatte, og å få kontakt med beboere som har behov for bistand og oppfølging, og har arbeidet med å få til dialog mellom utleier av de kommunale boligene i Oslo og bydelene. *Samtidig* har kartleggingen til prosjektet vist at de som har etablert kontakt med sosialkontoret, i større grad vernes mot utkastelser enn andre. Mye tilsier at sosialkontorene fremover i mindre grad enn tidligere vil bruke «pedagogiske utkastelser» som virkemiddel, ettersom troen på at dette virker, spesielt ovenfor gjengangerne, er fallende. Det er tydelig at troen på at betalingsviljen, eller -moralen kan påvirkes over tid ved bruk av utkastelse som et pedagogisk virkemiddel har blitt mindre i sosialtjenesten i prosjektområdet gjennom disse to årene Samarbeidsprosjektet har virket. Mange informanter deler Samarbeidsprosjektets problemforståelse og setter spørsmålsteget ved om betalingsviljen seinere i livet blir bedre etter en utkastelse, og om et slikt virkemiddel har positiv effekt på leietagernes selvhjelpenhet. Problemforståelsen er i noen grad flyttet fra betalingsviljeforklaringer over mot forklaringer som tilsier at flere leietagere trenger bistand, eventuelt oppfølging. Dette skulle tilsi at andelen sosialklienter blant de utkastede vil synke ytterligere i de tre deltagende bydelene i prosjektet.

En forklaring på Gamle Oslos store nedgang er at prosjektet kom samtidig med en større endringsprosess i bydelen der prosjektet passet veldig godt inn. I Grünerløkka og Sagene har prosjektet vært mer på siden av organisasjonen. Hva som kommer til å skje med begjæringssakene i NAV, kan bli spennende å følge. Det innebærer organisasjonsendringer som bydelene må gjennom, og hvordan boligsosiale satsinger av denne typen klarer en slik prosess, er det ingen av våre informanter som tør å ha noen klar formening om. Men ingen sier det blir uproblematisk.

Samarbeidspartnerne som er intervjuet hadde erfaringer med pilotprosjektet høsten 2005 bak seg før intervjuene ble gjennomført. Det innebar at de endringer

som hadde skjedd, og som de fortalte om i sine rutiner, holdninger og samarbeidsformer, ofte handlet om erfaringene med pilotprosjektet og de effekter de mente kom av det. Noen kausal modell som viser Samarbeidsprosjektets innvirkning på samarbeidspartnerne, løsrevet fra at endringer var gjort i henhold til arbeidsmodellen, er således ikke mulig å sette opp. Et annet forhold er at Fellesskrivet 6/2005 var sendt før intervjuene ble gjort. Dette pålegger bydelene arbeidsmetodikk, ansvarliggjør særlig sosialtjenesten og vektlegger nødvendigheten for at kontaktetablering med beboere i fare for utkastelse og forebygging overfor utsatte beboere skjer. Flere av Samarbeidsprosjektets endringsforslag ble i dette skrivet satt som mal og noe bydelene må forholde seg til. Dette innebærer at bydelene med sin erfaring fra pilotprosjektet og en pågående husbankfinansiert videreføring av denne arbeidsmåten var i en helt annen kontekst enn et år tidligere, da prosjektet fremla skissen til arbeidsmodellen og ba bydelene om å delta i et pilotprosjekt.

## **5.4 Er det kun større oppmerksomhet som skal til?**

Samlet sett kan vi tydelig se at prosjektet har medført og innført et endret fokus på begjæringssaker og måter å forebygge dette og utkastelser på hos de sentrale samarbeidspartnerne. Mange henviser til at det er færre krisesaker og saker som «brenner». Det har blitt mer samarbeid og kontakt, delvis også på grunn av andre parallelle prosesser. Men det er forskjell mellom bydelene. Den typiske forklaring på forskjellene i endring i antall saker er i hvilken grad satsingen er forankret på mellomleder- og saksbehandlernivå. De som har fått til størst endringer, forklarer dette gjerne med «holdningsendringer». De som ikke har endret arbeidet i så stor grad, forklarer dette strukturelt med hensyn til hvilke beboergrupper de har, og ressursene de rår over, men også i en viss grad med argumenter om at dagens praksis faglig sett er riktig med hensyn til om utkastelser skal benyttes strategisk ovenfor beboere med gjengangeradferd, at deres målgruppe må være de med hjelpebehov og ikke normalbefolkning med kortvarige betalingsproblemer og så videre.

I motsetning til arbeidet på individnivå, som bar preg av god bruk av velkjente teknikker og metoder av medarbeidere med god tid, innsikt og engasjement, er historien om samarbeidsrettede modeller annerledes. Prosjektet koordinerte et større pilotprosjekt som aktiviserte alle samarbeidspartnerne, og hvor man tok i bruk de erfaringer som prosjektet hadde fra kartleggingsaktiviteter og individuell kontaktskaping og oppfølging av personer som sto i fare for å bli kastet ut. Takket være finansiering fra Husbanken ble det mulig å få med et så bredt spekter av partnere i pilotprosjektet. Arbeidet handler også om at de rutineendringer prosjektet mente

var nødvendige hos samarbeidspartnerne dels har møtt motstand, om enn i varierende grad på ulike steder. Dette kan forklares med dårlig forankring på ulike plan i organisasjonene, da særlig i bydelene, og faktisk uenighet om hvordan man kan og bør jobbe overfor personer som står i fare for å pådra seg begjæringer. Samtidig *har* det skjedd endringer i henhold til prosjektets ønsker. Dels fordi det har tatt tid å overbevise en del aktører om at det kan være hensiktsmessig å jobbe noe annerledes på en del felter. Implementeringen tok lengre tid i de organisasjonene hvor forankringen var dårlig fra starten av på topplan og hos mellomledere. Det er store organisasjoner som har deltatt og endringer som ikke har form av omorganiseringer tar fortid. Gode resultater for de tre bydelene samlet utover i prosjektperioden og i arbeidsmodellen ser vi også øker villigheten til å endre seg i henhold til prosjektets ønsker. Villigheten påvirkes nok også av de endringer rammebetingelsene til samarbeidspartnerne som har funnet sted og som vil kunne skje fremover, som beskrevet i kapittel 2. Økt fokus på et problem er ikke nok, det trengs også å få med seg dem med beslutningsmyndighet og ansvar.



## **6 Sentrale utfordringer og anbefalinger for videre arbeid**

I dette kapitlet vil vi aller først gi en samlet vurdering av Samarbeidsprosjektets arbeid, før vi ser på om prosjektet har oppnådd delmålene sine. Kapitlet avsluttes med en gjennomgang av utfordringer for videre arbeid og anbefalinger basert på de dataene vi har samlet inn i delprosjektene 1 og 2. Som tidligere påpekt er det i liten grad mulig for oss å innvirke på hvordan prosjektet skal arbeide ut 2006. Prosjektet skal drive formidlingsaktivitet høsten 2006, og aktører i og utenfor disse tre bydelene vil oppleve et mer eller mindre tydelig press for å få til endringer på området. Fellesskriv 6/2005 fra Byrådsavdelingen pålegger da også bydelene å arbeide på en systematisk måte og være mer i forkant for å unngå uønskede utkastelser.

Våre anbefalinger vil være rettet mot videreføringen av arbeidet i Oslo og hva Samarbeidsprosjektets formidlingsaktivitet spesielt bør være rettet mot i sitt videre arbeid med kompetanseoverføring. Våre anbefalinger på dette området må begrenses til å ta utgangspunkt i vårt empiriske materiale fra evalueringen av dette konkrete prosjektet i Oslo og hvordan de har arbeidet for å nå sine målsettinger. Vi vil også gjøre noen anbefalinger med tanke på fortsatt udekkede kunnskapsbehov på området.

### **6.1 Samlet vurdering av Samarbeidsprosjektets arbeid**

Før vi går inn på de utfordringer som Samarbeidsprosjektet har stått overfor i sin prosjektperiode, hva dette kan indikere av utfordringer med hensyn til å få fortsatt satsingen hos og utenfor samarbeidspartnerne i prosjektet, og våre anbefalinger i henhold til dette, vil vi oppsummere vår vurdering av prosjektets gjennomføring. Vurderingen er samlet sett positiv, og må ikke komme i skyggen av at det kan oppleves som komplekst, ressurskrevende og vanskelig 1) å få etablert og forankret et slikt prosjekt på tvers av bydeler og mellom aktører som ikke nødvendigvis har lik problemsforståelse, og 2) få til en konstruktiv arbeidsmåte som skaper nedgang i antallet begjæringer og utkastelser.

## **Prosjektet er gjennomført på en god måte**

Samarbeidsprosjektet har generelt sett hatt ambisiøse mål og frihet til selv å prioritere og definere oppgaver. Ut fra et såpass fritt mandat og ikke tallfestede målsettinger finner evaluator at de generelt sett har arbeidet systematisk og hensiktsmessig for å redusere antall utkastelser og begjæringer i Oslo indre øst. Prosjektet har hatt frie tøyler i mange henseender og jobbet med både ivrige og mer tilbakeholdne samarbeidspartnere på et felt med mange myter og konkurrerende forklaringer på årsakene til fenomenet og forholdsvis lite kunnskap. De har engasjert samarbeidspartnerne, dels indirekte tvunget dem på banen, bidratt til å avkrefte en del myter og skaffet kunnskap på feltet. Alle de aktiviteter og tiltak prosjektet har ønsket å prøve ut, har ikke nødvendigvis blitt igangsatt eller gått helt etter planen, men i balansen mellom prøving og feiling som et såpass fritt mandat gir et slikt prosjekt, mener vi at de både har vært kreative og omprioritert riktig ved behov. Et strengere mandat ville vært problematisk fordi kunnskapen om problemsområdet ved oppstarten av prosjektet var såpass liten at konkrete tiltak var vanskelig å utarbeide. Det konkrete forsøket som er gjort i pilotprosjektet er derimot basert på kunnskapen og anbefalinger fra Samarbeidsprosjektet, og slikt sett har det frie mandatet og en overgang til mer konkrete målsettinger utover i prosjektperioden vært vellykket. Hvis det er riktig at deler av nedgangen i antallet begjæringer og utkastelser er en effekt av prosjektet, noe vi ikke kan konkludere med her, er det imponerende, tatt i betraktning de fronter som eksisterte mellom samarbeidspartnerne i prosjektet, og de vanskeligheter det i perioder har vært å forankre prosjektet.

## **Fokus på systemnivå**

Prosjektet har fått frem at årsakene til utkastelser ofte er svært sammensatte på det individuelle nivået. Likevel har man klart å identifisere årsaker på systemnivået og å formulere krav og ønsker til de aktører som man mener har medansvar for at uønskede utkastelser skjer. Det er vanskelig å si i hvilken grad det individrettede arbeidet som prosjektmedarbeiderne har utført, har fått innflytelse på nedgangen i sakene i de tre bydelene, men prosjektet har arbeidet med til dels svært komplekse saker og bistått bydelene med å få etablert kontakt med innbyggere som tydelig hadde behov for en bedre relasjon til tjenesteapparatet. Prosjektet har ikke hatt mulighet til å tvinge igjennom endringer hos samarbeidspartnerne, men har jobbet aktivt overfor bydelene – og da fortrinnsvis sosialkontorene, Namsmannen, utleiere (særlig Boligbygg), Byrådsavdelingen og departementer for å få til endringer på systemnivå. Fellesskriv 6/2005 fra Byrådsavdelingen, som legger føringer på Oslos bydelers håndtering av begjærings saker, må forstås som et resultat av prosjektets arbeid, og dette får således effekter utenfor prosjektets område.

Vi mener å kunne dokumentere at prosjektet har hatt positive effekter på samarbeidet mellom bydeler, Namsmannen og utleiery, selv om det har vært problematisk å få engasjert en del av de private utleierne, og det har tatt tid å få forankret og til en viss grad legitimert prosjektet i to av de tre bydelene. Gjennom veiledning, informasjonsarbeid og kompetanseheving hos samarbeidspartnerne og ved å skape møteplasser som inter- og intrabydelmessige fagteam har de fått i gang en dialog og bidratt til å avmystifisere aktørene overfor hverandre. Samtidig vil vi påpeke at prosjektets eksplorerende form har hatt både fordeler og ulemper. På den ene siden har den gitt de prosjektansatte mulighet for selv å kunne definere problemer og mulige løsninger, på den annen side har formen medført at prosjektet har fremstått som uklart for deler av omgivelsene.

### **Konkret arbeidsmodell**

Arbeidsmodellen som er prøvet ut i pilotprosjektet med finansiering fra Husbanken, er et annet viktig resultat prosjektet har oppnådd. Det er en generell forståelse blant våre informanter at de aktiviteter Samarbeidsprosjektet har gjennomført, iverksatt og støttet opp om har hatt en merkbar effekt på antallet begjæringer og utkastelser. Pilotprosjektet er da særlig ansett som en metode som antas å ha positive effekter. Modellen er overførbart og kan tilpasses lokale forhold, og flere av deltagerne ser også mulighetene for at en slik måte å arbeide på kan være økonomisk lønnsom, selv om det kan være ressurskrevende å øke innsatsen for å komme i kontakt med flere av dem som står i fare for å bli kastet ut.

### **Økt kunnskap**

Videre vil vi understreke at prosjektet har lyktes med å skaffe mer kunnskap på området gjennom ulike typer kartlegginger og gjennom en systematisk dokumentasjon av den kunnskapen og de data som er fremskaffet. Dette var viktig som grunnlag for kunnskapsoverføring til omgivelsene i prosjektperioden, men også for at andre skal kunne trekke på de erfaringer prosjektet har gjort. Vi vil spesielt nevne at prosjektets undersøkelse blant utkastede viser at det i Oslo i dag er høy risiko for å bli bostedsløs etter en utkastelse (Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser 2006a).

Videre har kartleggingen av samtlige begjæringssaker i de tre bydelene som deltok i prosjektperioden vært viktig. Den har gitt mulighet til å definere målgrupper og presentere tallmateriale overfor samarbeidspartnerne som grunnlag for arbeidet videre. Noe av bakgrunnen for opprettelsen av prosjektet var nettopp manglende kunnskap, og i en situasjon der slett betalingsmoral ofte blir den sentrale forklaringen, er det viktig at noen kartlegger saker og situasjonen til dem som det dreier seg om: leietagerne. Forklaringer av fenomenet mange begjæringer og utkastelser basert på

lav betalingsmoral gir ikke et tilstrekkelig grunnlag for å sette i gang tiltak som hjelper dem som står i fare for å bli bostedsløse etter en utkastelse, eller de hushold en utkastelse medfører en urimelig stor belastning for. Vi mener det har vært klokt av prosjektet å kommunisere at det ikke har som målsetting å stoppe alle utkastelser, men å vise til at målsettingen må være at ingen skal bli kastet ut uten at saken er kjent av de aktører som kan gjøre vurderinger og eventuelt gripe inn hvis det er behov for det.

### **Søkelys på problematikken**

De fleste informantene mener at prosjektet har bidratt til å rette søkelyset mot begjæring og utkastelse som problem. På sosialkontorene trakk flere av informantene frem at prosjektet hadde fått etablert en økt forståelse av problemområdet. Særlig at man ved å gå tidlig inn i sakene unngikk så mye «brannslukking». At det internt hos samarbeidspartnerne har blitt mer fokus på begjæringssakene, i tillegg til at denne type saker har blitt en del av den offentlige debatt i større grad enn før – blant annet på grunn av bredden av de tiltak som gjennomføres med tilknytning til den nasjonale strategien mot bostedsløshet og fattigdomsdiskusjonene – kan ha hatt separate effekter på måltallene. Dette kan vi ikke slå fast med sikkerhet. Men en vesentlig erfaring er at det er mulig å få til reduksjon i antallet saker uten at det skjer en tilsvarende økning i restansedekningen fra sosialkontoret. At bydelen med størst nedgang i måltallene samtidig kan vise til svært positive økonomiske resultater på sosialtjenesteområdet parallelt med en kraftig reduksjon i antallet begjæring og utkastelser har svært god reklameeffekt for Samarbeidsprosjektet.

Det blir av flere informanter påpekt at prosjektet også kan ha effekter utover disse bydelenes grenser. Prosjektets optimisme – nedtegnet blant annet i tittelen på erfaringskonferansen juni 2006: «Dette nytter!!» – kan videre ha en selvstendig effekt på muligheten for at resultatene fra prosjektet blir anvendt videre i andre områder av byen og landet.

## **6.2 Har prosjektet lykkes med å oppnå delmålene?**

Den første problemstillingen vi reiste i denne rapporten var: På hvilken måte arbeider Samarbeidsprosjektet for å oppnå sine delmål, og i hvilken grad lykkes de med dette? I tidligere kapitler er den deskriptive delen av problemstillingen besvart. Når det gjelder vurderingsdelen, mener vi den kan gis et positivt svar. Samarbeidsprosjektet selv konkluderer i sin vurdering av prosjektets måloppnåelse (Samarbeidsprosjektet

– færre utkastelser 2006a) at det har nådd hovedmålsettingen om nedgang i saker i de tre bydelene, ettersom denne er større enn i Oslos resterende bydeler. Videre konkluderer de at de har nådd delmålet om å kartlegge begjæringsaker, og de mener at delmålet om å utvikle metoder på individ- og systemnivå, da særlig gjennom pilotprosjektet, vil være oppnådd innen utgangen av 2006. Delmålet om videreføring av satsingen etter prosjektets avslutning kan de naturlig nok ikke vurdere. Prosjektet viser til at de ulike formene for kunnskapsoverføring de har gjennomført i prosjektperioden, kan legge et godt grunnlag for videreføring.

Som tidligere nevnt, vil evaluators endelige vurdering av måloppnåelse med hensyn til hovedmålsettingen, samt delmålet om kunnskapsoverføring og videreføring, tas opp i siste delrapport i 2007. Vi er imidlertid enige med prosjektet i at målsettingen om kartlegging av begjæringsaker er oppnådd, og at det er arbeidet systematisk og vellykket på dette området. Vi slutter oss også til prosjektets vurdering av at de individuelle metodene de har benyttet i individuell oppfølging ikke er *nye* metoder, men tradisjonelt kjente metoder for kontaktetablering og oppfølging. Den store forskjellen har vært at prosjektet har hatt ressurser til faktisk å følge opp beboere over tid. I tillegg må det nevnes at av mange av informantene våre fra bydelene og blant brukerne beskriver de prosjektansatte som engasjerte og faglig dyktige på kontaktetablering og oppfølging. Pilotprosjektet blir av prosjektet fremhevet som en metode på systemnivå, og dette er etter vår mening en riktig beskrivelse.

Den andre problemstillingen vi reiste i kapittel 1 var: Hvilke egenskaper ved brukerne, prosjektet og dets omgivelser påvirker mulighetene for måloppnåelse? Beskrivelsen av prosjektets gjennomføring og arbeid har i de foregående kapitler vist hvordan prosjektets muligheter for måloppnåelse har blitt påvirket, og i vil i neste underkapittel sammenfatte hvilke utfordringer prosjektet har stått overfor som grunnlag for anbefalinger. Vi er imidlertid usikre på om det er mulig å svare direkte på spørsmålet om det er egenskaper ved «brukerne», det vil si de personer som står i fare for å få en begjæring og/eller for å bli kastet ut, som kan sies å påvirke mulighetene for måloppnåelse. Dette fortjener noen kommentarer.

Vi har sett, og prosjektet har også kartlagt, at de brukerne prosjektet har arbeidet mot på individuelt nivå, ofte er i en vanskelig livssituasjon, har en ustabil og ofte dårlig økonomisk situasjon og mangelfull økonomistyring, de har gammel gjeld, og en del trekker seg tilbake med konvoluttstrekking og ber ikke om assistanse før situasjonen er prekær eller de står på gata. Men, det er av mange informanter pekt på en gruppe, i hovedsak bestående av forholdsvis unge menn, hvor betalingsviljen og -moralen er lav. Informantene gir klart uttrykk for at denne gruppen ikke bør skjermes for utkastelser. De tar heller ikke nødvendigvis stor skade av å bli kastet ut. De som skal skjermes, er ifølge informantene barnefamilier, eldre og de med helseproblemer, da særlig de med psykiske lidelser, gjerne kombinert med rusproblematikk.

Foruten den uklare og udefinerbare gruppen av personer med eventuelt dårlig betalingsmoral er det problematisk å si at dette er egenskaper ved brukerne som påvirker muligheten for måloppnåelse. Dette er deler av befolkningen i disse bydelene med ulike sammensatte, små og store problemer og ressurser. Det er derfor mer konstruktivt å se hvordan *relasjonen* mellom beboere og omgivelser (blant annet prosjektet, utleier, bydel og Namsmannen) påvirker muligheten for å få ned antallet begjæringer og utkastelser.

Det grunnleggende problemet er i første omgang manglende kontakt, dialog og forsøk på å løse problemet med opparbeidet husleierestans mellom leietager og utleier. Videre er det manglende kontakt mellom beboer og bydelens tjenesteapparat. Samarbeidsprosjektet har også satt fokus på de sistnevntes manglende samarbeid internt og eventuelle involvering i saken, der er behov for bistand som kan forebygge restanser og hindre uønskede utkastelser. Det er beboere som ingen, verken utleier, bydel eller namsmann, klarer å komme i kontakt med. Noen har flyttet før Namsmannen kommer på døra, eller de er ikke tilstede når døra blir stengt. Det er vanskelig å vite hva som ligger bak disse sakene, om de burde vært løst annerledes, eller om det er planlagte flyttinger fra en leietager som ønsket et nytt sted å bo, og som anser husleierestansen som følger ham/henne som en gjeld som skal betjenes, eventuelt dekkes av et depositum. Uten mer kunnskap om blant annet denne type saker og hva som skjer videre med dem, er det problematisk å fastslå konsekvent om dette er uønskede utkastelser.

Samarbeidsprosjektet har gjennom pilotprosjektet vist at ansvarliggjøring av alle aktører i kjeden som en begjæringssak går igjennom, tidlig involvering og gjentatte kontaktforsøk øker kontaktetableringen mellom beboer og de instanser som kan bidra til en positiv løsning av saken. Dette mener deltagerne har gitt gode resultater, da særlig kontaktinnsatsen fra bydel og fra Namsmannen. Opparbeidelse av en dialog med beboer, eventuelt kun informasjon om alvoret i situasjonen, minsker sannsynligheten for utkastelser.

Svaret på den noe omformede problemstilling hvordan relasjonen mellom beboer og de aktører som har innvirkningsmulighet på begjæringssakers gjennomføring og utfall kan påvirke mulighetene for måloppnåelse for prosjektet, er at arbeid med å skaffe kontakt og dialog med leietager mest sannsynlig har positiv innvirkning. I tillegg til at kontakt hindrer uønskede utkastelser, får personer som er selvhjulpne mulighet til selv å ta affære før det er for seint, eventuelt avslutte leieforholdet uten bruk av tvangsmakten Namsmannen er.

## 6.3 Utfordringer og anbefalinger for videreføring av satsingen

### Aktuelle utviklingstrekk som vil lette videre arbeid

Det er mange forhold som peker i retning av at arbeidet med å forhindre begjæringer og utkastelser fremover bør være enklere å få forankret etter Samarbeidsprosjektets arbeid.

Alle de deltagende aktørene i og rundt prosjektet har fått muligheter til å komme med innspill om hvilke utfordringer de ser for den videre satsingen i Oslo overfor prosjekt og hverandre gjennom internt evalueringsmøte i mai og erfaringskonferansen i juni 2006.<sup>19</sup> Det er aktører vi ikke har kunnet intervju i underveisevalueringen og som ikke har vært sentrale samarbeidspartnere for Samarbeidsprosjektet i de senere år, men som har innflytelse på og kan innvirke på problemstillingen. Vi vil tro at mange i prosjektets omgivelser også ville kunne komme med gode innspill og beskrivelser av hvordan de opplever problemområdet. For den videre satsingen i de tre bydelene og i andre bydeler og kommuner er det uansett viktig å få med seg at disse aktørene er samarbeidsinstanser som må på banen. Spesielt vil vi nevne behovet for politisk diskusjon og administrativ avklaring av den boligsosiale politikken i Oslo. Boligbyggs situasjon i de senere år mellom kravet om å opptre som effektiv konkurransedyktig utleier og kravet om å være en fleksibel og forståelsesfull utleier overfor de beboere som i mange tilfeller er blant de mest vanskeligstilte på «det frie boligmarkedet» er et eksempel her. Det er politikkområder som drar i ulik retning, kanskje ikke i teorien, men i praksis. Ansvarsgjøringen på topp-plan i kommunen mellom de byrådsavdelinger som henholdsvis har ansvar for bygningen folk bor i og ansvaret for at folk kan bo der, er en utfordring. Spesielt å få en slik deling implementert nedover i etater, kommuneforetak og bydeler.

Vi må også komme inn på det misforholdet som avtegner seg mellom bydelenes påpekning av ressursmangel i forhold til blant annet booppfølging, forvaltning og økonomisk rådgiving og den samtidige vektleggingen av dette fra statlig hold som sentrale virkemiddel ovenfor utsatte grupper og bostedsløshet. For mange bydeler og kommuner vil budsjettene være et aktivt argument for ikke å bruke virkemidlene. Byrådsavdelingens representant i styringsgruppen til prosjektet sier i intervju med oss at en svært sentral utfordring er nettopp å få frem mulighetene for å tjene budsjettmessig med en aktiv innsats for å ned begjæringer og utkastelser, og at råd og veiledning i mange tilfeller er et godt tiltak.

<sup>19</sup> På <http://www.tiltak.no/> finnes presentasjoner fra erfaringskonferansen til prosjektet i juni 2006 («Dette nytter!»). I disse kan man finne noen utfordringer og anbefalinger fra samarbeidspartnere.

På statlig nivå foregår det arbeid som kan ha stor innvirkning på utleiers, leietagers, namnsfogdenes/politiets/lensmenns og kommuners/bydelers muligheter til å unngå et stort antall begjæringer og utkastelser. Dette er områder som prosjektet selv har vært innom i sin prosjekttid og kommet med innspill i forhold til. Det ene er forvaltningsordninger som beskrevet i kapittel 2. Andre områder som kan stå overfor endringer er bostøtten, muligheter for å pådra seg forbruksgjeld og nivået på rettsgebyrene.<sup>20</sup>

Forholdet mellom utleier og leietager reguleres av husleieloven. Det er fra flere hold blitt påpekt at det ikke er bare leietagerne som har begrenset innsyn og forståelse av husleieloven (se Langseter og Sandlie 2006), men at det ofte skorter på dette feltet også hos både mindre og større utleiere. Leieboerforeningen har uttrykt at den deltar i arbeidet med en frivillig sertifiseringsordning av utleiere. Dette kan være et godt virkemiddel for å bedre situasjonen som bydelene står overfor på leiemarkedet.

## Videreføring av satsingen

### Behov for sentral styring av satsingen

Vi har ikke empirisk grunnlag for å gi klare anbefalinger om hvordan ansvaret for videreføringen av arbeidet skal plasseres videre etter prosjektets avslutning. Flere av deltagerne i prosjektet gir klart uttrykk for at det må være en samordnende instans sentralt i kommunen. At selve satsingen og prosjektets tilknytning sentralt i Oslo

<sup>20</sup> Vi kan ikke komme inn på alle disse områdenes potensial for påvirkning av nivået på begjæringer og utkastelser. Det ligger utenfor vårt mandat. For interesserte lesere kan vi, når det gjelder bostøtte, henvise til Gulbrandsen og Pedersen (2003), som i en rapport om bostøtte og boutgifter har en rekke forslag til omstrukturering av bostøtten. Det gjennomføres nå et prosjekt i regi av Kommunal- og regionaldepartementet med målsetting om revidering og gjennomgang av bostøtten. Hva som blir resultatet av dette, er vanskelig å forutsi, men en forenkling av reglene, økt informasjon til brukere, samordnede utbetalinger, kortere saksbehandlingstid og månedlige søknadsfrister (i stedet for kvartalsvise) er alle endringer som *kan* gi positive effekter på den privatøkonomiske stabiliteten til mottagerne, og på sikt kanskje bidra til færre begjæringer.

Når det gjelder forbruksgjeld, finner Gulbrandsen (2005) i en studie av nordmenns betalingsvilje og -evne at det er en økende andel av befolkningen som betaler sine fakturaer seint, og som pådrar seg inkassokrav. Personlig moral forklarer mye av utviklingen, men også at antall typer lån man har er en viktigere forklaringsfaktor enn gjeldens samlede størrelse. Særlig gjelder det dem som oppgir at de har dårlig råd. Et forslag fra Gulbrandsen er opprettelse av et gjeldsregister som forebygger at låntagere uten god betjeningsevne benytter forbrukskreditt for å løse (kortsiktige) økonomiske problemer. Hvorvidt dette er realistisk å få gjennomført er vanskelig å si.

Regjeringen lover i Soria Moria-erklæringen og videre i strategiplanen for «På vei til egen bolig» (Kommunal- og regionaldepartementet m.fl. 2006) at både rutiner og kostnader rundt husleiebetaling, utkastelser og tvangssalg skal gjennomgås og vurderes. Her er det da også potensial for endringer i rammebetingelsene som kan medføre endringer over tid.

er i Byrådsavdelingen for velferd og sosiale tjenester og ikke hos Helse- og velferdsetaten, henger sammen med at prosjektet kom inn som en del av satsninger som lå hos Byrådsavdelingen, og det er ikke gitt at ansvaret for videreføring og samordning bør ligge der. En av deltagerne i referansegruppen ga tydelig uttrykk for at Helse- og velferdsetaten burde trekkes mer inn i dette arbeidet.

Boligbyggs representant i referansegruppen etterlyste på det interne evalueringsmøtet i mai 2006 at satsingen kunne vært bedre forankret i den byrådsavdelingen de tilhører, Byrådsavdeling for by og byutvikling. Samarbeidet mellom disse og Byrådsavdelingen for velferd og sosiale tjenester har av flere vært pekt på som en utfordring, da særlig av Boligbygg, som i mange saker havner i skjæringspunktet mellom dem.

Prosjektet har i noen utstrekning ført til at aktører som er i delvis interessekonflikt med hverandre i mindre grad skyver ansvaret (og dels regningen) mellom seg. Det er selve denne prosessen som er utfordringen. Det er viktig at man tar videre at en slik konflikt ikke løses med samarbeid, men færre saker vil alle parter tjene på. Det var viktig i Samarbeidsprosjektet at det kom til større enighet om hva aktørene var uenige om og beskyldte hverandre for, for å få til et samarbeid. Dette viser nødvendigheten av møteplasser, ikke bare for toppledelsen, men også for dem som kan bidra til å forankre eventuelle endringer i sine lokale organisasjoner. Samarbeidsprosjektet har bidratt med slike møteplasser og fora, og de som tar ansvaret for en samordning av videre satsing, bør bidra til at slike blir etablert.

Den formidlings- og rådgivingsaktiviteten som Samarbeidsprosjektet skal gjennomføre høsten 2006, er etter vår mening et nødvendig grep for å kunne bistå de andre bydelene i Oslo med å få bistand i arbeidet med å begrense antallet begjæringer og utkastelser, i den grad de har behov for det. I juni 2006 var det kun tre bydeler som hadde meldt sin interesse. Vi kan ikke forklare hva som ligger bak den lave interessen. Så langt vi kan skjønne, vil Fellesskriv 6/2005 fra Byrådsavdelingen medføre at mange bydeler burde motta råd og hjelp til å systematisere det arbeidet de nå uansett er pålagt å gjennomføre. Flere av våre informanter mener klart at Samarbeidsprosjektet har gjort det enklere å samarbeide med bydelene som har deltatt i prosjektet, og at det nettopp er behov for å få de andre bydelene med. Vi antar at bydelene ikke nødvendigvis er enige i fremgangsmåte og metoder som Samarbeidsprosjektet anbefaler, men det vil være nødvendig å ta disse som utgangspunkt for en diskusjon om hvordan sakene skal behandles, hvem som skal kastes ut, og hvem som eventuelt må få en annen type oppfølging som forhindrer begjæringer og utkastelser.

Fellesskrivet er – så langt vi kan se – ikke et *tilstrekkelig* tiltak for å få en satsing på senkning av antallet begjæringer og utkastelser forankret i de enkelte bydeler. Prosjektets kartleggingsverktøy og erfaringer med å kartlegge saker, skape kontakt

med beboere, følge opp beboere som er utsatt, og skape samarbeid mellom ulike aktører på feltet vil være verdifulle for mange av Oslos bydeler.

Selv om Samarbeidsprosjektet har hatt sine vanskeligheter med forankring på ulike nivåer i bydelene, involvering av private utleiery og så videre, er den viktigste erfaringen som de selv uttrykker det at «det nytter». Mye av energien som er benyttet i prosjektet har gått med på å legitimere og arbeide spesifikt og målrettet for at færre personer skal motta begjæringer og at færre skal kastes ut. Det er vel knapt noen av våre informanter som ikke har pekt på at Samarbeidsprosjektet har bidratt til å få etablert dette som et satsingsområde og vært fanebærere for satsingen for å få ned antallet saker.

Med Byrådsavdelingens fellesskriv, som ansvarliggjør bydelene og pålegger innskjerping av rutiner og systematisk arbeid med sakene, den brede statlige satsingen ved tilskuddsordningen for kommunene fra Sosial- og helsedirektoratet og den nasjonale strategien På vei til egen bolig, er det nok enklere nå enn i 2004 å få forankret en slik satsning i andre bydeler. Vi sitter ikke på data fra andre bydeler, men vil understreke at naturligvis er ikke begjæringsaker et ukjent problemområde – det er daglig nye saker som bydelene blir involvert i.

Både prosjektet «Færre utkastelser», som Leieboerforeningen har fått støtte til (se [www.utkastelse.no](http://www.utkastelse.no)), og prosjektet Bydel Østensjø driver med midler fra Husbanken vil gjøre at det vil være aktivitet i Oslo i tiden fremover som kan sikre fortsatt fokus på problemområdet. Det er mulig gjennom satsingen å søke om økonomisk støtte for å forsøke ut arbeidsmetoder.

### **Endringer hos sentrale aktører**

Husbankens finansiering av de tre stillingene i de tre indre øst bydelene frem til sommeren 2007, vil forhåpentligvis vil sikre en videreføring av arbeidet som er påbegynt. Det er også all grunn til å tro at de omlegginger av rutiner som Boligbygg, og ikke minst Namsmannen med sin nå etablerte oppringning av alle saksøkte har gjort, vil kunne gi andre bydeler en lettere oppstart i å forankre satsingen i tjenesteapparatet. I forhold til de kommunale boligene er det positivt at Boligbygg har forholdet til bydelene som prioritert strategi fremover, og at de får mulighet til å varsle bydel ved 4–18 varsel, om enn kun overfor de beboere som har godtatt en slik praksis. Hva som vil skje hvis Boligbygg velger å konkurranseutsette innkrevingsarbeidet i egen bedrift er vanskelig å forutse, men det vil helt klart skape nye utfordringer.

Det er av Samarbeidsprosjektet pekt på flere virkemidler som kan tas i bruk i større grad enn det gjøres i dag. Booppfølging, økonomisk rådgivning, opprettelse av individuell plan og økt bruk av forvaltning er slike virkemidler. Vi ser at bydelene som har deltatt i prosjektet til dels opplever at dette er virkemidler de i stor grad ønsker å benytte i større utstrekning enn nå, men som ikke blir iverksatt på grunn av ressursknapphet. Årsakene til at leietagere mister boligen sin er mange og ofte

svært sammensatte, og det er derfor viktig at bydelen har et bredt sammensatt tilbud av virkemidler som kan tilpasses den enkelte. Erfaringene fra Bydel Gamle Oslo viser at det er mulig å få til positive resultater på denne type måltall og samtidig få gode resultater økonomisk innen sosialektoren. Å vektlegge mulighetene for at det ikke nødvendigvis er restansedekning som er det beste og billigste alternativet, er en utfordring for Samarbeidsprosjektet i den videre kompetanseoverføringen.

### **Behov for endring**

Samarbeidsprosjektet har vist at utkastelse i Oslo medfører fare for bostedsløshet for svake grupper. I kompetanseoverføringen er det viktig å knytte de virkemidler og modeller som prosjektet anbefaler, nettopp til målsettingen om å unngå bostedsløshet. Særlig det forholdet at utsatte grupper på boligmarkedet ikke får bistand eller velger å ikke ta kontakt med bydelen etter utkastelse, er et viktig incitament for å gjøre endringer i rutineene.

Utviklingen i antall begjæringssaker og gjennomførte utkastelser på landsbasis går i riktig retning, men i en fremtidig situasjon med for eksempel økt arbeidsledighet, høyere renter og knapphet på utleieboliger kan det være flere grupper som havner i en situasjon der de blir utsatte grupper på boligmarkedet og sårbare med hensyn til å pådra seg betalingsproblemer. Det er derfor viktig at man ikke bare stirrer seg blind på tallenes bevegelser her, men benytter den anledningen som satsingen mot bostedsløshet, fellesskrivet fra Byrådsavdelingen og Samarbeidsprosjektets forarbeid på området gir for å forbedre interne rutiner i bydelene.

Samarbeidsprosjektet har vist at det kan være tungt til tider å få med seg deltagerne i prosjektet i samarbeid og utprøving av endringsforslag. Søkelys på problematikken er ikke tilstrekkelig hvis ikke mellomledere og ansatte oppfatter og deler de målsettinger og metoder som blir tilbudt. Erfaringene fra prosjektet tilsier at det er nødvendig at tjenesteapparatets ledere gir et slikt arbeid prioritet. Økt oppmerksomhet er nødvendig, men ikke tilstrekkelig.

### **Forankring av satsing i nye områder**

Vi har i evalueringen sett at det kan være problematisk å komme inn utenfra med et prosjekt som er midlertidig. Blant annet konkurrerer man raskt med mange andre prosjekter og satsingsområder. Det er en utfordring å «selge seg inn» for å påvirke lokale prioriteringer, rutiner og holdninger. Og det kan være tungt selv om man har toppledelsen på sin side. Løsninger som økt samarbeid mellom tjenester i bydelene og mellom tjenestene og omverden, tettere oppfølging av personer som står i fare for å miste boligen, og tidlig involvering i sakene kan oppfattes som for ressurskrevende og kanskje lite hensiktsmessige. Å få til endringer er vanskeligere hvis de oppleves som påført utenfra. For eksempel å komme inn i begjæringssakene allerede ved 4–18 varsel vil kunne oppleves som en rigid metode. Det viktigste er kanskje å

fokusere på at man skal kvalitetssikre arbeidet med restanser/begjæringer, og at endringene som skal gjøres tilpasses forholdene og strukturen i den enkelte bydel.

Erfaringene fra prosjektet om hvordan man kan balansere behovet for standardisering og lokal tilpasning, er viktige for overføringsmulighetene. Samarbeidspartners evne og mulighet til å implementere bestandige endringer av rutiner og praksis vil være avhengig av hvordan de kan tilpasse modeller og rutiner lokalt. Faren er da at man faktisk ikke gjør større endringer. Det er derfor viktig at noen elementer overføres, noe Fellesskrivet fra Byrådsavdelingen er et første forsøk på. Men disse kan bli oppfattet som detaljerte og inngripende. Pilotmodellen er forsøkt ut i bydelen med noe ulik utforming, blant annet innplasseringen av de tre Husbankstillingene. Vi mener det er viktig å ta videre erfaringen med at utformingen av en slik satsning bør kunne tilpasses den enkelte bydel eller kommunes særegne organisasjon og bolig- og befolkningsstruktur.

NAV er en utfordring som bør nevnes spesielt. Den vil medføre større omorganiseringer og et (nytt) satsningsområde kan da fort lide under dette. Informantene våre var i noe grad ikke sikre på om innføringen av NAV ville bedre mulighetene for en fortsatt prioritering av begjærings saker og for å hindre utkastelser. Vi vil understreke at omorganiseringer også gir muligheter til å få implementert nye interne rutiner og samarbeidsrelasjoner. Vi mener at mye av forklaringen på at Gamle Oslo har fått til større endringer på dette området, kan ligge på det ressursmessige – at boligsosial satsing herunder utkastelser har vært prioritert som en del av omleggingen de har gjort av sitt tjenesteapparat. Så lenge det ikke følger med mer ressurser til dem som skal bruke mer tid på å følge opp flere enkeltpersoner for å hindre at de havner i problemer med å betale husleia, er det en tynge prosess å dra. I Gamle Oslo ble, ifølge informantene i ledelsen der, satsingen en del av en allerede igangsatt endringsprosess hvor bydelens tjenester skulle samordnes bedre og de skulle få mer oversikt over sine brukere og deres hjelpebehov. Å satse på å forhindre utkastelser og begjæringer passet derfor inn i ønskede endringsprosesser – noe det at bydelen var en sentral aktør i oppstarten og ble prosjekteier, også viser. Særlig det første driftsåret led prosjektet noe under at det i to av bydelene levde som nettopp et prosjekt som lå på siden av organisasjonene det skulle samarbeide med en god stund.

### **Behovet for kartlegging og valg av målsettinger og rutiner**

Prosjektet bør legge vekt på at det er behov for en kunnskapsbasert vurdering av de saker bydelen har. Det er videre viktig å få formidlet at systematisk gjennomgang og tidlig involvering fra alle parter kan hindre uønskede utkastelser, men det øker også kvaliteten på de valg og vurderinger som må gjøres når utkastelse skal gjennomføres.

Det er ikke sikkert at regjeringens måltall passer til andre bydeler og kommuner. Målene er satt nasjonalt, og demografiske forskjeller og ulikhet i boligsammensetningen i et område gir ulikt grunnlag i eksisterende nivå på begjæringer og utkastelser, men også i hva som kanskje er mulig og ønskelig å oppnå. Muligens bør det sette konkrete måltall som ikke nødvendigvis ligger på samme nivå som regjeringens. For å få til dette, må man arbeide aktivt for å få innsyn i alle sakene lokalt over en viss tidsperiode. Ut fra et kartleggingsarbeid kan man stille spørsmålet om det er 30, 40 eller 70 prosent av sakene man skal regne med bør gå til utkastelse? Er antallet begjæringer i bydelen et uttrykk for at befolkningen har det vanskelig, men ikke i den grad at det kvalifiserer til bistand fra sosialkontoret, eller er det utleiersammensetningen som er det viktigste? Andre spørsmål som kan reises, er hvem gjengangerne er? Hvilke utleiery leier de hos? Det er videre nødvendig med gjennomgang og klargjøring av egen praksis. Kan forebygging av restanser medføre innsparinger? Hva hindrer tidlig involvering? Hvordan er rutinene for oppfølging av de gjengangere og personer som kastes ut? Er utkastelser en riktig pedagogisk metode?

### **Behovet for intern kompetanse**

Prosjektet har blant annet bistått Namsmannen med lister over hvem de kan kontakte i ulike bydeler. Dette forbedrer samarbeidet Namsmannen-bydeler. En annen utfordring er samarbeid internt i bydelene. Erfaringene fra Samarbeidsprosjektets gjennomføring har vist at det er nødvendig for bydelene å ha personer som kan informere, løse videre internt, bidra med løsningsforslag og ha evne til å gripe inn i denne type saker. Det vil også i fremtiden være umulig å unngå at enkelte såkalte krisesaker oppstår, og disse må håndteres for å unngå uønskede utkastelser. For å minimere antallet saker er intern kompetanse og koordinering i bydel viktig. Det skal bli interessant å se om de husbankfinansierte stillingene i de tre bydelene som deltok i Samarbeidsprosjektet over noe lengre tid, uten Samarbeidsprosjektet på siden, vil vise om så spesifikke stillinger på problemområdet er veien å gå.

Kompetanseheving på området blant ledere og ansatte er nødvendig. Det kan være positivt å dra med seg de erfaringer som er gjort med fagteam-modellen. Et viktig poeng da er å sikre deltagelse fra dem som har posisjon og ressurser til å spre kompetansen videre i egne organisasjoner. Et forslag fra Namsfogden som kan være verdt å ta med seg, er at alle saksbehandlere skal få anledning til å være med Namsmannen en dag på gjennomføring av utkastelser. Namsfogden mener det har stor verdi for dem som skal gjøre vurderinger og beslutninger innen sosialtjenesten om hvorvidt folk skal kastes ut, eller om sosialtjenesten skal berge boforholdet, faktisk har praktisk erfaring med situasjonen når låsen byttes og boligen stenges for leietager.

### **Å bedre samarbeidet utleiere-bydel**

Samarbeidsprosjektet har i hovedsak vært rettet inn mot dem som kan anses som de mest sårbare på boligmarkedet, og har hatt en sosialfaglig tilnærming både med hensyn til målgruppeutvelgelse og de arbeidsmodeller de har foreslått, da særlig på individuelt nivå med vekt på oppfølging. Gjennom kartleggingen av saker og andre datainnsamlinger i perioden har de fremskaffet informasjon som muliggjør mer målrettede tiltak. I systemarbeidet og i samhandlingen med samarbeidspartnerne har det også dreid seg mye om å skape bedre forutsetninger og etablere rutiner for å hjelpe sårbare personer. Spørsmålene har vært rettet mot hvordan de som står i fare for å bli bostedsløse, eller hvor utkastelse er å anse som en unødvendig stor belastning på livssituasjonen til vedkommende, kan fanges opp og få bistand i tide, helst før det opparbeides noen restanse overhodet. Videre hvordan utsatte grupper kan få sikret en bostabilitet over tid og minimere sjansene for ny opparbeidelse av restanser.

Søkelyset mot de utsatte gruppene medførte naturlig nok en vektlegging på Boligbygg som utleier og den største «kunden» til Namsmannen med tanke på begjæringer. Samtidig er beboerne i de kommunale boligene i stor grad de som kan anses som mest sårbare. Med en stadig nedbygging av antallet Boligbygg-boliger bydelene kan disponere, og en større bruk av private utleiery for grupper som bydelen må bistå økonomisk og/eller med tjenester, er det en utfordring å profesjonalisere disse utleierne på området, og ikke minst skape dialog og gode avtaler mellom bydelen og den enkelte utleier. Samarbeidsprosjektet erfarte at en del utleiery var svært interessert i kompetanseoverføring og råd fra dem. Utleierne vi intervjuet har gitt helt klart uttrykk for at de i størst mulig grad vil unngå utkastelser. De taper økonomisk på dem, og det er ikke en hensiktsmessig måte å avslutte leieforholdet. Det er liten grunn til at seriøse utleiery ikke vil samarbeide med dem som bistår med at de slipper utkastelser, uten at det nødvendigvis betyr at andre enn leietager er den som skal betale restansen.

Det er stadig flere i målgruppen «utsatte» hos private utleiery i Oslo bydeler. Prosjektet må være bevisst å bistå med måter å få til systematisk samarbeid mellom disse og bydelen. Prosjektet sitter med erfaringer som viser at bydelene som store kunder kan stille krav til utleierne, og de har opparbeidet kjennskap til og kontakter hos mange store utleiefirmaer som dekker større områder enn Oslo indre øst. Bydelene er av og til avhengige av å bruke utleiery som kan sies å operere i gråsonen med dyre og dårlige boliger. Dette er en utfordring som må tas seriøst. Å sikre at personer som bydelen hjelper til å skaffe bolig, og som de delvis eller helt betaler husleia til, får anstendige boforhold som motiverer til at man i det hele tatt ønsker å betale husleie, er en viktig side ved arbeidet mot utkastelser.

## **Behov for mer kunnskap på feltet**

Som tidligere nevnt, har prosjektet sannsynliggjort at de som blir bostedsløse etter en utkastelse, ofte er i en sammensatt, vanskelig livssituasjon hvor det for dem er problematisk selv å skaffe en ny bolig. Personer som blir bostedsløse etter utkastelser, og som ikke får, eller ikke ønsker, bistand fra bydelen/kommunen, har behov for en annen type tilnærming fra det offentlige. Hvis Regjeringens mål om å avskaffe bostedsløshet, som er uttrykt i Soria Moria-erklæringen (2005: 37), skal gjennomføres, må de som tross alt skal kastes ut (ca 2330 personer i 2007 ifølge satsingen mot bostedsløshet) ha mulighet til å få bistand til å etablere seg i en ny bolig på varig basis. Hvis personer som ikke tør, eller som mener det ikke er noe poeng i å oppsøke det offentlige for å få bistand, og samtidig ikke makter å etablere seg i en ny bolig etter en utkastelse, blir stemplet som frivillige bostedsløse, stenger man ute en kanskje sårbar gruppe. Hvilke behov de har for anskaffelse av bolig, og hva slags tjenester de trenger for å få etablert seg og ikke ende opp med nye begjæringer, er vanskelig å ha klart for seg uten mer kunnskap om hvem disse personene er, hvilke problemer de opplever på boligmarkedet og ellers i livet, og hva som ligger bak at de ikke har fått bistand innenfor dagens system i bydelene.

Kunnskapen fra analysene av Namsmannens registerdata i 2007 vil ikke kunne benyttes til å gi nærmere beskrivelser av personene bak tallene, da variabelmengden i registerdata er begrenset. Ytterligere kunnskap om utkastelsesfenomenet kan delvis avhjelpest ved en systematisk bruk og analyse av det datamaterialet som Samarbeidsprosjektet har innsamlet. Det er behov for mer kunnskap om hvilke personer og hushold som er utsatt, og for hvem det er naturlig å anse begjæringer og utkastelser som en ikke-akseptabel belastning å påføre individer og familier.

## Referanser

Aftenposten 15.08 2004

Aftenposten Aften 23.06 2005; 17.11 2005

Brev 03/941–7, datert 03.11 2003

Byråds sak 78/01, Oslo kommune

Crane, Maureen og Anthony M Warnes (2002), *Preventing homelessness among older people: The British experience*. Sheffield: Sheffield Institute for Studies on Ageing, University of Sheffield

Dagsavisen 3.07 2006

Feantsa (2002), *Policy Statement. How to Measure the Effect of Policies Addressing Housing and Homelessness. Recommendations for Indicators on Housing and Homelessness*

Fellesskriv til bydelene og byrådsavdelingene 6/2005 fra Byrådet i Oslo ved Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester, 20.12.05: Bydelenes arbeid med varsling om utkastelse fra bolig

Flyghed, Janne (2004), «Vrækt til hemlöshet? Vräkningar i Sverige 1982–1994.»

Socialvetenskaplig tidskrift, årg. 2, nr. 2, s. 99–119

Gulbrandsen, Lars (2005): *Kort vei – til lykke eller ruin? Kredittvekst, betalingsvilje og betalingsevne*. NOVA-rapport 14/05. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, aldring og velferd.

Gulbrandsen, Lars og Axel West Pedersen (2003): *Bostøtte og boustgifter*. NOVA-rapport 19/03. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, aldring og velferd.

Hansen, Dyb og Østerby (2006): *Bostedsløse i Norge 2005 – en kartlegging*. Norges Byggforskningsinstitutt, Prosjektrapport 403. Oslo: Norges Byggforskningsinstitutt

- Holm, Arne (2001), *Utkastelser – En studie av utkastelser i større norske byer*. Norges Byggforskningsinstitutt, prosjektrapport 296. Oslo: Norges Byggforskningsinstitutt
- Holmdahl, Bergmark og Lundström (2006): *Att förebygga vräkningar. En utvärdering av socialtjänstens hyresrådgivning i Solna*. Sollentuna: Centrum för kunnsapsutveckling i praktiken
- Husbanken (2006): *På vei til egen bolig. Nasjonal strategi mot bostedsløshet*. Statusrapport 1/2006 per 31.12.05
- Kommunal- og regionaldepartementet, Bolig og bygningsavdelingen (2005): *Hvordan redusere antallet begjæringer og gjennomførte utkastelser?* Rapport fra kollegavurdering med storbyene Oslo 31. mai 2005. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet
- Kommunal- og regionaldepartementet/AGENDA Utredning & Utvikling AS (2005): *Forvaltning av inntekt for å forhindre bostedsløshet. Noen eksempler*. Sandvika: AGENDA Utredning & Utvikling AS
- Kommunal- og regionaldepartementet, Justis- og politidepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Sosial- og helsedirektoratet og Husbanken (2005): *På vei til egen bolig. Strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet: tilskudd, eksempler, samarbeid og deltakere*.
- Kommunal- og regionaldepartementet, Justis- og politidepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet, Sosial- og helsedirektoratet og Husbanken (2006): *På vei til egen bolig. Strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet: tilskudd, eksempler, samarbeid og deltakere*.
- Langseter, Åsmund og Hans Christian Sandlie (2006): *Hva sier loven – hva tror folk? En kartlegging av befolkningens kjennskap til husleieloven*. NOVA-rapport 6/06. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, aldring og velferd.
- Löfstrand, Cecilia (2001): *Vräkningar i praktiken – vilka vräks och vilka får stanna?* Vedlegg SOU 2001:95
- McCracken, Molly og Gail Watson (2004): *Women need safe, stable affordable housing: A study of social, private and co-op housing in Winnipeg*. Winnipeg: The Prairie Women's Health Centre of Excellence.
- Obosbladet nr. 4 2005

- Oslo kommune (2005): *Faghefte om boligsosialt arbeid*. Oslo kommune: Helse- og velferdsetaten
- Rundskriv U-10/2002, *Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre boforhold*
- Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser (2005a): *Når døren blir strengt*. Årsrapport 2004. Oslo: Bydel Gamle Oslo
- Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser (2005b): *Positiv utvikling i antall begjæringer og utkastelser for Oslo indre øst*. Årsrapport for Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser. Oslo: Bydel Gamle Oslo
- Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser (2005c): Statistikk – Etter 3. kvartal 2005 (januar – september). Oslo: Bydel Gamle Oslo
- Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser (2006a): *Sammen om å redusere utkastelser – Et pilotprosjekt*. Oslo: Oslo kommune, Bydel Gamle Oslo
- Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser (2006b): *Prosjektkompedium – Erfaringer fra prosjektets arbeid 2004-2006*. Oslo: Oslo kommune, Bydel Gamle Oslo
- Soria Moria-erklæringen (2005). Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005–09
- SOU (2001:95), «Att motverka hemlöshet.» Slutbetänkande av kommittén för hemlösa.
- Stenberg, S (1990): *Vräkt ur folkhemmet*. Doktoravhandling. Stockholm: Stockholm universitet
- St.meld. nr. 50 1998–1999, Utjamningsmeldinga
- St.meld. nr. 6 2002–2003, Tiltaksplan mot fattigdom
- St.meld. nr. 23 2003–2004, Om boligpolitikken
- Sverdrup, Sidsel (2002): *Evaluering. Faser, design og gjennomføring*. Bergen: Fagbokforlaget
- Verdens Gang 18. 01 2005
- Øverås, Fyhn og Sandlie (2005): *Trenger du hjelp?* Oppstartsevaluering av Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser. Fami-rapport. Fafo-rapport 469. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo

**Refererte internettsider:**

<http://www.bostedsloshet.no/>

<http://www.bydel-gamle-oslo.oslo.kommune.no/prosjekter/article4787-2049.html>

<http://www.fami.no>

<http://odin.dep.no/krd/>

<http://www.tiltak.no/bostedslose.asp>

<http://www.tiltak.no/arkiv/Dokumenter/Leieboerforeningen.ppt>

<http://www.utkastelse.no/>

# Vedlegg

Oversikt over arbeidsoppgaver Samarbeidsprosjektet oppgir for prosjektperioden i sitt prosjektkompendium (2006b). Oversikten brukes etter tillatelse fra prosjektet.

## **Prosjektets arbeidsoppgaver**

Under følger et sammendrag av de arbeidsoppgaver prosjektet har gjennomført gjennom prosjektperioden.

### **Våren 2004**

- Oppstartsseminar for prosjektgruppen og viktige nøkkelpersoner i bydelene og hos namsmannen.
- Kartla alle begjæringssaker i alle tre bydelene i januar 04. Sentrale spørsmål var: hva skjedde med sakene i bydel og hos namsmannen, hva ble utfallet? Hensikten var å få kjennskap til saksgang og avdekke mangler i systemet.
- Kartla organisering og rutiner i bydel, hos namsmannen og hos Boligbygg.
- Opprettet en gruppe for sentrale tjenester i forhold til begjæringer i bydel Sagene
- Utarbeidet registreringsskjema som prosjektet har benyttet til kartlegging av alle begjæringssaker i Oslo indre øst
- Etablerte kontakt med mulige samarbeidspartnere, innhentet informasjon om problematikken fra ulike kilder
- Etter tre måneders kartleggingsperiode valgte prosjektet å jobbe med gjengangere. Prosjektet jobbet konkret med sakene for å unngå utkastelse. Hensikt: Få kontakt med alle gjengangerne.
- Avholdt et møte med utvalgte utleiery, til sammen fem stk. Hensikt: Informere om prosjektet og få informasjon om den enkeltes saksgang og utfordringer.
- Boligbygg kom inn i referansegruppen

- Sentrale temaer for prosjektgruppen dette halvåret: Finne ut hvem som mottar begjæring, kartlegge hvilke utfordringer de ulike instansene så, synliggjøring av prosjektet i bydel, forholdet Boligbygg – bydel, avklaring av samarbeidsrutiner.

#### **Høsten 2004**

- Fortsatte å kartlegge alle begjæringer (gjennomgående i hele prosjektperioden)
- Utarbeidet nyhetsbrev. (fortsatte med dette i hele prosjektperioden)
- Namsmannen gjennomførte en undersøkelse for prosjektet om hvor mange leiligheter som var fraflyttet ved gjennomføring av utkastelsen
- Avholdt fire kurskvelder for beboere i bydel Sagene i samarbeid med Bomiljøtjenesten. Temaer var bl.a. bostøtte, privatøkonomi og innlegg fra leieboerforeningen.
- Sosialsenteret valgte ut noen gjengangere som prosjektet fulgte opp særskilt. Hensikt: Finne ut om ekstra tid til oppfølging hindret at klienten opparbeider seg nye husleierestanser
- Studietur til Stockholm
- Prosjektet valgte ut noen av gjengangerne som ble fulgt opp våren 04. Disse ble kontaktet på nytt. Hensikt. Finne ut om den hjelpen de fikk, var virkningsfull og om de igjen er i ferd med å opparbeide seg husleierestanse
- Gjennomførte ett møte i hver bydel med sentrale tjenester.
- Har jobbet med ”spesielle” begjæringssaker som prosjektet selv har valgt ut eller som andre har henvist til prosjektet. (Fortsatte med dette i hele prosjektperioden)
- Sentrale temaer for prosjektgruppen dette halvåret: Hva skal til for å unngå gjentakelse?, økonomikurs, ytterligere forankring av prosjektet i bydel, enkeltsaker, namsmannens mulighet for å utsette saker (lovendringsforslag), metode-/rutinediskusjoner som start på utarbeidelse av modellen.

#### **Våren 2005**

- Prosjektet fokuserte mer på systemet og brukte mindre tid på oppfølging av enkeltsaker
- Alle bydelsdirektørene ble medlemmer i styringsgruppen
- Erfaringsseminar i januar

- Opprettelse av fagteam i hver bydel bestående fortrinnsvis av ansatte i sosialtjenesten
- Jobbet videre med samarbeidet mellom bydelene og Boligbygg
- Hadde faste møter med namsmannen hvor ulike problemstillinger ble tatt opp
- Prosjektet utarbeidet arbeidsmodellen og la den frem for styringsgruppen. Alle bydelene, Boligbygg og namsmannen ønsket å prøve den ut.
- Bydelene, Boligbygg og namsmannen søkte Husbanken om penger til å sette i gang ringeprosjekter. Alle fikk tildelt penger
- Utarbeidet en informasjonsbrosjyre på flere språk
- Trappet opp samarbeidet med private utleiery
  - o Prosjektet etablerte kontakt med 14 utleiery
  - o Fra ett til tre møter med alle
  - o Prosjektet valgte ut hvilke utleiery som skulle være med i pilotprosjektet
- Informasjonsmøter hos ulike instanser i bydelene
- Gjennomførte en undersøkelse for å finne ut hvem som betaler restansen i de innstilte sakene, sosialkontor eller saksøkte selv..
- Sentrale temaer for prosjektgruppen dette halvåret: Forvaltningsordningen, sosialkontorets behandling av restansesaker – likebehandling, samarbeid ulike tjenester i mellom, bruk av bostøtte, innflyttingsprosessen i kommunale boliger, prosesssve, nivå på rettsgebyrene, ny borettslagslov, håndtering av kriesaker,

### **Høsten 2005**

- Oppstart av piloten. Gjennomførte oppstartsmøter og samarbeidsmøter underveis i pilotperioden.
- Utarbeidet kartleggingskjemaer for de ulike aktørene i piloten.
- Sentral rolle i oppstart av pilotarbeidet i den enkelte bydel
- Faste møter med ringerne i bydel
- Samarbeidsmøter med andre private utleiery
- Diverse foredrag – kompetanseoverføring
- Deltakelse i referansegruppe rundt utredning om forvaltning i regi av KRD

- Undersøkelse blant de som kastes ut. Hva skjer etter utkastelsen?
- Utarbeidet statistikk fra arbeidet i piloten
- Studietur til Trondheim
- Besøk av diverse prosjekter fra andre storbyer
- Sentrale temaer for prosjektgruppen dette halvåret: Barnefamilier, bruk av bydelsoverlegene, høye rettsgebyrer, forbruksgjeld, samarbeid mellom utleier, bydel og namsmann

### **Våren 2006**

- Gjennomførte fagteam for ledere i alle bydelene
- Jevnlige møter med ringerne i bydelene
- Planlegging av arbeidet rettet mot resten av Oslo høsten 2006
- Laget en oversikt over bydelenes tjenester for namsmannen (alle bydelene)
- Bidratt til å utarbeide rutiner i forhold til Fellesskrivet 6/2005
- Avsluttet oppfølgingen av private utleiere
- Oppsummerte erfaringene fra pilotarbeidet, skrev rapport om erfaringer i piloten
- Holdt diverse foredrag – kompetanseoverføring
- Sentrale temaer for prosjektgruppen dette halvåret: Oversendelse av informasjon fra utleier til bydel, videreføring av samarbeid mellom utleiere, bydel og namsmann, arbeidet rettet mot resten av Oslos bydeler





# Fra kunnskapsoppbygging til mobilisering av ansvar

Dette er den andre av tre rapporter fra Fami hvor «Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser» evalueres på oppdrag av Sosial- og helsedirektoratet. Samarbeidsprosjektet har som mål å få ned antallet begjæringer om utkastelse og gjennomførte utkastelser i de tre bydelene i Oslo indre øst. Rapporten er en underveisevaluering som beskriver og vurderer Samarbeidsprosjektet fra 2004 til våren 2006, med særlig henblikk på prosjektets aktiviteter og arbeidsmetodikk for å oppnå delmål knyttet til kartlegging og metodeutvikling på individ- og systemnivå.

Senter for studier av fattigdom, sosialhjelp og sosial integrasjon (Fami) er et forsknings samarbeid mellom Fafo og NOVA. Senteret er tildelt miljøstøtte fra Norges forskningsråd ved Velferdsforskningsprogrammet for perioden 2003–2008. For mer informasjon, se [www.fami.no](http://www.fami.no).

Senter for studier av fattigdom, minstesikring og sosial integrasjon

# Fami

N O V A

*Norsk institutt for forskning  
om oppvekst, velferd og aldring*



**Fafo**

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen  
N-0608 Oslo  
[www.fafo.no](http://www.fafo.no)

Fafo-rapport 533  
ISBN 82-7422-543-0  
ISSN 0801-6143