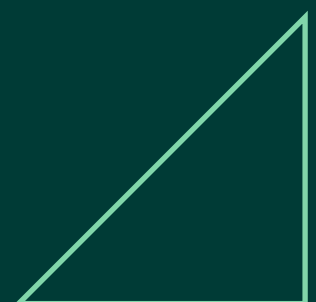


Inger Lise Skog Hansen og Ketil Bråthen

Hjelp med midlertidig botilbud fra Nav

Underveisrapport 1, utvikling i behov og praksis





Hjelp med midlertidig botilbud fra Nav

I denne første delrapporten fra forskningsprosjektet «Hjelp med midlertidig botilbud – hva fremmer god praksis i Nav-kontorene?» gir vi et bilde av utviklingen i behovet for hjelp med midlertidig botilbud og utfordringsbildet lokalt slik det erfares av et utvalg Nav-kontorer over hele landet. Rapporten gir også kunnskap om organisering og praksis på det boligsosiale området i Nav. Resultatene fra denne første delrapporten vil være et bakteppe for det videre arbeidet i forskningsprosjektet.

Innhold

Forord	2
Sammendrag	3
1 Innledning	6
1.1 Bakgrunn.....	6
1.2 Innholdet i rapporten	11
2 Data og metode	12
2.1 Utvalg og svarprosent	12
2.2 Spørreskjemaet.....	13
3 Tilgang til boliger for vanskeligstilte og økt behov for midlertidig botilbud	15
3.1 Nav-kontorenes vurdering av lokalt boligmarked	15
3.2 Åpne tilbakemeldinger om utviklingen i boligmarkedet og behov for midlertidig botilbud	16
3.3 Økt behov for midlertidig botilbud	19
3.4 Det midlertidige botilbudet	23
3.5 De midlertidige botilbudene som benyttes av Nav.....	25
3.6 Oppsummering	26
4 Organisering og praksis på det boligsosiale området i Nav	28
4.1 Boligsosialt arbeid i Nav	28
4.2 Rutiner for hjelp med midlertidig botilbud	31
4.3 Avslag på hjelp om midlertidig botilbud	34
4.4 Klarer ikke å finne midlertidig botilbud.....	38
4.5 Oppsummering	40
5 Forsvarlige midlertidige botilbud	41
5.1 Kvalitet og oppfølging av kvalitet i botilbud.....	41
5.2 Midlertidig botilbud i mer enn tre måneder	46
5.3 Muligheten for å sikre forsvarlige midlertidige botilbud.....	47
5.4 Oppsummering	50
6 Hjelp med et fast sted å bo	51
6.1 Mulighet for å bidra til en varig bolig.....	51
6.2 Oppsummering	54
7 Hva kan fremme god praksis?	55
7.1 Hva kan fremme sikring av forsvarlige midlertidige botilbud?	55
7.2 Hvordan lykkes man med å fremme overgang til fast bolig?.....	57
7.3 Oppsummering	60
8 Avslutning	62
Litteratur	66

Forord

Forskningsprosjektet «Hjelp med midlertidig botilbud – hva fremmer god praksis i Nav-kontorene?» er et pågående forskningsprosjekt som varer frem til juni 2026. Forskningsprosjektet er finansiert med FoU-midler fra Nav. Dette er rapporteringen fra arbeidspakke en i prosjektet, hvor det er gjennomført en spørreundersøkelse i et utvalg Nav-kontor om behovet for hjelp med midlertidig botilbud, Nav-kontorenes praksis og erfaringer på området. Dette danner et grunnlag for det videre arbeidet i prosjektet. I neste arbeidspakke går vi nærmere inn i praksis ved hjelp av en casestudie i fem Nav-kontorer i ulike kommuner.

Spørreundersøkelsen gikk ut til Nav-kontorene i november 2024. Tusen takk til respondentene i Nav-kontorene som tok seg tid til å svare på undersøkelsen i en travel arbeidshverdag. Det har stor verdi for prosjektet.

I arbeidet med spørreskjemaet har vi fått nyttige kommentarer fra referansegruppen for forskningsprosjektet. Her er det representanter fra Nav-kontor i Tromsø, Trondheim og Fredrikstad. I tillegg er KS representert, Statsforvalteren i Trøndelag og i Rogaland samt Blå Kors, Frelsesarmeen, Wayback, Husbanken og Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Ketil Bråthen har hatt hovedansvaret for gjennomføring av spørreundersøkelsen og for fremstilling av figurer og tabeller i rapporten. Inger Lise Skog Hansen og Bråthen har samarbeidet om analysene av data, men Skog Hansen har hatt hovedansvaret for de overordnede analysene og for å skrive rapporten.

Anette Brunovskis ved Fafo har vært kvalitetssikrer for rapporten, tusen takk til henne for engasjert lesing og konstruktive kommentarer til rapportutkast.

Takk også til Maja Flåto ved Velferdsforskningsinstituttet Nova ved OsloMet for hennes verdifulle bidrag underveis i arbeidet med spørreundersøkelsen og rapporten. Flåto inngår, sammen med Brunovskis, i forskningsgruppen som nå skal i gang med arbeidspakke to i forskningsprosjektet sammen med Skog Hansen. Prosjektet er forankret i et samarbeid mellom Fafo og Nova, og er tilknyttet instituttens deltakelse i BOVEL – Senter for bolig og velferdsforskning ved OsloMet.

Takk til kollega Sofie Steensnæs Engedal i Fafos informasjonsavdeling for godt samarbeid i ferdigstilling av rapporten.

Oslo, april 2025

Inger Lise Skog Hansen (prosjektleder)

Sammendrag

I denne rapporten presenterer vi resultater fra en spørreundersøkelse til et utvalg Nav-kontorer om hjelp med midlertidig botilbud (sosialtjenesteloven § 27). Spørreundersøkelsen er gjennomført som del av et pågående forskningsprosjekt: «Hjelp med midlertidig botilbud – hva fremmer god praksis i Nav-kontorene?». Prosjektet gjennomføres i perioden 2024–2026. Hensikten med spørreundersøkelsen er å få en brei oversikt over Nav-kontorenes erfaring når det gjelder utviklingen i behovet for midlertidig botilbud, deres vurdering av utfordringsbildet lokalt, organisering av arbeidet med midlertidig botilbud og det boligsosiale ansvaret, praksis når det gjelder å gi hjelp med midlertidig botilbud, hvilke botilbud som benyttes, hvordan de følger opp kvalitet i tilbudet, deres vurdering av hva som eventuelt er utfordringer i arbeidet og hva som eventuelt kan bidra til at det de erfarer er god praksis.

Spørreundersøkelsen ble gjennomført digitalt ved hjelp av verktøyet Walr. Undersøkelsen gikk ut til 129 Nav-kontorer, og 84 kontorer svarte. Det gir en svarprosent på 65.

Resultater:

De fleste Nav-kontorene erfarer at behovet for hjelp med midlertidig botilbud har økt. Dette er også i tråd med KOSTRA-dataene fra SSB. Generelt skisseres et bilde hvor flere skyves ut i randsonen av boligmarkedet som følge av økt press i boligmarkedet, høye priser og økte levekostnader. I flere kommuner er presset i utleiemarkedet betydelig. Situasjonen er særlig krevende i storbyene og andre pressområder. Bosetting av et høyt antall flyktninger har forsterket utfordringene i et allerede presset privat utleiemarked. Økt press i det private utleiemarkedet ser ut til å forsterke marginalisering i boligmarkedet og tendenser til seksjon blant utleiere, altså at visse brukere velges bort. Situasjonen for de mest vanskeligstilte og med kjent risiko for bostedsløshet blir dermed forverret.

- De gruppene som flest Nav-kontorer oppgir at ofte ber om hjelp med midlertidig botilbud, er personer med rusproblemer, rus- og psykisk lidelse, og lettere rus- og psykiske helseproblemer. Dette er også de gruppene hvor flest kontorer erfarer at behovet har økt det siste året.
- Dyrtid og økte bokostnader (høyere leiepriser og økt rente) fører til at flere sliter økonomisk. Hovedprofilen på hvem som ber om hjelp med midlertidig botilbud er stabil, men det er også nye grupper som nå har behov for hjelp. Flere Nav-kontorer opplever henvendelser fra husholdninger med primært økonomiske utfordringer, unge under 25 år og personer i akutt krise.
- Det midlertidige botilbudet er begrenset. Seks av ti Nav-kontorer oppgir at de har tilgang til noen egne kommunale botilbud for midlertidig bruk. Drøyt tre av ti Nav-kontorer oppgir å ha kvalitetsavtaler med private eller ideelle aktører som tilbyr midlertidig botilbud.
- Nav-kontorene benytter flere ulike midlertidige botilbud, men de fleste oppgir at de benytter pensjonat eller hoteller uten etablert kvalitetsavtale (68 av 84), og

campingplass/campinghytter (57 av 84). Nær like mange benytter ulike kommunale tilbud (53 av 84). Nær halvparten (40 av 84) oppgir også at bruker får kontanter og må finne og betale for botilbud selv.

- Det boligsosiale området er utviklet i mange Nav-kontorer, men det er stor variasjon i hvor mange boligsosiale funksjoner de ivaretar. Mange Nav-kontorer deltar i boligtildelingsmøter i kommunen og/eller ulike boligsosiale fora. Det er også en del av kontorene som har egne boligsosiale team, boligveiledere og boligfremskaffere, og det er en del som forvalter ulike finansielle boligsosiale virkemidler.
- 58 av 84 kontorer oppgir at de har en praksis hvor alle som tar kontakt og ber om hjelp med midlertidig botilbud blir registrert og får et skriftlig enkeltvedtak om tilbud eller avslag. En stor andel av kontorene oppgir at det er forespørsler om midlertidig botilbud som ikke registreres som enkeltvedtak, fordi brukere får råd og veiledning til å finne et sted å sove eller økonomisk støtte til å betale for et sted å overnatte.
- Nær halvparten oppgir at det hender Nav-kontoret ikke klarer å finne et midlertidig botilbud til personer som har fått vedtak om dette. Dette forklares med 1) at det er for få tilgjengelige og egnede midlertidige botilbud, 2) at de tilbudene som benyttes er fulle, og 3) at brukeres helseproblemer og historikk kan føre til at de ekskluderes fra tilgjengelige tilbud. Flere respondenter etterlyser kommunale boliger og botilbud til brukerne med de mest alvorlige helseproblemene.
- Mange Nav-kontorer har erfaring med et midlertidig botilbud som ikke er kvalitetsmessig forsvarlig. Flest peker på botilbud med et utfordrende bomiljø (48 av 84), men mange tar også opp forhold ved selve botilbudet: at det er begrenset mulighet for matlaging (35 av 84) og for å vaske tøy (28 av 84), og at det er begrenset tilgang til eget bad eller toalett (21 av 84).
- Fire av ti oppgir at det hender de benytter botilbud som ikke tilfredsstiller kvalitetskravene i sosialtjenesteloven. Tar man med de som er usikre, gjelder dette halvparten. Bruk av disse botilbudene begrunnes med for få tilbud som tilfredsstiller kvalitetskravene.
- Få melder avvik ved bruk av midlertidige botilbud som ikke er kvalitetsmessig forsvarlig eller når de ikke finner egnet tilbud.
- Drøyt tre firedeler (65 av 84) sier at det hender noen ganger eller ofte at brukere bor mer enn tre måneder i midlertidig botilbud. Dette gjelder også noen steder for barnefamilier (20 av 84) og unge under 25 år (45 av 84).
- Kun respondenter i to Nav-kontorer vurderer at muligheten for å sikre brukerne forsvarlige botilbud er svært god, men en stor andel oppgir at muligheten er nokså god eller god. En firedel mener muligheten er direkte dårlig. Dette gjenspeiler at det er variasjoner i utfordringsbildet lokalt.
- Når Nav-kontorene ikke finner forsvarlige tilbud, beskriver respondenter at 1) det utbetales kontanter eller gis økonomisk bistand for at brukere kan finne og betale for overnatting selv, 2) det benyttes hotell, andre overnattingssteder og natthjem, 3) de

prøver å finne muligheter i brukeres eget nettverk, og 4) de hjelper brukere til å finne tilbud i nabokommuner, og 5) de mobiliserer andre deler av hjelpeapparatet.

- Undersøkelsen tydeliggjør kompleksiteten i det boligsosiale arbeidet, og at å lykkes med å tilrettelegge for at vanskeligstilte får en egnet og trygg bosituasjon krever innsats på flere ulike nivåer og fra flere aktører.
- Samarbeid blir fremhevet som en vesentlig del av god praksis i Nav-kontorene. Det samme gjelder for samarbeid med brukere, andre boligsosiale enheter og tjenestesteder i kommunen, og med tilbydere av botilbud og boliger.
- Tilgang til flere egnede midlertidige botilbud er avgjørende for å sikre brukere et forsvarlig botilbud. Tilgang til flere kommunale utleieboliger fremheves som nødvendig for å sikre en fast bolig til brukere som nå strever i et presset utleiemarked. Et differensiert og egnet bo- og tjenestetilbud til personer med rus- og psykiske helseproblemer er viktig for å forebygge bostedsløshet og bidra til at flere kan opprettholde en stabil bosituasjon.
- Helhetlig og tett oppfølging ved behov er viktig for både å sikre midlertidig botilbud og å fremme rask overgang til en fast bolig. For noen handler det ikke bare om tett oppfølging fra Nav, men også om tilgang til nødvendig behandling, for eksempel innen psykisk helsevern og rusbehandling, i tillegg til oppfølging fra kommunal psykisk helse- og rustjeneste.
- Boligsosiale funksjoner og kompetanse på det boligsosiale området i Nav fremheves av flere som avgjørende for god praksis og mulighet for å gi god hjelp.

1 Innledning

Dette er rapportering fra arbeidspakke 1 i prosjektet «Hjelp med midlertidig botilbud – hva fremmer god praksis i Nav-kontorene?». Prosjektet gjennomføres i perioden 2024–2026 og har tre overordnede problemstillinger:

- Hvem har behov for hjelp fra Nav for å finne midlertidig botilbud?
- Hva karakteriserer vellykket praksis ved Nav-kontorer når det gjelder å finne egnete midlertidige botilbud og rask overgang til varig bolig?
- Hvordan påvirker ulike samfunnstrender, utviklingen i boligmarkedet og kommunal velferds- og boligsosialpolitikk hvem som har behov for midlertidig botilbud?

Prosjektet består av tre arbeidspakker: 1) spørreundersøkelse til Nav-kontorene, 2) casestudie i et utvalg Nav-kontorer/kommuner, 3) læringsnettverk i tre regioner for å drøfte god praksis og identifisere læringspunkter om hva som kan fremme god praksis på tvers av ulike kontekster. Denne rapporten presenterer resultater fra arbeidspakke 1 – hvor hensikten har vært å få en bred oversikt over Nav-kontorenes erfaring når det gjelder utviklingen i behovet for midlertidig botilbud, deres vurdering av utfordringsbildet lokalt, organisering av arbeidet med midlertidig botilbud og det boligsosiale ansvaret, praksis når det gjelder å gi hjelp med midlertidig botilbud, hvilke botilbud som benyttes, hvordan de følger opp kvalitet i tilbudet, deres vurdering av hva som eventuelt er utfordringer i arbeidet, og hva som eventuelt kan bidra til det de karakteriserer som god praksis. Resultatene og analysene fra arbeidspakke 1 skal benyttes i det videre prosjektet og inngå i en overordnet analyse i sluttrapporten fra prosjektet, som kommer i juni 2026.

1.1 Bakgrunn

Å ha et trygt sted å bo er grunnleggende for hvordan vi har det. Det påvirker helse, deltagelse i utdanning, arbeid og samfunnsliv (Hansen, 2021). I 2022 slår dyrtiden inn i norske husholdninger. Prisene stiger, det er strømkrise og økte renter, og flere husholdninger sliter (Kalstø & Nicolaisen, 2024; Fløtten et al., 2023; Poppe & Kempson, 2023). Flere studier og rapporter indikerer at dyrtid og sterkt press i boligmarkedet bidrar til at flere skyves ut i boligmarkedets randsone (Husbanken, 2025).

Antallet husholdninger i midlertidige botilbud har økt. I figur 1.1 viser vi hvordan bruken av midlertidige botilbud øker betydelig i 2022. Dette året fikk 5742 husstander tildelt midlertidig botilbud, en økning på 30 prosent fra 2021. Etter dette har antallet husstander i midlertidige botilbud fortsatt å øke, til 7079 i 2024 (KOSTRA¹, SSB), en økning fra 2021 til 2024 på 60 prosent. Også oppholdstiden i midlertidig bolig øker. I 2022 var 1186 husstander i midlertidige botilbud mer enn tre måneder, i 2024 gjaldt dette for 1750 husstander.

¹ KOSTRA er en forkortelse for kommune-stat-rapportering. Gjennom KOSTRA sender alle norske kommuner og fylkeskommuner inn tall fra sine tjenesteområder til Statistisk sentralbyrå.

Figur 1.1 Husstander i midlertidige botilbud, i alt, og husstander i midlertidige botilbud mer enn 3 måneder (antall). Periode 2020–2024. KOSTRA, tabell 12015 (Statistisk sentralbyrå).

	Husstander i midlertidige botilbud, i alt (antall)					Husstander i midlertidige botilbud i mer enn 3 måneder (antall)				
	2020	2021	2022	2023	2024	2020	2021	2022	2023	2024
EAK Landet	4502	4415	5742	6596	7079	895	849	1186	1686	1750

KOSTRA-dataene viser at i denne perioden øker også antallet husstander med barn i midlertidige botilbud. Fra å ha ligget forholdsvis stabilt rundt 230 husstander i perioden 2017–2020 økte dette til 341 husstander i 2021. I 2022 var det en ytterligere økning til 471, og denne trenden har fortsatt. I 2024 var det 645 husstander med barn i midlertidige botilbud. Det vil si en 89 prosents økning fra 2021. Også antallet husholdninger med barn som bor lenger enn tre måneder i midlertidige botilbud, øker, fra 61 husstander i 2021 til 187 i 2024 (Statistisk sentralbyrå, KOSTRA-tabell 12015). Vi må også her ta med at det er registrert en betydelig økning i antall husholdninger med unge i midlertidige botilbud, fra 410 husholdninger med unge i 2021 til 615 i 2024.

KOSTRA-tallene på midlertidig botilbud er basert på en rapportering fra kommunene. Midlertidig botilbud er definert som botilbud hvor beboer kan oppholde seg hele døgnet, men hvor beboer ikke har husleiekontrakt. At personen kan benytte botilbudet hele døgnet (eksempler benyttet i beskrivelsen fra SSB er botilbud som pensjonat, hospits eller campinghytte), skiller dette fra natthjem som omfatter botilbud hvor bruker ikke kan benytte tilbudet på dagtid. KOSTRA-tallene viser en økning også i bruk av natthjem de siste årene, men det registrerte omfanget fra kommunene er relativt begrenset. I 2024 ble det rapportert om 167 husstander i natthjem, en økning fra 135 i 2021 (Statistisk sentralbyrå, KOSTRA-tabell 12015).

Avgrensningen av midlertidig botilbud er hvorvidt beboer har husleiekontrakt eller ikke. Det vil si at personer med korttidskontrakt eller personer i korttidsopphold i institusjoner ikke er inkludert. KOSTRA er kommunenes rapportering (til staten) om antall husholdninger i midlertidige botilbud som de har registrert / gitt tilbud til. Ut fra dette må vi anta at det er mørketall på husholdninger som bor i midlertidige botilbud, men som ikke er fanget opp i statistikken. Denne statistikken må heller ikke leses som dekkende for utvikling i antall husholdninger som er bostedsløse. Definisjonen av bostedsløshet er betydelig videre enn den definisjonen av midlertidig botilbud som benyttes i KOSTRA. Samtidig er KOSTRA-tallene om antall husholdninger i midlertidige botilbud en viktig indikasjon på utviklingen i hvor mange som har behov for akutt hjelp med et sted å bo.

Personer som ikke disponerer en egen bolig og er henvist til tilfeldige og midlertidige botilbud, betegnes i Norge som bostedsløse (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020). Bostedsløshet i Norge er kartlagt jevnlig siden 1996 (Ulfrstad, 1997). I 2016 ble det for første gang registrert en betydelig nedgang i antall bostedsløse. Det var da 3909 bostedsløse, sammenlignet med 6300 i kartleggingen før, fra 2012 (Dyb & Lid, 2017). I 2020 var antallet ytterligere redusert, til 3325 (Dyb & Zeiner, 2021). KOSTRA-tallene for midlertidig botilbud gir et signal om at denne trenden nå har snudd.

I dette prosjektet om hjelp med midlertidig botilbud retter vi oppmerksomheten både mot utviklingen i behovet for hjelp med midlertidig botilbud, hva som påvirker dette behovet, og Nav-kontorenes praksis og erfaringer i møte med husholdninger som mangler et sted å bo. Tilnærmingen tar utgangspunkt i behovet for midlertidig bolig som et komplekst fenomen. Prosjektet skal gi systematisk kunnskap om og analyse av hvordan behovene for midlertidig bolig oppstår (og for hvem), og hvordan ulike kontekster i Nav-kontorer og kommuner påvirker utviklingen i behov for midlertidig bolig.

Behov for midlertidig botilbud som komplekst fenomen

Årsaken til økningen i antall husholdninger med behov for midlertidig bolig kan være sammensatt. Ett forhold er et begrenset utleiemarked og relativt få kommunale utleieboliger (Flåto et al., 2023). Sterk økning i levekostnader (herunder både leiepriser og utgifter til boliglån) har skapt utfordringer for mange med små marginer mellom inntekter og utgifter (Poppe & Kempson, 2023). Ved inngangen av 2025 hadde over 90 000 ukrainske flyktninger søkt om kollektiv, midlertidig beskyttelse i Norge (Utlendingsdirektoratet, 2025), og bosetting av mange ukrainske flyktninger har bidratt til økt press i boligmarkedet mange steder (Husbanken, 2025). Dette kan ha påvirket hvor mange og hvilke grupper som skyves ut i boligmarkedets randsone.

Samtidig vet vi fra tidligere forskning at personer med utfordringer knyttet til rusmiddelbruk og psykisk helse kan ha utfordringer med å opprettholde en stabil bosituasjon og derfor kan ha risiko for å bo i midlertidige botilbud gjentakende og over lang tid (Hansen & Olsen, 2023; Hansen et al., 2022). Prosjektet har som mål å gripe denne kompleksiteten og se Navs praksis i lys av både ulike samfunnstrender, øvrig kommunal boligsosial innsats og det enkelte Nav-kontors organisering.

Rett til et sted å bo og Nav-kontorets ansvar

Det er ingen rettighetsfesting av det å ha egen bolig i norsk lov (Kjellevoid, 2021). Å finne et sted å bo er i hovedsak et privat ansvar. Samtidig er det nedfelt i lovverket et betydelig kommunalt ansvar for å bidra til at alle kan bo trygt og godt, og at vanskeligstilte på boligmarkedet får bistand til å skaffe seg og beholde en egnet bolig (boligsosialloven). Dette inkluderer også Nav-kontoret i kommunen.

Sosialtjenestelovens formålsparagraf slår fast ansvaret for å bidra til å bedre levekårene for vanskeligstilte, herunder at den enkelte får mulighet for å leve og bo selvstendig (sosialtjenesteloven § 1). Sosialtjenesteloven § 15 slår fast at kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal medvirke i kommunens boligsosiale arbeid. Flere andre paragrafer gir indirekte føringer for Nav-kontorets ansvar for å bidra til at vanskeligstilte får mulighet til å bo trygt og godt. Det inkluderer for eksempel ansvaret for å gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer (sosialtjenesteloven § 17). I tillegg fastslår § 4 at tjenester som ytes etter sosialtjenesteloven, skal være forsvarlige.

Når det gjelder hjelp med midlertidig botilbud, er dette et eksplisitt ansvar for Nav-kontorene og en forpliktelse til å gi hjelp. Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen slår fast at kommunen er forpliktet til å finne midlertidig botilbud til de som ikke klarer det selv (sosialtjenesteloven § 27).

Rundskriv til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (Arbeids- og velferdsetaten, 2012) utdyper bestemmelsene i loven. Rundskrivet gir Nav-kontoret et betydelig boligsosialt ansvar for vanskeligstilte. Under § 15 Bolig for vanskeligstilte presiseres det i rundskrivet, punkt 3.15.1.:

Kommunen har et ansvar for å sikre en forsvarlig bolig for personer som av økonomiske, sosiale, helsemessige eller mer sammensatte forhold ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet. NAV-kontoret har en plikt til å medvirke i kommunens boligsosiale arbeid. NAV-kontoret vil i hovedsak ha kjennskap til behovet for boliger til økonomisk og sosialt vanskeligstilte, og medvirkningsansvaret vil særlig gjelde overfor disse.

Videre står det noen sekvenser senere under samme punkt:

Bestemmelsen gir ikke tjenestemottaker rett til bolig, men ved akutt behov for botilbud har NAV-kontoret forpliktelser etter § 27.

For tjenestemottakere som ikke klarer å ivareta sine interesser på boligmarkedet, bør tiltak og tjenester for å sikre en stabil bosituasjon være en del av individuell plan.

Under 3.15.2 defineres det tydeligere hva medvirkningsplikten innebærer, både generelt og individuelt overfor brukere. På individuelt nivå utdypes det at Nav-kontoret skal:

Tilby tjenestemottaker råd og veiledning for å bidra til å sikre en tilfredsstillende bosituasjon. Dette kan være i form av økonomisk rådgivning, informasjon om økonomisk stønad, informasjon om kommunale og statlige låne- og støtteordninger, og hjelp til søknad om kommunal bolig og andre ordninger for etablering i bolig.

Bistå tjenestemottakere som kan ha behov for tjenester i boligen, for eksempel ved å etablere kontakt med kommunale helse- og omsorgstjenester.

Bistå tjenestemottaker med å skaffe bolig når det er nødvendig, for eksempel ved å hjelpe tjenestemottaker med å finne leiligheter som er til leie, ringe for å avtale visning, og eventuelt bli med på visning, eller på annen måte tilrettelegge for å skaffe varig bolig.

I rundskrivet utdypes innholdet i bestemmelsen § 27 Hjelp med midlertidig botilbud. Her presiseres det at denne bestemmelsen gjelder den enkelte som ikke har et sted å sove og oppholde seg det neste døgnet. Det slås fast at ansvaret for denne tjenesten ligger i Nav-kontoret. Rundskrivet gir klare beskrivelser av innholdet i tjenesten og bruk av dette tilbudet, krav til kvalitet i tilbudet og krav til forvaltningen av tjenestetilbudet (Arbeids- og velferdsetaten, 2012). Vi gjengir her noen av punktene i rundskrivet fra punkt

4.27.1–4.27.2:

- Avgjørelse om innvilgelse eller avslag på midlertidig botilbud er et enkeltvedtak.
- Søknad om midlertidig botilbud må vurderes samme dag som den er mottatt.
- Årsaken til behovet og om situasjonen har vart over tid, er uten betydning for retten til tjenesten. Tjenestemottakere som bor hos venner, bekjente eller familie, kan også ha krav på midlertidig botilbud. Det stilles ikke krav om at tjenestemottaker først må ha forsøkt å finne et botilbud selv.
- Nav-kontoret kan ikke avvise en person eller avslå en søknad om midlertidig botilbud med den begrunnelse at vedkommende tilhører en annen kommune, men alltid vurdere personens situasjon her og nå.
- Det midlertidige botilbudet som benyttes, må være kvalitetsmessig forsvarlig ut fra den enkelte tjenestemottakers behov. Det vil si at tjenestemottaker skal sikres en selvstendig tilværelse og mulighet for å delta i alminnelige aktiviteter og sosialt liv. Krav til kvalitet presiseres blant annet med god tilgang til bad og toalett, mulighet for matlaging og vask av tøy, rett til privatliv og mulighet for å ha besøk.
- Tilbud hvor tjenestemottaker er utestengt fra eget botilbud / rom deler av døgnet, anses ikke som et midlertidig botilbud.
- Bruken av midlertidige botilbud skal som hovedregel ikke vare mer enn tre måneder. Opphold mer enn tre måneder skal kun skje unntaksvis.
- Barnefamilier og unge skal kun unntaksvis tildeles midlertidig botilbud, og slike opphold skal aldri vare mer enn tre måneder.
- Om midlertidig botilbud benyttes for barn og unge, skjerpes kravet til egnethet, hensyn til å unngå stigmatisering, mulighet for privatliv, sosialt samvær med andre og mulighet for å gjøre lekser uforstyrret.
- Midlertidig botilbud skal kun unntaksvis benyttes for tjenestemottakere som løslates fra fengsel eller utskrives fra institusjon.
- Når midlertidig botilbud benyttes, skal Nav-kontoret iverksette tiltak for å sikre overgang til varig botilbud. De skal blant annet sørge for at tjenestemottaker innkalles til oppfølgingssamtale snarest mulig.
- Det presiseres at tjenesten er en naturalytelse, og Nav-kontorets ansvar for å sikre at tjenestemottaker faktisk har et sted å sove og oppholde seg det neste døgnet. Bestemmelsen regulerer ikke hvorvidt tjenestemottaker selv skal betale for det midlertidige botilbudet, men det står videre at dersom tjenestemottaker ikke har penger til å betale, så må Nav-kontoret vurdere om hen skal innvilges økonomisk stønad.

(Rundskriv til sosialtjenesteloven, 4.27.1–4.27.2 (Arbeids- og velferdsetaten, 2012)).

1.2 Innholdet i rapporten

I denne rapporten presenterer vi resultatene fra en spørreundersøkelse til Nav-kontorer om deres erfaringer og arbeid med å følge opp ansvaret for hjelp med midlertidig botilbud (sosialtjenesteloven § 27). I kapittel 2 redegjør vi for hvordan spørreundersøkelsen er gjennomført, og datagrunnlaget for analysene som presenteres. Kapittel 3 er det første empirikapittelet, hvor vi presenterer respondentene ved Nav-kontorenes sine vurderinger av utviklingen i lokalt boligmarked og hvordan det eventuelt påvirker behovet for midlertidig botilbud. Her viser vi også utviklingen i hvor mange og hvem som ber om hjelp med midlertidig botilbud, og hvilke midlertidige botilbud Nav-kontorene har tilgang til og benytter. Nav-kontorenes organisering av det boligsosiale arbeidet og hjelp med midlertidig botilbud er tema for kapittel 4. Dette handler om hvilke boligsosiale funksjoner Nav-kontorene har, deres rutiner og praksis for hjelp med midlertidig botilbud. Vi ser også nærmere på årsaker til at noen eventuelt får avslag på søknader om midlertidig botilbud, og hva de eventuelt gjør når de ikke klarer å finne et botilbud til brukere som har krav på det. Kapittel 5 handler om det midlertidige botilbudet er kvalitetsmessig forsvarelig, og hvilke rutiner Nav-kontorene har for å følge opp kvalitetskrav i tilbudene de benytter. Vi ser også på muligheten for å sikre forsvarlige midlertidige tilbud og hva Nav-kontorene gjør når dette eventuelt ikke er mulig. Nav-kontorene skal bistå personer i midlertidig botilbud til raskt å få en fast bolig. Kontorenes praksis og erfaringer på dette området er tema for kapittel 6. Kapittel 7 er viet respondentenes erfaringer med hva som kan fremme god praksis når det gjelder hjelp med midlertidig botilbud og rask overgang til en mer stabil bosituasjon. I kapittel 8 oppsummerer vi noen hovedfunn fra undersøkelsen og hvordan dette vil følges opp videre i casestudien.

2 Data og metode

Dataene som presenteres i denne rapporten, er hentet fra en digital spørreundersøkelse til et utvalg Nav-kontorer. I dette kapittelet redegjør vi for hvordan spørreundersøkelsen er gjennomført, utvalg, svarprosent og datagrunnlag.

2.1 Utvalg og svarprosent

Surveyen ble gjennomført digitalt ved hjelp av verktøyet Walr. Det er 264 Nav-kontorer rundt i landet. Undersøkelsen gikk ut til 129 Nav-kontorer den 11. november 2024. 84 kontorer svarte på undersøkelsen, det gir en svarprosent på 65.

I oppstarten av prosjektet ble det i dialog med Arbeids- og velferdsdirektoratet besluttet å begrense utvalget til halvparten av Nav-kontorene. Dette var av hensyn til at kontorene mottar mange henvendelser om å delta i forskningsprosjekter/undersøkelser, og det er ønskelig å ha en kritisk vurdering av hvor mange kontorer det er nødvendig eller vesentlig at involveres i hver enkelt studie. I denne sammenhengen var det viktig å involvere et bredt utvalg, men ikke avgjørende å ha alle kontorer med. Undersøkelsen skal gi et bredt innblikk i utfordringsbildet og praksis, men dette kan godt dekkes ved å ha en strategisk utvelgelse av hvilke kontorer som inkluderes i studien.

Det er kjent at de største byene / pressområder erfarer størst utfordringer i boligmarkedet og flest bostedsløse. Alle storbyene og de største kommunene i pressområder ble inkludert i utvalget. Øvrige utvalgskriterier var geografisk fordeling fra hele landet, og at det var både mellomstore og noen mindre kommuner med.

Spørreundersøkelsen ble sendt ut til Nav-kontorene og til lederne for Nav-kontorene per e-post. Uken før undersøkelsen ble sendt ut, var det informasjon om forskningsprosjektet og undersøkelsen i ukesmailen fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til alle Nav-kontorene. Vi fikk tilgang til adressene til Nav-kontorene av FoU-seksjonen i Arbeids- og velferdsdirektoratet. I følgemailen til utsendelsen ble Nav-leder bedt om å videresende henvendelsen til en ansatt ved Nav-kontoret som har erfaring med ansvarsområdet midlertidig botilbud. Det er kun én besvarelse fra hvert Nav-kontor. I følgemailen ble det opplyst om at det kunne være behov for å hente inn noe informasjon fra andre medarbeidere ved kontoret og informasjon fra fagsystemene. En pdf-versjon av spørreskjemaet var vedlagt henvendelsen, slik at den ansatte kunne få en oversikt over spørsmålene før hen startet med å besvare det digitale skjemaet.

Den første utsendelsen ble fulgt opp med en purring etter omtrent en uke, og deretter ytterligere påminnelser med omtrent en ukes mellomrom. Totalt ble det sendt ut tre påminnelser, og undersøkelsen var åpen til 9. desember.

Tabell 2.1 Antall respondenter etter kommunestørrelse. N = 84.

Kommunestørrelse	Antall
0–4999	7
5000–10 999	13
11 000–29 999	26
30 000–74 999	28
75 000–	7

Utvalget i denne studien består i hovedsak av Nav-kontorer i store og mellomstore kommuner, med et begrenset antall kontorer i mindre kommuner. Som vi skal komme tilbake til, er det relativt stor variasjon mellom Nav-kontorene i organisering og praksis på området, og utvalget gir en bred innsikt i dette. Funnene er derfor ikke generaliserbare til alle Nav-kontorer, og det er heller ikke hensikten her. Likevel er utvalget omfattende og svarprosenten høy, så vi har fått innsikt i et bredt erfaringsgrunnlag fra kontorer hvor mange av dem har mye erfaring med denne tematikken.

2.2 Spørreskjemaet

Spørreskjemaet ble utarbeidet med utgangspunkt i følgende forskningstema i prosjektet:

- Hvor mange og hvem som har behov for midlertidig botilbud (utvikling og eventuell endring).
- Tilgang til bolig for vanskeligstilte i kommunen.
- Det boligsosiale arbeidet i Nav-kontoret, organisering og type oppfølging.
- Hvilke midlertidige botilbud benyttes. Tilgang til midlertidige botilbud.
- Vurdering av kvalitet og praktisering av kvalitetskrav ved avtaler om å tilby midlertidig bolig.
- Samarbeid med øvrige deler av kommunens boligsosiale tjenester og boligsosiale arbeid.
- Vurdering av egen praksis, mulighet for å sikre brukerne egnet midlertidig bolig og overgang til en trygg bolig samt eventuelle utfordringer på området.

Spørreskjemaet har vært utformet for å få informasjon både om utviklingen i behov, organisering av arbeidet, praksis i bistand av personer som ikke har et sted å bo, hvilke botilbud som benyttes, og samarbeidet med kommunen ellers på området. Temaene for spørreskjemaet og innrettingen av spørsmålene har vært drøftet med referansegruppen for prosjektet. Fagavdelingen i Arbeids- og velferdsdirektoratet har gitt nyttige innspill og kommentarer til ferdigstillingen av skjemaet.

Spørreskjemaet bestod av en kombinasjon av spørsmål med faste svaralternativer og spørsmål med såkalte fritekstfelt hvor respondenten selv kunne formulere sine svar (se vedlegg 1). Svært mange respondenter har benyttet seg av muligheten for å formulere egne svar eller utdype sine besvarelser i spørreskjemaet. Det kan være stor variasjon

mellom Nav-kontorene både i utfordringsbilde, organisering og praksis. De åpne fritekstalternativene gir mulighet for større innsikt i denne lokale variasjonen. Kun 3 av 84 respondenter valgte å ikke benytte muligheten for fritekstsvarene en eller flere ganger.

Sist i spørreskjemaet hadde vi lagt inn en forespørsel om hvorvidt Nav-kontoret kunne tenke seg å være case for casestudien som senere skal gjennomføres i forskningsprosjektet. 30 Nav-kontorer meldte sin interesse for å være case. Dette samsvarer med det generelle inntrykket fra analyse av spørreundersøkelsen om at dette er et tema som mange Nav-kontorer eller ansatte i Nav-kontorer er opptatt av.

Analyse

Svarene på spørreundersøkelsen er analysert i SPSS. De åpne fritekstsvarene er tatt ut av skjemaet og analysert tematisk.

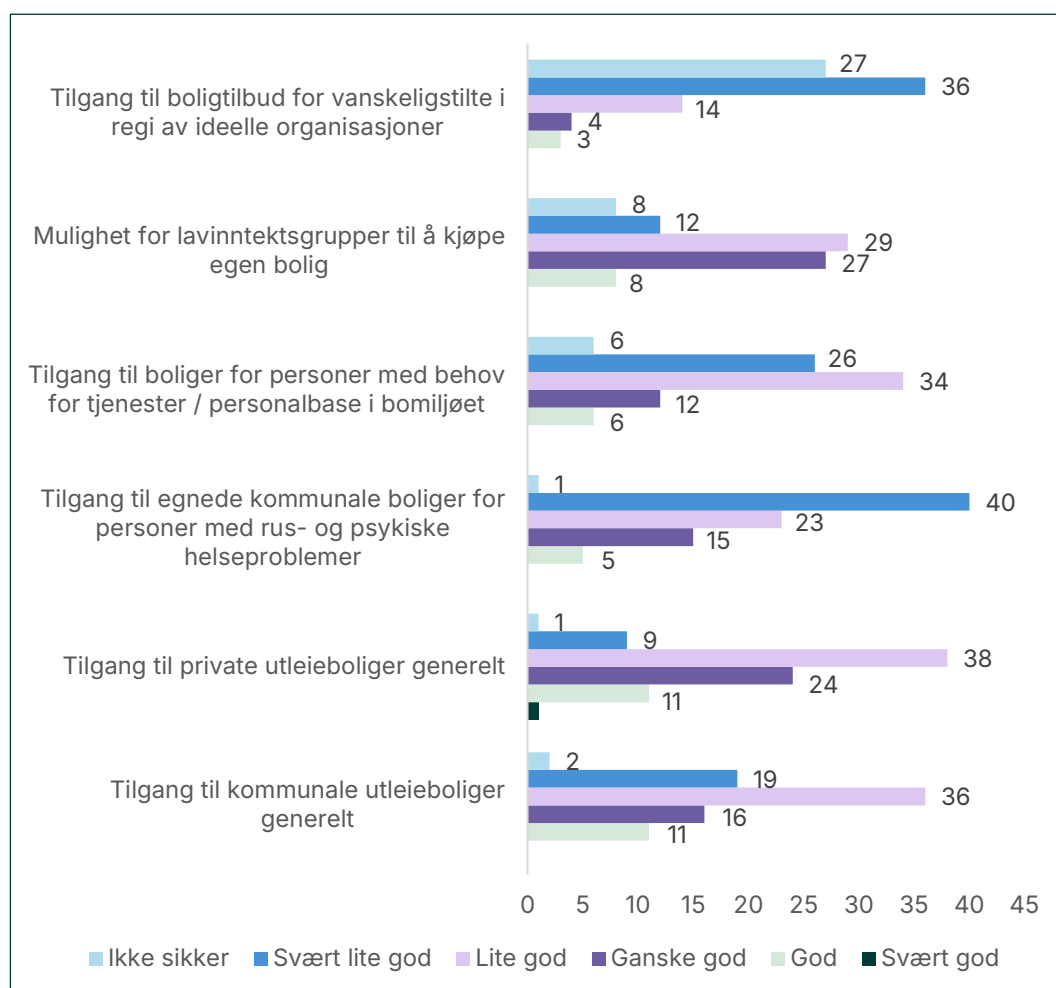
3 Tilgang til boliger for vanskeligstilte og økt behov for midlertidig botilbud

Lokalt boligmarked og tilgang til boliger for vanskeligstilte i kommunen kan påvirke behovet for midlertidig botilbud og Nav-kontorets handlingsrom når de skal gi hjelp med midlertidig botilbud. I dette kapittelet presenterer vi først hvordan Nav-kontorene vurderer lokalt boligmarked, og deretter deres rapportering på utvikling i hvor mange og hvem som har behov for midlertidig botilbud.

3.1 Nav-kontorenes vurdering av lokalt boligmarked

Det er høyt press i boligmarkedet for tiden. Det norske boligmarkedet karakteriseres av en høy andel som eier egen bolig, men andelen leietakere øker. Leiemarkedet består i stor grad av privat småskalauteile, det er en svært begrenset (og behovsprøvd) kommunal utleiesektor og en svært liten andel profesjonelle utleiere (Husbanken, 2025). Det er geografiske variasjoner i boligmarkedet. For å få et innblikk i konteksten for Nav-kontorenes arbeid med midlertidig botilbud har vi i spørreundersøkelsen bedt respondentene gjøre en vurdering av ulike deler av lokalt boligmarked (figur 3.1).

Figur 3.1 Nav-kontorenes vurdering av lokalt boligmarked. N = 84.



Nav-kontorenes vurdering av lokalt boligmarked illustrerer at mange erfarer at det er høyt press i boligmarkedet, at det er begrenset tilgang til boliger for vanskeligstilte generelt, og at situasjonen er særdeles vanskelig når det gjelder tilgang til egnede kommunale boliger for personer med rus- og psykiske helseproblemer, eller generelt boliger for personer med behov for tjenester eller personalbase i bomiljøet.

Oversikten illustrerer også at det er lokale variasjoner. I åtte kommuner vurderer respondentene i Nav at muligheten for at vanskeligstilte kan kjøpe egen bolig, er god. Drøyt tre av ti mener at muligheten er ganske god, mens nær halvparten svarer at muligheten er lite eller svært lite god.

Utvalget for spørreundersøkelsen er begrenset, men analysene viser at det er en svak tendens til at respondenter fra Nav-kontorer i de større kommunene oftere svarer både at det er begrenset tilgang til kommunale og private utleieboliger, og at muligheten for at vanskeligstilte kan kjøpe egen bolig, er lav. Det er ikke noe entydig bilde, og variasjon kan ikke fullt ut knyttes til kommunestørrelse. Samtidig er det flere indikasjoner på at storbyene skiller seg ut. Ingen av respondentene fra Nav-kontorene i de syv største kommunene vurderer muligheten for at vanskeligstilte kan kjøpe egen bolig, som god. En svak tendens til økte utfordringer i takt med kommunestørrelse gjør seg gjeldende også for vurdering av tilgang til egnede boliger for personer med tjenestebehov og spesifikt for egnede boliger til personer med rus- og psykiske helseproblemer. Her ser situasjonen ut til å være særlig vanskelig i de store kommunene / storbyene.

I undersøkelsen hadde vi et eget spørsmål om tilgang til botilbud for vanskeligstilte i regi av ideelle organisasjoner. De fleste respondentene oppgir at det er dårlig tilgang til denne type tilbud. Dette gjelder alle respondentene ved Nav-kontorer i kommuner med færre enn 11 000 innbyggere. Boliger i regi av ideelle organisasjoner er lite vanlig i mindre kommuner.

3.2 Åpne tilbakemeldinger om utviklingen i boligmarkedet og behov for midlertidig botilbud

Over halvparten av Nav-kontorene, 51 av 84, har brukt de åpne svarfeltene til å gi tilbakemeldinger på situasjonen i lokalt boligmarked og hvordan dette har påvirket behovet for midlertidig botilbud. Mange erfarer at økt press i boligmarkedet bidrar til at flere blir vanskeligstilte. De beskriver hvordan økt press i leiemarkedet har ført til at prisene har steget, og at mange derfor får problemer. Representanten for ett Nav-kontor oppsummerer det slik:

Det er færre boliger på leiemarkedet, som går utover de som strever mest med å finne egen bolig. Det har ført til høyere utleiepriser.

Respondentene beskriver et sammensatt utfordringsbilde, at flere er blitt vanskeligstilt på boligmarkedet, at det generelt er mangel på boliger for vanskeligstilte og særlig egnede boliger for personer med rus- og psykiske helseproblemer, at bosettinger av et høyt antall flyktninger har bidratt til økt press i leiemarkedet, at økt press i leiemarkedet har ført til større grad av seleksjon blant utleiere, og at den samlede utviklingen forsterker behovet for flere kommunale boliger.

Bosetting av stort antall flyktninger har forsterket utfordringene i utleiemarkedet

Norske kommuner har gjort en betydelig innsats for bosetting av ukrainske flyktninger. De fleste er bosatt i det private utleiemarkedet. Tilbakemeldingene fra Nav-kontorene illustrerer hvordan dette har påvirket det private utleiemarkedet, og at leieprisene har økt. Utviklingen bidrar til at flere skyves ut i midlertidig botilbud, og at flere bor lenger i midlertidig botilbud fordi det er vanskelig å finne en fast bolig. Et kontor skriver i tilbakemeldingene at det er et tak for hvor høye utleiepriser de kan akseptere:

Private utleieboliger er det mange av, men de er for dyre. Dette gjør at Nav ikke kan godta alle leieavtaler som brukerne får, og de må bli boende midlertidig lengre.

Som vi skal komme tilbake til, er det flere som erfarer at behovet for kommunale boliger for de mest vanskeligstilte øker som følge av at det private markedet er «brukt opp». Bosetting av et høyt antall flyktninger har forsterket utfordringene i et allerede begrenset utleiemarked. Situasjonen for de som i utgangspunktet var vanskeligstilt i boligmarkedet, er forverret. En respondent skriver:

Kommunen tildeler kommunale boliger til ukrainske flyktninger og presser dermed de vanskeligstilte bak i køen.

En annen skriver:

Vi ser at det er stort press på vårt lokale sentrum, mange ønsker å bo der. Dette fører til høyere priser på utleieboliger. Det er også et press på å skaffe boliger til ukrainere, noe som gjør det enda vanskeligere å finne bolig til brukere med dårlig boevne.

En tredje kommune beskriver utviklingen hos dem på denne måten:

Vi er x kommuner som har felles Nav kontor og vi ser at boligsituasjonen er ulik fra kommune til kommune. Vi ser at felles for alle er at det er lite boliger tilgjengelig på grunn av stor bosetning av flyktninger.

Økt press i utleiemarkedet gir større rom for seleksjon blant utleiere

Respondenter peker på at en del av deres brukere velges bort, eller at utleiere generelt ikke ønsker å leie ut til personer med Nav-garanti. En respondent skriver:

Det er høye priser, og mange utleiere ønsker ikke å leie ut til personer fra Nav.

En annen skriver:

Stor etterspørsel etter utleieboliger gjør at prisene har blitt høye og det er mindre muligheter for brukere for å komme seg inn på et marked der utleiere kan velge og vrake blant dem som søker. Vanskelig for dem med ingen inntekt spesielt og de som trenger Nav-garanti.

Sterkt press i leiemarkedet kan ha som effekt at noen brukere blir valgt bort av utleiere og presses ut i midlertidige botilbud. Denne seleksjonen er det også respondenter som

opplever blant private aktører som tilbyr midlertidige botilbud, og dette rammer i særlig grad personer med rus- og psykiske lidelser.

Mangel på botilbud for personer med rus- og psykiske lidelser

Spørreundersøkelsen viser at mange Nav-kontorer opplever utfordringer med å finne et egnet midlertidig botilbud særlig til personer med rus- og psykiske helseproblemer. Det er private utleiende som ikke ønsker å leie ut til Nav sine brukere, og dette gjelder særlig denne gruppen. En respondent skriver:

Nav opplever å ha «brukt opp» mulighet for midlertidig bolig hos private utleiende. Det er stor lokal kjennskap til gjengangere i ROP-miljøet når det gjelder privat boligutleie, noe som legger større press på kommunale boliger. Det er mangel på differensiert boligtilbud til personer med ROP og andre sammensatte helseutfordringer.

En annen skriver:

Det er utfordrende å få til avtaler med privat næringsliv med tanke på midlertidig botilbud, spesielt for de med utfordringer med psykisk helse og rus problematikk. Vi har dessverre brent bruer underveis. Sist rett før sommeren når en eier av en campingplass i nærheten satt på Nav-kontoret og gråt av frustrasjon. Det er for lang ventetid på kommunale boliger, og kommunen har feil boliger og alt for gamle boliger i sin portefølje, samt at leiekostnadene er for høye.

Flere beskriver en situasjon hvor mangel på egnede bo- og tjenestetilbud til personer med rus- og psykiske helseproblemer fører til problemer med å opprettholde en stabil boplass, og at dette igjen bidrar til at personer i denne kategorien risikerer å skyves ut i midlertidig botilbud. Utfordringen fremstår ikke å handle om et boligproblem alene, men også om utfordringer med å få tilstrekkelig oppfølging og helsehjelp til brukerne. Flere er opptatt av at det er noen brukere med helseproblemer som gjør at de ikke kan tilbys et hvilket som helst midlertidig botilbud.

Økt behov for kommunale boliger

Mangel på kommunale utleieboliger er et tema i flere av tilbakemeldingene. Dette kobles til behov for boliger til personer med rus- og psykiske helseproblemer, men også for vanskeligstilte generelt. Utviklingen med høyt press i utleiemarkedet og økende grad av seleksjon blant utleiende forsterker behovet for kommunale boliger. En av respondentene beskriver hvordan utviklingen i leiemarkedet øker presset i den kommunale utleiesektoren:

Høyt press på privatmarkedet, høye utleiepriser som igjen medfører at flere må søke kommunal bolig som det allerede er en mangel på.

En annen slår fast:

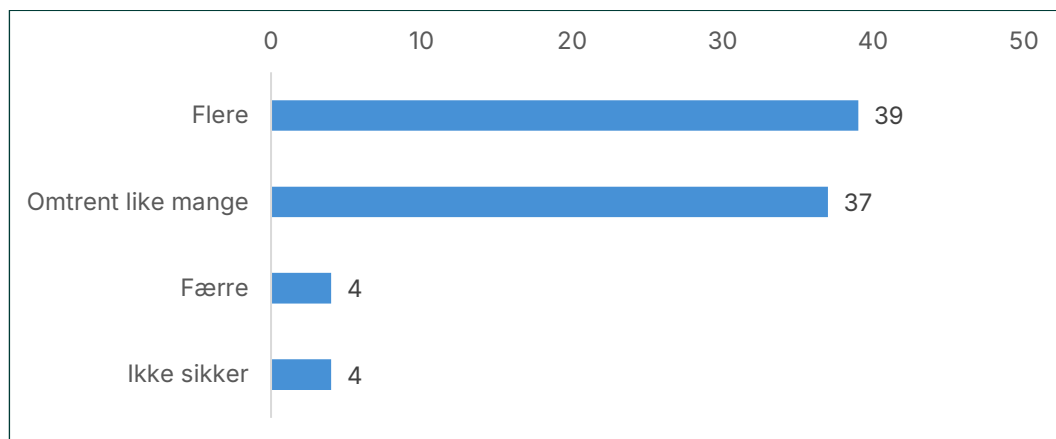
Manglende kommunale boliger gjør at flere må i midlertidig botilbud, i påvente av ledig kommunal bolig.

En respondent beskriver at det er nedgang i tilgangen til private utleieboliger, at de blir solgt, og at også dét øker trykket på kommunale boliger. Tilbakemeldingene illustrerer et sammensatt utfordringsbilde, hvor mange erfarer at det er behov for et mer omfattende og differensiert kommunalt utleietilbud for å forebygge at vanskeligstilte skyves ut i midlertidighet.

3.3 Økt behov for midlertidig botilbud

Innledningsvis har vi referert til KOSTRA-dataene fra SSB som viser at antallet husholdninger i midlertidige botilbud har økt de siste årene. Dette gjenspeiler seg i spørreundersøkelsen til Nav-kontorene. Det er relativt stor spredning mellom kontorene når det gjelder hvor mange som søker om midlertidig botilbud. Respondenter ved tolv Nav-kontorer svarer at det er færre enn fem som har søkt om midlertidig botilbud hittil i år (november 2024). I den andre enden er det 21 kommuner som har mottatt flere enn 100 søknader om midlertidig botilbud siste år, av dem har 13 mottatt flere enn 200. Dette har sammenheng med kommunestørrelse. Av de syv Nav-kontorene i kommuner med færre enn 5000 innbyggere er det seks som har oppgitt at de har mottatt mindre enn fem søknader dette året. Den syvende oppgir å ha mottatt mellom 20 og 30 søknader. I andre enden er det kun kontorene i de største kommunene som har mottatt flere enn 200 søknader. Det er likevel noe variasjon som illustrerer at kommunestørrelse alene ikke forklarer behovet for midlertidige botilbud. Figur 3.2 viser om Nav-kontorene erfarer at de har mottatt flere, færre eller like mange søknader sammenlignet med året før.

Figur 3.2 Antall Nav-kontorer etter erfart hvorvidt det er flere, færre eller like mange søknader om midlertidig botilbud høsten 2024 sammenlignet med året før (fra høsten 2023 til høsten 2024). N = 84.

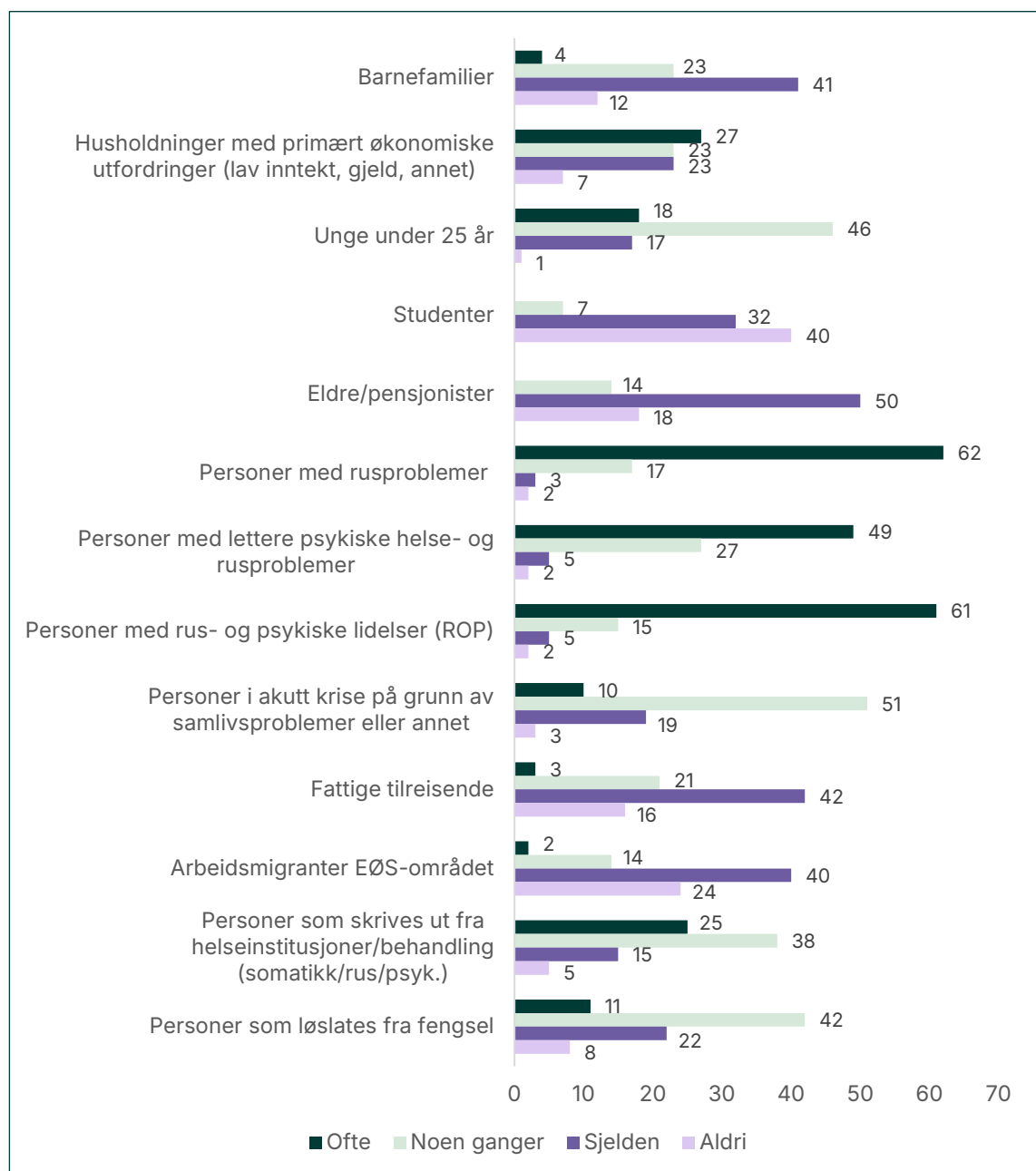


Nær halvparten har fått flere søknader siste år, mens nær like mange har samme omfang av søknader som før. Sannsynligheten for å ha fått flere søknader øker noe med kommunestørrelse, men i likhet med for antall søknader er ikke bildet entydig. Av de minste kommunene er det én som har fått flere søknader, fem har like mange som tidligere, og én har fått færre. I de syv storbyene er det omvendt. Alle bortsett fra én av dem har fått flere.

Hvem har behov for midlertidig botilbud?

Det er bredde i hvem Nav-kontorene opplever at kan ha behov for midlertidig botilbud, men situasjonen for personer med rusproblemer og personer med rus- og psykisk lidelse (ROP) skiller seg ut (figur 3.3).

Figur 3.3 Hvilke grupper erfarer Nav-kontorene at ber om hjelp med midlertidig botilbud, ofte, noen ganger, sjelden eller aldri. N = 84.



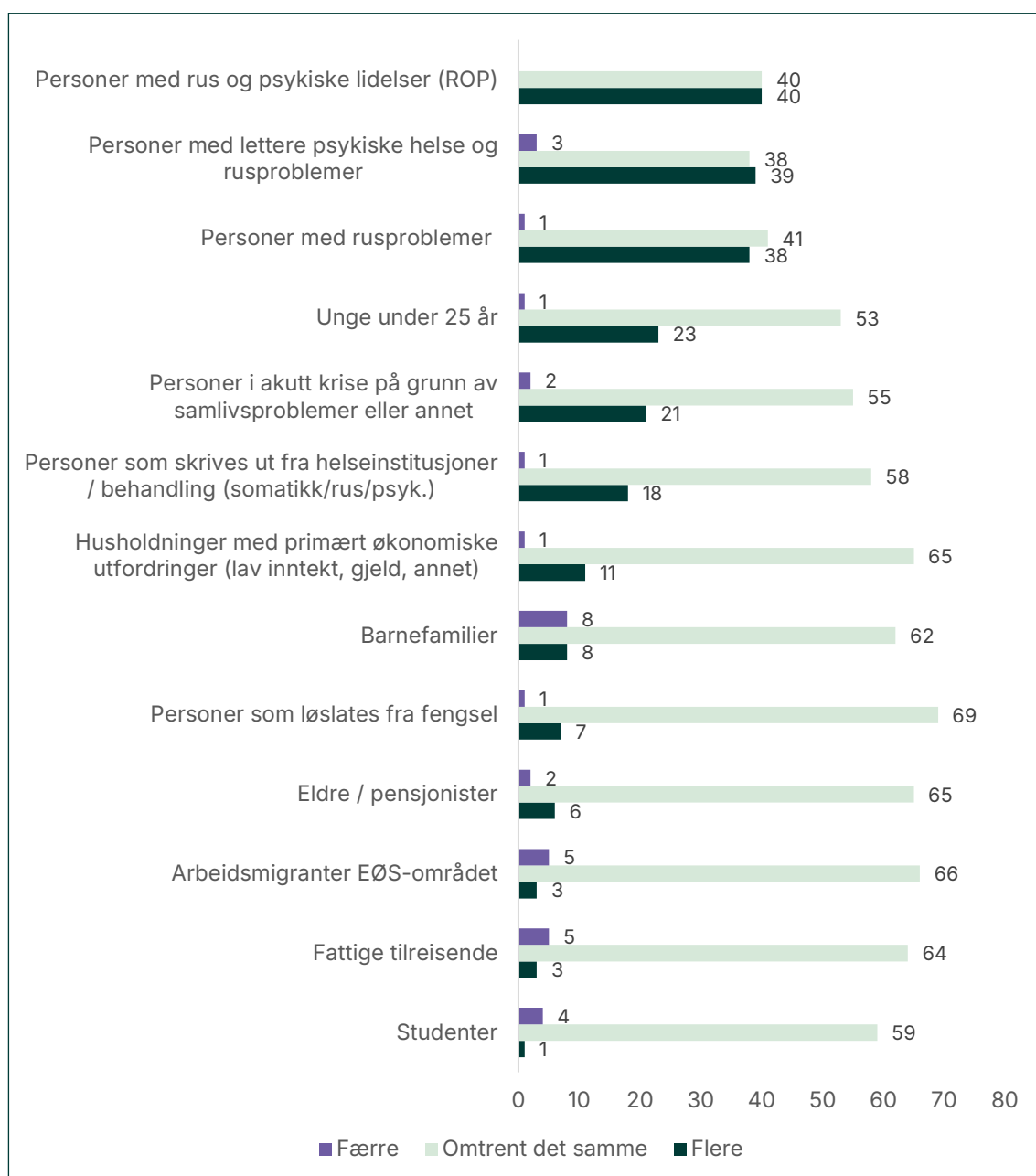
Nær tre firedeler av kontorene oppgir at personer med rusproblemer eller rus- og psykisk lidelse (ROP) ofte har behov for midlertidig botilbud. Halvparten svarer at personer med lettere psykiske helse- og rusproblemer ofte ber om hjelp. I denne sammenhengen er det også verdt å merke seg at en tredel av respondentene oppgir at personer som skrives ut fra behandling (helseinstitusjoner), ofte ber om hjelp med midlertidig botilbud.

Det er også personer som primært vurderes å ha økonomiske problemer, som har behov for hjelp. Drøyt en tredel av kontorene oppgir at husholdninger med primært økonomiske utfordringer som følge av lav inntekt, gjeld eller andre økonomiske problemer ofte ber om hjelp.

Det finnes særlige bestemmelser om å begrense eller unngå bruk av midlertidig botilbud for barnefamilier og unge. Undersøkelsen viser at det likevel er 18 av de 84 Nav-kontorene hvor respondentene svarer at det ofte er unge under 25 år som ber om hjelp. Det er betydelig færre som opplever at det ofte er barnefamilier som ber om hjelp med midlertidig botilbud.

Sett i lys av dyrtiden de siste årene og økt press i boligmarkedet er det interessant å se om Nav-kontorene har erfart endring i hvem som har behov for midlertidig botilbud. Figur 3.4 skisserer et bilde av at de mest vanskeligstilte på boligmarkedet er blitt ytterligere utsatt. Nær halvparten av kontorene oppgir at det er flere med ulik grad av rusproblemer og rus- og psykiske helseproblemer som ber om hjelp nå sammenlignet med for et år siden.

Figur 3.4 Nav-kontorenes vurdering av hvorvidt det er færre, omtrent det samme antall eller flere som ber om midlertidig botilbud i ulike kategorier, siste år. N = 84.



At situasjonen på boligmarkedet er alvorlig for personer med rus- og psykiske helseproblemer, gjenspeiler seg også i at 18 av kontorene opplever at det nå er flere enn for et år siden som har behov for midlertidig botilbud når de skrives ut fra behandling. Det er samtidig tegn til at økte levekostnader og press i boligmarkedet over tid fører til at flere som har lite å gå på økonomisk, kan ha behov for hjelp i akutte situasjoner. Nær en firedel erfarer at det er flere nå enn for et år siden som har behov for hjelp med midlertidig botilbud fordi de er i akutt krise, elleve oppgir at det nå er flere husholdninger med primært økonomiske problemer som ber om hjelp med midlertidig botilbud.

Vi har påpekt at rundskrivet til sosialtjenesteloven gir retningslinjer om å unngå bruk av midlertidig botilbud for unge og barnefamilier. En firedel opplever at det er flere unge nå enn for et år siden som har behov for hjelp. Åtte kontorer oppgir at de erfarer at det er flere barnefamilier som ber om hjelp med midlertidig botilbud, men det er også like mange som oppgir at det er færre barnefamilier enn for et år siden som ber om hjelp. De fleste opplever at dette ligger på det samme nivået som tidligere. Oppfølging av disse to gruppene vil være et særskilt tema i denne studiens del to, hvor vi skal gjøre casestudier i et utvalg Nav-kontorer.

Vurderinger av endring i behov for hjelp

Respondenter fra 29 Nav-kontorer har valgt å utdype utvikling i hvilke grupper som har behov for midlertidig botilbud. I likhet med kommentarene til utviklingene i boligmarkedet og hvorvidt det påvirker behovet for midlertidig botilbud, så er det også her mange som tar opp situasjonen for personer med rus- og psykiske helseproblemer. Det gjelder utfordringer med nok og egnede boliger til denne gruppen, at flere skrives tidlig ut fra sykehus, og at rusproblemer fører til at noen ikke får andre boliger enn et midlertidig botilbud. En av respondentene skriver kort:

Flere psykisk syke som skrives ut fra behandling. Vanskeligere for personer med rus utfordringer å finne bolig.

Respondentene peker på at det er ulike forhold i helsevesenet eller innenfor andre tjenestemråder som bidrar til at personer med rusproblemer og psykisk uhelse ender hos dem med behov for hjelp med midlertidig botilbud. At brukerne oftere har sammensatte utfordringer, blir også tatt opp. Noen påpeker at hver enkelt sak er tidkrevende, det blir pekt på at det er flere brukere som har både større helseproblemer og flere sosiale problemer enn tidligere. En respondent formulerer det slik:

De største endringene er at de som har behov for midlertidig bolig, har større helse / familieutfordringer enn tidligere.

En annen skriver:

Flere kvinner med rusutfordringer, flere unge som ikke evner å bo, flere som blir utskrevet fra sykehus uten at det er ordnet med bolig før utskrivelse.

Det er mange andre årsaker til at noen kan ha behov for midlertidig botilbud. At flere søker midlertidig botilbud, kan også handle om at denne muligheten for hjelp blir kjent for

flere. En respondent ved et Nav-kontor skriver at de har hatt mer samarbeid med krisesenteret i kommunen, og derfor får de nå flere henvendelser om midlertidig botilbud fra kvinner som har hatt kontakt med krisesenteret. Dette er en gruppe hvor det har vært tatt opp at det kan være en andel skjult bostedsløshet (Jahnsen, 2023), noe nettopp denne uttalelsen kan indikere. I samme linje er tilbakemelding fra et Nav-kontor som skriver at de erfarer at det er flere søknader fra personer som har vært i kontakt med krisesenter, og en som skriver at de har også en del personer som «rømmer» fra noe, fra et miljø, en ektefelle eller fra familie.

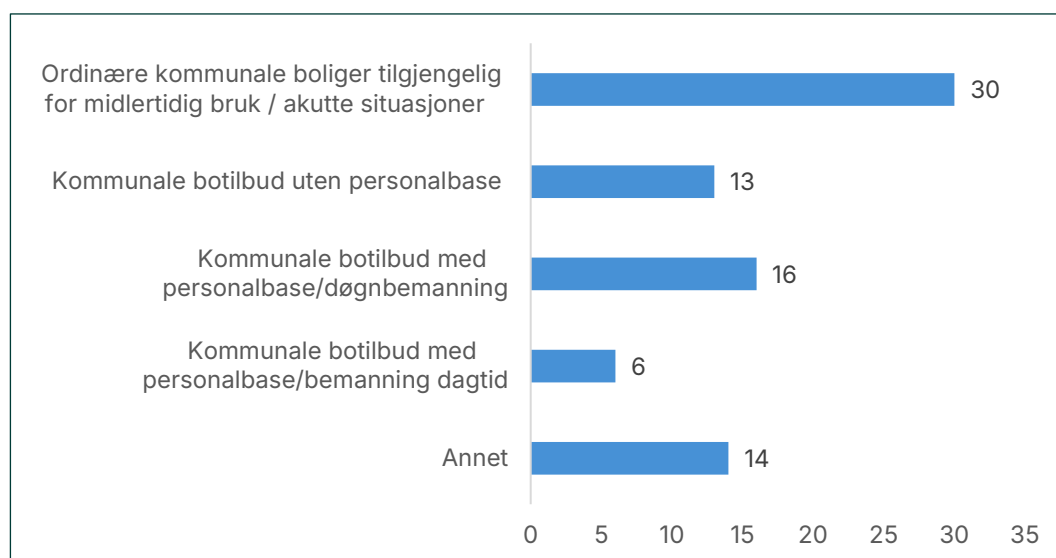
En del av tilbakemeldingene utdyper beskrivelsene innledningsvis i dette kapittelet om hvordan utviklingen i boligmarkedet skyver flere ut i boligmarkedets randsone. Det er Nav-kontorer som erfarer at andre grupper enn tidligere nå har utfordringer med å få et sted å bo. Noen peker på eldre eller, som vist over, personer som har vært gjennom samlivsbrudd. En av respondentene skriver i den åpne tilbakemeldingen at det er flere og flere pensjonister og uføretrygdde som sliter økonomisk nå, og det kan føre til behov for midlertidig botilbud fordi de for eksempel får problemer når husleien øker.

I figur 3.4 ser vi at 23 av 84 kontorer erfarer at det er flere unge under 25 år som ber om hjelp. I de åpne tilbakemeldingene blir det blant annet tatt opp at det er noen unge som har vært under oppfølging fra barnevernet, som ikke ønsker videre oppfølging etter at de har fylt 18, og som Nav-kontoret møter når de søker midlertidig botilbud. Andre skriver om henvendelser fra unge som ikke kan eller ikke vil bo hjemme hos foreldre. Det kan være ulike årsaker til at flere unge har behov for hjelp med midlertidig botilbud, og oppfølging av denne gruppen vil være et tema i casestudien senere i dette forskningsprosjektet.

3.4 Det midlertidige botilbudet

Vi har spurt Nav-kontorene om kommunene har kommunale midlertidige botilbud som de kan benytte. Nær seks av ti kontorer svarer at det har de (50 av 84). Hvilke midlertidige botilbud dette er snakk om, viser i figur 3.5.

Figur 3.5 Hvilke kommunale midlertidige botilbud som er tilgjengelige. Flere svar mulig. N = 50.



Det mest vanlige er å ha noen kommunale boliger som er tilgjengelige for akutte situasjoner eller midlertidig bruk. Av de 50 Nav-kontorene som har oppgitt at kommunen har egne midlertidige botilbud, er det 30 som har nettopp dette. Noen færre har ulike former for kommunale botilbud med personalbase som kan benyttes for brukere i akutte situasjoner. En liten andel av kontorene krysser av for at de har tre eller fire ulike botilbud de kan benytte (14 av 50). Det mest vanlige er å krysse av for én type kommunalt midlertidig botilbud (27 av 50) eller for to typer (9). De som har krysset av for kun ett kommunalt botilbud, har oftest krysset av for ordinære kommunale boliger. Det er en tendens til at antall typer kommunale botilbud Nav-kontorene har tilgang til, øker med kommune-størrelse.

14 respondenter har krysset av for «annet» og utdypet dette. En respondent skriver at Nav-kontoret leier en hybel og en leilighet som de benytter til midlertidig botilbud, og at de følger opp dette selv. Tre respondenter skriver at de har tilgang til nødboliger, uten at det er presisert nærmere hva dette innebærer. En annen skriver mer utfyllende om tilbudet:

Kommunen disponerer en bolig som kan benyttes helt akutt, denne med personalbase. Det er 3 kommunale boliger som er ment for kontrakt på inntil 3. måneder (ikke møblerte, må tildeles av tildelingskontor og kontrakt signeres med boligstiftelse).

Utover dette beskriver respondentene ulike andre avtaler eller bruk av tilbud som ikke nødvendigvis er kommunale, og noen er provisoriske, for eksempel at det finnes brakker for akutte situasjoner, eller at det er et kommunalt krisesenter som Nav-kontoret kan benytte for noen. Andre kommenterer kort om private tilbud, at de har avtaler med eller benytter campingplasser eller hotell. Dette skal vi komme tilbake til. En av respondentene er fra et kontor i en storby og skriver:

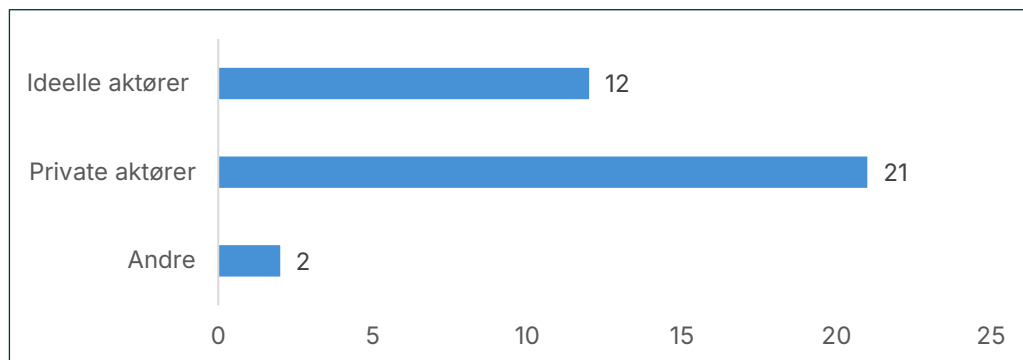
Nav har ingen faste eller midlertidige botilbud. Bydelens Boligkontor har heller ingen midlertidig botilbud, men har kommunale boliger med og uten bemanning. XX kommune har kvalitetsavtale med botilbud, men det er ofte fullt. Nav har derfor kontakt med ulike botilbud vi bruker ofte, men det foreligger ingen formell avtale.

Vi skal i neste avsnitt komme nærmere inn på avtaler med private og ideelle aktører.

Avtaler med ideelle og private botilbud

Drøyt tre av ti Nav-kontorer (28 av 84) har kvalitetsavtaler med private eller ideelle aktører som tilbyr midlertidige botilbud. I figur 3.6 ser vi at for de 28 kontorene dette gjelder, dreier det seg i all hovedsak om private aktører og noe færre tilbud i regi av ideelle.

Figur 3.6 Hvilke private aktører har Nav-kontoret kvalitetsavtaler med? Flere svar mulig. N = 28.



Respondentene har blitt bedt om å spesifisere hvilke botilbud de har i regi av private og ideelle aktører.

Ideelle

Alle de ti respondentene som har svart her, nevner spesifikt tilbud i regi av ulike livs-synsorganisasjoner eller diakonale stiftelser. Den organisasjonen som flest skriver at de har avtale med, er Frelsesarmeen. Seks av de ti respondentene nevner dem. To av respondentene skriver at det er snakk om Frelsesarmeens familiesenter eller korttidsboliger for barnefamilier. De øvrige ser ut til å være tilbud for personer med rusproblemer. For tre av de som har avtaler med ideelle, inkluderer det blant annet med Blå Kors. Andre aktører på listen er Kirkens feltarbeid, Crux, Indremisjonen og Shalam.

Noen av tilbudene fremstår som natthjem, mens det i de fleste tilfeller ikke blir spesifisert ytterligere hvilken type botilbud det er snakk om. En av respondentene har utdypet hvilket tilbud den ideelle aktøren har, og skriver:

Dette er kriseplasser hvor brukerne ikke får vedtak om plass, fordi de må møte opp selv og se om det er ledig plass. Er det flere, trekker de lodd. Vi må bruke dette tilbudet da det er det eneste tilbudet vi har for de med rusproblemer.

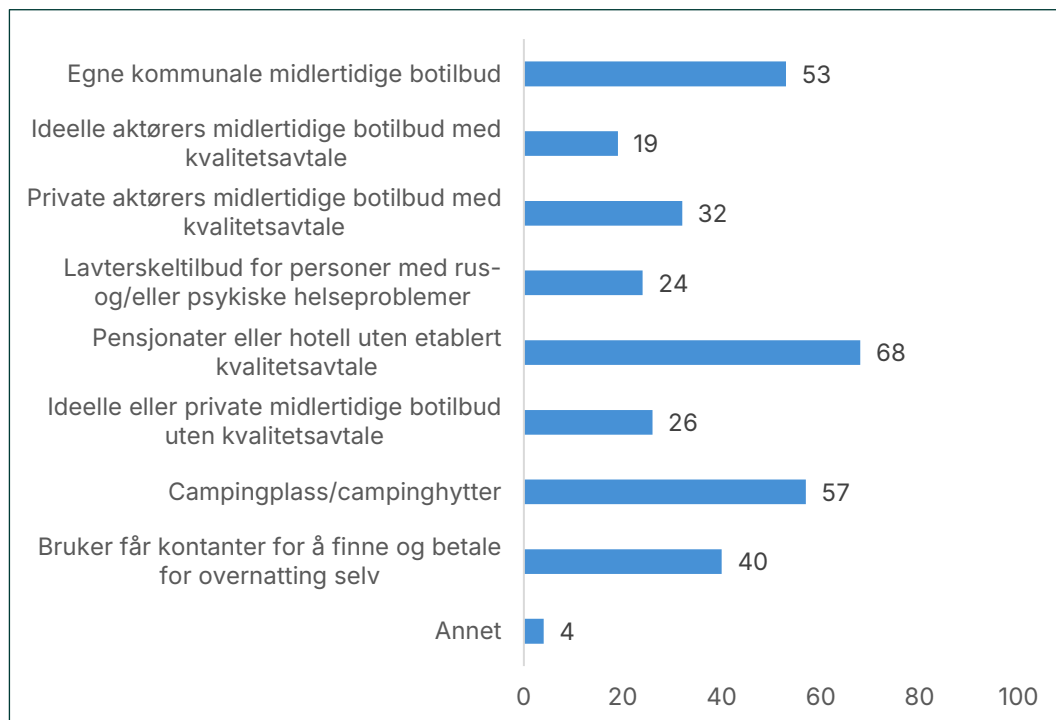
Private

Det er 21 respondenter som har spesifisert hvilke private aktører de har avtaler med. Det er mange som oppgir avtaler med ulike hoteller / hosteller / bed and breakfast og private utleieeiendomsaktører eller med campingplasser (utleiehytter). 2 av de 21 respondentene oppgir at de har avtaler med aktører hvor det av navnet fremgår at dette er private bo- og omsorgstilbud. Av tilbakemeldingene kan vi se at det er særlig storbyene som oppgir flere ulike private aktører, og at avtaler med campingplass ser ut til særlig å gjelde distriktskommuner.

3.5 De midlertidige botilbudene som benyttes av Nav

I figur 3.7 ser vi at de botilbudene flest respondenter oppgir at Nav-kontoret deres benytter for husholdninger med behov for midlertidig botilbud, er pensjonat eller hoteller uten etablert kvalitetsavtale (68 av 84) og campingplass/campinghytter (57 av 84).

Figur 3.7 Hvilke midlertidige botilbud benytter Nav-kontorene. N = 84 (flere svar mulig).



I tillegg til at mange oppgir hotell, pensjonat og campingplass, er det drøyt seks av ti respondenter som oppgir at de benytter kommunale botilbud. Figur 3.7 viser at Nav-kontorene benytter flere ulike typer midlertidige botilbud, men illustrerer også at tilgangen til kommunale botilbud og private eller ideelle botilbud med kvalitetsavtale ikke dekker behovet. Nær halvparten oppgir også at de gir bruker kontanter for å finne og betale for overnatting selv. Dette skal vi komme tilbake til i neste kapittel.

I neste kapittel skal vi gå nærmere inn på hvordan Nav-kontorene har organisert arbeidet innenfor det boligsosiale området, og hvilken praksis de har for å bistå personer som ikke har et sted å bo eller står i fare for å miste boligen sin.

3.6 Oppsummering

I dette kapittelet ser vi blant annet:

- De fleste Nav-kontorene rapporterer om høyt press i lokalt boligmarked og at det er begrenset tilgang til boliger for vanskeligstilte generelt.
- Bosetting av et høyt antall flyktninger har forsterket utfordringene i et allerede presset utleiemarkedet.
- De gruppene som flest Nav-kontorer oppgir at ofte ber om hjelp med midlertidig botilbud, er personer med rusproblemer, rus- og psykisk lidelse og lettere rus- og psykiske helseproblemer. Dette er også de gruppene hvor flest kontorer erfarer at behovet har økt siste år.
- Dyrtid og økte bokostnader (høyere leiepriser og økt rente) fører til at flere sliter økonomisk, og at også nye grupper ber om hjelp med midlertidig botilbud. Flere Nav-

kontorer opplever henvendelser fra husholdninger med primært økonomiske utfordringer, unge under 25 år og personer i akutt krise.

- Økt press i boligmarkedet erfares å ha bidratt til økt grad av seleksjon blant utleiery. Situasjonen for grupper med kjent risiko for bostedsløshet er ytterligere forverret. Det er private utleiery som ikke ønsker å leie ut til Nav eller brukery med Nav-garanti, og økt grad av seleksjon rammer i særlig grad brukery med rus- og psykiske helseproblemer.
- Generell mangel på egnede boliger og oppfølging av personer med rusproblemer og rus- og psykisk lidelse (ROP) erfares å bidra til flere og lengre opphold i midlertidige botilbud for personer i disse kategoriene. Flere Nav-kontorer erfarer også økning i henvendelser om midlertidig botilbud fra personer som skrives ut fra behandling.
- Det er en generell tendens til at utfordringene i boligmarkedet øker med kommune-størrelse og med særlige utfordringer i storbyene.
- Det midlertidige botilbudet er begrenset. Seks av ti Nav-kontorer oppgir at de har tilgang til noen kommunale botilbud for midlertidig bruk. Dette gjelder i hovedsak ordinære kommunale boliger tilgjengelige for midlertidig eller akutt bruk, og det er færre botilbud med personalbase. Drøyt tre av ti Nav-kontorer oppgir å ha kvalitetsavtaler med private eller ideelle aktører som tilbyr midlertidig botilbud.
- Nav-kontorene benytter flere ulike midlertidige botilbud, men det flest oppgir at de benytter, er pensjonat eller hoteller uten etablert kvalitetsavtale (68 av 84) og campingplass/campinghytter (57 av 84). Nær like mange benytter ulike kommunale tilbud (53 av 84). Nær halvparten (40 av 84) oppgir også at brukery får kontanter og må finne og betale for botilbud selv.

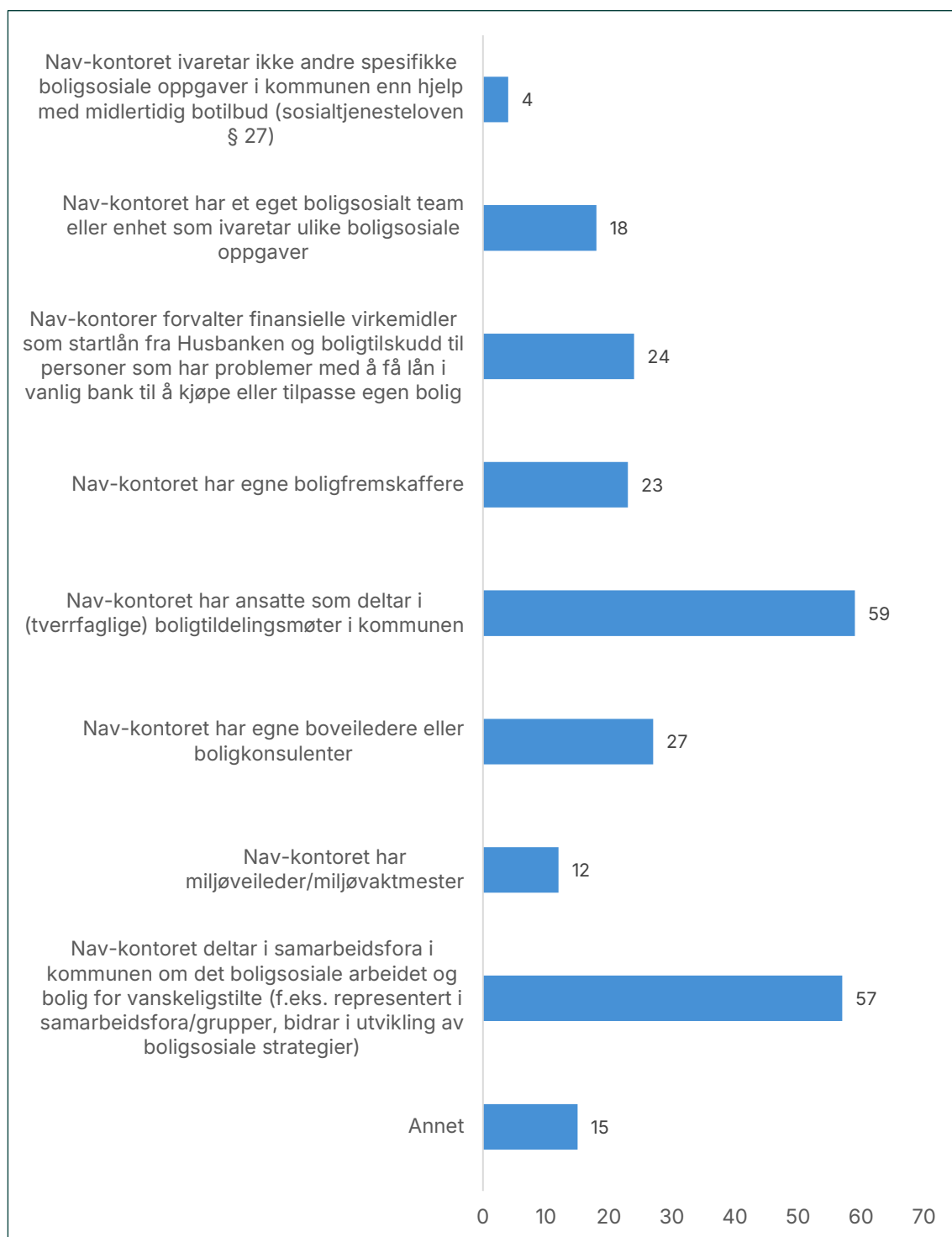
4 Organisering og praksis på det boligsosiale området i Nav

I kapittel 1 har vi beskrevet at Nav-kontorene har et bredt ansvar innenfor det boligsosiale området og skal bidra til at vanskeligstilte får mulighet til å bo trygt og godt. Sosialtjenesteloven slår fast at kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal medvirke i kommunens boligsosiale arbeid. Når det gjelder midlertidig botilbud (sosialtjenesteloven § 27), har Nav-kontoret en eksplisitt plikt til å finne midlertidig botilbud til de som ikke klarer det selv. I dette kapitlet er temaet organisering av det boligsosiale arbeidet i Nav, hvilke funksjoner de har på det boligsosiale området, hvordan de samarbeider med andre kommunale tjenester, og hvilken etablert praksis de har knyttet til hjelp med midlertidig botilbud.

4.1 Boligsosialt arbeid i Nav

De fleste av respondentene oppgir at Nav-kontoret deres har flere funksjoner på det boligsosiale området. Nær halvparten har én eller to funksjoner i tillegg til hjelp med midlertidig botilbud (19 kontorer har én annen funksjon, 20 har to). Nær like mange (38 kontorer) har fra tre til seks andre funksjoner, og ytterligere seks kontorer oppgir flere enn seks boligsosiale funksjoner utover hjelp med midlertidig botilbud. Det er relativt stor variasjon mellom Nav-kontorene i hvilke boligsosiale funksjoner de ivaretar eller er involvert i (figur 4.1).

Figur 4.1 Hvilke særskilte boligsosiale funksjoner Nav-kontorene har, i tillegg til hjelp med midlertidig botilbud. Antall. N = 84. Flere svar er mulig.



Den funksjonen flest kontorer oppgir, er at de har ansatte som deltar i boligsosiale tildelingsmøter i kommunen. Dette gjelder flere enn syv av ti kontorer i utvalget og viser at mange Nav-kontorer har samarbeid med kommunen om boligtildeling til vanskeligstilte. Samarbeid innenfor det boligsosiale området ser vi også ved at nær like mange svarer at de deltar i samarbeidsfora i kommunen om det boligsosiale arbeidet og bolig for vanskeligstilte.

Av de 19 kontorene som oppgir at de kun har én funksjon utover å forvalte § 27 midlertidig botilbud, er det åtte som sier at de har ansatte i Nav som deltar i et tverrfaglig bolig-tildelingsmøte i kommunen, og syv som sier at Nav-kontoret deltar i et samarbeidsforum om boligsosiale spørsmål i kommunen. Av de fire øvrige kontorene med kun én funksjon er det to som sier Nav-kontoret forvalter finansielle virkemidler som startlån for Husbanken eller boligtilskudd, og to som sier de har egne boveiledere eller boligkonsulenter.

Når vi ser nærmere på de 20 kontorene som oppgir to funksjoner, er det mest vanlige også her at kontorene oppgir at de deltar i tverrfaglige boligtildelingsmøter og i samarbeidsfora i kommunen om boligsosiale spørsmål (13 av 20). Utenom dette er det litt ulike kombinasjoner, eksempelvis et kontor hvor de forvalter finansielle virkemidler og deltar i tverrfaglige tildelingsmøter, et annet forvalter finansielle virkemidler og deltar i samarbeidsfora om boligsosiale spørsmål i kommunen. Et tredje kontor oppgir at de har egne ansatte som driver boligfremskaffelse og i tillegg ansatte som deltar i tverrfaglige bolig-tildelingsmøter i kommunen, og et annet at de har egne boligfremskaffere og deltar i samarbeidsfora i kommunen om boligsosiale spørsmål. Det er noen kontorer som oppgir å ha mange egne funksjoner, men som ikke deltar hverken i tverrfaglige tildelingsmøter eller samarbeidsfora. Med andre ord er det variasjon i organisering av det boligsosiale arbeidet. Ser vi på kommunestørrelse, så ligger alle kontorene med fem eller flere funksjoner i større kommuner. Samtidig er det ikke gitt at Nav-kontoret i større kommuner ivaretar en rekke boligsosiale funksjoner, variasjonen er stor. Det blir også illustrert i de åpne tilbakemeldingene om dette.

Åpne tilbakemeldinger

En del Nav-kontorer har gitt utfyllende kommentarer om organiseringen hos seg som bidrar til innsikt i variasjonen mellom Nav-kontorene. Et kontor i en storbykommune oppgir at de deltar i tverrfaglige boligtildelingsmøter i kommunen, men har utover dette ingen andre funksjoner på det boligsosiale området enn hjelp med midlertidig botilbud. Samtidig oppgir respondenten at de deltar i et boligsosialt prosjekt i kommunen og jobber med å utvikle et godt samarbeid på det boligsosiale området i kommunen.

Variasjonen er så stor at kommunestørrelse i seg selv ser ut til å ha begrenset relevans for hvilken organisering kontorene har. En respondent har kun krysset av for at de har egne boveiledere i Nav-kontoret, men samtidig utdypet i det åpne feltet at de har et tett samarbeid med helse- og velferdstjenestene i kommunen og med boligkontoret – og at de øvrige funksjonene vi har spurt om i spørreskjemaet, er dekket gjennom dette samarbeidet.

Det er med andre ord ulike lokale variasjoner i organiseringen av det boligsosiale arbeidet. Et annet eksempel er en respondent som har krysset av for at de har en boligfremskaffer ved Nav-kontoret, og utdyper i det åpne feltet at denne funksjonen hovedsakelig jobber opp mot det private utleiemarkedet. Dette kontoret deltar også i et boligsosialt samarbeidsforum i kommunen og utdyper at de som følge av samlokalisering har tett samarbeid med boligkontoret og med det kommunale foretaket som forvalter den kommunale boligmassen. Selv om de ikke er representert i et boligtildelingsteam, erfarer respondenten at de derfor har mange muligheter for dialog om tildeling av bolig til deres brukere.

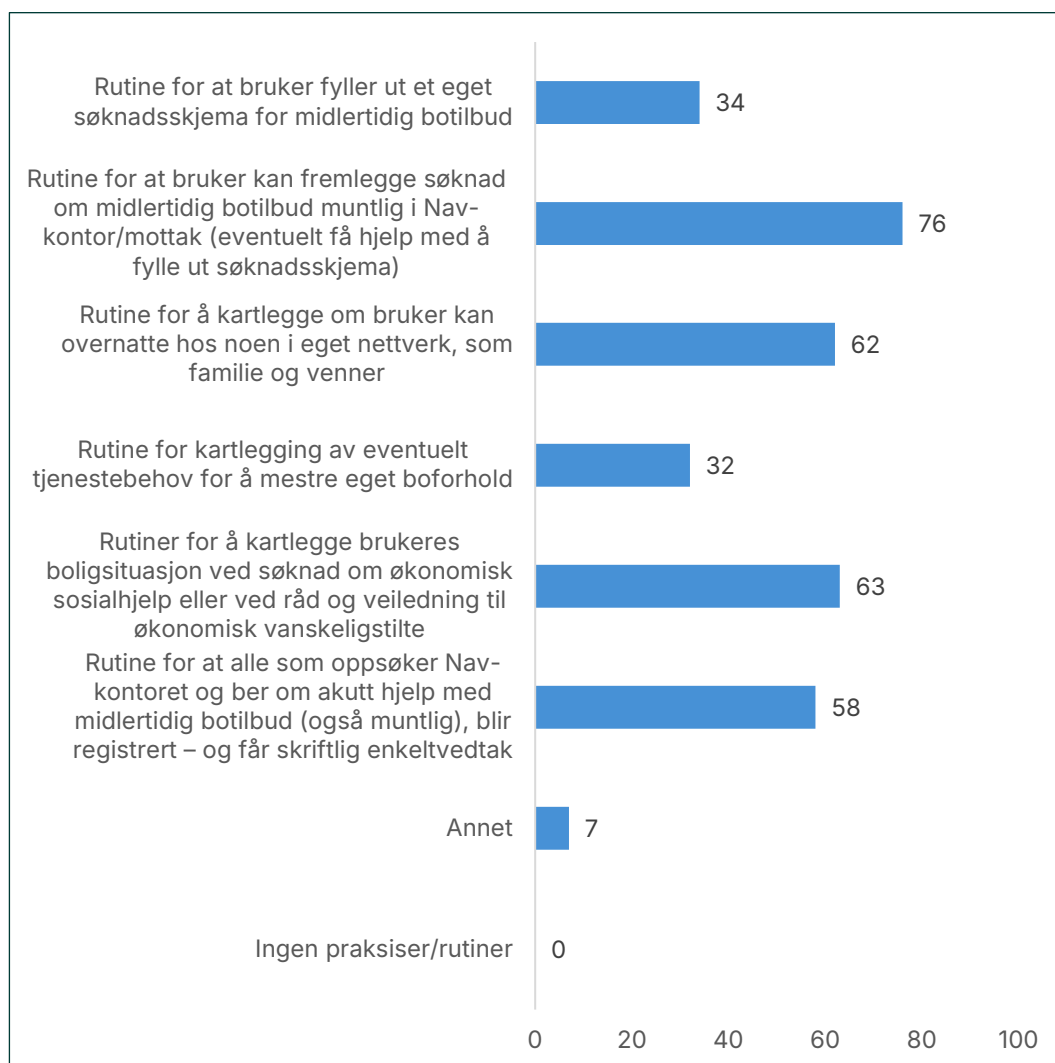
De åpne tilbakemeldingene fra spørreundersøkelsen illustrerer at det finnes lokale variasjoner i hvilke tjenester som er lagt til Nav-kontorene rundt om i landet. Dette illustreres i to av de åpne tilbakemeldingene hvor det er respondenter som skriver at flyktningetjenesten i kommunen er lagt til Nav-kontoret. Den ene av dem har krysset av for at Nav-kontoret deres ivaretar en rekke boligsosiale funksjoner, og utdyper i sin åpne tilbakemelding at disse funksjonene i realiteten blir ivaretatt av den delen av Nav-kontoret som utgjør flyktningetjenesten og overfor flyktninger i kommunen. Det andre eksemplet er en boligfremskaffer ved Nav-kontoret som primært har flyktninger i kommunen som sin målgruppe.

Spørreundersøkelsen viser at det er betydelig variasjon mellom Nav-kontorene i organisering av boligsosialt arbeid og hvor mange funksjoner de ivaretar, men generelt ser det ut til at de fleste Nav-kontorene inngår i samarbeid med øvrige deler av kommunen på det boligsosiale området.

4.2 Rutiner for hjelp med midlertidig botilbud

Vi har spurt Nav-kontorene om praksis i møte med personer som trenger hjelp med midlertidig botilbud (se figur 4.2). Dette gjelder både rutiner ved Nav-kontoret for å ta imot og håndtere søknader om midlertidig botilbud og rutiner for å fange opp boligproblemer hos brukere som har kontakt med Nav. Som redegjort for i innledningskapittelet gir rundskrivet til sosiale tjenester i Nav (Arbeids- og velferdsetaten, 2012) flere føringer på dette området. Det presiseres blant annet at avgjørelse om innvilgelse eller avslag om midlertidig botilbud er et enkeltvedtak. En slik søknad skal også vurderes samme dag som den er mottatt, og årsaken til behovet og om situasjonen har vart over tid, har ikke betydning for retten til tjenesten.

Figur 4.2 Hvilke rutiner har Nav-kontoret for å motta søknader om midlertidig botilbud og for å kartlegge behovet for hjelp med et midlertidig botilbud? Du kan krysse av for flere alternativer. Antall. Flere svar mulig. N = 84.



De fleste respondenter rapporterer om at de har en praksis hvor det er mulig å legge frem søknad om midlertidig botilbud muntlig i Nav-kontoret eller få hjelp til å fylle ut skjema. Kun 34 har en rutine for at bruker fyller ut et eget søknadsskjema for midlertidig botilbud. Dette betyr ikke nødvendigvis at det ikke finnes et skjema. Det kan for eksempel være kontorer som har søknad om midlertidig botilbud som del av søknadsskjemaet for økonomisk støtte, slik to av respondentene som har valgt å gjøre tilføyelser om egen praksis, påpeker.

Når bruker tar kontakt og ikke har et sted å bo, så ser vi at tre firedeler (62 av 84) oppgir at deres kontor har en praksis hvor de kartlegger om bruker kan overnatte hos noen i eget nettverk, hos venner eller familie. Hvilken implikasjon dette har for tilgang til hjelp med et eget midlertidig botilbud, vet vi ikke. Spørreundersøkelsen viser at mange Nav-kontorer opplever at det er begrenset tilgang til midlertidige botilbud og ikke minst egnede midlertidige botilbud. Kartlegging i eget nettverk kan derfor kanskje være en strategi både for å unngå bruk av lite egnede botilbud og for å finne et sted bruker kan sove (se nærmere omtale i kapittel 5.3). En respondent kommenterer under «rutiner» at de

kartlegger både tilhørighet, rettigheter og muligheter for å bo hos nettverk, hvis det kan være det beste for bruker sett i lys av helse, alder, inntekt eller annet.

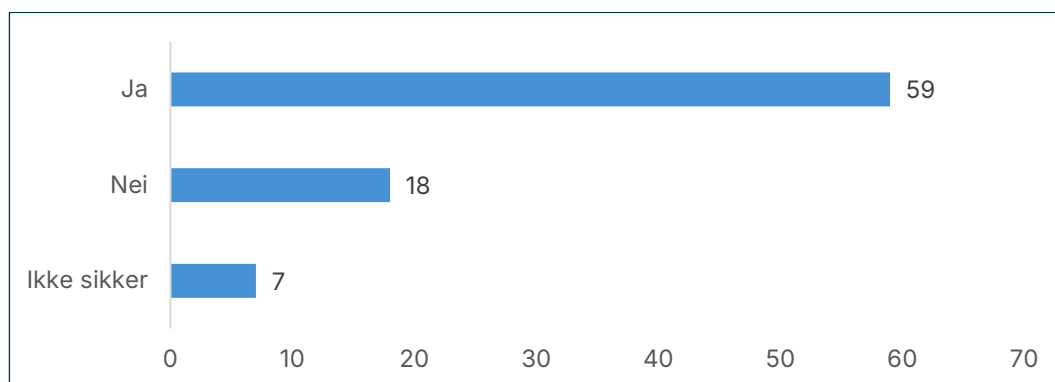
Vi har også stilt spørsmål om praksis i Nav-kontorer for å fange opp behov for hjelp med et sted å bo i forkant, for slik å kunne forebygge bostedsløshet. Tre firedeler av kontorene (63 av 84) oppgir at de har en rutine for å kartlegge brukers boligsituasjon ved søknad om økonomisk sosialhjelp eller ved råd og veiledning til økonomisk vanskelighetstilte. Dette gjør at de kan få en mulighet til å sette i gang oppfølging før brukeren kommer i en situasjon hvor hen mister boligen sin, eller iverksette tiltak før det blir en nødsituasjon. Et eksempel er et kontor som skriver at de ber søkere om økonomisk sosialhjelp om å legge ved husleiekontrakt eller bostedsbekræftelse, og slik får de en mulighet for å identifisere og eventuelt følge opp utfordringer med boligsituasjonen.

Avgjørelsen om hjelp med midlertidig botilbud er et enkeltvedtak, som referert over. Om lag syv av ti Nav-kontorer oppgir at de har en praksis om at alle som tar kontakt og ber om akutt hjelp med midlertidig botilbud, blir registrert og får et enkeltvedtak. Det betyr at vi må anta at tre av ti Nav-kontorer ikke registrerer alle eller følger opp retningslinjene i rundskrivet til sosialtjenesteloven om at dette skal behandles som et enkeltvedtak. En respondent utdyper at de har en praksis om at alle som henvender seg om akutt hjelp, blir registrert, men at de ikke nødvendigvis får et enkeltvedtak dersom kartleggingen de gjør, viser at brukeren kan klare seg selv. Det ser ut som flere kontorer har lignende praksiser.

Hjelp til midlertidig botilbud og enkeltvedtak

Vi har spurt respondentene eksplisitt om det er forespørsler om midlertidig botilbud som ikke registreres som enkeltvedtak, fordi bruker får råd og veiledning om for eksempel selv å finne et sted å bo, eller de får økonomisk støtte for å betale for overnatting. I figur 4.3 ser vi at dette er svært utbredt.

Figur 4.3 Antall Nav-kontorer som oppgir at det er forespørsler om midlertidige botilbud som ikke registreres som enkeltvedtak om dette, fordi bruker får råd og veiledning til å finne et sted å sove eller økonomisk støtte til å betale for et sted å overnatte. N = 84.



Vi har ikke mer data om hvilke vurderinger Nav-kontorene har gjort her, men denne type praksis indikerer lovbrudd. Rundskrivet til sosiale tjenester i Nav gir klare føringer for at det skal foretas en selvstendig vurdering av søknader om midlertidig botilbud og fattes enkeltvedtak. Når dette ikke alltid er tilfelle, så kan det, som vi drøfter over, blant annet handle om at dette er strategier i situasjoner hvor Nav-kontorene mangler egnede

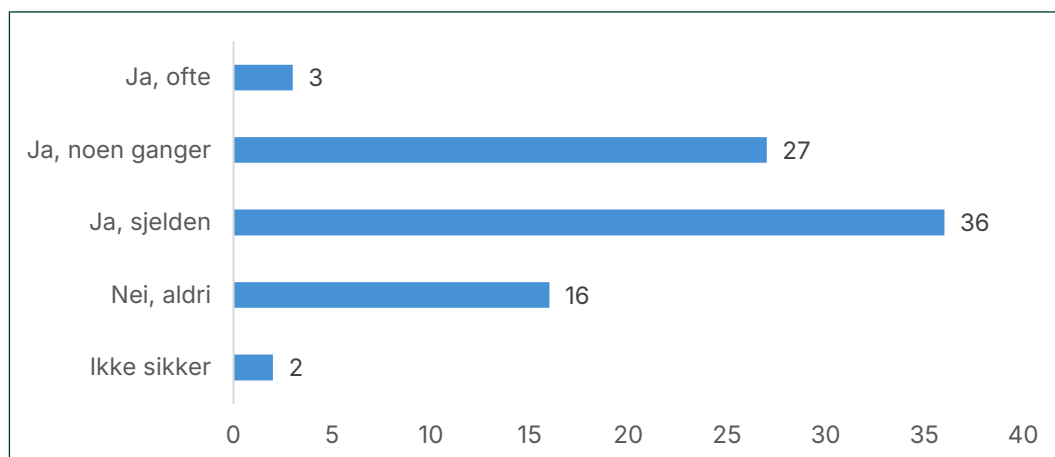
botilbud. Mange oppgir at de har en rutine for å kartlegge om de som søker om midlertidig botilbud, kan overnatte hos noen i eget nettverk (figur 4.2).

Dette må sannsynligvis også ses i lys av at mange respondenter gir uttrykk for mangel på tilgang til midlertidige botilbud, og at dette fører til at Nav-kontorene i noen tilfeller må benytte løsninger som ikke er i henhold til kravene til et midlertidig botilbud (se nærmere om dette i kapittel 5. I kapittel 3 viste vi at det fleste Nav-kontorer oppgir at de benytter, er pensjonat eller hoteller de ikke har kvalitetsavtaler med, og campingplasser/campinghytter. Over halvparten benytter også ulike kommunale tilbud, og som vi skal komme tilbake til, er det et sammensatt bilde.

4.3 Avslag på hjelp om midlertidig botilbud

Vi har spurt Nav-kontorene om det er mange som får avslag på hjelp med midlertidig botilbud. I figur 4.4 ser vi at de fleste svarer at dette skjer noen ganger eller av og til. Det er kun fire kontorer som svarer at dette skjer ofte. Samtidig oppgir respondenter ved 16 kontorer at det aldri er brukere som får avslag. Dette gjelder seks av de syv Nav-kontorene i kommunene med færre enn 5000 innbyggere. Den syvende svarer at det skjer en sjelden gang. Kontorene i mindre kommuner oppgir generelt å ha få søkere om midlertidig botilbud, og en hypotese kan være at dette ikke bare handler om at det er få som har behov for midlertidig botilbud, men også at det er høy terskel for å be om hjelp med dette i et mindre lokalmiljø. Det vil igjen føre til at færre får avslag. Det er samtidig en respondent ved et Nav-kontor i en av de syv storbyene som svarer at de aldri gir avslag. Likevel er det en generell tendens til at sannsynligheten for at det noen ganger eller en sjelden gang gis avslag, øker med kommunestørrelse, slik også antall søknader om midlertidig botilbud øker med kommunestørrelse.

Figur 4.4 Er det brukere som søker midlertidig botilbud, som får avslag fra Nav-kontoret. N = 84.



Mange respondenter (62 av 84) har valgt å utdype et åpent spørsmål om hvorfor det hender at noen får avslag. Tilbakemeldingene kan tyde på at for noen er dette spørsmålet forstått som et åpent spørsmål om hvorfor det i en del situasjoner ender med at en forespørsel om midlertidig botilbud ikke følges opp, eller at bruker ikke ender med å få eller benytte et midlertidig botilbud, og ikke kun årsaker til konkrete avslag. I noen tilfeller kan det virke som bruker har trukket søknad, eller at forespørsel om midlertidig botilbud ikke er fulgt opp med et vedtak. De presenterte årsakene til at brukere har fått

avslag på søknad, ikke fått behandlet søknad om midlertidig botilbud eller ikke tatt imot tildelt midlertidig botilbud, kan kategoriseres i følgende punkter:

- Søkeren har en bolig.
- Søkerne ønsker ikke botilbudet de er tildelt.
- Det er funnet et annet fast bosted i stedet for midlertidig botilbud.
- Søkernes økonomi tilsier at hen kan betale for botilbud selv og søker vil ikke ta imot tilbudet på grunn av disse kostnadene.
- Søker vurderes å ikke kvalifisere til rettigheten.
- Nav har ikke midlertidige botilbud tilgjengelig.

Mange av tilbakemeldingene viser til flere av disse forholdene, slik denne respondenten gir uttrykk for:

At de har fått et tilbud om en fast bolig av NAV samme dag, som de takker nei til, eller at de ikke ønsker bistand til å finne et fast bosted. At de har andre muligheter til overnatting, enten i form av penger eller nettverk.

Eller en annen som skriver:

Søker har andre muligheter. Vi vurderer at søker er vanskeligstilt, og finner ordinær kommunal bolig. Søker må søke i annen kommune.

Vi skal kort gå nærmere inn på hvert av de enkelte punktene listet opp over.

Søker har en bolig eller ønsker ikke tildelt botilbud

Mange av tilbakemeldingene fra respondentene dreier seg om at brukere som ikke får tildelt midlertidig botilbud, har et sted å bo, men av ulike årsaker ikke ønsker å bo der. Det kan være at brukere er tildelt midlertidig botilbud, men ikke ønsker å benytte dette tilbudet eller ønsker botilbud et annet sted. Når brukere som har et sted å bo eller allerede har fått tildelt et midlertidig botilbud, søker om midlertidig botilbud, så oppgir noen Nav-kontorer at de gir avslag. For å illustrere dette gir vi noen eksempler på tilbakemeldinger som dreier seg om dette:

Har eget botilbud (plass å være) eller er tildelt kommunal bolig, men har takket nei for deretter å søke midlertidig bolig.

Har annen bolig som de ikke er tilfredse med, men som av NAV anses som et godt og forsvarlig botilbud med alle nødvendige fasiliteter.

At de har muligheter for bolig de ikke ønsker å benytte seg av, f.eks barnefamilier som ikke ønsker å bo i visse områder.

Dersom personen har annet tilbud, behandlingsinstitusjon, kommunal eller privat bolig.

At det er samlivsbrudd, men søker står på husleiekontrakt og har rett til å bo i boligen frem til han/hun finner annen bolig

Det beskrives ulike årsaker til at brukere eventuelt ikke ønsker å benytte det botilbudet eller den boligen de har, at det ikke dekker deres behov, at det ligger i et område eller et bomiljø de ikke ønsker å bo i, eller som vi ser, at det kan skyldes samlivsbrudd. Vi har samtidig sett eksempler i andre deler av undersøkelsen på at personer i akutt krise som følge av samlivsbrudd får midlertidig botilbud. Tildeling av midlertidig botilbud er også en skjønnsmessig vurdering i Nav-kontoret, og det medfører at det kan være ulik praksis mellom kontorene og ulike vurderinger i ulike situasjoner. Selv om noen har en juridisk rett til å benytte et bosted, så vil ikke dette alltid være en god løsning i en krisesituasjon. Andre utdypninger av årsaker til avslag eller at forespørsler ikke følges opp, er at det er brukere som ombestemmer seg etter at de har søkt om midlertidig botilbud, at noen finner andre alternativer selv, eller at de ikke møter opp på kontoret når de blir innkalt. Noen respondenter skriver at dette kan gjelde brukere som har muligheter for et sted å bo utenfor kommunen, og at de da gir søkeren reisepenger for å komme seg hjem i stedet. Dette er skjønnsmessige vurderinger hvor kvalitative intervjuer eller innsyn i saksmappene vil være bedre egnet for å få et bedre inntrykk av de vurderingene som er gjort.

Det er funnet fast bolig eller andre alternativer

En annen kategori er at respondentene peker på at det gis avslag fordi Nav har bistått de som har bedt om hjelp med midlertidig botilbud, med å få en ordinær bolig eller identifisert andre alternativer. En respondent skriver:

Det finnes bedre alternativer, enten hos familie, venner eller at det skaffes permanent bolig (ledig bolig hos utleier som vi har samarbeid med).

At bruker har fått en fast bolig, betyr at Nav-kontoret har bidratt til en tryggere bosituasjon. Å gi avslag med utgangspunkt i at bruker kan bo hos familie eller andre i eget nettverk, er mer usikkert hva innebærer. Dette kan være i strid med loven slik rett til midlertidig botilbud utdypes i rundskrivet for lov om sosiale tjenester i Arbeids- og velferdsforvaltningen. Over viste vi også at det er flere som ikke registrerer forespørsler om midlertidig botilbud som enkeltvedtak fordi bruker får hjelp med å finne et annet sted å sove eller økonomisk støtte.

Et annet eksempel på andre løsninger er at det vurderes at bruker får mer adekvat hjelp av andre hjelpeinstanser, som når en respondent utdyper at det er brukere som har søkt om midlertidig botilbud, men som i stedet får hjelp ved krisesenteret. Andre eksempler er kontakt med spesialisthelsetjeneste eller andre deler av helsetjenesten.

Økonomi

At bruker har økonomiske midler til selv å betale for overnatting, er et tema i flere av de åpne tilbakemeldingene. Det kan være tilfeller hvor Nav vurderer at bruker har økonomi til å benytte alternativ privat overnatting, altså selv oppsøke og benytte hotell eller andre overnattingstilbud, slik denne respondenten skriver:

Egne midler på konto for å dekke overnatting, samt muligheten til å skaffe seg overnatting på egen hånd og betale for det selv.

Det kan også være uenighet med bruker om betaling av midlertidig botilbud. Det gis blant annet som eksempel at når Nav ikke vil betale for midlertidig botilbud, vil ikke bruker benytte tilbudet eller avslår dette tilbudet.

Bruker kvalifiserer ikke til rettigheten

Alle punktene over kan betegnes som situasjoner hvor saksbehandlere i Nav vurderer at bruker ikke kvalifiserer til midlertidig botilbud, men i noen tilfeller vises det eksplisitt til manglende rettigheter. En respondent skriver i sin tilbakemelding at det kan være personer som får avslag fordi de ikke har «fulle rettigheter i sosialtjenesteloven». Det presiseres ikke nærmere her hvilke situasjoner eller brukergrupper dette gjelder, men andre tilbakemeldinger er mer tydelige. En respondent skriver:

Har ikke rett på [midlertidig botilbud, min anm.] pga ikke jobbet nok som EØS borger, er under foreldres omsorg da de går på vgs.

Et annet eksempel er en respondent som sier at en årsak til avslag er at den som søker, ikke har «lovlig opphold i riket». Andre peker på manglende dokumentasjon eller at bruker ikke har krav på sosialhjelp. I forrige kapittel viste vi at det er kun to kontorer som erfarer at de ofte får forespørsel om hjelp med midlertidig botilbud fra arbeidsmigranter fra EØS-området, og tre som ofte får denne type henvendelser fra fattige tilreisende (figur 3.3). Det er likevel mange flere som opplever at de noen ganger eller særlig en sjelden gang får denne type henvendelser fra disse gruppene. Det betyr at det er viktig at kontorene kjenner til rettighetene for disse gruppene. Det er her pågående prosesser for å klargjøre gjeldende rett til sosiale tjenester for personer som ikke har fast bopel i Norge.² EØS-borgere som er arbeidstakere eller selvstendig næringsdrivende, har samme rett på de sosiale tjenestene som norske borgere.

Nav har ikke midlertidig botilbud

Det er også respondenter som under dette spørsmålet om årsaker til avslag har tatt opp at det skjer at de ikke har midlertidig botilbud. En respondent skriver:

Har ikke midlertidig boligtilbud via Nav. Ringer ofte rundt til private utleiery i håp om å finne egnet akuttilbud eller permanent bolig. Gir ofte stønad til overnatting i mangel på bolig som naturalytelse.

En annen skriver:

Da er midlertidig botilbud fra oss forsøkt, gjerne flere ganger, men de klarer ikke benytte seg av tilbudet (rus, vold, kriminalitet) og blir utestengt fra de tilbudene vi har. Det finnes deretter ingen øvrige botilbud i kommunen som egner seg. Det er vel de eneste gangene vi har endt opp med å avslå søknad om midlertidig bolig.

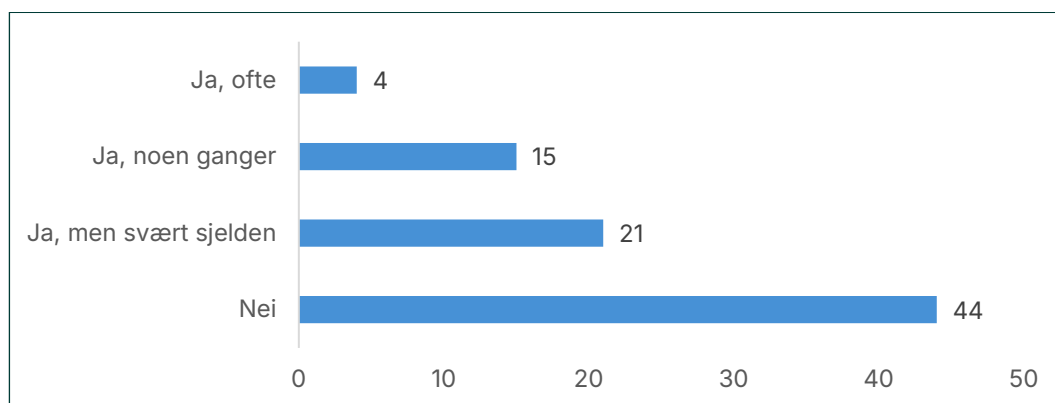
² Jf. høringsnotat om endringer i bopelsforskriften, AID, 24.10.2024.

Vi har i kapittel 3 vist at mange opplever at det er et krevende boligmarked, og at det kan være særlig vanskelig å finne egnede boliger og botilbud til enkelte brukergrupper.

4.4 Klarer ikke å finne midlertidig botilbud

Retten til midlertidig botilbud er en naturalytelse, og rundskrivet til sosialtjenesteloven presiserer Nav-kontorets ansvar for å finne et konkret og tilgjengelig botilbud (4.27.1). Nær halvparten (40 av 84) av respondentene svarer at det hender deres Nav-kontor ikke klarer å finne et midlertidig botilbud til brukere som har fått vedtak om dette. De fleste sier at dette skjer sjelden eller noen ganger.

Figur 4.5 Hvorvidt Nav-kontorene noen ganger ikke klarer å finne et midlertidig botilbud til brukere som har fått vedtak om dette. N = 84.



Drøyt halvparten av Nav-kontorene sier at det aldri skjer at de ikke klarer å finne et botilbud til brukere som har fått vedtak om midlertidig botilbud. De øvrige oppgir at dette skjer, oftest sjelden eller noen ganger. Kun fire oppgir at dette skjer ofte.

Nær halvparten av respondentene (39 av 84) har utdypet årsaker til at de ikke alltid klarer å finne midlertidig botilbud til brukere som har fått vedtak. Disse tilbakemeldingene dreier seg i hovedsak om tre forhold: 1) at det er få tilgjengelige midlertidige botilbud og få egnede tilbud, 2) at de tilbudene de benytter, er fulle, og 3) at brukers helseproblemer eller historikk fører til ekskludering fra tilbud.

Mange av tilbakemeldingene går på at det er mangel på botilbud og egnede boliger generelt for vanskeligstilte, og at det er fullt. Et eksempel er en respondent som skriver:

Alle overnattingsplassar (hotel, camping osv) er fullbooka grunna store arrangement, og det allerede bur andre i dei midlertidige kommunale bustadane

En annen skriver:

Det er fullt på alle stedene både med og uten rammeavtale. Må bistå bruker med å finne på airbnb evt rimelige hotell

Flere av tilbakemeldingene inkluderer også at det kan være vanskelig å finne tilbud til enkelte brukere, slik denne respondenten skriver:

Det er for mange bostedsløse. Alle alternativ vi har avtale med er fulle og ordinære overnattingstilbud vil ikke ta imot brukere.

Det er flere respondenter som skriver at det er brukere som er ekskludert fra enkelte tilbud, eller at det er aktører som ikke vil leie ut til Nav eller ekskluderer enkelte brukergrupper. Dette er i tråd med tendensen til økt seleksjon i utleiemarkedet slik det ble vist i kapittel 3. En respondent skriver:

Campingplasser/hotell ønsker ikke å ta imot de som blir "henvist" fra Nav. Det er fullt på nærliggende campingplasser eller hotell og søker vil ikke reise andre steder

Tilbakemeldingene her er i stor grad i samsvar med de utfordringene som ble fremhevet når det gjaldt utviklingen i boligmarkedet og økt behov for midlertidige botilbud. Det er et problem mange steder at det er aktører som ikke ønsker brukere med Nav-garanti. Det fremgår av tilbakemeldingene at det er særlig når brukere har rus- og psykisk lidelse eller omfattende rusproblemer at de kan streve med å finne et midlertidig botilbud. En respondent skriver:

Ingenting ledig, personen har dårlig rykte, og ingen ønsker å ta den imot. Eller at det er vanskelig for oss å plassere personer med psykiske lidelser/rus der det også er andre som bor.

Denne erfaringen med at det kan være krevende å finne tilbud til personer med rus- og psykisk lidelse, er det mange som tar opp. Utfordringen handler om mangel på nok boliger, men ikke minst egnede botilbud. En annen skriver:

Ikke nok boliger for personer med ROP lidelser, og svært dårlig boevne hos brukere, dermed vanskelig å plassere dem på camping/hotell

Bildet er som vist tidligere i denne rapporten sammensatt. En av respondentene utdyper hvorfor de noen ganger ikke klarer å finne midlertidig botilbud til personer som har fått vedtak, slik:

Dersom vårt kommunale midlertidige botilbud for de uten rus./psyk er fullt eller at vedkommende ikke er velkommen der, og de ikke er kandidat for Frelsesarmeen (ikke rus, veldig ung, utestengt derfra etc.). Hotellene kan også si nei, og enkelte er utestengt fra hotell grunnet tidligere problemer.

Noen av respondentene utdyper med å vise til at risikoanalyser eller andre vurderinger av situasjonen til brukere gjør at de står med svært få alternativer. I disse tilfellene er det flere som etterlyser en større tilgang til egnede kommunale tilbud for brukerne med de mest alvorlige helseproblemene.

Hva er så alternativet når Nav-kontoret ikke klarer å finne et midlertidig botilbud? Tilbakemeldingene viser at det kan være litt ulik praksis mellom kontorene i hvorvidt de når det er vanskelig å finne botilbud, utbetaler penger til brukere, slik disse to respondenterne skriver:

1: For få kommunale tilbud, og de andre leverandørene vi bruker har ikke ledige rom. Vi sier nei til å utbetale penger til hotell direkte til bruker, noe vi har gjort tidligere for å fremskaffe et tilbud.

2: Vi har ingen tilgjengelige i kommunen, og ingen hotell o.l. nær oss ønsker å ta inn "kjenninger". Vi gir da ut penger og personene må selv booke hotell eller airbnb f.eks.

4.5 Oppsummering

I dette kapittelet har vi vist dette:

- Det boligsosiale området er utviklet i mange Nav-kontorer, men det er stor variasjon i hvor mange boligsosiale funksjoner de ivaretar.
- Mange Nav-kontorer deltar i boligtildelingsmøter i kommunen og/eller ulike boligsosiale fora. Det er også en del av kontorene som har egne boligsosiale team eller egne boligveiledere, det er en del som har egne boligfremskaffere, og en del som forvalter ulike finansielle boligsosiale virkemidler. Det er relativt få som har for eksempel miljøvaktmestere.
- De fleste kontorene har en praksis hvor det er mulig å legge frem søknad om midlertidig botilbud muntlig eller få hjelp med å fylle ut skjema.
- En stor andel av kontorene har en praksis hvor de når brukere tar kontakt, kartlegger om brukere kan overnatte hos noen i eget nettverk, hos venner eller familie.
- Mange har utviklet en praksis for kartlegging av boligsituasjon når brukere søker om økonomisk sosialhjelp, for slik å kunne bidra til å fange opp boligproblemer og forebygge bostedsløshet.
- 58 av 84 kontorer oppgir at de har en praksis hvor alle som tar kontakt og ber om hjelp med midlertidig botilbud, blir registrert og får et skriftlig enkeltvedtak om tilbud eller avslag. En stor andel av kontorene oppgir at det er forespørsler om midlertidig botilbud som ikke registreres som enkeltvedtak, fordi brukere får råd og veiledning til å finne et sted å sove eller økonomisk støtte til å betale for et sted å overnatte.
- Det er ikke vanlig at Nav-kontorene gir avslag på søknader om midlertidig botilbud, de fleste svarer at dette skjer noen ganger eller av og til. De viktigste årsakene til avslag eller at brukere ikke får et midlertidig botilbud, er at søkere har en bolig, at de ikke ønsker det boligtilbudet de er tildelt, at det er funnet et fast bosted i stedet, at søkere vurderes å ha økonomi til å betale for det midlertidige botilbudet og ikke tar imot tilbudet de får, fordi de må betale, at søkere vurderes å ikke kvalifisere til retten, eller at Nav ikke har et midlertidig botilbud å tilby.
- Nær halvparten oppgir at det skjer at Nav-kontoret ikke klarer å finne et midlertidig botilbud til personer som har fått vedtak om dette. Dette forklares med 1) at det er for få tilgjengelige og egnede midlertidige botilbud, 2) at de tilbudene som benyttes, er fulle, og 3) at brukeres helseproblemer og historikk kan føre til at de ekskluderes fra tilgjengelige tilbud. Flere respondenter etterlyser kommunale boliger og botilbud til brukerne med de mest alvorlige helseproblemene.

5 Forsvarlige midlertidige botilbud

De midlertidige botilbudene som benyttes av Nav, skal være kvalitetsmessig forsvarlige og tilpasset den enkelte brukers behov. Dette er en del av føringene for tilbudet som ligger i rundskrivet til sosialtjenesteloven (jf. kap. 1). I de foregående kapitlene har vi sett at Nav-kontorene kan oppleve at det er vanskelig å finne egnede tilbud. I dette kapittelet går vi nærmere inn på kvalitet på det midlertidige botilbudet og Nav-kontorenes oppfølging av kvalitet i de tilbudene som benyttes. Vi ser nærmere på vurdering av muligheten for å sikre brukerne forsvarlige tilbud og hva de ansatte i Nav gjør når de ikke finner et forsvarlig botilbud.

5.1 Kvalitet og oppfølging av kvalitet i botilbud

Rundskrivet til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltninger skisserer flere kvalitetskrav til det midlertidige botilbudet og at dette skal være forsvarlig ut fra den enkelte tjenestemottakers behov. Det presiseres blant annet at «Det midlertidige botilbudet må ha en forsvarlig standard. Det skal normalt være god tilgang til bad og toalett, mulighet for matlaging og vask av tøy. Tjenestemottaker skal ha rett til privatliv og kunne motta besøk. Hvis tjenestemottaker er utestengt fra å benytte egen enhet eller eget rom store deler av døgnet, fyller ikke tilbudet kravene som stilles til midlertidig botilbud» (Arbeids- og velferdsetaten, 2012, 4.27.2.2.).

Vi har spurt Nav-kontorene om hvilke kvalitetsutfordringer de erfarer ved botilbud som de opplever ikke er kvalitetsmessig forsvarlige. I figur 5.1 ser vi at det flest, over halvparten, oppgir, er at botilbudene har et utfordrende bomiljø. Når det gjelder fysiske forhold ved selve botilbudene, er det nær halvparten som oppgir at det er begrenset mulighet til å lage mat, og en tredel at det ikke er mulighet for å vaske tøy.

Figur 5.1 Kvalitetsutfordringer Nav-kontorene har registrert ved midlertidige botilbud som de erfarer ikke er kvalitetsmessig forsvarlige. Flere svar mulig. N = 84.



En firedel oppgir at det er botilbud hvor det er begrenset eller manglende tilgang til eget bad og toalett, og nær like mange at manglende mulighet for privatliv er en utfordring ved de midlertidige botilbudene de vurderer som ikke å være forsvarlige. Det er fire av respondentene som oppgir at det er botilbud hvor ikke brukerne kan benytte eget rom deler av døgnet. Dette vil si at det er mer å betrakte som et natthjem og ikke et midlertidig botilbud.

15 respondenter har krysset av for «annet» og utdypet andre kvalitetsutfordringer. De fleste tilbakemeldingene her går på generell dårlig kvalitet eller lav standard på midlertidige botilbud. Det kan være at boenheten som tilbys, er liten, at det er trangt, at det ikke er ordentlig oppholdsrom, at det er manglende brannsikkerhet, fukt i boligen eller problemer med veggdyr. En respondent skriver at det er tilbud de benytter, som ikke er regulert som døgnovernatting/hospits hos Plan- og bygningsetaten, men uten videre spesifisering av problemene. Det pekes også under «annet» på utfordringer i bomiljøet. Det bemerkes at det er bomiljø med mye rus, problemer med kriminalitet og konflikt. Det tredje er at det tas opp utfordringer knyttet til lokalisering av botilbud, at det er praktiske utfordringer med mangel på offentlig kommunikasjon der tilbudet ligger, at det er langt til matbutikk m.m.

En respondent viser helt konkret til et tilbud som de må benytte, som er i regi av en ideell organisasjon. Slik tilbudet presenteres, er ikke dette et midlertidig botilbud, men et natthjem. Brukerne må være ute kl. 0800 neste dag. De peker på at det er både uforutsigbart og ikke fyller kvalitetskravene. Dette tilbudet er også slik at det er tomannsrom, hvor brukere må dele om de er av samme kjønn – og ellers vil kun den ene sengen bli brukt. Det samme gjelder om to av samme kjønn av ulike grunner ikke passer sammen, for eksempel at de er i konflikt.

Bruk av midlertidige botilbud som ikke tilfredsstiller kvalitetskrav

Figur 5.1 viser at mange kontorer har erfaring med ulike kvalitetsutfordringer med midlertidige botilbud. 33 av 84 Nav-kontorer sier at det skjer at de benytter midlertidige botilbud som ikke tilfredsstiller kvalitetskravene i sosialtjenesteloven. 13 sier at de ikke er sikre på hvorvidt dette skjer. Under halvparten svarer at det ikke skjer (38 av 84).

I kapittel 3 viste vi at det er mange Nav-kontorer som benytter hoteller og pensjonater uten kvalitetsavtaler og campingplasser. At kontorene benytter pensjonat/hoteller, campinghytter eller andre private botilbud uten at de har en kvalitetsavtale med disse stedene, betyr ikke nødvendigvis at tilbudene ikke tilfredsstiller sosialtjenestelovens krav til kvalitet i midlertidige botilbud. Likevel kan vi anta at for noen av disse tilbudene kan det være vanskelig å imøtekomme alle kvalitetskrav, eller at kontorene ikke nødvendigvis har oversikt over kvaliteten.

Dette gjenspeiler seg også i tilbakemeldingene fra de respondenter som har gitt utdypende kommentarer til spørsmålet om når og hvorfor de eventuelt benytter midlertidige botilbud som ikke tilfredsstiller kvalitetskrav. Den generelle tilbakemeldingen er at de kan ende med å benytte tilbud som ikke tilfredsstiller kvalitetskravene når behovet for midlertidige botilbud er større enn tilgangen til forsvarlige tilbud. I kapittel 3 viste vi at noe over halvparten (6 av 10) av Nav-kontorene oppgir at de har tilgang til egne

kommunale botilbud de kan benytte som midlertidige botilbud. Drøyt tre av ti har kvalitetsavtaler med private / ideelle aktører. Det generelle bildet er at det er begrenset tilgang til midlertidige botilbud som tilfredsstiller kvalitetskravene. Når det er fullt i de midlertidige botilbudene de har tilgang til, eller brukere av ulike årsaker ikke får plass, kan Nav-kontorene ende med å benytte tilbud som ikke har den forventede kvaliteten. En respondent beskriver deres situasjon slik:

Kommunen har noen få plasser med kvalitetsavtale, men dette dekker ikke behovet. De fleste plassene vi bruker er vi kjent med at ikke oppfyller kvalitetskrav, men vi har ikke andre muligheter.

En respondent skriver følgende om når og hvorfor det skjer at de bruker botilbud som ikke tilfredsstiller kvalitetskrav til midlertidige botilbud:

Midlertidige boliger er fullbooket og hotell, hytter etc. ikke vil ta inn brukere. Da kan det være man bruker boliger som burde vært pusset opp. Telt har også vært brukt en sjelden gang hvis det er varmt i været.

Tilbakemeldingene tyder på at det er noen brukergrupper som er særlig utsatt for å få et botilbud som ikke er kvalitetsmessig forsvarlig, dette gjelder først og fremst personer med rusproblemer. Det blir også av flere vist til erfaringer med at det er brukere som er utestengt fra noen botilbud på grunn av atferd, slik blant annet denne respondenten beskriver:

Vi har ingen andre tilbud for de med rusproblemer. Vi må da benytte xx eller hotell. Hotellene får stadig dårlige erfaringer med Nav, da det er støy, politi og hærverk noen ganger. Flere hoteller/vandrerhjem tar ikke lengre telefonen når Nav ringer. Vi må derfor i noen tilfeller sende brukerne på leting etter et hotell de kan få bo på, med bekreftelse fra Nav om at vi dekker oppholdet.

Respondenten beskriver en vond sirkel, hvor de mister tilgang til botilbudene de benytter, fordi utleierne har dårlige erfaringer med enkelte brukere som leietakere. Noen uttrykker at de erfarer å stå i en vanskelig og til dels håpløs situasjon med begrenset mulighet for å sikre brukere et egnet botilbud. Det kan også være at de eneste tilbudene som er tilgjengelige, er tilbud hvor rommene eller sengene for brukerne ikke er tilgjengelige på dagtid. Et eksempel er et tilbud hvor brukerne på dagtid er henvist til et dagsenter uten tilgang til eget rom / egen seng. Dette tilfredsstiller ikke kravene til et midlertidig botilbud, men er et natthjem.

Mangel på midlertidige botilbud fører til at Nav-kontorer benytter hotell eller andre lignende tilbud. En av respondentene beskriver hvordan de behandler det å gi penger til overnatting på hotell:

Når alle overnattingssteder kommunen har kvalitetsavtale med er fulle, og vi fremdeles er forpliktet til å skaffe tak over hodet for de som ikke klarer det selv, så må vi benytte andre muligheter. Det skjer ofte (ukentlig). Vi har vurdert at overnattingsstedene

tilfredstiller kravene fordi vi foretar individuelle vurdering av hver enkelt brukers behov. Men i noen tilfeller er vi nødt til å gi penger til overnatting på hotell som bruker skaffer selv. Det gis kun etter § 18 [stønad til livsopphold, min anm], ikke § 27 [midlertidig botilbud, min anm].

Bruk av hotell og lignende tilbud ser ut til å være relativt utbredt. Dette er tilbud som begrenser muligheten for å leve vanlige liv, lage mat og vaske klær, som kan gi husholdningene ekstra kostnader, slik denne respondenten tar opp:

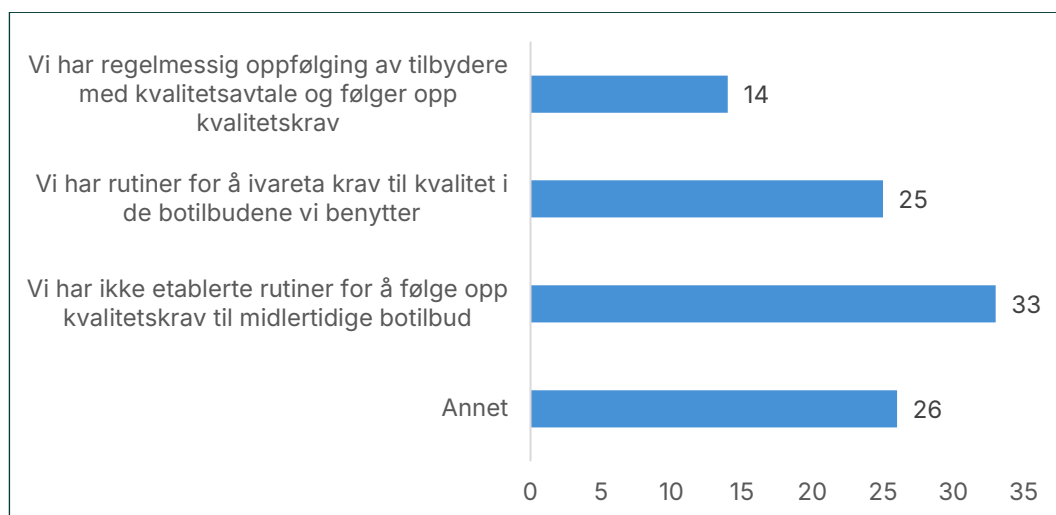
I visse tilfeller bruker vi f.eks hotell/bed&breakfast uten mulighet for matlaging og klesvask. Gir da ofte ekstra penger til livsopphold slik at man kan handle noe mer mat daglig. Henviser også til lokalt vaskeri.

En av respondentene skriver i sin tilbakemelding at bruk av midlertidig botilbud som ikke tilfredsstiller kvalitetskrav, oftest skjer når de benytter hotell for barnefamilier. I disse tilfellene kan vi tenke at det må gi særlige utfordringer å få opprettholdt dagligliv uten at det gir praktiske problemer. I tillegg til generell standard er det nettopp mangel på tilgang til kjøkken og mulighet for å vaske tøy som blir tatt opp av flere.

Oppfølging av kvalitet i midlertidige botilbud

Mangel på midlertidige botilbud fører til at det benyttes tilbud som Nav-kontorene vet ikke er i henhold til den kvaliteten de bør ha. Det er flere av kontorene som gir uttrykk for begrenset kapasitet til å følge opp dette. Det ser også ut til å være begrensede rutiner for å følge opp kvalitetskrav i de midlertidige botilbudene som Nav-kontorene har tilgang til og benytter (figur 5.2). Fire av ti respondenter oppgir at deres kontor ikke har noen rutiner for å følge opp kvalitetskrav i de midlertidige botilbudene som de benytter.

Figur 5.2 Nav-kontorenes rutiner for å følge opp kvalitet i botilbudene. Flere svar mulig. N = 84.



Tre av ti respondenter sier at deres kontor har rutiner for å ivareta kvalitet i de botilbudene de benytter. Vi har tidligere vist at det er 28 av kontorene som har kvalitetsavtaler med ideelle eller private aktører. I figur 5.2 ser vi at kun 14 respondenter sier at de har regelmessig oppfølging av tilbydere med kvalitetsavtaler og følger opp kvalitetskrav. Ut-dypningen fra de 26 respondentene som har svart «annet», bidrar til litt mer innsikt i

situasjonen. Noen av disse utdypningene er tilbakemeldinger om at de i praksis ikke har oppfølging av kvalitet, en av dem skriver at de ikke har hatt noen oppfølging de siste to årene. En annen skriver at de kjenner til kvaliteten på de botilbudene som er i kommunen, de campingplassene og hotellene de benytter, og ikke har noen praksis utover det. Andre utdypninger er mer uttrykk for en frustrasjon, som denne tilbakemeldingen:

Vanskelig å påvirke private aktører. Må brukes uansett fordi det ikke er nok midlertidige botilbud med kvalitetsavtale.

Bortsett fra dette viser utdypningene under «annet» at en del kontorer har samarbeid med kommunen og/eller ulike andre enheter i kommunen som følger opp det midlertidige botilbudet. Dette kan være en av årsakene til at en del kontorer som tidligere har krysset av for at de har kvalitetsavtaler med private eller ideelle aktører, ikke har krysset av for at de har regelmessig oppfølging av tilbydere med kvalitetsavtale. Det kan være at det er kommunen som har kvalitetsavtalene med private/ideelle, og at Nav-kontoret ikke er involvert i dette. Det kan være at Nav-kontoret har andre praksiser utover dette samarbeidet.

En respondent skriver for eksempel at en enhet i kommunen har ansvar for å følge opp steder med kvalitetsavtale eller rammeavtale for midlertidige botilbud, men at de fra Nav-kontoret gjennomfører besøk på midlertidige botilbud som de benytter, hver 14. dag. Det er flere eksempler fra de som har svart «annet», som viser en praksis hvor de følger opp brukere ute i midlertidig botilbud, at de drar på besøk og gjennom dette også får mulighet til å ha oversikt over kvaliteten i tilbudene. En respondent beskriver deres praksis slik:

Boligfremskaffer besøker personer på midlertidig overnatting, både for å følge opp den enkelte, og for å gjøre en befaring og en vurdering av kvaliteten på overnattingsstedet.

Andre beskriver at deres kontor har booppfølgingsteam som følger opp brukere i midlertidig botilbud og rapporterer om kvaliteten på botilbudet som benyttes. Det er flere lignende beskrivelser om oppsøkende arbeid og som del av dette også en observasjon og oppfølging av standarden på tilbudene. Det kan være ansatte i Nav som jevnlig besøker ulike steder med midlertidige botilbud, at de har daglige runder i bomiljøer hvor det bor mange i midlertidige botilbud, som begrunnes både med å følge opp status på boligene og nærområdet og for å forebygge hærverk. Noen sier at de har en praksis hvor de skriver ned eller dokumenterer hva brukerne sier om kvaliteten på tilbudene.

Utdypningene fra de 26 i kategorien «annet» viser slik at det både er en del samarbeid med andre enheter i kommunen om kvalitet, og at det er noen uformelle eller indirekte praksiser for oppfølging av kvalitet. En av respondentene beskriver dette helt direkte når hen skriver:

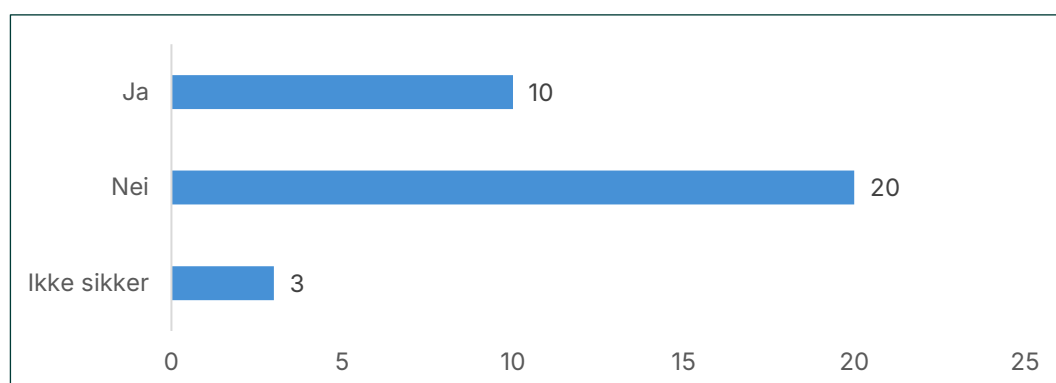
Vi har vært på befaring hos noen tilbydere, og har hatt møter med noen av tilbyderne/eierne. Mye muntlig dialog, ingen skriftlige avtaler

To andre respondenter skriver at de er i en prosess for å etablere mer formaliserte avtaler med tilbydere av midlertidig botilbud og kvalitetskrav. Likevel viser denne oversikten at det i begrenset grad praktiseres strukturert oppfølging av kvalitetskravene til midlertidige botilbud. Noe av dette må ses i lys av at det erfares å være en generell mangel på tilbud.

Avvik når botilbud ikke tilfredsstiller kvalitetskrav

Over har vi referert at det er 33 Nav-kontorer som svarer at det skjer at de benytter midlertidige botilbud som ikke tilfredsstiller kvalitetskravene, mens 13 er usikre. De øvrige tilbakemeldingene i skjemaet tyder på at det er mange som har erfaringer med at de noen ganger ikke klarer å gi tilbud som er fullt i tråd med føringene i rundskrivet til sosialtjenesteloven. Og som vist over fremstår det ikke som vanlig å melde avvik på dette området, dette bekreftes også i figur 5.3.

Figur 5.3 Meldes avvik ved bruk av midlertidige botilbud som ikke tilfredsstiller kvalitetskravene i henhold til sosialtjenesteloven? N = 33.



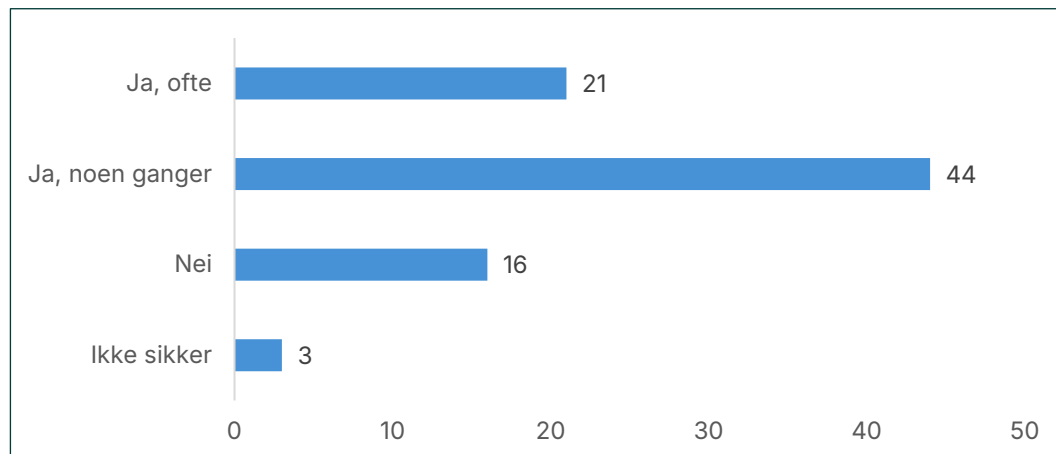
De fleste som oppgir at de har benyttet midlertidige botilbud som ikke tilfredsstiller kvalitetskravene, melder ikke avviket til kommunen. Det er kun ti av respondentene fra de 33 Nav-kontorene som har oppgitt bruk av midlertidige botilbud som ikke tilfredsstiller kvalitetskravene, som melder avvik om dette. Vi har ikke konkrete data om hva dette skyldes, men ut fra andre tilbakemeldinger i spørreundersøkelsen ser vi at mange erfarer at det er få alternativer, og at det er mange kontorer som i enkelte situasjoner ender med å tilby kontanter for at brukerne selv skal finne et sted å bo og betale for hotell, pensjonat eller campinghytter. Dette kan kanskje forklare noe av årsaken til at det ikke er vanlig å melde avvik. Vi har også vist over at det ofte er noen uformelle praksiser for oppfølging av kvalitet, som kan indikere at det flere steder ikke er formaliserte rutiner rundt nettopp oppfølging av kvalitetskrav og bruk av avvik når midlertidige botilbud ikke tilfredsstiller disse kravene.

5.2 Midlertidig botilbud i mer enn tre måneder

I rundskriv til lov om sosiale tjenester i Nav beskrives krav til kvalitet på det midlertidige botilbudet og at ingen bør bo mer enn tre måneder i midlertidig bolig. Det presiseres særlige krav til egnethet om det benyttes midlertidig bolig til barnefamilier eller unge, og at dette kun skal benyttes unntaksvis og aldri mer enn tre måneder for disse to gruppene (Arbeids- og velferdsetaten, 2012, 4.27.2.3).

I spørreundersøkelsen har vi spurt om det er brukere som bor i midlertidig botilbud mer enn tre måneder (figur 5.4). 21 av de 84 Nav-kontorene oppgir at det skjer ofte, og mer enn halvparten at det skjer noen ganger. Det er kun 16 av kontorene som svarer at dette ikke skjer.

Figur 5.4 Bor det brukere i midlertidig botilbud mer enn tre måneder? N = 84.

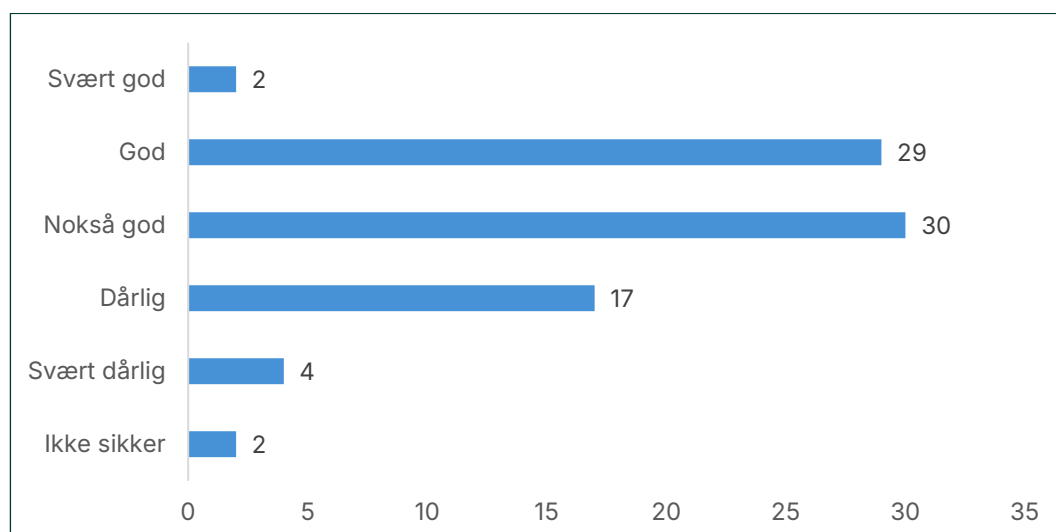


Av de 65 Nav-kontorene som svarer at det ofte eller noen ganger er brukere som bor mer enn tre måneder i midlertidig botilbud, er det 20 som oppgir at det også gjelder barnefamilier. Dette ser ut til å være enda mer utbredt for unge, hvor 45 av de 65 Nav-kontorene oppgir at det hender at unge under 25 år bor mer enn tre måneder i midlertidig botilbud.

5.3 Muligheten for å sikre forsvarlige midlertidige botilbud

I lys av de presenterte resultatene vet vi at mange Nav-kontorer erfarer utfordringer i arbeidet med å gi hjelp med midlertidig botilbud, men bildet er sammensatt. Mange kontorer har utviklet praksiser for å forebygge bostedsløshet og for å bidra til at de som har behov for midlertidig botilbud får et forsvarlig tilbud. Samtidig er det lokale variasjoner i hvor mange som har behov for midlertidig botilbud, og hvilke muligheter Nav-kontorene har for å finne gode tilbud, dette gjenspeiler seg også i figur 5.5.

Figur 5.5 Nav-kontorenes vurdering av mulighet for å sikre brukerne et forsvarlig botilbud. N = 84.



Svært få kontorer opplever at muligheten for å sikre brukerne et forsvarlig botilbud er svært god, men 29 av 84 opplever at muligheten er god. Nær like mange svarer at den er nokså god. En firedel av kontorene opplever at muligheten er direkte dårlig eller svært dårlig.

Knappt halvparten av respondentene har utdypet hva som er vanskelig eller utfordrende for å bidra til at de som har rett til midlertidig botilbud, får et forsvarlig tilbud. Disse tilbakemeldingene samsvarer i stor grad med de tidligere presenterte tilbakemeldingene når det gjelder årsaker til at Nav-kontoret ikke alltid klarer å finne midlertidig botilbud til de som trenger det, de peker på at høyt press i boligmarkedet skyver flere ut i midlertidighet, at de mangler botilbud, og at mangel på boliger og tjenester til vanskeligstilte gjør det vanskelig å sikre forsvarlige tilbud. En respondent skriver:

Opplever mangel på varige boliger som årsaken til lengere opphold i midlertidig bolig.
Utfordringer med kommunens ivaretagelse av ny boligsosial lov.

En annen skriver:

Tilbud og etterspørsel henger ikke i sammen. Det er for få kommunale boliger.

Behovet for bedre samarbeid i kommunen er et tema som blir tatt opp av noen. Det blir pekt på liten kapasitet til å følge opp brukere som trenger hjelp med å få et godt sted å bo. Komplexiteten i situasjonen til en del av brukerne kan skape utfordringer, slik denne respondenten beskriver:

Brukere som henvender seg til Nav for midlertidig bolig har ofte store utfordringer med økonomi og rus og/eller psykisk helse, og er i flere tilfeller avvist/utkastet av private utleiende og kommunal boligstiftelse. Nav har ikke prioritert og/eller har hatt midler til å selv opprette og drifte det som kan ansees som et forsvarlig midlertidig botilbud.

Andre igjen påpeker at det er for liten kapasitet ved de stedene som de har kvalitetsavtale med, og at det er behov for flere overnattingssteder med kvalitetsavtale. Tilbakemeldingene illustrerer utfordringene med å finne egnede botilbud, utfordringer med dårlig standard og belastede bomiljøer. Gjennomgående er tilbakemeldingen om særlige utfordringer med å gi gode tilbud til brukere med alvorlige helseproblemer, rus- og psykisk lidelse. Det blir etterlyst et mer differensiert botilbud og større vektlegging av at det ikke er for stor grad av samlokalisering. En del av dette bildet er også utfordringen med å ivareta hensyn til lokalmiljø for øvrig og at det i noen tilfeller ikke er forsvarlig å tildele botilbud til enkelte med omfattende helseproblemer på ordinære overnattingssteder som campingplasser eller hotell av hensyn til andre gjester der.

Når Nav-kontoret ikke finner forsvarlige tilbud

57 respondenter har svart på et åpent spørsmål om hva de gjør når brukere har krav på midlertidig botilbud, men de ikke klarer å finne et forsvarlig tilbud. Svarene utdyper tilbakemeldingene som er gitt når det gjelder når og hvorfor kontorene ender med å benytte tilbud som ikke er i henhold til kvalitetskravene for midlertidige botilbud.

Nav-kontorenes tilbakemeldinger om hva de gjør når de ikke finner forsvarlige tilbud, kan kategoriseres i fem strategier: 1) Det utbetales kontanter eller gis økonomisk bistand for at brukere kan finne og betale for overnatting selv, 2) det benyttes hotell, andre overnattingssteder og natthjem, 3) de prøver å finne muligheter i brukeres eget nettverk, 4) de hjelper brukere til å finne tilbud i nabokommuner, og 5) det skjer en mobilisering av andre deler av hjelpeapparatet.

Det flest beskriver ulike varianter av, er at de i slike tilfeller ofte gir kontanter eller økonomisk bistand slik at brukere selv kan finne et tilbud (20 av 54 svarer dette). Dette går ofte ut på at brukere får penger for å betale for hotell, camping eller andre slike overnattingstilbud. Noen viser til at det er flere steder som ikke godtar garanti fra Nav, og da gir de penger for å dekke brukeres utgifter til et sted å bo. Mange gir uttrykk for at de er usikre på hvorvidt brukere finner et sted å bo. En respondent skriver det slik:

Gir noen ganger kontanter i håp om at bruker kan finne noe selv. Ber bruker prøve å få plass på alternativ hospits der en møter uten å kunne bestille på forhånd.

Noen få av de som sier de i slike tilfeller bevilger penger, har også strategier for å følge opp videre. En av disse respondentene skriver:

Da gir vi bruker penger til å bestille/betale for overnatting selv, og bistår med å finne alternativer. Dersom dette ikke er mulig, benytter vi oss av leverandører uten kvalitetsavtale. I disse tilfellene drar boligfremskaffer ut og besøker overnattingsstedet for å vurdere forsvarligheten så langt det er mulig.

Noen av de som sier de gir kontanter eller økonomisk støtte til at brukere selv må dekke boligutgifter, gir også råd og veiledning om å finne hotell eller Airbnb og om at de kan få penger til å betale noen i eget nettverk for å bo hos dem. Når det ikke finnes forsvarlige tilbud i kommunen, er det mye bruk av hotell, av campingplasser, pensjonat eller hospits. Noen sier at de også i noen tilfeller må se til nabokommuner og finne tilbud der.

En del respondenter oppgir at de i tilfeller hvor de ikke finner forsvarlige tilbud, samarbeider med andre deler av hjelpeapparatet eller mobiliserer andre tilbud. Det kan være at de involverer boligkontoret i kommunen, eller at de samarbeider med fastlege for å vurdere om det er aktuelt med innleggelse i spesialisthelsetjeneste eller mulig å få til andre botilbud med tjenester. Det er kontorer som sier de henviser brukere til sosiale akutt-tjenester i kommunen, at de involverer legevakt eller politi. En av respondentene skriver at når de ikke finner et forsvarlig tilbud, avslår de søknad og gir råd og veiledning og kobler på andre instanser som kan bistå.

Det er respondenter som gir uttrykk for stor frustrasjon og forteller at de står i en situasjon hvor de må velge mellom dårlige alternativer. En av respondentene skriver at resultatet for noen er at de havner på gata:

Da må de sendes ut på gata, og dette er et stort problem da vi mangler tilbud for noen av våre gjengangere.

I figur 5.3 så vi at få melder avvik når de benytter tilbud som ikke holder en forsvarlig kvalitet. Dette illustreres også av de åpne tilbakemeldingene, hvor kun et fåtall (fire) av de som har svart, legger inn at de melder avvik i slike tilfeller. En av dem skriver:

Vi gir avslag på midlertidig bolig, og legger inn avvik i det kommunale systemet slik at det synliggjøres for kommunen.

5.4 Oppsummering

- Mange Nav-kontorer har erfaring med midlertidige botilbud som ikke er kvalitetsmessig forsvarlige. Flest peker på botilbud med et utfordrende bomiljø (48 av 84), men mange tar også opp forhold ved selve botilbudet, at det er begrenset mulighet for matlaging (35 av 84) og for å vaske tøy (28 av 84), og at det mangler tilgang til eget bad eller toalett (21 av 84).
- Fire av ti oppgir at det hender de benytter botilbud som ikke tilfredsstiller kvalitetskravene i sosialtjenesteloven. Tar man med de som er usikre, gjelder dette halvparten. Bruk av disse botilbudene begrunnes med for få tilbud som tilfredsstiller kvalitetskravene.
- Nav-kontorene har i begrenset grad rutiner for oppfølging av kvalitet i midlertidige botilbud. Fire av ti (33 av 84) respondenter oppgir at de ikke har etablerte rutiner for dette. Nær tre av ti (25 av 84) har rutiner for å følge opp kvalitet i de tilbudene de benytter. 14 kontorer har rutiner for å følge opp tilbydere med kvalitetsavtaler. Åpne tilbakemeldinger viser flere uformelle praksiser for oppfølging av kvalitet, samarbeid med andre enheter i kommunen om dette og oppfølging av brukere der de bor.
- Få melder avvik ved bruk av midlertidige botilbud som ikke er kvalitetsmessig forsvarlige, eller når de ikke finner egnet tilbud.
- Drøyt tre firedeler (65 av 84) sier at det hender noen ganger eller ofte at brukere bor mer enn tre måneder i midlertidig botilbud. Dette gjelder også noen steder barnefamilier (20 av 84) og unge under 25 år (45 av 84).
- Kun to respondenter vurderer at deres Nav-kontors mulighet for å sikre brukerne forsvarlige botilbud er svært god, men en stor andel oppgir at muligheten er nokså god eller god. En firedel mener muligheten er direkte dårlig. Dette gjenspeiler at det er variasjoner i utfordringsbildet lokalt.
- Når Nav-kontorene ikke finner forsvarlige tilbud, beskriver respondenter at 1) det utbetales kontanter eller gis økonomisk bistand for at brukere kan finne og betale for overnatting selv, 2) det benyttes hotell, andre overnattingssteder og natthjem, 3) de prøver å finne muligheter i brukeres eget nettverk, 4) de hjelper brukere til å finne tilbud i nabokommuner, og 5) de mobiliserer andre deler av hjelpeapparatet.

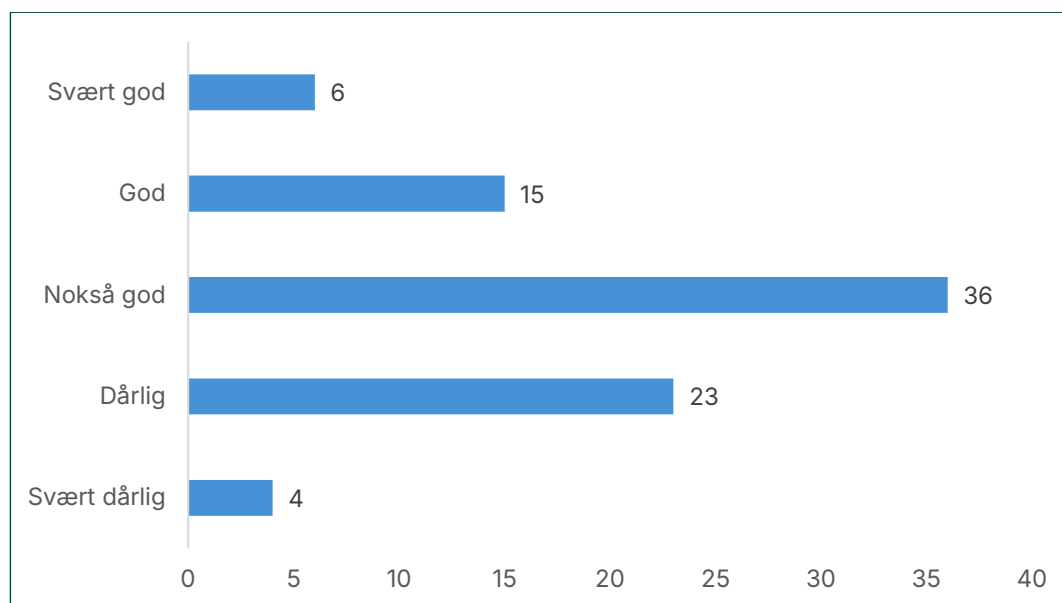
6 Hjelp med et fast sted å bo

Nav-kontoret skal, slik vi har redegjort for i kapittel 1, bidra til at vanskeligstilte kan bo trygt og godt. Rundskrivet til sosiale tjenester i Nav presiserer at når midlertidig botilbud benyttes, skal Nav-kontoret iverksette tiltak for å sikre overgang til varig botilbud. I dette kapittelet ser vi nærmere på hva undersøkelsen viser om Nav-kontorenes erfaringer og praksis når det gjelder å bidra til overgang til en varig bolig for personer i midlertidig botilbud.

6.1 Mulighet for å bidra til en varig bolig

I kapittel 3 viste vi at mange opplever at det er stort (og økende) press i boligmarkedet, og at dette har ført til at flere vanskeligstilte i boligmarkedet strever med å få et sted å bo, og at flere erfarer utfordringer med å opprettholde det boforholdet de har, som følge av økende bokostnader. Vi har spurt kontorene om hvordan de vurderer muligheten for å hjelpe personer i midlertidig botilbud til raskt å få en varig bolig. Bildet er ikke så entydig negativt som man kanskje kunne tenke ut fra rapporteringene om økt press i boligmarkedet (figur 6.1).

Figur 6.1 Nav-kontorenes mulighet for å bidra til at personer i midlertidig botilbud får rask tilgang til en varig bolig. N = 84.

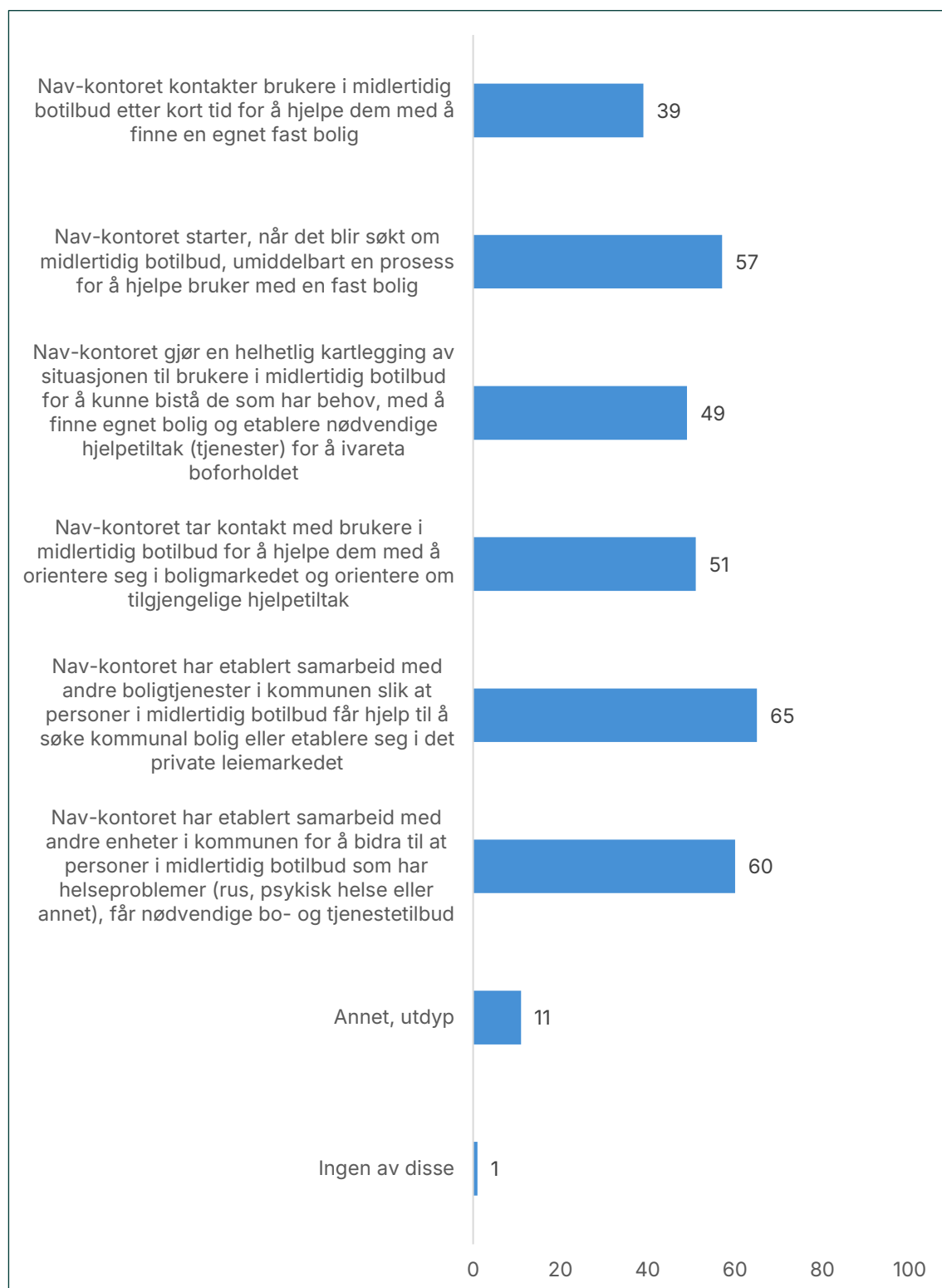


Det er, slik vi har påpekt tidligere, lokale variasjoner i utfordringsbildet. Det er få som opplever muligheten for å hjelpe personer i midlertidig botilbud til raskt å få en varig bolig som svært god eller god, men litt under halvparten opplever at muligheten er nokså god. 23 av 84 svarer at muligheten for å hjelpe brukerne til å finne en varig bolig er direkte dårlig.

Det er en tendens til at de større kommunene og storbyene er mer kritiske til muligheten for å bidra til at brukerne får et fast sted å bo. Dette er ikke uventet sett i lys av boligsituasjonen i de store byene og pressområder.

Mange Nav-kontorer oppgir at de har ulike rutiner for å bidra til at brukere får hjelp til å få en fast bolig (figur 6.2).

Figur 6.2 Nav-kontorets rutiner for å hjelpe brukere i midlertidig botilbud, slik at de raskt får fast bolig. Flere svar mulig. N = 84.



Det fleste svarer, er at de har etablert samarbeid med andre boligjenester i kommunen slik at personer i midlertidig botilbud får hjelp til å søke kommunal bolig eller etablere seg i det private leiemarkedet. Nær like mange svarer at de har etablert samarbeid med andre enheter i kommunen for å bidra til at personer i midlertidig botilbud som har hel-seproblemer (rus, psykisk helse eller annet), får nødvendige bo- og tjenestetilbud. Dette er i tråd med funn om organisering av det boligsosiale arbeidet i Nav-kontorer presentert i kapittel 4, hvor vi viste at mange kontorer oppga å inngå i ulike former for samarbeid med øvrige kommunale tjenester på det boligsosiale området.

Nær syv av ti Nav-kontorer (57 av 84) sier at de umiddelbart når brukere søker midlertidig botilbud, starter en prosess for å hjelpe brukere med en fast bolig. Vi har i denne undersøkelsen lite informasjon om hva det går ut på, og det er et tema som må følges opp i de kvalitative studiene. Seks av ti sier at de gjør en helhetlig kartlegging av situasjonen til brukere i midlertidige botilbud, for å kunne bistå de som har behov, med å finne en egnet bolig og etablere nødvendige hjelpetiltak (tjenester) for å ivareta boforholdet.

Litt under halvparten av respondentene svarer at deres Nav-kontor har en rutine hvor de etter kort tid kontakter brukere som har fått midlertidig botilbud, for å finne et egnet fast botilbud. Drøyt halvparten sier at de tar kontakt med brukere i midlertidig botilbud for å hjelpe dem med å orientere seg i boligmarkedet og orientere om tilgjengelige hjelpetiltak. Ulike lokale praksiser blir også synliggjort av respondentene som har krysset av for «annet» og utdypet dette. Her ser vi at tre av de elleve som har gitt egne svar, har boligs-kole. En av dem presenterer tilbudet slik:

Vi har to boligveiledere som også fungerer som boligfremskaffere. Disse drifter en boligs-kole på kontoret der de får informasjon, råd og veiledning rundt visning, let på finn.no, rettigheter og plikter som leietaker osv.

En annen respondent sier de i Nav samarbeider med boligkontoret, og alle som er i midlertidig botilbud, får informasjon om et eget tilbud med bolighjelp i regi av boligkontoret.

Også andre tilbakemeldinger utdyper former for samarbeid med andre boligsosiale tjenester i kommunen som blant annet handler om å skaffe personer i midlertidig botilbud en fast bolig. Respondentene refererer til samarbeidsmøter med boligkontor og om at Nav deltar i boligtildelingsteam og boligutvalg og har møter med boligservicekontor.

Det må samtidig tas med at de fleste respondentene uttrykker at situasjonen er krevende, og at det kan være vanskelig å bidra til at alle får en trygg, fast bolig. Flere av respondentene i spørreundersøkelsen tar opp at en situasjon med et presset utleiemarked og få kommunale boliger kan gjøre det vanskelig å finne en fast bolig særlig til de mest vanskeligstilte.

6.2 Oppsummering

- Det er få som opplever muligheten for å hjelpe personer i midlertidig botilbud til raskt å få en varig bolig som god, men knapt halvparten opplever at muligheten er nokså god. 23 av 84 svarer at muligheten er direkte dårlig. Det er lokale variasjoner og en tendens til at de større kommunene og storbyene er mer kritiske til muligheten for å bidra til at brukerne får et fast sted å bo, enn de øvrige.
- Mange Nav-kontorer har ulike rutiner for å bidra til at brukere i midlertidig botilbud får en fast bolig.

7 Hva kan fremme god praksis?

Det sentrale temaet i dette forskningsprosjektet handler om hvordan man fremmer god praksis i Nav-kontorene. I spørreskjemaet hadde vi to åpne spørsmål om god praksis:

- «Hva vurderer dere som eventuelle suksesskriterier når dere lykkes med å sikre brukere forsvarlige midlertidige botilbud?»
- «Hva vurderer dere som eventuelle suksesskriterier når dere lykkes med å sikre brukere rask overgang til varig bolig?»

I dette kapittelet presenterer vi hva respondentene ved Nav-kontorene erfarer er god praksis. Dette er i hovedsak basert på svar fra litt over halvparten av respondentene (44 av 84) på spørsmålet om suksesskriterier knyttet til å sikre forsvarlige midlertidige botilbud, og 51 av 84 som har svart på spørsmålet om suksesskriterier knyttet til å sikre brukere rask overgang til varig bolig.

7.1 Hva kan fremme sikring av forsvarlige midlertidige botilbud?

Respondentenes vurdering av hva som kan bidra til at de lykkes med å sikre brukere et forsvarlig midlertidig botilbud, kan deles inn i tre hovedkategorier: samarbeid, tilgang til egnede botilbud og helhetlig oppfølging. I tillegg kommer påpekning av betydningen av boligsosial kompetanse i Nav-kontoret og strukturer for å forebygge bostedsløshet som spiller inn i alle de tre hovedkategoriene.

Samarbeid

Samarbeid er et eksplisitt tema i halvparten av de åpne tilbakemeldingene om god praksis for å sikre brukerne forsvarlige botilbud. I kapittel 4 om organisering av det boligsosiale arbeidet i Nav viste vi at mange av respondentene oppgir at de inngår i ulike former for boligsosialt samarbeid i kommunen, de deltar i boligtildelingsmøter eller i boligsosiale fora. Tilbakemeldingene om samarbeid som suksesskriterium gjelder i tillegg samarbeid internt i kommunen på det boligsosiale området, betydningen av samarbeid med boligkontoret, betydningen av å være med i tverrfaglige boligtildelingsmøter og samarbeid med for eksempel enheter innen psykisk helse og rus for å bidra til gode tilbud til personer med rus- og psykiske helseproblemer. Betydningen av tverrfaglig samarbeid og felles forståelse i kommunen om ansvaret for å sikre brukere forsvarlige tilbud blir tatt opp.

Det er flere som er opptatt av at ikke Nav alene forvalter ansvaret for å bidra til et egnet tilbud til brukere som er i en situasjon hvor de har behov for midlertidig botilbud. En del av dette handler om at en del brukere ikke kun har et boligbehov, men at det er flere ulike utfordringer som krever oppfølging fra andre dersom de skal ha en trygg bosituasjon. En av respondentene oppsummerer sine erfaringer med god praksis slik:

Gode samarbeidspartnere, finne løsninger som ikke involverer hospits, raskt tverrfaglig samarbeid mot ordinær bolig.

Tilgang til egnede midlertidige botilbud som har en forsvarlig standard, er tatt opp i rapporten. I beskrivelse av god praksis blir samarbeid med tilbydere av midlertidige botilbud også tatt opp. En av respondentene skriver om hva de mener er viktig for å lykkes:

Et godt samarbeid med større private utleiere og tilgang på privat aktør som har avtale med kommunen om ubemannet bofellesskap. Tette bånd til boligkontoret i kommunen.

Samarbeid med tilbydere av midlertidige botilbud og andre aktører som tilbyr overnatting, blir tatt opp av flere. Å kunne ha en dialog med aktører som tilbyr overnatting som hotell eller campingplass, blir fremhevet av noen, og at dette er viktig dersom de skal kunne fortsette å benytte tilbudene når de ikke har andre tilbud. En av respondentene skriver kun dette: «Samarbeid med lokale camping, pensjonat, airbnb.» Andre er mer opptatt av å fremheve betydningen av tilgang til egnede botilbud.

Tilgang til egnede boliger og botilbud

Spørreundersøkelsen har synliggjort at mange erfarer at det er mangel på egnede midlertidige botilbud. Tilgang til midlertidige botilbud blir fremhevet som et suksesskriterium for å lykkes. Det gjelder egne kommunale botilbud og et differensiert tilbud som gjør det mulig å ta hensyn til brukeres behov. Flere tar opp betydningen av å følge opp kvalitet også i slike tilbud for å sikre at de er forsvarlige. En av respondentene skriver at Nav leier to kommunale bosteder, og at tilgangen til disse to boligene er et suksesskriterium i deres arbeid med midlertidig botilbud. En av respondentene tar opp nettopp det å ha kvalitetsavtaler og rutiner for å følge opp forvarlighet:

Når det er plass på stedene med kvalitetsavtale (2 steder i hele kommunen og ingen for de under 23 år). At vi gjennomfører besøk og kan kartlegge forsvarligheten på døgnovernattingsstedet.

Å kunne finne et egnet sted for brukere og husholdninger krever at det er tilgjengelige tilbud som kan imøtekomme deres behov. Et eksempel er svaret fra denne respondenten:

Bruker føler seg trygg. Har tilgang til bad, kjøkken og vask av klær.

Andre tar opp at et suksesskriterium i arbeidet med å finne egnede botilbud er at det også tas hensyn til oppfølgingsbehov eller tilgang til tjenester.

Helhetlig oppfølging og kompetanse for forebygging av bostedsløshet

Muligheten for å kunne gi brukere tett oppfølging er et tema som flere er opptatt av. Av enkelte kobles dette til forebygging av bostedsløshet, slik som hos denne respondenten:

Forebygge bostedsløshet ved tettere oppfølging/oppsøkende virksomhet for de som hyppig er bostedsløs, egne team som bistår brukerne inn i midlertidig botilbud og

overgang varig. Egen fagkompetanse, sikre overganger, kontinuitet for å bli kjent med brukerne.

Vi har sett at flere Nav-kontorer har flere boligsosiale funksjoner i kontoret, noen har egne boligsosiale team og egne boveiledere. Egen boligsosial fagkompetanse i Nav-kontoret kan, slik det er fremhevet over, bidra til god oppfølging av brukerne. Flere kobler dette til muligheten for tett oppfølging og for at de som jobber med brukere, samarbeider med andre tjenester for at brukere får den hjelpen de har behov for. En dimensjon i dette som også blir fremhevet, er betydningen av helhetlige kartlegginger av brukeres situasjon. En av respondentene oppsummerer deres erfaringer av hva som kan bidra til at de lykkes med å sikre brukere et forsvarlig tilbud:

Rask innkalling til samtale for å kartlegge situasjonen, god oppfølging og tilgjengelige botilbud.

Det er i datamaterialet samlet flere som tar opp betydningen av strukturer og organisering for å forebygge behov for midlertidig botilbud. Noen av respondentene har valgt å kommentere at de har utviklet strukturer eller foretatt organisatoriske grep som forebygger behov for midlertidig botilbud. En av dem skriver om etterspørsel etter midlertidig botilbud:

Jeg vet at andre kontorer har flere søkere, men vi har struktur som gjør at de som er i kontakt med Nav, og sliter med bolig, kommer til boligkonsulent før de mister bolig og som bistår med å finne ny privat bolig, med god suksess. Dermed unngår vi mye av søknad til midlertidig bolig.

En annen skriver at når det gjelder brukerne med rus- og psykisk lidelse (ROP), har de fått bedre samarbeid på tvers av tjenester i kommunen, og det bidrar til at de kan forebygge noe av behovet for midlertidig botilbud.

7.2 Hvordan lykkes man med å fremme overgang til fast bolig?

Når det gjelder overgang til fast bolig, er det de samme suksesskriteriene som fremheves, som for å finne forsvarlige midlertidige botilbud: samarbeid, tilgang til boliger og helhetlig/tett oppfølging. Også her blir betydningen av ulike boligsosiale funksjoner og kompetanse i Nav fremhevet. Betydningen av samarbeid fremstår som enda sterkere vektlagt på dette området enn når det gjelder sikring av forsvarlige midlertidige botilbud. Det går på samarbeid mellom Nav og andre etater og tjenester i kommunen, med aktører i boligmarkedet og ikke minst med brukerne.

Mange av tilbakemeldingene er sammensatte og inkluderer flere ulike forhold som respondenten mener er viktige for å lykkes med overgang til en fast bolig, slik som denne tilbakemeldingen fra et av Nav-kontorene:

Godt samarbeid med kommunen i forhold til planlegging av nye kommunale boliger slik at det er tilpasset brukergruppen. Flere boliger med bemanning. Prioritere

miljøarbeidere som er tett på brukere med rus/psykiatri for å motivere og sikre overgang til fast bosted.

Samarbeid trekkes også frem av en annen respondent, i tillegg til oppfølging og forventningsavklaringer:

Ved godt samarbeid i oppfølgingen og forventningsavklaringer til hva innbygger må gjøre selv og hva Nav kan bidra med i boligsøkerprosessen. Og avklaring av forventninger til beliggenhet og størrelse. Hva betyr det at boligen skal være egnet? Godt samarbeid med andre tjenester i kommunen. Godt samarbeid med huseiere som har en toleranse for vår brukergruppe.

Tilbakemeldingene tydeliggjør kompleksiteten i det boligsosiale arbeidet og at å lykkes kan kreve innsats på flere ulike nivåer og fra flere aktører. Her strekker innsatsen seg fra overordnet kommunal boligplanlegging til direkte oppfølging av brukere som har behov for et sted å bo.

Samarbeid

Betydningen av samarbeid er gjennomgående i tilbakemeldingene. Samarbeid mellom Nav og andre tjenester i kommunen er det som flest er opptatt av. Ofte er det boligkontor og andre boligsosiale tjenester som blir vektlagt, men også andre helse- og omsorgstjenester. En respondent oppsummer sine erfaringer om hva som skal til, slik:

Godt tverrfaglig/tverretattlig samarbeid i kommunen. Kommunen må ta eierskap og ansvar sammen.

En annen skriver:

Et godt samarbeid med boligkontoret om tildeling av kommunale boliger. Et godt kjennskap til det private leiemarkedet. Kommunen og Nav samarbeider.

Samarbeid med andre tjenester kan være en forutsetning for å tilrettelegge for at brukerne får den hjelpen og tjenestene de har behov for, slik denne respondenten skriver:

God kartlegging av brukers behov. God samhandling med andre kommunale tjenestoområder.

God kartlegging er viktig for å få oversikt over brukerens samlede behov, og for å lykkes med dette er samarbeid med brukeren viktig. Betydningen av samarbeid med brukerne i prosessen for å få egen bolig er et av de punktene respondentene tar opp.

Samarbeid med bruker

I hjelp med å bidra til rask overgang til fast bolig er det flere som tar opp helt spesifikt betydningen av godt samarbeid med brukere.

Noen er opptatt av brukernes egen involvering i prosessen og motivasjon for å få en fast bolig. Blant annet blir betydningen av å snakke om fordelene ved egen bolig og å

motivere brukere til selv å delta i arbeidet med å finne en egen bolig tatt opp. En av respondentene skriver om noen av brukerne som de har erfaring med at har klart å finne en fast bolig:

De har vært aktive selv, de ønsker å flytte ut fra midlertidig bolig selv, de har egen inntekt slik at de raskere ønsker å finne seg noe privat da det er dyrt å bo i midlertidigbolig.

Andre tar opp at det er viktig at brukerne får god oppfølging fra veileder, boligfremskaffer eller andre og klarer å nyttiggjøre seg den informasjonen. En av dem sier at det er et suksesskriterium at brukere selv er aktive på boligmarkedet. Av brukere i midlertidige botilbud kan det være noen som er mer avhengige av at Nav eller andre i kommunen bistår dem med å ivareta deres interesser i boligmarkedet.

Tilbakemeldingene om hva som skal til for å fremme rask overgang til fast bolig, viser oftest til betydningen av god oppfølging, dialog og samarbeid, men selvsagt er tilgangen til boliger avgjørende.

Tilgang til boliger og egnede boliger, kommunale og private

Tilgangen til flere kommunale boliger, til private utleieboliger og til flere egnede boliger til ulike målgrupper er et hovedpunkt hos de fleste respondentene. En respondent oppsummerer det slik:

Egnet bolig for brukers situasjon innenfor et prissjikt bruker kan ha muligheten til å bli selvstendig med. En bolig bruker er fornøyd med og som de ønsker å ivareta og bli værende i. Ledig kommunal utleiebolig eller privat utleier som kan tilby husleiekontrakt.

At Nav-kontoret har et bredt nettverk innenfor boligsektoren og samarbeid med ulike utleiere, kan bidra til at de lykkes med å finne egnede boliger og hjelpe brukere i midlertidig botilbud til en fast bolig. I rapporten har vi vist at mange respondenter erfarer at utviklingen i boligmarkedet forsterker behovet for flere kommunale utleieboliger. Noen av brukerne strever med å få en bolig på det private utleiemarkedet i en situasjon med økt mulighet for seleksjon blant utleierne. Noen vektlegger betydningen av den kommunale boligmassen blir tilpasset behovene for flere aktuelle målgrupper som er vanskeligstilt på boligmarkedet, og det gjelder særlig personer med rus- og psykisk lidelse, men også store barnefamilier. I undersøkelsen er store barnefamilier en gruppe som noen Nav-kontorer mener det kan være vanskelig å finne en egnet bolig til.

Tett oppfølging

Tett oppfølging er tatt opp av flere under punktet om hjelp med en fast bolig. Det går ikke bare på tett oppfølging fra Nav, men også tilgang til nødvendig behandling for eksempel innen psykisk helsevern og rusbehandling og oppfølging fra kommunal psykisk helse- og rustjeneste. Dette illustrerer at mange av de som bor i midlertidig botilbud, har rus- og psykiske helseproblemer, og hvor muligheten for å opprettholde en stabil bostuasjon i egen bolig forutsetter at de får tilgang til nødvendig oppfølging og helsehjelp.

Dette kan forklare den ene respondenten som under hva de erfarer er god praksis, kort bare skriver: «Psykiatri og rusbehandling».

Andre tar opp betydningen av at de har en avtale med utleier om at de skal følge opp brukere i første perioden av leieforholdet for å bidra til at de klarer å følge opp forpliktelsene i boforholdet. Et fåtall av respondentene har også tatt opp erfaring med at de har lyktes med å hjelpe bruker inn i en egen eid bolig blant annet med å bidra med tett oppfølging og tilgang til økonomiske virkemidler, som blant annet startlån.

Boligsosiale funksjoner i Nav

En del av respondentene svarer at de vurderer tilgang til ulike boligsosiale funksjoner og kompetanse i Nav som et suksesskriterium for å kunne bidra til at brukere etablerer seg raskt i egen fast bolig. En respondent vektlegger betydningen av at hos dem ligger boligkontoret i Nav, og det gjør at de kan samarbeide tett om å få brukere inn i fast bolig. Andre er opptatt av betydningen av å ha egne boligfremskaffere i Nav, og at deres nettverk blant utleiery er vesentlig for at brukerne deres skal få en fast bolig. Som vi viste i kapittel 6, er det noen kontorer som har boligskole for personer i midlertidig botilbud, og det blir også fremhevet av noen som et suksesskriterium for å fremme overgang til midlertidig botilbud. Et siste eksempel her er en respondent som fremhever betydningen av å ha en egen boliggruppe i kontoret og at de har kjennskap til hvem som kan søke startlån.

7.3 Oppsummering

I dette kapittelet har vi vist at mange av Nav-kontorene har bred erfaring med hva som kan fremme god praksis for å lykkes med å sikre brukerne forsvarlige midlertidige botilbud og i arbeidet med å bidra til rask overgang til en fast bolig. Følgende hovedpunkter er vist i kapittelet:

- Tilbakemeldingene tydeliggjør kompleksiteten i det boligsosiale arbeidet og at å lykkes med å tilrettelegge for at vanskeligstilte får en egnet og trygg bosituasjon, krever innsats på flere ulike nivåer og fra flere aktører.
- Samarbeid blir fremhevet som en vesentlig del av god praksis i Nav-kontorene, samarbeid med brukere, med andre boligsosiale enheter og tjenestesteder i kommunen og med tilbydere av botilbud og boliger.
- Tilgang til flere egnede midlertidige botilbud er avgjørende for å sikre brukere et forsvarlig botilbud.
- Tilgang til kommunale utleieboliger fremheves som nødvendig for å sikre brukere som nå strever i et presset utleiemarked, en fast bolig.
- Et differensiert og egnet bo- og tjenestetilbud til personer med rus- og psykiske helseproblemer er viktig for å forebygge bostedsløshet og bidra til at flere kan opprettholde en stabil bosituasjon.
- Helhetlig og tett oppfølging ved behov er viktig både i sikring av midlertidig botilbud og i å fremme rask overgang til en fast bolig. For noen handler det ikke bare om tett oppfølging fra Nav, men også tilgang til nødvendig behandling for eksempel innen

psykisk helsevern og rusbehandling og oppfølging fra kommunal psykisk helse- og rustjeneste.

- Boligososiale funksjoner og kompetanse på det boligososiale området i Nav fremheves av flere som avgjørende for god praksis og mulighet for å gi god hjelp.

8 Avslutning

I denne første delrapporten fra prosjektet «Hjelp med midlertidig botilbud – hva fremmer god praksis i Nav-kontorene?» har vi gitt et bilde av utviklingen i behovet for hjelp med midlertidig botilbud og utfordringsbildet lokalt slik det erfares av et utvalg Nav-kontorer i ulike kommuner. Rapporten gir kunnskap om organisering og praksis på det boligsosiale området i Nav. Forskningsprosjektet skal bidra til læring om hva som er god praksis for hjelp med et forsvarlig midlertidig botilbud og rask overgang til en fast bolig. I neste arbeidspakke av forskningsprosjektet skal vi gå nærmere inn på praksis i fem Nav-kontorer innenfor den lokale konteksten de befinner seg. Resultatene fra denne første arbeidspakken vil være et bakteppe for det videre arbeidet. I dette sluttkapittelet oppsummerer og drøfter vi noen hovedresultater fra undersøkelsen.

Utviklingen i behovet og lokale utfordringsbilder

De fleste Nav-kontorene erfarer at behovet for hjelp med midlertidig botilbud har økt. Dette er også i tråd med KOSTRA-dataene fra SSB. Generelt skisseres et bilde hvor flere skyves ut i randsonen av boligmarkedet som følge av økt press i boligmarkedet, høye priser og økte levekostnader. I flere kommuner er presset i utleiemarkedet betydelig. Situasjonen er særlig krevende i storbyene og andre pressområder. Bosetting av et høyt antall flyktninger har hatt store effekter i leiemarkedet mange steder og tydeliggjort strukturelle utfordringer i den norske boligmodellen med et lite leiemarked, få profesjonelle aktører og et svært begrenset antall kommunale boliger. Økt press i det private utleiemarkedet forsterker marginalisering i boligmarkedet og tendenser til seleksjon blant utleiery, altså at visse brukere velges bort. Situasjonen for de mest vanskeligstilte og med kjent risiko for bostedsløshet blir dermed forverret.

Økte levekostnader påvirker hvem som søker hjelp. Økonomisk vanskeligstilte er i økende grad representert blant de som ber om hjelp med midlertidig botilbud. Det er flere i akutt krise for eksempel i forbindelse med samlivsbrudd, som ber om hjelp. Det er flere unge, og også barnefamilier og pensjonister ber om hjelp. Til tross for at det er en tendens til noen «nye» grupper som ber om hjelp, er det fortsatt personer med omfattende og sammensatte utfordringer som dominerer brukergruppen. Å ha rus- og psykiske helseproblemer ser ut til å være risikofaktorer for å oppleve perioder med bostedsløshet. De gruppene som flest Nav-kontorer oppgir at ofte ber om hjelp med midlertidig botilbud, er personer med rusproblemer, rus- og psykisk lidelse og lettere rus- og psykiske helseproblemer. Dette er også de gruppene hvor flest kontorer erfarer at behovet har økt siste år. Dette illustrerer kompleksiteten i behovet for midlertidig botilbud og hvordan utfordringer innen helse- og velferdspolitikken kan slå ut som boligproblemer.

Generell mangel på egnede boliger og tjenester til personer med rusproblemer og rus- og psykisk lidelse (ROP) ser ut til å bidra til flere og lengre opphold i midlertidige botilbud for personer i disse kategoriene. Dette kan ikke forklares isolert som et boligproblem, men handler også om prioriteringer i helsevesenet og situasjonen innenfor andre tjenesteområder. Manglende oppfølging for å kunne opprettholde en stabil bosituasjon

og utskriving fra behandlingsinstitusjon før pasienten har fått en egnet bolig, er noen av de forholdene som kan gjøre at denne gruppen er særlig utsatt for å måtte be Nav om hjelp med midlertidig botilbud. Dette tydeliggjøres også i at flere Nav-kontorer erfarer økning i henvendelser om midlertidig botilbud fra personer som skrives ut fra behandling. Dette utfordringsbildet stiller store krav til det boligsosiale arbeidet og kapasiteten i Nav-kontorene.

Det midlertidige botilbudet

Behovet for midlertidig botilbud fremstilles som betydelig mer omfattende enn tilgangen til kvalitetsmessig egnede tilbud de fleste steder. Seks av ti Nav-kontorer har tilgang til noen kommunale midlertidige botilbud. Kun tre av ti har kvalitetsavtaler med ideelle eller private aktører som tilbyr midlertidig botilbud. Kontorene benytter flere ulike botilbud, kommunale og private. At det kan være krevende å finne egnede midlertidige botilbud, er sannsynligvis det som gjenspeiler seg i at det flest oppgir, er at de benytter hotell eller pensjonat uten etablerte kvalitetsavtaler. Det samme gjelder at mange benytter campingplasser eller campinghytter som midlertidig botilbud. Nær halvparten oppgir også at brukere får kontanter og må finne og betale for botilbud selv. At det er mangel på botilbud, er kanskje også bakteppet for at mange i undersøkelsen oppgir at de ofte kartlegger muligheten for at brukere som ber om hjelp med midlertidig botilbud, har mulighet for å kunne overnatte hos noen i eget nettverk.

Halvparten av kontorene har erfaring med at det skjer at de ikke klarer å finne et midlertidig botilbud til personer som har fått vedtak om dette. Det kan skyldes at det er for få egnede tilbud, og at de tilbudene som finnes, er fulle, men også at brukeres helseproblemer og historikk kan føre til at de ekskluderes fra tilgjengelige tilbud. Det er flere som påpeker behov for flere kommunale botilbud og boliger for å møte nettopp disse utfordringene.

Undersøkelsen viser begrensede rutiner og kapasitet til å følge opp kvaliteten på de tilbudene som benyttes. At behovet mange steder er større enn tilgangen på egnede tilbud, medfører at det også benyttes tilbud som ikke nødvendigvis har en forsvarlig standard. Mange Nav-kontorer oppgir at de har erfaring med at det er kvalitetsmessige utfordringer med midlertidige botilbud. Det som flest oppgir, er utfordringer med bomiljøet der botilbudet er, men også utfordringer som manglende mulighet for å lage mat, til å vaske klær eller ha privatliv.

Boligsosialt arbeid i Nav

Mange Nav-kontorer ser ut til å ha boligsosialt arbeid som et etablert tjenesteområde som inkluderer mer enn å følge opp rett til midlertidig botilbud. Det er samtidig betydelige lokale variasjoner i hvor mange boligsosiale funksjoner og oppgaver kontorene iverksetter. Noen har få egne funksjoner, mens andre forvalter finansielle virkemidler som startlån eller andre boligsosiale tilskudd, noen har egne boveiledere eller boligsosiale team, eller de kan ha egne boligfremskaffere. Generelt viser undersøkelsen at det er mye samarbeid mellom Nav og andre tjenester og etater i kommunen. Mange deltar i boligtildelingsmøter i kommunen eller er representert i tverrfaglige boligsosiale fora. Samarbeid fremheves også som en vesentlig faktor både i arbeidet med å sikre brukere

et forsvarlig midlertidig botilbud, i arbeidet med å forebygge bostedsløshet og i å hjelpe brukere til raskt å finne en fast bolig.

Krevende rammer for å etterleve god praksis

Sosialtjenesteloven gir føringer for Nav-kontorenes praksis for hjelp med midlertidig botilbud. Det skal fattes enkeltvedtak om tilbud eller avslag. Det er en naturalytelse, det betyr at det skal gis et konkret botilbud. Undersøkelsen viser at det kan være situasjoner hvor Nav-kontorene strever med å følge opp dette. Syv av ti oppgir at de har en praksis hvor alle som tar kontakt og ber om hjelp, registreres og får et enkeltvedtak om tilbud eller avslag på midlertidig botilbud. Det betyr at tre av ti ikke har en slik praksis. Samtidig er det en stor andel av kontorene som oppgir at det er forespørsler om midlertidig botilbud som ikke registreres, fordi brukere får råd og veiledning til å finne et sted å sove eller økonomisk støtte til å betale for et sted å overnatte. I en situasjon med betydelig mangel på egnede midlertidige botilbud strever Nav noen ganger med å gi et konkret botilbud. I mangel på alternativer gis det økonomisk bistand eller veiledning for å finne overnatting i eget nettverk. I noen tilfeller kan dette medføre at brukere ikke har et sted å sove kommende natt. Noen respondenter har oppgitt at de ved behov i slike tilfeller også kan mobilisere akutt-tjenester i kommunen, som for eksempel legevakt.

Det er svært lite utbredt at de i tilfeller hvor Nav ikke klarer å gi et konkret tilbud, eller hvor de benytter et tilbud som ikke er i tråd med kvalitetskravene, melder avvik. Dette innebærer at sentrale utfordringer i praksis ikke nødvendigvis blir dokumentert eller formelt rapportert videre i systemet. Når det ikke finnes tilstrekkelig dokumentasjon, svekkes kanskje også muligheten for å løfte frem behov for forbedringer. På denne måten kan noen av flaskehalsene og utfordringene i det boligsosiale arbeidet i Nav bli usynlige.

God praksis og veien videre

Dette forskningsprosjektet handler om hva som er og kan fremme god praksis i Nav når det gjelder hjelp med midlertidig botilbud og rask overgang til en fast bolig. Denne delrapporten har vist at mange Nav-kontorer har mye erfaring med hva som er suksesskriterier for god praksis, forstått som når de klarer å sikre et forsvarlig midlertidig botilbud for brukerne og bidra til at de får en egnet fast bolig. Dette skal vi følge opp videre i casestudien, hvor hensikten er å kunne få mer konkret innsikt i praksis innenfor den lokale konteksten som Nav jobber i. Denne undersøkelsen viser hvordan ulike forhold i kommunen for øvrig, innenfor helsetjenesten og i boligmarkedet definerer mye av handlingsrommet til Nav. Noen av respondentene i denne rapporten gir uttrykk for at de som jobber i førstelinjen, kan erfare at mulighetene for å kunne tilby et forsvarlig midlertidig botilbud er begrenset. Samarbeid blir fremhevet som en nøkkelfaktor i god praksis av respondentene i denne undersøkelsen. I den sammenheng er det interessant å gå nærmere inn i hvordan Nav samarbeider med andre tjenestesteder og aktører lokalt. Hva karakteriserer virksomt samarbeid med for eksempel tilbydere av midlertidige botilbud, med kommunens boligkontor eller bolig tjeneste, med helsetjenestene, med behandlingssteder og fengsler? Hvordan arbeider Nav for at kommunen skal utvikle et boligtilbud i tråd med de behovene de registrerer?

Undersøkelsen har vist at det er flere forhold i praksis som ikke ser ut til å være i tråd med føringene i lovverket. I casestudien er det et mål å få mer innsikt i hvorfor dette

skjer, og hva som erfares å kunne fremme en praksis som bidrar til at brukerne får den hjelpen de har behov for.

Behovet for tilgang til flere kvalitetsmessig forsvarlige midlertidige botilbud er gjennomgående i denne undersøkelsen, det samme gjelder behovet for flere kommunale boliger og flere egnede bo- og tjenestetilbud til personer med rus- og psykiske helseproblemer. Dette blir av mange fremstilt som grunnlaget for å kunne utøve en god praksis. En strukturert og systematisk dialog med de som tilbyr midlertidig botilbud, blir av noen fremhevet som viktig for å kunne sikre gode løsninger til brukerne.

Også god praksis for å forebygge boligproblemer og bostedsløshet, og slik redusere noe av behovet for midlertidige botilbud, blir tatt opp av enkelte Nav-kontorer. Dette vil være et viktig punkt i den neste delen av forskningsprosjektet. Det gjelder også at mange fremhever betydningen av boligsosiale funksjoner og kompetanse i Nav, nettopp for å kunne utvikle og ha en god praksis, gi helhetlig oppfølging og forebygge bostedsløshet.

Litteratur

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2024). *Høring - forslag om endringer i forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge*. Regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-om-endringer-i-forskrift-om-sosiale-tjenester-for-personer-uten-fast-bopel-i-norge/id3065042/>
- Arbeids- og velferdsetaten. (2012). *Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i Nav* (R35-00) [Rundskriv]. Arbeids- og velferdsetaten. <https://lovdata.no/nav/rundskriv/r35-00>
- Dyb, E. & Lid, S. (2017). *Bostedsløse i Norge 2016 – en kartlegging* (NIBR-rapport 2017:13). NIBR. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/5583/2017-13.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Dyb, E. & Zeiner, H. (2021). *Bostedsløse i Norge 2020 – en kartlegging* (NIBR-rapport 2021:10). NIBR. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/2758758>
- Fløtten, T., Frisell, G. & Hansen, I. L. S. (2023). *Veldedighet i velferdsstaten* (Fafo-rapport 2023:09). Fafo. <https://www.fafo.no/images/pub/2023/20845.pdf>
- Flåto, M., Monkerud, L. C. & Astrup, K. (2023). *Studenters betydning for leiemarkedet* (NOVA-rapport 17/2023). NOVA/OsloMet. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/3114788/NOVA-Rapport-17-2023.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Hansen, I. L. S. (2021). Bolig som grunnleggende levekårsfaktor. I A. Solstad, T. Bliksvær, M. Iversen, I. L. S. Hansen, A. Kjellevoid, V. Nordvik & J. Sørvoll (Red.), *Boligsosialt arbeid* (s. 47–67). Universitetsforlaget.
- Hansen, I. L. S., Bråthen, K. & Olsen, T. (Red.). (2022). *Sammen om trygg bosetting: I møte med psykiske helseproblemer, rus og mulig voldsrisko*. Universitetsforlaget. <https://allvit.no/bok/9788215064222>
- Hansen, I. L. S. & Flåto, M. (2023). Bak tallene på bostedsløse. *Nordisk Velfärdsforskning | Nordic Welfare Research*, 8(2), 85–90. <https://doi.org/10.18261/nwr.8.2.1>
- Hansen, I. L. S. & Olsen, T. (2023). Når velferdstjenestene ikke strekker til: Oppfølging av personer med rus- og psykiske helseproblemer. I T. Fløtten, H. C. Kavli & S. Trygstad (Red.), *Ulikhetens drivere og dilemmaer* (s. 211–225). Universitetsforlaget.
- Hansen, I. L. S. (2023). Når svikt i tilgang til helsetjenester blir et boligproblem for personer med alvorlig psykisk helse og rusproblemer. I *Nordisk tidsskrift for velfärdsforskning*, 8(2), 127–140. Universitetsforlaget.
- Husbanken. (2025). *Statusvurdering om leiemarkedet 2024. Sentrale utviklingstrekk og utfordringer* (Husbankens rapportserie 1/2025).
- Jahnsen, S. Ø. (2023). Hva skal vi med en kjønnsnøytral boligsosial politikk? Kjønn og vold som blindsoner for forskning og tiltaksutvikling mot bostedsløshet. *Nordisk velfärdsforskning | Nordic Welfare*, 2(8), 103–115. <https://doi.org/10.18261/nwr.8.2.3>
- Kalstø, Å. M. & Nicolaisen, H. (2024). Sosialhjelp og sosiale tjenester i 2023 – Flere mottakere og press på førstelinjen. *Arbeid og velferd*, 1 – 2024. https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2024/1/m-05/Sosialhjelp_og_sosiale_tjenester_i_2023_%E2%80%93_Flere_mottakere_og_press_p%C3%A5_f%C3%B8rstelinjen
- Kjellevoid, A. (2021). Retten til bolig for vanskeligstilte – statlige mål og kommunalt selvstyre. I A. Solstad, T. Bliksvær, M. Iversen, I. L. S. Hansen, A. Kjellevoid, V. Nordvik & J. Sørvoll (Red.), *Boligsosialt arbeid* (s. 47–67). Universitetsforlaget.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). *Alle trenger et trygt hjem. Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021-2024)* [Strategi].
- Boligsosialloven. (2022). *Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet* (LOV-2022-12-20-121). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2022-12-20-121>

- Poppe, C. & Kempson, E. (2023). *Dyrtid 4. Det er ikke over ennå. Husholdenes økonomiske trygghet i august 2023* (SIFO-rapport 11-2023). Forbruksforskningsinstituttet SIFO/OsloMet.
- Rittel, H. W. J. & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>
- Sosialtjenesteloven. (2011). *Lov om sosiale tjenester m.v.* (LOV-1991-12-13-81). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/1991-12-13-81>
- Ulfstad, L.-M. (1997). *Bostedsløshet i Norge. Kartlegging av bostedsløse i kontakt med hjelpeapparatet* (Prosjektrapport 216). Norges byggforskningsinstitutt. <https://sintef.brage.unit.no/sintef-xmlui/handle/11250/2415976>
- Utlendingsdirektoratet. (2025, 15. januar). *Har ankommet 92 000 ukrainere*. UDI. <https://www.udi.no/aktuelt/har-ankommet-92-000-ukrainere/>

Fafo

Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning

Borggata 2B, Oslo

Postboks 2947 Tøyen, 0608 Oslo

Sentralbord: 22 08 85 00

E-post: fafo@fafo.no

fafo.no

