

Evelyn Dyb

Bostedsløs; posisjon på bolig- markedet eller identitet?

Oppfølgende analyse av kartlegging av
bostedsløse i 2003

Prosjektrapport 383

Evelyn Dyb

Bostedsløs; posisjon på boligmarkedet eller identitet?

Oppfølgende analyse av kartlegging av bostedsløse i 2003

Emneord: bostedsløs, hjemløs, operasjonell definisjon, kartlegging, vanskeligstilt, sosial eksklusjon

ISSN 0801-6461

ISBN 82-536-0866-7

150 eks. trykt av

S.E. Thoresen as

Innmat: 100 g Kymultra

Omslag: 200 g Cyclus

© Copyright Norges byggforskningsinstitutt 2005

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

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

Adr.: Forskningsveien 3 B

Postboks 123 Blindern

0314 OSLO

Tlf.: 22 96 55 55

Faks: 22 69 94 38 og 22 96 55 08

www.byggforsk.no

Forord

Rapporten er en oppfølgende analyse og drøfting av en nasjonal kartlegging av bosteds-
løse i 2003. Kartleggingen ble utført ved Norges byggforskningsinstitutt. Oppdragsgiver
for kartleggingen var Sosial- og helsedirektoratet, som også er oppdragsgiver for dette
prosjektet.

Kartleggingen ble utført ved Norges byggforskningsinstitutt. Utførere av kartleggingen i
2003, Thorbjørn Hansen, Arne Holm og Steinar Østerby har gitt verdifulle innspill
underveis. Thorbjørn Hansen har også vært kvalitetssikrer for prosjektet.

Berit Nordahl
Forskningsjef

Evelyn Dyb
Prosjektleder

Innhold	
Sammendrag.....	5
Kapittel 1.....	6
Innledning	6
1.1 Kartleggingene 1996 og 2003	6
1.2 Problemstillinger	8
1.3 Ny informasjon.....	9
Kapittel 2.....	11
Teoretiske perspektiver	11
2.1 Et strukturelt perspektiv	11
2.2 Individuelle forklaringer	13
2.3 Konstruktivistisk perspektiv.....	14
2.4 Tre perspektiver – gjensidig utelukkende?	16
Kapittel 3.....	17
Teoretiske og operasjonelle definisjoner	17
3.1 En operasjonell definisjon.....	18
3.2 Bokart – et kartleggingsverktøy	22
Kapittel 4.....	24
Kartlegginger av bostedsløse i Norden	24
4.1 Sverige.....	24
4.2 Finland.....	27
4.3 Danmark	29
4.4 Oppsummering	31
Kapittel 5.....	32
Kartleggingen.....	32
5.1 Design og metode.....	32
5.2 Fra teoretisk til operasjonell definisjon – eller omvendt.....	35
5.3 Gjennomføring av datainnsamlingen og resultatene.....	37
5.4 Den ”skjulte” bostedsløsheten.....	39
5.5 Utvalgte resultater	41
5.6 Storbyer	42
5.8 Oppsummering	49
Kapittel 6.....	51
Oppsummering og anbefalinger	51
Referanser	54
Vedlegg 1	58
Vedlegg 2	59

Sammendrag

Denne rapporten er en oppfølgende analyse av en nasjonal kartlegging av antall bostedsløse i Norge, gjennomført ved Norges byggforskningsinstitutt høsten 2003. Kartleggingen skulle framskaffe longitudinelle data og ble derfor lagt opp og gjennomført på samme måte som kartleggingen i 1996. Hensikten med denne rapporten er å gi en bedre forståelse av hva kartleggingene forteller om bostedsløshet i Norge og hva kartleggingene ikke forteller.

Rapporten undersøker hvordan begrepet bostedsløs og definisjoner av bostedsløshet påvirker hvem som fanges opp og registreres i en kartlegging. En kan nærme seg begrepet bostedsløs ut fra flere forskjellige perspektiver. De mer overordnede perspektivene og rammene drøftes i kapittel 2. Kapitlet tar opp hvordan en strukturell, individuell og konstruktivistisk tilnærming forstår bostedsløshet. Disse perspektivene er forskjellige men ikke nødvendigvis gjensidig utelukkende.

Kapittel 3 tar opp overgangen fra teoretiske til operasjonelle definisjoner. Både teoretiske og operasjonelle definisjoner av bostedsløs kan være vage. Kapitlet inneholder en gjennomgang av bestrebelsene innenfor EU på å komme fram til et tydeligere begrepsapparat og en felles operasjonell definisjon, som kan gi bedre sammenligningsgrunnlag landene imellom. Operasjonaliseringen av bostedsløse omfatter en gradering fra bostedsløs til ulike former for eksklusjon fra boligmarkedet (housing exclusion). Vi trekker også inn den felles definisjonen som er brukt i arbeidet med boligsosiale handlingsplaner i norske kommuner. Kapittel 4 ser på hva slags data og registreringer de andre nordiske landene har over bostedsløse.

Også i de norske kartleggingene er begrepene utdelige. I kartleggingene skjer det en overgang fra en strengt boligrelatert definisjon av bostedsløs til en sosialpolitisk definisjon. Overgangen konstituerer eller befester bostedsløs som identitet. Både utdeligheten i begrepsbruken i de norske kartleggingene, og arbeidet med å videreutvikle definisjoner av bostedsløshet på europeisk plan, setter behovet for å gå gjennom forståelsen og definisjoner av bostedsløshet på dagsorden.

Kapittel 5 går gjennom kartleggingen fra 2003 – og trekker inn 1996-kartleggingen – med utgangspunkt i problemstillinger skissert i avsnittet over. Vi ser også på noen enkeltkommuner for å gi en nærmere vurderingene av tallene fra disse kommunene.

Kapittel 6 oppsummerer og gir noen innspill til videre arbeid med kartlegginger og registreringer av bostedsløse og vanskeligstilte på boligmarkedet.

Kapittel 1

Innledning

Foreliggende rapport er en oppfølgende analyse av den siste nasjonale kartleggingen av bostedsløse i Norge. Kartleggingen ble gjennomført i desember 2003. Undersøkelsen er, med unntak av noen helt enkle presiseringer, kopi av en kartlegging av bostedsløse fra 1996. Hensikten var å framskaffe longitudinelle data over populasjonen av bostedsløse i Norge.

En telling eller kartlegging av bostedsløshet handler dypest sett om hvordan vi forstår bostedsløshet. Hvem er inkludert i det statistiske materialet vi får fra registreringen og hvem er utelukket? Hvordan avgrenser vi bostedsløshet? Avgrensningen kan enten være resultat av bevisste valg eller den kan være ”ubevisst”, som et resultat av hvem vi har valgt å *inkludere*.

Både bevisste og målrettede og mer ubevisste valg vil ha utgangspunkt i en bestemt forståelse av bostedsløshet. Denne forståelsen kan være mer og mindre tydelig artikulert. Ofte ser en ulike forståelser av bostedsløshet gruppert i dikotomiene individuell versus strukturell forklaring. Den første fokuserer på egenskaper ved individet og hvordan disse resulterer i at personen er bostedsløs. Den andre tillegger samfunnet ansvaret for at noen blir bostedsløse. Mellom disse ytterpunktene finnes andre forståelsesrammer, som kan ta opp i seg både individuelle og strukturelle elementer.

Ulike tilnærminger innehar en form for ulike forklaring på hvorfor folk er eller blir bostedsløse. Bostedsløshet sees i sammenheng med samfunnsstrukturer, for eksempel arbeids-markedet, familiemønsteret eller urbanisering. For å frambringe bostedsløshet forutsettes gjerne at strukturene er i endring og det er endringen som enten skaper bostedsløshet eller skaper forandringer i gruppen av bostedsløse. På samme måte indikerer individrelaterte tilnærminger en form for *forklaring* på at personen er bostedsløs. Forklaringene er ofte sykdom og/eller rusmisbruk eller en mer generell motstand mot å tilpasse seg samfunnets krav og normer.

En *konstruktivistisk* tilnærming til bostedsløshet vil ikke nødvendigvis avskrive verken individrelaterte eller strukturelle sammenhenger. Men det sentrale er at den ser på de sosiale sammenhengene og prosessene der vår forståelse av et sosialt fenomen formes. Bostedsløshet er ikke utelukkende en posisjon på boligmarkedet, slik begrepet er definert i de to kartleggingene av bostedsløse. Det sosiale fenomenet ”bostedsløshet” henger uløselig sammen med vår forståelse og definisjon av begrepet.

1.1 Kartleggingene 1996 og 2003

Ulike sider ved kartleggingene drøftes i kapittel fem. For å gi en referanseramme for videre lesning skal vi likevel gi et kort sammendrag.

Definisjonen, som er benyttet i de to kartleggingene, kan i kortform oppsummeres på følgende måte:

Som bostedsløs regnes personer som ikke disponerer egen eid eller leid bolig og er henvist til tilfeldige boalternativ, samt personer som ikke har ordnet oppholdssted for kommende natt, eller bor midlertidig hos familie, venner og kjente. Som bostedsløs regnes også personer som oppholder seg i fengsel, institusjoner, hospits eller lignende, som ikke har egen bolig og som skrives ut/løslates innen to måneder.

Kartleggingene ble gjennomført en bestemt og samme uke (første uke i desember) 1996 og 2003. De er gjennomført gjennom instanser i hjelpeapparatet, inkludert frivillige organisasjoner, en antar vil være i kontakt med bostedsløse. De ulike instansene har fylt ut et enkelt spørreskjema for hver bostedsløs klient vedkommende instans har vært i kontakt med i løpet av registreringsperioden. En kritiske gjennomgang av metoden og resultatene er en del av denne rapporten. Innledningsvis vil vi kun skissere noen enkle resultater.

Antall registrerte bostedsløse var i 1996 6.200 personer. I 2003 var antallet 5.200. Hele nedgangen tilskrives Oslo, der antallet er halvert fra 2.500 i 1996 til 1.250 i 2003. Ser en på resten av landet samlet er endringen innenfor feilmarginen: 3.900 i 1996 og 3.700 i 2003. I storbyene utenom Oslo er svingingene forholdsvis små. I andre kommuner finner vi til dels stor endringer mellom de to registreringsperiodene, selv om det samlede resultatet er nesten som i 1996.

Flere spørsmål kan reiser både til selve definisjonen – både hvem som inkluderes og hvem som utelukkes av denne definisjonen – og til hvorvidt design og gjennomføring av kartleggingene fanger opp personer og husstander som faller innenfor definisjonen. Etter den første målingen høsten 1996, er det gjort noe forskning om bostedsløshet her i landet.

Videre vil det ha stor verdi å knytte diskusjonen til forskning og kartlegginger i de andre nordiske land. Rapporten vil presentere en gjennomgang av hvordan Danmark, Finland og Sverige teller eller registrerer bostedsløse. Forskning i disse landene, som er mer rikholdig enn vår egen, benyttes som referanseramme. EU har i flere år arbeidet for å samordne sin sosialpolitikk og blant annet utforme en felles politikk mot sosial eksklusjon. Sosial eksklusjon og marginalisering omfatter også bostedsløshet og eksklusjon på boligmarkedet (housing exclusion).

I hvilken grad EU har lyktes i å utforme felles sosialpolitikk er ikke tema her. Diskusjonene er uansett relevante. Under temaet bostedsløshet hører også spørsmålet om bostedsløshet i hovedsak er et sosialpolitisk problem eller om det også, og i hvor stor grad, det er et boligproblem.

Et viktig formål med denne rapporten er å gi innspill til å forbedre kartlegginger av bostedsløse, enten slike kartlegginger skal inngå i et fast rapporteringssystem eller om det

skal foretas jevnlige målinger som i 1996 og 2003. Per i dag er resultatet av disse registreringene de samlede tallene vi har over populasjonen av bostedsløse i Norge. En rekke kommuner har gjort egne tellinger i forbindelse med utarbeidelse av boligsosiale handlingsplaner¹.

Registreringene (i hovedsak likelydende de to årene) er basert på et meget enkelt skjema med få variable. Resultatene er dokumentert i Hansen m. fl. (2004). Det er lite nytt å hente ut av tallene ut over foreliggende rapportering. Derimot er det behov for en mer inngående diskusjon om hva tallene forteller.

1.2 Problemstillinger

Hensikten med denne rapporten er å gi en nærmere forståelse av hva kartleggingene forteller om bostedsløshet i Norge og hva kartleggingene ikke forteller. Rapporten konsentrerer seg først og fremst om kartleggingene fra 2003 (Hansen m. fl. 2004). Men metodikken er mer inngående drøftet i 1996-kartleggingen (Ulfrstad 1997) og det er viktig å ta den med her.

De sentrale problemstillingene kan beskrives på følgende måte:

- Begrepsanalyse: Drøfting av teoretiske, konseptuelle og operasjonelle definisjoner av bostedsløshet.
- Analyse av resultatene i storbyene og noen mindre enkeltkommuner i lys av problemstilling 1.

Første del av en slik diskusjon handler om å knytte bostedsløshetsbegrepet til internasjonal forskning uten å miste av syne de særegne politisk, juridiske og strukturelle forhold i Norge. Et eksempel på politiske implikasjoner er at Norge har en forholdsvis desentralisert struktur og stor grad av kommunal autonomi. Kommunene har betydelig selvstendighet i organisering av tjenester og prioriteringer mellom ulike grupper med behov for hjelp. Norge har ingen juridisk definisjon og avgrensning av hvem som er bostedsløs, slik for eksempel Storbritannia har.

Et ledd i en mer teoretisk diskusjon/begrepsanalyse er også oppfatningen – den sosiale konstruksjonen – av bostedsløs blant dem som skal foreta registreringen og hos dem som utformer kartleggingen. Er det grunn til å anta at den er endret siden 1996, blant annet som resultat av økt fokus på bostedsløshet generelt? Hvordan kan vi i så fall anta at den har påvirket registreringen?

Under problemstilling 1 hører videre en drøfting av forholdet mellom konseptuelle og operasjonelle definisjoner av begrepet bostedsløs. Operasjonaliseringen gjenspeiles

¹ Boligsosiale handlingsplaner er et initiativ fra Husbanken overfor kommunene. Husbanken har laget en mal for utarbeidelse av planene. Arbeidet med boligsosial handlingsplan omfatter blant annet å lage oversikt over personer og husstander med et boligproblem.

tildels i registreringsskjemaet som er benyttet og dels i selve definisjonen. En slik analyse vil bidra til å tydeliggjøre hva en har undersøkt og hva en har utelatt. Den vil være et viktig innspill til eventuelle framtidige kartlegginger og et permanent registreringssystem. Det er fullt mulig å forbedre designet for kartleggingen og samtidig ivareta ønsket om sammenlignbare data, dersom en ønsker å gjenta kartleggingen.

Den andre hovedproblemstillingen omfatter en gjennomgang av de største byene utenom Oslo. Den store reduksjonen i antall bostedsløse – en halvering fra 1996 til 2003 – setter Oslo i en spesiell stilling. En egen tilleggsundersøkelse i Oslo er dokumentert i Byggforsknotat nr. 71-2005.

Gruppen storby omfatter derfor Bergen, Trondheim og Stavanger. Tallene fra disse kommunene er først og fremst preget av stabilitet. Sammenlignet med Oslo og mange mindre kommuner representerer stabiliteten i disse kommunene avvikene i kartleggingen. Disse tre byene er prosjektkommuner i Prosjekt bostedsløse og har deltatt i prosjektet fra starten i 2001. Stabiliteten i tallmaterialet er interessant i en slik ramme. Skulle en forvente en nedgang? Eller har økt fokus på bostedsløshet i disse kommunene bidratt til at flere blir ”oppdaget”?

Respondentene i kartleggingen er delt i tre; storbyer, mellomstore kommuner og mindre kommer. Gruppen mellomstore er kommuner med 39.000 innbyggere og over unntatt de fire største kommunene, som altså er gruppe storbyer. Mindre kommuner er alle med mellom 38.999 og 10.000 innbyggere og den minste kommunegruppen har færre enn 10.000 innbyggere. Alle kommunene i landet med innbyggertall mellom storby og 39.000 var med i kartleggingen. I de to minste kommunegruppene er det gjort et utvalg.

De to minste kommunegruppene blir ikke drøftet særskilt i denne oppfølgingsstudien. Begrunnelsen for en slik avgrensning er rent pragmatisk. Omfanget i tid og ressurser har vært begrenset og det var nødvendig å konsentrere seg om enkelte deler av tallmaterialet fra kartleggingen. Dess mindre kommunene er, dess mer usikre er tallene over bostedsløse og følgelig øker risikoen for at en fører en diskusjon om svært usikre størrelser.

1.3 Ny informasjon

Vi har innhentet tilleggsdata gjennom intervjuer med personer i fire kommuner. Intervjuene er gjennomført i gruppen mellomstore kommuner. Ved to av intervjuene var to informanter tilstede (Arendal og Drammen). I de to andre kommunene ble intervjuet gjennomført på telefon med en informant i hver av kommunene. I de tre storbykommunene, Bergen, Trondheim og Stavanger, drar vi nytte av informasjon fra evalueringen av Prosjekt bostedsløse². Vi benytter også skriftlig materiale fra alle

² Evaluering av Prosjekt bostedsløse: Tre rapporter om evaluering er publisert ved Byggforsk: Hansen m.fl. (2002); Dyb (2003); Dyb (2003). Sluttevaluering av prosjektet utføres samtidig med publisering av denne rapporten.

kommunene (se referanseliste). Skriftlige kilder og litteratur er i det hele tatt en viktig del av datagrunnlaget i denne oppfølgende studien.

Vi har hatt et møte i Sosialstyrelsen i Sverige (tilsvarer Sosial- og helsedirektoratet i Norge) i januar 2005. Vi fikk blant annet informasjon om en ny kartlegging som var under forberedelse og skulle gjennomføres første halvår 2005. Forskerne ved Byggforsk som gjennomførte kartleggingen i 2003 har bidratt med opplysninger og viktige innspill.

Verken de mer overordnede begrepsdrøftingene, nærmere gjennomgang av foreliggende data eller innhenting av ny informasjon gir empiriske grunnlag for å si noe om årsakene til bostedsløshet. En kan skissere teoretiske forklaringsmodeller, som kan gi grunnlag for videre undersøkelser.

Både i forskningen og i politikken benyttes flere forskjellige betegnelser for det vi i Norge, i de fleste sammenhengene, brukes begrepet bostedsløshet. Selve begrepsbruken er en egen diskusjon. Den ble også tatt i forkant av kartleggingen i 1996. Én begrunnelse for å velge begrepet bostedsløs, var at en ønsket likhet med den svenske kartleggingen fra 1992 av komparative hensyn.

I engelskspråklig litteratur er begrepet hjemløs benyttet synonymt med bostedsløs og nasjonale begreper blir normalt oversatt til hjemløs eller "homeless". Men "homeless" dekker et bredt spekter av forståelser og definisjoner. Innen EU er forskere i ferd med å utvikle et mer sofistikert begrepsapparat. Arbeidet retter seg både mot å finne mer presise begreper og å utvikle en mer nyansert begrepsbruk for å fange opp forskjellige situasjoner av bostedsløshet og ekskludering på boligmarkedet.

I denne rapporten fastholdes begrepet "bostedsløshet", fordi det er benyttet i de to kartleggingene.

Kapittel 2

Teoretiske perspektiver

Bostedsløshet forstås, forklares og tolkes innenfor ulike teoretiske tradisjoner. Det hevdes ofte at bostedsløshet enten forklares ut fra en individuell eller en strukturell modell (f.eks. St. m. 23 [2003-2004]; Ytrehus og Drøpping 2004; Hansen m. fl. 2004). Neal (1997) framholder at det teoretiske forklaringene på bostedsløshet, som har vært grunnlaget for politiske beslutninger og tiltak for bostedsløse, tenderer mot å være implisitte og motsetningsfylte heller enn eksplisitte og konsistente. Ifølge Neal beskrives bostedsløshet enten som et boligproblem eller som et velferdsproblem forklart enten med strukturelle eller individuelle forhold.

Enkelte hevder at mye av forskningen om bostedsløshet tar utgangspunkt i et sosial-konstruktivistisk perspektiv (Järvinen 2001). En kan også tenke seg at enkelte tilnærminger og tradisjoner dominerer i ulike forskningsmiljøer. I Norge har den "fornyede" interessen for bostedsløshet vært knyttet til boligforskningen. Ifølge Ytrehus (2000) er bolig-forskningen i Norge tradisjonelt preget av en teknokratisk tilnærming. Det teknokratiske perspektivet har objektivisme som forskningsideal; et sosialt problem avdekkes empirisk. Nye perspektiver har kommet inn i forskningen, men det kan ta tid før de før et bredere nedslagsfelt.

En gjennomgang av ulike teoretiske tilnærminger er både nødvendig og nyttig i en metaundersøkelse av kartlegging av bostedsløse. Den teoretiske tilnærmingen, enten de er eksplisitte eller uuttalte, vil i stor grad bestemme hvordan bostedsløshet defineres. Definisjonen bestemmer hvilke grupper som skal telles i en kartlegging.

2.1 Et strukturelt perspektiv

Kortfattet og skjematisk kan vi si at et strukturelt perspektiv vektlegger de ytre samfunnsmessige strukturene og gir disse forrang i sin forståelse av et fenomen. Her bruker vi strukturelt i en videre betydning av begrepet enn strukturalistisk teori, som har en mer spesifikk avgrensning og knyttes til bestemte teoretikere (f.eks. systemteoretikere som Marx og Freud).

En strukturell forklaringsmodell om bostedsløshet gir forrang til de overordnede samfunnsstrukturene. En strukturell endringen som ble trukket fram da bostedsløsheten vokste kraftig i Europa på 80-tallet, var økende arbeidsledighet. Ikke bare økt arbeidsløshet i seg selv, men omstrukturering av arbeidslivet og urbanisering ble framholdt som en viktig forklaring på at flere – og nye grupper – ble bostedsløse. De fleste andre landene i Vest-Europa ble sterkere rammet av økonomisk nedgang og økt arbeidsløshet på slutten av 80-tallet enn Norge.

I blant annet Tyskland (Busch-Geertsema 2003) og Storbritannia ble politikken endret i retning av at flere skulle eie sin egen bolig. I Storbritannia førte sammenfallet av økning i andelen boligeiere, økt arbeidsledighet og vekst i andelen lavlønnsjobber til flere tvangsovertakelser av boliger tilhørende husstander i såkalte risikogrupper (Ford et al. 2001). Kombinasjonene av større usikkerhet på arbeidsmarkedet og flere selveiere på boligmarkedet, fører til at flere husstander vil bevege seg i en risikosone mellom egen bolig, utrygg bosituasjon og bostedsløshet.

Norge har en av Europas høyeste andel selveiere. Andelen har vært jevnt stigende i hele etterkrigstiden og øker fremdeles. Boligmeldingen (St. m. 23 [2003-04]) vektlegger selveierboligen som et mål for boligpolitikken og regjeringen ønsker en ytterligere økning i andelen nordmenn som eier sin egen bolig. Andre strukturelle trekk ved det norske boligmarkedet er en lav andel leieboliger og lite profesjonell utleie (Nordvik 1996). I tillegg har vi en minimal offentlig utleiesektor. Kommunale utleieboliger utgjør tre prosent av den totale boligmassen. Rundt halvparten av disse er innrettet på sosialt og økonomisk vanskeligstilte, gruppen der en finner de ”tradisjonelle” bostedsløse.

Tabell 2.1. Andel selveiere, privat leiemarked og sosialt leiemarked i de nordiske landene i 2001. Prosent

	Norge	Sverige	Danmark	Finland
Selveiere	76	57	59	68
Privat leiemarked	20	19	21	21
Offentlig/sosialt leiemarked	4	24	20	11
Total	100	100	100	100

Kilde: St. m. 23 (2003-2004).

Innenfor rammen av en strukturell forklaringsmodell skulle boligmarkedet i Norge isolert sette bidra til å produsere bostedsløshet. Vi har den høyeste andelen selveiere og den laveste andelen offentlig eide utleieboliger i Norden. Men det er ingen sammenheng mellom andelen bostedsløse i de nordiske landene og organisering av boligsektoren. Bostedsløsheten i Norden er begrenset sammenlignet med andre europeiske land og USA.

Lav arbeidsløshet i Norge gjennom nittitallet, sammenlignet med resten av Europa burde forventes å bidra til lavere bostedsløshet. Statistisk sett har vi færre bostedsløse i forhold til folketallet enn de fleste av disse landene. Det mest nærliggende landet å sammenligne seg med er Sverige. Norge har bostedsløse i størrelsesorden som Sverige, eventuelt høyere. Men Sverige ble kraftigere rammet av den økonomiske tilbakegangen på 90-tallet enn Norge. En strukturell forklaringsfaktor kan være ulikheter i hjelpeapparatet i de to landene. Det er i flere sammenhenger pekt på at hjelpeapparatet i Norge for bostedsløse er svært mangelfullt (Ulfrstad 1999) og kan i verste fall fungere marginaliserende (Dyb 2002). Vi finner ellers en viss samvariasjon mellom bostedsløshet og arbeidsløshet.

Det antas å eksistere en sammenheng mellom endringer i familie- og husholdssammensetningen og bostedsløshet: Familieoppløsning og svekkede familieband og andre sosiale relasjoner fører til økt bostedsløshet. Solheim (2000) fant at mange bostedsløse hadde en historie med svake sosiale og familiære bånd. Men sammenhengen var ikke helt entydig. For noen bostedsløse var familien en viktig ressurs.

Det er alltid vanskelig å fastslå den direkte sammenhengen mellom strukturelle makroøkonomiske trekk og sosiale bevegelser. Mot slutten av åttitallet kunne en observere – i tillegg til en økning i tallet på bostedsløse – en ny type bostedsløshet i mange Europeiske land. I europeiske hovedsteder og andre storbyer ytret den nye bostedsløsheten seg gjennom utbredelse av ”pappkartongbyer” og en raskt voksende gruppe mennesker som bodde i gatene. Andre trekk ved den nye bostedsløsheten var flere kvinner og flere unge (Edgar et al. 2001) og en mer heterogen populasjon av hjemløse enn tidligere (Koch-Nielsen & Stax 1999). Disse strukturelle trekkene ved *bostedsløsheten* så en i de fleste europeiske land og Nord-Amerika.

En ensidig strukturell forklaringsmodell kan tendere til å se på bostedsløse personer som *ofre* for overordnede samfunnsstrukturer. Denne typen forklaringer har også bidratt til at bostedsløse regnes blant ”verdige” trengende, de som fortjener hjelp (Neal 1997).

2.2 Individuelle forklaringer

Individuelle forklaringer på bostedsløshet sees på som motsatsen til strukturelle forklaringer. I kortform kan vi si at en individuell tilnærming fokuserer på trekk ved individet eller individets historie som årsaken til at personen er bostedsløs. Å fokusere på individuelle trekk er ikke ensbetydende med å legge ”ansvaret” for situasjonen på individet selv. Men ofte vil det være enten eksplisitt eller implisitt i en individuelle forklaring, særlig hvis den er teoretisk ramme for forskning. Ifølge Neal (ibid) tenderer individuelle tilnærminger mot å snu offerrollen og legger ansvaret for problemene på offeret (”blame the victim”).

En individuell tilnærming til bostedsløshet illustreres av Preben Brandt (1999) i et bidrag i boken *Coping with homelessness*:

”Det er praktisk å fastholde antakelsen om at hjemløshet også er en sosial tilstand karakterisert av mangel på bolig, men først og fremst må hjemløshet forstås som en eksistensiell-dialektisk tilstand – å holde seg selv utenfor og å bli holdt utenfor.” (ibid:511, vår oversettelse).

Brandt utdyper denne tilnærmingen ved å beskrive en gruppe yngre personer som befant seg i institusjoner for bostedsløse ut over 80-tallet. Personene i gruppen hadde vokst opp under utrygge forhold kombinert med mangel på emosjonell støtte og med tyrannisk eller rigid oppdragelse, skriver Brandt. Han intervjuet et utvalg av gruppen og over halvparten rapporterte om en barndom i fattigdom og halvparten om stoff-, alkohol- eller pillemis-

brukende foreldre. Rundt halvparten fortalte også om ”psykiske symptomer” under oppveksten.

Brandt, som er psykiater, fastslår at disse unge bostedsløse karakteriseres av diagnosene schizofreni, borderline psykoser, alvorlige hjerneskader og personlighetsforstyrrelser. Hans konklusjon er at denne gruppen og bostedsløse generelt må møtes ut fra eget ståsted og med aksept for deres avvik. I stedet for integrasjon av bostedsløse argumenterer Brandt for at en segregert tilværelse vil være å foretrekke for del personer. Og han løper linen ut og foreslår moderne asyler.

En annen og ofte brukt form for individuell tilnærming avspeiles i begrepet boligkarriere. Boligkarrieren beskriver og forklarer den bostedsløses bevegelser mellom ulike boliger og boformer. En ekstrem variant av boligkarriere er den såkalte trappetrinnsmodellen. Modellen forutsetter at (tidligere) bostedsløse stiger opp en trapp med ulike boformer/regulering av boligen og hjelp på hvert trinn. På toppen venter en ordinær bolig. Det har vist seg at karrieren for svært mange ikke bare går oppover, men det går i ring på de midterste trinnene (Sahlin 1996; 1998).

Tesen om å ”ansvarliggjøre” og ”motivere” klienten må forstås ut fra en individuell tilnærming i sosialt arbeid. Målet med sosialt arbeid er å hjelpe enkeltindivider. Arbeidet utføres innenfor gitte institusjonelle rammer. Ansatte i sosialtjenesten og i andre deler av hjelpeapparatet kan oppleve at klientens problemer også har opphav i strukturelle forhold. Men innenfor rammene de utfører arbeidet, er det vanligvis ikke rom for å endre de strukturelle årsakene til problemene.

2.3 Konstruktivistisk perspektiv

Enkelt sagt innebærer et sosialkonstruktivistisk perspektiv anvendt i sosialforskningen at et fenomen må defineres som et sosialt problem for å bli oppfattet og håndtert som et sosialt problem. Selve eksistensen av et fenomen gjør det ikke til et sosialt problem. I *Constructing Social Problems* analyserer Spector og Kitsuse (1977) hvordan et sosialt problem defineres. De tar blant annet opp spørsmålet om *hvem* som definerer problemet. De avviser det generelle ”samfunnet” som en aktør; det er ikke samfunnet, men grupper, institusjoner og myndigheter med – ulik – definisjonsmakt som bestemmer hvordan et sosialt problem blir forstått. Definisjoner bærer også i seg tradisjoner og tidligere begrepsbruk, som påvirker dagens oppfatninger.

Järvinen (2001) inkluderer samfunnsforskeren – den som studerer det sosiale fenomenet – blant aktørene med definisjonsmakt:

”Samhällsforskningen står inte utanför de definitions- och kontrollprocesser som omvandlar sociala fenomen till sociala problem, den står midt inne i dem. Som forskare samarbetar och konkurrerar vi med andre grupper i samhället i diskussionen om hur sociala fenomen skall förstås, förklaras och eventuellt åtgärdas”. (ibid:84)

Et eksempel på forskningens definisjonsmakt er kartleggingen av bostedsløse i 1996 (Ulfrstad 1997). Definisjonen i denne kartleggingen – kategoriseringen av bostedsløse i grupper med spesifikke kjennetegn og omfanget av bostedsløse i de ulike kategoriene – har lagt premissene for myndighetsdiskursen og den offentlige politikken overfor bostedsløse i ettertid³. Heller en å konstruere bostedsløset som sosialt fenomen, *bekreftet* kartleggingen ”bostedsløs” som sosialt fenomen i tråd med gjengse og tradisjonelle oppfatninger.

I sin doktorgradsavhandling om bostedsløse kvinner tematiserer den svenske sosiologen Catharina Thörn (2004) forskjellen mellom posisjon på boligmarkedet og identitet som hjemløs. Å være boligløs er å mangle bolig. Sverige skiller offisielt mellom hjemløs og bostedsløs: Å være hjemløs er en identitet med ulike egenskaper (se også kap. 4). I Norge tilsvarer bostedsløse i prinsippet det svenske begrepet hjemløs.

I innledningen til boken *At skabe en klient* skriver Järvinen og Mik-Meyer (2004) at problemidentiteter er skapt i spesifikke institusjonelle sammenhenger, som kjennetegnes av spesifikke problemsforståelser. ”Langtidsledig”, ”alkoholiker” eller ”hjemløs” er ikke utelukkende betegnelser som forteller noe om de berørte individene. De er også institusjonelle identiteter formet av hjelpe-, kontroll- og behandlingstilbudet:

”Problemidentiteten ”hjemløs” har således en institusjonell forankring i de herberger, forsorgshjem og pensionater, der gennem tiderne har givet de boligløse tag over hovedet.” (ibid:11)

Thörn stiller spørsmål om hvem som definerer – og konstituerer – begrepet hjemløs. Hun skiller mellom myndighetenes diskurs og det hun kaller hjemløse kvinnenens motdiskurs til denne. Det siste kan blant annet tolkes som motstand mot å bli definert som hjemløs. Hjemløs er en stigmatisert identitet. Å mangle bolig er ikke nødvendigvis knyttet til en bestemt identitet.

En av forklaringene på at kartleggingen i 1996 ble tilnærmet enerådende som premiss-leverandør for den offentlige politikken, kan være at bostedsløshet ikke var på den politiske dagsorden de to foregående desenniene. Nyhetens interesse knyttet til kartleggingen ga den en spesiell posisjon. Men det forklarer ikke hvorfor senere forskning, som var begrenset men substansiell, ble oversett i politikktutforming, slik den faktisk ble (Dyb m. fl. 2004). Et eksempel er Brodtkorbs (2001) studie av bostedsløse med psykiske lidelser. Et annet eksempel er Solheims (2000) undersøkelse av bostedsløshet i mindre kommuner. Begge undersøkelsene tilfører substansielle kunnskap om bostedsløshet i Norge, som også har vært etterlyst, uten at disse studiene er referert til.

En alternativ eller utfyllende forklaring til den før nevnte, kan være at resultatene var i overensstemmelse med endringene i boligpolitikken fra generell til mer målrettet politikk

³ St. m. 50 (1998-99); NOU 2002:2; St. m. 23 (2003-04)

mot vanskeligstilte. Kartleggingen av bostedsløse synliggjorde grupper som ikke hadde vært en del av boligpolitikken, men som nå skulle bli det.

Ifølge Sahlin (2003) er kontroll av den offisielle diskursen en av de viktigste måtene for myndighetene å styre hjemløshetspolitikken på. En viktig styringsmekanisme er å kontrollere kunnskapsproduksjon. Dette kommer klart til uttrykk i utforming av definisjoner på hjemløs eller bostedsløs, ifølge Sahlin.

2.4 Tre perspektiver – gjensidig utelukkende?

Disse tre perspektivene er ikke de eneste måtene å forstå og forklare bostedsløshet på. Men både i forskning og i praksisfeltet finner vi ofte disse tilnærmingene i en eller annen form. For eksempel finner vi en individuell tilnærming av den typen Brandt representerer i Prosjekt bostedsløse. Mange av bo- og tjenestetilbudene i prosjektet har som uttalt mål at brukerne eller beboerne ikke må endre livsførsel for å få hjelp og bolig. Men dette er ikke nødvendigvis knyttet til en generell individuell forklaringsmodell på fenomenet bostedsløshet. Tjenesteyterne møter enkeltindivider med spesifikke behov for hjelp og støtte.

I Brandts definisjon og forståelse av bostedsløshet gis individuelle og personhistoriske trekk *førrang* framfor situasjonen menneskene er i og at de mangler bolig. Hans konklusjon er at det ikke bør gjøres noe for å endre *situasjonen* bostedsløse er i. En slik tilnærming vil ha betydelige konsekvenser dersom den ble anvendt som prinsipp for en politikktutforming.

Innen forskning ser vi at ulike perspektiver kombineres. I studien av bostedsløshet i mindre kommuner basert på intervjuer med bostedsløse analyserer Solheim (2000) informantenes – bostedsløses – historier i lys av begrepet avvikskarrierer. Studien finner en del fellestrekk ved informantenes eller informantgruppers bakgrunn og situasjon. Solheim trekker også funnene sine opp på en overordnet strukturell analyse av bostedsløshet som marginaliseringsprosess. Thörn (2004) har en mer eksplisitt koblingen mellom de ulike nivåene, der hun slår fast at det strukturelle nivået har prioritet:

”Min utgångspunkt är att de erfarenheter som kvinnorna har av hemlöshet – även om de kan uppfattas som individuella – alltid kan relateras till en vidare kontext. I mina analyser har jag därför hela tiden försökt att söka det strukturella i det individuella och se samspelen mellan deras berättade erfarenheter och de hemlösdiskurser som finns i Sverige.” (ibid:40)

Den teoretiske tilnærmingen har avgjørende betydning for hvordan bostedsløshet defineres operasjonelt. Kartlegginger og registreringer har vanligvis et objektivistisk utgangspunkt; men de foretas innenfor bestemte strukturer og bidrar til å konstituere og vedlikeholde bostedsløs som identitet.

Kapittel 3

Teoretiske og operasjonelle definisjoner

Å definere bostedsløshet er anerkjent som særdeles vanskelige. Førrige kapittel drøftet ulike teoretiske utgangspunkt for forståelse av bostedsløs. De neste stegene, fra en generell teoretisk ramme til konseptualisering og operasjonellisering av "bostedsløs" er ofte lite drøftet, eller som Neal (1997) påpeker; en utydelig teoretisk forståelse gjør det vanskelig å finne klare definisjoner.

Problemer med å finne fram til klare og entydige definisjoner ser vi særlig i forsøkene på å forta komparative analyser av antall bostedsløse i ulike land. Nils Hertting (2000) tar opp flere typer problemer som bidrar til usikkerhet i overnasjonale sammenligninger. Problemene er knyttet både til teoretiske og operasjonelle definisjoner og til gjennomføringen av selve registreringen.

De fleste registreringer av bostedsløse er gjort gjennom hjelpeapparatet. Paradoksalt nok kan det føre til at land med best utbygd hjelpeapparat kan få en høyere registrert bostedsløshet enn i land med et svakt hjelpeapparat. Men, påpeker Hertting, den viktigste årsaken til at det er vanskelig å sammenligne tallene er terminologiske. Eksempelvis vil noen land bare regne uteliggere som bostedsløse, mens andre land, som Sverige, inkluderer personer med usikre boforhold:

"Man mäter med andre ord olika saker i olika länder. En förklaring till att Portugal uppvisar en lägre andel hemlösa enn Sverige i statistiken kan – förutom mättekniska effekter – alltså vara olika nationellt dominärande föreställningar om hvad som menas med ett hem". (ibid:174)

Sammenstilling av tallmateriale om bostedsløshet i Vest-Europa er i det fleste tilfeller samlet inn av paraplyorganisasjonen Feantsa (the European Federation of National Organisations Working with the Homeless). Tellingene er gjort nasjonalt. Fenatsa har bestrebet seg mot å utarbeide en felles definisjon av bostedsløshet (f.eks. Avramov 1997). En tidligere definisjonen omfatter fire posisjoner;

- å bo ute (rooflessness)
- uten bolig (houselessness)
- usikker/utrygg bosituasjon (insecure housing) knyttet til kontraktsforhold
- uegnet bolig (inadequate dwelling), som vanligvis refererer til vesentlige mangler ved boligen og/eller trangboddhet.

Selv om denne forholdsvis vide definisjonen er drøftet og konkretisert i flere sammenhenger, blir den forstått og anvendt på forskjellige måter i ulike land ut fra det enkelte lands historie, kulturelle forhold, politiske struktur og juridiske ordninger. Et enkelt eksempel er Storbritannia, som har tildelt noen grupper lovfestet status som

hjemløse (statutory homeless) og andre offisiell status som utsatte grupper. Hensikten er å gi disse gruppene prioritet i tildeling av bolig og i andre deler av tjenesteapparatet.

Love og regler kan tilsynelatende være en meget tydelig avgrensning. Pleace et al. (1997) drøfter hva slags betydning en slik juridisk definisjon har på oppfatningen generelt av hvem som er bostedsløse. En gruppe bostedsløse som faller utenfor den lovfestede statusen er enslige menn. Men enslige bostedsløse menn er blant dem en finner flest av i gruppen uteliggere. Nettopp fordi uteliggerne symboliserer og *er* den mest åpenbare og synlige formen for bostedsløshet, vil denne gruppen bli regnet med. Mens andre som mangler bolig, men ikke er like synlige og heller ikke omfattes av lovverket, kan falle utenfor. Et annet moment som Pleace et al. poengterer, er at selv med en sentral lovgivning finnes det et stort rom for lokale fortolkninger av hvem som er prioritert. Lokale tolkninger av lovverket vil også innvirke både på hvem som får hjelp og på opptelling av antall bostedsløse.

3.1 En operasjonell definisjon

En operasjonisering av et fenomen kan forenklet beskrives som et håndgrep for å bestemme og avgrense mest mulig nøyaktig det en ønsker å måle eller kartlegge. Spranget fra teoretiske definisjoner til strengt operasjonelle definisjoner er viet liten oppmerksomhet. I en gjennomgang av problemer i kartleggingsmetoder av bostedsløse peker Gullberg og Börjeson (2000) blant annet på at (de teoretiske) definisjonene av bostedsløshet er utydelige. Derfor blir det enda vanskeligere å lage gode operasjoniseringer.

I de to norske nasjonale kartleggingene av bostedsløse er det ikke trekt opp skiller mellom den generelle eller teoretiske definisjonen og operasjonelle definisjonen. I den første kartleggingen (Ulfrstad 1997) er problemet ”løst” ved å knytte bostedsløshet til bolig og posisjoner på boligmarkedet og ikke til hjem (jfr. hjemløshet): ”Skillet mellom begrepene blir tydeliggjort ved at man kan telle antall *boliger* i Norge, men det virker urimelig å telle antall *hjem*”. (ibid:13)

Siden kartleggingen i 1996 ble gjennomført, er problemer knyttet til kartlegginger og operasjonisering av bostedsløshet fått mer oppmerksomhet. Som en del av EUs bestrebelser på å harmonisere landenes sosialpolitikk, oppstår et behov for å finne felles begreper og forståelsesrammer.

Feantsas forskningsorgan, The European Observatory on Homelessness, arbeider for å finne løsninger på problemene Hertting skisserer over. I et initierende arbeid for å utarbeide en felles operasjonell definisjon av bostedsløshet (homelessness) plasserer Meert et al. (2004) bostedsløshet inn i rammen av sosial eksklusjon. Også i Norge er det behov for å finne fram til klarere konseptuelle og operasjonelle definisjoner av bostedsløshet. Begrepsutviklingen bør sees i sammenheng med arbeidet som foregår på internasjonalt plan.

Arbeidet med i finne fram til felles begreper innenfor EU deles i flere nivåer. Det første nivået handler om å avklare formålet med kartleggingen. Edgar et al. (2004) framholder at begrunnelsen for å kartlegge og eventuelt overvåke populasjonen av bostedsløse, må være at myndighetene skal kunne forebygge og lindre bostedsløshet. De skisserer fem kriterier som bør være tilstede for at kartleggingene skal fungere i en slik sammenheng:

1. Synliggjøre eksisterende (skjult) bostedsløshet, inkludert personer som flytter mellom ulike utilfredsstillende boligsituasjoner/boforhold.
2. Færre skal bli hjemløse
3. Hindre at mennesker må sove ut.
4. Redusere varigheten av bostedsløshet
5. Sikre stabile og langvarige boligsituasjoner/boforhold for tidligere bostedsløse.

Utgangspunktet for et begynnende arbeid med å etablere felles *operasjonell* definisjon innen EU er en konseptuell definisjon basert på tre *domener* eller områder:

Tabell 3.1 Tre domener som må være tilstede for å konstituere en bolig

Fysisk domene	Et bosted eller en plass med adekvat fysisk standard der en person og hans/hennes familie har eksklusiv tilgang
Sosialt domene	Et bosted eller en plass for å opprettholde privatliv og sosiale relasjoner
Legalt domene	Et bosted eller sted en person og hans/hennes familie har legal disposisjonsrett til

(Kilde: Evelyn et al 2001)

Bostedsløshet og eksklusjon fra boligmarkedet oppstår når en eller flere av disse domenene ikke er tilstede. Den tredelte definisjonen er en videreutvikling av Feantsas tidligere benyttede definisjon, som har vært mer generell.

På basis av de tre domenene skisserer Edgar et al. syv ulike teoretiske eller konseptuelle kategorier av bostedsløshet og sosial eksklusjon basert på manglende eller begrenset tilgang til en adekvat bolig (housing exclusion).

Tabell 3.2. Teoretiske definisjoner av bostedsløshet gruppert etter fysisk, juridisk og sosialt domene.

Konseptuell kategori	Fysisk domene	Legalt domene	Sosialt domene
1. Uten tak over hodet (roofless)	Sover ute, i oppganger, venterom, osv	Ingen legal rett til et sted å bo	Uten mulighet eller trygghet for privatliv
2. Boligløs	Har tak over hodet	Ingen legal rett til å disponere stedet	Uten mulighet til privatliv og sosiale relasjoner
3. Utrygt eller ikke adekvat bosted	Har et sted å bo, ikke egnet som bolig (unfit for habitation)	Uten sikkert leieforhold/kontrakt	Har mulighet for privatliv og sosiale relasjoner
4. Uten adekvat bosted, sosial isolasjon i bolig	Har uegnet bolig (unfit for habitation)	Har sikkert leieforhold/kontrakt	Uten mulighet for privatliv og sosiale relasjoner
5. Uten adekvat bolig, med sikkert leieforhold	Har uegnet bolig (unfit for habitation)	Har sikkert leieforhold/kontrakt	Har mulighet for privatliv og sosiale relasjoner
6. Utrygt bosted, men adekvat bolig	Har et sted å bo	Usikkert leieforhold/kontrakt	Har mulighet for privatliv og sosiale relasjoner
7. Sosial isolasjon, trygt leieforhold og adekvat bolig	Har et sted å bo	Har sikkert leieforhold/kontrakt	Uten mulighet for privatliv og sosiale relasjoner

Kilde: Edgar et al. (2004), oversatt fra engelsk til norsk.

Fargesjatteringene i kolonnene til venstre indikerer større (mørk) og mindre (lys) grad av eksklusjon fra boligmarkedet⁴ (housing exclusion). Kolonnen til venstre beskriver syv kategorier av bostedsløshet/eksklusjon. De tre andre kolonene definerer kriteriene innenfor hvert domene som bestemmer og avgrenser kategoriene.

De to første kategoriene (1 og 2) i tabellen regnes som bostedsløse og de fem siste kategoriene er ulike former for og grader av boligeksklusjon eller deprivasjon. En nærmere gjennomgang av operasjonaliseringen av de syv kategoriene innenfor FEANTSA viser at de ikke alltid fanger opp situasjonen i de ulike EU-landene⁵. Ingen av de femten EU-landene har data som dekker alle kategoriene. De fleste har per i dag nasjonale data som tilsvarende noen få kategorier. Ut fra norske forhold vil en sette spørsmål ved en del av disse kategoriene.

⁴ Eksklusjon fra boligmarkedet er en upresis betegnelse for det engelske "housing exclusion". Det er vanskelig å finne et helt presist begrep, fordi begrepsapparatet innen den norske bolig- og/eller sosialpolitikken mangler et dekkende ord for "housing", som er et eget felt i britisk forskning og politikk.

⁵ Omfatter følgende 15 land (ikke siste utvidelse): Belgia, Danmark, Finland, Frankrike, Hellas, Irland, Italia, Luxembourg, Nederland, Portugal, Spania, Storbritannia, Sverige, Tyskland og Østerrike.

Etter en videre bearbeiding har Edgar et al. endt opp med fire konseptuelle kategorier i stedet for syv og 13 operasjonelle kategorier.

Tabell 3.3. Fra konseptuelle til operasjonelle kategorier av bostedsløs/ eksklusjon fra boligmarkedet.

Konseptuelle kategorier		Operasjonelle kategorier
Uten tak over hodet (roofless)	1	Sover ute, i oppganger, venterom, T-bane osv
	2	Bor på natthjem, varmestue osv, må tilbringe (deler av) dagen ute
Boligløs	3	Hospits, korttidstilbud for bostedsløse el. annet midlertidig oppholdssted
	4	Krisesenter for kvinner
	5	Innkvartering for asylsøkere og flyktninger, inkl. asylmottak
	6	Utskriving fra institusjon, løslatelse fra soning
	7	Spesialboliger med tjenester, f.eks. ettervern, mødre hjem
Utrygt bosted	8	Uten leiekontrakt; ufrivillig hos venner og familie, uten legal (fram)leiekontrakt
	9	Varsel om utkastelse fra leid bolig, varsel om tvangsovertakelse av eid bolig
	10	Vold, trussel om fra partner el. annen familie, registrert hos politiet
Inadekvat bosted	11	Temporære boformer; campingvogn o.a. mobile enheter, illegale bosteder inkludert husokkupasjon
	12	Ikke tilfredsstillende bolig i henhold til nasjonal lovgivning/norm
	13	Ekstrem trangboddhet, over nasjonal norm

Inndelingene og kategoriseringene over er basert på en drøfting av de 15 landenes nasjonale definisjoner og tilgjengelig statistikk. Men fremdeles gjenstår en rekke avklaringer. Ulike konseptuelle definisjoner omfatter ikke bare begrepet bostedsløs (homeless). Det er for eksempel ingen enhetlig oppfatning av begrepet ”hostel” eller ”homeless hostel”, selv om det – i oversatte versjoner – benyttes i de fleste landene. På norsk er det nærliggende å oversette ”hostel” med hospits eller midlertidige innvarteringer med tjenester.

Generelt kan vi si at bostedsløshet etter gjeldende norsk definisjon omfatter posisjonene 1, 2, 3, 6, 8 og 11. Da ser vi bort fra at Norge vil legge noe annet i enkelte av posisjonene enn andre deler av Europa. For eksempel har mange norske kommuner, og særlig de større kommunene, akutttilbud eller andre korttidsløsninger. Disse tilbudene vil tilsvare punkt 3 i tabellen over. Kategori 2 vil derimot omfatte tiltak som tilbyr en seng for natten. Normalt vil brukerne måtte forlate stedet om morgenen og være ute på dagtid. At det finnes personer som har slike tilbud som sin eneste bolig en årrekke – de går om

morgenen og køer opp hver kveld for å     en sengeplass – endrer ikke karakteren av tilbudet.

Kategori 2 illustrerer også at Norge har en snevrere definisjon av uteligger enn Feantsa. Personer som kan skaffe seg en seng om natten, men som må tibringe (deler av) dagene ute, er plassert som uteliggere (roofless) i matrisen. I Norge regnes bare personer som bokstavelig talt sover ute som uteliggere.

Kategori 11 – temporære boformer – vil etter norsk definisjon regnes som bostedsløs og ikke som over, i kategorien ”inadekvat bolig”. Forklaringen er sannsynligvis at en del husstander bor fast i for eksempel campingvogn og okkuperte boliger i noen EU-land. I Storbritannia er for eksempel ”squattering” (boligokkupasjon) tillatt, det vil si legal rett til å flytte inn i ubebodde boliger.

3.2 Bokart – et kartleggingsverktøy

I Norge har Husbanken og Byggforsk utviklet et kartleggingsverktøy – Bokart – til bruk i kommuner for å registrere grupper med udekkede boligbehov og estimere behovet for boliger. Målgruppene og kriterier for å plassere husstander og personer i de ulike gruppene er satt opp i en matrise:

Tabell 3.4. Bokart: Kategorisering av målgrupper og kriterier for kategoriene

Målgruppe	Definisjon/presisering/målgruppe
Økonomisk vanskeligstilt	økonomi er hovedårsak til boligproblemet
Bevegelseshemmet, fysisk funksjonshemning	Personer som pga. bevegelseshemning/fysisk funksjonshemning må ha fysisk tilrettelegginger for å fungere i bosituasjonen
Første gangs etablert flyktning	Personer som har fått opphold på humanitært eller politisk grunnlag som kommunen har tatt imot
Andre gangs etablert flyktning	Personer som har fått opphold på humanitært eller politisk grunnlag som har flyttet til kommunen på eget initiativ
Psykisk utviklingshemmet	
Person med psykisk lidelse	Person med langvarig psykisk lidelse – diagnose eller har vært i kontakt med behandlingsapparat min. to år
Rusmiddelbruker	Har vært i kontakt med behandlingsapparatet for rusproblem eller har et erkjent rusproblem som går det vanskelig å etablere/opprettholde stabilt boforhold
Sosialt vanskeligstilt	Personer som ikke hører inn under kategoriene over, men som har boligproblemer. F.eks. personer som diskrimineres på boligmarkedet pga utseende el. adferd
Andre funksjonshemninger	Funksjonshemninger som ikke hører inn under kategori bevegelseshemmet/fysisk funksjonshemmet, psykisk utviklingshemmet, psykiatrisk langtidspasient (f.eks. aldersdement, autist)

Kilde: Veileder for kartlegging av vanskeligstilte med boligbehov (Husbanken)

Tabell 3.4 viser at Bokart følger et annet prinsipp for kategorisering enn Feantsa (tabell 3.2 og 3.3). Utgangspunktet for Bokart er personer og bestemte kjennetegn ved personene. Målet for Feantsas kategoriseringer er å finne fram til målinger for ulike grader og eksklusjon fra boligmarked (housing exclusion). Utgangspunktet er boligsituasjonen og egenskaper ved den. Kategoriene i Bokart er ikke rangert etter grad av eksklusjon på boligmarkedet.

Veiledningen til Bokart, *Veileder for kartlegging av vanskeligstilte med boligbehov*, gir imidlertid retningslinjer og kriterier for hvilke typer boligproblemer som legges til grunn. Boligproblemene er delt i fire hovedgrupper;

- uten egen eid/leid bolig
- leieforhold som kan opphøre
- uegnet bolig
- stor, bistands- og oppfølgingsbehov

Mer detaljerte kriterier er listet opp under hver kategori. Gruppen bostedsløse, slik den er definert i kartleggingene fra 1996 og 2003, vil i hovedsak falle inn under den første kategorien – uten egen eid/leid bolig.

Mange kommuner har benyttet matrisene og kriteriene for kartlegging av vanskeligstilte på boligmarkedet i utarbeidelse av boligosiale handlingsplaner. Andre kommuner har brukt matrisen som basis og avveket noe fra den. Derfor er det vanskelig å bruke kommunenes egne kartlegginger som kontrollgrupper for de nasjonale kartleggingene. Problemstillingen utdypes i kapittel fem under gjennomgang av enkelte kommuner.

Kapittel 4

Kartlegginger av bostedsløse i Norden

I Norden har Sverige, Finland og Norge systematiske registreringer av bostedsløse. Danmark har ingen systematiske tellinger, men bruker andre typer registre for å estimere et tall på bostedsløse. Norge og Sverige har svært like målinger basert på periodiske undersøkelser. Finland gjennomfører registreringer en gang hvert år og har derfor et instrument for å følge størrelsen på populasjonen av bostedsløse fra år til år.

Vi gir først og fremst en beskrivelse av kartlegginger og tilgjengelige registre i de andre nordiske landene. Drøftingen av for eksempel usikkerhet knyttet til tallene begrenser seg til å berøre de komparative aspektene og begrenser seg til registreringer fra de ulike landene.

4.1 Sverige⁶

Sverige gjennomførte en nasjonal kartlegging av hjemløse i 1993. Den norske nasjonale kartleggingen fra 1996 er gjennomført etter samme mønster og er tilnærmet identisk med den svenske. Den norske tellingen ble bevisst lagt opp slik at en skulle kunne sammenligne resultatene med målingen i Sverige i 1991. Siden har både Sverige, med visse modifikasjoner, og Norge i henholdsvis 1999 og 2003 repetert disse kartleggingene.

Målsettingen i begge landene var at en skulle få mest mulig sammenlignbare tall i de to kartleggingene. I Sverige gjorde en likevel noen mindre forandringer fra 1993 til 1999. Definisjonen av hjemløs ble gjort noe snevrere. I 1993 ble for eksempel alle personer som bodde i institusjon og var uten bolig medregnet. I 1999 ble denne gruppen avgrenset til personer som skulle skrives ut innen tre måneder. I begge de norske kartleggingene er gruppen i institusjon og fengsel avgrenset til personer som blir utskrevet innen *to måneder*.

Et annet element som forstyrrer sammenlignbarheten fra 1993 til 1999 er at kretsen av informanter er større i den siste kartleggingen. Nye informanter er enkelte typer somatiske pleiehjem, psykiatriske klinikker, psykiatriske sykehjem, akuttmottak innen psykiatri og innen medisin og oppsøkende virksomheter for hjemløse/psykisk syke. I 1999 ble det, i motsetning til i 1993, foretatt en fulltelling blant frivillige organisasjoner.

Registreringen er en prevalens eller tverrsnittmåling av populasjonen av bostedsløse på et gitt tidspunkt. Måleperioden er en uke. En uke ble valgt av pragmatiske hensyn; den var et håndterlig tidsperiode.

⁶ Opplysningene er basert på møte med Sosialstyrelsen og skriftlig materiale.

Antall registrerte hjemløse i Sverige i 1993 var 10.000. I 1999 var antallet 8.440. Men i Socialstyrelsens rapport (1999) heter det at en ikke dermed kan gå ut fra at antallet bostedsløse reelt sett har gått ned. Konklusjonen er basert på følgende vurderinger: 900 personer i den siste kartleggingen er bare kjent av nye informanter (informanter som ikke deltok i 1993). Disse kan en teoretisk legges til 1993-kartleggingen. Men i 1993-kartleggingen finner en også omlag 2000 personer som ikke omfattes av definisjonen brukt i 1999.

Det siste elementet i vurderingen er at herbergister og uteligger. Disse berøres ikke av endringer i definisjonen, utgjør omlag like mange i de to målingene. Konklusjonen er altså at tallet på hjemløse er omlag like stort på de to måletidspunktene.

Socialstyrelsen i Sverige er i ferd med å utarbeide en ny kartlegging som skal gjennomføres i 2005. På nytt utvides type informanter. Undersøkelsen vil omfatte flere informantgrupper enn både 1993- og 1999-undersøkelsen. Nye informanter i 2004 er flere frivillige organisasjoner, som "Föreldrer på stan" (Natteravnene), og kirker. Registrerings-skjemaet som brukes er også noe mer detaljert enn ved tidligere år. Kategoriene av bostedsløse som skal telles er tydeligere operasjonalisert enn for eksempel i de norske kartleggingene. Skjemaet operer med fem ulike grupper hjemløse:

Gruppe 1: Person som er henvist til tilfeldige (midlertidige) botilbud eller er uteliggere.

Gruppe 2: Person innen kriminalomsorgen og ulike offentlige og private institusjoner som **skal løslates eller utskrives innen tre måneder** og som ikke har ordnet bolig.

Gruppe 3: Person innen kriminalomsorgen og ulike offentlige og private institusjoner som **ikke skal løslates innen tre måned** og som ikke har ordnet bolig ved framtidig løslatelse eller utskrivning.

Gruppe 4: Person som bor tilfeldig hos venner eller bekjente og som på grunn av bostedsløshet har **vært i kontakt** med informantmyndighet eller –organisasjon **i måleperioden.**

Gruppe 5: Person som bor ufrivillig og usikkert hos familie eller slektninger og som på grunn av bostedsløshet har vært i kontakt med informantmyndighet eller organisasjon **i måleperiode.**

Teksten er oversatt fra svensk. Uthevingene er tatt med fra (utkastet til) registrerings-skjemaet. Kategoriene er gjensidig utelukkende og det presiseres i skjemaet at hver person skal plasseres i en – og bare en – av gruppene.

I tidligere kartlegginger har Sverige brukt samme definisjon som i de norske kartleggingene. Denne definisjonen er strengt knyttet til posisjoner på boligmarkedet. I introduksjonen til den svenske undersøkelsen anno 2005 brukes følgende definisjon:

”Det centrala är att en hemlös har löst bostadsfrågan på mycket kort sikt eller inta alls. Det rör sig om en situation där man inte kan ha sina tillhörigheter på en bestämd plats och har svårt att knyta några stadigvaranda sociala relationer. Som hemlös räknas i denna undersökningen person som saknar egen eller förhyrd bostad och som **inte bor** i något stadigvarande inneboendeförhållande eller andrahandsboende.” (utkast til spørreskjema)

Definisjonen er mer relasjonell enn den som er brukt i de norske kartleggingene og de to foregående svenske. Sverige har innført et skille mellom bostedsløshet og hjemløshet:

”Hemlösa er de som omfattas av vår definition och som har haft kontakt med med någon av av våra uppgiftslämnare. Begreppet bostadslös är betydligt vidare. Enligt Stockholms stads bostadsförmedling AB fanns det 21.685 bostadslösa i Stockholm i november 1999. Det fanns dessutom närmare 9.000 trångbodda og bostadslösa barnfamiljer. Detta kan jämföras med at vi uppskattar antalet hemlösa i Stockholm stad til 1.500”. (Socialstyrelsen 2000:19)

I tråd med dette skillet regnes hjemløshet som et sosialpolitisk problem, mens bostedsløshet defineres som et boligpolitisk problem. På grunn av strukturen i boligsektoren med et stort leiemarkedet og noen dominerende utleiere, dannes et register av boligsøkere og en viss oversikt over ulike boligproblemer blant boligsøkende. Denne gruppen er *bostedsløse*. Begrepet *hjemløs* tilsvarer det vi i Norge kaller bostedsløs.

Definisjonen som er gjengitt over, med fem klart avgrensede kategorier, omfatter flere enn de som regnes inn under definisjonen hjemløs. Men de klare avgrensningene gir også muligheter for å få opplysninger om flere grupper og beholder samtidig kategoriene fra de to foregående målingene. Personer i institusjon er for eksempel delt i to grupper.

I likhet med de norske målingene har både tidligere og 2005-målingen spørsmål om helse og sosiale forhold. I 2005 er disse spørsmålsgruppen utvidet og mer findelt.

4.1.1 Løpende register

Parallelt med planlegging og forarbeid til en nye kartlegging, arbeider Socialstyrelsen med å få til et system for fortløpende registrering av hjemløse. I likhet med i Norge har Sverige allerede rapporteringssystemer for en rekke sosiale forhold administrert av Statistiska Centralbyrån. Et register over hjemløse kan kobles til andre databaser, for eksempel LOUISE – Longitudinell databas för utbildning, inkomst och sysselsättning – og til sosialmedisinsk register og til statistikk over rusmisbruk.

Ansvarlige for kartlegging av hjemløse i Sosialstyrelsen framholder at faste registre vil måle tiltak og kommunens innsats overfor gruppen. Det antas at et slikt register vil vise et lavere tall enn en vil finne ved en selvstendig kartlegging.

I Norge har flere kommuner, de fleste i regi av boligsosiale handlingsplaner, foretatt egne tellinger av bostedsløse. Slike kommunale tellinger er også gjort i den svenske kommuner. Problemet i forhold til å få sammenlignbare tall er at kommunene har valgt ulike måter å gjøre dette på. En løsning som diskuteres er å forsøke å få til en felles kjerne i kommunenes egne kartlegginger, som kan gi grunnlag for sammenligning på noen variable.

Et løpende register skal imidlertid ikke erstatte jevnlige kartlegginger. Det er allerede besluttet å gjennomføre en ny tverrsnittmåling i 2007. En forventer å fange opp flere i punktmålingene enn i de løpende registreringene.

4.2 Finland

Retten til bolig er nedfelt i den finske grunnloven som en del av retten til sosial trygghet. Retten til bolig har en sterkere juridisk stilling i Finland enn i Norge. Ifølge Helenelund (2004) er retten til bolig nedfelt som en *subjektiv* rettighet og er en del av kjernen i den finske grunnloven. Grunnloven i Finland har en langt sterkere posisjon enn grunnloven i Norge⁷.

Arbeidet med bostedsløshet i Finland har vært preget av boligpolitikk og i liten grad av sosialpolitikk sammenlignet med Norden forøvrig. Finlands viktigste redskap for å arbeide med bostedsløshet har siden etableringen i 1986 vært og er Y-stiftelsen. Stiftelsen er et organisert samarbeid mellom statlige, kommunale og private, frivillige og kommersielle, aktører. Byggenæringen er representert med både arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene.

4.2.1 Årlige registreringer

Jevnlig monitoring av bostedsløse er en viktig del av innsatsen for å redusere antallet. Finland oppdaterer sine registre over bostedsløse hvert år. Kartleggingen har foregått på samme måte siden 1986. Registreringsskjema fylles ut av de kommunale boligforvaltningene og er innrettet på samle informasjon om etterspørsel og tilbud av boliger og boforhold, for deretter å kunne målrette de statlige tilskuddene til den sosiale boligsektorene i kommunene. Registrering av hjemløse er bare en del av skjemaet. Boligforvaltningen er også bedt om å fylle ut skjemaet i samarbeid med sosialtjenesten.

⁷ Helenelund: Muntlig, fra diskusjon under nordisk konferanse om bostedsløshet Oslo 22-24 oktober 2004. Helenelund har viser til referanse om sammenligning av den norske og finske grunnloven.

Finland opererer med seks kategorier hjemløse:

- Personer som bor utendørs, i oppganger, natthjem og andre svært kortsiktige døgnovernattingstilbud.
- Personer som bor i andre midlertidige overnattingstilbud, hospits og andre korttidstilbud.
- Personer som på grunn mangel på bolig bor i omsorgshjem, rehabiliteringshjem, institusjoner eller sykehus. Kategorien inkluderer personer i botiltak for rusmisbrukere, omsorgs- og andre institusjoner. Boliger med oppfølging beregnet for lengre botid er ikke inkludert.
- Fanger som løslates innen kort tid og som er uten egen bolig eller uten et boligtilbud med oppfølging.
- Personer som bor midlertidig hos venner og bekjente. Unge mennesker som bor hos foreldre er *ikke* inkludert.
- Oppløste familier/par som bor atskilt eller i midlertidig bolig, inkludert familier som er tvunget til å bo atskilt på grunn av boligmangel, som bor midlertidig hos slektninger eller venner, enslige kvinner med barn i mor-barn institusjoner og familier som bor på krisesentre uten en egen bolig.

I motsetning til de norske og svenske kartleggingene, spør ikke Finland etter andre bakgrunnsvariable enn kjønn, antall personer under 25 år og andel immigranter:

”Instead, the definition of homeless begins with the place where the homeless person is at a given moment.” (Kärkkäinen 2004:4)

Finland bruker begrepet bostedsløs og ikke hjemløs. Begrepsbruken er i tråd med en forholdsvis strikt boligrelatert definisjon. Registreringen ble satt i gang under den økonomiske depresjonen som rammet Finland midt på åttitallet. Antall bostedsløse var i 1986 opp imot 20.000 (Finland har omlag like mange innbyggere som Norge). De årlige tallene viser en jevn nedgang fram til midten av nittitallet da kurven går litt opp før den synker igjen. Antallet på 8.200 enslige bostedsløse og 415 familier i 2003 er det laveste siden registreringene startet (ibid).

En svakhet ved den finske registreringen er at den er avhengighet av at kommunene gjør en stor del av jobben. Blant annet er det kommunene som luker ut overlappende registreringer når for eksempel ventelistene til bolig sammenlignes med opplysninger fra sosialtjenesten. Kärkkäinen framholder også at i enkelte regioner, og særlig i Helsingfors-området, mangler myndighetene oversikt over den ”skjulte” bostedsløshet; personer som ikke er i kontakt med tjenesteapparatet. Kommunene er bedt om å estimere hvor mange dette kan dreie seg om. De totale tallene er derfor beheftet med en viss usikkerhet.

Registreringen forgår i løpet av *en dag*, og ikke som i Sverige og Norge, en uke. Derfor er det grunn til å tro at tallet i Finland er noe høyere relativt til de to andre landene, som bruker en uke som observasjonsintervall. På den andre siden er en del av datagrunnlaget et ”permanent” register i betydningen at husstander vil stå på venteliste til bolig ut over den ene dagen registreringen gjennomføres.

4.3 Danmark

Lov om social service – serviceloven – pålegger amtskommunene (tilsvarende fylkeskommunene) å etablere det nødvendige antall midlertidige boformer til personer med særlige sosiale problemer. Pålegget er nedfelt i paragraf 94 i serviceloven og de aktuelle boformene kalles derfor *§ 94-boformer*. Formuleringen ligger nært opp til paragraf 4-5 i Lov om sosiale tjenester her i landet, der kommunene, og ikke fylkeskommunene som i Danmark, er pålagt å sørge for midlertidig innkvartering av personer som mangler bolig⁸.

Den viktigste formen for statistikk over bostedsløse er basert på rapporteringer fra paragraf 94-boformer. Sosialministeriet opprettet i 1999 et register basert på inn og utskrivninger av boformer regulert etter paragraf 94 i serviceloven. Ansvaret for datainn-samlingen er lagt til fylkeskommunene og i København til kommunen. Sentralt er ansvaret for registeret plassert hos *Ankestyrelsen*.

Paragraf 94-boformer er definert som midlertidige botilbud og er, i henhold til lovverket, verken institusjoner eller boliger. Mange av tilbudene vil likevel ha institusjonspreg og har fremdeles benevnelse fra institusjonsomsorgen, som for eksempel herberge og forsorgshjem. Flertallet av plassene i paragraf 94-institusjoner er døgnplasser, men også med en betydelig andel dagplasser og et lite antall nattplasser.

Formålet med statistikken er å forbedre tjenesten og sørge for bedre utnyttelse av ressursene. Målet er altså ikke å kartlegge bostedsløse. Som statistikk over bostedsløse har den også sine åpenbare begrensninger. Såkalte ”væresteder” (varmestue, dagkafe etc.) og akutte overnattingsplasser regnes ikke inn i statistikken. Registreringen vil heller ikke fange opp bostedsløse som bor hos familie, venner eller bekjente og personer som bor ute, i trappeoppganger og lignende steder – gruppen uteliggere. Statistikken er også avhengig av hvor nøyaktig amtene og ledelsen ved paragraf 94-boformene rapporterer.

Rapporteringen er knyttet til bruken av paragraf 94-institusjonene; antall brukere i løpet av et år, antall inn- og utskrivninger totalt og for hver bruker og varigheten av

⁸ Danmark: § 94 i Lov om social service: Amtskommunerne sørger for, at der er det nødvendige antal pladser til midlertidigt ophold i boformer til personer med særlige sociale problemer, som ikke har eller ikke kan opholde sig i egen bolig, og som har behov for botilbud og for tilbud om aktiverende støtte, omsorg og efterfølgende hjælp. Norge: Lov om sosiale tjenester: § 4-5. Midlertidig husvære. Sosialtjenesten er forpliktet til å finne midlertidig husvære for dem som ikke klarer det selv.

oppholdene. Registeret gir både tverrsnittstall og tall for et helt år. Ifølge Ankestyrelsens årsstatistikk for 2003 bodde i alt 2.433 personer i landets paragraf 94-boformer 1. januar 2003 og 2.505 personer per 31. desember samme år. Antallet som var innom et slik tilbud i løpet av hele året var drøyt 7.000 personer.

Statistikken knyttet til brukerne omfatter bakgrunnsvariablene alder, kjønn, statsborgerskap og inntekstkilder. Helseproblemer, rusmisbruk og type sosiale problemer brukerne har er ikke omfattet av statistikken.

4.3.1 Krisesentre for kvinner

Den andre kilden til tall om bostedsløse er statistikk utarbeidet av Landsorganisationen af kvindesentre (tilsvarende Krisesentre for mishandlede og voldtatte kvinner). Disse tiltakene inngår som hovedregel ikke i de norske kartleggingene, men er inkludert i de siste svenske. I Norge defineres vanligvis ikke denne gruppen som bostedsløs.

Statistikken er basert på et enkelt spørreskjema som fylles ut for hver henvendelse og et mer omfattende skjema som fylles ut for hver innflytting. Registreringene viser at rundt 2000 kvinner og et tilsvarende antall barn årlig søker tilflukt i krisesentre og at tallene har vært forholdsvis stabile de siste årene. Registreringene omfatter en del forhold knyttet til vold og årsaker til at kvinnene oppsøker sentrene. Bakgrunnsopplysninger omfatter alder, nasjonalitet, fødeland, språk og bruk av tolketjeneste, sivilstand og enkelte helserelaterte opplysninger, i hovedsak knyttet til ulike funksjonshemninger.

En særlig svakhet med tallene fra krisesentrene, vurdert som statistisk materiale er at brukerne er anonymisert. Dermed utelukkes muligheten for å plukke ut dobbeltregistreringer. Kvinner og barn som oppsøker krisesentre mer enn en gang i løpet av et år, vil bli registrert som nye individer i statistikken hver gang. Problemstillingen gis imidlertid ikke særlig mye oppmerksomhet og det er derfor grunn til å anta at dobbeltregistreringer forekommer i begrenset omfang (vfc sosialt utsatte 2004).

4.3.2 Levekår blant hjemløse

Sammenlignet med de andre nordiske landene har Danmark begrenset statistikk om bostedsløse. På den andre siden er det i Danmark utført en del undersøkelser om levekår og ulike sider ved bostedsløses situasjon.

I 1999 foretok Børner Stax (1999) en analyse av livsløpet for 1.000 personer som bodde i institusjoner for hjemløse og krisesentre for kvinner 1988-89. Institusjonene gikk under samlebetegnelsen paragraf 105-institusjoner (nå paragraf 94-boformer og Kvindesentre). Registreringen i 1988-89 ble gjort av Breben Brandt og publisert 1992. Brandts registreringer gjorde det mulig å gå inn ti år senere og se på blant boligsitasjonen, helse og familiesituasjon for (tidligere) hjemløse. Denne type longitudinelle data forutsetter registre med data på identifiserbart individnivå.

En undersøkelse som ble gjennomført i 2003 av Koch-Nielsen og Christensen⁹ av personer som oppholdt seg på paragraf 94 institusjoner i 1997, forutsetter også data som identifiserer enkeltpersoner. 4000 personer registrert i 1997 ble fulgt fram til 2003. Av de 3.000 som fremdeles var i live og som kunne oppspores ble et tilfeldig utvalg på 1.600 personer trukket ut og intervjuet ved bruk av spørreskjema. Undersøkelsen er en forholdsvis omfattende levekårsundersøkelse blant – tidligere og i 2003 fremdeles – bostedsløse. Undersøkelsen har spørsmål om blant annet inntekt, erverv, boforhold, familieforhold, sosiale relasjoner og helse.

4.4 Oppsummering

De nordiske landene registrerer bostedsløse på ulike måter og med bruk av ulike kriterier. Norge og Sverige ligger nærmest hverandre. Årsaken er at den første norske kartleggingen ble lagt opp slik at en skulle få mest mulig sammenlignbare tall med Sverige. De to senere kartleggingene i begge landene har vært tilnærmet repetisjoner av de første. Det er grunn til å anta at tallene i de to landene i hovedsak er sammenlignbare.

Finland teller bostedsløse gjennom bolig tjenesten i kommunene, men samkjørt med sosialtjenesten. Kriteriene er utformet på grunnlag av posisjoner på boligmarkedet og datainnsamlingen følger disse kriteriene strikt. Forskjellen mellom Finland på den ene siden og Sverige og Norge på den andre, er at Finland ikke legger til spørsmål om rus og psykiske lidelser. Danmark har ingen nasjonale tall over bostedsløse. Totaltall er i beste fall estimater. Verken Finland eller Danmark har tall over bostedsløse som gir et pålitelig sammenligningsgrunnlag med Norge.

⁹ Foreløpige resultater presentert på nordisk konferanse om bostedsløshet, Oslo 22-24 oktober 2004. Fordi resultatene var foreløpige kan de ikke refereres.

Kapittel 5

Kartleggingen

Kapittel tre tar opp problemstillinger rundt konseptuelle og operasjonelle definisjoner av bostedsløshet. Problemstillingene viser at spranget fra teoretiske definisjoner til strengt operasjonelle definisjoner tradisjonelt har vært viet liten oppmerksomhet. Det gjelder ikke minst de ”vanskelige kartleggingsdataene” over bostedsløse.

Grunnlaget for kartleggingen av bostedsløse i Norge i 2003 var at en ønsket å sammenligne dataene med kartleggingen fra 1996. En ville ha fram longitudinelle data – data som var mest mulig *nøyaktig* sammenlignbare over en gitt periode. Dermed var opplegget for 2003-kartleggingen i hovedsak gitt.

5.1 Design og metode

Kartleggingen er en tverrsnittsundersøkelse. Den måler prevalensen av bostedsløshet, det vil si forekomsten av antall bostedsløse på ett gitt tidspunkt. Både i denne og i kartleggingen fra 1996 er prevalensperioden første uke i desember. Måleperiode på en uke er et valgt tidspunkt. Det finnes ingen naturlig gitte tidsenheter for telling av bostedsløse. Enkelte land bruker dagsmålinger for å få et tverrsnittstall. Registrene som brukes i Danmark gir for eksempel mulighet for både dagsmålinger og årsoversikter. Men tallene fra Danmark har, som vist i kapittel fire, andre begrensninger.

En kunne også tenkt seg et metodisk design som fanget opp nyrekruttering – antall nye personer som blir bostedsløse i et visst tidsrom (insidensmåling). Insidensmålinger kan blant annet gi informasjon om bevegelser i populasjonen av bostedsløse. Prevalensmålinger vil isolert sett ikke gi informasjon om det i stor grad er de samme individene eller om det skjer en, stor eller liten, grad av utskiftning.

Kartleggingene fra 1996 og 2003 gir også longitudinelle data og dermed mulighet for sammenligning av populasjonen av bostedsløse på to tidspunkt. Det finnes ulike måter å foreta longitudinelle studier på. En måte er å følge en gruppe, i dette tilfelle bostedsløse, over tid.

En kunne tenkt seg et opplegg for longitudinelle studier av bostedsløse gjennom et panel. Formålet med panelstudier er muligheten til å følge de samme individene over et lengre tidsrom. I forskning og forvaltning spørres det ofte om årsaker til bostedsløshet. Forvaltningen på ulike nivåer har ansvar for å beslutte og iverksette tiltak og vil derfor stille spørsmål om hva som forårsaker fenomenet en skal avhjelpe. Spørsmål om årsaker kan besvares på mange ulike nivåer og ut fra ulike forklaringsmodeller som drøftet i kapittel to. Et panelstudie vil neppe gi et utfyllende svar. Men den vil kunne si noe om *prosesser* i

ulike situasjoner og om sammenhenger mellom å bli bostedsløs, å fortsette være bostedsløs, på nytt ende som bostedsløs eller å komme inn på boligmarkedet.

De svenske tverrsnittskartleggingene registrerer og arkiverer dataene slik at individene kan identifiseres. Det åpner for en type panelstudie. Av personhensyn har ikke dette vært tillatt i Norge og personer fra 1996-kartleggingene kan vanskelig gjenfinnes dersom de også opptrer i 2003-studien. Det vil by på ”detektivarbeid” med kobling av flere variable i målingene og resultatet ville likevel være usikkert. Derfor kunne en vurdere å opprette et panel av bostedsløse eventuelt med samtykke fra deltakerne i panelet, for longitudinelle studier av ett bestemt utvalg. Panelstudien kan utgjøre et supplement til permanente registreringssystemer og/eller tverrsnittsundersøkelser.

Observasjonsenhetene i registreringene er bostedsløse personer. Informantene er personer i hjelpeapparatet. Registreringene er utført ved at et enkelt registreringsskjema er sendt ut til alle kjente instanser en antar har kontakt med bostedsløse personer. Ansatte ved hvert tjenestested fyller ut ett skjema for hver person en vet eller avdekker er bostedsløse, og som er i kontakt med vedkommende hjelpeinstans i løpet av måleuken. Prosedyren for utvalg av enheter skjer altså på to nivåer og i to omganger. Muligheten for feilkilder oppstår derfor også på to nivåer.

Registreringene både i 1996 og 2003 intenderer å gi et samlet tall for alle bostedsløse i landet. Begrensingene for å oppnå intensjonen er til en viss grad lagt fram i rapportene fra undersøkelsene. Ulfrstad (1997) tar opp tre feilkilder knyttet til registreringen:

Den første handler om begrensingene ved å bruke hjelpeapparatet som informant; hvor stor andel av hjelpeapparatet en henvender seg til med registreringsskjemaer vil gi utslag på resultatet. Den andre feilkilden Ulfrstad beskriver dreier seg om bevegeligheten blant bostedsløse generelt: En kan forvente å finne flere bostedsløse i den kalde årstiden enn om sommeren. Måletidspunktet har derfor innvirkning på antall personer som er bostedsløse. Men dette er neppe en feilkilde. En vet nøyaktig hvilket tidspunkt målingen foretas på og om det er – antatt – ”høy-” eller ”lavsesong” for bostedsløshet. Spørsmålet er om en mener at registreringen gir et helhetlig og ”riktig” bildet av bostedsløse i Norge som er uavhengig av måletidspunkt. I så fall vil årstiden eller tidspunktet for registreringen være et avvik. Men hvilket tidspunkt representerer i så fall ”normalen”?

Ulfrstad understreker også at utvalgsprosedyren inneholder mulige feilkilder. I 1996 fantes det ingen oversikt over instanser og organisasjoner som en kunne anta hadde kontakt med bostedsløse. Trinn en var derfor en kartlegging av hjelpeapparatet. Kartleggingen ble gjort delvis gjennom sekundærkilder:

”I kartleggingen av institusjoner i kontakt med bostedsløse kan en ikke være sikre på å få oppgitt alle institusjoner i de aktuelle kommunene som kan ha hatt kontakt med bostedsløse. Vi har ikke hatt muligheten til å benytte andre kilder enn sosialkontorene for å skaffe oversikt over institusjonene.” (ibid:21)

Alle studier og undersøkelser utføres innenfor en bestemt ramme. Dette var også den første nasjonale kartleggingen av bostedsløse her i landet og Ulfrstad påpeker videre at en ikke hadde funnet noe alternativ til denne framgangsmåten: Ingen instanser i Norge satt med oversikt over hjelpeapparatet for bostedsløse. Men det framgår at en ikke har noen kontroll over *mangler* ved utvalget, om det for eksempel er systematiske skjevheter i et eventuelt bortfall. Den eneste en kan anta med stor sannsynlighet er at det er ufullstendig.

En studie av hjelpeapparatet for bostedsløse tre år etter den første kartleggingen oppsummerer at det ikke finnes et klart definert hjelpeapparat for bostedsløse (Ulfrstad 1999). Det underbygger antakelsen om at utvalget, som her er lik universet av observasjonsenheter, i den første kartleggingen ikke er fullstendig.

Trinn to i utvalgsprosedyren er valg av observasjonsenheter, altså bostedsløse personer. Valg av enheter foretas av informantene, som skal registrere alle bostedsløse personer de er i kontakt med i løpet av observasjonsuken. Nøyaktigheten i registreringen påvirkes blant annet av informantens konseptuelle forståelse av det som skal registreres – bostedsløse personer – og operasjonaliseringen – spesifiserte egenskaper ved personene og som konstituerer bostedsløshet – av det en vil undersøke. Dette dreier seg om begrepsvaliditet; om en lykkes i å registrere det en har satt seg fore å registrere.

Et problem, som ikke er drøftet verken i 1996- eller 2003-studien, er knyttet til selvseleksjon av informanter. Selvseleksjon oppstår ved at vil bare bostedsløse som *opp søker* hjelpeapparatet den aktuelle uken blir registrert. Unntaket er bostedsløse i institusjon eller fengsel. Det kan for eksempel bety at bostedsløse personer som i stor grad bruker ulike tjenestetilbud har større sjanse for å bli registrert enn personer som i liten grad er brukere av hjelpeapparatet. Gjennom Prosjekt bostedsløse vet vi at det ikke nødvendigvis er sammenheng mellom behovet for hjelp med bolig/bosituasjon og bruk av hjelpetilbud. Hvis et av formålene med kartleggingene er å utlede kunnskap om hva slags hjelpetiltak en skal sette inn, kan denne sannsynlige utvalgsskjevheten ha særlig betydning. Den vil også gi et skjevt bilde av populasjonen av bostedsløse.

Et problem som oppstår ved selvseleksjon av denne typen ser en blant annet tydelig i registrering av arbeidsløse. En har to former for statistikk over arbeidsløshet. Den ene er basert på antall personer som *melder* seg arbeidsledig. Den andre er Statistisk sentralbyrås Arbeidskraftundersøkelser (Aku) basert på spørsmål til et representativt utvalg av befolkningen. Aku-tallene ligger systematisk over tallene for personer som har registrert seg ved arbeidsformidlingen. Aku-tallene brukes også i internasjonal statistikk (bl.a. OECD).

I kartleggingen fra 1996 poengteres det at resultatene måler bostedsløse i *kontakt med hjelpeapparatet*. I 2003-målingen er denne egenskapen ved undersøkelsen ikke like tydelig framhevet, selv om det klart framgår av rapporten. Problemet er at uansett om

forskerne presiserer at det dreier seg om et utvalg av bostedsløse, vil tallene bli brukt som det eksakte målet på bostedsløse i Norge. Det finnes nemlig ingen andre nasjonale tall over bostedsløse. Skjevheten vil bli opprettholdt og muligens forsterkes dersom en lager et fast registreringssystem for antall bostedsløse basert på informasjon fra hjelpeapparatet.

5.2 Fra teoretisk til operasjonell definisjon – eller omvendt

I de to norske nasjonale kartleggingene av bostedsløse er trekkes det ikke opp skille mellom den generelle eller teoretiske definisjonen og operasjonelle definisjonen. I den første kartleggingen (Ulfrstad 1997) er problemet ”løst” ved å knytte bostedsløshet til bolig og posisjoner på boligmarkedet og ikke til hjem (jfr. hjemløshet): ”Skillet mellom begrepene blir tydeliggjort ved at man kan telle antall *boliger* i Norge, men det virker urimelig å telle antall *hjem*”. (ibid:13)

Definisjonen i de to kartleggingene er strengt knyttet til posisjoner på boligmarkedet. Den tar utgangspunkt i et kontinuum av posisjoner fra en til ti:

1. Disponerer egen leid bolig eller med standard leiekontrakt.
2. Som 1, men med redusert fysisk standard.
3. Framleie uten kontrakt.
4. Bor som voksen i foreldres bolig.
5. Oppholder seg i institusjon eller fengsel uten å disponere 1 eller 2.
6. Oppholder seg midlertidig hos venner, bekjente eller slektninger.
7. Oppholder seg på hospits, pensjonat eller lignende uten å disponere 1 eller 2.
8. Bor i egen eller andres campingvogn eller –hytte.
9. Oppholder seg fra dag til dag hos bekjente.
10. Uten overnattingsmuligheter for kommende natt.

På et eller annet sted mellom disse posisjonen settes et strek. Mennesker i posisjoner under streken regnes som bostedsløse. Personer over streken er ikke bostedsløse etter denne definisjonen. I den første kartleggingen påpeker Ulfrstad (1997) at ”Hvilken eller hvilke ’gitte posisjoner’ som forstås som ’bostedsløshet’ på dette kontinuumet kan så bli rent pragmatisk bestemt i den enkelte undersøkelse med utgangspunkt i hensikten med denne.” (s. 14).

Definisjonen benyttet i begge kartleggingene omfatter alle posisjonene fra og med fem til og med ti. Punkt fem – oppholder seg i institusjon eller fengsel uten å disponere eid eller leid bolig – ble i selve gjennomføringen av kartleggingene begrenset til å omfatte personer som skal skrives ut eller løslates innen to måneder.

Definisjonen er dessuten hentet fra den første svenske undersøkelsen, som altså var mal for de norske. Fra 1996 til 2003 har det imidlertid pågått en kontinuerlig diskusjon om bostedsløshet og begrepsutvikling også i Sverige, som ikke er fanget opp i 2003-

kartleggingen. Å trekke vekslers på begrepsutviklingen internasjonalt står ikke i motsetning til å framskaffe sammenlignbare data.

I Sverige har en opprettet et skille mellom hjemløs og bostedsløs, der hjemløs dekker i stor grad det vi definerer som bostedsløs. Den svenske begrepet bostedsløs er knyttet til boligpolitikken (se kap. tre). I engelskspråklig litteratur brukes "homeless", uten at det i seg selv er spesielt klargjørende. Begrepet "homeless" dekker en rekke forskjellige konseptuelle og operasjonelle definisjoner.

Neals (1997) tese om at bostedsløshet plasseres et eller annet sted *mellom* sosialpolitikk og boligpolitikk gjenspeiles også i de forskjellige publikasjonene fra Feantsa. Norge gjennomfører jevnlig boligtellinger og det virker umiddelbart naturlig å definere bostedsløshet som et boligs spørsmål. Den strikte plasseringen av bostedsløshet som en posisjon på boligmarkedet følges imidlertid ikke i kartleggingene.

De norske kartleggingene har ingen klare operasjonaliseringer av fenomenet en ønsker å måle. Registreringsskjemaet (for hver bostedsløs person) måler flere egenskaper ved bostedsløse personer enn beskrivelsen av bostedsløshet i den anvendte definisjonen. Skjemaet omfatter bakgrunnsvariablene alder, kjønn, etnisk bakgrunn, familiestatus, inntekt, inntektskilder og utdanning i tillegg til kategorier som kartlegger boligsituasjonen. I tillegg blir informantene bedt om å vurdere og fylle ut opplysninger om rusmisbruk og fysisk og psykisk helse (vedlegg 1).

Det kan knyttes to kommentarer til kategoriene rusmisbruk og helsetilstand. Den første er at de i en viss grad, i hvilken grad vet vi ikke, vil være basert på vurderinger fra informantens side og ikke på sikker kunnskap. De fleste informantene har ikke tilstrekkelig kunnskap til å vurdere helsesituasjonen. Det knytter seg også den samme usikkerheten til spørsmål om vurdering av boligbehov. Et av funnene i en egen oppfølgingsstudie av kartleggingen i Oslo 2003, er at tjenesteyterne revurderte sine oppfatninger av bostedsløse personers boligbehov, når de begynte å arbeide med gruppen. Flere enn før antatt kunne ha egen bolig (Dyb 2005).

En sterk sammenhengen mellom bostedsløshet, rusmisbruk og psykisk sykdom/ problemer er dokumentert i flere studier (f.eks. Kemp 1997). Derfor kan det være gode argumenter for å anta at disse egenskapene har høy relevans i beskrivelsen av den norske populasjonen av hjemløse. På den andre siden kan koblingen i registreringsskjemaet bli en selvoppfyllende profeti. Skjemaet legger klare føringer på at bostedsløshet er forbundet med andre karakteristika enn mangel på bolig.

Generelt vil et spørre- eller registreringsskjema sette rammen for fenomenet en ønsker å studere. Undersøkelsen måler predefinerte egenskaper ved fenomenet. Spørre- og registreringsskjema med preformulerte spørsmål bygger på forutgående analyser. Derfor kan denne typen skjema både støtte seg til generelle oppfatninger av et fenomen og bidra til å konstituere den sosiale konstruksjonen av fenomenet.

I 1996, på tidspunktet for den første målingen, var bostedsløshet et lite påaktet spørsmål både i tjenesteapparatet og i offentligheten generelt. Utforming av registreringsskjemaet vil være retningsgivende for hva slags klient informantene i hjelpeapparatet skal se etter. I registreringsskjemaet har rus og sykdom fått samme plass som spørsmål om bolig. En annet poeng ved operasjonaliseringen i skjemaet er at bostedsløshet uten diskusjon går fra å være et boligspørsmål til – også – å være et sosialpolitisk spørsmål.

Til tross for at 1996-kartleggingen tok utgangspunkt i en definisjon av bostedsløs utelukkende som et forhold til boligmarkedet, bidro den til å etablere bostedsløs som en sosial kategori. Thörn (1994) poengterer at i den svenske offentlige debatten opererer med to begreper: Bostedsløs som er en posisjon på boligmarkedet og hjemløs som er en *identitet*. Identiteten som bostedsløs, som er bekreftet i kartleggingene, er identisk ved vagabonden, eller med uteliggeren i Ramsøys (1971; Burmann 1972) studie av uteliggerne ved Akerselva for 35 år siden. Den konseptuelle definisjonen av bostedsløs ser ut til å være lite endret i løpet av disse tiårene. Kartleggingene i seg selv vil ikke gi svar på om det er grunn til å endre definisjonen.

5.3 Gjennomføring av datainnsamlingen og resultatene

Hva skal til for at vi kan si at dataene fra de to kartleggingene er tilstrekkelige like for å kunne sammenlignes? Registreringsskjemaene er nesten identisk i de to kartleggingene. Informantene er i stor grad de samme. Utgangspunktet for 2003-målingen var listen over tjenestesteder og institusjoner fra 1996. Noen av disse var borte, mens noen nye ble plussset på.

En får aldri akkurat de samme dataene på to forskjellige tidspunkt. Blant annet kan de som fyller ut skjemaene i stor grad være byttet ut. Siden 1996 har bostedsløshet fått mer oppmerksomhet i forvaltningene og i tjenesteapparatet. Effekten av økt oppmerksomhet kan være at flere bostedsløse blir ”sett” eller ”oppdaget”. Det kan i så fall bidra til at relativt flere blir registrert i 2003 enn i 1996.

Men dersom det er riktig at bostedsløshet har fått mer oppmerksomhet, hvorfor er svarprosenten langt lavere i 2003 enn i 1996. Begge undersøkelsene er gjennomført ved at alle kommuner med mer enn 39.000 innbyggere i 2003 og mer enn 40.000 innbyggere i 1996 er inkludert utvalget. I resten av kommunene er det gjort et utvalg av 20 prosent av kommunene. Selve gjennomføringen og konkrete problemer knyttet til den er behørig redegjort for i rapportene fra kartleggingene og vi henviser derfor til disse (Hansen m. fl. 2004; Ulfrstad 1996).

Vi skal diskutere to forhold der forskjeller mellom to kartleggingene kan påvirke relevansen av å sammenligne tallene. Det ene er svarprosenten fra hjelpeapparatet. I 1996 svarte 74 prosent av alle instanser. I 2003 var svarprosenten 57. Svarprosent i forhold til brutto-utvalg er imidlertid noe lavere: To kommuner ønsket ikke å delta. I alt 18 kommuner av

et bruttoutvalg på 98 kommuner er tatt på grunn av lav svarprosent fra hjelpeapparatet i disse kommunene.

Kartleggingen i 1996 hadde først hatt et frafall på 15 prosent av kommuner i kartleggingen av informanter, det vil si tjenestesteder og institusjoner. I disse kommunene ble registrerings skjema kun sendt til sosialkontorene. Selv om respondentlisten fra 1996 ble supplert i den siste kartleggingen, er det sannsynlig at frafallet delvis henger ved i 2003.

I 1996 er antall bostedsløse beregnet på følgende måte: Alle kommuner med mer enn 40.000 innbyggere var inkludert i undersøkelsen. Antall bostedsløse rapportert fra disse kommunene er det endelige tallet. Fra kommuner med mindre enn 40.000 ble et valg på 20 prosent trukket ut. Antall bostedsløse disse kommune rapporterte – i alt 5319 personer – ble ganget med fem og gjort til det endelige tallet. Resultatet ble til sammen 6.200 bostedsløse i 1996.

I 2003 ble det benyttet en metode med vekting for å kompensere for frafall av respondenter. I første omgang ble antall registrerte bostedsløse ganget opp etter en formel for ulike kommunegrupper basert på antall kommuner, folketall i disse kommunene og folketallet i alle kommunene i gruppen. Det gir et beregnet *minimumstall* for bostedsløse. Dernest beregnes et *maksimumstall* ved å korrigere for frafall av respondenter og for utvalg av kommuner.

For å komme fram til det *mest sannsynlig* tallet over bostedsløse i måleuken, er det gjort en korrigerings for noe av frafallet. En regner med at sosialkontorene i frafallet ville rapportert like mange bostedsløse som sosialkontorene som har svart. Men en antar at andre instanser kjenner til halvparten så mange bostedsløse som respondentene og korrigerer for dette. Det mest sannsynlige tallet anslås ut fra disse beregningene til 5.200.

Vedlegg 2 (fra Hansen m. fl. 2004) oppgir minimum, maksimum og anslått sannsynlig tall over bostedsløse. Minimumstallet er det rapporterte antall bostedsløse i 2003. Antall rapporterte bostedsløse er 2.889 fordelt som følger på kommunegruppene:

Tabell 5.1 Antall registrerte bostedsløse etter kommunegruppe

Kommunegruppe etter innbyggere	Antall rapporterte bostedsløse
Storbyer	2017
39.000 og over	672
10.000-38.999	159
Under 10.000	41
Alle	2889

Usikkerheten knyttet til tallene øker når tallene brytes ytterligere ned på undergrupper. Slik at når sier at 10 prosent av bostedsløse i kommunene under 10.000 innbyggere har en rapportert "sykdom eller funksjonshemming", dreier det seg om fire eller fem individer. Dette er det ekstreme eksempelet, men det illustrerer likevel at usikkerheten knyttet til egenskaper ved bostedsløse er forbundet med usikkerhet på grunn av små tall. I tillegg kommer usikkerheten som er basert på vurderinger fra en sekundærkilde med varierende kunnskap om klienten.

Begge registreringene har svakheter. Usikkerheten er størst i 2003-kartleggingen på grunn av høyt frafall blant respondentene. En kan fastslå at tallet 6.200 i 1996 og 5.200 i 2003 ikke er det nøyaktige antall bostedsløse. Begge kartleggingene slår fast at det dreier seg om minimumstall. Det kan vi regne som nesten sikkert i 1996, fordi det ikke ble korrigert for respondenter som ikke svarte i begge fasene av kartleggingen. Men det ble gjort en omregning fra de 20 prosentene av mindre kommuner i utvalget til 100 prosent. Hvorvidt de beregnede tallene for 2003 er for høye eller for lave har vi ingen forutsetninger for å vurdere. Det bli derfor en antakelse.

5.4 Den "skjulte" bostedsløsheten

Fordi bostedsløse ikke har adresse og er vanskelig å nå, og fordi de ofte telles gjennom sekundærkilder, er det en utbredt antakelse at det finnes betydelige mørketall eller en "skjult" bostedsløshet:

"De færreste ville imidlertid *definert* bostedsløshet som det å være i kontakt med hjelpeapparatet . Det er derfor i de fleste studier, og også i vår, et misforhold mellom hva man forstår som bostedsløshet og metodene man benytter for å kartlegge omfanget. Problemet er imidlertid at det ikke synes mulig å finne bedre framgangsmåter. Derfor er det rimelig å anta det er adskillig flere reelt bostedsløse enn det undersøkelsen reelt kommer fram til. Det er dette som kan kalles "den skjulte bostedsløsheten". (Ulfrstad 1997:20)

Den samme antakelsen er formulert i den siste kartleggingen:

"I metoden avgrenses bostedsløshet til dem eller de som er i kontakt med hjelpeapparatet i kommunale og frivillige organisasjoner, som av medarbeiderne der anses å være bostedsløse. Det avgrenser imidlertid ikke bare de som selv kan ordne opp. Også personer som kunne og kanskje burde henvendt seg til hjelpeapparatet er utelatt. Også her må en regne med et betydelig, men altså ukjent mørketall". (Hansen m. fl. 2004)

Med støtte i internasjonal forskning kan en si at det finnes en "skjult" bostedsløshet, i den forstand at en del bostedsløse personer ikke oppsøker hjelpeapparatet og derfor ikke kommer med i tellinger. Paradoksalt nok er det ofte personer som "bor" på offentlige steder, en refererer til som skjult bostedsløshet. Det kan altså dreie seg om personer som er mer synlige i offentligheten i de fleste av oss. Men det kan også være personer som lever i skjul og uten eller med minimal kontakt med hjelpeapparatet, som for eksempel

”klienten i bergsprekken”¹⁰. Og det kan dreie seg om personer som forsøker å skjule problemene og ordne opp selv.

”Skjult” betyr i realiteten at personen er vanskelig å registrere gjennom hjelpeapparatet. Men nettopp fordi det dreier seg om en synlig bostedsløshet, kan det synes meningsløst å ikke få med denne gruppen i tellinger av bostedsløse. Storbritannias lovefestede definisjon av hvem som er hjemløs og har rettigheter i henhold til en offisiell status som hjemløs, ekskluderer i realiteten mange av uteliggerne (rough sleepers). Flertallet av disse er enslige menn, men enslige menn har ikke offisiell status som hjemløs (Pleace et al. 1997). Både i Storbritannia og andre land gjøres det tidvis innsatser for å telle eller estimere antallet over denne gruppen. Mange er også i kontakt med en eller form for hjelpeinstans, for eksempel suppekjøkken og kan bli registrert.

I Norge antas det at antall personer som sover ute er mikroskopisk på grunn av det barske klimaet. Men det er ikke gjort forsøk på å kartlegge denne gruppa særskilt. Vi vet derfor ikke hvor mange det kan dreie seg om. Spørsmålet er også hva en definerer som ”å sove ute” i Norge. Å ha bolig i et kondemnert bygg eller konteiner i 10 minusgrader tilsvarer nok det en kaller ”rough sleeping”.

En annen form for ”skjult” bostedsløshet er personer som sover hos venner og kjente og som ikke oppsøker hjelpeapparatet. Disse utgjør en problematisk gruppe å kategorisere. Utelukkende å bo hos venner en periode er ikke tilstrekkelig for å bli definert som bostedsløs. Det tydeligste eksempelet er nye, tilflyttende studenter som sover på sofaen hos venner mens de ordner seg et sted å bo. Etter kriteriene for bostedsløshet i de norske kartleggingene er denne gruppa bostedsløs. Men studenter uten egen bolig vil ikke oppsøke den delen av hjelpeapparatet som er i informantgruppen. De vil oppsøke student-samskipnadene. Studentsamskipnadene er ikke inkludert i informantgruppen for bostedsløse.

Eksempelet bringer inn en nye dimensjon i kriteriene for bostedsløshet. I tillegg til posisjoner på boligmarkedet, må vedkommende ha behov for hjelp for å skaffe seg en bolig og eventuelt hjelp i boligen. Å kartlegge bostedsløse gjennom hjelpeapparatet er et pragmatisk grep for gjennomføre den innenfor en rimelig kostnads- og tidsramme. Men grepet svarer også til en uuttalt dimensjon ved begrepet ”bostedsløs”. Den ”usynlige” restgruppa er bostedsløse med behov for hjelp, men som ikke tar kontakt med hjelpeapparatet.

På den andre siden finnes det grupper som tar kontakt med hjelpeapparatet, men som ikke registreres. Eksempelet er kvinner – og barn – som oppsøker krisesentre for voldtatte og mishandlede kvinner. I Danmark og Sverige inkluderes denne gruppen i registreringen av bostedsløse. I Danmark er bostedsløshetsstatistikken basert blant annet på innskrivelser ved krisesentrene.

¹⁰ Sluttrapport for prosjekt bostedsløse Bydel St. Hanshaugen 2001-2004.

I den første norske kartleggingen var krisesentrene utelatt. I den siste kartleggingen er enkelte krisesentre inkludert på informantlista. I fem kommuner er krisesentre med på informantlista. Men det er registrert i alt 52 krisesentre i Norge. Et interessant moment er at enkelte instanser som har bidratt til å fylle ut informantlisten i den siste kartleggingene oppfatter at kvinner og barn på krisesentrene kan inkluderes i kategorien bostedsløse.

Er personer som bor på krisesenter for mishandlede kvinner bostedsløse? Ifølge definisjonen som benyttes i kartleggingene er ikke alle bostedsløse. Kvinner og barn som befinner seg på krisesenter er flyktninger fra eget hjem. Noen av disse vil ha juridiske rettigheter til boligen de flyktet fra. Om det innebærer at de kan flytte tilbake er en annen sak. Enkelte vil heller ikke ha legale rettigheter i forhold til boligen de har bodd i. Og for enkelte er det uaktuelt – for farlig – å flytte tilbake.

Målt etter definisjonen på bostedsløshet vil en finne bostedsløse på krisesentre. Hvorvidt en skal regne personer som søker til krisesentre som bostedsløse per definisjon er ganske enkelt et vurderingsspørsmål. Men en kan ikke, som i 2003-kartleggingen inkludere krisesentre i noen kommuner og utelate dem i andre, og som her; i de fleste kommunene. Mindre enn en prosent av populasjonen av bostedsløse er rapportert fra to krisesentre. Det ene er Oslo, det andre i en mellomstor kommune. De andre tre krisesentrene på listen har av ukjente grunner ikke svart.

Ekskludering av klienter ved krisesentre handler også om bostedsløshet som identitet. Kvinnene som oppsøker krisesentre kommer, som hovedregel, fra et hjem. Sannsynligheten for at de blir oppfattet som bostedsløse av personalet er like liten som at de selv ser på seg som bostedsløse. Bostedsløshet er en stigmatisert identitet knyttet til forestillinger om uteliggere, rusmisbrukere, personer med avvikende eller promiskuøs adferd. Identiteten stemmer – fremdeles – mindre med begrepet ”kvinne” enn med ”mann”.

Konklusjonen er at ”den skjulte bostedsløsheten” i beste fall er et diffust begrep. Gullberg og Børjeson hevder at bostedsløshet ofte er uklart definert. Derfor blir også kartleggingene utydelige. Den skjulte bostedsløsheten må undersøkes konkret. Finnes den og i hvilket omfang? Men før en går vider er det behov for å videreutvikle hvilke kriterier som skal legges til grunn for undersøkelsene.

5.5 Utvalgte resultater

Vi skal se på tallene for et utvalg av kommunegrupper. Den første gruppen er storbyene; Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Den andre er et utvalg i gruppen av mellomstore kommuner; Tromsø, Arendal, Drammen og Fredrikstad. Den enorme endringen fra 1996 til 2003 i antall bostedsløse i Oslo er undersøkt særskilt og rapporteres i Byggforsknotat nr 71-2005. Det er relevant å inkludere Oslo i drøftingen om storbyene her, men vi gir ingen gjennomgang slik som med de andre byene.

Sammen med storbyene er Tromsø og Drammen med i Prosjekt bostedsløse, et fireårig prosjekt for å redusere bostedsløsheten. Av disse kommunene har antall bostedsløse i Drammen og Oslo gått kraftig ned fra 1996 til 2003, mens tallet i de andre prosjekt-kommunene i praksis er uendret. Det retoriske spørsmålet er: Har Drammen og Oslo lyktes, mens de andre har mislykkes. Og hvorfor er antall bostedsløse halvert i Fredrikstad, som ikke har deltatt i Prosjekt bostedsløse?

De fire kommunene i storbygruppen illustrer at bostedsløshet i stor grad er et storbyproblem. Andelen bostedsløse øker proporsjonalt med folketallet i byene: Bergen har relativt flere bostedsløse enn Trondheim, som har relativt flere enn Stavanger i 2003. En kan blant annet stille spørsmål om det er trekk ved storbyene som ”produserer” flere bostedsløse. Blir bostedsløse i større grad ”sett” i storbyene – er definisjonen (forståelsen) av bostedsløs annerledes i by og land? Eller finner mindre byer og småkommuner oftere løsninger, slik Christer Altman (2002) beskriver i *Uteliggare saknas*.

5.6 Storbyer

Disse fire byene har deltatt i Prosjekt bostedsløse fra starten i 2001. Prosjektet ble altså startet mellom de to kartleggingene. Tabell 5.2 viser antall og andel bostedsløse fra de to kartleggingene de fire i storbyene.

Tabell 5.2. Bostedsløse i de fire største byene i antall og per 1000 innbygger i 2003 og 1996 og endring fra 1996 til 2003.

	Kartlegging 2003		Kartlegging 1996		
	Antall bostedsløse	Pr 1000 innbygger	Antall bostedsløse	Pr 1000 innbygger	Endring i prosent
Oslo	1283	2,48	2513	5,14	- 49
Bergen	713	3,03	754	3,38	- 5
Trondheim	371	2,43	327	2,27	13
Stavanger	228	2,05	254	2,43	- 10

Tabellen forteller 1) at Oslo skilte seg markant ut i 1996 med en høy andel bostedsløse og i 2003 med en ekstrem nedgang i antall bostedsløse og 2) at antallet i de andre tre byene er svært stabilt. På bakgrunn av usikkerhet knyttet til tallene og ulike måter å beregne antall bostedsløse på i de to målingene, må forskjeller og likheter tolkes med forsiktighet.

Med dette forbeholdet kan vi si at, med unntak av Oslo, er de andre byene preget av *stabilitet*. Selv i disse byene dreier det seg om små tall der små målefeil og/eller faktiske endringer gir betydelig utslag. Økning på 13 prosent i Trondheim og nedgang på 10 prosent i Stavanger er i denne sammenhengen ubetydelige. En nedgang på fem prosent i Bergen er i praksis ingen endring. Det kan være interessant å sammenholde disse tallene med andre tilgjengelige tall fra byene. Men tallene gir ikke grunnlag for direkte sammenligning med kartleggingene.

5.6.1 Bergen

I 1996 ble det registrert 754 bostedsløse og i 2003 713 bostedsløse i Bergen. Det faktisk registrerte antall bostedsløse i Bergen i 2003 var 685. Det er et absolutt minimumstall. Oppjusteringen er gjort på bakgrunn av svarprosenten. Tabell 5.2 viser at kommunen har landets høyeste andel bostedsløse i 2003. Plasseringen endres ikke selv om vi regner andel ut fra faktisk registrerte personer.

I en egenrapport oppgir Bergen kommune at Prosjekt bostedsløse gir oppfølging i bolig til nærmere 90 personer. Det er mellom 10 og 15 prosent av bostedsløse i Bergen i henhold til kartleggingen fra 1996. Bruken av midlertidige botilbud er redusert med omlag tilsvarende (10 prosent). Ut fra usikkerhet knyttet til tallene er en nedgang på fem prosent siden 1996, som vist i tabellen, statistisk sett ingen forandring.

5.6.2 Trondheim

Det faktisk registrerte antall bostedsløse i Trondheim i 2003-tellingen var 287. Ut fra svarprosenten er antallet beregnet til 371. Svarprosenten er svakere enn fra for eksempel Bergen og oppjusteringen blir mer usikker.

Trondheim gjorde en egen kartlegging av bostedsløse fra mars til august 2002 (Trondheim kommune 2003). Kommunens egen kartlegging skiller seg vesentlig fra de to gjennomført ved Byggforsk. Kartleggingsperioden går over et halvt år og vil fange opp flere enn kartleggingsintervall på en uke. Men definisjonen av bostedsløs er snevrere enn i de nasjonale kartleggingene. Trondheim kommunes definisjon er ”rusproblemer med behov for bolig og oppfølging”. I denne kategorien bostedsløs registrerte kommunen 175 personer.

Kartleggingen omfattet også ”unge med behov for bolig og oppfølging” og ”hjemmeboende funksjonshemmede med behov for bolig og oppfølging”. Til sammen utgjør de tre gruppene 326 personer. Flere av disse personene har bolig etter definisjonen brukt i Byggforsk-tellingene.

Kommunens egne tall er lite egnet til sammenligning med de nasjonale kartleggingene. Tallene fra 2003 er beheftet med en betydelig usikkerhet. Tallene fra 1996 er et minimumstall. Endringen fra 1996 til 2003 er godt innenfor feilmarginen. Med små endringer i selve målingene, kunne differansen mellom de to registreringstidspunktene vært snudd til nedgang.

5.6.3 Stavanger

Faktisk registrerte bostedsløse i Stavanger i 2003 er 158 personer. Sannsynlig anslått antall er 228. Oppjusteringen er også her er betydelig på grunn av frafall blant respondentene. I 1996 ble det registrert 254 personer.

I regi av Prosjekt bostedsløse har kommunen etablert rundt 20 nye boliger med tjenester for rusmisbrukere. Siden 1996 har kommune etablert en ambulerende miljøarbeider-

tjeneste, som følger opp over 100 rusmisbrukere i kommunal bolig. Mange av disse var tidligere bostedsløse. Men tallet på bostedsløse rusmisbrukere synes å være vedvarende høyt. En kartlegging av bostedsløse rusmisbrukere i uke 37 i 2003 fant at kommunen hadde 197 bostedsløse i denne gruppen¹¹. I 1996 var antall registrerte med rusmisbruk 231 og i tillegg var det en liten gruppe ”vet ikke” som muligens kunne senke tallet til rundt 220.

Nedgangen i denne gruppen, som vi altså har de sikreste tallene for når vi inkluderer kommunens egen kartlegging, er minimal. Nedgangen er ikke i samsvar med innsatsen og nye boligtilbud til gruppen i kommunen. Det reiser spørsmål om rekrutteringen eller tilstrømmingen av nye bostedsløse generelt og særlig i de største byene. Kartleggingene, slik de er organisert i dag, kan ikke besvare spørsmålet. Kortere tid mellom kartleggingene og identifiserbare persondata kunne bidratt til å belyse problemstillingen.

5.7 Mellomstore kommuner

Gruppen mellomstore kommuner omfatter kommuner med 39.000 innbyggere og mer minus de fire største byene. I hele denne gruppen¹² er det 1) betydelige forskjeller mellom kommunene og 2) noen påfallende endringer fra 1996 til 2003. Vi har valgt å se nærmere på fire kommuner.

Tabell 5.3. Bostedsløse i de fire mellomstore kommuner i antall og per 1000 innbygger i 2003 og 1996 og endringer fra 1996 til 2003.

	Kartlegging 2003		Kartlegging 1996		Endring i prosent
	Antall bostedsløse	Per 1000 innbygger	Antall bostedsløse	Per 1000 innbygger	
Tromsø	147	2,40	69	1,22	113
Arendal	68	1,72	29	0,74	134
Drammen	54	0,96	108	2,04	- 100
Fredrikstad	48	0,69	90	1,37	- 47

Hvis vi sier at storbyene er preget av stabilitet, kan vi si at disse kommunene er preget av forandring. Vi finner tilsvarende store endringer i en del andre mellomstore kommuner.

5.7.1 Drammen

Fra 1996 til 2003 er tallene endret fra 108 registrerte til 54 anslåtte bostedsløse. Svarprosenten er svært høy. Antall registrerte bostedsløse i 2003 er 50. Det indikerer at svarprosenten er relativt høy. På den andre siden er verken Rusenheten, Natthjemmet eller ambulerende boteam blant respondentene. Disse enhetene utgjør en stor del av tilbudet til rusmisbrukere i Drammen. *Ambulerende boteam* ble opprettet i forbindelse

¹¹ Rapport fra Prosjekt bostedsløse

¹² Tabell over alle kommuner med 39.000 innbyggere og over er vedlagt rapporten; vedlegg 2. Kilde: Hansen m. fl. (2004)

med Prosjekt bostedsløse. Teamet gir oppfølging av personer i bolig, men vi sannsynligvis ha kunnskap om personer som mangler boliger.

Rundt fem prosent er rapportert eller kan antas å ha et rusproblem. Sannsynligheten for en betydelig underrapportering av bostedsløse med rusproblemer er svært stor. På landsbasis har to tredeler rusproblemer ifølge kartleggingen. Underrapporteringen blir heller ikke kompensert for i vektingen av materialet. Differansen mellom registrerte og anslåtte bostedsløse i 2003 er fire personer, tilsvarende åtte prosent.

Drammen kommune gjennomførte en egen kartlegging i 2000. Tallet over bostedsløse her er noe høyere enn 1996-registreringen. Registreringsperioden er på et halvt år og det i seg selv vil gi et høyere tall enn en uke. I løpet av perioden ble det registrert 148 *husstander uten* bolig etter samme kriteriene som i de nasjonale kartleggingene fordelt på følgende grupper¹³:

Tabell 5.4. Antall bostedsløse i Drammen inndelt i fem grupper.

Grupper vanskeligstilte på boligmarkedet	Antall husstander
Økonomisk vanskeligstilte	13
Sosialt vanskeligstilte	13
Fysisk funksjonshemming	2
Psykisk lidelse	15
Rusmiddel	105
Alle	148

Det er overveiende sannsynlig at antall bostedsløse i 2003 var mer en 54 personer. Men informanter vi har snakket med i Drammen kommune mener å kunne begrunne at antallet bør ha gått ned. En rekke tiltak har frigjort kommunale utleieboliger ved at husstander flytter ”oppover” i boligkjeden: Den lave rentenivået har bidratt til at noen har kunnet kjøpe bolig. Kommunen har bygget 400 nye omsorgsboliger etter 1997, som også har frigjort noen ordinære kommunale boliger. I tillegg har prisen på utleieboliger gått litt ned og det finnes flere utleieboliger til et prisnivå sosialkontoret kan akseptere.

En reduksjon i bruk av Natthjemmet, døgnovernattingstilbud, på 60 prosent i 2004 underbygger at det har vært en nedgang i antall bostedsløse. En undersøkelse ansatte ved Natthjemmet har gjort, viser at av 90 brukere har 40 fått bolig. Ambulerende boteam ble etablert i 2002 og har styrket oppfølging og hjelp i bolig til rusmisbrukere, slik at de har mulighet til klare seg i boligen og beholde den. Ifølge våre informanter var det lite booppfølging i kommunen før Ambo ble etablert.

¹³ Drammen kommune: Boligsosial handlingsplan

Konklusjonen er at bostedsløsheten synes å være redusert en del siden 1997, i realiteten siden 2000. Men manglende deltakelse fra tjenesteinstanser med ansvar for rusmisbrukere i 2003-kartleggingen er en overbevisende indikasjon på at 54 personer er for lavt.

5.7.2 Arendal

For Arendal viser kartleggingene en kraftig økning i antall bostedsløse – fra 29 registrerte personer i 1996 til 68 sannsynlige i 2003. I siste telling er også spriket mellom anslått og faktisk registrerte bostedsløse stort. Ulike instanser i Arendal rapporterte inn 37 bostedsløse i 2003. Med basis i svarprosent og frafall av respondenter er tallet anslått til 68.

I november 2004, altså et år etter kartleggingen anslår informanter i Arendal tallet 68 som ”ikke helt galt i forhold til definisjonen”. Boligtjenesten har på det tidspunktet kjennskap til 35 personer uten bolig i gruppen ”klassiske bostedsløse”, som kommunen har ansvar for.

Informanter i kommunen framholder at opp til 2001 ble det gjort svært lite boligsosialt arbeid i kommunen. I forbindelse med organisatoriske endringer i kommunen ble det bygget opp et nytt boligkontor. Boligkontoret har kontinuerlig oversikt over boligsøkende i ulike grupper; personer med funksjonshemning, med psykisk utviklingshemning, eldre og personer i institusjon og fengsel. Ikke alle er bostedsløse. I Boligsosial handlingsplan for Arendal kommune er ikke bostedsløse, i henhold til kriteriene i de nasjonale kartleggingene, skilt ut som egen gruppe. Kommunen har derfor ingen egne tellinger vi kan måle den nasjonale kartleggingene fra 2003 mot.

En del trekk ved kommunen og arbeidet som er gjort de siste årene indikerer at antall bostedsløse burde ha gått ned. Utleiemarkedet er godt. Det kan være vanskelig å få leid ut. Ifølge informanter har det ikke vært vanskelig å skaffe bolig til flyktninger. Arendal, som tidligere har bestått av eneboligbebyggelse, er i ferd med å få et mer variert boligtilbud med flere mindre boliger, som gjør det lettere å finne bolig til blant andre enslige bostedsløse. Videre har kommunen anskaffet 14 boliger til personer med psykiske lidelser.

En informant påpeker at en etter omleggingen i 2001 har satset mer på spredte boliger integrert i vanlig bebyggelse for rusmisbrukere og sosialt vanskeligstilte, i tråd med kommunens boligsosiale handlingsplan. Endelig er samordningen mellom ulike instanser med ansvar for vanskeligstilte med særlige boligbehov blitt edre.

Hvis en ser på den typen strukturelle trekk en antar har betydning for sosiale problemer knyttet til bostedsløshet, kan en sannsynliggjøre at andelen bostedsløse bør være forholdsvis høy. Ett slikt strukturelt trekk er arbeidsløshet. Tall fra SSB¹⁴ viser at arbeidsløsheten i Agder-fylkene er blant landets høyeste med 4,3 prosent ved utgangen av november 2003. Bare Oslo (4,7 prosent) og Finnmark (5,4 prosent) lå høyere. Arbeids-

¹⁴ Statistisk sentralbyrå, www.ssb.no, statistikk, AKU

løshet er en komplisert indikator anvendt for å sannsynliggjøre en forholdsvis høy andel bostedsløse.

Arbeidsløshet er mer entydig som et strukturelt forklaringsselement i samfunn med mye større arbeidsløshet og der en kan se en klar sammenheng mellom at folk mister jobben/ikke får arbeid og mister boligen eller ikke har penger til å skaffe seg bolig. Sammenhengen er forbilledlig formidlet i Michael Moores film om avviklingen av General Motors fabrikk i byen Flint i USA: Blant de få med sikker inntekt i byen var namsmannen, som var fulltids beskjeftiget med utkastelser. I Arendal er også boligmarkedet med et godt tilbud av leieboliger et strukturelt trekk som kan bidra til å redusere bostedsløsheten.

Den økte innsatsen overfor vanskeligstilte på boligmarkedet kan ha synliggjort flere. En alternativ eller tilleggsforklaring til at konseptualiseringen – begrepsbestemmelsen – av bostedsløse er utvidet. Flere typer behov og flere personer blir sett og definert om bostedsløse av hjelpapparatet. Konklusjonen er at anslått antall bostedsløse på 68 personer likevel er høyt som en tverrsnittsregistrering i løpet av en uke i en by på Arendals størrelse.

5.7.3 Fredrikstad

Den tredje kommunen i vårt utvalg av mellomstore kommuner er Fredrikstad. Her er antall bostedsløse nesten halvert fra 90 i 1996 til 48 personer i 2003. Antall rapporterte personer i 2003 er 44. Informantgruppen omfatter i alt 24 instanser. Fredrikstad er en av de fem kommunene der krisesenter for kvinner er inkludert i informantgruppen. Svarprosenten er samlet sett lav.

I forbindelse med utarbeidelse av Boligsosial handlingsplan gjorde kommunen en kartlegging av vanskeligstilte på boligmarkedet, der bostedsløse er skilt ut etter de samme kriteriene som i de nasjonale kartleggingene. Undersøkelsen ble gjennomført i flere tidsintervaller høsten 2002.

Handlingsplanen oppsummerer at 347 av kommunens husstander er registrert som vanskeligstilte på boligmarkedet. Disse husstandene omfatter i alt 523 personer inkludert 128 barn. 39 prosent av de registrerte er definert som bostedsløse, heter det i Handlingsplanen. Det tilsvarer 204 personer. Tallet inkluderer 10 husstander – antall personer er ikke oppgitt – i asylmottak som venter på bolig. Personer i asylmottak er utelatt i de nasjonale kartleggingene. Om disse trekkes fra, må vi likevel regne med at det var godt over 100 bostedsløse i Fredrikstad høsten 2002.

En informant i kommunene mener det ikke har skjedd noe som tilsier at antallet skal være redusert til under det halve fra høsten 2002 til 2003. Det viktigste tiltaket er etablering av et bo- og omsorgssenter for tunge rusmisbrukere med 25 boliger for enslige og fem boliger for par. Men noen av dem som flyttet inn der hadde bolig og var ikke bostedsløse.

Vår informant framholder at, selv om ingen bor på gata i Fredrikstad, har kommunen store uløste boligproblemer.

Fredrikstad er største byen i Østfold og sjettede største i landet med 70.000 innbyggere. Om vi forutsetter at bostedsløsheten er størst i storbyer og avtar med kommunestørrelse, er det grunn til å anta at Fredrikstad har en betydelig andel bostedsløse i norsk målestokk. Kommunene er i tillegg til å ha en viss størrelse, sentrum i fylket og en by i det sentrale østlandsområdet. Samlet sett, inkludert tallene som er presentert over, er det overveiende sannsynlig at antall bostedsløse både er underrapportert og underestimert i kartleggingen fra 2003.

5.7.4 Tromsø

Antall faktisk registrerte bostedsløse i 2003 var 146 personer. I anslaget er det tatt med én person mer. Svarprosenten er høy fra de 14 instansene i informantgruppen. Antall bostedsløse i 1996 var 69 personer. Men fem år senere var antall registrerte bostedsløse mer enn firedoblet.

”Ved utgangen av november i fjor var 1187 personer bostedsløse i Tromsø. Av disse er 285 barn. Det tilsvarer et antall på drøyt ti skoleklasser.” (Nordlys 24.04.02)

Sitatet er fra ett av flere oppslag i Nordlys etter offentliggjøring av tallene fra kartlegging av vanskeligstilte på boligmarkedet i 2001. Kartleggingen ble gjennomført i perioden andre halvår og var en del av arbeidet med boligsosial handlingsplan. Antall bostedsløse etter kriteriene brukt i de nasjonale kartleggingene var i overkant av 300 *husstander*. Resten av gruppen vanskeligstilte, som er referert til i Nordlys, hadde enten uegna eller usikre boforhold.

300 bostedsløse personer i 2001, som altså er et minimumstall, er 230 flere enn registrert i 1996-kartleggingen. Selv om en korrigerer for kartleggingsperioden, er det en langt større økning enn vi har sett i andre kommuner, som også har brukt halvårsintervall i forbindelse med boligsosial handlingsplan.

Tromsø kommune kom inn i det nasjonale Prosjekt bostedsløse i 2002 sammen med Drammen, et år etter oppstart av prosjektet. Tromsø ba selv om å få delta med begrunnelse at kommunen hadde en del ”storbyproblemer”, som for eksempel stor bostedsløshet. Ansatte på boligsiden i kommunen var ikke overrasket over tallene fra kommunens kartlegging i 2001. De mente at tallet 69 fra 1996 var for lavt, uten å ha fått gehør for det¹⁵.

I regi av Prosjekt bostedsløse har kommunen i løpet av siste året etablert 13 nye boliger for bostedsløse med rusproblemer og dobbeldiagnose rus/psykiatri. Noen av disse ble tatt

¹⁵ Muntlig informasjon i forbindelse med evaluering av Prosjekt bostedsløse.

i bruk etter desember 2003 (registreringen). Men ifølge en informant i kommunen var det ikke satt i verk større tiltak for å redusere bostedsløsheten på det tidspunktet.

Det er grunn til å regne med at 148 bostedsløse gir et godt tverrsnittsbilde for en ukes intervall. Men det er også overveiende sannsynlig at 69 registrerte bostedsløse i 1996 var et for lavt tall. Det er med andre ord lite trolig at Tromsø har hatt en dobling fra 1996 til 2003, slik tallene gir inntrykk av.

5.8 Oppsummering

Ved siden av en sannsynlig stabilitet i tallene i de største byene, med unntak av Oslo, kjennetegnes de av en høyere andel bostedsløse enn de mindre kommunegruppene. Det generelle trekket både i 2003 og i 1996 er at andelen bostedsløse øker med økt folketall i kommunen. Men det er selvsagt ingen gitt formel for andel bostedsløse etter størrelse på kommunen. De største byene i Norge har for eksempel en litt høyere andel bostedsløse enn de største svenske. Gjennomgangen av de nordiske landene i kapittel fire viser at målingene i Norge og Sverige gir et rimelig godt sammenligningsgrunnlag.

Tabell 5.5. Bostedsløse per 1000 innbygger i de tre største byene i Norge (2003) og Sverige (1999).

3 største byene i Norge	Bostedsløse per 1000	3 største byene i Sverige	Bostedsløse per 1000
Oslo	2,5	Stockholm	2,1
Bergen	3,0	Gøteborg	2,3
Trondheim	2,4	Malmö	1,9

Kilder: Hansen m .fl. (2004), Socialstyrelsen (2000)

Vi ser av tabell 5.5 at Stockholm har en litt lavere andel bostedsløse enn Oslo. Folketallet i Stockholm er imidlertid det dobbelte av folketallet i Oslo. Forholdet skulle – i henhold til forventet sammenheng mellom kommunestørrelse og andel bostedsløse – vært det omvendte. Forskjellene mellom de norske og svenske byene er små. Men de svenske byene ligger systematisk lavere. De svenske byene er også større enn de norske med henholdsvis en million, en halv million og 270.000 innbyggere.

Det er videre interessant å se på andel bostedsløse i Oslo i målingen fra 1996. Antall faktisk registrerte bostedsløse var 2.500. Det utgjør mer enn 5 bostedsløse per 1000. Nedgangen i antall bostedsløse har brakt Oslo ned til et ”normalnivå” i skandinavisk sammenheng.

Generelt er antall bostedsløse i Norge så pass lite at en ikke kan trekke konklusjoner på bakgrunn av små endringer. Når kommunen kommer under en viss størrelse målt etter folketall, blir også antall bostedsløse ekstremt lite og er derfor svært følsomt for selv små metodiske skjevheter. Tidsavstanden mellom de to målingene er på åtte år. I forhold til å kartlegge endringer i en så begrenset populasjoner er syv år ganske lang tid. Kombinasjonen små tall og lang tid mellom målingene øker usikkerheten i tallene.

En hovedkonklusjon er at bostedsløshet, slik det er definert i de to nasjonale kartleggingene, rammer et lite antall innbyggere i landet. Men for den enkelte kommuner kan – det begrensede antallet bostedsløse – by på utfordringer. For individet kan bostedsløshet bety sosial eksklusjon og kan ytterpunktet i en marginaliseringsprosess.

Trekk ved populasjonen av bostedsløse som framkommer i kartleggingene underbygger at de kan være en ressurskrevende gruppe for kommunene. Operasjonaliseringen av bostedsløse gjennom registreringsskjemaet legger også klare føringer på hvem informantene skal rapportere inn.

Overgangen fra den formelle definisjonen, der bostedsløs angis som posisjoner på boligmarkedet, til den operasjonelle, der sosiale problemer, rusmisbruk og helseproblemer er sentralt, flytter bostedsløshet fra boligpolitikken og over til et sosialpolitisk problem. Men vi har også sett at bostedsløshet og kommunenes mulighet til å skaffe boliger til svært vanskeligstilte har sammenheng med det generelle boligmarkedet. Denne sammenhengen blir enda tydeligere i analysen av nedgangen i antall bostedsløse i Oslo (Byggforsknotat nr. 71-2005).

Kapittel 6

Oppsummering og anbefalinger

I Norge er bolig først og fremst gitt en juridisk definisjon. Boligen defineres som motsats til institusjon. For at et bosted skal ha status som bolig, må personen eller husstanden som disponerer boligen ha en leiekontrakt eller eie boligen. Den juridiske og formelle råderetten over bostedet har forrang for den fysiske utformingen, selv om sistnevne også vektlegges. Derfor kan også institusjonslignende boformer være definert som bolig.

Men at bolig først og fremst bestemmes av juss, betyr ikke at den enkelte har en lovfestet rett til egen bolig. Bolig betegnes tvert imot som de svake leddet i velferdsstatens fundament. "Retten til bolig" har aldri hatt samme status som rett til helsetjenester og utdanning (Torgersen 1987). Bengtsson hevder at "rett til bolig" er mer en talemåte enn en realitet: Markedet er den dominerende fordelingsmekanismen i boligsektoren. Det har aldri vært fremmet seriøse forslag om noe annet.

I en undersøkelse av storbyenes politikk overfor vanskeligstilte på boligmarkedet oppsummer Hansen (2004) følgende:

"Boligpolitikken er en marginal del av velferdspolitikken, målt etter denne sektorens andel av offentlige overføringer til velferdsformål. Boligpolitikken er den delen av velferdspolitikken som har gått lengst i retning av å avgrense overføringene til de med særlige behov, vel og merke om en ser bort fra skattefordelene ved boligeie". (ibid:25)

Bostedsløshet må også sees i lys av boligens status i velferdsstaten. De norske kartleggingene definerer bostedsløshet som et *boligproblem*. Men som boligproblem er bostedsløshet snevert definert ut fra flere vurderinger. Avgrensingene av hvem en skal telle utelater en del grupper som strengt tatt er bostedsløse etter gjeldende definisjonen. Vi har nevnt studenter uten bolig. En annen gruppe er personer som bor på hybel inne i andres leieligheter. I henhold til definisjonen i Folke- og bolig tellingen skal en hybel ha egen inngang for å kunne defineres som selvstendig bolig.

Andre som utelates er voksne med funksjonshemming. De oppsøker ikke nødvendigvis den delen av hjelpeapparatet som inngår i informantgruppen for registrering av bostedsløse. I kommunenes egne tellinger inngår denne gruppen i varierende grad. En del kommuner opererer ikke med begrepet bostedsløse, men har heller forsøkt å få oversikt over boligbehovet kommunen har ansvar for dekke.

Feantsa opererer med tre domener, eller felt, som berører bostedsløshet og sosial eksklusjon. De tre er kort oppsummert et fysisk, sosialt og juridisk domene. Definisjonen i de nasjonale kartleggingene hviler i hovedsak på en av de tre feltene eller domene –

det juridiske. To eksempler kan illustrere hva det vil innebære å inkludere flere to eller alle tre av disse.

Det ene eksempelet er fra Prosjekt bostedsløse. Målgruppen for de aller fleste tiltakene og lokale prosjektene ute i kommunene er den ”klassiske” bostedsløse; rusmisbrukeren med eller uten en psykisk lidelse. Men ett av de lokale prosjektene er innrettet på personer som strengt tatt har bolig. Prosjektet er ”Store barnefamilier” i Oslo.¹⁶ Boligsituasjonene kjennetegnes av kortvarige kontrakter og mye flytting. Etter Feantsas definisjon plasseres de i kategoriene som opplever eksklusjon på boligmarkedet (housing exclusion). De har en utrygg bosituasjon og de har små muligheter til å utvikle sosiale relasjoner på grunn av stadige flyttinger

En annen gruppe er familier på krisesentrene. Denne gruppen er i følge Feantsas kriterier boligløs. En rekke land, inkludert Sverige og Danmark har denne gruppen med i sine registreringer. Etter den strenge juridiske definisjonen er de ikke bostedsløse, dersom kvinnen eier boligen hun deler med partneren. Men hun er ekskludert fra den enten midlertidig eller for godt.

En må vurdere å inkludere disse gruppene i en kartlegging av bostedsløse også i Norge. Kartleggingen vil i så fall også omfatte personer som opplever mildere former for eksklusjon fra boligmarkedet enn å være totalt uten bolig. En ville fått ulike sjatteringer av vanskeligstilte på boligmarkedet og fanget opp husstander i utrygge bosituasjoner og i risikozonen for ekskludering fra boligmarkedet.

En slik form for gradering vil være i tråd med kartleggingen en del kommuner har gjort blant annet i forbindelse med boligsosiale handlingsplaner. Graderingen og kategorisering av personer og husstander i målgruppene kan også ivareta behovet for å opprettholde kategorier fra de to første målingene og som gir mulighet for sammenligning bakover.

Dersom en ønsker en – så langt som mulig – fulltelling av bostedsløse bør en gjennomgå informantlisten på nytt. Det er behov for å vurdere om nye informanter skal med. Et allerede nevnt eksempel er krisesentrene for voldtatte og mishandlede kvinner. En kan ikke ta med et lite utvalg av denne informantgruppa som i 2003. Men nettopp det at noen kommuner har oppgitt dem som relevante instanser illustrerer behovet for en gjennomgang både av omfang og typer instanser i informantutvalget. I den siste tellingen (planlagt i 2005) har Sverige inkludert nye informantgrupper.

Utfallet av målingen er avhengig både av informantgruppene, av teoretisk definisjonen og av operasjonell definisjon av bostedsløs. De er også behov for en nye gjennomgang og drøfting av definisjonene.

¹⁶ Rapport fra Oslo kommune, Helse og velferdsetaten. Dyb (2004)

Et permanent register over bostedsløse er under planlegging¹⁷. Hensikten er at det skal erstatte behovet for jevnlig kartlegging. Registeret skal opprettholdes med basis i kommunene. Men et slikt register vil ha visse svakheter i forhold til en kartlegging. Dersom en skal involvere like mange og like mange forskjellige typer instanser i et fast register, som i de nasjonale kartleggingene, kan det blir kostbart. Veid opp mot jevnlig kartlegging er det ikke gitt at et fast register vil koste mindre.

Tverrsnittsmålinger kan også være en viktig form for kvalitetssikring av et permanent register. Det viktigste er at tverrsnittsmålinger kan nå et bredere spekter av informanter og dermed fange opp bostedsløse som ikke vil bli registrert i faste registre. Dersom en bestemmer seg for å gjennomføre jevnlig nasjonale målinger i tillegg til et register, kan avstanden mellom målingene med fordel kortes ned.

Oppsummering av forslag:

- Foreta en gjennomgang av teoretisk og operasjonell definisjon av ”bostedsløs”.
- Vurdere med graderte definisjoner i posisjoner mellom former for bostedsløshet og grader av eksklusjon fra boligmarkedet med utgangspunkt i Feantsas arbeid mot felles definisjon i EU.
- Gjennomføre tverrsnittsmålinger i tillegg til faste registreringer.
- Nye målinger må kunne sammenlignes med de to tidligere målingene og samtidig kartlegge et bredere spekter av alvorlige boligproblemer.
- Gjennomgå, revidere og – sannsynligvis – utvide spekteret av informanter.

¹⁷ Husbanken, flere departement og andre offentlige instanser

Referanser

- Altman, C. (2002): Uteleggare saknas. I Sahlin & Kärkkäinen: *Bostadslöshet som problem och politik*. TemaNord 2002:558. København
- Ankestyrelsens statistikker. Brugere av botilbud efter serviceloven § 94. Årsstatistik 2003. www.densocialeddatabase.dk
- Arendal kommune (2003): *Boligsosial handlingsplan for Arendal kommune*, forslag.
- Avramov, D. (1997): Homelessness in the European Union: Changes and Continuities. I Avramov, D: *Youth Homelessness in the European Union*. FEANTSA. Brussel 1998
- Bengtsson, B. (2001): Bostaden som social rettighet. Den generella bostadspolitikens logik. I Lindbom, A: *Den nya bostadspolitik*. Boréa. Umeå
- Bergen kommune: *Kommunal orientering*. Nr. 07/05.
- Bergen kommune: Prosjekt bostedsløse. Status november 2004.
- Brodtkorb, E. (2001): *Bostedsløs i grenseland. Bostedsløshet blant mennesker med psykiske lidelser med psykiske lidelser i storby*. Diakonhjemmets høgskolesenter. Oslo
- Brandt, P (1999): Reflections on Homelessness as Seen from an Institution for the Homeless in Copenhagen. I Avramov, D: *Coping with Homelessness. Issues to Tackled and Best Practices in Europe*. Feantsa
- Burmann, F. & Ramsøy, O. (1972): *Fra de hjemløses verden*. Institutt for sosiologi. Universitetet i Oslo
- Busch-Geertsema, V. (2003): Germany, the changing role of the state i housing and social policy. I Doherty, J (ed): *Housing the Homeless. State intervention in the countries of the European Union*. Feantsa
- Christensen, I. & Koch-Nielsen, I: *Profiles and trends in Danish homelessness – with an outlook to Europe. Definitions, measurement and interpretations*. Danish National Institute of Social Research. Paper til nordisk bostadsløshetsseminar den 22.-24. oktober 2004 i Oslo (ikke offentliggjort)
- Drammen kommune (2004): *Boligsosial handlingsplan 2004-2008*
- Dyb, E. (2005): *Færre bostedsløse i Oslo – noen forklaringer*. Byggforsknotat nr. 71 Norges byggforskningsinstitutt
- Dyb, E.; Solheim, L-J; Ytrehus, S. (1994): *Sosialt perspektiv på bolig*. Abstract forlag. Oslo

- Dyb, E. (2003): Prosjekt bostedsløse – midtveiseevaluering. Prosjektrapport 358 Norges byggforskningsinstitutt
- Dyb, E. (2003): *Prosjekt bostedsløs. Oppstarfase del 2*. Prosjektrapport 343-2001. Norges byggforskningsinstitutt. Oslo
- Dyb, E. (2002): Bostedsløshet i Norge – forklaringer på marginalisering. I Sahlin & Kärkkäinen: *Bostadsløshet som problem och politik*. TemaNord 2002:558. København
- Edgar, B; Meert, H; Doherty, J. (2004): *Third Review of Statistics on Homelessness in Europe. Developing an Operational Definition of Homelessness*. European Observatory on Homelessness
- Edgar, B. (2001): Women, the housing market and homelessness. In Edgar, B. & Doherty, J.: *Women and homelessness in Europe*. The Policy Press. Bristol
- Ford, J.; Burrows R; Nettleton, S. (2001): *Home ownership in a Risk Society*. Bristol
- Fredrikstad kommune (2003): *Boligsosial handlingsplan*, utkast
- Gullberg, A. & Börjeson, M. (2000): Att undersöka grupper i svaga positioner på bostadsmarknaden. I Runquist & Swärd: *Hemlöshet*. Carlsson Bokförlag
- Hansen, T; Holm, A; Østerby, S. (2004): *Bostedsløse i Norge 2003 – en kartlegging*. Prosjektrapport 371 Norges byggforskningsinstitutt.
- Hansen, T. (2004): *Storbyenes politikk for vanskeligstilte 1990-2001*. Rapport 117-2004 Norges byggforskningsinstitutt.
- Hansen, T; Dyb, E; Holm, A. (2002): *Evaluering av prosjekt bostedsløse. Oppstartfasen*. Prosjektrapport 325-2002. Norges byggforskningsinstitutt. Oslo
- Helene Lund, J-E (2004): *Rätten till bostad i det finländska grundrättighetsystemet*. Paper til nordisk bostadsløshetsseminar den 22.-24. oktober 2004 i Oslo (ikke offentliggjort)
- Hertting, N. (2000): Hemlösa i Västeuropa. I Runquist & Swärd: *Hemlöshet*. Carlsson Bokförlag
- Husbanken: Veileder for kartlegging av vanskeligstilte med boligbehov
- Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (2003): *At skabe en klient. Institutionelle identiteter i socialt arbejde*. Hans Reitzels Forlag. København
- Järvinen, M. (2001): Marginalisering – konstruktivistiske perspektiv på ordning och kaos. *Sosiologi i dag*. 2/2001
- Kemp, P.A. (1997): The characteristics of single homeless people in England. In Pleace, N; Burrows; R; Quilgars; D (ed): *Homelessness and Social Policy*. Routledge. London

- Koch-Nielsen, Inger and Tobias Børner Stax (1999): *The Heterogeneity of Homelessness and the Consequences for Service Provision*. I Avramov, A: *Coping with Homelessness: Issues to Be Tackled and Best Practices in Europe*. FEANTSA. Brussels
- Kärkkäinen, S-L (2004): *Statistical Update on Homelessness 2004 Finland*. Feantsa/STAKES
- Meert, H; Edgar, B; Doherty, J. (2004): *Towards an operational definition of homelessness and housing exclusion*. Paper to the ENHR Conference 2004, Cambridge, UK
- Neal, J. (1997): *Theorising homelessness: contemporary sociological and feminist perspectives*. I Burrows, Pleace and Quilgars: *Homelessness and Social Policy*. London
- NOU 2002:2. *Boligmarkedene og boligpolitikken*
- Nordvik, V. (1996): *Mot et mer ustabilt leiemarked? Samfunnsspeilet 4/1996*. Statistisk sentralbyrå. Oslo
- Pleace, N.; Burrows, N.; Quilgars, D. (1997): *Homelessness in contemporary Britain. Conceptualisation and measurement*. I Burrows, Pleace and Quilgars: *Homelessness and Social Policy*. London
- Ramsøy, O. (1971): *På livet ... Fra filleproletariatet i Oslo*. Universitetsforlaget. Oslo
- Sahlin, I. (2003): *Central state and homelessness policy: New ways of governing in Sweden*. In Doherty, J (ed): *Housing the homeless. State intervention in the countries of the European Union*. FEANTSA
- Sahlin, I. (1998): *The Staircase of Transition*. European Observatory on Homelessness. National Report from Sweden. Department of Sociology. Research Report 1998:6. Lund University
- Sahlin, I. (1996): *På gränsen til bostad. Avvisning, utvisning, spesialkontrakt*. Arkiv förlag. Lund
- Socialstyrelsen (2000): *Hemlösa i Sverige 1999. Vilka är de och vilken hjälp får de?* Stockholm
- Spector, M & Kitsuse, J (1997): *Constructing Social Problems*. Cumming Publishing Company Inc.
- Solheim, L. J. (2000): *Vår tids legdefolk? Bustadsløyse i mindre kommunar*. ØF-rapport nr. 14/2000. Østlandsforskning. Lillehammer
- SOU 2001:95: *Att motverka hemlöshet. En sammanhållen strategi för samhället*. Stockholm

- Statistisk sentralbyrå, www.ssb.no, statistikk, AKU
- Stavanger kommune (2004): *Strategisk plan for 2004-2006 mot bostedsløshet blant rusmisbrukere.*
- Stax, T. B. (1999): *En gang sosialt marginaliseret - alltid ...?* Socialforskningsinstituttet 99:21. København
- St. m. 23 (2003-2004) *Om boligpolitikken*
- St. m. 50 (1998-99). *Utjammingsmeldinga*
- Thörn, C. (2004): *Kvinnans plats(er) – bilder av hemlöshet. Egalité.* Stockholm
- Torgeresen, U (1987): *Housing: The Wobbly Pillar under the Welfare State.* I Turner, B; Kemeny, J; Lundqvist, L J: *Between State and Market. Housing in The Post Industrial Era.* Scanidnavian Housing and Planning Research, supplement no 1
- Tromsø kommune (2003): *Boligsosial handlingsplan*
- Trondheim kommune (2003): *Kartlegging av bostedsløse med rusproblematikk, unge (16-23 år), hjemmeboende funksjonshemmede med behov for bolig og tjenester*
- Ulfrstad, L-M (1997): *Bostedsløshet i Norge. Kartlegging av bostedsløse i kontakt med hjelpeapparatet.* Prosjektrapport 216 Norges byggforskningsinstitutt. Oslo
- Ulfrstad, L-M. (1999): *Hjelpeapparatet for bostedsløse. Om hjelpeapparatet i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger.* Prosjektrapport 264 Norges byggforskningsinstitutt. Oslo
- vfc sosialt utsatt: LOKK, Landsorganisationen af kvindecette, årsstatistik 2003. www.vfcudsatte.dk
- Ytrehus, S. & Drøpping, J.A. (2004): *Den vanskelige fortsettelsen.* Fafo-rapport 442. Oslo
- Ytrehus, S. (2000): *Interpretation of Housing Needs – a Critical Discussion.* I *Housing Theory and Society.* Vol 17, nr. 2/2000, 166-173

Vedlegg 1

Antall bostedsløse 2003 og 1996 i kommuner

Tabell I. Antall bostedsløse i hver kommune 2003 og 1996. Kommunene er gruppert etter antall innbyggere i 2003.

	2003					1996	
	Antall instanser	Minimum	Maksimum	Anslått sannsynlig	Antall per 1000	Antall	Antall per 1000
Storbyer:							
Oslo	163	887	1343	1283	2,48	2513	5,14
Bergen	75	685	742	713	3,03	754	3,38
Trondheim	52	287	398	371	2,43	327	2,27
Stavanger	34	158	244	228	2,05	254	2,43
Kommuner 39 000 innbygger og mer:							
Bærum	26	34	56	52	0,51	164	1,69
Kristiansand	19	78	109	94	1,26	186	2,69
Fredrikstad	24	44	52	48	0,69	90	1,37
Tromsø	14	146	148	147	2,40	69	1,22
Drammen	22	50	58	54	0,96	108	2,04
Sandnes	7	72	86	79	1,42	29	0,59
Asker	8	55	57	56	1,11	118	2,60
Skien	7	42	52	47	0,93	50	1,03
Sandefjord	17	41	93	67	1,65	18	0,48
Skedsmo	8	48	48	48	1,18		
Ålesund	12	25	41	39	0,98		
Arendal	15	37	98	68	1,72	29	0,74
Kommuner med 10 000 innbyggere og mer:							
Tønsberg	14	59	118	89	2,50		
Ringsaker	4	8	16	12	0,38	21	0,67
Haugesund	13	8	26	17	0,55		
Lillehammer	11	9	11	10	0,40	21	0,86
Kongsberg	5	10	17	13	0,57	11	0,51
Stange	5	7	9	8	0,44	13	0,74
Nes	2	*	*	*		*	0,13
Stord	5	21	35	28	1,72	19	1,21
Nesodden	4	6	12	9	0,56	19	1,34
Klepp	3	*	*	*		*	
Time	2	10	10	10	0,72	*	
Lenvik	8	7	28	16	1,45	0	0,00
Førde	8	2	4	3	0,28	12	1,23
Orkdal	5	6	15	11	1,06	11	1,08

Vedlegg 2

Spørreskjema

LANDSDEKKENDE UTVALGSUNDERSØKELSE AV BOSTEDSLØSE 2003

Se rettledningen

Definisjon av "bostedsløshet"

Som bostedsløs regnes i denne undersøkelsen personer som ikke disponerer egen eller leid bolig, men er henvist til tilfeldige eller midlertidige boalternativ, samt personer som ikke har noe ordnet oppholdssted for kommende natt.

Til de bostedsløse regnes således personer som bor på hospits e.l. døgnovernatningssteder og på institusjoner som

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

Som bostedsløs regnes også de personer som bor *midlertidig* hos slektninger, venner eller bekjente.

Som bostedsløs regnes *ikke* den som bor i fremleid bolig eller bor varig hos pårørende eller nær slektning.

Skjemaet er fylt ut ved følgende instans (sosialkontor, boligkontor, frivillig institusjon, og lignende, NB:ikke navn.):	Utfyllesdato:
Institusjonens geografiske plassering – kommune: Nr: Navn:	Den bostedsløses bidragskommune (ev. bydel): Nr: Navn:
Vi har ikke kontakt eller kjennskap til noen bostedsløse i vårt distrikt i denne uken <input type="checkbox"/>	

Kode (fylles ut av alle): Den bostedsløses initialer (første fornavn, siste etternavn):

Født: År Dag (1-31)

NB: Bare *ett* alternativ skal fylles ut på hvert spørsmål

1. Kjønn: Mann Kvinne

2. Fødeland/region: Norge
 Norden
 Vesteuropa/Nordamerika
 Østeuropa
 Annet land/region

3. Nåværende livssituasjon: Enslig
 Samboende i parforhold
 Samboende med slektning /foreldre
 Samboende med annen
 Vet ikke

4. Har klienten omsorgsansvar for mindreårige barn? Ja Nei Vet ikke

5. Hva er klientens utdannelse: Grunnskole eller videregående skole
 Mer enn 3 årig yrkesutdannelse
 Vet ikke

6. Nåværende inntektskilde: Lønn
 Studielån
 Arbeidsløshetsstrygd
 Sosialbidrag
 Sykepenger
 Pensjon
 Annet, skriv:

Vet ikke

7. Nåværende oppholdsform: På institusjon
 I fengsel
 Hospits, pensjonat og lignende døgnovernatningssteder
 Egen eller andres campingvogn eller -hytte
 Midlertidig opphold hos bekjente eller slektninger
 Uten ordnede overnattingsmuligheter for kommende natt
 Annet, skriv:

Vet ikke

8. Er bostedsløshetens årsak midlertidig i påvente av ny bolig? Ja Nei Vet ikke

9. Har klienten en lang historie med bostedsløshet? Ja, tilbakevendende situasjon over flere år
 Nei, men har vedvart mer enn et halvt år
 Nei, er et nytt, akutt problem
 Annet, skriv:

Vet ikke

10. Ev. rusmiddelmisbruk: Alkohol, inkl. teknisk sprit og løsemidler
 Narkotika, inkl. piller
 Både alkohol og narkotika
 Ikke misbruk
 Annet, skriv:

Vet ikke

11. Hvilke av de følgende forhold gjelder etter *din vurdering* for den bostedsløse:

a. Synlig psykisk sykdom ? Ja Nei Vet ikke

b. Kroppslig sykdom eller funksjonshemming? Ja Nei Vet ikke

12. Er klienten utskrevet fra institusjon siste 6 mnd.?
 Utskrevet fra fengsel
 Utskrevet fra psykiatrisk institusjon
 Utskrevet fra behandlingsinstitusjon for rusmiddelmissbruk
 Utskrevet fra sykehus, sykehjem
 Utskrevet fra annen institusjon
 Ikke utskrevet fra institusjon
 Vet ikke

RETTLEDNING FOR UTFYLLING

Det skal fylles ut ett skjema for hver bostedsløs en kjenner til. Om en ikke kjenner til noen, kyser man av for det og returnerer skjemaet.

Alle skjemaene skal fylles ut i løpet av uke 49, 2003 (01. til 05. desember).

Det skal fylles ut skjema for alle bostedsløse som er kjent ved sin institusjon/instans.

Undersøkelsen omfatter alle bostedsløse man kjenner til på ditt tjenestested i denne perioden, også de som henvender seg til din institusjon/organisasjon. (Den bostedsløse skal ikke forelegges spørreskjema eller spørsmål vedrørende undersøkelsen)

Koden øverst på skjema må fylles ut for alle med initialer, fødselsår og fødselsdag i måneden.

Eksempel:

Initialer (første fornavn, siste etternavn) Fødselsår Fødselsdag (dag i måneden). Måned (1 – 12) skal ikke oppgis.

Definisjonen på spørreskjema angir hvem som i denne undersøkelsen skal regnes som bostedsløs. Undersøkelsen omfatter derfor i visse tilfeller personer som ikke i andre sammenhenger er registrert i kategorien "UFB", "bostedsløs" eller "hjemløs" eller tilsvarende. Vi ber derfor om at *definisjonen* foran legges til grunn for vurderingen av hvilke personer det fylles ut skjema for.

Det skal fylles ut ett alternativ for hvert spørsmål. Dette gjelder også i spørsmål 6 og 10, der vi ber om *viktigste* inntektskilde og ev. *dominerende type* rusmiddelmissbruk. Sett tydelig kryss.

I spørsmål 11 a og b ber vi om *din vurdering* av psykisk og fysisk helse til den bostedsløse. Eventuell diagnose kan legges til grunn hvis denne er kjent. Hvis du ikke ser deg i stand til å vurdere dette, kryss av for "vet ikke".

Det er av stor betydning at flest mulig av spørsmålene blir besvart. Fyll derfor ut skjema på grunnlag av saksopplysninger eller din kunnskap om den enkelte så langt det er mulig.

Spørsmål rettes på telefon mellom kl. 12.00 og 15.00 til:

Prosjektleder Thorbjørn Hansen, direkte telefon: 22 96 58 33, eller
prosjektmedarbeider Arne Holm, direkte telefon: 22 96 58 08

Spørreskjemaene skal returneres samlet senest 10. desember 2003 til:

Opinion Bergen
Postboks 714 Sentrum
5807 BERGEN