

Inger Lise Skog Hansen og Maja Flåto

Boligarbeid i Nav

Mer enn tak over hodet





Boligarbeid i Nav: Mer enn tak over hodet

De siste årene har antall personer som oppsøker Nav for hjelp med midlertidig botilbud økt. Dette er sluttrapporten fra et prosjekt som har undersøkt hvem som har behov for hjelp fra Nav for å finne midlertidig botilbud, hva som karakteriserer vellykket praksis ved Nav-kontorer når det gjelder å finne egnede botilbud og rask overgang til varig bolig, samt hvordan ulike samfunnstrender, utvikling i boligmarkedet og kommunal velferdspolitikkk påvirker hvem som har behov for hjelp med bolig.

Rapporten viser at de som ber om hjelp med midlertidig botilbud, ikke er en ensartet gruppe, men personer med ulike sosiale problemer og ulik bakgrunn for å stå uten et sted å bo. Samtidig viser prosjektet hvordan strukturelle utfordringer i boligmarkedet, og helse- og velferdspolitikken, påvirker både hvem som får behov for hjelp med bolig og Navs muligheter for å gi hjelp med å finne et trygt sted å bo. Å sikre en trygg bosituasjon for de som tar kontakt med Nav, kan ikke avgrenses til Navs arbeid alene, men forutsetter innsats fra andre tjenester og samordning av det boligsosiale arbeidet lokalt.

Innhold

Forord	3
Sammendrag	5
Hvem søker midlertidig botilbud.....	5
Hjelp med midlertidig botilbud.....	6
Det midlertidige botilbudet	6
Boligveiledning og hjelp til varig bolig	7
Avsluttende vurdering og anbefalinger	7
Summary.....	9
1 Innledning	12
1.1 Økt press i boligmarkedet og få kommunale boliger	13
1.2 Flere i midlertidig botilbud.....	15
1.3 Boligarbeid i Nav	18
1.4 Variasjon i lokal kontekst.....	21
1.5 Hva mener vi med å fremme god praksis?	21
1.6 Gangen i rapporten.....	22
2 Metode og datagrunnlag	23
2.1 Spørreundersøkelse til Nav-kontorer	23
2.2 Casestudie	23
2.3 Dialog med praksisfeltet og kunnskapsoverføring.....	25
2.4 Det samlede empiriske materialet og analyse	27
2.5 Etikk.....	27
3 Hvem søker midlertidig botilbud?	29
3.1 Nav-kontorenes beskrivelse.....	29
3.2 Personer som har fått hjelp med midlertidig botilbud	35
3.3 Oppsummering	39
4 Hjelp med midlertidig botilbud.....	40
4.1 Et område med mange oppgaver	40
4.2 Henvendelse til Nav og kartlegging av behov.....	41
4.3 Å finne et egnet midlertidig botilbud	44
4.4 Vedtak om midlertidig botilbud	50
4.5 Kompetanse, rutiner og strukturer for oppfølging.....	54
4.6 Individuell oppfølging	57
4.7 Sammensatte behov og fragmentert ansvar	59
4.8 Oppsummering	60
5 Det midlertidige botilbudet.....	63
5.1 Kvalitet på det midlertidige botilbudet.....	63
5.2 Når midlertidig blir langvarig	69
5.3 Samarbeid mellom Nav og de midlertidige botilbudene	71
5.4 Oppsummering	74

6 Boligveiledning og hjelp til varig bosetting	76
6.1 Organisering av boligveiledningen	76
6.2 Innholdet i boligveiledningen	77
6.3 Oppsummerende vurdering	81
7 Hjelp med mer enn tak over hodet	83
7.1 En sosial utvidelse av hvem som trenger hjelp med bolig	83
7.2 God praksis i Nav-kontorer	83
7.3 Et sosialt problem som krever samordnet innsats	87
7.4 Organisering og forankring i et overordnet kommunalt ansvar	88
7.5 Et felles utfordringsbilde	91
7.6 Avslutning	92
Litteratur	94

Forord

Antallet som ber om hjelp med et midlertidig botilbud øker. Midlertidig botilbud skal være en nødløsning i en akutt situasjon. At flere trenger akutt hjelp med bolig, og mange blir boende lenge i midlertidige botilbud, sier noe både om et presset boligmarked der flere skyves ut i randsonen, og om hjelpeapparatets mulighet for å bidra til at vanskeligstilte har et trygt sted å bo. Dette er sluttrapporten fra prosjektet «Hjelp med midlertidig botilbud – hva fremmer god praksis i Nav-kontorene?». Nav forvalter det nederste sikkerhetsnettet i velferdsstaten, også på boligområdet. Sosialtjenesteloven § 27 forplikter kommunen, ved Nav-kontoret, til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv.

Forskningsprosjektet er gjennomført i perioden 2024–2026 og omfatter en spørreundersøkelse til Nav-kontorene, casestudier i fem Nav-kontorer i ulike kommuner og regionale nettverkssamlinger med Nav-ansatte tre steder i landet. Det er publisert to underveisrapporter i perioden. Sluttrapporten bygger på samlede analyser av alt materialet i prosjektet, men legger hovedvekten på god praksis og læring fra casestudien og de regionale nettverkene.

Prosjektet bygger på et omfattende empirisk materiale fra intervjuer med ansatte i Nav og kommunene, og med beboere i midlertidige botilbud. Tusen takk til alle dem som har stilt opp til intervju og delt sine erfaringer med oss. En særlig takk går til informantene i midlertidig botilbud. Vi setter stor pris på at dere tok dere tid til dette tross en vanskelig livssituasjon. Deres erfaringer har stor verdi for prosjektets relevans og gir et viktig innblikk i hvordan det oppleves å være avhengig av hjelp fra Nav for å ha tak over hodet.

I prosjektet har vi møtt mange engasjerte mennesker i praksisfeltet, og den løpende dialogen med dem har vært både en glede for oss og en merverdi for forskningen. Flere har sagt at de er glade for at boligarbeidet i Nav kommer på dagsordenen; det utgjør en liten del av Navs samlede virksomhet og får derfor lite oppmerksomhet. Vi håper prosjektet og formidlingen fra det blir nyttig for videre utviklingsarbeid i Nav-kontorene og for det brede boligsosiale arbeidet.

Prosjektet er finansiert med FoU-midler fra Nav og gjennomført som et samarbeid mellom Fafo og Velferdsforskningsinstituttet NOVA ved OsloMet. Inger Lise Skog Hansen (Fafo) har vært prosjektleder og har gjennomført arbeidet sammen med Maja Flåto (NOVA). Hansen har hatt hovedansvaret for sluttrapporten, med gode bidrag fra Flåto. Ved Fafo har også Ketil Bråthen, Anette Brunovskis og Tone Fløtten deltatt i prosjektet. Bråthen og Brunovskis i hovedsak i første del av prosjektperioden. Fløtten har kvalitets-sikret sluttrapporten, og som alltid gitt nyttige faglige tilbakemeldinger og innspill.

Takk til referansegruppen for alle gode bidrag og diskusjoner underveis. Dere har både fylt ut det empiriske materialet og bidratt til analysene. Gruppen har bestått av veiledere i lokale Nav-kontorer, rådgivere i Arbeids- og velferdsdirektoratet og representanter for Husbanken, statsforvalterne, KS og frivillige organisasjoner.

Lise Klette har vært vår kontaktperson i Navs FoU-seksjon, og Kjersti With Eidsmo Urbye faglig kontakt i direktoratet. En særlig takk til dere for godt samarbeid i prosjektperioden.

Takk til Marte Olea Borg for språkvask og til Mira Refseth Langeland i Fafos informasjonsavdeling for ferdigstilling av rapporten.

Alle gode bidrag til tross, vi forfatterne står alene ansvarlig for innholdet, inkludert eventuelle feil og mangler.

Oslo, august 2026

Inger Lise Skog Hansen (prosjektleder)

Sammendrag

Økt press i boligmarkedet fører til at flere strever med å få et sted å bo. De siste årene har bruken av midlertidige botilbud økt. Sosialtjenesteloven pålegger Nav å sikre at personer som står uten et sted å sove eller oppholde seg neste natt, får hjelp med å finne et forsvarlig midlertidig botilbud ut fra den enkelte tjenestemottakers behov. Rundskriv til sosialtjenesteloven utdyper dette ansvaret og gir føringer for kvaliteten i tilbudet og at de som bor midlertidig, skal få hjelp til å finne en varig bolig.

Prosjektet «Hjelp med midlertidig botilbud – hva fremmer god praksis i Nav-kontorene?» har undersøkt hvem som har behov for hjelp fra Nav for å finne midlertidig botilbud, hva som karakteriserer vellykket praksis ved Nav-kontorer når det gjelder å finne egnede botilbud og rask overgang til varig bolig, samt hvordan ulike samfunnstrender, utvikling i boligmarkedet og kommunal velferdspolitikkk påvirker hvem som har behov for midlertidig botilbud.

Forskningsprosjektet har bestått av tre moduler. En spørreundersøkelse til Nav-kontorer, casestudier i fem Nav-kontorer i fem ulike kommuner, og tre regionale workshops med Nav-ansatte. Det er tidligere gitt ut en underveisrapport med resultater fra spørreundersøkelsen til Nav-kontorene (Hansen & Bråthen, 2025) og et notat med beskrivelse av de fem casene som har vært en del av prosjektet (Hansen & Flåto, 2026). I denne sluttrapporten retter vi primært oppmerksomheten mot hvordan Nav-kontorene jobber, og forhold som kan ha betydning for å fremme god praksis på boligområdet.

Hvem søker midlertidig botilbud

Nav-kontorene beskriver en sosial utvidelse av gruppen som ber om hjelp med midlertidig botilbud, hvor økonomisk sårbarhet i større grad enn tidligere kan gi akutte boligproblemer. Samtidig har de fleste som ber om hjelp flere sosiale eller helsemessige problemer, og de som var vanskeligstilte på boligmarkedet tidligere, er blitt mer utsatt. Det gjelder særlig personer med rus- og psykiske helseproblemer.

Hjelpebehovet varierer betydelig. Noen er økonomisk vanskeligstilte i en akutt krise og kan etablere seg i egen bolig relativt raskt, enkelte med noe veiledning og økonomisk bistand. For andre fører ulike forhold til en svakere markedsposisjon og et mer omfattende hjelpebehov.

Strukturelle forhold gjør veien fra midlertidig til varig bolig lang for mange: diskriminering i det private leiemarkedet, lav betalingsevne i et marked med stigende priser, lang ventetid på kommunal bolig, og begrenset tilgang på egnede bo- og tjenestetilbud innen rus- og psykisk helsefeltet. Blant dem som har bodd lengst i midlertidig botilbud, finner vi personer som allerede har vedtak om kommunal bolig, men venter på tildeling. For personer med langvarig marginal bolighistorikk er midlertidig botilbud ofte ikke et unntak, men et ledd i en lengre kjede av ustabile boforhold.

Hjelp med midlertidig botilbud

Arbeidet med midlertidig botilbud er omfattende og strekker seg fra første henvendelse til Nav, via kartlegging, vurdering av egnet midlertidig botilbud og plassering, til løpende oppfølging og hjelp med overgang til en varig bolig. Det finnes ingen felles protokoll eller modell for dette arbeidet, og praksisen varierer mellom kontorene.

Øremerkede stillingsressurser til boligarbeid ved Nav-kontorene kan bidra til å utvikle fagkompetanse, felles retningslinjer, strukturer for samarbeid og mer målrettet oppfølging av brukere over tid. Ved mindre kontorer er spesialiserte boligfunksjoner mindre relevant, men tydelige rutiner og strukturer i boligarbeidet kan gi bedre oppfølging.

Læringspunkter om hva som erfares å bidra til god praksis:

- Systematisk kartlegging, gjerne med standardiserte skjemaer.
- Vedtak om midlertidig botilbud som gir tydelig beskrivelse av rammene for tilbudet og forventninger til brukeren. Inkludering av råd og veiledning som del av vedtaket.
- Tilgang til et differensiert midlertidig botilbud.
- God kjennskap til de tilgjengelige botilbudene – gjerne gjennom besøk.
- Strukturerte oversikter over beboere i midlertidig botilbud, som verktøy for oppfølging.
- Regelmessige drøftingsmøter om oppfølging av personer i midlertidig botilbud for å sikre god oppfølging, koordinert innsats, forebygge glippsoner og fremme felles læring i kontoret.
- Etablerte rutiner og strukturer som ramme for veiledernes arbeid. Tydelig ansvarsavklaring internt i kontoret.
- Aktiv innkreving av egenandel, kombinert med tett oppfølging.
- Rutiner for å melde avvik når egnede tilbud mangler – for å synliggjøre problemene overfor kommunen.
- Samarbeidsmøter eller rutiner for samhandling mellom Nav, boligkontor og andre involverte i oppfølging av vanskeligstilte på boligmarkedet, for kjennskap til det bolig-sosiale utfordringsbildet, vurdering av behov for tiltak, av søknad om kommunal bolig og oppfølging.

Det midlertidige botilbudet

Spørreundersøkelsen viser at Nav-kontorene benytter et bredt spekter av midlertidige botilbud. Pensjonat, hotell og campingplass brukes av mange, i tillegg til kommunale tilbud. Bare drøyt tre av ti har inngått kvalitetsavtaler med private eller ideelle aktører, og omtrent like mange benytter private eller ideelle tilbud uten slik avtale. Casestudien beskriver at det midlertidige botilbudet ikke er et ensartet tilbud, men et bredt spekter av botilbud som innhentes etter behov. Tilbudene varierer i eierskap, fysisk standard, bemanning og kompetanse, fra overnattingssteder som kun tilbyr tak over hodet, til tilbud med faglig personell og helhetlig oppfølging. Tilbudet framstår oftest fragmentert, og det er sjelden slik at kommunene har et sammenhengende tilbud til ulike grupper. Det er ikke alltid samsvar mellom føringer om kvalitet i rundskrivet til sosialtjenesteloven og de faktiske realitetene.

Læringspunkter om hva som erfares å bidra til god praksis:

- Midlertidige botilbud må tilpasses brukergruppens behov for å kunne være et kvalitetsmessig forsvarlig tilbud.
- Midlertidige botilbud kan være en viktig samarbeidspartner i prosessen med å finne og etablere en varig egnet bolig for beboere. Der samarbeidet fungerer godt, kjennetegnes det av faste møtepunkter med tydelig struktur, lav terskel for drøfting av enkeltsaker og gjensidig forståelse for hverandres roller.

Boligveiledning og hjelp til varig bolig

Boligveiledning er en sammensatt funksjon som spenner fra individuell bistand til brukere til nettverksarbeid med utleiende.

Læringspunkter om hva som erfares å bidra til god praksis i boligveiledning:

- Dedikerte boligveiledere med ansvar for å bygge systematikk, kompetanse og kontaktnett i det private utleiemarkedet.
- Tidlig forventningsavklaring om hva som er realistisk i det aktuelle boligmarkedet, og avklaring av hvilket spor som er mest aktuelt for den enkelte.
- Tett og direkte kontakt med brukeren gjennom hele prosessen.
- Motivasjonsarbeid og psykisk støtte som en integrert del av oppfølgingen.
- Forberedelse til visning og kontakt med utleier.
- Systematisk nettverksarbeid med utleiere, med vekt på å opprettholde tillit over tid.
- Rask og fleksibel behandling av depositum og garanti, tilpasset situasjonen i markedet og den enkeltes økonomi.
- Aktivitetsforventing kombinert med reell skjønnsutøvelse, slik at forventningene støtter framdrift framfor å forsterke avmakt.
- Gruppebaserte tilbud som boligskole, med rom for individuell tilpasning.

Avsluttende vurdering og anbefalinger

Kunnskap om hvem som ber om hjelp med midlertidig botilbud i Nav synliggjør at dette hjelpebehovet ikke kan reduseres til et boligspørsmål alene. For mange er det ikke kun snakk om behov for tak over hodet, men om bred sosialfaglig oppfølging for bedre livsmestring. Tidspress og kapasitet kan føre til at henvendelser reduseres til et rent boligspørsmål. Øvrig hjelpebehov blir ikke nødvendigvis fulgt opp. Mange informanter framhever derfor tid og ressurser som en viktig forutsetning for å kunne gi god oppfølging.

Arbeidet med bolig i Nav er preget av en grunnleggende utfordring. På den ene siden har mange som trenger hjelp sammensatte problemer som krever innsats fra flere aktører samtidig. På den andre siden er ansvaret i kommunene organisatorisk fragmentert mellom ulike etater, forvaltningsnivåer, lovverk og fagsystemer. Prosjektet viser at god praksis i Nav i stor grad også avhenger av forhold som ligger utenfor Nav, og som styres av andre instanser i kommunen.

Anbefalinger

- Bedre rammer for Navs boligarbeid krever innsats i boligpolitikken, i leiemarkedet og i den kommunale boligsektoren – og mer oppmerksomhet om hva det midlertidige botilbudet skal være og hvordan det skal forvaltes.

- Det er behov for tverrsektoriell innsats på nasjonalt nivå for å håndtere boligsosiale utfordringer og forebygge bostedsløshet.
- Navs rolle på det boligsosiale området bør tydeliggjøres.
- Rundskrivet til sosialtjenesteloven bør presiseres når de gjelder hva det midlertidige botilbudet skal være, og sammenhengen med ansvaret som følger etter formålsparagrafen i loven.
- Det bør utvikles felles verktøy for registrering av situasjonen for beboere i midlertidig botilbud, planer, tiltak og forløp, som grunnlag for systematisk oppfølging og mulighet for aggregerte sanntidsdata lokalt og nasjonalt.
- Det bør være en tydeligere beskrivelse av kommunenes ansvar for å ha oversikt over behovet for midlertidige botilbud og en strategi for å kunne tilby forsvarlige tilbud.
- Nav bør inkluderes i kommunens boligbehovskartlegging, og Nav bør utvikle systematikk for bred rapportering av det boligsosiale utfordringsbildet.
- Navs sosiale arbeid med bolig bør styrkes gjennom tilstrekkelig sosialfaglig kompetanse og ressurser, slik at midlertidig botilbud kobles til bredere oppfølging og støtte for en stabil bosituasjon.
- Det bør utvikles systemer for erfaringsdeling på tvers av Nav-kontorer og kommunale kontekster, slik at kunnskap om god praksis ikke avhenger av tilfeldig kjennskap mellom enkeltkontorer.

Summary

Increased pressure on the housing market leads to more people struggling to find somewhere to live. In recent years, the use of temporary accommodation has increased. The Social Services Act obliges The Norwegian Labour and Welfare Administration (Nav) to ensure that persons who have nowhere to sleep or stay the following night receive assistance in finding adequate temporary accommodation suited to the individual service user's needs. The circular on the Social Services Act elaborates on this responsibility, setting out requirements for the quality of provision and the Nav office's duty to help those in temporary accommodation move quickly into permanent housing.

The project "Assistance with temporary accommodation – what promotes good practice in Nav offices?" has examined who needs assistance from Nav in obtaining temporary accommodation, what characterises successful practice with regard to identifying suitable temporary accommodation and enabling a quick transition to permanent housing, and how societal trends, developments in the housing market and municipal welfare policy shape who are in need of temporary accommodation.

The project comprised three modules: a survey of Nav offices, case studies in five different municipalities and Nav-offices, and three regional workshops with Nav employees. An interim report presenting results from the survey (Hansen & Bråthen, 2025) and a working paper describing the five cases included in the project (Hansen & Flåto, 2026) have been published previously. In this final report, we focus primarily on how Nav offices work and on the conditions that enable good practice in housing-related social work.

Who applies for temporary accommodation

Nav offices describe a socially more diverse group of people requesting assistance with temporary accommodation, where financial vulnerability more often than before leads to acute housing problems. At the same time, most of those who ask for help have multiple social or health-related problems, and those who were already disadvantaged in the housing market have become even more vulnerable. This applies in particular to people with substance use and mental health problems.

The need for assistance varies considerably. Some are financially disadvantaged and in acute crisis but can establish themselves in their own housing relatively quickly, in some cases with guidance and financial support. For others, various factors leave them in a weaker position in the housing market and in need of more extensive assistance.

Structural conditions make the path from temporary to permanent housing long for many: discrimination in the private rental market, low ability to pay in a market with rising prices, long waiting times for municipal housing, and limited availability of suitable housing and services within the field of substance use and mental health problems. Among those who stay longest in temporary accommodation are people who have already been granted municipal housing but are still waiting to be assigned a dwelling.

Assistance with temporary accommodation

The work that constitutes help with temporary accommodation is complex, ranging from the initial approach to Nav, through needs assessment, identifying suitable temporary accommodation and arranging placement, to ongoing follow-up and assistance with the transition to permanent housing. There is no shared procedure or model for this work, and practice varies between offices.

Dedicated staff resources for housing-related social work can lay the groundwork for developing professional expertise, common procedures, structures for cooperation, and more targeted follow-up of users over time. In smaller offices, such dedicated functions are often not feasible, but common procedures and structures for this work can improve follow-up.

Housing guidance and help in obtaining permanent housing is a complex role, ranging from working with individual users to building networks with landlords.

The temporary accommodation provision

The survey shows that Nav offices make use of a broad range of temporary accommodation. Guesthouses, hotels and campsites are used by many, in addition to municipal options. Just over three in ten Nav offices have framework agreements with private or non-profit providers that set quality requirements, and approximately the same proportion use private or non-profit options without such an agreement. The case study describes temporary accommodation not as a fixed type of housing, but as a service delivered through a wide range of accommodation solutions obtained as the need arises. These solutions vary in ownership, physical standard, staffing and expertise, ranging from accommodation that offers little more than shelter, to options with qualified staff and comprehensive follow-up. Provision most often appears fragmented, and municipalities rarely have a coherent range of accommodation for different groups. The quality requirements set out in the circular on the Social Services Act are not always met in practice.

Concluding assessment and recommendations

Knowledge about who asks Nav for help with temporary accommodation shows that this part of Nav's work cannot be reduced to a housing question alone. For many, the need is not only a roof over their head, but more comprehensive social work support to strengthen their ability to cope with daily life. Time pressure and limited capacity can result in requests being reduced to a purely practical housing matter and other needs going unaddressed. Many informants therefore stress that time and resources are essential to good follow-up.

Housing-related social work in Nav involves a basic tension. Many of those needing assistance have complex problems requiring coordinated support from several services, while responsibility within municipalities is fragmented across different bodies, administrative levels and case management systems. The project shows that good practice in Nav depends not only on how offices organise their own work, but also on conditions outside Nav's control that are governed by other parts of the municipality.

Recommendations

- Improved conditions for Nav's housing-related social work require action in housing policy, the rental market and the municipal housing sector, as well as greater clarity about what temporary accommodation is meant to be and how it should be managed.
- Cross-sectoral action at central government level is needed to address housing-related social problems and prevent homelessness.
- Nav's role in housing-related social work should be clarified.
- The circular on the Social Services Act should be clarified: what temporary accommodation is intended to be, and how this relates to the obligations that follow the purpose of the Act.
- Shared digital tools should be developed to enable systematic follow-up of people in temporary accommodation and to provide aggregate real-time data at local and national level.
- Municipalities' responsibility for maintaining an overview of the need for temporary accommodation, and for having a strategy for adequate provision, should be described more clearly.
- Municipalities should include Nav in their assessments of housing needs, and Nav should develop systematic procedures for reporting the housing problems it encounters.
- Nav's expertise and resources for housing-related social work should be strengthened, so that temporary accommodation forms part of broader follow-up towards permanent housing.
- Experience should be shared systematically between Nav offices and across municipalities, so that knowledge about good practice does not depend on ad hoc contact between individual offices.

This summary was produced with the assistance of the AI tool Claude (Anthropic). The text has been reviewed and verified against the original report by the project manager and Fafo's communications department.

1 Innledning

En trygg boligsituasjon er avgjørende for gode levekår og for å kunne delta i samfunnet på lik linje med andre. De siste årene har bruken av midlertidige botilbud økt. Nav har ansvar for å gi hjelp med midlertidig botilbud til de som er i en akutt situasjon uten et sted å bo (jf. Sosialtjenesteloven § 27).

Denne rapporten presenterer resultatene fra forskningsprosjekt «Hjelp med midlertidig botilbud – hva fremmer god praksis i Nav-kontorene?»

Prosjektets tre hovedproblemstillinger er:

- Hvem har behov for hjelp fra Nav for å finne midlertidig bolig?
- 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 velferdspolitikken hvem som har behov for midlertidig bolig?

Mer utdypet handler prosjektet om:

1. Hva som kjennetegner *brukergruppene*. Hvilke brukere har behov for å få hjelp med et sted å bo, og hva karakteriserer deres situasjon? Opplever Nav-kontorene endringer i hvilke grupper som kommer i en nødsituasjon og ikke har et sted å bo?
2. Hva som er god *praksis*. Hvilken oppfølging får de som ikke har et sted å bo? Hvilke midlertidige botilbud benyttes, hvordan er kvaliteten på botilbudene og i hvilken grad er de tilpasset ulike brukergruppers behov? Hvordan følger Nav-kontorene opp kvaliteten i midlertidige botilbud? Hvordan opplever brukerne Navs bistand og det midlertidige botilbudet de har fått? Hvordan samarbeider Nav-kontorene med andre instanser og tjenester i kommunen for å bidra til at vanskeligstilte får en trygg bosituasjon? Hva erfarer veiledere i Nav-kontorene er gode metoder for å hjelpe vanskeligstilte til å få et egnet midlertidig botilbud og rask overgang til en varig og trygg bosituasjon?
3. Hvilken rolle *konteksten* spiller for Navs arbeid og handlingsrom når det gjelder hjelp med å sikre midlertidig botilbud og bidra til at vanskeligstilte kan bo trygt og godt? Hvilke forhold i lokalt boligmarked og kommunal boligsosial politikk hemmer og fremmer Nav-kontorenes arbeid med å bidra til at vanskeligstilte får et sted å bo? Hvordan påvirker forhold innenfor andre tjenestoområder behovet for midlertidig botilbud og Navs arbeid?

Forskningsprosjektet har bestått av tre moduler. En spørreundersøkelse til Nav-kontorer, casestudier i fem Nav-kontorer i fem ulike kommuner, og tre regionale workshops med Nav-ansatte. Det er tidligere gitt ut en underveisrapport med resultater fra spørreundersøkelsen til Nav-kontorene (Hansen & Bråthen, 2025) og et notat med beskrivelse av de fem casene som har vært en del av prosjektet (Hansen & Flåto, 2026).

I denne sluttrapporten retter vi primært oppmerksomheten mot hvordan Nav-kontorene jobber, og forhold som kan ha betydning for å fremme god praksis på boligområdet.

Som bakgrunn for den videre framstillingen i rapporten gir vi først en beskrivelse av utviklingen i boligmarkedet som en sentral rammefaktor for Navs arbeid med midlertidig botilbud, samt offisielle tall om bruk av midlertidige botilbud. Deretter viser vi Navs ansvar på boligområdet, før vi til sist drøfter hva vi legger i begrepet god praksis når vi søker å identifisere grunnlaget for dette.

1.1 Økt press i boligmarkedet og få kommunale boliger

Det er en generell målsetting i Norge at flest mulig skal eie boligen sin, og eierlinja står sterkt i norsk boligpolitikk. I den siste boligmeldinga¹ står det:

Å skaffe seg ein bustad er først og fremst noko kvar og ein har ansvaret for sjølv. Gjennom bustadpolitikken skal vi leggje til rette for velfungerande bustadmarknader, slik at terskelen for å kunne skaffe seg ein eigna bustad ikkje blir for høg. Vi treng ein heilskapleg og aktiv bustadpolitikk lokalt, regionalt og nasjonalt. Dei som ikkje sjølve klarer å skaffe seg og behalde ein eigna bustad, skal få den hjelpa dei treng (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2024)

Om lag åtte av ti nordmenn eier egen bolig. Samtidig øker andelen leietakere (Husbanken, 2026; Statistisk sentralbyrå, 2025²).

Mange av respondentene i spørreundersøkelsen til Nav-kontorene erfarer at det er høyt press i boligmarkedet. De fleste vurderer at økonomisk vanskeligstilte har begrenset eller liten mulighet til å kjøpe egen bolig. Det er likevel variasjon, i åtte av 84 Nav-kontorer mener respondentene at det vil være gode muligheter for å kunne kjøpe bolig i deres kommune (Hansen & Bråthen, 2025:16). Norge har ikke et felles boligmarked, det er geografiske forskjeller og presset er høyest i storbyene.

Utleiesektoren er begrenset og domineres av private som leier ut en sekundærbolig eller en del av egen bolig. Til sammen utgjør dette private tilbudet rundt 70 prosent av utleiemarkedet. De kommunale utleieboligene utgjør kun åtte prosent av utleietilbudet. Resten av leiemarkedet består av profesjonelle private utleiere og organisasjoner, eller private stiftelser (NOU 2024: 19).

Det er store lokale variasjoner i leiemarkedet. I noen casekommuner i dette prosjektet dominerer eneboliger boligmarkedet, noe som gjenspeiles i et leiemarked som i hovedsak består av utleieenheter i utleiers egen bolig (ofte omtalt som sokkelmarkedet). Andre kommuner har et større innslag av sekundærboliger. Andelen kommersielle utleieeaktører varierer fra å være nesten ikke-eksisterende i noen kommuner, til å utgjøre en større andel av markedet i enkelte kommuner (Hansen & Flåto, 2026). Husbankens siste statusrapport for leiemarkedet viser stor variasjon mellom storbyene i sammensetningen av leiemarkedet (Husbanken, 2026:31). Trondheim har høyest andel

¹ [Meld. St. 13 \(2023–2024\) – regjeringen.no](#)

² [Over en million nordmenn leier bolig – SSB](#)

kommersielle aktører, etterfulgt av Oslo. Stavanger har høyest andel «sokkeltilbud», etterfulgt av Trondheim, mens sokkeltilbudet er lavest i Oslo.

Leieprisene har økt de siste årene. Indeksen fra leiemarkedsundersøkelsen (LMU) viser en økning i leiepriser fra 2023 til 2024 på overkant av syv prosentpoeng (Husbanken, 2026, s. 54). Det er store geografiske variasjoner. I 2024 kostet det mellom 7400 og 15 800 kroner å leie en toromsleilighet på 50 kvadratmeter. Prisene er høyest i Oslo, der kostet det dobbelt så mye å leie en slik bolig som på et mindre tettsted med færre enn 2000 innbyggere (Husbanken, 2026, s. 53). I Husbankens statusrapport for leiemarkedet 2025 konkluderer de med at høyt press i leiemarkedet, utfordringer med å få økt tilgangen på både ordinære og kommunale utleieboliger, øker sjansen for sosial ulikhet og fortrengning (se også Benedictow mfl., 2025).

Tross lokale variasjoner erfarer de fleste respondentene i casestudien at det er press i leiemarkedet, og at bosetting av et høyt antall ukrainere mange steder har bidratt til økt press i et marked som i utgangspunktet var begrenset.

Tilgang til kommunale utleieboliger

For en del av dem som søker midlertidig botilbud, vil kommunal bolig være et alternativ. To tredeler av respondentene i spørreundersøkelsen til Nav-kontorene vurderte tilgangen til kommunale boliger som dårlig. Enda flere mente at tilgangen på egnede kommunale boliger til personer med rus- og psykiske lidelser var dårlig (Hansen & Bråthen, 2025, s. 16). Dette bildet er utdypet i casestudien. Informanter i både Nav-kontor og kommunale tjenester uavhengig av hvor mange kommunale boliger de har, erfarer at det ikke er samsvar mellom tilbud og behov for kommunale utleieboliger (Hansen & Flåto, 2026).

Kommunalt disponerte utleieboliger skal dekke behovene til innbyggere som ikke selv kan skaffe bolig i det private markedet. I de fleste kommuner er slike boliger et sterkt rasjonert velferdsgode, med tydelig definerte retningslinjer og vilkår for hvem som får leie i denne sektoren (Sørvoll mfl., 2025). En undersøkelse til kommunene viser at det sjelden er vurdert som tilstrekkelig å være økonomisk vanskeligstilt for å bli tildelt kommunal bolig (Osnes & Sandlie, 2025). At søker mangler bolig eller forventes å mangle bolig i nær framtid, oppgis som sentralt hos de fleste kommunene, men utover dette er det flest, drøyt tre firedeler, som oppgir at de prioriterer søkere som har helseutfordringer knyttet til rus, psykisk lidelse eller samtidig rus- og psykisk lidelse (ROP). Knappt seks av ti vektlegger at søker har en uegnet bolig, nær like mange at søker har utfordring med å opprettholde et stabilt boforhold på det private leiemarkedet. Det samme gjelder andelen som prioriterer barnefamilier som ellers oppfyller vilkår for kommunal bolig. Kommunal bolig er stort sett ikke ment som noen varig løsning, det mest utbredte er tidsbestemte kontrakter på tre år (Osnes & Sandlie, 2025, s. 60–64).

En analyse av Kostra-data om kommunalt disponerte boliger viser at en tredjedel av de som var nyinnflyttet i kommunal bolig i 2024 hadde flyktningbakgrunn, en tredel hadde behov for tilrettelagt bolig. 16 prosent hadde psykiske lidelser og eller rusproblemer. 18

prosent hadde andre sosiale problemer (Husbanken 2026b, s. 20³). Andelen med rus- og psykiske lidelser som får tildelt kommunal bolig, har gått ned.

Andelen som får avslag, øker. I 2025 fikk halvparten som søkte kommunal bolig avslag, av de som søkte for første gang var avslagsprosenten 74. Selv om kommunale boliger ikke er ment å være et varig boalternativ, har gjennomstrømmingen blitt redusert det siste året. Husbanken konkluderer i en statusrapport for leiemarkedet med at det er kommunale variasjoner, men at det er stort press på den kommunale boligmassen og at det er blitt mer utfordrende for kommunene å tilby kommunal bolig (Husbanken 2026a, s. 44).

Casestudien illustrerer denne utviklingen. Av de fem kommunene representert i case-studien har Stavanger flest kommunale boliger med 25 per 1000 innbygger, tett fulgt av Bodø, mens Asker har færrest med 15 per 1000. Mellom disse ytterpunktene ligger Oslo og Trondheim (Hansen & Flåto, 2026, s. 7). Til tross for variasjon så beskrives det i alle disse kommunene et gap mellom behov og tilgjengelige kommunale boliger. For eksempel blir det i forvaltningsrevisjon for kommunale boliger i Stavanger påpekt at kommunen har en stor og variert boligportefølje sammenlignet med andre kommuner, men at behovet har økt og de omtaler blant annet utfordringer med tilstrekkelig tilgang til tilpassede boliger for barnefamilier og personer med rus- og psykiske helseproblemer (Hansen & Flåto, 2026, s. 29). Lignende kartlegginger og vurderinger finnes i andre kommuner også. Den mest uttalte felles utfordringen er behovet for flere boliger for personer med rus- og psykiske helseproblemer. I flere av casekommunene er det planer eller igangsatte prosesser for å etablere nye botilbud til de mest vanskeligstilte i denne gruppen. Prosessene trekker ofte ut i tid, det kan handle om en presset kommuneøkonomi, men ofte også om lange planprosesser, innsigelser og naboklager.

Sammensetningen av leiemarkedet har betydning for Navs hjelp til vanskeligstilte med å finne et sted å bo og muligheten for å finne en egnet bolig. Om bistand ut i det private leiemarkedet betyr at leietaker må bo tett på utleiers familie, så passer ikke det for alle. Om det kommunale utleietilbudet er veldig begrenset, betyr det at terskelen for å kvalifisere til et slikt tilbud blir høyere, og flere med sosiale og helsemessige problemer må finne bolig i det private utleiemarkedet.

1.2 Flere i midlertidig botilbud

Prosjektets spørreundersøkelse til Nav-kontorene viste at respondentene generelt opplevde at mange hadde behov for hjelp med midlertidig botilbud, og respondenter i om lag halvparten av Nav-kontorene opplevde at det var flere som ba om hjelp nå enn året før. Sannsynligheten for å oppleve et økt antall som ber om hjelp stiger med kommune-størrelse (Hansen & Bråthen, 2025). Hva et midlertidig botilbud er, kan ikke beskrives på en bestemt måte, det er en samlebetegnelse for hva som tilbys husholdninger som står akutt uten et sted å bo. I kommune-stat-rapporteringen til SSB, er midlertidig botilbud definert som botilbud hvor beboeren kan oppholde seg hele døgnet, men hvor beboer ikke har husleiekontrakt (SSB, KOSTRA-tabell 12015).

³ [Kommunalt disponerte boliger Analyse av KOSTRA-data for 2024](#)

Statistisk sentralbyrå (SSB) sin kommune-stat-rapportering viser at antall husstander i midlertidig botilbud har økt de siste årene (tabell 1.1.).

Tabell 1.1. Antall husstander i midlertidig botilbud, 2022–2025. I alt med opphold mer enn tre måneder (SSB, Kostra⁴-data, tabell 12015).

	EAK Landet	
	Husstander i midlertidige botilbud, i alt (antall)	Husstander i midlertidige botilbud i mer enn 3 måneder (antall)
2022	5 742	1 186
2023	6 596	1 686
2024	7 077	1 725
2025	7 357	1 700

Det er en jevn øking i perioden fra 2022 til 2025. Det finnes, som referert til over, særlige begrensninger for bruk av midlertidig botilbud for barnefamilier og unge. Midlertidig botilbud skal kun unntaksvis benyttes for disse gruppene og ikke mer enn i tre måneder. Kostra-tallene viser likevel den samme trenden for disse gruppene (ikke vist). For barnefamilier er det en økning fra 471 i 2022 til 666 i 2025, en økning på 41 prosent. For unge har det gått fra 516 til 741, en økning på 44 prosent. Samtidig må det bemerkes at for alle husstander, og disse gruppene spesifikt, er det i 2025 noen færre som oppgir å bo i slike tilbud mer enn i tre måneder. Det må også tas med at antall personer i natthjem gikk opp i 2025. Dette er overnattingssteder hvor det ikke er mulig å oppholde seg på dagtid. Etter å ha ligget på rundt 200 personer i slike tilbud de siste årene, øker det fra 188 i 2024 til 687 i 2025 (SSB, Kostra-data, 2026).

At flere er uten egen bolig vises også i den siste kartleggingen av bostedsløse (Zeiner mfl., 2026). Norge har siden årtusenskiftet gjennomført kartlegginger av bostedsløse hvert fjerde år. I kartleggingen for 2025 ble 4197 voksne registrert som bostedsløse, en økning på 26 prosent siden 2020. Kartleggingen viser at det var rundt 500 bostedsløse barn (bostedsløse sammen med foresatte), noe som er det høyeste antall barn registrert noen gang. Kartleggingen er et øyeblikksbilde en spesifikk kartleggingsuke.

Samlet gir dette et bilde av en utvikling hvor flere har behov for hjelp med et sted å bo innenfor rammene av et presset boligmarked og økende leiepriser.

Det midlertidige botilbudet

Spørreundersøkelsen til Nav-kontorene viser at de benyttet mange ulike typer midlertidige botilbud. Det fleste respondenter oppga var at de benyttet pensjonater eller hoteller, campingplasser og campinghytter. Mange benyttet også ulike kommunale botilbud, ofte

⁴ Kommune-stat-rapportering, hentet fra [12015: Midlertidig botilbud og natthjem \(K\) 2015–2025](#), 26.5.26.

ordinære kommunale boliger, og nær halvparten oppga at bruker får kontanter og må finne og betale for botilbud selv. Det er drøyt tre av ti respondenter som oppgir at det er inngått kvalitetsavtaler med private eller ideelle aktører om midlertidige botilbud. Det gjenspeiler seg i at det er om lag tilsvarende andel som sier at de benytter midlertidige botilbud i regi av private eller ideelle, mens nær like mange benytter midlertidige botilbud i privat eller ideell regi uten kvalitetsavtale (Hansen & Bråthen, 2025, s. 23–26).

Kommunene som inngår i casestudien, gir innblikk i mangfoldet av det midlertidige botilbudet i kommunene, og ulike former for avtaler med private og ideelle aktører (Hansen & Flåto, 2026, s. 42–44). Stavanger er den casekommunen som i lys av folketall har flest plasser i midlertidig botilbud. Dette tilbudet består av plasser i regi av et kommunalt tilbud (tolv plasser) eller gjennom avtaler med private aktører (92 plasser). Deretter følger Trondheim, som har tre tilbud i kommunal regi (39 plasser), og avtaler med to ideelle aktører (15 plasser). Deretter kommer Bodø, Asker og Oslo. I Bodø er det ett kommunalt tilbud (åtte plasser), og avtaler med ett kommunalt botilbud for unge om to plasser i krisesituasjoner, og en plass i et botilbud driftet av en ideell aktør. Asker har ett kommunalt eid midlertidig botilbud, driftet av en ideell aktør (ti plasser). Oslo har avtaler med to ideelle aktører (64 plasser), samt nye avtaler med to private aktører (ikke tilgang på antall). For Oslo må det bemerkes at de har en rekke rusinstitusjoner i regi av Velferdsetaten⁵, hvor noen av dem er akutt plasser eller korttidskartleggings- og videreformidlings opphold.

Avtaletypene med private og ideelle aktører kan deles i tre:

- driftsavtaler for kommunalt eide tilbud
- rammeavtaler med betaling per faktisk bruk, eventuelt noen garanterte plasser
- avtaler om gitt antall plasser uavhengig av belegg/drift av tilbud

For Nav-kontorene innebærer avtalene at tilbudet er vurdert å være i tråd med kvalitetskriteriene slik de er skissert i rundskrivet til sosialtjenesteloven (Arbeids- og velferdsetaten, 2012). For tilbyderne skal deres tilbud som hovedregel benyttes når personer søker om hjelp med midlertidig botilbud. Innholdet i de ulike tilbudene varierer også. Vi kan dele dem grovt inn i tre ulike kategorier:

- tak over hodet
- tak over hodet, med oppfølging i hverdagen
- tak over hodet, med oppfølging i hverdagen, hjelp med kontakt med andre tjenester og bistand til å etablere en varig bosituasjon

I kapittel fem vil vi komme nærmere tilbake til det midlertidige botilbudet og innrettingen av det.

⁵ Søkes inn fra bydelen, tildeles av Velferdsetaten og fattes vedtak hjemlet i helse- og omsorgstjenesteloven.

1.3 Boligarbeid i Nav

Nav forvalter det nederste sikkerhetsnettet på boligområdet. Det er ingen individuell rett til egen bolig i Norge, men kommunen, i arbeids- og velferdsforvaltningen (Nav), er forpliktet til å finne midlertidig botilbud til dem som ikke klarer det selv (sosialtjenesteloven § 27). Sosialtjenesteloven pålegger Nav å sikre at personer som står uten et sted å sove eller oppholde seg neste natt, får hjelp med å finne et forsvarlig midlertidig botilbud ut fra den enkelte tjenestemottakers behov. Dette er nærmere utdypet i rundskriv til sosialtjenesteloven (Arbeids- og velferdsetaten, 2012).

Utdrag fra Rundskriv til sosialtjenesteloven om midlertidig botilbud:

- 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 oppfølgings-samtale 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). Utdrag hentet fra Hansen & Bråthen, 2025, s. 10).

Boligarbeid i Nav inkluderer likevel mer enn å sørge for midlertidig botilbud. Sosialtjenesteloven gir Nav et vidt ansvar for å bidra til at vanskeligstilte skal kunne bo trygt og godt. De sosiale tjenestene i Nav skal bidra til å bedre situasjonen for vanskeligstilte, det betyr å bidra til bedre levekår, sosial og økonomisk trygghet, mulighet for å leve og bo selvstendig, og forebygge sosiale problemer (jf. sosialtjenesteloven § 1). Personer som er vanskeligstilte på boligmarkedet, kan ha behov for flere typer bistand. Opplysning, råd og veiledning er en av de fem individuelle sosiale tjenestene som kommunen skal tilby i Nav-kontoret (sosialtjenesteloven § 17). De som ønsker, har rett til relevant veiledning og hjelp til å løse sine sosiale problemer. Vanskeligstilte kan ha behov for økonomisk sosialhjelp til livsopphold eller andre særlige tilfeller for å komme igjennom en vanskelig livssituasjon (§§ 18, 19, 21). Nav skal ta hensyn til brukerens helhetlige situasjon. I sosialtjenesteloven § 13 gis Nav plikt til å samarbeide med andre sektorer og tjenester når det er nødvendig for at den det gjelder får et helhetlig tjenestetilbud. Det samme gjelder når samarbeidet er nødvendig for å løse oppgaver som kommunen er pålagt i sosialtjenesteloven. Til sist må vi ta med at den samme paragrafen gir Nav et ansvar for å følge opp påviste mangler ved tjenester som andre deler av forvaltningen leverer til personer med et særlig hjelpebehov. Det kan innebære å ta saken opp med rette vedkommende eller instans, og dersom det er uklart hvor ansvaret ligger, klargjøre dette.

Nav-kontoret er forpliktet til at de tjenestene som ytes etter loven er forsvarlige (sosialtjenesteloven § 4). Rundskrivnet til sosialtjenesteloven (Arbeids- og velferdsetaten, 2012) utdyper hva dette betyr for tjenestene som tilbys. Her står det blant annet:

Hva som regnes som forsvarlig tjenestenivå kan ikke fastslås på generelt grunnlag, men må vurderes konkret og individuelt ut fra den enkeltes behov i hvert enkelt tilfelle.

Mange tjenestemottakere befinner seg i vanskelige og sårbare livssituasjoner. Hjelpen som gis skal baseres på en individuell vurdering med sikte på å styrke den enkeltes forutsetning for mestring og kontroll over eget liv gjennom selvforsørgelse og deltakelse i arbeidslivet. Dette krever god avklaring av hjelpebehov, involvering av tjenestemottaker i hjelpeprosessen og helhetlige løsninger gjennom samarbeid med andre relevante instanser.

Hvis tjenestemottaker har barn, skal barnas behov vurderes og ivaretas særskilt (Arbeids- og velferdsetaten, 2.4.1)

I 2023 kom en egen boligsosial lov (Lov om kommunens ansvar på det boligsosiale feltet). Loven samler og presiserer det kommunale boligsosiale ansvaret. Formålet med loven er å forebygge boligsosiale utfordringer og bidra til at vanskeligstilte på boligmarkedet skal få bistand til å skaffe seg og beholde en egnet bolig (§ 1). Vanskeligstilte på boligmarkedet er definert som personer som ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet og derfor trenger bistand. Loven presiserer kommunens ansvar for å samordne det boligsosiale arbeidet (ha samarbeid på tvers av sektorer og samordne sine tjenester), ha oversikt over boligbehov og ta boligsosiale hensyn i planlegging

(boligsosialloven § 5). I tillegg definerer loven en plikt til å gi individuelt tilpasset bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet (§ 6). Bistanden skal tilpasses den enkeltes behov, men kan blant annet gå ut på å gi råd og veiledning om økonomi, bomestring, tjenestetilbud som kan ha betydning for bosituasjonen, og praktisk bistand som å søke kommunal bolig, støtteordninger, bistand i en kjøps- eller leieprosess, eller til å forebygge utkastelse. Det skal fattes enkeltvedtak om boligbistand. I sosialtjenesteloven henvises det til at kommunen skal bistå vanskeligstilte på boligmarkedet i henhold til boligsosiallov, og at Nav skal medvirke i kommunens boligsosiale arbeid (Sosialtjenesteloven § 15). Casestudien i dette prosjektet har vist at i enkelte kommuner har Nav fått ansvar for å behandle og fatte vedtak på søknader om boligsosial bistand (Hansen & Flåto, 2026).

Boligsosiale funksjoner i Nav

Kommunene velger selv om de legger boligsosiale oppgaver til Nav-kontoret utover dem som følger av sosialtjenesteloven og plikt til hjelp med midlertidig botilbud, og i så fall hvilke. Spørreundersøkelsen til Nav-kontorene viste at dette varierer, både når det gjelder hvilke boligoppgaver kontorene har, og hvordan de organiserer arbeidet med midlertidig botilbud og oppfølging fram mot varig bolig. Undersøkelsen viste at en del Nav-kontorer har egne boligveiledere eller boligsosiale team, og noen forvalter boligsosiale virkemidler som startlån og bostøtte. Noen har også vurdering og tildeling av kommunale boliger. Mange deltar i boligtildelingsmøter eller ulike boligsosiale fora i kommunen. Sannsynligheten for å ha dedikerte ressurser på boligområdet er høyere i større kontorer og bykommuner (Hansen & Bråthen, 2025, s. 28–30).

Casestudien gir ytterligere innblikk i organiseringen av boligarbeidet i Nav (Hansen & Flåto, 2026, s. 44). Nav Grünerløkka er det største kontoret i casestudien og har den mest spesialiserte innsatsen. De har et eget innsatsteam bolig med boligveiledere og booppfølgere som jobber med å forebygge og redusere bruk av midlertidig botilbud. Veiledere i alle avdelinger følger opp hjelp med midlertidig botilbud, men alle vedtak godkjennes av innsatsteam bolig. Boligkontoret i bydelen er innlemmet som en egen avdeling i Nav, som betyr at de saksbehandler og tildeler kommunale boliger. De forvalter også de boligsosiale virkemidlene, bostøtte og startlån. Ved Nav Hundvåg og Storhaug i Stavanger er boligarbeidet primært samlet hos to egne bostedsløseksponenter. De har ansvar for både midlertidig botilbud og boligveiledning, og generell oppfølging av det boligsosiale arbeidet i kontoret. Ved Nav Falkenberg i Trondheim har alle veiledere ansvar for midlertidig botilbud og enkel boligveiledning. En egen boligveileder kobles på ved behov for tett oppfølging for bosetting i det private utleiemarkedet. Nav-kontoret har også ansvar for forvaltning av startlån og bostøtte. Nav Asker har en lignende løsning som Nav Falkenberg, med en egen boligveiledningsfunksjon som kobles inn ved behov. I Nav Bodø ligger oppfølging av midlertidige botilbud hos veilederen som har brukeren i sin portefølje. Kontoret har en prosjektstilling som boligkoordinator. Boligkoordinatoren driver internt utviklingsarbeid i Nav og samarbeider med andre kommunale boligjenester. Koordinatoren kan også veilede andre veiledere i boligsaker og brukere som er i kontakt med kommunens boligjenester. I alle casekommuner deltar Nav i ulike boligrelevante fora i kommunen, men med ulik grad av integrasjon mellom Nav og kommunen på boligområdet. Hvordan ulik organisering påvirker praksisen ved Nav-kontorene er et av temaene i kapittel fire.

1.4 Variasjon i lokal kontekst

Nav arbeider innenfor ulike lokale kontekster. Vi har vektlagt forhold i boligmarkedet og det kommunale boligtilbudet, men tilsvarende variasjon gjør seg gjeldende innen helse- og velferdstjenester. Vi har pekt på behovet for boliger til personer med rus- og psykiske helseproblemer, men dette handler mange steder like mye om behov for oppfølgingstjenester til samme gruppe. I noen kommuner finnes differensierte tilbud, i andre er tilbudene mindre utviklet. Mange kommuner har nå en stram kommuneøkonomi, men enkelte steder er situasjonen så vanskelig at det medfører at tilbudene til disse gruppene blir redusert eller lagt ned. Det er tilsvarende variasjon i tilgangen til spesialiserte ambulante tjenester og samarbeidet med spesialisthelsetjenesten om grupper med samtidig rus- og psykisk lidelse (ROP). Denne variasjonen er kjent og har betydning for forebygging av bostedsløshet (Hansen & Bråthen, 2025).

Denne type variasjon vil man kunne se på flere tjenesteområder. Noen kommuner har større levekårsutfordringer enn andre, og den sosialpolitiske innsatsen og budsjetttramene varierer.

Vi ser også at Statsforvalteren utøver sitt ansvar for oppfølging av sosiale tjenester i Nav-kontorene når det gjelder midlertidig botilbud, ulikt. I enkelte regioner er det gjennomført flere tilsyn med midlertidig botilbud, mens dette ikke er tilfellet andre steder. I noen regioner har Statsforvalteren prioritert råd og veiledning på det boligsosiale området, blant annet gjennom ulike faglige fora og nettverk. Prosjektets workshop har vist at Statsforvalterens forvaltning av tilskudd til utvikling av de sosiale tjenestene ved flere Nav-kontorer har bidratt til dedikerte ressurser eller spesifikke funksjoner på det boligsosiale området. Hovedpoenget er at konteksten for Navs boligsosiale arbeid varierer langs flere dimensjoner. Dette er en viktig bakgrunn for den videre drøftingen av hva som kan fremme god praksis.

1.5 Hva mener vi med å fremme god praksis?

Dette prosjektet har som et sentralt mål å belyse hva som kan fremme god praksis ved Nav-kontorer når det gjelder hjelp med midlertidig botilbud og rask overgang til varig bolig. Vi har ikke som mål å identifisere en gitt metode eller modell som kan kvalifisere til å betegnes som god praksis. Prosjektet har tydeliggjort at både størrelse og organisering av Nav-kontorer varierer betydelig. Kontorene forholder seg heller ikke til en kommunal kontekst eller ett boligmarked, det er store variasjoner mellom kommunene på flere områder. Det er derfor verken relevant eller mulig å definere en felles modell for hjelp med midlertidig botilbud og bistand til varig bolig. Hva som fungerer, vil avhenge av kontekst, tilgjengelige ressurser og ikke minst brukernes ulike behov.

Det er også vanskelig å definere konkrete indikatorer for god praksis. Man kunne tenke at antall i midlertidig botilbud eller kostnader kunne vært benyttet som mål på god praksis, men tallene er tvetydige. Lave kostnader eller lavt antall i midlertidig botilbud kan bety at Nav klarer å forebygge behov, eller at brukere raskt kommer over i varige situasjoner. Lave kostnader og antall kan imidlertid også skyldes at kontoret har få egne tilbud, at brukere oppfordres til å finne løsninger i eget nettverk, eller at botilbudet er uegnet, slik at brukere ikke ønsker å benytte det. Redusert antall i midlertidig botilbud er med andre ord ikke nødvendigvis ensbetydende med færre bostedsløse, eller at

vanskeligstilte har fått hjelp til å bedre sin livssituasjon. Økte kostnader kan tilsvarende både være et mål på at flere er vanskeligstilte og ikke får tilpasset hjelp, og at Nav klarer å gi et konkret egnet midlertidig botilbud til dem som trenger det.

Med god praksis mener vi arbeidsmåter og tilnærminger som kan bidra til at personer med behov for midlertidig botilbud, får tilpasset hjelp med et egnet botilbud og mulighet for raskt å etablere seg i varig bolig. Vi er opptatt av om de som trenger hjelp med tak over hodet faktisk får den hjelpen de har behov for og tilpasset bistand for å komme raskt over i varig bosituasjon. God praksis må utvikles lokalt og tilpasses lokale forhold. Vi gjør ikke en evaluering av arbeidet med midlertidig botilbud i Nav og har ikke som mål å rangere arbeidet i ulike kontorer. Prosjektet kan bidra med erfaringsdeling og identifi-sering av dimensjoner på tvers av ulike kontekster som har vist seg å ha betydning for å fremme god praksis.

1.6 Gangen i rapporten

Forskningsprosjektet har gått over to år, og inkludert en rekke ulike aktiviteter. I kapittel to gir vi en redegjørelse for forskningsmetodene i prosjektet og det empiriske grunnlaget. I kapittel tre går vi nærmere inn på hvem som ber om hjelp med midlertidig botilbud, en viktig bakgrunn for videre drøfting av praksis i Nav på boligområdet. I kapittel fire er temaet hvordan hjelp med midlertidig botilbud i Nav er organisert og foregår, og hva informanter i Nav mener karakteriserer god praksis. Kapittel fem presenterer hovedtrekk ved det midlertidige botilbudet, hva karakteriserer dette tilbudet, hvordan er kvaliteten, og hvordan oppleves det å bo i midlertidig botilbud over tid, før vi i kapittel seks drøfter boligarbeid i Nav for å hjelpe tjenestemottakere ut i det private boligmarkedet. I rapportens siste kapittel drøfter vi hovedfunn fra prosjektet og systematiserer resultater om hva som kan bidra til å fremme god praksis i hjelp med midlertidig botilbud og rask overgang til varig bolig.

2 Metode og datagrunnlag

Analysene og presentasjonene i prosjektet bygger på et omfattende empirisk materiale. Forskningsprosjektet har pågått i to år og bestått av tre arbeidspakker.

1. En spørreundersøkelse til Nav-kontorer (Hansen & Bråthen, 2025).
2. En casestudie ved fem Nav-kontorer/kommuner (Hansen & Flåto, 2026).
3. Dialog med praksisfeltet og kunnskapsoverføring.

2.1 Spørreundersøkelse til Nav-kontorer

Første del av forskningsprosjektet var en spørreundersøkelse til Nav-kontorer. Undersøkelsen ble gjennomført digitalt og gikk ut til 129 Nav-kontorer, og 84 av disse besvarte spørreskjemaet. Dette gir en svarprosent på 65. Undersøkelsen gir bred informasjon om Nav-kontorenes vurderinger av utfordringsbildet når det gjelder behov for midlertidig botilbud og organisering av arbeidet med midlertidig botilbud og det boligsosiale ansvaret i Nav. Undersøkelsen inkluderer spørsmål om Nav-kontorenes praksis når det gjelder hjelp med midlertidig botilbud, bruk av vedtak, hvilke midlertidige botilbud som benyttes, hvordan kvalitet følges opp, hva respondentene mener er utfordrende i arbeidet og hva de mener kan bidra til god praksis. Resultatene fra spørreundersøkelsen er presentert i en egen rapport (Hansen & Bråthen, 2025).

2.2 Casestudie

Som siste del av spørreundersøkelsen til Nav-kontorene var det et spørsmål om hvorvidt kontoret kunne tenke seg å delta som en case i prosjektet videre. Det skulle være fem caser. 30 av de 84 Nav-kontorene som svarte, ønsket å være en case. Casene ble valgt ut fra geografisk spredning. Spørreundersøkelsen viste at det i hovedsak er størst utfordringer med behov for midlertidig botilbud i større kommuner/storbykommuner. Nav-kontorer i storbykommuner og større kommuner ble derfor prioritert i utvelgelse. Det var få Nav-kontorer i de mindre kommunene som ønsket å være case. Ved konkret henvendelse til et utvalg Nav-kontorer i disse kommunene svarte kontaktpersonene enten at kontoret ikke hadde kapasitet til å delta likevel eller ikke hadde tilstrekkelig erfaring med området til å prioritere deltakelse. De fem casene som deltok i prosjektet, er: Nav Grünerløkka (Oslo), Nav Falkenberg (Trondheim), Nav Storhaug og Hundvåg (Stavanger), Nav Asker og Nav Bodø. Utvalget ble forankret i prosjektets referansegruppe. Casene er presentert i et underveisnotat (Hansen & Flåto, 2026). Her beskrives hovedtrekk ved den boligsosiale konteksten i hver kommune og organiseringen av boligarbeidet i Nav, samt hvilke midlertidige botilbud casekontorene benytter, og hvilke eventuelle avtaler kommunen har med private og ideelle aktører.

Hensikten med casestudien er å få en bedre forståelse av Nav-kontorenes praksis på boligområdet og spesifikt hjelp med midlertidig botilbud. En viktig dimensjon er å se Nav-kontorenes praksis i lys av lokal kontekst. Både lokalt boligmarked og andre kommunale forhold vil kunne påvirke både behovet for hjelp med midlertidig botilbud og arbeidet i Nav-kontorene. En casetilnærming er særlig egnet i tilfeller hvor det er kompleks sammenhenger, mange aktører og tjenester som kan være involvert, og hvor det

er viktig å forstå konteksten til fenomenet som undersøkes. Casestudien har derfor inkludert en rekke intervjuer, i tillegg til dokumentstudier.

Kvalitative intervjuer

Det er til sammen gjennomført 56 intervjuer i de fem involverte kommunene. Flere av intervjuene er fokusgruppeintervjuer eller gruppeintervjuer med to eller flere informanter.

- Intervjuer i de fem Nav-kontorene: Til sammen 16 intervjuer. Ni intervjuer med avdelingsledere, fagansvarlige, ansatte med særlig koordinerende ansvar på boligområdet. Syv fokusgruppeintervjuer/gruppeintervjuer med ansatte.
Informantene er rekruttert via henvendelse til ledelsen i Nav, som videre har formidlet informasjon til relevante informanter.
- Intervjuer i kommunene, tjenesteområde sosial, helse, bolig: Til sammen 14 intervjuer (flere er intervjuer med to eller tre personer). Informantene er rekruttert via henvendelser til kommunaldirektør/leder innenfor velferd, helse, bolig.
- Intervjuer med tilbydere eller aktører som drifter midlertidige botilbud samt ansatte i midlertidige botilbud. Til sammen tolv intervjuer (tre er intervjuer med to eller flere ansatte).
Relevante informanter er identifisert gjennom intervjuer i Nav og kommunen, og deretter har vi rettet direkte forespørsel om intervju til de aktuelle aktørene. Vi har intervjuer med informanter i ulike typer av midlertidige botilbud.
- Intervjuer med 14 personer som bor i midlertidig botilbud:
Informantene har fått utdelt informasjonsskriv med forespørsel om deltakelse fra ansatte i midlertidige botilbud, samt at vi i ett av casene har deltatt på en aktivitet i Nav for personer uten et sted å bo, og der formidlet informasjonsskriv med forespørsel om deltakelse.

Alle intervjuene har fulgt en intervjuguide tilpasset informantgruppen. Intervjuene har slik fulgt et semistrukturert format med faste temaer, men samtidig stor fleksibilitet for å følge opp andre temaer som kommer opp i intervjuene. Der informantene har samtykket til det er intervjuene tatt opp og deretter transkribert. Der det har vært mulig (tydelig tale og ikke for mange informanter) har det vært benyttet en egen lukket KI-tjeneste (autotekst.uio). Alle intervjuer er etter autotekst gjennomgått og kvalitetssikret. I intervjuer hvor det ikke er benyttet lydopptak, er det skrevet grundige referater etter notater fra intervjusamtalene.

Casestudien er primært innrettet mot å forstå Navs praksis på boligområdet. Praksis utøves imidlertid i en lokal kontekst som har betydning for hva som er mulig og hensiktsmessig. Relevante kontekstfaktorer er for eksempel kommunal boligsosial politikk, tilbudet av kommunale boliger og midlertidige botilbud, og hvordan boligperspektiver er ivarettet i tjenestene til mulig vanskeligstilte grupper. For å fange både bredde og dybde i denne konteksten er data hentet fra flere kilder.

Intervjuene med personer som bor i midlertidige botilbud har vært essensielle for å belyse ikke bare hvem som får behov for midlertidig botilbud, men også hvorfor behovet oppstår. Intervjuene gir innsikt i hvilke barrierer disse personene erfarer i møte med

boligmarkedet, hvordan de opplever hjelpen og oppfølgingen fra Nav, og hvordan det kan være å bo midlertidig.

Dokumentstudier

I hver case har vi gjort innledende dokumentstudier. Vi har spurt nøkkelinformanter i kommunene om dokumenter og hva som er relevante kommunale planer på det boligso-
siale området, og innhentet tilgjengelige statistikk.

2.3 Dialog med praksisfeltet og kunnskapsoverføring

I prosjektet er det vektlagt å ha mye dialog med praksisfeltet og ulike aktører på bolig-
området. Forskerne har deltatt med innlegg og dialog i KS sitt storbynettverk for Nav og
sosiale tjenester og i Husbankens storbynettverk og webinar om bostedsløshet. Det har
gitt mange innspill og grunnlag for refleksjoner i prosjektperioden.

Prosjektet har hatt nytte av en bredt sammensatt referansegruppe. I referansegruppen
har det vært deltakere fra lokale Nav-kontorer, i tillegg til Arbeids- og velferdsdirekto-
ret, Husbanken, Statsforvalterne, KS og ideelle aktører som også tilbyr midlertidige bot-
ilbud (Frelsesarmeen og Blå Kors).

En viktig del av prosjektets arbeid med å drøfte god praksis for arbeidet med midlertidig
botilbud har vært tre regionale læringsnettverk med deltakelse fra lokale Nav-kontorer.
Interaksjonen med praksisfeltet er viktig for effektiv kunnskapsoversettelse (Graham
mfl., 2006) av forskningen og dermed mer tilgjengelig kunnskap fra prosjektet. Dette er
hensikten med å inkludere aktiv dialog med fagfeltet, eller det vi kan kalle en kunn-
skapsutveksling med mål om gjensidig læring, samarbeid om problemløsninger, formid-
ling og bruk av forskningen. Workshopene med ansatte ved Nav-kontorer rundt i landet
har vært et viktig bidrag til kunnskapsutviklingen i prosjektet.

Regionale workshops

I siste del av prosjektet har det vært holdt tre workshops med deltakere fra lokale Nav-
kontorer. Disse har vært lagt opp som en arena for læring, kunnskapsoverføring og dia-
log om hva som kan bidra til god praksis i Nav for hjelp med midlertidig botilbud og rask
overgang til varig bolig. Den første workshopen ble arrangert hos Fafo i Oslo i desember
2025, den andre i Stavanger januar 2026 og den siste i Stjørdal utenfor Trondheim i fe-
bruar 2026. Før workshopen fikk deltakerne tilsendt et notat med noen hovedresultater
fra prosjektet og temaer for drøftelser. I presentasjonen av hensikten med workshopene
ble det understreket at det er en arena for felles erfaringsdeling og kunnskapsutvikling
om god praksis, og at læring om lokal praksis fra disse workshopene vil inngå som det
empiriske grunnlaget for sluttanalysene i prosjektet.

I hver workshop var det en veksling mellom at forskerne introduserte ulike bolker ved å
presentere noen foreløpige resultater, samt at representanter fra case-kontorene i det
området workshopen ble holdt la fram sine arbeidsmåter og læringspunkter. Disse pre-
sentasjonene ble så grunnlag for videre refleksjon i grupper og i plenum om god prak-
sis. I hver bolk ble det stilt noen spørsmål basert på det framlagte materialet før felles
erfaringsutveksling og refleksjon i grupper. Gruppene ble oppfordret til å samle felles
læringspunkter og innspill til den videre drøftelsen i plenum. I den første workshopen

noterte gruppedeltakerne hovedpoengene fra gruppesamtalene og la dem fram i plenum. I workshopen i Stavanger og Trondheim benyttet vi det digitale verktøyet Padlet slik at gruppene kunne dele sine innspill på en digital tavle, og alle deltakerne kunne gi tilbakemeldinger om læringspunkter fra workshopen og ønsker for vektlegging i den avsluttende fasen av prosjektet. Dette fungerte strukturerende, men sikret også en god samling av innspill fra alle gruppene.

I den første workshopen deltok 26 ansatte fra elleve Nav-kontorer på det sentrale østlandsområdet. Deltakerne kom i hovedsak fra Nav-kontorer som i spørreundersøkelsen hadde meldt seg som mulige caser i prosjektet. I tillegg til forskerne, hadde Nav Grünerløkka og Nav Asker innlegg som grunnlag for gruppediskusjonene.

Den andre workshopen ble arrangert i samarbeid med representanter for statsforvalteren i Rogaland. Statsforvalter bidro med å sende ut invitasjon til Nav-kontorer i regionen. Workshopen ble holdt i forlengelse av en samling statsforvalter hadde for avdelingsledere og fagansvarlige for sosiale tjenester i Nav. I samlingen deltok ansatte fra 15 Nav-kontorer, om lag 30 personer. I denne workshopen var det plenumsinnlegg fra bostedsløsekonsulenter i Nav Hundvåg og Storhaug og Nav Madla samt fra ansatte i boligsosialt team i Nav Sandnes.

Den tredje workshopen ble holdt i Stjørdal i Trøndelag, også denne ble arrangert i samarbeid med statsforvalter i regionen. Representanter fra statsforvalter i Trøndelag bidro med å tilrettelegge for samlingen og inviterte lokale Nav-kontorer. Her deltok om lag 30 deltakere fra tretten Nav-kontorer i Trøndelag. I denne workshopen holdt ansatte fra Nav Falkenberg innlegg samt boligsosial koordinator for de to Nav-kontorene i Trondheim.

Workshopene har vært viktige for å drøfte hva som vurderes som viktig for god praksis på tvers av lokale kontekster. Deltakerne har representert Nav-kontorer av ulik størrelse og organisering, der noen dekker flere kommuner. I gruppediskusjonene har deltakerne blitt bedt om å vurdere hva i de framlagte resultatene og eksemplene på lokal praksis som kan ha overføringsverdi til deres kontor og kommune, og drøfte hva i deres arbeid som kan bidra til å fremme god praksis på de gitte områdene. For sammenstilling av referater og notater fra de tre workshopene ble KI-verktøyet Claude (Anthropic, Teamabonnement) benyttet som støtte i strukturering og oppsummering av materialet. Teamabonnementet sikrer at innholdet ikke benyttes til modelltrening. Alle KI-genererte sammenstillinger ble gjennomgått og kvalitetssikret av prosjektleder mot originalkildene.

De regionale workshops har gitt et rikt empirisk grunnlag for å belyse hvordan ulike arbeidsmåter og tilnærminger er tilpasset lokal praksis, og hva som eventuelt kan ha overføringsverdi til andre kontorer og kommuner.

Workshop på strategisk nivå

Prosjektet har frambrakt flere resultater som bør drøftes på nasjonalt strategisk nivå. Det gjelder for eksempel utfordringsbildet og rammene for Navs arbeid med midlertidig botilbud, ansvar og rollefordeling innenfor det boligsosiale området, forebygging av bostedsløshet og bidrag for at flere vanskeligstilte kan bo trygt og godt, samt eventuelle behov for presiseringer i lovverk og retningslinjer. I april ble det derfor arrangert en

egen workshop for aktører på statlig og strategisk nivå innenfor bolig og velferd. I workshopen deltok representanter for Arbeids- og velferdsdirektoratet, Husbanken, Helsedirektoratet, statsforvalteren i Trøndelag og statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus samt KS.

I workshopen presenterte forskerne resultater fra prosjektet som bakgrunn for drøftelser av temaene skissert over. Deltakerne hadde på forhånd fått tilsendt underveisnotatet med presentasjonen av casene, og et notat med korte introduksjoner om hovedfunn som utdypet de skisserte temaene.

Refleksjoner og innspill fra workshopen inngår i det empiriske materialet for drøftelser i sluttkapittelet.

2.4 Det samlede empiriske materialet og analyse

I denne sluttrapporten er oppmerksomheten rettet mot problemstillingen om hva som kan fremme god praksis ved Nav-kontorene. Det samlede empiriske materialet fra hele prosjektet danner grunnlag for analysene og framstillingene, men det er materialet fra casestudien og de tre regionale workshopene som er det primære datagrunnlaget for rapporten.

Utvalget av casene i studien er lite og strategisk valgt. Selv om analyser av intervjuene og funn ikke gir grunnlag for generaliseringer, så gir de omfattende dybdeinnsikt i både Navs arbeid med midlertidig botilbud og bolig for vanskeligstilte i et utvalg kommuner og konteksten for arbeidet. De tre regionale workshopene har bidratt til involvering av en rekke andre Nav-kontorer i refleksjonen om god praksis, og på denne måten gitt grunnlag for både å vurdere hvilke funn som har relevans utover de fem casekommunene og inkludere flere erfaringer.

Alle intervjuer i casestudien og notater fra workshopene er tematisk analysert ved hjelp av Nvivo. I analyseprosessen tok vi utgangspunkt i forhåndsdefinerte tema fra prosjektskissen og intervjuguider, men inkluderte også nye tema som framkom fra det empiriske materialet underveis. Analysen foregikk i flere omganger, der foreløpige analyser ble presentert i referansegruppemøter og workshops, som igjen frambrakte nye perspektiver og inngikk i den videre analyseprosessen.

2.5 Etikk

Fafo har sitt personvernombud i Sikt. Sikt har vurdert at opplegget for gjennomføring av datainnsamling og oppbevaring av data er i henhold til personvernreglene. Det er utarbeidet en datahåndteringsplan og avtale for samarbeid og utveksling av data mellom Fafo og Nova i prosjektet.

Vi har vært opptatt av at alle informanter i prosjektet skal vite at deres erfaringer har verdi for prosjektet og det de deler med oss blir behandlet på en ordentlig måte. Alle informantene har fått et informasjonsskriv om prosjektet hvor det også ble redegjort for hvordan informasjonen de deler med oss blir behandlet og planlagt formidlet. Mange ansatte i Nav og andre deler av kommunen har fått formidlet informasjonsbrevet og forespørsel om deltakelse fra ledere eller andre med overordnet ansvar på arbeidsplassen. I informasjonsskrivet og intervjuet har vi understreket at det er frivillig å delta, og at

det de formidler blir behandlet konfidensielt. Vi har erfart at mange informanter og deltakere i workshops har verdsatt muligheten til å formidle sine perspektiver og erfaringer, fordi de mener det er behov for oppmerksomhet om bolig for vanskeligstilte og Navs arbeid med dette.

De som trenger midlertidig botilbud eller hjelp med å få et trygt sted å bo, befinner seg i en vanskelig livssituasjon. Det er viktig at deres stemme blir hørt i et prosjekt som dette. Samtidig har vi vært opptatt av at de som er forespurt om intervju, forstår at deltakelse er frivillig, og at det å takke nei ikke får konsekvenser for deres relasjon til hjelpeapparatet eller de ansatte ved botilbudet de benytter. Alle er forsikret om at informasjonen de deler med oss, behandles konfidensielt.

De personene i midlertidig botilbud som har deltatt i intervju, fikk et gavekort på 200 kroner. Dette ble det informert om i informasjonsbrevet. Mange av informantene har svært begrenset økonomi, og vi var oppmerksomme på at en slik kompensasjon kan påvirke motivasjonen for å delta. Det er ikke enkelt å rekruttere informanter blant de som har fått hjelp med midlertidig botilbud. Vi setter pris på de som har stilt opp, og på tvers av casene har vi informanter i ulike alder og ulike livssituasjoner. Vi mener det har vært rimelig å gi en liten sum for å kompensere for tidsbruken deres, og at å unnlate det ville kunne framstå som urimelig overfor en gruppe som allerede befinner seg i en sårbar økonomisk situasjon.

I formidlingen fra prosjektet har vi vært opptatt av å få fram kunnskap og erfaringer fra alle involverte. De enkelte casene er ikke identifiserbare i analysene eller i sitater i sluttrapporten, bortsett fra der hvor det foreligger avholdte presentasjoner som vi kan vise til. Det er offentlig kjent hvem som har vært casene i prosjektet, og de er utfyllende beskrevet i et eget underveisnotat (Hansen & Flåto, 2026). Enkeltinformanter skal ikke kunne identifiseres.

Rapporten er ikke en evaluering av praksis ved Nav-kontorene eller kommunene, men har som mål å formidle kunnskap om forhold som kan bidra til god praksis for boligso- sial oppfølging i Nav.

3 Hvem søker midlertidig botilbud?

Å mangle et sted å bo kan ha svært ulike årsaker. For noen handler det om en enkeltstående akutt krise, men for andre kan det være en indikasjon på at den det gjelder befinner seg i en sårbar livssituasjon, økonomisk, sosialt eller helsemessig. I dette prosjektet er det derfor viktig å innhente kunnskap om hvem som søker hjelp med midlertidig botilbud. Hvem er vanskeligstilt på boligmarkedet, hvilke forhold øker risikoen for å være uten bolig, og er det særtrekk i gruppen som kan si oss noe om spesifikke behov om botilbud, oppfølgingsregimer, hjelp i overgangen til varig bolig? Ett av prosjektets tre hovedspørsmål er derfor: Hvem har behov for hjelp fra Nav til å finne midlertidig botilbud? Hva kjennetegner situasjonen til de som ber om slik hjelp, og opplever Nav en endring i hvem som trenger denne typen bistand?

Kapittelet er delt i to. Første del tar for seg Nav-kontorenes erfaringer med hvem som har behov for midlertidig botilbud. Andre del retter oppmerksomheten mot situasjonen til de brukerne som har deltatt i undersøkelsen, deres erfaringer med å få hjelp med midlertidig botilbud, erfaringer i boligmarkedet og hvilke forhold de mener har betydning for at de skal kunne etablere seg i en varig bolig. Samlet danner dette grunnlag for å identifisere noen grove brukerkategorier, basert på bakgrunn for boligbehovet, boligshistorikk og sårbarhetsfaktorer for videre etablering i varig bolig.

3.1 Nav-kontorenes beskrivelse

Spørreundersøkelsen til Nav-kontorene viste at mange har registrert en økning i søknader om hjelp med midlertidig botilbud, og at det er en sammensatt gruppe som ber om hjelp. De som oftest ber om hjelp, er personer med rusproblemer, kombinerte rus- og psykiske lidelser, eller med lettere rus- og psykiske helseproblemer. Dette er også de gruppene hvor flest vurderte at behovet hadde økt det siste året. Utover dette oppgir knapt tre av ti kontorer at det er flere unge under 25 år som ber om hjelp (Hansen & Bråten, 2025:19).

Flere informanter i fokusgruppene i Nav er opptatt av å poengtere at det ikke er én spesifikk gruppe som ber om hjelp med midlertidig botilbud. De som tar kontakt, er forskjellige, og det er mange ulike årsaker til at noen har behov for hjelp med å finne et sted å bo. Grupper som framheves er økonomisk vanskeligstilte, personer med gjeldsproblemer, og personer som står i en akutt vanskelig situasjon. Likevel ender beskrivelsene av hvem som ber om hjelp med midlertidig botilbud, ofte med å peke på at mange har ulike former for sårbarhet knyttet til sosiale og/eller helsemessige problemer. Helse er ofte knyttet til rus eller psykisk helse. En av informantene sier det slik:

Og si meg gjerne imot eller rett meg på det, men jeg har inntrykk av at det er flere med rusutfordringer eller virkelig sosiale utfordringer. Det er jo ikke så mange som står i jobb, som kommer og søker midlertidig bolig. Men mer de som går på flat sosialhjelp eller ... (deltaker i fokusgruppeintervju i Nav)

Nav-kontorene beskriver utfordringsbildet noe ulikt, men på tvers av kontorene peker de ansatte på en rekke overgangssituasjoner som kan utløse boligproblemer. Dette gjelder overganger i boligmarkedet, i sivil- og livssituasjon, mellom nivåer i helsetjenestene, mellom ulike regimer i kriminalomsorgen, og mellom land. Nedenfor har vi systematisert disse i en liste over overgangssituasjoner som de ansatte erfarer har bidratt til behov for midlertidig botilbud:

- Husleiekontrakt blir oppsagt, og personer med lave inntekter må finne ny bolig i et presset boligmarked.
- Utskrivelse fra spesialisthelsetjeneste uten at pasienten har et eget sted å bo. Dette gjelder særlig utskrivelse fra psykisk helsevern eller tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB).
- Løslatelse fra soning eller varetekt i fengsel, uten å ha egen bolig.
- Samlivsbrudd eller opphold i krisesenter hvor personen i etterkant ikke har et eget sted å bo.
- Retur til Norge etter lengre utenlandsopphold, eller familiegjeningforening hvor bolig ikke er klar.
- Vedtak om innvilget kommunal bolig, men ventetid for tildeling.
- Perioder med besøksforbud og omvendt voldsalarm hvor en person må bo utenfor sin opprinnelige bostedskommune/område.

Disse overgangssituasjonene illustrerer hvordan ikke bare situasjonen i boligmarkedet, men også andre samfunnsforhold og utviklingstrekk slår ut som et boligbehov i Nav. Et tydelig eksempel er endringen i bruk av omvendt voldsalarm. I 2024 ble det innført endringer i straffeprosessloven slik at det er lettere å ilegge personer med besøksforbud omvendt voldsalarm, altså en elektronisk fotlenke hvor alarm utløses om trusselutøver kommer inn i en definert forbudssone⁶. Økt oppmerksomhet om vold i nære relasjoner i samfunnet og denne forenklingen, har ført til en betydelig økning i bruk av dette tiltaket. Ved tre av de fem Nav-kontorene forteller ansatte om erfaringer med å ha gitt hjelp til midlertidig botilbud til personer med omvendt voldsalarm. Dette er personer som opprinnelig er bosatt innenfor forbudssonen, men som så har vært nødt til å finne et bosted utenfor denne sonen, ofte i en annen kommune. Informanter i Nav sier at for noen blir illeggelse av omvendt voldsalarm opprettholdt over tid, og da må personen kanskje få bistand til å etablere seg mer varig i den nye oppholdskommunen.

Det mest framtrepende eksempelet er likevel hvordan forhold i helsesektoren erfares å få betydning for boligbehov og Nav-hjelp. Nav-kontorene har erfart tilfeller hvor personer kommer til Nav direkte etter utskrivelse fra døgnopphold i spesialisthelsetjenesten. I noen tilfeller er Nav-kontoret kontaktet av sykehuset eller behandlingsinstitusjonen på forhånd, i andre ikke. De opplever at det i spesialisthelsetjenesten er press knyttet til utskrivelse fra døgnopphold, særlig opp mot helger. I enkelte tilfeller betyr det at en person som har vært innlagt, står i mottaket på Nav en fredag ettermiddag, uten bolig. I et kontor forteller de om en person som er utskrevet til tvungent psykisk helsevern uten døgnopphold (TUD), som har endt med å bo i midlertidig botilbud. Kontoret er klar over at dette ikke er i tråd med forskriften om tvunget psykisk helsevern uten døgnopphold i

⁶ [Ett år siden reglene ble endret – mangedobling av omvendte voldsalarmer – regjeringen.no](#)

institusjon⁷, der det framgår at personen skal ha opphold i egen bolig. I fokusgruppene drøfter Nav-ansatte hvordan de erfarer at nedbyggingen av døgnkapasitet innenfor psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB) bidrar til at behandlingsforløpene er kortere enn tidligere, personer skrives raskere ut, og at de får flere henvendelser fra brukere som har mer omfattende helseproblemer enn før.

Nav-ansatte beskriver også at personer som løslates fra soning eller varetekt, tar kontakt og ber om midlertidig botilbud. Det er ikke like utbredt som utskrivelser fra spesialisthelsetjenesten uten at bolig er på plass, men i to av casene opplever informantene at det nå er flere enn tidligere som løslates uten at Nav-kontoret har fått melding om boligbehov på forhånd. I begge tilfellene tilskriver de dette færre sosialfaglige ressurser i fengslene og redusert kapasitet til å følge opp innsattes behov før løslatelse.

Samlivsbrudd kan for noen føre til behov for midlertidig botilbud i en periode. Når dette tas opp i intervjuene, er det ofte knyttet til akutte situasjoner. Lav eller ingen egen inntekt og begrenset nettverk forsterker risikoen for at en slik situasjon kan gi behov for hjelp fra Nav. Noen i denne kategorien kan også være utsatt for vold i nære relasjoner. Da bidrar Nav av og til med kontakt med krisesenter. I andre tilfeller søkes det om midlertidig botilbud mens vedkommende har opphold på krisesenter.

I alle casene bortsett fra én beskriver Nav-ansatte at de har erfaringer med barnefamilier som trenger midlertidig botilbud etter at de kommer tilbake fra lengre utenlandsopphold. Det dreier seg ikke om mange familier, men det er en av årsakene til at behovet for midlertidig botilbud oppstår. Tilsvarende kan familieforening føre til behov for midlertidig botilbud, når familiemedlemmer ankommer Norge før boligen de skal bo i er klar.

Også strukturene i boligmarkedet spiller inn, både et presset leiemarked og en svært begrenset behovsprøvd kommunal boligsektor (Sørvoll mfl., 2025). For noen kan det være en lang overgangsperiode mellom innvilgelse og tildeling av kommunal bolig. I alle casene forteller Nav-ansatte om personer i midlertidig botilbud som har fått innvilget vedtak om kommunal bolig, men som venter på tildeling. Dette gjelder særlig personer med rus- og/eller psykiske lidelser, men også noen store barnefamilier.

Flere med rus- og psykiske helseproblemer trenger midlertidig botilbud

At Nav-kontorer opplever utfordringer med å bistå flere med alvorlige og sammensatte rus- og psykiske helseproblemer med midlertidig botilbud handler ikke bare om overgangen mellom nivåene i helsesektoren, men om at kommunene generelt har fått et større ansvar for bo- og tjenestetilbud til personer med rus- og psykiske helseproblemer (Hansen & Bråthen, 2025b). Nav-kontorene opplever at de møter flere brukere som har mer omfattende helseproblemer enn tidligere:

Det vi ser en del av, er kanskje at det er blitt mer rus og psykiatri med årene mot hva det var. Og dermed er det blitt flere i den gruppa som kanskje mangler bolig, og det er flere som trenger midlertidig bolig. (...) Og de er både mer rusa og mer sjuke enn hva de var for noen år siden (deltaker i fokusgruppeintervju Nav)

⁷ [Forskrift om tvungen psykisk helsevern uten døgnopphold i institusjon – Lovdata](#)

Intervjuene viser at det kan være vanskelig å finne både egnede midlertidige botilbud og å bidra med å finne varige boligløsninger for mange i denne gruppen. Flere av case-kommunene har, som vist i kapittel tre, mangel på boliger til særlig brukere med omfattende rus- og psykiske helseproblemer. Også Riksrevisjonen (2025) har pekt på mangel på egnede bo- og tjenestetilbud i kommunene til personer med samtidig rus- og psykisk lidelse (ROP). Tilsvarende finner Husbanken i en kommuneundersøkelse at kommunene opplever særlig mangel på tilgang til egnede boliger for personer med rus- og psykiske helseutfordringer (Husbanken, 2026b). Nav-kontorene erfarer at en del blir boende lenge i midlertidig botilbud, eller har gjentakende opphold. Noen av personene i denne gruppen har behov for ekstra tilpasninger, hvor dette fører til høye kostnader. Informanter beskriver at de i en del tilfeller må forholde seg til utagering og vold blant dem som søker hjelp, som krever at det gjøres ekstra vurderinger av egnet botilbud og at det kanskje må initieres samarbeid med andre tjenester. Dette er saker som kan kreve mye oppfølging. I en fokusgruppe konkluderer en av informantene en erfaringsutveksling om denne typen saker med å si:

Jeg har vært her i over 20 år, og jeg ser litt sånn ... ja. Jeg synes vi har mange flere av disse veldig krevende sakene enn vi hadde tidligere (deltaker i fokusgruppeintervju i Nav)

Økonomisk vanskeligstilte i et presset boligmarked

I alle casene beskriver Nav-ansatte at personer med lav inntekt sliter i det private utleiemarkedet. I spørreundersøkelsen oppga over halvparten av kontorene at husholdninger med primært økonomiske utfordringer som følge lav inntekt, gjeld eller andre økonomiske problemer, ofte eller noen ganger ba om hjelp med midlertidig botilbud. De fleste oppga at det var like mange i denne gruppen som året før, mens elleve av 84 kontorer oppga at det var blitt flere (Hansen & Bråthen, 2025:20–21).

Gjeldsproblemer er ifølge informanter ved Nav-kontorene en medvirkende faktor til behov for hjelp med midlertidig botilbud for noen. Gjelden kan begrense hvor mye de kan betale i husleie. I et fokusgruppeintervju spør vi om det er flere av de som søker midlertidig botilbud som er primært økonomisk vanskeligstilte nå enn tidligere. Informantene peker på at bildet er sammensatt, men konkluderer:

Men folk som ikke har søkt før, søker nå, og pensjonister, altså, eller ja, andre grupper, ja, og at de har behov for økonomisk rådgivning (deltaker i fokusgruppeintervju i Nav)

Nav-ansatte beskriver at personer med løs tilknytning til arbeidsmarkedet og lav inntekt som får oppsagt en leiekontrakt de har hatt en stund, vil slite med å finne en bolig de har råd til i dagens boligmarked. I noen tilfeller har de som ber om hjelp bodd hos venner og bekjente en periode mens de leter etter bolig, men til slutt vært nødt til å henvende seg til Nav.

Det er flere informanter blant Nav-ansatte som erfarer at noen som nå ber om hjelp, sliter fordi situasjonen i utleiemarkedet åpner for fortrenging. Utleiere kan i større grad enn tidligere velge hvem de leier ut til. Økonomisk vanskeligstilte som er avhengig av for

eksempel Nav-garanti for depositum, eller som har kjente sosiale problemer, kan ende bak i køen.

Barnefamilier

Det er relativt sett få barnefamilier i midlertidig botilbud, men antallet er som vist i innledningskapittelet økende (KOSTRA-data, SSB, 2026). Spørreundersøkelsen til Nav-kontorene viste at det kun var fire av 84 kontorer som svarte at barnefamilier ofte søker om midlertidig bolig. 23 oppga at det skjer av og til, mens de fleste svarte at dette skjer sjelden eller aldri. Åtte kontorer oppga at det var blitt flere henvendelser fra barnefamilier det siste året, men det var også åtte kontorer som oppga at det var blitt færre. I de fleste kontorene var nivået det samme som året før (Hansen & Bråthen, 2025:20–21).

Det varierer mellom Nav-kontorene i casestudien hvor vanlig det er at barnefamilier trenger midlertidig botilbud, men alle har erfaring med forespørsler fra familier. I noen av storbyene er det mange barnefamilier i midlertidig botilbud (Hansen & Flåto, 2026).

Nav-ansatte beskriver hvordan enkelte overgangssituasjoner kan skape behov for midlertidig botilbud blant barnefamilier. Det kan være retur til Norge etter lengre utenlandsopphold, familiegjennomflytning der bolig ikke er klar, eller akutte situasjoner i forbindelse med samlivsbrudd. Det kan også være vanskelig for familier med mange barn å finne egnet bolig, og familier med utenlandsk bakgrunn kan streve med å få innpass i et presset leiemarked. Det er også foreliggende studier som viser diskriminering av personer med innvandrerbakgrunn i leiemarkedet (Benedictow mfl., 2023). Husbankens kommuneundersøkelser viser også at barnefamilier med lav inntekt er blant gruppene som har dårlig tilgang på egnede boliger, i likhet med sårbare unge (Husbanken, 2026b).

Unge under 25 år

Spørreundersøkelsen viste også at det er flere unge som ber om hjelp med midlertidig botilbud. 18 av 84 kontorer svarer at unge under 25 år ofte ber om hjelp med midlertidig botilbud, 46 at det skjer noen ganger, og 23 kontorer svarer at det er flere unge som ber om hjelp nå enn forrige år (Hansen & Bråthen, 2025:20–21). I casene blir det ofte tatt opp at unge er en sårbar gruppe hvor det mangler tilpassede tilbud. Noen av de unge som tar kontakt, er i akutt krise. Det er eksempler på at unge som ber om hjelp med midlertidig botilbud etter krangler med foreldre, eller unge som har det vanskelig etter familiegjennomflytning, når de skal være en del av en stor familie igjen. I tilfeller med svært unge brukere (i videregående skolealder) erfarer en del informanter at det kan være komplisert å avklare rettigheter fordi forsørgelsesplikten er uklar (jf. barneloven § 68, som sier at foreldre kan ha forsørgelsesplikt utover 18 år når barnet er i vanlig skolegang⁸).

Det er informanter som vektlegger at en del unge som søker midlertidig botilbud, har sammensatte utfordringer, rusproblemer, psykisk uhelse eller traumer. Det er informanter som er bekymret for at de observerer flere yngre med alvorlige rusproblemer og psykisk uhelse. I én fokusgruppe forteller deltakerne om et miljørettet prosjekt i Nav-kontoret, hvor de jobber tett og helhetlig for at en gruppe unge skal kunne ha en

⁸ [Lov om barn og foreldre \(barnelova\) – Lovdata](#)

selvstendig livssituasjon, delta i utdanning eller arbeid. I prosjektet erfarte de at mange av de unge ikke hadde et stabilt sted å bo, og at arbeid med å bidra til en trygg bosituasjon hadde tatt mye mer ressurser enn forutsett.

Ofte beskrives det at unge sårbare kan ha en uoversiktlig bosituasjon, at de ofte bor tilfeldig hos venner og bekjente og mangler et fast bosted. I det nevnte oppfølgingsprosjektet var utgangspunktet unge som mottok økonomisk sosialhjelp eller som sto i fare for å bli avhengige av økonomisk bistand. Ved flere Nav-kontorer pekes det på at unge kan unndra seg oppfølging og først tar kontakt i krisesituasjoner, når eget nettverk ikke lenger strekker til.

Hvorfor ikke enda større behov?

Nav-ansattes beskrivelse av hvem som ber om hjelp med midlertidig botilbud viser at flere med sosiale problemer eller en sårbarhet knyttet til helse- og sosiale forhold strever i boligmarkedet. I en tid med et økende press i boligmarkedet og økte levekostnader, kunne man kanskje forventet at enda flere lavinntektshusholdninger ville skyves ut i midlertidighet.

Det er mange årsaker til at vansker med å klare å betale boligutgifter ikke slår ut som et behov for hjelp med midlertidig botilbud. Mange kan kanskje mobilisere sitt personlige nettverk for å klare en vanskelig situasjon. I tillegg er det andre former for hjelp fra Nav som kan forebygge behov for midlertidig botilbud. I flere casekommuner har Nav deltatt i restanseprosjekter, som gjør at Nav blir varslet når personer i kommunal bolig har opparbeidet husleierestanse, og kan følge opp dette. En informant beskriver det slik:

Jeg vil si at det er en stor økning av at folk søker om økonomisk bistand, og at det er mye mer gjeldsproblematikk og sånn, men akkurat at det gjør at de trenger midlertidig bolig, det vil jeg ikke si (deltaker i fokusgruppeintervju, Nav)

Personer tar kontakt med Nav fordi de har behov for økonomisk bistand, råd og veiledning, eller gjeldsrådgivning. Noen har en inntekt som i utgangspunktet skulle dekke boutgiftene, men hvor andre forhold skaper økonomiske vansker.

Et par tilfeller hvor det er mye gjeld, og det er så mye rot i økonomien at de ikke vet hvordan de skal få det til. Så de trenger gjerne gjeldsrådgivning her fra Nav i tillegg, da (...) Noen slike caser er vanskelige, full jobb, grei lønn, men alene med barn og veldig mye gjeld, vanskelig å få klarhet i hvor mye de kan betale i leie på det private markedet (deltaker i fokusgruppeintervju, Nav)

Økt press i boligmarkedet og flere år med høye levekostnader har ført til at flere har fått en vanskelig situasjon og strever med å betjene boutgiftene sine. Nav kan da gi ulike former for bistand for å bidra til at de kan mestre utfordringene og unngå å bli uten et sted å bo. Intervjuer med Nav-ansatte viser at de opplever at det er flere enn tidligere med primært økonomiske utfordringer som søker om midlertidig botilbud, men samtidig at de fleste som er i en slik situasjon har flere sosiale problemer og at helse ofte er en del av utfordringsbildet. Nav-kontorene opplever at personer med rus- og psykiske helseproblemer er blant dem som ofte har behov for hjelp.

3.2 Personer som har fått hjelp med midlertidig botilbud

Intervjuene med beboere i midlertidig botilbud utfyller bildet fra Nav-ansatte, om hvordan lavinntekt skaper sårbarhet i et presset boligmarked, men også hvordan ulike sosiale og helsemessige problemer forsterker denne sårbarheten. De 14 informantene utgjør ingen homogen gruppe, hver enkelt har en unik livssituasjon og bolighistorie. Noen har havnet i en akutt situasjon med behov for midlertidig botilbud, mens andre har en lengre historikk med ustabile boforhold og en vanskelig livssituasjon. Flere har rus- og psykiske helseproblemer, og noen har hatt gjentatte opphold i midlertidig botilbud.

Noen av informantene har bodd stabilt i egen bolig over lang tid, men så har de vært nødt til å flytte. For to av informantene har de fått oppsigelse som følge av at eier skal disponere boligen selv eller pusse opp. Begge har lav inntekt, den ene er mor med flere små barn, den andre en enslig eldre mann. Ingen av de har klart å finne en ny leilighet, og på intervjutidspunktet har de bodd flere måneder i midlertidig botilbud. I andre tilfeller skyldes den akutte boligkrisen samlivsbrudd. Noen av samlivsbruddene framstår som dramatiske. For en mor med barn er oppholdet i midlertidig botilbud avgrenset til innflyttingsdato i en egen bolig. Nav har bidratt med hjelp i en vanskelig overgangsperiode. For andre framstår det som at mulighetene for å finne en fast bolig er relativt god, men uavklart.

Andre informanter har en mer ustabil bolighistorikk, men lite erfaring med hjelp fra Nav. Noen av informantene er yngre og i etableringsfasen. Her er bolighistorikken preget av perioder med korttidsleie og uformelle boforhold, inkludert perioder hos venner og bekjente, noe som har vist seg å være vanskelig etter hvert.

De fleste informantene har en bolighistorikk preget av langvarig ustabilitet og en marginal posisjon på boligmarkedet. Blant informantene er det flere som har hatt perioder med institusjonsopphold, flere har vært innlagt til behandling, noen få har sonet i fengsel. Flere har bodd lenge i midlertidig botilbud, eller har gjentatte perioder i midlertidig botilbud.

Det kommer fram ulike sårbarhetsfaktorer for bostedsløshet. Felles for informantene er at de har lav eller ustabil inntekt. Vi ser at lite nettverk kan gjøre det vanskelig å få hjelp fra venner og bekjente ved samlivsbrudd eller andre overganger. Utenlandsk bakgrunn kan også forsterke en slik sårbarhet. Å ha flere barn kan gi færre muligheter i et presset marked. Andre faktorer som kan gjøre det vanskelig å etablere seg i egen bolig er gjeld, svak eller ingen tilknytning til arbeidsmarkedet, avbrutt utdanning. For en informant er uavklart oppholdsstatus en særlig utfordring. For flere er rus- og/eller psykiske helseproblemer den tydeligste sårbarhetsfaktoren, noe som også stiller særskilte krav til hva som vil være en egnet bosituasjon.

Både livssituasjon og hva som utløser behovet for midlertidig botilbud, varierer. En informant beskriver hvordan hun lenge har forsøkt å finne en leilighet hun har råd til, og i mellomtiden har hun bodd hos venner og ulike løsninger de har kunnet bidra med, men til slutt klarte hun ikke å leve så ustabilt lenger:

Jeg kan ikke bare bo sånn lenger. Så jeg bare kom og søkte nødbolig (kvinne, i midlertidig botilbud)

Dette var første gang informanten ba om hjelp fra Nav. I andre enden er informanter som har gjentatte opphold i midlertidig botilbud og andre steder. En av informantene er frustrert og forteller om en slitsom periode med flere ulike midlertidige botilbud.

Nå har jeg bare dansa rundt i Navs dans ... Jeg har bodd seks eller syv forskjellige steder i år. Ja. Så det begynner å hjelpe nå (mann, i midlertidig botilbud)

Informantene kan ha behov for ulik form for hjelp. En av informantene har opparbeidet seg gjeld, noe som gjør situasjonen hans vanskelig.

Jeg trenger egentlig ... at de hjelper meg med gjeld og sånn (mann, i midlertidig botilbud)

Han håper Nav kan hjelpe ham med å håndtere gjeldssituasjonen, men er også opptatt av å finne jobb og få inntekt. Gjeldsproblematikk kan ha mange årsaker, som bolig, forbruk, avbrutte studier, skatt, men blant informantene er det også eksempel på at illegitim gjeld kan være en utfordring. En informant slår fast at alt er vanskelig når det gjelder bolig og økonomi, «jeg har ingen penger», dette er blant annet fordi han har narkogjeld.

Noen informanter er i en situasjon der oppholdet i midlertidig botilbud sannsynligvis vil være kortvarig, og der de relativt raskt kan flytte inn i egen bolig. En av informantene har gått gjennom et samlivsbrudd og funnet en leilighet hun kan flytte inn i om noen uker. I mellomtiden bor hun i midlertidig botilbud.

For andre er det ulike forhold som gjør at veien til egen bolig kan bli lang. Diskriminering i utleiemarkedet er en slik faktor. En informant med flere barn forteller at utleiere stiller mange spørsmål om jobb, inntekt og barn, og at hun forstår at svarene hennes ikke er de riktige: «så hører jeg ingenting». Hun har ikke-norsk bakgrunn og et begrenset nettverk å støtte seg på i boligsøket. En eldre informant beskriver den samme opplevelsen av å ikke nå fram:

Jeg tror det er seks eller syv ganger jeg har fått tommel ned (...) Er på visning eller folk sier de skal ringe opp, og så ringer de ikke opp igjen. Sier til meg selv, stå på, men det er tøft (mann, i midlertidig botilbud)

Flere har erfaring med at det er vanskelig å finne en leilighet de har råd til, at det pristaket de har, gir svært begrensede muligheter. En informant forteller at hun har snakket med Nav om hvor høy leie hun kan klare, og konkluderer med at det pristaket gjør det veldig vanskelig å finne noe for seg selv. Muligheten begrenser seg til bofellesskap eller å dele leilighet med andre. Noen har erfaring med at det å være avhengig av Nav-garanti er et stigma og bidrar til at de ikke blir tatt til betraktning hos utleiere. Mange reflekterer over at de er i en sosialt vanskelig situasjon, og at det gjør at huseiere heller velger andre leietakere.

Særlig blant informantene med rus- og psykiske helseproblemer er det noen som har særlige behov knyttet til en egnet bolig. Det kan handle om beliggenhet og da om mulighet for skjerming fra rus. Noen gir også uttrykk for at de ønsker oppfølgingstjenester for å mestre livet i egen bolig. Flere har søkt, eller er i ferd med å søke, kommunal bolig,

ofte med bistand fra Nav, men i noen tilfeller også med hjelp fra ansatte i det midlertidige botilbudet. De to informantene som har bodd lengst i midlertidig botilbud, har fått vedtak om kommunal bolig, men venter fortsatt på tildeling.

Informantenes erfaringer med opphold i midlertidig botilbud er svært ulike. Noen beskriver oppholdet som kortvarig, de vil snart være etablert i en ny bolig. Andre opplever en form for innlåsing; de kommer ikke videre, møter diskriminering i det private leiemarkedet, og kvalifiserer ikke for kommunal bolig. For noen er oppholdet en inngang til hjelp og videre etablering i egen bolig. Andre igjen beskriver midlertidig botilbud som nærmest det eneste de kan regne med, de har lang erfaring med marginalisering, og det midlertidige botilbudet inngår i en lengre kjede av ustabile boforhold.

En systematisert framstilling av risiko og sårbarhet i boligmarkedet

I analysen av brukerintervjuene har vi, som vist over, belyst temaer som bakgrunn for behov for hjelp med midlertidig botilbud, bolighistorikk, boligønsker og -planer, samt ulike sårbarhetsfaktorer som kan påvirke mulighetene i boligmarkedet. Analysen er sett i sammenheng med det bildet Nav-ansatte tegner av hvem som har behov for hjelp med midlertidig botilbud. I tabell 3.1 presenterer vi en systematisering av analysen, hvor brukerne er kategorisert etter bakgrunn for boligbehov og en samlet vurdering av boligmarkedsposisjon.

Tabell 3.1. Brukerne kategorisert etter betegnelse av bakgrunn for opphold i midlertidig botilbud, tidligere bolighistorikk, utløsende hendelse for å være uten bolig, underliggende sårbarhetsforhold, vurdert boligmarkedsposisjon og videre ønsket boligsituasjon.

Type	Betegnelse (bakgrunn)	Bolighistorikk	Utløsende hendelse	Underliggende sårbarhet	Planlagt/ønsket bolig-situasjon	Markedsposisjon
A	Boligtap – fastlåst	Stabil leie	Oppsigelse utleiebolig (salg/oppussing)	Lav inntekt, flere barn, innvandrerbakgrunn, alder	Privat leie, men får ikke innpass. Søkt kommunal bolig, avslag	Svak
B	Økonomiske barrierer – etableringsfase	Uformelle boforhold, korte leieforhold	Ikke mulig å bo hos venner/nettverk lenger	Ustabil/lav inntekt, gjeld, innvandrerbakgrunn	Ønsker å etablere seg i privat bolig	Middels
C	Relasjonelle brudd – overgang	Felles bolig med samboer/ektefelle	Samlivsbrudd, vold i nære relasjoner	Lav inntekt, barn, begrenset nettverk, voldsutsatt, psykisk helse	Rask reetablering i privat bolig	Relativt sterk/middels
D	Ustabilitet – marginalisering over tid	Ustabil: hospits, institusjon (TSB/psykiatri/fengsel), perioder egen bolig	Brudd, fravikelse, boligskade, utskrivelse fra behandling, løslatelse fra fengsel, besøksforbud	Rus, psykisk sykdom, lav inntekt, gjeld	Kommunal bolig, flere med oppfølging, enkelte privat bolig	Svært svak
E	Fra stabilitet til ustabilitet og forsterket marginalisering	Stabil bolig, men periode med innleggelse, eller soning	Utkastelse, oppsigelse utleie ulike årsaker, livskriser	Psykisk helse, omsorgsansvar, lav inntekt, migrasjon/uklare rettigheter	Egnet bolig (kan være privat), hensyn til behov tilgjengelighet, for skjerming fra rus/vold	Svak

Tabellen synliggjør brukernes posisjon på boligmarkedet og deres boligbehov. Den viser ulike forhold ved livssituasjon og risikofaktorer for bostedsløshet, som kan ha betydning for hvilken hjelp, hvilke botilbud og hvilke tjenester de har behov for. Tabellen speiler i stor grad det bildet Nav-ansatte gir av hvem som trenger hjelp med midlertidig botilbud, men gir samtidig et mer omfattende innblikk på livssituasjon, sårbarhet og posisjon på boligmarkedet. Kategoriene (A–E) er grove og ikke gjensidig utelukkende. Noen informanter kan plasseres i flere kategorier, og skillene mellom dem er ikke vanntette. Dette illustrerer også at det for mange ikke er én enkelt årsak, men flere sammensatte forhold som ligger bak situasjonen hvor de står uten egen bolig.

Samtidig er det et helt tydelig skille i materialet, og det er mellom dem som faller ut av det som framstår som en ellers relativt stabil bosituasjon (A og C) og dem som har det vi kan betegne som en langvarig marginal posisjon på boligmarkedet og en sammensatt sårbarhet (D og E). Kategori B er i en form for mellomposisjon.

Noen har sårbarhetsfaktorer som gjør det vanskelig å finne varig bolig i markedet, mens andre sannsynligvis vil være etablert i ny bolig etter en kortere overgang. For noen er sårbarhetsfaktorene så sammensatte at de tilsier behov for en helhetlig tilnærming for å oppnå en varig og trygg bosituasjon. Dette gjelder tydelig for gruppene hvor det tegner seg et bilde av langvarig marginalisering (D og E), men også for yngre i kategori B – hvor målet om egen bolig kanskje blir mer oppnåelig hvis det sees i sammenheng med støtte til livsmestring, kvalifisering og arbeid.

3.3 Oppsummering

Det er en mangfoldig gruppe som ber om hjelp med midlertidig botilbud. Nav-kontorene opplever at det er flere primært økonomisk vanskeligstilte enn tidligere som har behov for hjelp, men at de fleste som ber om hjelp har flere sosiale og helsemessige utfordringer. Det beskrives en sosial utvidelse av gruppen, hvor økonomisk sårbarhet i større grad enn tidligere kan gi akutte boligproblemer. Det er unge, barnefamilier og personer i overgangssituasjoner. Samtidig ser vi at de som var vanskeligstilt på boligmarkedet tidligere nå er blitt mer utsatt, og at dette særlig gjelder personer med rus- og psykiske helseproblemer.

Det finnes overgangssituasjoner som kan innebære en risiko for bostedsløshet: samlivsbrudd, oppsigelse av leiekontrakt, fravikelse, utskrivelse fra spesialisthelsetjenesten, løslatelse fra fengsel, illeggelse av omvendt voldsalarm, og ventetid på tildeling av innvilget kommunal bolig. Dette illustrerer at bolighenvendelser til Nav ikke bare drives av forhold i boligmarkedet, men også innenfor andre samfunnsområder.

En kategorisering av beboere i midlertidig botilbud etter utløsende bakgrunn for bostedsløshet, bolighistorikk, sårbarhetsfaktorer og boligbehov, illustrerer at de kan ha ulikt behov for hjelp for å få en egnet varig bolig. Noen er primært økonomisk vanskeligstilte i en akutt krise og vil kunne etablere seg i egen bolig relativt raskt, med noe veiledning og økonomisk bistand. Andre har en situasjon hvor forhold som gjeld, rus- og psykiske helseproblemer, manglende nettverk eller innvandrerbakgrunn, kan føre til en svakere markedsposisjon og et mer omfattende hjelpebehov.

Strukturelle forhold gjør veien fra midlertidig til varig bolig lang for mange: diskriminering i det private leiemarkedet, lav betalingsevne i et marked med stigende priser, lang ventetid på kommunal bolig, og begrenset tilgang på egnede bo- og tjenestetilbud. Blant dem som har bodd lengst i midlertidig botilbud finner vi personer som allerede har vedtak om kommunal bolig, men venter på tildeling. For personer med langvarig marginal bolighistorikk er midlertidig botilbud ofte ikke et unntak, men et ledd i en lengre kjede av ustabile boforhold.

4 Hjelp med midlertidig botilbud

Det finnes ingen fast mal eller retningslinjer for hvordan Nav-kontorene skal gi hjelp med midlertidig botilbud. Sosialtjenesteloven og tilhørende rundskriv legger rammer for arbeidet, men det er ikke spesifikke sosialfaglige metoder, modeller, eller verktøy som er særlig knyttet til hvordan Nav skal ivareta ansvaret for hjelp med midlertidig botilbud.

En sentral problemstilling i dette prosjektet er, hva karakteriserer vellykket praksis ved Nav-kontor når det gjelder å finne egnede midlertidige botilbud og rask overgang til varig bolig. I dette kapittelet ser vi på første del av dette, hjelp med midlertidig botilbud. Hjelp med overgang til varig bolig er tema for kapittel 6. Vi går nærmere inn på hvordan hjelp med midlertidig botilbud foregår, er organisert, og hva informanter i prosjektet mener karakteriserer god praksis. Kapittelet bygger primært på analyse av intervjuer med Nav-ansatte, men også beboere i midlertidig botilbud og andre aktører i casekommunene samt vurderinger i workshops med Nav-ansatte.

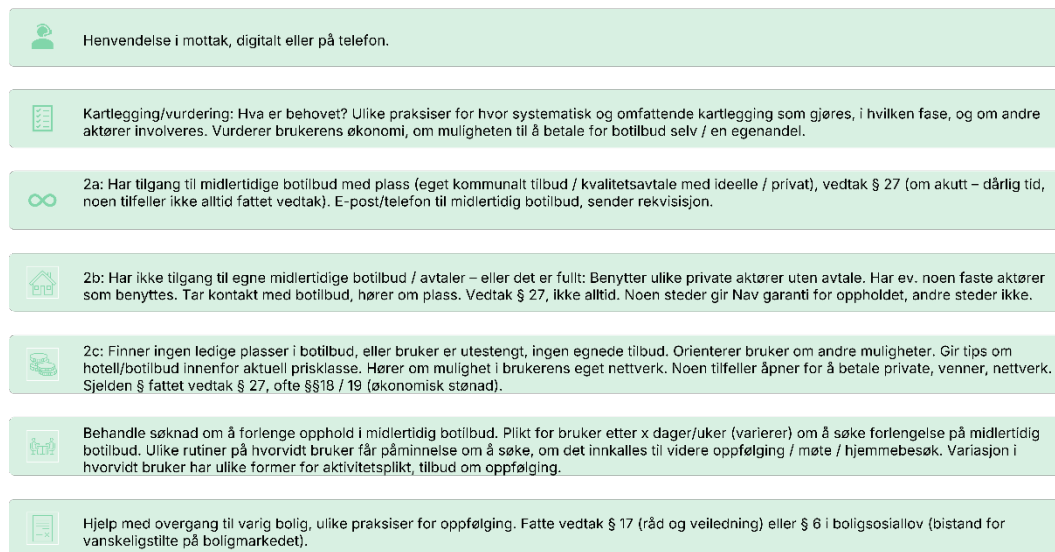
4.1 Et område med mange oppgaver

Hjelp med midlertidig botilbud i Nav-kontorene kan inkludere en rekke ulike oppgaver. I kapittel tre viste vi at det er en mangfoldig gruppe brukere som trenger hjelp og noen av dem har behov for mer bistand og oppfølging enn andre. Hjelp med midlertidig botilbud er en individuell tjeneste som må tilpasses brukerens behov. En ansatt i Nav beskriver at arbeidet med midlertidig botilbud er omfattende:

Når de tar kontakt med oss, så må det nesten skje med en gang. Du må bare legge fra deg det du har og gå ned hvis det står folk i mottaket. En sak kan kreve ganske mye tid. For du må gjerne ringe til ulike instanser og finne ut av forskjellige ting. Du må kartlegge hvem denne personen er. Hvor kommer du fra, hvor bodde du før, hva trenger du? Hvordan er familiesituasjonen? Kanskje skal vi koble på andre instanser som vi skal samarbeide med, for å få de ut i et annet godt botilbud. Kanskje henvise til helse- og velferd, til kommunal bolig. Og så har vi kontakt jevnlig mens de bor i midlertidig botilbud. Det er voldsomt krevende oppfølging. (deltaker i fokusgruppeintervju i Nav)

Ut fra casestudien og drøftelser i workshops med ansatte i Nav har vi laget en skissert framstilling av oppgaver innenfor området «hjelp med midlertidig botilbud» (figur 4.1).

Figur 4.1. Ulike oppgaver i hjelp med midlertidig botilbud i Nav.



Den videre framstillingen i kapittelet følger prosessen slik den er skissert i figuren.

4.2 Henvendelse til Nav og kartlegging av behov

Hjelp med midlertidig botilbud starter med at innbyggere uten et sted å bo henvender seg til Nav. Intervjuene med personer i midlertidig botilbud viser at det varierer hvordan første henvendelse foregår. Noen har søkt digitalt og deretter snakket med en veileder på telefon, noen har ringt, og en del har møtt opp i mottaket til Nav og bedt om hjelp. Det er også noen som har fått hjelp av en annen tjeneste til å søke. En beboer vi snakket med, sier at han aldri har søkt selv, men det ambulante uteteamet i kommunen ordnet at han fikk plass i det midlertidige botilbudet. Enkelte var i en akutt situasjon og fikk et sted å bo samme dag, mens andre har måttet vente flere dager eller lenger.

Kartlegging av behov

Når en person søker om midlertidig botilbud, er første trinn kartlegging av personens utfordringer og behov. Mottar Nav søknad fra en person som er en kjent tjenestemottaker, betyr det at de har noe informasjon om den enkeltes situasjon, men når personer ikke tidligere er kjent for Nav krever det mer kartlegging. Det hender at personer henvender seg i mottaket eller ringer rett før stengetid. Da er det kanskje begrenset mulighet for omfattende kartlegging, og de ansatte må følge det opp i etterkant.

Systematisk kartlegging er et punkt som veldig ofte blir framhevet som grunnleggende for god hjelp. Kartlegging har både en praktisk funksjon, som å avklare rett til midlertidig botilbud og bidra til at den som har behov for tak over hodet får et riktig tilbud om midlertidig botilbud, og en relasjonell funksjon, som grunnlag for individuelt tilpasset oppfølging. Flere mener det er viktig at det fra første møte blir kartlagt med tanke på at personen skal få bistand til raskt å komme over i varig bolig. Kartlegging har tre konkrete formål:

1. avgjøre rett til midlertidig botilbud
2. gi grunnlag for å vurdere hva som vil være et egnet botilbud
3. legge grunnlag for videre arbeid mot varig løsning

Det er ulike tidspunkt og nivåer for kartlegging. Det kan være en innledende kartlegging i mottak (noen steder med et standardskjema) og en mer inngående kartleggingssamtale med veileder. Noen steder hvor det er tett samarbeid mellom Nav og midlertidig botilbud, så kan de ansatte bistå i kartlegging under brukerens opphold hos dem. Det er eksempler på at Nav og kommunalt midlertidig botilbud har samme journalsystem, og hvor det er avklart at ansatte i botilbudet bidrar i kartleggingen (og oppfølgingen) av de som oppholder seg der. Det er også midlertidige botilbud driftet av ideelle hvor ansatte innhenter samtykke til samarbeid med Nav og bidrar i kartlegging både ved innflytting og løpende under oppholdet.

Møte med Nav og kartleggingsområder

Personer kan henvende seg til Nav på ulike måter, og det er forskjellige rutiner for videre prosedyre. I en fokusgruppe i et Nav-kontor beskriver deltakerne følgende rutine; når en person henvender seg i mottaket, tar de som står der kontakt med boligansvarlig. Før boligansvarlig går ned for å møte vedkommende, søker de opp personen i journalsystemet for å se om det er informasjon de bør kjenne til. De ansatte i mottaket deler ut et kartleggingsskjema som brukeren kan begynne å fylle ut. Kartleggingen er bred og dekker:

- bostedshistorikk
- familiesituasjon
- økonomi
- rus og helse
- nettverk

Nav-ansatte med boligansvar benytter informasjonen fra skjemaet som grunnlag for samtale med brukeren. Noen ganger går de gjennom kartleggingsskjemaet muntlig sammen med den som søker midlertidig botilbud. Målet er å avklare hvem personen er, hva behovet er, om personen har rett til midlertidig botilbud, hvilket tilbud det er behov for, og om vedkommende kan betale noe selv.

Lignende prosesser beskrives i andre kontorer, hvor ansatte i mottaket gjør en kort vurdering før involvering av relevant veileder. Veileder foretar en mer strukturert kartlegging. I en case beskrives en systematisk kartleggingssamtale som omfatter brukerens egenressurser, framtoning, livssituasjon, økonomi, rus- og psykisk helse, og behovet for veiledning. Hensikten er å få et grunnlag for videre tilpasset hjelp og oppfølging. En Nav-veileder slår fast: «Vi må vite hvordan vi skal jobbe med denne personen for å få personen fortest mulig ut». Som del av de innledende kartleggingene er det mange som gjør en vurdering av hvilken bolig det er behov for videre. Nav-veileder vurderer om det kan være aktuelt med en bolig i det private markedet og eller en kommunal bolig, eller om det er aktuelt med et mer omfattende bo- og tjenestetilbud. Denne avveiningen har betydning for hvilken oppfølging Nav skal gi, om det er behov for involvering av andre tjenester i kommunen og om det må søkes om kommunal bolig.

Nav-ansatte som møter brukeren, kan også hjelpe vedkommende med å fylle ut søknad om midlertidig botilbud som del av den innledende samtalen. Det er informanter som jobber i kontorer hvor de ikke har et formelt søknadsskjema, men hvor søknad oftest

mottas muntlig. Det er også beskrivelser av at Nav-ansatte må bistå med å framskaffe dokumentasjon på økonomi, kontooversikt og skattemelding, som grunnlag for å vurdere egenbetaling. Når tilgangen til informasjon er vanskelig, kan dette ta tid, noen mangler kanskje BankID eller andre forutsetninger for å skaffe oversikt over økonomien.

Kartlegging av økonomi inngår i vurderingen av rett til hjelp med midlertidig botilbud. Har personen inntekt eller oppsparte midler som tilsier at vedkommende kan betale for ordinær overnatting, vil det ofte føre til avslag eller veiledning om å finne et sted selv. En informant sier at når den som søker midlertidig botilbud, har egne midler, da vurderer de at personen har penger til å klare seg selv, og har i slike tilfeller gitt avslag på midlertidig botilbud. Personen oppfordres til å ta inn på hotell eller benytte Airbnb. Samtidig er det en individuell vurdering. Arbeidet med midlertidig botilbud, som annet sosialfaglig arbeid i Nav, er basert på skønnsvurderinger. Selv om personen har noen egne midler så kan vedkommende mangle et sted å bo neste natt og ikke være i stand til å finne et sted selv.

Flere Nav-ansatte tar opp betydningen av å gi en «realitetsorientering» til innbyggere som henvender seg med boligbehov. I praksis innebærer dette at de mener det er viktig å formidle at midlertidig botilbud er en nødløsning beregnet for dem som ikke har mulighet til å finne noe selv, hva slags tilbud som faktisk er tilgjengelig, og at det kreves egenbetaling. Nav-ansatte har erfaring med at noen personer takker nei når de får vite hva tilbudet konkret innebærer, enten på grunn av egenbetalingen, standarden på tilbudet eller beliggenheten. Andre velger å ikke søke etter første samtale med Nav, de opplever kanskje at de heller må forsøke å finne et sted selv eller se om det er andre muligheter.

Denne innledende «realitetsorienteringen» kan tolkes på to måter. Den kan fungere som en utsilingsmekanisme som skiller dem som faktisk trenger hjelp, fra dem som har alternativer, men den kan også innebære en risiko for å skyve vanskeligstilte ut i tilfeldige og usikre løsninger. En veileder forteller at tre av de personene uten bolig som vedkommende følger opp, bor i midlertidig botilbud, mens to andre «sover rundt». De to som ikke har et eget sted å bo har sagt nei til midlertidig botilbud. En annen forteller om en ung person som mottar oppfølging fra Nav for bedring av sin livssituasjon, men som ikke har et sted å bo.

Han leter. Så litt rundt på sofaer og sånn. Han ønsker ikke tilbudet som vi har (Nav-ansatt i fokusgruppe, om bruker som takker nei til midlertidig botilbud)

Det er Nav-kontorer hvor informanter sier de har rutine for å spørre om personen kan finne et sted å bo, enten hos familie eller venner. Begrunnelsene varierer. I noen tilfeller argumenterer ansatte med at dette kan være et bedre alternativ, særlig når det tilgjengelige botilbudet ikke er egnet. I andre tilfeller framstår oppfordringen mer som en strategi for å redusere antallet som søker midlertidig botilbud. For personer som har et begrenset nettverk, eller kanskje allerede har benyttet dette hyppig, kan resultatet bety at de er uten et trygt sted å sove.

Kartlegging i en akutt situasjon

Det hender at en person kommer til Nav eller tar kontakt for hjelp med et sted å bo rett før stengetid, eller det er en veldig prekær situasjon med liten mulighet for kartlegging. I slike situasjoner kan det viktigste være å sikre tak over hodet.

Det kan være sånn at første dag de kommer, skal ha nødbolig, de kommer her si kvart på to. Vi stenger to, så er det litt sånn. OK, men da må jeg i hvert fall sikre den personen plass, og da sender man som regel en garanti uansett for en uke. Bare sånn. Ja.

Det er liksom prosedyren (deltaker i fokusgruppeintervju i Nav)

Det er variasjoner i praksis når det gjelder akutt sikring av et sted å bo, og dette kan handle om flere forhold. Tilgang til midlertidige botilbud, etablerte krav til kartlegging, ønsker om å sjekke ut hvorvidt personen har andre mulige løsninger, kan være noe som spiller inn.

Intervjuer med personer i midlertidig botilbud viser at det kan variere hvor raskt Nav klarer eller velger å skaffe et midlertidig botilbud. En voldsutsatt informant, opplevde en dramatisk situasjon med utkastelse, og fikk gjennom Nav et egnet botilbud samme dag. Informanten hadde allerede en relasjon til Nav. En annen søkte digitalt før utskrivelse fra døgnbehandling og fikk plass i et midlertidig botilbud med bemanning i løpet av få dager. Andre beskriver mer krevende prosesser. En av informantene var bostedsløs i nærmere et halvt år og bodde hos ulike bekjente, før han fikk tildelt plass i et midlertidig botilbud. Han sier han hadde kontakt med Nav flere ganger, men vi vet ikke hvilke vurderinger som førte til at han ikke fikk et botilbud tidligere. En annen forteller at han tilbrakte en uke med sofasurfing etter kontakt med Nav fordi hans økonomiske situasjon var uoversiktlig. Midt i en krise måtte han bruke tid på å dokumentere sin egen økonomi for Nav.

I en fokusgruppe beskriver Nav-veilederne en spenning mellom å handle raskt, fordi personen trenger et sted å sove neste natt, og å kartlegge grundig nok til å avdekke for eksempel rusproblematikk eller andre forhold som avgjør hvilket botilbud som er egnet. Flere har erfart at feil plassering kan få konsekvenser både for personen selv og for Navs forhold til den som tilbyr botilbudet (se utdypning i kapittel 5).

4.3 Å finne et egnet midlertidig botilbud

I innledningskapittelet beskrev vi at det midlertidige botilbudet er begrenset og varierer betydelig mellom kommuner. Fra kommunale, private og ideelle tilbud med og uten kvalitetsavtaler, til ordinære hotell og campingplasser. Variasjonen gjelder både hvilke grupper tilbudene er rettet mot, i hvilken grad de har bemanning og oppfølging, og om det primært er et ordinært overnattingssted.

Ansatte i Nav beskriver, i tråd med deres erfaringer med hvem som ber om hjelp med midlertidig botilbud, behov for et differensiert tilbud, tilpasset ulike grupper og livssituasjoner: barnefamilier, unge, personer med rusproblemer, kvinner i sårbare situasjoner og personer med sammensatte behov.

Forsvarlig plassering i midlertidig botilbud forutsetter grundig kartlegging av personens behov, og kjennskap til de tilgjengelige botilbudene er også viktig. Dette er et av læringspunktene en gruppe i workshopen i deler:

Viktig å kjenne godt til tilbudet hos leverandører av midlertidig bolig for å sikre forsvarlig og riktig plassering (læringspunkt fra workshop)

Det varierer i hvilken grad ansatte ved Nav-kontorene kjenner botilbudene de benytter. For kommunale tilbud og tilbud med kvalitetsavtale foreligger det som regel beskrivelser av målgruppe og hvordan tilbudet er. For tilbud uten avtale er slik informasjon mer tilfeldig. Intervjuene viser at Nav-ansatte ofte deler informasjon om botilbudene med hverandre, gjerne basert på tilbakemeldinger fra brukere eller fra direkte kontakt med de enkelte tilbyderne. Dette gir grunnlag for vurderinger i kontorene av hvilke tilbud som kan benyttes i hvilke situasjoner. Utover stedene hvor det foreligger avtaler eller er i kommunal regi, er denne kunnskapen ofte av uformell karakter.

Det er sjelden at Nav-ansatte har besøkt botilbudene som benyttes. I et case gjennomførte en boligansvarlig i Nav en årlig besøksrunde for ansatte ved de midlertidige botilbudene Nav benytter. Tilbudet er primært rettet mot nyansatte, og ment for å gi bedre kjennskap til de ulike tilbudene, snakke med ansatte der, og slik både legge til rette for «riktige» plasseringer og nødvendig samarbeid. Også informanter ved andre Nav-kontorer har besøkt enkelte botilbud, men mange har ikke noen direkte kjennskap til stedene som benyttes. Intervjuer med Nav-ansatte og dialog på workshops viser at det arrangeres møter mellom Nav og bruker i det midlertidige botilbudet i ny og ne, men det er ikke en utbredt praksis.

Egnet botilbud for personer med ulike behov

Det er en sammensatt gruppe med ulike behov som ber om hjelp med midlertidig botilbud. Den enkeltes livssituasjon legger føringer for hva som er et egnet botilbud. Tilgang til et differensiert botilbud påvirker muligheten for å gi et egnet tilbud. Det er lokale variasjoner i hvordan tilgang til midlertidig botilbud løses. Hvor stort behovet er vil også påvirke hvor stort grunnlag det er for å ha ulike typer botilbud. I workshopene var det eksempler på mindre kommuner med relativt få henvendelser som hadde avtaler med boligkontoret om bruk av en ordinær kommunal bolig ved behov. I større kommuner med mange henvendelser vil det sjelden være mulig å ha kommunale boliger klar for akutte situasjoner.

Barnefamilier

Lovverket gir særlige føringer når det gjelder midlertidige botilbud til barnefamilier. Informanter sier at de prioriterer å finne egnede tilbud til familier med barn, og at de er opptatt av at barnefamilier skal ha et trygt bomiljø, særlig at de skal være adskilt fra midlertidige botilbud for personer med rusproblemer. Informanter ved enkelte Nav-kontorer sier de strekker seg langt for å gi tilbud til barnefamilier tett på barnas nærmiljø, og at det er et tilbud som så langt det er mulig gir rom for et vanlig hverdagsliv, som å kunne lage mat, vaske klær og ha besøk. Det betyr likevel ikke at de alltid klarer å imøtekomme det. Noen kommuner har inngått kvalitets-/rammeavtaler med ideelle eller private om egne botilbud for barnefamilier, men tilbudet dekker ikke alltid behovet. Det

benyttes også tilbud utenfor avtale. Likevel viser vurderingene at det er mye oppmerksomhet om standarden på botilbud for barnefamilier.

Én informant som bor midlertidig med barn beskriver tilbudet som trygt og verdsetter kontakten med de ansatte. Å bo midlertidig er samtidig vanskelig, hun opplever at familien får lite ro i hverdagen, uforutsigbarheten er krevende, og fordi tilbudet ligger et stykke fra nærmiljøet hvor barna går i barnehage og skole, betyr det lang reisevei for levering og henting. Intervjuer i en casekommune viser at de har gode erfaringer med at ansatte i det midlertidige botilbudet støtter familiene i å lete etter bolig i det private markedet slik at det midlertidige oppholdet blir kortvarig. Det har også hjulpet at kommunen har etablert flere større kommunale boliger for barnefamilier.

Unge

Også for unge gir lovverket særlige begrensninger for bruk av midlertidig botilbud, noe som virker krevende å følge opp. Casestudien viser at det generelt erfarer å være mangel på egnede midlertidige botilbud for unge. I to casekommuner er det egne botilbud for unge under etablering, men behovet er større enn tilgangen. Informanter ved flere Nav-kontorer sier de gjør vurderinger av når det er behov for skjerming av unge mot rus, eller at unge er særlig sårbare, og forsøker å finne botilbud hvor dette ivaretas. Det kan bety at de benytter et botilbud hvor de vet at de ansatte er trygge voksne, at det er steder som ikke benyttes for andre, at det kanskje er noe servering, at beliggenheten er egnet. I likhet med for barnefamilier, kan det noen ganger være viktig å ta hensyn til at botilbudene som benyttes som midlertidig botilbud for unge, ikke ligger langt vekk fra eventuell skole, arbeidsplass og nærmiljø, sånn at det er mulig å opprettholde en vanlig hverdag.

For unge med rusproblemer viser intervjuer at det ofte benyttes de samme botilbudene som for eldre i samme kategori.

Det er flere informanter i Nav som erfarer at unge som søker midlertidig botilbud ofte har sosiale utfordringer eller rusproblemer som krever oppfølging. Hvorvidt bolighenvendelser brukes som inngang til nødvendig oppfølging varierer, selv om mange understreker verdien av helhetlig og tett oppfølging. En Nav-ansatt beskriver viktigheten av å gripe muligheten når en ung person henvender seg med et boligproblem:

Ungdom vi jobber med, er litt flyktig, så vi vet kanskje ikke hvor de er, hva som skjer. Og plutselig dukker de opp i mottaket, hei – trenger bolig, trenger hjelp. Og da (*klapper i hendene*) – da må ting skje. Og da sier jeg (til mottaket) at hvis XX person kommer, så skal jeg kontaktes. Ofte det at vi må smi når vi får mulighet (deltaker i fokusgruppeintervju i Nav)

Ansatte peker også på et dilemma; ikke alle unge som ønsker egen bolig er i en situasjon hvor de bør bo for seg selv. Kontorene må vurdere om behovet faktisk er bolig, eller om det finnes andre løsninger, noe som kan kreve bredere kartlegging og samarbeid med for eksempel skole, barnevern og eventuelt behandlingsapparat. Det er variasjon mellom kontorene på i hvilken grad forespørsler om midlertidig botilbud benyttes som en anledning for denne type bredere kartlegging av unges situasjon og behov.

Hensyn til rusproblemer ved plassering

Personer med rusproblemer eller kombinert rus- og psykisk helseproblematikk er de gruppene flest informanter i Nav erfarer at det kan være vanskelig å finne egnet botilbud til. Noen kommuner har avtaler om tilbud med helse- og sosialfaglig bemanning og oppfølging med ideelle aktører eller i egen regi. Andre har rammeavtaler med private eller ideelle aktører om tilbud med bemanning til personer med rusproblemer, men hvor det ikke er krav om kompetanse eller ansvar for oppfølging av beboerne. Svært mange vektlegger betydningen av å ha egne tilbud til personer med rusproblemer, og for dem med de mest omfattende helseproblemene – botilbud med tilpasset oppfølging. Det er et stort sprik mellom behov og tilgang til egnede botilbud. Noen Nav-kontorer har ikke tilgang til særskilte botilbud for personer med rus- og psykisk helseproblemer. Nav-ansatte kan måtte gjøre vurderinger innenfor et svært begrenset mulighetsrom. Hvilke botilbud kan passe for personen ut fra deres behov, er de i stand til å mestre reglene som finnes i botilbudet, og er tilbudet forsvarlig knyttet til helseutfordringer og situasjon.

Det er flere eksempler på at Nav har benyttet et botilbud for personer med rusproblemer hvor rusmiddelbruk ikke er akseptert og hvor dette skaper problemer. Det kan skyldes at Nav-veilederen ikke har klart å avdekke rusproblemer i kartleggingen, men også at Nav har vært i en situasjon som følge av et begrenset tilgjengelig tilbud hvor de kanskje har vurdert at personen kan mestre reglene i botilbudet dersom de presiseres. Det er informanter som deler erfaringer med at personer med rusproblemer kan overholde regler om rusfrihet i botilbud, og at det i noen tilfeller kan fungere fint. Når personer med rusproblemer derimot får problemer i botilbudet, så får det konsekvenser både for personen og for Navs forhold til tilbyder. Personen kan bli kastet ut og Nav kan miste tilgang til botilbudet fordi tilbyderen ikke ønsker videre samarbeid.

Sårbarheten i tilbudslandskapet – risikoen for å miste tilbud

Nav er avhengig av et begrenset antall aktører, og hver feilplassering kan få konsekvenser. Informanter beskriver tilfeller der tilgang til botilbud har gått tapt, eller nesten gått tapt, fordi personer med rusproblemer ble plassert på steder hvor dette var uheldig. Problemet forsterkes av at rusproblemer ikke alltid er synlige ved kartlegging. I en fokusgruppe i Nav forteller deltakerne at plassering i midlertidig botilbud alltid diskuteres med fagrådgiver, men at den første kartleggingen ofte er kort og preget av en akutt situasjon. Den grundigere kartleggingen skjer ofte først etter at personen har fått tildelt et botilbud. Risikoen er at forhold som burde vært kjent før plasseringen først kommer fram i den grundige kartleggingen i etterkant, og at skaden da allerede er skjedd. En veileder forteller om et overnattingssted hvor de ikke ønsker rus, stedet har ordinære gjester også, og hvor de har hatt erfaringer med utkastelser.

Man kan se tilnærmet ok ut når man kommer hit, vet du. ... Det er ikke alle hvor det syns. Må bare ha utgangspunkt i at dette går sikkert bra. Og så skriver man det: «Nei, jeg tror ikke det er noe rus ...». Ja, det var det. Det er ikke så heldig, da. For noen. Med utkastelse. Så det er litt sånn der at vi må ta raske beslutninger (Nav-veileder i fokusgruppeintervju)

I noen kommuner har dette ført til at enkelte hoteller og overnattingssteder ikke lenger tar imot henvendelser fra Nav. En ansatt beskriver situasjonen som «veldig skjør».

Så er jo problemet hvis vi for eksempel innlosjerer noen på hotell, og den personen ødelegger og raserer, så ... så kan de brenne brua for andre. Vi har for eksempel XX, som vi brukte en stund. De nekter å ta inn folk fra oss. Så vi bruker XX (hotell) av og til nå, men det er veldig skjørt (Nav-veileder i fokusgruppeintervju)

Tapt samarbeid betyr at Nav har færre steder de kan benytte, dette er ekstra sårbart i kommuner som i utgangspunktet allerede har få tilbud. I en casekommune beskriver en informant at Nav «bruker opp de private avtalene». Personer med sammensatte problemer svartelistes fra tilbud, og Nav får derfor stadig færre steder de kan benytte for denne gruppen. Når de mangler egnede tilbud, tar veiledere noen ganger en sjanse med å benytte botilbud som de vet kan være dårlig egnet.

Konsekvensene av ikke å ta hensyn til hva som er et egnet botilbud rammer bredt; tilbydere som får dårlige erfaringer, blir vanskeligere å bruke igjen, brukere som plasseres et lite egnet sted kan få en forverring av egen situasjon og helse, og Nav-veilederne får en vanskeligere jobb med stadig færre alternativer.

Det er også tilbydere og ansatte i midlertidige botilbud som er frustrert over at de kan oppleve at Nav-ansatte underkommuniserer beboernes behov. Personer med større hjelpebehov enn de er forberedt på får plass hos dem. En tilbyder beskriver beboere som trenger hjelp med grunnleggende daglige gjøremål som hygiene og renhold, og at de hverken har kapasitet eller mandat til å gi slik oppfølging:

Vi kan godt gjøre det, men da vil det bli en helt annen pris (tilbyder av midlertidig botilbud)

Tilbyderen etterlyser, i likhet med flere ansatte i Nav, et mer differensiert tilbud, og flere tilbud med noe oppfølging. En annen tilbyder erfarer at enkelte beboere har så omfattende behov at det er vanskelig å forstå hvorfor de bor i et ordinært midlertidig botilbud. Forklaringen er ifølge informanten enkel: «Nav har ingen andre steder å plassere dem». Nav har for eksempel oppgitt at personen ikke ruser seg, så er det likevel tilfellet. Brukerens utfordringer underkommuniseres for å få løst en akutt boligsituasjon:

Noen er kanskje mest opptatt av å bare få en eller annen bolig. (...) De sier egentlig ikke hvor kompleks utfordringen til denne personen er. Så tar vi imot den, og så ser vi at det går et døgn, og så er det plutselig noe helt annet enn det vi har fått beskrevet (ansatt i midlertidig botilbud)

Disse situasjonene kan skape utfordringer i de midlertidige botilbudene, både for andre beboere og de ansatte. Dette kan tolkes som et uttrykk for problemer i samarbeidet, men like mye som et uttrykk for at Nav mangler tilgang til et differensiert midlertidig botilbud. Casekommunene med et større spekter av midlertidig botilbud, gir Nav muligheten til å ta hensyn til hva som er et egnet midlertidig botilbud for hver enkelt og til å få et

godt samarbeid med botilbudene. Tilgangen til midlertidige botilbud er en viktig ramme-faktor for god praksis i Nav.

Å finne midlertidige botilbud til personer med rus- og psykiske helseproblemer kan være særlig krevende. Mange trenger tilpassede botilbud og tjenester. Ansatte i Nav kan oppleve at de beveger seg utenfor hva de mener er deres ansvar- og kompetanse-område.

Og våre ansatte har jo hatt ekstremt mye kontakt både med psykisk helse og med helse- og velferd og sånn, og er veldig involvert i mange saker hvor det kanskje ikke er vi som kan gjøre noe med den helsebiten, for å si det sånn. Helt ærlig føler vi noen ganger at vi står i en skvis. Ja, jeg vet ikke. Vi er jo forpliktet til å gi et tilbud, men det tilbudet vi har passer gjerne ikke til alle (lederansvar, sosiale tjenester i Nav)

Samarbeid med andre tjenester i kommunen blir ofte framhevet som viktig og er en vesentlig del av arbeidet Nav har for oppfølgingen av brukere med sammensatte utfordringer. Samtidig vil mangel på varige botilbud i kommunene, særlig for gruppen med rus- og psykiske helseproblemer, føre til at en del personer med slike helseproblemer kan bli boende i midlertidig botilbud lenger.

I feltarbeidet forteller Nav-ansatte om noen vanskelige saker. Det gjelder ofte få personer, men hvor deres sak krever store ressurser i Nav. Et eksempel er en person som til slutt ble utestengt fra alle midlertidige botilbud, hvor Nav inngikk avtaler med hoteller i byen så personen bodde noen få dager på hvert sted før hen flyttet videre, og hvor det var vektere på utsiden av hotellrommet som kunne gripe inn ved ødeleggelser. Personen nektet å ta imot romservice, og kunne derfor bare bo noen få dager på hvert sted, slik at det var mulig å få rengjort rommet. I en annen kommune fortalte de om en lignende episode hvor det var vurdert svært forhøyet voldsrisiko. Også der ble løsningen i en kort periode hotell med vekter på utsiden av rommet. Et tredje eksempel er en ung person, skrevet ut fra rusbehandling og øyeblikkelig hjelp som følge av trusler og vold, og som en nødløsning fikk plass i kommunalt midlertidig botilbud med vektere til stede. Det er enkeltteksempler på sårbare personer, kvinner, som må bo steder hvor det ikke er trygt for dem. I andre tilfeller er det ikke funnet noen løsninger, hvor personer som er utestengt fra boligløsningene Nav har tilgang til ender med å ikke få et sted å sove. Disse enkelte tilfellene gjelder personer med rus- og psykiske lidelser, hvor de som følge av atferd er utestengt fra tilbudene som finnes.

Det er informanter i Nav-kontorene som beskriver at de opplever det som emosjonelt belastende å mange ganger måtte benytte tilbud som de vet ikke er egnet eller bra for brukeren. I noen tilfeller klarer de ikke å finne et tilbud, og sender personer ut i byen uten noe tilbud.

Informanter ved enkelte Nav-kontorer beskriver at kostnadene til midlertidig botilbud har økt betydelig over noen år, og at det er bakgrunnen for at de har iverksatt arbeid med mer systematisk oppfølging på dette området. Økte kostnader kan ikke kun forklares med flere som trenger hjelp. Det beskrives primært tre drivere for utgiftsvekst: beboere blir boende lenge i midlertidig botilbud, kommunen (Nav) må kjøpe tilbud utenfor

avtaler til høye priser, og de må i noen tilfeller iverksette kostnadskrevende sikkerhets-tiltak.

4.4 Vedtak om midlertidig botilbud

Midlertidig botilbud etter sosialtjenesteloven § 27 skal gis som en naturalytelse, og det skal fattes enkeltvedtak (Arbeids- og velferdsetaten, 2012). I den første delrapporten fra prosjektet viste vi at dette ikke alltid er tilfellet (Hansen & Bråthen, 2025, s. 32–33). Syv av ti Nav-kontorer oppga at de hadde en praksis hvor alle som tar kontakt registreres og får et enkeltvedtak om tilbud eller avslag. Samtidig var det også en like stor andel som oppga at det var forespørsler om midlertidig botilbud som ikke registreres fordi brukere får råd og veiledning om å finne et sted selv, eller økonomisk støtte for å betale for et sted.

I casestudien sier informanter ved alle Nav-kontorene at de fatter vedtak om midlertidig botilbud når noen søker om dette. Noen steder opplyser de at tidspress gjør at vedtak ikke alltid fattes samme dag, men at det skjer innen kort tid. I mellomtiden kan det sendes en rekvisisjon til det aktuelle botilbudet, og der det er aktuelt med garanti for at Nav dekker kostnadene. Det er også eksempler på at forespørsler om midlertidig botilbud avgrenses eller vurderes på en måte som fører til at det ikke fattes vedtak etter § 27, men at andre lovhjemler i sosialtjenesteloven benyttes i stedet. Det er eksempler på at det gis vedtak om økonomisk bistand til å dekke utgifter til hotell (§ 18 eller 19), men da ikke om midlertidig botilbud.

Som tidligere omtalt er det eksempler på at det gis avslag på midlertidig botilbud dersom veileder vurderer at vedkommende kan finne et sted å bo på egen hånd. Det kan skyldes at personen vurderes å ha økonomiske midler til å dekke boligutgiftene selv. Det kan også skyldes at den som søker vurderes å ha andre muligheter, som at de kan bo midlertidig hos familie eller venner. Forespørsler om midlertidig botilbud som ender i en slik vurdering, blir ikke alltid registrert som en søknad, eller formalisert i vedtak. I noen tilfeller er det som vi også har skrevet om tidligere, slik at en innbygger som søker midlertidig botilbud etter samtale med en Nav-ansatt om forutsetning for tilbudet, hvilke botilbud som benyttes, eller oppfordring om å benytte eget nettverk, velger å trekke søknaden.

Situasjoner uten § 27-vedtak

Vedtak om midlertidig botilbud gir ikke et fullstendig bilde av hvor mange som får hjelp med et sted å bo, eller som har henvendt seg til Nav om dette. Casestudien viser at enkelte steder fattes det som nevnt kun vedtak om økonomisk støtte (§ 18 eller § 19) når det botilbudet som blir brukt, er hotell eller campingplass. Andre steder vil de også gjøre vedtak etter § 27. Informanter ved noen Nav-kontorer sier at de ikke har mulighet for å gi garantier for opphold når de benytter hotell eller campingplass, andre steder har de utviklet praksis for å gjøre det med en del slike steder. En informant et sted hvor de ikke gir garanti sier at de i tilfeller hvor alternativet er hotell, hjelper personen med å finne et hotell innenfor et gitt prisnivå, og så tar brukeren selv kontakt med stedet. Det kan gis vedtak om økonomisk støtte for å dekke kostnader til hotell der det er aktuelt, men ikke vedtak om midlertidig botilbud, § 27. Andre steder kan Nav ta kontakt med hotellet eller andre steder de benytter, og avtale at regningen skal sendes til dem. Det er også

eksempler på at Nav-kontorer garanterer for betaling av opphold både ved bruk av hotell/leilighetshoteller og campingplasser. Det er lokale variasjoner i praksis her.

I intervjuene framgår det også at i enkelttilfeller hvor veilederen ikke klarer å finne et botilbud til brukeren, så kan det bli innvilget økonomisk stønad for at personen om mulig kan betale noen i eget nettverk for å få overnatte.

Avvik når Nav-kontoret ikke kan gi tilbud i henhold til lovverket

I casestudien er det ett kontor hvor informantene sier at de har innarbeidet en praksis hvor de fatter vedtak om midlertidig botilbud også når de ikke klarer å gi et faktisk botilbud. Dette kan være i situasjoner hvor det ikke er mulig å finne et botilbud, det er fullt på stedene de bruker, eller bruker er utestengt fra tilbud.

Vi innvilger og sier ja, du har rett på midlertidig bolig. Vi er veldig klar over det, men vi har ikke noe å komme med (deltaker i fokusgruppeintervju, Nav)

De fatter vedtak om rett til midlertidig bolig, men med påskrift om at det for tiden ikke finnes et aktuelt tilbud, og dette blir etterfulgt av avviksmelding. Enkelte ganger gis det i slike tilfeller penger på konto for at brukeren selv kan forsøke å leie seg inn et sted, men informantene sier de erfarer at det sjelden fungerer. Delvis fordi personen nektes adgang på overnattingsstedene, men også fordi pengene blir prioritert brukt til rus.

Rutinen med å melde avvik i slike tilfeller, er begrunnet med at situasjonen skal være kjent for både ledelsen ved Nav-kontoret og kommunen. Casestudien og workshopene viser at svært få Nav-kontorer har praksis for å melde avvik når de ikke finner tilbud, eller når de tildeler midlertidige botilbud som de vurderer ikke er i tråd med etablerte kvalitetskrav eller egnet for brukerens situasjon.

Innhold i vedtakene om midlertidig botilbud, § 27

Innholdet i vedtakene om midlertidig botilbud varierer. Det er eksempler på Nav-kontorer hvor informantene sier de har korte vedtak med begrenset informasjon, mens andre vektlegger at de skriver detaljerte vedtak som en ramme for oppfølging av brukeren. Samlet viser materialet at følgende fire elementer kan inngå: 1) botilbud og tidsperiode, 2) klargjøring av videre prosess og oppfølging, 3) eventuell inkludering av tilbud om opplysning råd og veiledning, og 4) eventuelle aktivitetskrav.

Botilbud og tidsperiode

Vedtaket angir hvilken periode brukeren er tildelt botilbud, og ofte presist hvilket botilbud. Det er variasjon i vedtaksperiodenes lengde og i varigheten på eventuelle garantier for opphold. Noen kontorer stiller krav om at brukeren må søke forlengelse for å kunne bli boende utover innvilget periode. Praksisen for varighet på vedtak varierer:

- De fleste kontorene praktiserer vedtak på inntil 14 dager. Ett kontor oppgir at de ofte gir vedtak på inntil én måned, men med garanti for opphold i to uker. Begrunnelsen er at de skal ha et møtepunkt med brukeren innen denne perioden.
- Noen kontorer praktiserer i enkelte tilfeller lengre vedtaksperioder etter en skjønnsmessig vurdering. Det kan gjelde brukere som har vedtak om kommunal bolig og

venter på tildeling, eller andre situasjoner hvor videre bolig er avklart, og det er lite behov for oppfølging fra Nav.

- Det er også eksempler på korte vedtaksperioder og garantier for få dager om gangen. Ett kontor har lagt inn to–tre dager som mal, med begrunnelse at de benytter dette som virkemiddel for hyppig kontakt med bruker og aktivitet for at personen skal komme raskt over i varig bolig.

I en case sier informantene at de har gjort en vurdering av når det er nødvendig med korte vedtak, og når de kan lage vedtak for en lengre periode. Dette er del i en prosess for å frigjøre tid til oppfølging. Dersom det er avklart at en familie ikke kommer til å være klar til å flytte ut av midlertidig botilbud i løpet av en måned, kan det gis vedtak for en måned. Eller når det er klart hvor lenge det er til en person kan flytte inn i varig bolig, så kan de gi vedtak for denne perioden. Erfaringen her var at de benyttet mye tid på å skrive vedtak og gi garantier for opphold. I dialog med ledelsen har de derfor laget en fleksibel praksis, hvor de har lengre vedtak og garantier der det er nødvendig, og vurderer at dette er tidsbesparende.

Videre prosess og oppfølging

Det er eksempler på at det i vedtaket presiseres hva som er prosessen videre, tidspunkt for oppfølging, garantiens varighet og krav knyttet til å søke forlengelse. Noen informanter erkjenner at de skisserte oppfølgingsintervallene ikke alltid overholdes i praksis på grunn av kapasitetspress. Noen vektlegger betydningen av at vedtakene gir bruker god informasjon om hva som er videre prosess og hva som forventes av dem.

Opplysning, råd og veiledning

Noen inkluderer i § 27-vedtaket hvilken form for opplysning, råd og veiledning etter § 17, som brukeren er innvilget. Et eksempel er et kontor hvor de har etablert en praksis der de innvilger tre timer opplysning, råd og veiledning for å gi boligveiledning, og så vurderer de behovet for videre oppfølging. Det er også eksempler på at det inkluderes vedtak om boligbistand etter boligsosiallov.

I workshopene blir det av flere deltakere framhevet at det mest sentrale i god hjelp med midlertidig botilbud kan defineres inn under opplysning, råd og veiledning, § 17. Dette anses som det første trinnet i oppfølgingen; det kan bidra med å forebygge behovet for midlertidig botilbud, og det er grunnlaget for Navs arbeid med boligveiledning til personer som allerede er i midlertidig botilbud, slik at de kan komme over i en varig bosituasjon. Mange som ikke kvalifiserer til midlertidig botilbud, kan ha behov (og rett til) råd og veiledning for å kunne få en selvstendig bosituasjon.

Det er også eksempler på Nav-kontorer hvor det automatisk fattes vedtak om boligbistand etter boligsosiallov for brukere i midlertidig botilbud som har behov for videre boligveiledning.

Aktivitetskrav

Det er eksempler på kontorer som praktiserer aktivitetskrav og presiserer i vedtak om midlertidig botilbud hva dette innebærer. Det kan for eksempel være krav om aktiv boligsøking for forlenget opphold i midlertidig botilbud, konkret kan dette være at brukeren må søke på et visst antall boliger og dokumentere dette, for eksempel gjennom en

boligblogg. Det kan være krav om deltakelse på boligskole eller annen boligveiledning. Kravene fastsettes etter en skjønnsmessig vurdering av den enkeltes situasjon.

Oppfølging av egenbetaling og forlengelse

For personer som ikke kan betale for eget botilbud, vurderes muligheten for en egenandel. Denne beregnes individuelt, ut fra betalingsevne og livsoppholdsbehov. Praksis for innkreving av egenandeler varierer. Noen steder betaler brukerne direkte til botilbudene, andre steder krever Nav inn egenandelen. Flere informanter i Nav tar opp at de strever med å få inn egenandel. Ikke alle som har lite penger, vil prioritere betaling. I et fokusgruppeintervju sier en deltaker at prosedyren er at dersom personen ikke betaler, vil ikke oppholdet forlenges. På spørsmål om dette betyr utkastelse, svarte deltakeren:

Ofte så forlenger vi gjerne en periode til, og så får de ny sjanse til å betale. Sånn at de ikke blir kasta ut på dagen (deltaker i fokusgruppeintervju i Nav)

Dette illustrerer dilemma Nav-ansatte kan stå i. Hva gjør de dersom brukerne ikke betaler, hva skjer om personen ikke får lov til å bo der videre. Flere informanter påpeker betydningen av å kreve egenandel, der hvor det er beregnet at det er mulig. Dette gjelder ofte personer som har en avklart inntektssikring. Informanter ved et kontor sier at de tidligere har hatt lite praksis for å kreve inn egenandel, men synes nå det er viktig å prioritere det:

For det er noen uheldige eksempler på at man har bodd gratis. Beholder hele uføretrygda si. Så blir man vant til det. Å ha hele uføretrygda si disponibelt. Og da kan det bli en hard overgang til bolig etterpå. For da har man gjerne blitt vant til et forbruk som ... som tilpasset at man ikke har en boutgift (deltaker i fokusgruppeintervju i Nav)

Faren er altså at det å bo midlertidig kan bli en måte å frigjøre penger til andre ting. Flere informanter tar særlig opp finansiering av rusbruk. I en casekommune har informanter i Nav erfart at midlertidige botilbud for personer med rusproblemer ikke ønsker å ha ansvar for å kreve inn egenandel. De mener det kan gå utover relasjonsbygging med beboerne, og mulighet for å være en støtte for dem. I ett av casene har de forsøkt å forenkle innkrevingen av egenandel ved å tilby Vipps som betalingsløsning. Dette fungerer for noen, men ikke alle. Løsningen forutsetter at beboeren har mobiltelefon, noe ikke alle i midlertidig botilbud har. Ett botilbud vi har intervjuet opplever at dette fungerer, der vektlegger informanten at det er tydelig at det er Nav som da er mottaker på Vipps – og ikke botilbudet, selv om ansatte i botilbudet bekrefter til Nav at det er betalt via Vipps.

Det kan også være en vanskelig jobb for tilbydere av overnatting å kreve inn betaling. I et Nav-kontor forteller informanter at de har fått begrenset muligheten for å benytte et sted de har hatt samarbeid med, fordi den ansvarlige der ikke ønsker gjester som Nav henviser og hvor de skal betale egenandel. De vil kun ta imot personer hvor Nav er ansvarlig for hele betalingen, for å unngå mulige konfrontasjoner. Nav-ansatte kan ha forståelse for dette.

For det er jo ikke sånn at selv om vi sier at du skal betale 4000, og vi betaler resten, så er det jo halvparten som betaler de 4000, og halvparten bryr seg ikke. Og da blir jo på

en måte de som har stedet stående i de konfrontasjonene, ikke sant, hvor de da mangler de 4000 (deltaker i fokusgruppeintervju i Nav)

Nav-veiledere kan ha ulike måter å følge opp betaling og brukere med disponeringsutfordringer. En veileder beskriver at i noen tilfeller er det avtalt med bruker at han innkalles på utbetalingsdagen for å sikre egenbetaling. Andre har avtaler om at Nav forskutterer fram til en dato hvor bruker får penger, og så betaler de selv for de kommende dagene.

Dette er en ytterligere illustrasjon av bredden i hva som inngår i arbeidet med midlertidig botilbud, og det fungerer som eksempel på at det i sosialt arbeid krever omfattende bruk av skjønn i møte med mennesker i sårbare situasjoner. Veilederne kan bli stilt overfor krevende dilemma. Det er bred enighet om betydningen av å kreve inn egenandel, men det setter samtidig Nav-ansatte i en vanskelig avveining – når manglende betaling skal følges opp ved å nekte videre opphold, og når dette ikke er forsvarlig.

4.5 Kompetanse, rutiner og strukturer for oppfølging

Organisering og kompetanseutvikling hos Nav har betydning for utviklingen av strukturer og rutiner for arbeidet med midlertidig botilbud. I innledningskapittelet viste vi at kontorene i ulik grad har dedikerte ressurser på boligområdet. For noen kontorer er egne ressurser på boligområdet lite aktuelt. I workshopene framhever særlig kontorer i mindre kommuner at det ikke er grunnlag for egne ressurser på boligområder. Flere peker heller på betydningen av tydelige rutiner og godt samarbeid med andre kommunale tjenester for å kunne gi effektiv hjelp til dem som trenger det. Likevel er det generelt mange erfaringer med at dedikerte ressurser er viktig for både utvikling av kompetanse og virksomme strukturer i arbeidet med midlertidig botilbud. I flere casekommuner sier informanter i Nav at dette har bidratt til å få ned antall personer i midlertidig botilbud, hovedsakelig ved at strukturert oppfølging har ført til at beboere i midlertidig botilbud kommer raskere over i egen bolig.

Fra akutt saksbehandling til målrettet oppfølging

Dedikerte ressurser kan gi mulighet for å utvikle kompetanse og systematisk arbeid med midlertidig botilbud og overgang til varig bolig. Informanter i Nav beskriver høyt arbeidspress, og egne ressurser kan bety at arbeidet løftes fra ren saksbehandling av søknader til mer strukturert oppfølging og bistand. Ved et Nav-kontor sier informanter at dedikerte ressurser på det boligsosiale området har gitt kapasitet til å arbeide med mer enn akutt håndtering av søknader. Flere tar opp at det har frigjort tid til dette arbeidet, og en veileder understreker i et fokusgruppeintervju at «det er helt nødvendig ... med det trykket som er her».

Når Nav setter av egne ressurser til boligarbeid, gir det rom for å prioritere midlertidig botilbud som fagområde. Veilederne har mulighet til å følge opp den enkelte tettere, kartlegge situasjoner og behov grundigere, ha bedre grunnlag for å finne egnede botilbud og hjelpe brukeren over i varig bolig. Det gir også rom for å bygge kompetanse og utvikle rutiner. Både hjelp med midlertidig botilbud og oppfølging av boligbehov hviler i stor grad på faglig skjønn. Mange informanter framhever at gode rutiner og strukturer styrker rammene for denne skjønnsutøvelsen.

En tilbakemelding fra workshopene er at dedikerte ressurser forutsetter tydelig avgrensning av oppgavene. Særlig enkeltfunksjoner kan bli sårbare hvis de får for mange og ulike oppgaver uten tilstrekkelig kapasitet. Et av læringspunktene fra workshopene understreker dette:

Spesialiserte roller krever tydelig avklaring av rolle og forventninger, både internt og overfor brukeren (læringspunkt fra gruppearbeid til digital felles tavle, workshop 2)

Spesialiserte funksjoner (roller) kan være bra, men det er også nødvendig å ha en avklaring av hva som ligger til disse rollene, hvilke funksjoner de skal ivareta, og hva både ansatte i Nav og innbyggere kan forvente når det gjelder hjelp med bolig i Nav.

Rutiner og struktur

Strukturerte systemer som gir oversikt over situasjonen til personer som bor i midlertidig botilbud kan være et verktøy for målrettet oppfølging. I to av casene beskriver Nav-ansatte hvordan de ved hjelp av excel har utviklet et dynamisk grunnlag for målrettet oppfølging av de som bor i midlertidig botilbud. Dette er en oversikt som gir informasjon om hvor de forskjellige personene bor, når de flyttet inn, spesielle forhold ved deres husholdning og livssituasjon som er relevant for videre oppfølging, og planer for etablering i egen bolig og initierte tiltak. Dette har gitt et felles verktøy for en mer systematisk oppfølging av hver enkelt, så de lettere kan følge opp iverksatte tiltak.

Et annet eksempel på struktur, er regelmessige møter mellom veiledere ved Nav-kontoret og brukerne av midlertidig botilbud. Disse møtene gir en struktur for felles gjennomgang av situasjonen og sikrer at de får nødvendig oppfølging. Det varierer mellom kontorer hvor ofte møtene holdes, noen kontorer har møter hver uke, mens andre har et møte for veiledere en gang i måneden. En informant sier om de felles møtene som er innført hos dem at det gir mulighet til at flere kan tenke sammen om en sak, og at man får hjelp i prosessen med å vurdere hva som er egnet oppfølging. Ved et kontor er det møter hvor fagansvarlige fra flere avdelinger er til stede samt de som jobber spesifikt med bolig. En informant sier:

Det månedlige møtet vårt har i hvert fall vært veldig nyttig – da har man kontroll på, liksom, hvem holder i denne tråden. Det blir ikke glemt (deltaker i fokusgruppeintervju i Nav)

Å innføre rutiner for saksdrøfting gir et bredere grunnlag for veiledernes faglige vurderinger, men også til felles kompetanseheving om det boligsosiale arbeidet. En informant påpeker at rutiner for felles drøfting av saker har gitt ringvirkninger:

Alle har blitt mer obs på midlertidig botilbud som tema, også utenfor møtene (deltaker i fokusgruppeintervju, Nav)

Det er andre eksempler på at kontorer har innført rutiner og systematikk rundt arbeidet med midlertidig botilbud. Som vist har noen utviklet kartleggingsskjemaer til bruk ved søknad om midlertidig botilbud, rutiner for at alle vedtak om midlertidig botilbud drøftes med fagveileder eller godkjennes av et sted for å sikre lik praksis. Andre har en rutine

for å gi vedtak om råd og veiledning til personer som får midlertidig botilbud, så de kan å vurdere behov for boligveiledning, hva som skal være prosedyre for oppfølging, hjelp med overgang til varig bolig, og når ulike funksjoner skal kobles inn. Denne type systemer og rutiner kan bidra til en mer tydelig faglig ramme rundt det boligsosiale arbeidet i kontoret.

Tilrettelegge for helhetlige vurderinger og sammenheng i innsats

Når flere boligfunksjoner er integrert i Nav-kontoret, gir det mulighet til å se ulike virkemidler i sammenheng. I casestudien og workshopene er det eksempler hvor Nav forvalter startlån og bostøtte, og noen få har også vurdering og tildeling av kommunale boliger lagt til Nav. Å samle flere boligfunksjoner i Nav åpner for en helhetlig vurdering av den enkeltes situasjon hvor man kan se ulike virkemidler i sammenheng. I formuleringer av læringspunkter under en av workshopene i prosjektet, skriver en gruppe:

Gode erfaringer med å ha innlemmet boligkontoret i Nav-kontoret. Mindre skyving av ansvar, kortere beslutningsledd og bedre samhandling. Det er lettere å ha felles forståelse (læringspunkt gruppearbeid til digital felles tavle, workshop 3)

Noen kommuner har valgt å integrere boligkontoret i Nav. Andre steder er flere boligfunksjoner i Nav-kontoret organisert i egne team. Teamvarianten framheves av de som har erfaring med det som en mulighet for intern kompetansedeling, felles forståelse og grunnlag for en mer enhetlig praksis. Flere informanter vektlegger betydningen av organisasjonsmessig forankring, og i en workshop blir det formulert et læringspunkt fra den ene gruppen om at tillit fra ledelsen er en forutsetning for at teamet kan ha nødvendig handlingsrom og utøve faglig skjønn.

Mange læringspunkter fra workshopene går på betydningen av samarbeid med bruker, internt i Nav-kontoret og med andre aktører i kommunen. De fleste Nav-kontorer har ikke ansvar for kommunens boligsosiale virkemidler, og vektlegger betydningen av å få til et samarbeid på boligområdet i kommunen, slik som dette læringspunktet i en av workshopene uttrykker:

Samarbeid med boligkontor/tjeneste, det er et felles ansvar. Kommunen er pålagt et ansvar for vanskeligstilte grupper (læringspunkt fra gruppearbeid, workshop 3)

Mange framhever betydningen av strukturer for samarbeid mellom Nav-kontoret og kommunen på boligområdet. Det handler både om felles problemforståelse og samordnede strategier for sikre at vanskeligstilte kan få en egnet bolig. Det er for eksempel Nav-kontorer som har utviklet rutiner for å melde avvik til kommunen når de ikke klarer å finne et egnet midlertidig botilbud, nettopp for å bidra til en felles problemforståelse og ansvar.

For mindre kommuner kan gode strukturer for samarbeid være mer hensiktsmessig enn å etablere spesialiserte funksjoner i Nav-kontoret, dette er også et av læringspunktene fra en av workshopene:

Tverrfaglig gruppe i kommunen for å håndtere midlertidig bostedsløshet. Det er en fordel for mindre kommuner (læringspunkt fra gruppearbeid, workshop)

Lokal tilpasning av det boligsosiale arbeidet er nødvendig, konteksten er som påpekt tidligere svært ulik. I noen kommuner er det kanskje lite hensiktsmessig å samle flere funksjoner og spesialisere ulike oppgaver i Nav. Et fellestrekk i de ulike vurderingene og læringspunktene er betydningen av å få til en organisering som sikrer nødvendig samarbeid og samhandling for at de som trenger hjelp med bolig, får egnet oppfølging og bistand.

4.6 Individuell oppfølging

Det relasjonelle arbeidet og samarbeidet med brukeren er grunnleggende for å lykkes med individuelt tilpasset oppfølging i Nav. Noen av dem som trenger hjelp med midlertidig botilbud, strever med måten kontakten med Nav er lagt opp på. Det er mye digital dialog, mottaket har begrenset åpningstider, og Nav-ansatte kontaktes via et felles telefonnummer. Nav-veiledere som følger opp brukere i midlertidig botilbud, bruker ofte telefon. Både veiledere og brukere beskriver at dette skaper utfordringer. Noen av dem som trenger hjelp, har ikke telefon eller er i perioder uten telefon. Noen har ikke tilgang til digitale løsninger. Noen mangler BankID. På mange måter passer de ikke helt inn i hvordan systemet er lagt opp. En av informantene beskriver en krevende periode:

Jeg har jo mista bankkort og telefon, alt sånn. Kommer ikke inn med BankID. Da kommer du ikke langt i dagens hverdag (beboer i midlertidig botilbud)

En annen informant forteller at kontakten med Nav har stoppet helt opp fordi han for tiden ikke har telefon. Han har fått noen beskjeder via en ansatt i resepsjonen på det midlertidige botilbudet. Når han har lånt telefon for å ringe Nav, har han ikke kommet gjennom. Også ansatte i Nav beskriver at det skaper frustrasjon at brukerne kan være vanskelig å nå, og at brukerne på sin side ikke får tak i dem.

Flere Nav-veiledere forteller at de i en del tilfeller gir ut sitt direkte nummer for å unngå problemer i kontakten med brukeren. De begrunner det med at rask kontakt er viktig for brukere som leter etter et sted å bo, og at prosessen krever hurtige avklaringer. Mange veiledere opplever også at det å dele ut telefonnummeret bidrar til tillit og god relasjon med brukeren. Tid er også viktig. Flere veiledere påpeker at når de har tid til å følge opp individuelt og være tilgjengelige, har det stor betydning for hvor godt de klarer å hjelpe.

Noen av informantene som jobber i midlertidige botilbud, opplever at ansatte i Nav har lite tid til å gi tilpasset oppfølging. En ansatt i et midlertidig botilbud er frustrert over at en av beboerne ikke har fått tilstrekkelig informasjon om hva Nav forventer av henne når det gjelder å søke forlengelse. Det har vært språkproblemer, og beboeren har ikke forstått informasjonen hun har fått og hva veilederen har bedt henne om å gjøre.

Hun (veilederen) hadde bare sagt at du skal fylle ut denne. Så jeg gikk jo gjennom den med henne og sa at dette er sånn jeg forstår det. Og jeg bare anbefaler deg å gjøre så godt du kan. Jeg vet det virker veldig sånn. At det bare er en ekstra belastning, men det kan også hjelpe deg. (...) Det var tydelig for oss at her er det en person som hadde

trengt så veldig mye mer støtte fra støtteapparatet. Hvor de kanskje ikke har gjort noen ordentlig kartlegging. Hva er behovet ditt, egentlig? Hvilke ting har du hatt å stri med hele livet? (ansatt i midlertidig botilbud)

Det er flere av de ansatte i midlertidig botilbud som vektlegger at mange av beboerne de møter har behov for mer oppfølging og hjelp enn det de får. Noen informanter er opptatt av at mer hjelp og tid kanskje kan være forebyggende, at god kartlegging og tid for å sikre at brukeren selv er med i prosessen kan bidra til at personer får riktig hjelp og bistand til å skaffe egen bolig, og mulighet for å mestre et selvstendig liv i en egnet bolig over tid.

Når brukerne blir spurt om hva de mener er god hjelp fra Nav, så er selvsagt hjelp med et konkret egnet botilbud, når de trenger det, viktigst. Mange vektlegger også relasjonen til veilederne, og at de får tilpasset oppfølging. En av informantene sier at det at Nav-veilederen har ringt til han privat, og spurt hvordan det går, det opplever han som helt «wow». De som har fått et direkte telefonnummer, eller på andre måter opplever at veilederne har tilpasset systemet for at det skal passe for dem, gir ofte uttrykk for at de verdsetter det. En av beboerne i et midlertidig botilbud sier at hun håper andre som tar kontakt med Nav blir sett på samme måte som hun opplever:

At de har sett individet, og ikke at det bare har vært ei sak. For det har de virkelig gjort. (...) Og jeg vet jo selv hvor vanskelig det er for meg å snakke om situasjonen min. Altså hvordan jeg har hatt det og hvorfor jeg har de utfordringene jeg har. Men når jeg nå har vært åpen om det, så er de veldig imøtekommende. De, ja, de tilrettelegger for det. For å gjøre det enklest mulig for meg (beboer i midlertidig botilbud)

Individuell oppfølging og det å ha en helhetlig vurdering av brukernes situasjon er en viktig del av det sosiale arbeidet for å fremme bedre livsmestring og levekår for vanskeligstilte. Det handler både om tilnærming til brukerne, men selvsagt også om tid. Vi har tidligere vist at flere Nav-veiledere tar opp betydningen av «realitetsorientering» overfor brukere, så de er innforstått med hva det midlertidige botilbudet er og skal være. Noen vektlegger at det er viktig å praktisere aktivitetskrav og følge opp disse for at ikke midlertidig botilbud skal oppleves som et alternativ over tid. Samtidig ser vi også hvordan Nav-ansatte går inn i en tett relasjon som støttespiller for at brukeren skal kunne få et egnet botilbud og tilpasset hjelp for å komme over i en varig bolig. Dette blir svært tydelig når vi i kapittel seks går inn i arbeidet med å hjelpe brukere med å finne en varig bolig. Relasjon og individuell tilpasning blir vektlagt som avgjørende for å bidra til mestring og selvstendighet. Denne balansegangen mellom tillit, støtte, krav og kontroll er ofte en viktig del av de skjønsmessige vurderingene til Nav-veilederne. Vi ser at når både brukere og ansatte i Nav beskriver hva som er god hjelp, framhever de muligheten for å gi helhetlig og individuelt tilpasset bistand.

Enkelte informanter i casekommunene presiserer at hjelp med midlertidig botilbud, er rett til hjelp med tak over hodet. Det inkluderer ikke hjelp med å mestre livssituasjonen sin, eller der det er aktuelt, tilgang til nødvendig helsehjelp. Samtidig er rundskrivet til sosialtjenesteloven tydelig på at det skal gjøres vurdering av hva som er et egnet

botilbud, og de sosiale tjenestene i Nav skal sikre at brukere får de tjenestene de har behov for ved å koble på andre tjenester og bidra til at de skal ha en bedre livssituasjon. På samme måte gis det et eksplisitt ansvar for å bidra til rask overgang til varig bolig.

4.7 Sammensatte behov og fragmentert ansvar

I en casekommune beskriver en informant hvordan ansvaret for det boligsosiale feltet er fordelt mellom flere direktørområder, Nav, helse- og velferdskontor, boligkontor og boligeier, og at organiseringen fører til at det er vanskelig å få til samhandling på tvers. I en kommune sier en informant at «siloene preger oss», og at:

Symptomene håndteres av Nav, mens virkemidlene (boliger, oppfølging, tildelinger) ligger andre steder (informant i kommunal forvaltning)

Denne utfordringen med sammensatte behov og fragmentert ansvar, gjør samarbeid til en nødvendig forutsetning for boligarbeidet i Nav. I casestudien blir det ofte henvist til at når Nav har mulighet for å jobbe godt, jobber de helhetlig og utover det å sikre tak over hodet. Helse er ofte en dimensjon i dette, og en informant snakker om at mange av de som ber om hjelp med midlertidig botilbud har psykiske helse- og rusproblemer, og sier:

Når vi jobber godt, så jobber vi jo med helse (informant i Nav)

Nav har ikke ansvar for oppfølging av helseproblemer, og retten til midlertidig botilbud er avgrenset til selve bostedet, men forsvarlig og egnet hjelp forutsetter at Nav bidrar til at de det gjelder får tjenestene de trenger også fra andre aktører. Det kan handle om ungdommen som møter opp i mottaket og ber om midlertidig botilbud, men hvor det er avgjørende av Nav kartlegger situasjonen grundig for å kunne bidra til at denne unge voksne får den hjelpen som er nødvendig for ikke bare å ha tak over hodet, men også å kunne etablere en selvstendig tilværelse i egen bolig. Spørsmålet som reiser seg da er når kan Nav forvente at andre deler av kommunen stiller opp og tar ansvar. I casestudien og workshopene ser vi at det er flere ulike forhold som bidrar til fungerende samarbeid og helhetlig oppfølging. Flere kontorer har ved å etablere strukturer og rammer for samarbeid med boligkontor, andre kommunale tjenester og aktører i boligmarkedet klart å legge til rette for mer helhetlig oppfølging av den enkeltes situasjon. Dedikerte ressurser på boligområdet i Nav beskrives av flere som viktig for å kunne etablere og opprettholde samarbeidsstrukturene.

I intervjuer fra casestudien og workshopene er mange opptatt av å ha en felles forståelse av situasjonen på tvers av tjenestesteder, at de som jobber i systemene, kjenner til hverandres ansvar og har forståelse for andres rammer og oppgaver. I en presentasjon i en workshop påpeker de som holder innlegg betydningen av å ha respekt for den jobben som andre tjenester gjør. Kjennskap til andre tjenestesteder er viktig for å kunne involvere riktig instans, men også for å kunne samarbeide på en god måte. I en casekommune framheves nøkkelpersoner med nettverk på tvers av tjenester og virksomheter som viktig i boligarbeidet, for å kunne «løse ting på lavest mulig nivå uten at det må komme på kommunaldirektørens bord». Kjennskap på tvers kan bidra til at det er lettere å vite hvem man skal kontakte, hva som kan forventes av ulike tjenester, og hva de kan tilby. Ulike grupper på tvers i kommunen kan bidra til dette. Flere informanter er opptatt

av de «synergieffektene» det gir når ansatte på tvers blir kjent med hverandre og kommuniserer bedre.

Faste samarbeidsarenaer

Materialet inneholder flere eksempler på formaliserte samarbeidsformer mellom Nav og andre tjenestesteder og aktører i kommunen som har gitt bedre rammer for boligarbeidet til Nav og muligheter for å gi god oppfølging av brukerne.

Samarbeidsmøter om kommunal bolig. Flere kommuner har etablert faste møter for vurdering av søknader om kommunal bolig, der Nav deltar. I noen tilfeller er disse avgrenset til bestemte boligkategorier, mens de i andre kommuner er bredere og knyttet til oppfølging av framdrift i saker om boligbistand i henhold til boligsosial lov. Noen informanter framhever at disse møtene har bidratt til at Navs perspektiver i større grad inkluderes i kommunens vurderinger. Samtidig erkjenner informanter i Nav (og i kommunen) at stor mangel på kommunale boliger gjør at personer med omfattende behov likevel kan bli gående lenge uten tilbud, til tross for godt samarbeid.

Løpende rutiner for informasjonsflyt. I en casekommune er det rutiner for at boligtildelingsansvarlige ringer Nav-ansatte med ansvar for midlertidig botilbud før boligtildelingsmøter. Nav kan spille inn prioriterte saker, og boligkontoret sjekker om beboere har søkt kommunal bolig og gir tilbakemelding på mangler. Enkelt, og det sikrer at informasjon faktisk flyter.

Forum for bostedsløse. Noen kommuner har etablert faste møtepunkter for alle som har tjenester eller tilbud for bostedsløse, både kommunale og ideelle. Dette er et bidrag til felles oversikt, mulighet for å fange opp utvikling i behov og samordne innsats.

Restanseprosjekter. To casekommuner har gjennomført systematiske prosjekter der Nav og andre deler av kommunen samarbeider om forebygging av husleierestanser i kommunale boliger. I begge kommunene framheves en dobbel effekt; redusert antall restanser og forebygging av utkastelser, men også at aktørene ble bedre kjent og la grunnlag for videre samarbeid. Slike prosjekter gir målbare resultater og beskrives som kostnadseffektive sammenlignet med reaktiv håndtering gjennom dyre midlertidige botilbud.

Felles for erfaringene som beskrives som vellykkede er at samarbeidet er formalisert og forpliktende, med faste møtepunkter, tydelig rolle- og ansvarsfordeling, og systemer for informasjonsdeling.

4.8 Oppsummering

Arbeidet med midlertidig botilbud er omfattende og strekker seg fra første henvendelse til Nav, via kartlegging, vurdering av egnet midlertidig botilbud og plassering, til løpende oppfølging og hjelp med overgang til varig bolig. Det finnes ingen felles protokoll eller modell for dette arbeidet, og praksisen varierer mellom kontorene.

Kartlegging framheves som sentralt i god praksis. En grundig kartlegging av den enkeltes behov er avgjørende både for å finne fram til rett hjelp, et egnet botilbud og legge grunnlag for videre oppfølging. I akutte situasjoner kan dette være krevende å

gjennomføre, og feil plassering kan få alvorlige konsekvenser for brukeren og for Navs tilgang til botilbudene framover.

Vedtak om midlertidig botilbud varierer i innhold og lengde. Noen praktiserer vedtak med tydelig beskrivelse av botilbud, lengde, videre oppfølging og forventninger til bruker. De fleste kontorer gir vedtak på inntil 14 dager, men praksis spenner fra to–tre dager til én måned, avhengig av brukerens situasjon og oppfølgingspraksis ved kontorene. Vedtak kan spesifisere videre prosess, inneholde råd og veiledning etter § 17, og eventuelle aktivitetskrav som boligsøking eller deltakelse på boligskole.

Tilbudslandskapet er begrenset og sårbart. Nav er de fleste stedene avhengig av få aktører, og dårlige erfaringer kan føre til at tilbydere ikke lenger vil samarbeide. Det mangler særlig egnede tilbud for personer med rusproblemer, men også unge og barnefamilier. Når egnede tilbud ikke finnes, kan veiledere måtte velge å bruke steder de vet ikke er godt nok tilpasset.

Egenbetaling og oppfølging av krav for forlengelse av midlertidig botilbud, kan være krevende å håndtere for Nav-veiledere. Når betaling uteblir, står veilederne i en vanskelig avveining; å nekte forlengelse kan bety at personen ikke har noe sted å bo, men ettergivelse av beregnet egenandel kan både undergrave oppfølging og gjøre det vanskelig å lykkes med overgang til varig bolig.

Øremerkede stillingsressurser til boligarbeid ved Nav-kontorene kan bidra til å utvikle fagkompetanse, felles retningslinjer, strukturer for samarbeid og mer målrettet oppfølging av brukere over tid. Ved mindre kontorer er spesialiserte boligfunksjoner mindre relevant, men tydelige rutiner og strukturer i boligarbeidet kan gi bedre oppfølging. Systemer for samarbeid mellom Nav-kontorer og kommune gir mulighet for mer helhetlig oppfølging på boligområdet.

Individuell oppfølging og relasjon trekkes fram av både ansatte og beboere som avgjørende for god hjelp. Tilgjengelighet, direkte kontakt og tilpasset oppfølging har stor betydning, men kapasitetspress ved Nav-kontorene kan begrense dette.

Læringspunkter om hva som erfares å bidra til god praksis:

- Systematisk kartlegging, gjerne med standardiserte skjemaer.
- Vedtak om midlertidig botilbud som gir tydelig beskrivelse av rammene for tilbudet og forventninger til brukeren. Inkludering av råd og veiledning som del av vedtaket.
- Tilgang til et differensiert midlertidig botilbud.
- God kjennskap til de tilgjengelige botilbudene – gjerne gjennom besøk og personlig kjennskap.
- Strukturerte oversikter over beboere i midlertidig botilbud, som verktøy for oppfølging.
- Regelmessige drøftingsmøter om oppfølging av personer i midlertidig botilbud for å sikre god oppfølging, koordinert innsats, forebygge glippsoner og fremme felles læring i kontoret.
- Etablerte rutiner og strukturer som ramme for veiledernes arbeid. Tydelig ansvarsavklaring internt i kontoret.

- Aktiv innkreving av egenandel, kombinert med tett oppfølging.
- Rutiner for å melde avvik når egnede tilbud mangler – for å synliggjøre problemene overfor kommunen.
- Samarbeidsmøter eller rutiner for samhandling mellom Nav, boligkontor og andre involverte i oppfølging av vanskeligstilte på boligmarkedet, for kjennskap til det bolig-sosiale utfordringsbildet, vurdering av behov for tiltak, av søknad om kommunal bolig og oppfølging.

5 Det midlertidige botilbudet

Det finnes ingen samlet oversikt over det midlertidige botilbudet i Norge. Kommunene, ofte ved Nav, skaffer slike tilbud ved behov. I rundskrivet til sosialtjenesteloven er det vektlagt at tilbudet som tilbys skal være egnet og forsvarlig, og beboeren skal så langt som mulig kunne opprettholde et vanlig hverdagsliv. Vi har innledningsvis i rapporten vist at Nav-kontorene benytter et bredt spekter av midlertidige botilbud. Vi har også i forrige kapittel vist at det kan være vanskelig for Nav-veiledere å finne et egnet botilbud.

I dette kapittelet går vi nærmere inn på det hva som karakteriserer det midlertidige botilbudet. Hvordan tilbudet varierer bygningsmessig, i størrelse (antall enheter), organisering og innhold. For noen varer opphold i midlertidig botilbud en lang periode, vi ser hvordan det oppleves å bo i slike botilbud over tid, og sist også hvordan de midlertidige botilbudene kan inngå i et samarbeid med Nav og andre deler i kommunen for å fremme overgang til varig bolig.

5.1 Kvalitet på det midlertidige botilbudet

I rundskrivet til sosialtjenesteloven (Arbeids- og velferdsetaten, 2012) beskrives følgende krav til det midlertidige botilbudet:

Det midlertidige botilbudet som benyttes må være kvalitetsmessig forsvarlig ut fra den enkelte tjenestemottakers behov. Tjenestemottaker skal sikres en selvstendig tilværelse med mulighet til å opprettholde relasjoner og sosialt nettverk, delta i alminnelige daglige aktiviteter, og kunne være i eller forsøke å finne seg arbeid. Nav-kontoret må vurdere om det midlertidige botilbudet er egnet til å ivareta disse behovene.

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.

Nav-kontoret må sikre at det midlertidige botilbudet som benyttes er forsvarlig. Hvis kontoret finner det hensiktsmessig, bør det inngås kvalitetsavtaler med leverandører av midlertidige botilbud.

Nav-kontoret må sikre at det midlertidige botilbudet i seg selv og for den enkelte er forsvarlig også der kontoret benytter et tilbud i en annen kommune (Arbeids- og velferdsetaten, 2012, 4.27.2.2 Krav til det midlertidige botilbudet)

Videre presiseres følgende kvalitetskrav for barnefamilier:

Kravet til botilbudet skjerpes hvis det skal benyttes av barn og unge, og tilbudet må ikke være stigmatiserende. Botilbudet må blant annet ivareta barn og unges rett til privatliv og sosialt samvær med andre, og mulighet til å gjøre lekser uforstyrret (4.27.2.3).

Prosjektet har vist at det midlertidige botilbudet Nav-kontorene benytter i liten grad er et gitt tilbud, men et sammensatt tilbud som ofte innhentes etter behov. Tilbudet varierer i hvorvidt de er eid og drevet av kommunen, private eller ideelle aktører, de varierer bygningssmessig, i antall enheter, målgruppe, bemanning og hvilke oppgaver de ivaretar. Noen tilbud er rene botilbud uten noen form for tilknyttede tjenester eller oppfølging. Det kan være hybelhus, leilighetshotell eller pensjonater. Andre steder er det ansatte knyttet til tilbudet som ivaretar noe enkel oppfølging av beboere i hverdagen. En tredje variant er botilbud med mer omfattende oppfølging. For denne kategorien botilbud kan det være inngått avtaler eller etablert rutiner for at de ansatte skal ivareta bestemte oppgaver og tilby tjenester, og i noen tilfeller også inngå i samarbeid med Nav eller andre deler av hjelpeapparatet. I disse botilbudene stilles det ofte krav til at det skal være spesifikk kompetanse i personalet. Ut fra intervjuene i casestudien gir vi en presentasjon av noe av variasjonen i dette tilbudet.

Ulik materiell standard

De fleste midlertidige botilbudene hvor vi har gjort intervjuer, er tilbud i kommunal regi eller private og ideelle aktører som har avtaler med kommunen om å tilby midlertidige botilbud. Et fåtall av intervjuene vi har gjort er med ansvarlige for tilbud driftet av private aktører, uten avtale, men som ofte benyttes av Nav. Det betyr at for de fleste tilbudene vi har intervjuet skal det være gjort vurderinger av kommunen om at tilbudet er i tråd med krav som tilgang til kjøkken, mulighet for å vaske klær og så videre. Den fysiske utformingen varierer etter målgruppe for botilbudet, både i størrelse, boligtype og materiell standard.

De to tilbudene for barnefamilier i vårt utvalg ligger i rolige boområder. Det ene er en stor modernisert gammel villa, den andre en mer ordinær enebolig. Det største tilbudet har åtte boenheter (leiligheter) i huset, i tillegg til to større leiligheter i et mindre hus ved siden av. I hovedhuset har alle leiligheter eget bad, fem har eget kjøkken, mens de øvrige tre deler et kjøkken. Det er et fellesrom i huset. Det andre botilbudet for barnefamilier, har seks soverom og er ment for tre familier. Det er tre bad i huset, og felles kjøkken, stue og kjellerstue. Et fellestrekk ved begge tilbudene er at tilbyderne er opptatt av normalisering, husene skal ikke skille seg ut i nabolaget. Barna skal kunne ha med venner hjem uten at det oppleves som en institusjon. Det ene tilbudet skiller seg på ingen måte ut fra andre eneboliger i området. Organisasjonen som drifter tilbudet i den store villaen, har andre tilbud i husene rundt. En ansatt i et av botilbudene er opptatt av å unngå synlig merking av bygget eller tjenestebiler:

Ungene har med seg venner hit. Og da skal det oppleves som at de er hjemme på besøk hos mamma og pappa (ansatt i midlertidig botilbud for barnefamilier)

De to tilbudene framstår begge som å ha god standard. De som bor der, har ansvar for egne enheter og egen husholdning. Ansatte bidrar med renhold i fellesområder.

Tilbudene vi har besøkt for voksne uten framtreddende rusproblemer skiller seg fra disse tilbudene til barnefamilier. Dette er oftest midlertidige botilbud i bygninger med mange enheter. De største botilbudene har mer enn hundre plasser på ett sted, men det er også mindre steder. Tilbudene spenner fra hotellignende fasiliteter til pensjonat og hybelleilighetskomplekser. En del tilbud, særlig hotell eller pensjonatlignende tilbud har ofte et felles kjøkken. Det er vanligvis en resepsjon. Hybellignende tilbud er oftest basert på ansvar for renhold av egen enhet, mens de øvrige har vaskepersonell. Tilbudene er ofte i eldre bygg, noen av dem er slitt.

Boligene med botilbud som er mer spesifikt målrettet for personer med rus- og psykiske helseproblemer er ofte mindre, med små hybler eller rom. Det er stor variasjon i den materielle standarden her. To tilbud som driftes av ideelle etter avtale med kommunen, er relativt nylig bygd eller renoveret. I begge disse tilbudene har hver av hyblene eget bad og hybelkjøkken. Andre tilbud er oftere i eldre bygg, mer slitt, og det er oftere felles kjøkken og bad. I det mest slitte tilbudet er rommene svært små og vinduene kan ikke åpnes. Et kommunalt drevet tilbud har ikke tilgang til kjøkken for beboerne. Et fåtall av disse stedene tilbyr brødmåltider til beboere, men alle er generelt basert på at beboerne skal ha ansvar for egen husholdning. Et par tilbud er lokalisert nært lavterskeltilbud med matservering. I et av botilbudene beskriver ansatte at de bruker mye tid og ressurser på vedlikehold. Møbler må noen ganger erstattes etter lengre opphold.

Husordensregler og grenser for autonomi

Det er en tydelig forskjell i hvor inngripende husreglene er i botilbud for ulike målgrupper. Fra relativt ordinære rammer for barnefamilier, via varierende praksis for voksne uten rusproblematikk, til ofte ganske restriktive regler for personer med rusproblematikk. I et tilbud for barnefamilier beskrives husreglene som informasjon det er viktig å kjenne til, «for at alle kan ha et opphold som er så hyggelig som mulig». Familiene signerer ved ankomst en kontrakt der de forplikter seg til å følge husreglene og passe på nøklene. Reglene inkluderer ro på kveldstid (et sted presisering av at det også gjelder bruk av vaskemaskin), nulltoleranse for rusmidler, og at røyking ikke er tillatt inne. Ansatte et sted sier at de er opptatt av at fellesområdene skal være egnet for barn, og at de kan si fra dersom TV i fellesområdet viser programmer som ikke er egnet for barn. Besøk er tillatt, og personalet kontrollerer ikke hvem eller når det er besøk. I det ene tilbudet er det ikke lov med overnattingsgjester av hensyn til sikkerhet. Ansatte går ikke inn på rom uten beboernes tillatelse, og beboere har egne nøkler. Det ene stedet er den fysiske utformingen slik at det er veldig oversiktlig hvem som er i huset, det andre stedet er det flere innganger til huset og mindre mulighet for ansatte til å følge med på hvem som er der. Grensene for privatliv er relativt romslige sammenlignet med tilbud for de øvrige målgruppene. I begge tilbudene er sikkerhet for familiene vektlagt, og familier hvor det er kjent at de kan være voldsutsatte skal ikke tildeles plass i disse tilbudene.

I tilbud for voksne uten framtreddende rusproblematikk varierer husreglene fra sted til sted, men er ofte mer restriktive enn tilbudene for barnefamilier. Vi må presisere at vi har intervjuet et lite utvalg botilbud. En tilbyder begrunner behovet for klare regler med at botilbudet samler mange mennesker i ulike utfordrende livssituasjoner tett på hverandre.

Hvis vi skal være tilbud på døgnovernatting der det kan forekomme rus, og jeg skal ta imot 23-åringen og 80-åringen (...) Den veldig sårbare kvinnen, og den litt sånn full fart 23-åringen (...) Så må jeg ha noen grenser (ansatt i midlertidig botilbud)

Begrunnelsene for regler dreier seg ofte om å ivareta beboernes trygghet, men også hensyn til de ansatte. Det er variasjon i besøksregler. Noen steder er det mulighet for å ha besøk på dagtid, men ikke overnattingsgjester. Enkelte steder utøves det lite kontroll, mens det i andre tilbud er klare regler, selv om de gjør skønnsvurderinger:

Når vi ser at nå er det fire stykker inne på det lille rommet, så sier vi at dette er det ikke egnet for. (...) Vi prøver å bruke huet, for det er klart har du en kjæreste som også på en måte ikke har sted å bo, og de respekterer klokka ti ut, og ikke før ti, så er vi rause med at de bruker det stedet mer enn andre. Men det er ro og orden og struktur og system (ansatt i midlertidig botilbud)

Det er steder hvor besøk ikke er tillatt i det hele tatt, med unntak for pårørende. Det er eksempler på steder hvor det praktiseres «innetid», som at beboere må være inne før klokken 02.00 for da låses dørene og ingen slipper inn før klokken 06.00. Tiltaket begrunnes utover hensyn til trygghet også med at det skal bidra til en ordinær døgnrytme.

De fleste midlertidige botilbudene i denne kategorien har videoovervåkning av felles-arealer, inkludert inngangsparti. En tilbyder beskriver overvåkningen som et sentralt sikkerhetselement.

Det er der du beskytter hele komplekset fra inntrengere. (...) Uten kamera, calling og adgangskontroll her så hadde vi ikke hatt nubbekjangs med den bemanninga. Det gjør at den døra, den er sikker for deg og sikker for oss (ansatt i midlertidig botilbud)

I tilbudene som har personer med rusproblematikk som målgruppe er det generelt de mest inngripende regimene for begrenset autonomi og kontroll. Det er relativt vanlig med kameraovervåkning. Besøksreglene er strengere enn i andre tilbud, det varierer fra ingen besøk i det hele tatt, besøk i eget besøksrom, og til besøk kun på dagtid. Unntak gjøres for pårørende. Overnattingsgjester er ikke tillatt i noen av tilbudene vi har besøkt i denne kategorien. Denne begrensningen begrunnes blant annet med behovet for ro.

Ikke lov til å ha overnattingsgjester er kjempeviktig for at det skal være relativt rolig på området. (...) Er man bostedsløs, kjenner man ofte andre som er i den samme situasjonen, som trenger det samme tilbudet. Og det at man vet at jeg skal få lov til å sove til natta fordi jeg ikke trenger å låne bort senga mi eller (...) Her er det noen som passer på. Det er ganske viktig (ansatt i midlertidig botilbud, rus)

Vold og trusler er forbudt og presisert i mange husregler og vil føre til at opphold avsluttes og beboeren må flytte ut. Ansatte gir likevel uttrykk for at de viser skjønn i vurdering av situasjonen og for eksempel hvor alvorlige trusler det er snakk om. Det kan også være begrensninger om hva som er lov å ha med seg inn på sitt rom i botilbudet eller

hybelleiligheten. Det handler om plass, sikkerhet og blant annet muligheten for å komme til med førstehjelp dersom det er nødvendig. En privat tilbyder beskriver dilemmaet:

Det er et sånt evig dilemma, da. Hvor mye de skal få lov til å ha med seg. (...) Vi er jo ikke et fengsel. Og vi sitter jo ikke bare og ser på kameraene. De klarer jo å smugle ting inn hvis de vil. Sykler og verktøy og ... (ansatt i midlertidig botilbud, rus)

Grensene for privatliv er tydelig mer innskrenkede enn for de øvrige målgruppene. Enkelte steder hvor det er ansatte med helse- og sosialfaglig kompetanse praktiseres det blant annet romsjekk, også kalt for velferdssjekk. Dette er en del av rutinen på noen av disse stedene og en forutsetning for å bo der. Romsjekk kan ha flere hensikter, det kan handle om brannsikkerhet, oppfølging av husregler og helse. Ansatte beskriver at det i ytterste tilfelle kan handle om liv eller død, å oppdage personer som har tatt overdose. Her kommer også begrensningen for hvor mye ting beboere kan ha med inn på hybelen inn.

Og så er det i forhold til helse at vi skal kunne legge dem ned på gulvet og utføre hjerte- eller lungeredning, for eksempel. Så hvis det er helt fullt på gulvet, ønsker vi at vi skal ha mulighet for å komme til (ansatt i midlertidig botilbud, rus)

I alle botilbud for denne gruppen har ansatte mulighet til å låse seg inn på rommene, men det presiseres at det kun skal skje i særlige tilfeller:

Det hender vi låser oss inn. Så lenge det er en ekstra bekymring for ett eller annet. (...) Eller så kan det være at vi ikke har sett vedkommende på lenge. Vi sier til dem at er vi nok bekymra, så låser vi oss inn for å se om det står til liv. Så det er de innforstått med (ansatt i midlertidig botilbud)

Ansatte opplever at noen beboere setter pris på oppfølgingen i botilbudet, inkludert romsjekk, men at andre beboere synes romsjekken, som hos noen gjennomføres daglig, er masete og inngripende. Dette gjenspeiler seg i intervjuene med beboerne. Det er generelt en forståelse blant beboere i denne type tilbud om at det kan være viktig. Noen verdsetter også denne formen for tilsyn, og knytter den til muligheten for å fange opp helseproblemer og hindre overdoser. Andre sier at de reagerte veldig på dette i begynnelsen av oppholdet, men at ettersom tiden gikk og de utviklet kjennskap til de ansatte, så er det blitt greit. En av informantene presiserer at han er jo vant til dette fra å ha vært innlagt i døgnbehandling, men setter stor pris på at denne type velferdssjekk i botilbudet aldri er på natten.

Bemanning og kompetanse

Bemanningsnivå og kompetanseprofil varierer også. I tilbudene til barnefamilier er det ansatte på dag- og kveldstid. Det ene tilbudet har også bemanning på natt, det andre har en ordning med vakselskap. De to tilbudene i utvalget har begge noen ansatte med relevant fagkompetanse.

I tilbudene til voksne uten framtreddende rusproblematikk er det flere tilbud som ikke har annen bemanning enn et tilknyttet vakselskap eller en person i en form for resepsjon

eller vaktmesterfunksjon. Andre tilbud har ansatte tilgjengelig både på dag- og nattetid, og et fåtall har ansatte med sosialfaglig kompetanse.

I tilbudene til personer med rusproblematikk er det typisk mer bemanning, både på dagtid, kveld og natt. Grad av bemanning og kompetanse varierer betydelig. I noen tilbud, i vårt materiale gjelder dette kommunale tilbud og ideelle med driftsavtale, har en del av de ansatte helse- og sosialfaglig kompetanse. De private aktørene har generelt mindre bemanning, og det er ikke en like tydelig kompetanseprofil. De private tilbudene i materialet har heller ikke noe definert oppfølgingsansvar i forhold til beboere. Hos en privat tilbyder har de likevel en vurdering av at kjennetegn ved de som benytter botilbudet, har betydning for hvilken kompetanse ansatte bør ha.

Jeg visste ikke hvor jeg skulle finne ansatte, og hvem jeg skulle finne. Begynte å se til vektere. (...) Det måtte vi slutte med, for de var konfliktsøkende, de vekterne. Så ansatte vi en lærer som ville ha en ekstrajobb. (...) Og den pedagogikken har vært veldig viktig. De snakker til beboerne på en helt annen måte. De skjønner liksom at du kanskje ... du må ta det på en rolig måte. Det løser mye (ansatt i privat midlertidig botilbud)

Evnen til å kommunisere med beboere er viktig, og denne informanten har erfart at pedagogisk kompetanse kan være viktig for å unngå konflikt. Personlige egenskaper når det gjelder å snakke med personer som er i en vanskelig livssituasjon blir framhevet av flere, evne til å unngå uro, og at eventuelle konflikter eskalerer. I tillegg har ansatte i denne gruppen generelt kurs i førstehjelp, brann og voldshåndtering.

Ikke et ordinært botilbud

Denne gjennomgangen viser at det midlertidige botilbudet, med det forbehold at vi har besøkt og intervjuet et lite utvalg, er et særegent botilbud. En stor grad av tilbudet er målrettet for ulike grupper personer som er vanskeligstilt på boligmarkedet og har forskjellige sosiale problemer. Flere av tilbudene har særskilte husregler, definerte krav om for eksempel innetider og begrensninger i besøk, og ofte noen typer av kontrollfunksjoner. Det gjør at tilbudene stort sett skiller seg fra en ordinær bolig, og dette gjelder i særdeleshet tilbudene for personer med rusproblemer. Tilbudene er i stor grad samlokaliserte og medfører at mange med ulike sosiale problemer bor på samme sted, noe som følger påvirker beboernes hverdagsliv.

De to tilbudene for barnefamilier i utvalget, vektlegger å tilby et botilbud som ikke er stigmatiserende og så langt som mulig gir mulighet for å opprettholde et ordinært hverdagsliv. Samtidig innebærer disse tilbudene at familier som ikke kjenner hverandre bor tett på hverandre og deler noen fellesrom, og en geografisk plassering kan begrense familienes mulighet for å opprettholde sitt ordinære hverdagsliv.

Spørreundersøkelsen til Nav-kontorene viste at flere respondenter opplevde vanskeligheter med å finne midlertidige botilbud. Utfordringene handlet om at det var få tilgjengelige egnede tilbud, og at brukeres helseproblemer og historikk kunne føre til at de var ekskludert fra tilbudene som fantes. Særlig vanskelig var det å finne egnede tilbud til brukere med de mest alvorlige helseproblemene (Hansen & Bråthen, 2025). Dette ser vi

også i casestudien, og vi har tidligere beskrevet Nav-ansattes erfaringer med dette i kapittel fire.

I prosjektet ser vi at det er få Nav-kontorer som har systematisk kontroll eller tilsyn med kvaliteten på det midlertidige botilbudet som tilbys. Kommunen har ofte ansvar for å følge opp avtaler med private og ideelle aktører, men alle Nav-kontorer benytter flere aktører hvor det ikke er etablerte avtaler. Kun en kommune har rutine for at Nav-kontorene skal følge opp at disse tilbudene er i tråd med forsvarlig kvalitet. Det er generelt lite utbredt å melde avvik når midlertidige botilbud ikke holder forsvarlig kvalitet, eller når det ikke lar seg gjøre å finne et egnet tilbud.

Vi har tidligere skrevet (se kapittel 4) at en av driverne for økte kostnader til midlertidig botilbud er at Nav-kontorene blir avhengig av å kjøpe dyre botilbud utenfor avtale, eller etablere kostnadskrevenende løsninger for å ivareta sikkerhetshensyn. Den tredje kostnadsdriveren er at personer blir boende lenge i midlertidig botilbud.

5.2 Når midlertidig blir langvarig

Midlertidig botilbud skal være et akutt og midlertidig tilbud. Det er ikke ment å være en løsning over tid, slik også rundskrivet til sosialtjenesteloven presiserer. Likevel er det personer som blir boende lenge under forhold som er ment å være midlertidig. En av informantene har bodd over et halvt år i midlertidig botilbud, og beskriver hvordan det er blitt hverdagen:

Nå har jeg bodd her så lenge, at jeg har begynt å bli vant til det. Så nå sier jeg ... «nå skal jeg hjem ...» (informanten ler) Ja, for jeg bor jo her (beboer i midlertidig botilbud)

For noen blir opphold i midlertidig botilbud så langvarige at det nærmest oppleves som en permanent løsning. Den siterte informanten beskriver at det midlertidige botilbudet er det som er hjemmet hennes nå. Samtidig er det mye ved denne situasjonen som nettopp ikke kjennetegner et hjem. Informantene i midlertidig botilbud beskriver hvordan forhold ved selve botilbudet begrenser den autonomien og tryggheten mange forbinder med å ha et eget hjem. Det kan dreie seg om at felles kjøkken ikke er tilgjengelig hele døgnet, at klesvask må gjøres til bestemte tider, at besøk er begrenset, eller at man kun disponerer ett rom alene mens stue og andre rom deles med mange andre. Like viktig er beskrivelsene av uforutsigbarhet og utrygghet knyttet til egen bosituasjon, hvor lenge de kan eller må bo der. En av informantene leter etter leilighet i det private utleiemarkedet, men opplever at det er vanskelig å finne noe. I intervjusamtalen beskriver han hvor krevende det er at situasjonen er uforutsigbar og at han ikke vet når han får en varig bolig.

Nei, jeg vet ikke hvor lenge jeg kan bo her. Det er jo en belastning, bare det. (...) Jeg er her. Og de sier at du bare må prøve. Og de vet jo at jeg prøver. Ja, Ja, faen òg. Det er tungvint. Klart det går jo på psyken løs til slutt. Ja, ja – jeg er nå fortsatt ved godt mot (informanten ler oppgitt) (beboer i midlertidig botilbud)

Andre beskriver hvordan de synes det er stressende ikke å vite om de får bli boende i det midlertidige botilbudet, at de jevnlig må søke om forlengelse, slik denne informanten beskriver:

Du veit ikke om de skal forlenge eller ikke. Man må søke hver andre uke. I hvert fall i min case. Jeg veit ikke om de har gitt forlengelser til andre (beboer i midlertidig botilbud)

Noen kontorer praktiserer som vist i kapittel 4 svært korte vedtak og garantier, og brukeren må ofte søke om forlengelse. Det kan være at de må søke forlengelse etter mindre enn ei uke, men det er mer utbredt praksis at personer må søke om forlengelse hver 14 dag eller en gang i måneden.

Noen av informantene beskriver en krevende livssituasjon, og hvor noen sier de har behov for mer hjelp og oppfølging for å få til ønskede endringer eller bedre livsmestring. En av informantene beskriver hvordan livet hans i det midlertidige botilbudet er monotont og kjedelig.

Jeg er lei av stedet og lei av ... Det blir mange timer hvor man ... Hvis du ikke har noe mål og mening annet enn å ligge rett ut på den forbaska sengebrisen og se på TV (beboer i midlertidig botilbud)

Informanten har ikke jobb eller andre aktiviteter hvor han skal delta, og sier at han savner det.

Midlertidige botilbud kan være en krevende boform, preget at nettopp midlertidighet og stadig gjennomstrømning av folk. Det betyr ofte at mange med ulike sosiale problemer får botilbud på samme sted. En av informantene som har bodd en stund i et botilbud, beskriver hyppig utskifting av naboer.

Ja, en flytter inn i dag, og så er det ut igjen i morgen. Det er veldig mye utflytting. Hvordan er bomiljøet her? Det har jo vært veldig ... opp og ned. Vi er jo forskjellige. I og med at hele tida byttes ut (beboer i midlertidig botilbud)

Utfordringene med denne type botilbud blir særlig krevende når det ender med å bli en langvarig boligløsning. Det betyr å leve over tid med uforutsigbarhet, med begrenset autonomi og for mange et bomiljø preget av uro og gjennomstrømning.

Når midlertidig botilbud blir en del av tilbudet i rus- og psykisk helse

I vårt materiale er personer med rusproblemer eller rus- og psykiske helseproblemer en gruppe som ser ut til å ha en særlig risiko for å bli boende i midlertidig botilbud over lengre tid. En informant forteller at han etter utskrivelse fra behandling har vært gjennom et år med flere ulike botilbud og lite forutsigbarhet. Han opplever at det kaotiske livet har forverret helsa og reversert effekter av behandlingen han gjennomførte. Han beskriver det som at «nå har jeg gått sånn full circle, da». Han er nesten tilbake til utgangspunktet før behandling. Han håper at det nye botilbudet, som har oppfølging og

kvalifisert bemanning, kan hjelpe ham med å finne og legge til rette for en trygg bosituasjon.

Så her håper jeg at jeg får lov til å bli, at de finner ut av det – at jeg ikke trenger å flytte mer på meg nå. Ja. Jeg begynner å bli ganske lei av det (beboer i midlertidig botilbud)

Både informanter i Nav, ansatte i midlertidige botilbud og ikke minst beboere selv, beskriver at mennesker med omfattende rus- og psykiske helseproblemer kan bli kasterboller i systemet. De kan miste plassen sin i midlertidig botilbud på grunn av rusbruk, oppførsel, manglende egenbetaling eller at de ikke søker fornyelse i tide, og det er vanskelig å finne nye egnede tilbud, særlig når helseproblemer krever tilpassede tjenester. For denne gruppen kan en kjede av midlertidige botilbud i praksis bli velferdsstatens vedvarende løsning, fordi egnede bo- og tjenestetilbud mangler.

Midlertidig botilbud med oppfølging

Noen personer trenger mer enn et sted å bo. De trenger oppfølging som hjelper dem med å mestre hverdagen og komme videre til en varig, egnet bolig. Betydningen av tilgang til et sammensatt hjelpetilbud kan være avgjørende for endring.

Her har man jo et kjempeapparat rundt seg. Ja. For da jeg kom, så hadde jeg bare det jeg sto og gikk i. Alle tingene forsvinner jo med all den flyttinga. Og med litt egeninnsats på rørefronten. Ja, må innrømme det. Men alt blir så uforutsigbart og kaotisk til slutt. Så jeg gir meg litt opp, egentlig. Men dem her har gjort alt riktig. (...) Her er det jo på en måte botilbud skråstrekk bibliotek, skråstrekk sosionomtjeneste. Med litt tverrfaglig opplegg, da. Det er det faktisk. (...) Det er dritbra, jeg er veldig glad for at jeg ble flytta hit (beboer i midlertidig botilbud)

Erfaringene med denne type botilbud varierer blant beboerne vi har intervjuet. Felles er at mange beskriver at de har knyttet en god relasjon til enkelte ansatte og at det har betydning med sosial støtte i hverdagen. Noen vil ikke ha mye oppfølging, mens for andre er ansatte i botilbudet blitt en støttespiller for å komme videre til en varig bolig og et tilpasset tjenestetilbud. De midlertidige botilbudene har også varierende grad av støtte til brukerne videre i livet. Det er enkelte botilbud som ikke har noe definert ansvar utover bistand i dagligdagen, mens andre, som botilbudet beskrevet ovenfor, tar et større ansvar for å bistå beboere med å få tilgang til nødvendige tjenester og bidra i prosessen mot en varig bolig.

Vi ser at de midlertidige botilbudene kan ha svært ulike roller i oppfølgingen av brukerne.

5.3 Samarbeid mellom Nav og de midlertidige botilbudene

Intervjuer med ansatte i midlertidig botilbud viser at grad av samarbeid og dialog med Nav er svært ulikt. Noen har hyppig kontakt med Nav, bidrar med oppdatering om beboerens situasjon, og inngår kanskje i et samarbeid om å hjelpe personen videre til en varig bolig. I andre enden er det botilbud som ikke har noe dialog med Nav bortsett fra ved rekvirering av plass og avslutning av opphold. Det er ingen systematiske forskjeller i

grad av samarbeid sett i lys av hvorvidt det er kommunale eller ideelle tilbud. Det er kommunale tilbud som samarbeider tett med Nav, og kommunale tilbud med minimalt av samarbeid. Det er ideelle aktører som har mye og strukturert samarbeid med Nav, og andre som har lite. De private tilbyderne har gjennomgående lite strukturert samarbeid om oppfølging av beboere, men i varierende grad noe dialog under beboernes opphold.

Utfordringer med manglende dialog

De midlertidige botilbudene har i all hovedsak ikke kunnskap om beboerens tidligere liv og situasjon. Ved rekvisisjon fra Nav får de lite informasjon. Noen tilbud er målrettet mot enkelte grupper, og det vil derfor være behov for at Nav gir noe mer informasjon når de sender en forespørsel om inntak. En del av informantene som jobber i de midlertidige botilbudene mener det er en fordel at de kan møte beboerne med «blanke ark». I utgangspunktet er det for mange kun snakk om å tilby et bosted. Andre informanter opplever det som en hindring for å tilrettelegge godt og at manglende informasjon skaper uforutsigbarhet og vansker i dialogen med beboere. Det dreier seg for eksempel om vedtak om at beboeren ikke får forlenget opphold, selv om vedkommende ikke har et sted å flytte til.

Vi får ikke vite ting – det gjør det vanskelig. Hva er grunnen til at de ikke får forlenget? Hvor mange leiligheter har de sagt nei til? (...) Vi strekker oss langt, men så ser vi kanskje at her er det noe vi ikke vet – eller får vite (ansatt i midlertidig botilbud)

De ansatte i det midlertidige botilbudet ser beboerne i hverdagen, og kan oppleve det som vanskelig å be personer i en vanskelig situasjon om å flytte når det ikke er noe klart boalternativ. De kjenner ikke til hvilke vurderinger Nav har gjort, men må be boere om å flytte dersom oppholdet ikke er forlenget.

Noen informanter i de midlertidige botilbudene beskriver at de opplever at Nav «slapper av» når en person har fått midlertidig botilbud, og at oppfølgingen deretter ikke er særlig aktiv. I noen tilfeller ender de ansatte i de midlertidige botilbudene med å kompensere for dette. De ser beboerne ofte og kjenner de kanskje bedre. Ansatte i Nav er sjelden ute for å møte brukerne i de midlertidige botilbudene.

Så de får jo også rapporter fra oss hvis de ønsker det. Hvordan det går med beboerne. For de har ikke alltid kapasitet til å besøke dem selv (ansatt i midlertidig botilbud i Nav)

Samtidig oppfatter noen tilbydere at deres tilbakemeldinger til Nav ikke alltid følges opp.

Noen ganger føler Nav nok at vi er urettferdige. Fordi vi vet at nå har vi sagt fra så mange ganger at nå kan de ikke bo hos oss lenger. Det er ikke trygt. Og da har ikke Nav noe tilbud (...) Hvor skal vi gjøre av dem? Nei, men det er faktisk ikke vår jobb (ansatt i midlertidig botilbud)

De som jobber i de midlertidige botilbudene med bemanning kan observere dersom det er endringer i beboeres situasjon, om de får dårlig helse, om rusbruk kanskje eskalerer, og om de har behov for et annet tilbud. Det er ikke alltid de opplever at deres varsling av

disse endringene blir fulgt opp. Det kan skyldes at Nav kanskje mangler egnede alternativer, eller ikke lykkes med å mobilisere andre deler av hjelpeapparatet.

Samarbeid for bidrag til mestring og overgang til egen bolig

I et botilbud beskriver lederen at de i innflyttingssamtalen og kontraktsigneringen, også tar opp behovet for samarbeid med Nav og andre aktører for å kunne bistå i prosessen videre. Det blir da eventuelt innhentet samtykke til dette. En av informantene sier at de i dialogen med Nav har presisert at om de skal samarbeide, må de ha tilgang til direkte-nummer eller mail til beboers saksbehandler.

I den ene enden av skalaen finner vi ansatte i midlertidig botilbud som beskriver samarbeidet med Nav som svært godt.

Jeg synes de er lette å komme i kontakt med. Samme forståelse om ting. Jeg kjenner at når vi snakker om ting, så snakker vi samme språket på et vis. At vi forstår hva vi begge på en måte jobber med. (...) Det jeg synes er best med Nav, er at man faktisk kan drøfte i lag. Det er det fineste (ansatt i midlertidig botilbud)

Dette er et midlertidig botilbud som gir boligveiledning til boere, og hvor det er laget formelle systemer for samarbeid mellom dem og Nav-kontoret.

Et annet midlertidig botilbud i ideell regi for personer med rusproblemer har faste samarbeidsmøter med Nav og representanter for bolig tjenestene i kommunen hver 14. dag. Her gjennomgår de situasjonen for bostedsløse i det midlertidige botilbudet og strategier for å bidra til at de kan komme videre til en varig bolig. Samarbeid og koordinert innsats mellom det midlertidige botilbudet, Nav og kommunen har ifølge informanter både i Nav og det midlertidige botilbudet stor betydning for at beboere ikke skal bli værende i midlertidig botilbud over lang tid. Samarbeidet med kommunen bidrar til at mulighetene for kommunal bolig blir fulgt opp tettere, og at beboerens samlede livssituasjon får mer oppmerksomhet enn tidligere i denne prosessen.

I den andre enden finner vi ansatte i et midlertidig botilbud for personer med rusproblemer som er frustrerte over lite kontakt og begrenset mandat.

Vi ser på oss sjøl som en viktig del av det sosiale sikkerhetsnettet. Men vi er og avhengig av god samhandling med Nav, for at hjelpen skal bli mer enn bare et tak over hodet. (...) Men for å få til det, må tilbudet være mer helhetlig, fleksibelt og klare rutiner for oppfølging. Det er det ikke i dag (ansatt midlertidig botilbud, kommunalt)

Samarbeid krever at det blir avklart hva de skal samarbeide om og lagt til rette for at samarbeidet skal kunne foregå på en god måte. Der hvor det er tett dialog og samarbeid er det ofte laget strukturerte rammer for dette, som systematikk for innhenting av samtykke til kontakt, og i et tilfelle er det felles journalsystem for Nav og det kommunale midlertidige botilbudet. I andre tilfeller, er det som sitatet over illustrerer, ingen etablerte strukturer for samarbeid.

Intervjuer med ansatte i midlertidig botilbud peker på noen faktorer som bidrar til godt samarbeid mellom dem, Nav og kommunen: faste samarbeidsmøter med tydelig struktur og deltakelse fra relevante kommunale tjenester, lav terskel for dialog og drøfting av enkeltsaker, gjensidig forståelse for hverandres roller og handlingsrom, åpenhet om beboernes situasjon og behov ved innflytting, og fleksibilitet i å finne løsninger tilpasset den enkeltes situasjon. Der disse faktorene er til stede, beskrives samarbeidet som vel fungerende og som et bidrag for å hindre at innbyggere blir værende i midlertidig botilbud over tid.

I neste kapittel skal vi gå nærmere inn på erfaringer med boligveiledning og hva som er god praksis for å hjelpe vanskeligstilte med å finne egen bolig i det private markedet.

5.4 Oppsummering

Det midlertidige botilbudet er ikke et ensartet tilbud, men et bredt spekter av botilbud som innhentes etter behov. Tilbudene varierer i eierskap, fysisk standard, bemanning og kompetanse, fra overnattingssteder som kun tilbyr tak over hodet, til tilbud med faglig personell og helhetlig oppfølging. Tilbudet framstår oftest fragmentert, det er sjelden slik at kommunene har et sammenhengende tilbud til ulike grupper.

Rundskrivnet til sosialtjenesteloven gir klare føringer, botilbudet skal være kvalitetsmessig forsvarlig ut fra den enkeltes behov. Det skal ivareta retten til privatliv, gi mulighet for matlagning og klesvask. Det er ikke alltid samsvar mellom føringer og realiteter. Mange steder er det husregler og kontrollmekanismer som begrenser retten til privatliv.

Det midlertidige botilbudet skiller seg fra en ordinær bolig. Beboerne møter ofte begrensninger i autonomi, innetider, begrensninger i mulighet for besøk, kameraovervåking og romsjekk. Graden av inngripen varierer med målgruppe og er mest omfattende i tilbud rettet mot personer med rusproblemer. Tiltakene begrunnes med trygghet for beboere og ansatte, men understreker at dette ikke er et ordinært hjem.

Langvarige opphold i midlertidig botilbud er en utfordring, og ser ut til i særlig grad å være en risiko for personer med rus- og psykiske helseproblemer. Det medfører en livssituasjon med uforutsigbarhet og begrenset autonomi over tid.

Samarbeid og dialog mellom midlertidige botilbud og Nav varierer fra tette, systematiserte samarbeid til nesten ingen dialog utover rekvirering av plass. I noen tilfeller kan botilbud kompensere for manglende oppfølging fra Nav.

Noen botilbud gir oppfølging med mål om at beboere skal komme seg videre til varig bolig. Der samarbeidet med Nav og kommunen fungerer godt, kan det føre til at beboerens samlede livssituasjon blir utgangspunkt for en samordnet innsats, og en raskere overgang til en egnet varig bolig.

Læringspunkter:

- Midlertidige botilbud må tilpasses brukergruppens behov for å kunne være et kvalitetsmessig forsvarlig tilbud.
- Midlertidige botilbud kan være en viktig samarbeidspartner i prosessen med å finne og etablere en varig egnet bolig for beboere. Botilbudenes rolle i oppfølgingen av

brukere må avklares og samarbeid forutsetter rutiner for innhenting av samtykke fra bruker, både i botilbud og Nav.

- Der samarbeidet fungerer godt, kjennetegnes det av faste møtepunkter med tydelig struktur, lav terskel for drøfting av enkeltsaker og gjensidig forståelse for hverandres roller.

6 Boligveiledning og hjelp til varig bosetting

Nav skal bidra til at personer som bor i midlertidig botilbud raskt kommer over i varig bolig. Dette er begrunnelsen for at noen Nav-kontorer har egne ressurser til boligveiledning og stiller krav om ulike aktiviteter og dokumentasjon på at den som bor midlertidig selv er aktiv med å finne et sted å bo. I dette kapittelet presenterer vi hva de som har erfaring med boligveiledning, gjør, hvordan arbeidet er organisert, og hva som oppleves å ha betydning for å hjelpe vanskeligstilte ut i det private boligmarkedet.

Boligveiledning som begrep har flere steder erstattet «boligfremskaffelse». Flere informanter ved Nav-kontorer sier at de bevisst har gått bort fra betegnelsen «boligfremskaffer» til fordel for «boligveileder», for å forebygge en forventning om at Nav skaffer deg en bolig. Hjelp med bolig i Nav er veiledning til å finne et sted å bo, ikke en leveranse av bolig. De fleste knytter boligveiledningsarbeidet til Navs ansvar for opplysning, råd og veiledning etter sosialtjenesteloven § 17, mens noen også forankrer det i kommunens plikt til individuelt tilpasset bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet etter bolig-sosialloven § 6.

6.1 Organisering av boligveiledningen

Boligveiledning for hjelp med å finne bolig i det private utleiemarkedet er en eksplisitt oppgave ved fire av fem Nav-kontorer i casestudien, med egne ressurser satt av til dette. Det samme gjelder flere av kontorene representert i workshopene.

To av casekommunene har kommunale boligveiledningstilbud organisert utenfor Nav. I den ene kommunen er dette i tillegg til boligveiledning i Nav, og en kommunal lavterskeltjeneste for alle som hjelper med bolig-CV, gir råd og veiledning, og aktivt bistår med å finne bolig i det private markedet. Tjenesten har bygget opp en portefølje av utleiery, opprinnelig gjennom bosetting av ukrainske flyktninger, og beskrives å ha et godt omdømme blant utleiery. I den andre kommunen gis boligveiledningen av ansatte i det kommunale midlertidige botilbudet. Boligveiledningen er ikke kun for de som bor i midlertidig botilbud, men for alle bostedsløse, og alle som søker eller får avslag på kommunal bolig oppfordres til å benytte seg av det.

Boligveiledning for bosetting i det private markedet framstår ut fra casestudien og workshopene som et tilbud hovedsakelig ivaretatt av Nav. Dette er verdt å merke seg, sett i lys av at de fleste kommuner har som hovedlinje at vanskeligstilte skal bo i det private markedet og kommunale boliger er et begrenset og behovsprøvd virkemiddel.

Kapasiteten til boligveiledningen i Nav varierer. I noen casekommuner har Nav boligveiledere som arbeider med både bostedsløse og personer som står i fare for å miste boligen. Nav-ansatte vi har intervjuet, vurderer denne funksjonen som viktig, men peker på at kapasiteten ikke er tilstrekkelig til å følge opp alle som trenger hjelp til visninger og praktisk boligsøk.

Vi ser at det ofte er slik at Nav-veiledere generelt gir noe boligveiledning som del av sin oppfølging av brukere i midlertidig botilbud, og kobler inn spesialiserte funksjoner når

brukere trenger mer og tettere bistand. Som vist i kapittel 4 er dedikerte boligfunksjoner vurdert som viktig for målrettet innsats på det boligsosiale området i Nav. De som har erfaring med slike funksjoner, trekker særlig fram at de bidrar til å utvikle systematikk og kompetanse i brukeroppfølgningen, og et nettverk av kontakter i det private utleiemarkedet.

6.2 Innholdet i boligveiledningen

Boligveiledning i casekommunene omfatter et bredt spekter av aktiviteter som kan grupperes i tre hovedområder:

- forberedelse og kartlegging
- direkte bistand i boligsøkerprosessen
- etablering og vedlikehold av relasjoner til utleiere

Vi vil videre gå nærmere inn på ulike deler av dette boligarbeidet.

Forberedelse og kartlegging

Utgangspunktet for boligveiledningen er kartlegging av den enkeltes situasjon. Informanter fra ulike Nav-kontorer i casestudien og workshopene understreker betydningen av tidlig forventningsavklaring; at det etableres samsvar mellom brukerens ønsker og hva som er realistisk i det aktuelle boligmarkedet. Noen vektlegger at de allerede i innledende kartlegging gjør en vurdering av hvilke spor som er aktuelle videre, om det er mest aktuelt med søknad om kommunal bolig, bistand ut i det private leiemarkedet, og hvorvidt det er behov for å koble inn andre tjenester.

Bistand i boligsøkerprosessen

Det relasjonelle aspektet er en viktig del av bistanden i boligsøkerprosessen. Flere informanter i Nav vektlegger betydningen av å gi brukere psykisk støtte og drive motivasjonsarbeid i prosessen. I en workshop har et kontor motivasjonsarbeid som sitt første punkt i presentasjonen av sin boligveiledning, deretter å gi oppgaver og strukturere arbeidet ut fra brukernes situasjon og ressurser. Andre informanter tar opp betydningen av psykisk støtte og at noen brukere trenger individuell veiledning og bistand for å kunne håndtere for eksempel det å gå på visning. At boligveileder har tid til oppfølging og er tilgjengelig for brukeren, er ifølge en informant selve grunnlaget for at denne prosessen blir et lystbetont samarbeid med brukeren.

Den konkrete bistanden som gis er omfattende. Det inkluderer veiledning om aktuelle steder å finne bolig, hjelp med å opprette søk på boligportaler, skrive henvendelser til utleiere, gjennomgå skriftlig kommunikasjon, og forberede brukere til visning. Ved kontorer som har kapasitet til det, følger veiledere også med brukere på visninger. Praksisen rundt å delta på visning varierer, noen steder framstår det som relativt vanlig, mens andre steder er det lite utbredt.

Forberedelse til visning og dialog med utleier blir vektlagt av mange informanter som driver med boligveiledning. Det innebærer å gi veiledning om hva man bør huske å spørre om på visning, hvilken informasjon om seg selv som er relevant, og hva som ikke er nødvendig å ta opp. Noen har erfaring med at brukere trenger veiledning om at en

husleiekontrakt er en forretningsavtale, og at forholdet til utleier er et profesjonelt forhold. Enkelte som står uten bolig kan ha høyt stressnivå, og en veileder forteller at de bruker mye tid på å forsøke å skape ro og unngå at personen framstår stresset i møte med utleier. Noen poengterer at utleier ikke trenger å vite alt om boligsøkers livssituasjon, personlige forhold og helse. Noen øver eller bruker rollespill som del av forberedelsen til visning og kommunikasjon med utleier, blant annet for å skape bevissthet om framtoning.

Der ansatte deltar på visning, er det noen informanter som sier at de må tenke over hvilken rolle de skal ha og hvordan de framstår. En informant i et midlertidig botilbud som også driver boligveiledning forteller at de tilpasser sin rolle til situasjonen, og at målet er at brukeren skal framstå selvstendig.

Det er jo mange med litt sånne utfordringer – for eksempel unge voksne med sosial angst og sånne ting, så da kan vi si at vi kan være med på visning. Eller vi kan øve på det på kontoret. Og kanskje vi trenger å være med på en visning, og så fortsetter de alene på de neste visninger. Men jeg bruker ikke å si at jeg heter XX og jobber på boligen. Jeg er sjåføren, for eksempel. Så får de bestemme selv hva de vil si (ansatt, midlertidig botilbud)

Individuell støtte og veiledning framheves av informanter ved Nav-kontorer og botilbud som betydningsfullt for mange brukere. Tett og direkte kontakt trekkes særlig fram av Nav-veiledere som driver boligveiledning, ikke bare som et middel for relasjonsbygging og samarbeid, men som en forutsetning for at boligarbeidet skal fungere i praksis. Som vi har vist tidligere, deler noen Nav-veiledere ut direktenummeret sitt til brukerne. Dette ser vi også igjen her, og begrunnelsen er å unngå at tungvinte kanalsystemer hindrer det praktiske samarbeidet i boligsøkerprosessen.

Det er de færreste som ikke har nummeret mitt – da er det noen sikkerhetstiltak. Gjør kontakten lettere. Det gjør nesten noe med relasjonen med en gang. Blir så takknemlig – slipper å gå igjennom den der smørja med kontaktsenter (veileder, i fokusgruppe)

Direktenummeret har en konkret praktisk funksjon i boligarbeidet. Når brukere finner boligannonser i det private markedet, trenger de rask avklaring på om boligen er innenfor husleiesats og godkjent for utleie. Med direktenummer kan dette skje umiddelbart, noe som er avgjørende i et presset marked der boliger forsvinner raskt.

Boligskole og gruppebaserte tilbud

En av casekommunene har utviklet et gruppebasert boligveiledningstilbud i en egen boligskole. Ordinær boligskole holdes ukentlig, mens ansvarlige for oppfølging av personer med rus- og psykiske helseproblemer arrangerer en egen boligskole annenhver uke. Tilbudet kombinerer kursundervisning i hvordan skaffe bolig med individuell oppfølging, der deltakerne får hjelp til å opprette og lagre søk på boligportal, ta kontakt med utleiere og svare på henvendelser. Støtten fortsetter også videre i boligetableringsprosessen. Ved dette kontoret gjelder et krav for personer i midlertidig botilbud, alle skal

delta på boligskole, med mindre det er gjort en skjønnsmessig vurdering om at annen oppfølging er mer hensiktsmessig.

Intervjuer med både ansatte og deltakere viser at det gjøres skjønnsmessige vurderinger av kravet om å delta. Det er også delte meninger blant deltakerne om verdien av å delta på denne type felles samlinger. Noen har nytte av det, og av å ha en målrettet aktivitet for å finne bolig, mens andre opplever at oppmøte på kurset gir liten merverdi i boligsøkerprosessen. For Nav fyller boligskolen en dobbeltrolle. Den er en mulighet for å følge opp flere med mindre ressurser, og samtidig en måte å formalisere kravet om at beboere i midlertidig bolig aktivt søker egen bolig.

Workshopene i prosjektet viser at enkelte Nav-kontorer har lignende gruppebaserte tilbud, også boligskole. Generelt var det mye interesse for erfaringer med boligskole i workshopene, og det gikk blant annet på at det er et konkret og strukturert tilbud og at det legger til rette for aktiv deltakelse og møte med brukerne. I læringspunkter fra gruppene var det ofte koblingen mellom boligskole og krav om deltakelse, som mange mente var interessant. Samtidig er både de som har erfaring med denne type tilbud og deltakerne i workshopene opptatt av at det også her må gjøres skjønnsmessige vurderinger, for noen er det mer hensiktsmessig med personlig veiledning en til en.

Samarbeid med utleiere

Kontakt med utleiere blir ofte framstilt som avgjørende for å kunne bidra med å finne bolig til vanskeligstilte, men like mye betydningen av å opprettholde relasjonene over tid. Flere informanter er opptatt av å ha en praksis som medvirker til å beholde utleieres tillit til dem. Det kan handle om at utleiere kan få rask kontakt med boligveileder ved behov og at utfordringer i leieforholdet følges opp. En boligveileder formulerer det slik:

Hvis utleier ikke føler at de blir møtt, eller at vi holder det vi lover, så mister vi det tilbudet med en gang (boligveileder i Nav)

Kontorene hvor ansatte arbeider systematisk med utleierrelasjoner, har ofte bygget opp et kontaktnett av utleiere som de kan benytte eller hjelpe boligsøkere med å få kontakt med. En informant sier at de har noen kontakter som dersom det er kapasitet, kan ta inn personer raskt i sine utleietilbud, i noen tilfeller samme dag, og på muntlig avtale. Dette er utleiere som har noen bofellesskap, og hvor Nav-kontoret bruker disse aktivt for å forhindre at personer havner i midlertidig botilbud. Dette er vurdert som særlig egnet for enslige uten kjent rusproblematikk.

Økonomisk bistand: depositum, husleie og fleksibilitet

Hjelp med depositum og husleie kan være avgjørende for om boligveiledning fører til faktisk innflytting i egen bolig for mange. Analysene viser at det er noe ulik praksis når det gjelder økonomisk bistand til depositum, og til husleie.

Depositum

Ved ett kontor gis depositum hovedsakelig som lån, og kun unntaksvis som bidrag. De fleste depositumene er kontantdepositum, fordi mange utleiere ikke aksepterer Nav-garanti. I et annet case beskrives det en praksis der det aktivt benyttes både Nav-garanti

og depositum som bidrag eller som lån, avhengig av utleiers krav og brukerens økonomi. Veilederne presiserer i intervjuet at dersom utleieren ikke godtar Nav-garanti, skal ikke det være grunnen til at en bruker mister muligheten til å få bolig. Veilederne argumenterer med at tre måneder i midlertidig botilbud koster langt mer enn et depositumsbidrag. Flere av kontorene som arbeider systematisk med boligveiledning, viser betydelig grad av fleksibilitet og skjønnsvurdering i disse beslutningene. Raske beslutninger om depositum og garanti blir også vurdert som avgjørende for å sikre leieforhold før de går til andre søkere. I et presset boligmarked kan forsinkelser i saksbehandlingen bety at boligen forsvinner.

Husleiesatser og økonomisk oppfølging

I intervjuene med Nav-ansatte er det flere veiledere som sier de har erfart at det har gitt resultater for bosetting i det private markedet at Nav har akseptert høyere husleiesatser enn det de veiledende satsene de har, tilsier. For å få folk inn i vanlige boliger i et presset marked har enkelte kontorer gått utover satsene. På samme måte som når det gjelder støtte til depositum og garanti, er fleksibiliteten vurdert som viktig for å lykkes med bosetting.

Som vi skal komme tilbake til har flere casekommuner hatt oppmerksomhet om å forebygge restanser. Noen har lagt inn praksis om at der erfaring tilsier at det kan være fare for mislighold av husleie, så forsøker de å få til avtaler om fast trekk for å sikre at husleien blir betalt. Det er også andre former for bistand for å bidra til at den det gjelder kan overholde sine økonomiske forpliktelser for å unngå utkastelse.

Alternative boligstrategier

Prosjektet har vist at det ved Nav-kontorer og kommuner er en rekke ulike strategier for å bidra til at vanskeligstilte får et sted å bo. Det gjelder for eksempel å utvide det geografiske området for bosetting. Det kan bety å søke bolig utenfor sentrale områder, i billigere områder. Eller som i et tilfelle hvor det i området til Nav-kontoret er få store leiligheter, og barnefamilier blir oppfordret til å takke ja til leiligheter i et område hvor det er bedre tilgang til det. Nav-ansatte sier at hensynet til barn, nærmiljø og skole er en del av en individuell vurdering, men noen ganger vil det av hensyn til familiens mulighet for selvforsørgelse i egen bolig, være mest hensiktsmessig å støtte dem i å flytte.

Ved enkelte Nav-kontorer sier veiledere at de i noen tilfeller anbefaler boliger med korttidskontrakter som et alternativ til forlenget opphold i midlertidig botilbud. Begrunnelsen er at en korttidskontrakt gir mer forutsigbarhet enn midlertidig botilbud, og at det kan være et steg på veien mot en ordinær leiekontrakt.

Noen Nav-kontorer anbefaler også at enkelte brukere søker bolig i bofellesskap eller kollektiv. Dette gjelder særlig yngre og enslige der løsningen vurderes som et mulig alternativ for en periode. Intervjuer med personer i midlertidig botilbud viser at ikke alle som får denne anbefalingen, opplever bofellesskap som aktuelt for dem. Samtidig kan det være det eneste som er økonomisk oppnåelig, og Nav anbefaler da at brukeren prøver dette i en periode mens de leter etter en mer egnet bolig. Nav anbefaler dette ut fra hensyn til den enkeltes økonomi og situasjonen i markedet, mens brukeren ikke

opplever at dette er egnet ut fra hensyn til egen livssituasjon. I flere tilfeller er det vanskelig å forene de to vurderingene.

Ved ett av kontorene i undersøkelsen har de også hatt som strategi å vurdere boligkjøp ved hjelp av blant annet startlån for en del barnefamilier, som et alternativ til langvarig leie i et presset marked.

Krav om egeninnsats

Midlertidig botilbud er ment å være akkurat det, midlertidig. Nav skal bidra til at personen kommer raskt over i varig bolig. Noen kontorer krever derfor at den som bor midlertidig, dokumenterer at de selv søker bolig aktivt.

Noen kontorer har innført ulike former for krav om aktiv boligsøking for personer som bor i midlertidig botilbud. Dette kan være krav om å delta på boligscole, levere boliglogg, eller på andre måter dokumentere egeninnsats i boligsøkerprosessen. En boliglogg vil for eksempel si at brukeren skal kunne vise fram hvor mange og hvilke boliger de har søkt på. Praktiseringen av denne formen for krav varierer, og analysene viser at kravene kan slå ut i to retninger: De kan bidra til mestring og tilgang til bolig, men de kan også fungere som en ren kontrollmekanisme som skaper avmakt og frustrasjon.

Der aktiviteten som forventes fungerer godt, kan den være strukturerende og motiverende. I andre tilfeller tvert imot. Analysene av brukerintervjuene viser at det må gjøres skjønnsmessige vurderinger. For personer med få reelle muligheter i boligmarkedet, kan slike krav forsterke avmakten heller enn å støtte veien videre. En informant i et midlertidig botilbud sier at han opplever alle kravene fra Nav, om egenbetaling, søknad om forlengelse, oppfordringer om å forsøke å finne noe selv, som en stadig påminnelse om at han ikke innfrir forventningene i systemet. Noen ender, som vist i kapittel 4, med å bo midlertidig over lengre tid. Spørsmålet er hvor omfattende krav om egeninnsats i boligsøkingen som er rimelig overfor personer som er svært vanskeligstilte på boligmarkedet og har begrensede forutsetninger for å lykkes på egen hånd. Skal kravene fremme mestring, må de tilpasses den enkeltes reelle muligheter, ellers blir de en ekstra belastning for mennesker som allerede har en vanskelig situasjon.

Samarbeid med andre tjenester

Boligveiledning inkluderer i en del sammenhenger også samarbeid med andre aktører. Veiledere beskriver kontakt med boligkontor om søknader om kommunal bolig og prioriteringer ved tildelinger, samarbeid med helse- og velferdskontor om oppfølgingstjenester, og eventuelt kontakt med andre hjelpetjenester.

Fra prosjektets workshops ble det spilt inn flere læringspunkter om boligveiledning. Det handlet om spesialiserte boligveiledere og systematisk boligveiledning, tidlig kartlegging og avklaring, god informasjon og forventningsavklaring, og at man tenker langsiktig og egnet bolig framfor den første ledige bolig.

6.3 Oppsummerende vurdering

Boligveiledning er en sammensatt funksjon som spenner fra individuell bistand til brukere til nettverksarbeid med utleiende. Det finnes ingen enkelt modell eller tilnærming

som peker seg ut som best, men de som har erfaring med boligveiledning, framhever ofte mange av de samme tingene: individuell tilpasning, motivering og støtte i prosessen, strukturert oppfølging, aktivitetskrav og rom for skjønnsutøvelse, og raske beslutninger. Fleksibilitet i økonomisk bistand framheves av flere som avgjørende for å få vanskeligstilte inn i egen bolig, og tverretattlig samarbeid er ofte nødvendig.

Læringspunkter om hva som erfares å bidra til god praksis i boligveiledning:

- Dedikerte boligveiledere med ansvar for å bygge systematikk, kompetanse og kontaktnett i det private utleiemarkedet.
- Tidlig forventningsavklaring om hva som er realistisk i det aktuelle boligmarkedet, og avklaring av hvilket spor som er mest aktuelt for den enkelte.
- Tett og direkte kontakt med brukeren gjennom hele prosessen, inkludert tilgang til direktenummer for rask avklaring underveis i boligsøkerprosessen.
- Motivasjonsarbeid og psykisk støtte som en integrert del av oppfølgingen, ikke som tillegg.
- Forberedelse til visning og kontakt med utleier, gjerne gjennom øving og rollespill.
- Systematisk nettverksarbeid med utleiere, med vekt på å opprettholde tillit over tid.
- Rask og fleksibel behandling av depositum og garanti, tilpasset situasjonen i markedet og den enkeltes økonomi.
- Aktivitetskrav kombinert med reell skjønnsutøvelse, slik at kravene støtter framdrift framfor å forsterke avmakt.
- Gruppebaserte tilbud som boligskole, med rom for individuell tilpasning for dem det passer dårlig for.

Boligveiledning for vanskeligstilte i det private markedet ser i stor grad ut til å være en Nav-oppgave. Kun et fåtall kommuner har et slikt tilbud utenfor Nav. Når de fleste kommuner samtidig har som hovedlinje at vanskeligstilte skal bo i det private markedet, er det grunn til å spørre om dette ansvaret er tilstrekkelig understøttet med ressurser og organisatorisk forankring i kommunene.

7 Hjelp med mer enn tak over hodet

Denne rapporten har vist at Navs boligarbeid er langt mer omfattende og komplekst enn det som ofte kommer til uttrykk i beskrivelsene av det boligsosiale arbeidet i kommunene. Nav forvalter velferdsstatens nederste sosiale sikkerhetsnett, også på boligsiden. De som ber om hjelp med midlertidig botilbud, er ingen ensartet gruppe, det er personer med ulike sosiale problemer og ulik bakgrunn for å stå uten et sted å bo. Samtidig viser prosjektet hvordan strukturelle utfordringer i boligmarkedet, og helse- og velferdspolitikken, påvirker både hvem som får behov for hjelp med bolig og Navs muligheter for å gi hjelp med å finne et trygt sted å bo. Å sikre de som tar kontakt med Nav en trygg bo-situasjon kan ikke avgrenses til Navs arbeid alene, men forutsetter innsats fra andre tjenester og samordning av det boligsosiale arbeidet lokalt.

I dette siste kapittelet vil vi drøfte noen overordnede funn fra prosjektet og drøfte implikasjoner av disse for boligarbeidet i Nav og det kommunale boligsosiale arbeidet. Sist gir vi en presentasjon av hovedtrekk ved hva studien har vist om god praksis i Nav-kontorene, og anbefalinger for å bidra til overføring av god praksis på tvers av lokale kontekster.

7.1 En sosial utvidelse av hvem som trenger hjelp med bolig

I prosjektet har vi vist at det er en mangfoldig gruppe som ber om hjelp med midlertidig botilbud. Informanter i Nav vurderer at det er flere enn før som er primært økonomisk vanskeligstilte, men mange av dem som trenger et midlertidig botilbud har flere sosiale utfordringer og en del har også omfattende helseproblemer. Den enkeltes situasjon har betydning for hva som vil være et forsvarlig midlertidig botilbud, og for hvilken hjelp Nav må gi for å bidra til at de som ber om hjelp raskt kommer over i en varig bolig. I rapporten har vi vist at de som bor i et midlertidig botilbud har ulik posisjon på boligmarkedet. Noen kan med enkel bistand etablere seg i egen bolig i det private utleiemarkedet, mens andre har omfattende hjelpebehov og en svak posisjon på boligmarkedet. Strukturelle forhold kan gjøre veien fra midlertidig til varig bolig lang for noen. Det kan være flere barrierer på veien: fortrengning i det private leiemarkedet, manglende betalings-evne i et presset marked, knapphet på kommunale boliger som skaper lang ventetid mellom vedtak og faktisk tildeling, og begrenset tilgang til egnede bo- og tjenestetilbud i kommunalt psykisk helse- og rusarbeid.

Kunnskap om hvem som ber om hjelp med midlertidig botilbud i Nav synliggjør at dette ikke kan reduseres til et boligspørsmål alene. Mange har behov for individuelt tilpasset hjelp for å få et egnet sted å bo og mestre sosiale utfordringer over tid.

7.2 God praksis i Nav-kontorer

Navs boligansvar er forankret i sosialtjenesteloven og kan ikke avgrenses til akutt hjelp med et sted å sove. De sosiale tjenestene i Nav skal bidra til å bedre levekårene for personer i en vanskelig livssituasjon. De skal forebygge sosiale problemer, og bidra med hjelp til vanskeligstilte som gir sosial og økonomisk trygghet og mulighet for å leve og bo selvstendig. Sosialtjenesteloven presiserer at Nav skal medvirke i kommunens

boligsosiale arbeid. Paragraf 27 om hjelp med midlertidig botilbud kan ikke sees isolert fra øvrige forpliktelser i henhold til sosialtjenesteloven. Tjenester og ytelser forankret i sosialtjenesteloven er i stor grad basert på vurdering av brukerens individuelle behov og den helhetlige situasjonen. Det inkluderer omfattende bruk av faglig skjønn, kartlegging av behov og vurdering av hva som er riktig hjelp for å hjelpe den enkelte til å mestre sin hverdag.

For mange som oppsøker Nav med boligbehov er det ikke kun snakk om behov for tak over hodet, men om bred sosialfaglig oppfølging for bedre livsmestring. Tidspress og kapasitet kan føre til at henvendelser reduseres til et rent boligspørsmål. Øvrig hjelpebehov blir ikke nødvendigvis fulgt opp, eller spørsmålet om hjelp med bolig blir ikke en portal til en mer helhetlig oppfølging. Derfor framhever mange informanter i dette prosjektet tid og ressurser som en viktig forutsetning for å kunne gi god oppfølging. Vi ser at der Nav opplever at de har lyktes med å få ned bruk av midlertidig botilbud er det ofte knyttet til målrettet oppfølging og individuelt tilpasset hjelp. Det har bidratt til å redusere oppholdstiden i midlertidig botilbud, ført til raskere avklaring av eventuelt behov for kommunal bolig og hjelp med å koble på andre tjenester, eller boligveiledning for etablering i det private leiemarkedet. Der de har lyktes med dette framhever ofte ansatte i Nav opplysning, råd og veiledning (§ 17) som den viktigste delen av hjelp med midlertidig botilbud.

Mange Nav-ansatte i casestudien oppgir at de har oppfølgingsansvar for mange brukere. Andre studier har vist at tidspress og mange brukere å følge opp påvirker oppfølgingsarbeidet (Andresen & Volckmar-Eek, 2024), dette finner vi også i vår studie. En del av brukerne som har behov for hjelp med midlertidig botilbud har sosiale problemer som krever omfattende og helhetlig oppfølging, men hvor kanskje rammene for å bidra med dette er begrenset. Derfor blir også tid, ressurser og kompetanse i Nav framhevet som avgjørende for å lykkes med god hjelp med midlertidig botilbud og overgang til varig bolig. Rommet for sosialt arbeid i Nav har vært en diskusjon som har pågått gjennom flere år (Alm Andreassen, 2011; Aamodt, 2019), og kommer også til uttrykk blant Nav-ansatte vi har intervjuet. Mange opplever at det er krevende rammer for det sosialfaglige arbeidet. I dette perspektivet er det urovekkende at andelen med sosialfaglig kompetanse i Nav går ned, dette gjelder særlig i den kommunale delen av Nav. Fra 2011 til 2025 ble andelen med sosialfaglig utdanning redusert fra 61 til 35 prosent (Sadeghi mfl., 2026, s. 41–42).

Rammer for sosialt arbeid med bolig

Analysene viser at Nav-kontorer som har erfaring med målrettede ressurser til boligarbeid ofte opplever at det ikke bare frigjør tid til direkte oppfølging, men også gir mulighet for kompetansebygging, utvikling av strukturer og retningslinjer for arbeidet. Dette kan styrke rammene for den faglige skønnsutøvelsen som både midlertidig botilbud og boligoppfølging hviler på. Det kan ifølge informanter løfte arbeidet med midlertidig botilbud fra ren akutt saksbehandling til oppfølging med mål om egen bolig og mestring av hverdagsliv. God oppfølging inkluderer mulighet for å kartlegge den enkeltes situasjon bedre, ha mer oppmerksomhet om å finne egnet botilbud, og gi oppfølging for å komme over i varig bolig. Samtidig pekes det på at spesialiserte funksjoner må ha tydelig avgrensning av oppgaver og forventninger, ellers risikerer man at enkeltfunksjoner

overbelastes og muligheten for en mer målrettet oppfølging reduseres. Kontorer som har integrert flere boligfunksjoner (startlån, bostøtte, kommunale boliger) erfarer at dette kan bidra til en mer helhetlig oppfølging, kortere beslutningsledd og mindre fare for ansvarsskyving. For mindre kommuner kan tverretatlige samarbeidsstrukturer være mer hensiktsmessig enn spesialisering og egne ressurser internt i Nav. Vi ser også at teamorganisering, ifølge dem som har erfaring med dette, kan legge grunnlag for intern kompetansedeling og målrettet fellespraksis. På samme måte er det erfaring med at etablerte strukturer for samarbeid mellom Nav og boligkontor i mindre kommuner kan ha lignende virkninger.

Det finnes altså ingen særskilt organisasjonsmodell som kan passe for alle Nav-kontorer, men det er nødvendig med en lokalt tilpasset utvikling som sikrer rutiner og strukturer for hjelp med midlertidig botilbud, og oppfølging for hjelp med et eget sted å bo.

Ikke en felles mal, men dimensjoner av god praksis i Nav

Det finnes heller ingen etablerte metoder eller programmer for hvordan man bør jobbe med midlertidig botilbud og bolig i Nav. Det betyr at det er svært varierende praksis. Samtidig kan vi på tvers av ulike kontekster identifisere noen dimensjoner som ofte erfares å være vesentlige for god praksis:

- relasjonelt arbeid og samarbeid med tjenestemottaker
- strukturert kartlegging
- oppfølgingsverktøy med informasjon om beboere, forløp og iverksatte tiltak
- samarbeid med midlertidig botilbud
- tilbud om boligveiledning og tett oppfølging i boligsøkerprosess
- forventning om egeninnsats
- samarbeid med kommunen for hjelp med kommunal bolig og andre tjenester

Før vi går videre inn på å beskrive disse punktene vil vi framheve at en vesentlig del av god praksis i Nav er forebygging av at vanskeligstilte blir bostedsløse eller får behov for midlertidig botilbud. Det kan handle om alt fra gjeldsrådgivning, sikring av at husleien blir betalt (et eksempel er restanseprosjektene beskrevet på side 23), eller oppfølging i bolig. Det handler også om å bidra i kommunens boligsosiale arbeid, og gjøre Navs utfordringsbilde kjent for beslutningstakere, slik vi kommer nærmere inn på i punkt 7.3.

Relasjonelt arbeid

Å drive sosialt arbeid i Nav vil inkludere å se brukere i lys av den situasjonen de lever i og gi individuelt tilpasset hjelp. Det relasjonelle arbeidet og samarbeid med mottaker av tjenester blir ofte framhevet som grunnleggende for god oppfølging og hjelp til å få midlertidig bosted og rask overgang til varig bolig. Dette er i tråd med mye forskning som viser at å møte brukere på deres premisser og tilstrebe likeverd i relasjonen kan være avgjørende for å få til et samarbeid om å løse deres sosiale problemer, bedre livssituasjonen og bidra til sosial inkludering (Hansen, 2022; Aamodt, 2003; Ljungberg mfl., 2015).

Strukturert kartlegging

En strukturert kartlegging for å få god kunnskap om den enkeltes situasjon og behov er grunnlaget for både å avklare retten til midlertidig botilbud og hva som vil være et egnet botilbud, men ikke minst behov for videre oppfølging med tanke på en varig bolig og forebygging av sosiale problemer. Flere framhever betydningen av tidlig avklaring av hvilket boligspor som er aktuelt for brukeren – er det snakk om kommunal bolig, særlig tilpasset bo- og tjenestetilbud, eller privat bolig. Dette kan legge føringer for hvilken oppfølging som iverksettes, eventuell kontakt med andre tjenester, søknad om kommunal bolig og oppfølging av dette.

Felles verktøy for oppfølging

I noen kontorer har de utviklet egne verktøy for å målrette oppfølgingen av beboere i midlertidig botilbud. Dette er digitale løsninger med oversikt som hvem som bor i midlertidig botilbud, hvilket botilbud de har, når de kom inn, vesentlige demografiske opplysninger, boligsmål, iverksatte tiltak og oppfølging av disse. Oversikten kan også inkludere tjenestemottakere som er uten egen bolig, men som av ulike grunner ikke bor i midlertidig botilbud, ikke har fått egnet tilbud, men mottar annen oppfølging for å komme over i varig bolig. Disse lokale løsningene er forskjellige, men erfares å gi et felles grunnlag for strukturert oppfølging, at ulike initiativer følges opp og nye iverksettes ved behov. Listene kan også benyttes i Nav-kontorer som utgangspunkt i felles drøftinger mellom dem som følger opp beboere i midlertidig botilbud.

Samarbeid med midlertidige botilbud

Å ha tilgang til et differensiert tilbud av midlertidige botilbud er viktig for å kunne gi et egnet tilbud ut fra brukernes behov. Situasjonen er dessverre slik at det ofte ikke er mulig. Der kommunen har et differensiert tilbud for ulike grupper er det større mulighet for å ta hensyn til den enkeltes behov. For noen er midlertidige botilbud med bemanning vesentlig for at de skal få et forsvarlig og trygt tilbud. Å ha lagt til rette for samarbeid med midlertidige botilbud med bemanning kan gi mulighet for en bredere kartlegging av beboer og tilpasset oppfølging for å komme videre i varig bolig. Det krever rutiner for å hente inn samtykke fra beboerne, rutiner for samhandlingen mellom Nav, botilbud og eventuelt andre deler av kommunale tjenestetilbud.

Tilbud om boligveiledning

Mulighet for å gi boligveiledning har stor betydning for å redusere bruk av midlertidig botilbud og hjelpe beboere raskt over i egen bolig. Prosjektet viser at egne ressurser til boligveiledning er viktig for å hjelpe vanskeligstilte med å finne bolig i det private markedet. En svært begrenset kommunal boligsektor betyr at Nav i all hovedsak hjelper tjenestemottakere med å finne bolig i det private markedet. Å utvikle kompetanse i dette arbeidet og knytte nettverk med utleieryrker er fra erfaringene i prosjektet, verdifullt. Boligveiledning i Nav er både oppfølging i selve boligprosessen, hjelp med å søke bolig, veiledning om aktuelle boligportaler, ha kontakt med utleieryrker, bidra under visning og hjelp med økonomi og etablering. I kapittel 6 ble ulike deler av dette boligarbeidet, samarbeidet med brukerne i prosessen og kontakt med utleieryrker, presentert.

Forventning om egeninnsats

Flere kontorer har gode erfaringer med å praktisere krav om egenaktivitet for personer i midlertidig botilbud. Dette spenner fra hyppige søknader om forlengelse av oppholdet og oppfølging av egenandel, til levering av boliglogg og deltakelse i boligscole. Mange opplever at dette gir en ramme for målrettet oppfølging mot å finne en egnet varig bolig.

I rapporten har vi vist at mange veiledere legger stor vekt på inngangssamtalen, der de kartlegger om personen har andre muligheter til å finne et sted å bo, og understreker at midlertidig botilbud er en kriseløsning. Noen oppgir at denne kartleggingen skal bidra til at «kun de som trenger det» får botilbud. På samme måte fungerer ulike krav om å følge opp forlengelse av opphold og søke bolig som en påminnelse om at botilbudet er midlertidig. Prosedyrer for innkreving av egenandel har ofte samme funksjon; det skal sikre at midlertidig botilbud ikke blir et billigere alternativ enn å ha egen bolig. Implisitt i dette ligger et kontrolelement, og en individualisering av boligmangel som kan overse de strukturelle utfordringene mange står i. Samtidig er det også informanter blant brukere som verdsetter tett oppfølging og struktur rundt hjelp med å finne et sted å bo. Et sentralt hensyn ved praktisering av denne formen for avgrensninger og krav er å unngå at personer som reelt sett er vanskeligstilte på boligmarkedet, lar være å be om hjelp, eller at kravene praktiseres på en måte som skaper avmakt i stedet for mestring.

Samarbeid med kommunens øvrige tjenester

Sist er samarbeid mellom Nav og kommunen om tilgang til kommunal bolig vesentlig for en del av brukerne. Der det er etablert systematikk for involvering av Nav-ansatte i vurderingen av søknader om kommunal bolig, enten i boligtildelingsmøter eller andre måter, så har det betydning for ivaretagelse av Navs perspektiver i disse vurderingene. På samme måte er felles møter mellom Nav og etater innenfor helse- og velferd viktige for å koble på andre relevante tjenester og bidra til at brukerne får de tjenestene de har behov for.

Som poengtert innledningsvis kan ikke arbeidet med bolig i Nav sees uavhengig av strukturer i de lokale boligmarkedene og den øvrige kommunale innsatsen for vanskeligstilte.

7.3 Et sosialt problem som krever samordnet innsats

Gruppen som ikke har et sted å bo er blitt mer sammensatt og grensene for hvem som er vanskeligstilt på boligmarkedet, utvidet. I den ene enden ser vi flere der lavinntekt og økonomisk sårbarhet er den primære årsaken til at de nå trenger hjelp med bolig. I den andre enden er det flere med alvorlige og sammensatte rus- og psykiske helseproblemer. Mellom disse ytterpunktene er en sammensatt gruppe med ulike sosiale problemer. Situasjonen i boligmarkedet har bidratt til at flere med lavinntekt opplever problemer, og forverret mulighetene i boligmarkedet til de som har sosiale og helsemessige problemer. Analysen viser at utfordringene ikke kan forstås som et Nav-problem alene. De påvirkes av:

- et presset boligmarked
- utilstrekkelig boligtilgang for vanskeligstilte
- kapasitet og tilbud i tjenestene for personer med rusproblemer og psykiske lidelser

Bostedsløshet er ofte beskrevet som et «gjenstridig problem» (Hansen & Flåto, 2024; Ulfrstad, 2011), som er vanskelig å avgrense og ikke lar seg løse av en aktør eller innenfor en sektor alene. Å sikre trygg bosetting kan innebære innsats på mange områder samtidig: valg av egnet bolig, håndtering av økonomiske forpliktelser, mestring av oppgaver i hjemmet, deltakelse i nærmiljøet, arbeid og en meningsfylt tilværelse samt tilgang til nødvendig helsehjelp og behandling. Kompleksiteten i den enkeltes situasjon krever ofte en helhetlig tilnærming, og utfordrer dermed selve strukturene i velferdsstaten (Hansen & Olsen, 2023). Arbeidet med midlertidig botilbud og hjelp med overgang til en varig egnet bolig er preget av en grunnleggende utfordring. På den ene siden har mange som trenger hjelp sammensatte problemer som krever innsats fra flere aktører samtidig. På den andre siden er ansvaret i kommunene organisatorisk fragmentert mellom ulike etater, forvaltningsnivåer, lovverk og fagsystemer.

Suksesskriterier for godt boligsosialt arbeid

Denne utfordringen er anerkjent på det boligsosiale området. Over flere år er det identifisert et sett med suksesskriterier for godt boligsosialt arbeid i kommunene, som nettopp peker på betydningen av en bred og samordnet innsats, på flere nivåer (se NOU 2011: 15; Departementene, 2014; Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020). De seks kriteriene – forankring og eierskap, overordnet strategi, organisering og samordning, økonomiske ressurser, kompetanse og brukarmedvirkning, har klare paralleller til hva som framstår som viktige betingelser for god praksis i Nav når det gjelder hjelp med et midlertidig botilbud og rask overgang til varig bolig. Navs boligarbeid skjer innenfor rammene av det øvrige boligsosiale arbeidet i kommunene. Rollene mellom ulike aktører må avklares og tydeliggjøres. Innsatsen må organiseres slik at det er etablert systemer og strukturer for samordnet innsats på tvers av ulike etater og tjenester. Innsatsen krever ressurser, i form av midlertidige botilbud og boliger for vanskeligstilte, og i form av kapasitet i tjenestene og i Nav til å gi nødvendig oppfølging og hjelp. Det er nødvendig med sosialfaglig kompetanse i Navs boligarbeid, og det må være systematikk i det relasjonelle samarbeidet med tjenestemottakere for å lykkes med gode løsninger for hver enkelt.

Prosjektet har vist hvordan god praksis i Nav i stor grad avhenger av forhold som ligger utenfor Nav, og som styres av andre instanser i kommunen.

7.4 Organisering og forankring i et overordnet kommunalt ansvar

Navs arbeid med å hjelpe beboere fra midlertidig til varig bolig betyr ofte å hjelpe dem med å finne et sted å bo i det private leiemarkedet. Det betyr at personer som har lav inntekt og ofte andre sosiale problemer skal finne en bolig i et leiemarked preget av økte priser og sterkere tendenser til fortrengning (Husbanken, 2026; Benedictow mfl., 2023). Tilgangen til kommunale boliger varierer mellom kommunene, men er generelt sterkt behovsprøvd, og kapasiteten er ikke i tråd med behovet (Husbanken, 2026: Sørvoll mfl., 2025). Kartlegginger og kommunerevisjon i flere kommuner peker særlig på mangelen på egnede boliger til personer med rus- og psykiske helseproblemer, men også til barnefamilier og unge. Flere enn før får avslag på søknaden om kommunal bolig (Husbanken, 2026). Situasjonen bidrar til at flere vanskeligstilte er avhengig av å finne bolig i det

private markedet, og at Nav i sitt boligarbeid i stor grad må forholde seg til det private utleiemarkedet.

Flere undersøkelser har vist mangler i bo- og tjenestetilbudet til personer med rus- og psykiske helseproblemer, særlig tilpassede løsninger for personer med samtidig rus- og psykisk lidelse (Riksrevisjonen, 2025; Ose & Kaspersen, 2025; Hansen & Bråthen, 2025). I prosjektet ser vi hvordan mange kommuner opplever at det mangler egnede bo- og tjenestetilbud, og at flere forhold gjør at etablering av planlagte boligprosjekter trekker ut i tid. Det kan være hensyn til kommuneøkonomi, men også lange planprosesser og innsigelser som gjør at realiseringen av boligprosjekter tar lang tid.

Det midlertidige botilbudet er også begrenset og fragmentert. Tilgang er ofte basert på at Nav klarer å skaffe en bolig når behovet oppstår. Botilbud i kommunal regi, eller boliger som er forankret i avtaler med private og ideelle aktører, dekker ofte ikke etterspørselen. Nav er derfor avhengige av å benytte tilbud som kanskje ikke er i henhold til definerte krav til midlertidige botilbud, og som er kostbare. Det er i begrenset grad systematikk i oppfølging av kvalitet ved tilbudene som benyttes.

Boligbehovskartlegging og gode styringsdata

Tilgangen til boliger for vanskeligstilte påvirker behovet for midlertidig botilbud. Kommunene skal ha oversikt over boligbehov blant vanskeligstilte og ta boligsosiale hensyn i planleggingen. Dette er presisert i den boligsosiale loven som trådte i kraft i 2023. Formålet med den loven, er å forebygge boligsosiale utfordringer og sikre at vanskeligstilte får bistand til å skaffe og beholde en egnet bolig (boligsosialloven, § 1).

I dette prosjektet har vi vist hvordan økt press i boligmarkedet og begrenset tilgang til kommunale boliger påvirker Navs boligarbeid og utgjør en barriere i overgangen fra midlertidig til varig bolig for noen. Det illustrerer behovet for en overordnet strategi i kommunen for å sikre boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. Det inkluderer både den generelle boligpolitiske planleggingen og ivaretagelsen av den boligsosiale dimensjonen i dette. I prosjektet har vi sett at det varierer i hvor systematisk kommunene har kartlagt boligbehovene blant vanskeligstilte og benytter dette som grunnlag for planleggingen. I noen kommuner har de både egne boligbehovskartlegginger og særlige kartlegginger på enkeltområder. Det er kommuner som har hatt egne kartlegginger og identifisering av boligbehov blant personer med rus- og psykisk helse.

I prosjektet har vi sett at kartlegginger av boligbehov har hatt betydning for utformingen av planer for å dekke boligbehovet. Det er flere eksempler i casekommunene på blant annet boligplaner for personer med rus- og psykiske helseproblemer. Det er igangsatt prosesser for etablering av for eksempel småhus eller samlokaliserte boliger med tjenester samt særskilte botilbud i samarbeid med spesialisthelsetjenesten (se Hansen & Flåto, 2026). Realiseringen av flere prosjekter tar imidlertid tid eller blir utsatt. Det kan handle om lange planprosesser, mangel på politisk oppslutning, kommuneøkonomi og i noen tilfeller nabolagsprotester. I en av casekommunene ble det lagt fram en sak om boligbehov for personer med rus- og psykiske helseproblemer, med forslag på kort og lang sikt for å øke kapasiteten og utvikle et boligtilbud som kan møte framskrevne behov. Kommunen har en vanskelig økonomisk situasjon, og dette var hovedargumentet i

den politiske behandlingen for at en minimumsløsning ble vedtatt. I andre tilfeller er det lange planprosesser og innsigelser som fører til at prosjekter utsettes. Det er også boligtiltak under ferdigstilling, blant annet egne tilbud for unge i to av casekommunene. Et annet eksempel er en kommune hvor en kommunerevisjon på området kommunale boliger viste mangel på større boliger for barnefamilier, noe som har gitt grunnlag for tilpasning av den kommunale boligmassen, og at flere barnefamilier har fått kommunal bolig.

Poenget er at boligbehovskartlegginger og gjennomgang av den kommunale boligsektoren er et viktig kunnskapsgrunnlag for kommunens planarbeid og forebygging av boligsosiale utfordringer. Nav kan bidra med viktig informasjon til dette kunnskapsgrunnlaget.

Navs bidrag til styringsdata om boligbehov

I prosjektet har vi vist at det varierer hvilken oversikt Nav har over søknader om midlertidig botilbud, personer i midlertidig botilbud og deres situasjon. I noen av casekommunene har de tatt i bruk egne verktøy og laget systemer for å ha mer dynamisk informasjon om de som bor i midlertidig botilbud, deres situasjon, hvor de bor, hva som er planen videre for å komme over i varig bolig, hvilke tiltak som er planlagt, iverksatt og oppfølging av dette (se under god praksis i Nav over og kapittel 4). Dette har vært et viktig grunnlag for mer systematisk oppfølging av personer i midlertidig botilbud enn tidligere.

I noen kommuner er det etablert rutiner for jevnlig rapportering fra Nav til kommuneledelse om bruk av midlertidig botilbud, avvik på området og profilen på de som har behov for hjelp. I en kommune har politikerne bedt om mer detaljert rapportering fra Nav enn de har hatt rutine på å levere. De ønsker mer informasjon om hvem som bor i midlertidig botilbud, hvor lenge de bor der, hvor mange som har gjentatte opphold og om overgang til varig bolig. Dette vil være en måte å synliggjøre boligbehov, både behovet for ulike typer av midlertidige botilbud og varige boliger for vanskeligstilte. Det kan også gi informasjon om forhold som øker risiko for bostedsløshet.

Mer dynamiske data om bostedsløshet

Det er både på kommunalt og nasjonalt nivå lite styringsinformasjon om midlertidig botilbud og bruken av disse, demografiske profiler på beboere og forløp. Det er stor variasjon i Navs journalføring på området og hvilke data de kan hente ut. En mer systematisk dokumentasjon av dynamiske data om personer i midlertidig botilbud kan gi et bedre kunnskapsgrunnlag for å forebygge bostedsløshet, både lokalt og nasjonalt. Dette er ikke en særnorsk problemstilling, men får oppmerksomhet også i nordisk sammenheng på grunn av innsatsen mot bostedsløshet. Pedersen og medforfattere (2025) argumenterer for at punkttellinger (slik som de norske kartleggingene av bostedsløshet) ikke fanger de dynamiske aspektene ved bostedsløshet, som demografiske endringer og varighet, og at sanntidsdata aggregert til styringsdata for beslutningstakere vil kunne være et viktig bidrag i arbeidet for å forebygge bostedsløshet. Dette forutsetter nasjonale retningslinjer for standardisert datainnsamling og avklaring av personvern hensyn på tvers av forvaltningsnivåer.

I noen av kommunene er behovet for midlertidig botilbud en del av kommunens boligbehovskartlegging, mens dette ikke er tilfelle andre steder. Det bør utvikles systemer for

kartlegging av behovet for midlertidig botilbud slik at dette kan danne grunnlag for en kommunal strategi for hvilke tilbud kommunen skal ha for å gi et forsvarlig tilbud i henhold til behov. I casestudien ser vi at kommunene hvor det enten har vært tilsyn fra statsforvalter eller andre former for kartlegginger av behov og foreliggende tilbud, er de som har det mest differensierte tilbudet. I andre enden er det i noen kommuner begrenset dokumentasjon av både bruken av midlertidig botilbud og det tilbudet som finnes. Det bør vurderes om det trengs en tydeligere beskrivelse av kommunenes ansvar for å ha oversikt over behovet for midlertidige botilbud og en strategi for å kunne tilby forsvarlige tilbud.

7.5 Et felles utfordringsbilde

Felles forståelse av utfordringene i kommunen og Nav er avgjørende for en samordnet innsats. Systematisk informasjonsdeling, og at Nav bidrar med data om sin del av situasjonsbildet er en forutsetning for at kommunen kan utvikle et helhetlig kunnskapsgrunnlag. Erfaringer fra prosjektet tyder også på at felles møtearenaer på tvers i kommunen, og inkludering av Nav i arbeidsgrupper på det boligsosiale området for øvrig, styrker samarbeidet mellom tjenestesteder og legger grunnlaget for en mer helhetlig innsats i oppfølgingen av vanskeligstilte på boligmarkedet.

I noen av kommunene har oppfølging av den boligsosiale loven ført til mer samhandling og samordning på boligområdet. Det er eksempler på at gjennomgangen av ansvaret etter loven har bidratt til å gjøre ulike roller og ansvar for oppfølgingen av vanskeligstilte på boligmarkedet tydeligere. I en kommune er det etablert faste møtepunkter for ulike aktører på boligområdet, inkludert Nav for å følge opp saker om boligbistand. Det er eksempler på at Nav har fått det primære ansvaret for å fatte vedtak om boligbistand, andre steder kan både Nav og andre kommunale instanser (som boligkontor og helse- og velferdsinstanser) fatte vedtak om dette.

Felles møtearenaer og struktur for samarbeid mellom Nav og andre tjenester og etater i kommunen på boligområdet er i rapporten vist som viktig for samordnet innsats i kommunen. Det er viktig for å løse konkrete oppgaver, som vurdering og tildeling av kommunale boliger, sikre at Navs perspektiver blir kjent og ivaretatt, men også for å bygge felles forståelse og kjennskap mellom alle aktørene på det boligsosiale området for slik å legge grunnlag for videre samarbeid. I rapporten har vi vist hvordan for eksempel felles restanseprosjekter i kommunene, hvor også Nav har deltatt, både har redusert antallet restanser, forebygget behovet for midlertidig botilbud og lagt grunnlaget for bedre samarbeid på boligområdet i kommunen.

Samarbeid og avklaring av roller

I rapporten er det flere ganger vist til at samarbeid og samordning er viktig for å kunne bidra til god oppfølging av tjenestemottakere. Dette poenget går igjen på tvers av spørreundersøkelsen til Nav-kontorer, casestudien og workshops, som avgjørende for god praksis i arbeidet med midlertidig botilbud og for å kunne hjelpe vanskeligstilte til å få en varig bolig.

At fragmentert ansvar åpner for ansvarsskyving er kjent (Hansen & Olsen, 2023). Når rollene i tillegg ikke er tydelig definert, eller kjennskapen til hverandres roller er

begrenset, kan dette i seg selv bli en barriere for samarbeid. I noen tilfeller er ansvarsdelingen mellom Nav og andre bolig tjenester i kommunen uklar, i andre tilfeller mellom Nav og helse- og velferdstjenester. Dette er særlig framtrædende i oppfølgingen av personer med omfattende rus- og psykiske helseproblemer, der uklarhet om når kommunens helsetjenester skal overta ansvaret, eller når spesialisthelsetjenesten skal kobles inn og overta ansvar, skaper frustrasjon. Uten avklarte roller og strukturer risikerer man nettopp at ansvar skyves mellom ulike tjenester, og at Nav-ansatte ender opp med å kompensere ved å jobbe utover det noen mener er deres ansvarsområde. God praksis forutsetter at man jobber helhetlig og på tvers av tjenester og forvaltningsnivåer. Men skal dette fungere må det være tydelig ansvarsfordeling og strukturer for samarbeid, også mellom kommunale tjenester og spesialisthelsetjenesten.

7.6 Avslutning

På bakgrunn av de avsluttende drøftingene oppsummerer vi noen av anbefalingene vi har lansert som følge av prosjektets resultater.

Strukturelle forhold i boligmarkedet skyver flere med lav inntekt og sosiale utfordringer ut i randsonen av boligmarkedet og øker risikoen for bostedsløshet. Å bedre rammene for Navs arbeid med bolig krever innsats i boligpolitikken, for leiemarkedet og den kommunale boligsektoren. På samme måte ser vi behovet for mer oppmerksomhet om det midlertidige botilbudet, hva dette tilbudet skal være og hvordan det skal forvaltes.

De boligsosiale utfordringene som kommer til uttrykk i Nav, har sammenheng med forhold innenfor en rekke andre sektorer. Det gjelder ikke bare helse, rustjenester og psykisk helsevern, som får mye oppmerksomhet i rapporten, men også flyktning- og integreringsområdet, barnevern og kriminalomsorg. Det tilsier at det er behov for tverrsektoriell innsats på nasjonalt nivå for å adressere boligsosiale utfordringer og hvordan forebygge bostedsløshet.

Prosjektet har vist at Nav har en omfattende rolle på det boligsosiale området, men at det er behov for en tydeligere avklaring av denne rollen. Hvor går grensene for eksempel mellom Navs ansvar og kommunens helsetjenester for bostedsløse tjenestemottakere med omfattende helseproblemer. Dette inkluderer å vurdere hvordan ansvaret etter sosialtjenesteloven og den boligsosiale loven skal forstås og praktiseres i samspill med kommunens øvrige boligarbeid.

Prosjektet har vist stor variasjon i Navs praksis på boligområdet, hvordan henvendelser om midlertidig botilbud vurderes og følges opp. Det bør vurderes om rundskrivet til sosialtjenesteloven tydeligere bør presisere hva det midlertidige botilbudet skal være, og synliggjøre sammenhengen mellom dette og det ansvaret som følger av formålsparagrafen i sosialtjenesteloven til å bedre levekårene til personer i en vanskelig livssituasjon.

Vi har pekt på at det bør vurderes å utvikle et felles verktøy for registrering av data om personer i midlertidig botilbud, deres situasjon, planer, tiltak og forløp, som grunnlag for systematisk oppfølging i Nav-kontorene. Et slikt verktøy kan også gi mulighet til å generere aggregerte sanntidsdata, som kan gi et bedre kunnskapsgrunnlag for å forebygge bostedsløshet, både lokalt og nasjonalt.

Det bør vurderes om det trengs en tydeligere beskrivelse av kommunenes ansvar for å ha oversikt over behovet for midlertidige botilbud og en strategi for å kunne tilby for-svarlige tilbud.

Nav bør inkluderes i kommunens boligbehovskartlegging, og Nav bør utvikle systema-tikk på bred rapportering av det boligsosiale utfordringsbildet de møter. Navs kunnskap om søknader om midlertidig botilbud og brukernes situasjon kan bidra til et bedre sam-let kunnskapsgrunnlag for kommunens planlegging.

Prosjektet viser at det er behov for å styrke Navs sosiale arbeid med bolig, blant annet gjennom å sikre tilstrekkelig sosialfaglig kompetanse og ressurser til boligarbeid, slik at arbeidet med midlertidig botilbud i større grad kan kobles til en bredere oppfølging for å sikre et sted å bo, rask overgang til varig bolig, og eventuell nødvendig støtte for å opp-rettholde en stabil bosituasjon.

Mye av det som kjennetegner god praksis, må utformes og tilpasses lokalt. Samtidig har prosjektet vist at det er mye å lære på tvers av ulike Nav-kontorer og kommunale kon-tekster. Det bør derfor legges til rette for at denne typen erfaringer deles systematisk, slik at kunnskap om hva som fungerer ikke blir avhengig av tilfeldig kjennskap mellom enkeltkontorer, men kan komme flere til nytte.

Litteratur

- Aamodt, H. (2019). Sosialt arbeid og sosialpolitikk – å ro etter vinden? I H. Aamodt, E. Dahl, E. Gubrium, M. Haldar & Å. Hermansen (red.), *Sosialt arbeid og sosialpolitikk i samhandling. Et svar på velferdsstatens utfordringer?* Fagbokforlaget.
- Alm Andreassen, T. (2011). Kommunale oppgaver og brukere – en lukkende representasjon av sosialt arbeid i NAV-kontoret. *Fontene forskning*, 2, 53–65.
- Andresen, S. & Volckmar-Eeg, M. G. (2024). Veilederblikket: Hvordan arbeidsbetingelser former Nav-ansattes syn på brukerne og deres problemer. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 65(3), 133–147. <https://doi.org/10.18261/tfs.65.3.1>
- Arbeids- og velferdsetaten (2012). Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i Nav (R35-00) [Rundskriv]. <https://lovdata.no/nav/rundskriv/r35-00>
- Benedictow, A. Bjørn, E.C., Frisell, M.M., Iversen, M., Lanestedt, A.B & Merker, T. (2025) Fortrengning i Leiemarkedet (Rapport 2025:27). Samfunnsøkonomisk Analyse.
- Benedictow, A., Gamrath, T., Iversen, M., Kotsadam, A. & Schulz, M.N. (2023). Diskriminering i det norske leiemarkedet for boliger (Rapport 2023:23). Samfunnsøkonomisk Analyse.
- 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>
- Departementene (2014). *Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020)*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Graham, I.D., Logan, J., Harrison, M.B., Straus, S.E., Tetroe, J., Caswell, W. & Robinson, N. (2006). Lost in knowledge translation: Time for a map? *Journal of Continuing Education in the Health Professions*, 26(1), 13–24.
- Hansen, I.L.S. & Bråthen, K. (2025). Hjelp med midlertidig botilbud fra Nav. Underveisrapport 1, utvikling i behov og praksis (Fafo-rapport 2025:11). <https://fafo.no/images/pub/2025/20924.pdf>
- Hansen, I.L.S. & Bråthen, K. (2025b). «Alle må bo og med riktig hjelp kan alle bo.» Kommunale boliger som del av psykisk helse- og rusarbeid. I J. Sørvoll, I. Brattbakk & M. Flåto (red.), *Velferdsstatens boligtilbud: Kommunale utleieboliger i Norge*, s. 187–213. Cappelen Damm Forskning. <https://doi.org/10.23865/cdf.259.ch6>
- Hansen, I.L.S. & Flåto, M. (2026). Hjelp med midlertidig botilbud i Nav. Underveisnotat med casepresentrasjoner (Fafo-notat 2026:05). <https://www.fafo.no/images/pub/2026/10437.pdf>
- Hansen, I.L.S. & Flåto, M. (2023). Bak tallene på bostedsløse. I *Nordisk Velfærdsforskning / 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. <https://doi.org/10.18261/9788215065403-23-12>
- Hansen, I.L.S. (2022). Relasjon som grunnlag for trygg bosetting. I I.L.S. Hansen, K. Bråthen & T. Olsen (red.), *Sammen om trygg bosetting: I møte med psykiske helseproblemer, rus og mulig voldsrisiko*. Universitetsforlaget. <https://allvit.no/bok/9788215064222>
- Husbanken (2025). *Statusvurdering om leiemarkedet 2024. Sentrale utviklingstrekk og utfordringer* (Husbankens rapportserie 1/2025).
- Husbanken (2026). *Statusvurdering om leiemarkedet 2025. Sentrale utviklingstrekk og utfordringer* (Husbankens rapportserie 2/2026).
- Husbanken (2026b). *Status på det boligsosiale arbeidet i kommunene. Utviklingstrekk og utfordringer* (Husbankens rapportserie 5/2026).
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020). *Alle trenger et trygt hjem. Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021–2024)*.

- Meld. St. 13 (2023–2024). Bustadmeldinga. Ein heilskapleg og aktiv bustadpolitikk for heile landet. Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-13-20232024/id3029550/>
- NOU 2024: 19. *Ny boligleielov*. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- NOU 2011: 15. *Rom for alle. En sosial boligpolitikk for framtiden*. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Ose, S.O. & Kaspersen, S.L. (2025). Kommunalt psykisk helse- og rusarbeid (IS-24/8) Nasjonale tall på ressursinnsats, kompetanse og innhold i tjenestene, 2025 (SINTEF-rapport 2025:01181). SINTEF.
- Osnes, S.M. & Sandlie, H.C. (2025). Grunntrekk og variasjoner i den kommunale utleiesektoren. I J. Sørvoll, I. Brattbakk & M. Flåto (red.), *Velferdsstatens boligtilbud: kommunale utleieboliger i Norge*, s. 45–81. Cappelen Damm. <https://doi.org/10.23865/cdf.259.ch1>
- Pedersen, L.M., Knutagård, M., Halseth, L., Urstad, H., Kaakinen, J., Kamppila, V., Leni, E., Tiivola, S., Turunen, S. & Ólafsdóttir, S.H. (2025). The role of real-time data in ending homelessness: Insights and perspectives from Nordic countries. *European Journal of Homelessness*, 19(2), 133–154.
- Riksrevisjonen (2025). *Helse- og velferdstjenester til personer med samtidige rusmiddellidelser og psykiske lidelser*. Dokument 3:5 (2024–2025).
- Sadeghi, T., Terum, L.I., Thørrisen, M.M. & Grødem, A. S. (2026). *Kompetanse og tjenestekvalitet ved Nav-kontorene: Utviklingstrekk og sammenhenger over tid (2011–2025)* (AFI Rapport 2026:06). Arbeidsforskningsinstituttet AFI, OsloMet.
- Sosialtjenesteloven (2011). Lov om sosiale tjenester m.v. (LOV-1991-12-13-81). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/1991-12-13-81>
- Sørvoll, J., Brattbakk, I. & Flåto, M. (red.) (2025). *Velferdsstatens boligtilbud: kommunale utleieboliger i Norge*. Cappelen Damm Akademisk.
- Ulfrstad, L.M. (2011). *Velferd og bolig: om boligsosialt (sam-)arbeid*. Kommuneforlaget.
- Zeiner, H.H., Dyb, E. & Hjelle, M.U. (2026). Bostedsløse i Norge 2025. Resultater fra den åttende nasjonale kartleggingen av bostedsløshet (NIBR-rapport 2026:9). NIBR, OsloMet.

