

Evelyn Dyb, Camilla Lied og
Helge Renå

Boligsosialt utviklingsprogram i Groruddalen

Foranalyse



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

Boligsosialt utviklingsprogram i Groruddalen

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2011:19	Utviklingen av Søndre Nordstrand
NIBR-rapport 2011:1	Medvirkning i planprosesser i Oslo kommune
NIBR-rapport 2010:29	"Vi her på Ammerud "
NIBR-rapport 2010:19	Møtesteder i Bydel Søndre Nordstrand
NIBR-notat 2011:101	Bolig- og befolkningsutvikling i delbydel Linderud
NIBR-rapport 2010:17	Befolkningsutvikling og boligmarked i fem storbyer
NIBR-rapport 2010:16	Demografisk utvikling i fem storbyer
NIBR-rapport 2008:7	Kartlegging av boligmassen i Groruddalen

Rapportene koster
fra kr 250,- til kr 350,- og kan bestilles
fra NIBR:
Gaustadalléen 21
0349 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74

E-post til
nibr@nibr.no

Publikasjonene
kan også skrives ut fra
www.nibr.no
Porto kommer i tillegg til de oppgitte
prisene

Evelyn Dyb, Camilla Lied og Helge Renå

Boligsosialt utviklingsprogram i Groruddalen

Foranalyse

NIBR-rapport 2011:22

Tittel: **Boligsosialt utviklingsprogram i Groruddalen**
Foranalyse

Forfatter: Evelyn Dyb, Camilla Lied, Helge Renå

NIBR-rapport: 2011:22

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-7071-900-6

Prosjektnummer: O-2982

Prosjektnavn: Boligsosialt utviklingsprogram i Oslo, Groruddalen

Oppdragsgiver: Oslo kommune, Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester

Prosjektleder: Evelyn Dyb

Referat: Oslo kommune ved de fire bydelene Alna, Bjerke, Grorud og Stovner ble tatt opp i Husbankens Boligsosiale utviklingsprogram i 2010. NIBR fikk i oppdrag i gjennomføre en ekstern foranalyse for å styrke kunnskapen om de boligsosiale utfordringene og legge grunnlag for mer målrettede prioriteringer og satsinger.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Oktober 2011

Antall sider: 184

Pris: 250

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21,
0349 OSLO
Telefon: (+47) 22 95 88 00
Telefaks: (+47) 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
http://www.nibr.no

Vår hjemmeside:

Trykk: Nordberg A.S.
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2011

Forord

Oslo kommune med de fire bydelene i Groruddalen, Alna, Bjerke, Grorud og Stovner, ble tatt opp i Husbankens Boligsosiale utviklingsprogram fra 2010. Som en del av deltakelsen i utviklingsprogrammet har Oslo kommune med de fire bydelene ønsket å få gjennomført en ekstern foranalyse. Formålet med foranalysen er å styrke kunnskapen om de boligsosiale utfordringene og legge grunnlag for mer målrettede prioriteringer og satsinger.

NIBR fikk våren 2011 oppdraget med å gjennomføre foranalysen. Teamet ved NIBR har bestått av forskerne Camilla Lied og Helge Renå og forskningssjef Evelyn Dyb (prosjektleder). Forskerne Torunn Kvinge og Rolf Barlindhaug har samlet og analysert statistisk materiale for bydelene, Oslo og nabokommuner (vedlegg 1 i rapporten). Kvinge har også lest og kommentert på hele rapporten.

Datagrunnlaget for rapporten er dokumenter knyttet til boligsosialt arbeid i Oslo kommune, bydelene Alna, Bjerke, Grorud og Stovner og Husbanken. Den mest tidkrevende og viktigste formen for informasjon har vi innhentet gjennom et stort antall intervjuer med ansatte og politikere i de fire bydelene samt representanter for andre virksomheter og organisasjoner som på ulike måter er delaktige eller involvert i det boligsosiale arbeidet i Oslo og Groruddalen.

Vi har hatt svært kort tid på å gjennomføre dette store og utfordrende prosjektet. Mange har hjulpet oss med å få til dette. Takk til programkontaktene i bydelene som effektivt har organisert intervjuavtaler for oss og lagt til rette for gjennomføring av intervjuene; Elisabet Eggan i Alna, Irene Arntzen i Bjerke, Ole Jørgen Pettersen i Grorud og Vivian Abbi Johnsen i bydel Stovner.

Takk også til Nina Børresen, koordinator i Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester for et utmerket samarbeid i prosjektfasen. Sist men ikke minst, takk til de mange som har stilt opp til intervju med oss og til de som har brukt tid på å delta på dialogkonferansen 26. september, som for oss var en viktig del av datainnsamlingen.

Oslo, september 2011

Evelyn Dyb

Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt.....	6
Figuroversikt	6
Sammendrag.....	7
Summary	12
1 Innledning.....	18
1.1 Det boligsosiale feltet.....	19
1.2 Oslo kommune og boligsosiale utfordringer	20
1.2.1 Oslo kommunes organisering	21
1.2.2 Aktører i Oslo.....	23
1.2.3 Boligsosial strategi for Oslo.....	25
1.2.4 Groruddalssatsingen	25
1.3 Problemstillinger for oppdraget og metode	26
1.4 Strukturen i rapporten.....	28
2 Alna	29
2.1 Innledning	29
2.2 Befolkningssammensetning og boligmasse	31
2.2.1 Befolkningssammensetning.....	31
2.2.2 Boligmassen	33
2.3 Bydelens organisering.....	35
2.4 Nærmere om det boligsosiale arbeidet.....	38
2.4.1 Bydelens utfordringer.....	38
2.4.2 Muligheter	42
2.4.3 Mulige forbedringspunkter	46
2.5 Samarbeid.....	49
2.5.1 Internt i bydelen	49
2.5.2 I Groruddalen.....	50
2.5.3 Oslo kommune.....	52
2.6 Oppsummering og veien videre.....	52
3 Bjerke	56

3.1	Innledning.....	56
3.2	Befolkningssammensetning og boligmasse.....	57
3.2.1	Befolkningssammensetning.....	57
3.2.2	Boligmassen.....	59
3.3	Bydelens organisering.....	62
3.4	Nærmere om det boligsosiale arbeidet.....	63
3.4.1	Bydelens utfordringer.....	64
3.4.2	Muligheter.....	67
3.5	Samarbeid.....	68
3.5.1	Internt i bydelen.....	68
3.5.2	Groruddalen.....	69
3.5.3	Oslo kommune og andre.....	71
3.5.4	Bydelspolitikk, ikke partipolitikk.....	71
3.6	Oppsummering og veien videre.....	72
4	Grorud.....	75
4.1	Innledning.....	75
4.2	Befolkningssammensetning og boligmasse.....	76
4.2.1	Befolkningssammensetning.....	76
4.2.2	Boligmassen.....	77
4.3	Bydelens organisering.....	79
4.4	Nærmere om det boligsosiale arbeidet.....	80
4.4.1	Bydelens utfordringer.....	82
4.4.2	Muligheter.....	85
4.5	Samarbeid.....	87
4.5.1	Internt i bydelen.....	87
4.5.2	I Groruddalen.....	89
4.5.3	Oslo kommune.....	90
4.6	Oppsummering og veien videre.....	91
5	Stovner.....	94
5.1	Innledning.....	94
5.1.1	Målgruppa.....	95
5.2	Befolkningssammensetning og boligmasse.....	97
5.2.1	Befolkningssammensetning.....	97
5.2.2	Boligmassen.....	99
5.3	Bydelens organisering.....	101
5.4	Nærmere om bydelens boligsosiale arbeid.....	103
5.4.1	Bydelens utfordringer.....	103
5.4.2	Muligheter og forbedringspotensial.....	109
5.5	Samarbeid.....	111
5.5.1	Internt i bydelen.....	112

5.5.2	I Groruddalen og med Oslo kommune sentralt.....	113
5.6	Oppsummering og veien videre.....	114
6	Overordnet analyse	117
6.1	Person og system.....	118
6.2	Vanskeligstilte på boligmarkedet	120
6.2.1	Bostedsløse	121
6.2.2	Barnefamilier.....	123
6.3	Boligmarked, boligpolitikk og boligbehov	124
6.3.1	Boligen; velferdsgode og investering.....	124
6.3.2	Utleiemarked for vanskeligstilte.....	126
6.3.3	Kommunale utleieboliger.....	127
6.3.4	Boligtrapp, boligkjede, kortere kontrakter	129
6.3.5	Flexbo	132
6.3.6	Midlertidige botilbud	132
6.4	Tjenester	133
6.4.1	Begrepet boligsosialt.....	133
6.4.2	Booppfølgeren.....	134
6.4.3	Andre tjenester	137
6.4.4	Omfanget av oppfølging	138
6.5	Samarbeid og samstyring	139
6.5.1	Erfaringer med samarbeid	142
6.5.2	Samarbeid med Husbanken.....	143
6.5.3	Politisk innflytelse	144
6.6	Boligpriser og økonomiske boligvirkemidler	145
6.6.1	Boligpriser i Groruddalen og omegn	145
6.6.2	Økonomiske virkemidler	145
6.7	Oppsummering	147
7	Muligheter i det boligsosiale arbeidet	148
7.1	Boliger for vanskeligstilte.....	148
7.1.1	Egnede boliger til vanskeligstilte.....	150
7.2	Tilgjengelige boligvirkemidler	150
7.3	Individuell booppfølging i bomiljø.....	152
7.4	Bomiljøarbeid i utsatte områder	152
7.5	Kompetanse, læring og kunnskapsutvikling.....	153
7.6	Endringsteori.....	154
7.7	Flere bydeler med i programmet?	156
	Litteratur	158
	Vedlegg 1 Definisjoner	164
	Vedlegg 2 Oversikt over informanter.....	184

Tabelloversikt

Tabell 2.1	Kommunale boliger i Alna bydel fordelt på boligtyper.....	34
Tabell 6.1	Forholdet mellom person og system.....	119
Tabell 6.2	Vanskeligstilte på boligmarkedet i bydelene Alna, Bjerke, Grorud og Stovner, antall husstader, antall personer og personer i prosent av befolkningen.	121

Figuroversikt

Figur 1.1	Organisasjonskart over Oslo kommune	21
Figur 2.1	Bydel Alnas organisasjonsstruktur.....	35
Figur 3.1	Bydel Bjerkes organisasjonsstruktur.....	62
Figur 4.1	Bydel Groruds organisasjonsstruktur.....	79
Figur 5.1	Bydel Stovners organisasjonsstruktur	101

Sammendrag

Evelyn Dyb, Camilla Lied og Helge Renå

Boligsosialt utviklingsprogram i Groruddalen

Foranalyse

NIBR-rapport: 2011:22

Bakgrunn og problemstillinger

Oslo kommune med de fire bydelene i Groruddalen, Alna, Bjerke, Grorud og Stovner, ble tatt opp i Husbankens Boligsosiale utviklingsprogram (BoSo) fra 2010. Som en del av deltakelsen i utviklingsprogrammet skal Oslo kommune med de fire bydelene gjennomføre en ekstern foranalyse for å styrke kunnskapen om de boligsosiale utfordringene og legge grunnlag for mer målrettede prioriteringer og satsinger. I kravspesifikasjonen til bestilling av foranalyse beskriver Oslo kommune målene for oppdraget slik (våre uthevninger):

- Leverandør skal utarbeide en foranalyse som beskriver og analyserer *status, utfordringer* og *muligheter* på det boligsosiale området.
- Foranalysen skal også innholde forslag til *mulige innsatsområder*.
- Foranalysen skal være et dokumentert kunnskapsgrunnlag for det boligsosiale arbeidet i hver av de fire bydelene, regionen som helhet og i forhold til bydelenes samhandling seg imellom og med Oslo kommune sentralt.
- Foranalysen skal danne grunnlag for planlegging av det videre *programmet i Oslo og de fire bydelene*.

Foranalysens beskrivelse og analyse av felles utfordringer og muligheter i regionen skulle ta utgangspunkt i følgende fem hovedområder:

NIBR-rapport: 2011:22

1. Egnede boliger for vanskeligstilte
 2. Økonomiske boligvirkemidler
 3. Individuell oppfølging i bomiljø (booppfølging)
 4. Bomiljøarbeid i utsatte områder
 5. Kompetanse, læring og utvikling og ny kunnskap på feltet.
- Bydelene la fram egne problemstillinger og utfordringer i søknaden om deltakelse i boligsosialt utviklingsprogram. Disse er presentert i bydelskapitlene i rapporten.

Kort om metode

NIBRs forskningsdesign er forankret i programteori. Programteori er en metode for å få fram programmets forutsetninger og forventninger og på en systematisk måte beskrive forholdet mellom mål, tiltak og resultater. Vi har brukt programteori som et verktøy for å tydeliggjøre forutsetningene i Husbankens program, forventningene til programmet i kommunens og bydelenes programmer og utfordringene og alternativene for Oslo kommune og bydelene.

Foranalysen er organisert som fem casestudier. Hver av de fire bydelene studeres som et case. Det femte caset er overordnet og sammenfatter resultatene i de fire andre casene, for Groruddalen som helhet, og i et overordnet perspektiv.

Datainnsamlingen omfatter: dokumentstudier, intervjuer og statistikk. Vi har intervjuet ansatte på operativt og strategisk nivå og politikere i de fire bydelene, personer sentralt i Oslo kommune, med brukere og samarbeidspartnere. Statistikken som anvendes er hentet fra databaser og registre, primært fra Statistisk sentralbyrå og Oslostatistikken.

Vurderinger og anbefalinger

I dette sammendraget vil vi kort gjengi noen av våre vurderinger under hver av de fem hovedområdene foranalysen skulle ta utgangspunkt i, samt gjengi våre forslag til innsatsområder i kommunens og bydelenes videre programarbeid.

1. Egnede boliger for vanskeligstilte

Det er særlig to forhold som er et gjennomgangstema i bydelsintervjuene, det gjelder både på operativt, strategisk og politisk

nivå: Bydelene har for få kommunale boliger og den kommunale boligmassen er for lite differensiert og tilpasset befolkningens behov. Vårt tallmaterialet gir langt på vei støtte til dette. Foranalysen argumenterer for at flere kommunalt eide boliger vil kunne lette presset når det gjelder tilgang på boliger for vanskeligstilte og dessuten kunne bidra til å redusere bruken av useriøse utleiere. Det finnes nok et potensial for mer samordning mellom bydelene og på bynivå i fordelingen av boligressurser, men det alene løser ikke problemene med knapphet på boliger.

2. Økonomiske boligvirkemidler

Vi registrerer en viss forskjell mellom de fire bydelene i bruken av økonomiske virkemidler. Boligsosialt utviklingsprogram er en mulighet til å se nærmere på hvordan bydelene bruker startlån og tilskudd og en plattform for utveksling av erfaringer mellom bydelene. Foranalysen argumenterer for at det kan ligge en mulighet for bedre utnyttelse av startlån og tilskudd hvis det ble gjort endringer i regelverket slik at disse ordningene kunne benyttes til kjøp av bolig i andre kommuner enn husstandens bostedskommune.

3. Individuell oppfølging i bomiljø (booppfølging)

Det er et klart funn fra bydelsintervjuene at booppfølgings-tjenesten har en nøkkelstilling i den individuelle oppfølgingen av vanskeligstilte beboere. Samtidig er tjenesten ganske ny av dato og spissformulert kan det synes som at det ikke er den ting som ikke faller inn under booppfølgerens ansvarsområde. Foranalysen argumenterer for at dagens prosjektstillinger bør omgjøres til faste stillinger slik at booppfølging etableres som en fast del av kommunens og bydelenes tjenestetilbud til vanskeligstilte på boligmarkedet.

Videre bør arbeidet med den videre faglige utviklingen forankres sentralt i Oslo kommune ved Helse og velferdsetaten.

4. Bomiljøarbeid i utsatte områder

De bomiljørelaterte utfordringene er sammensatte og finnes både i kommunale boliger/boligkompleks og i private utleieboliger. De områderelaterte utfordringene er i stor grad knyttet til private utleiere; mindre aktører og store utleiere, som satser på leietakere som får boutgiftene dekket av offentlige overføringer.

Bomiljøarbeidet i utsatte områder bør også ses i sammenheng med den kompetanse og de erfaringer som bydelene har opparbeidet seg innenfor programområdet 3 i Groruddalssatsingen, bolig, by- og stedsutvikling.

5. Kompetanse, læring og utvikling og ny kunnskap på feltet.

Under dette punkt står kommunen og bydelene overfor to generelle utfordringer. Den første er avveiningen mellom å beholde innarbeidede rutiner opp mot behovet for endring for å nå nye mål eventuelt muligheten for mer effektiv ressursutnyttelse. Den andre er å få frem den ”tause” kunnskapen, herunder kunnskap og kompetanse opparbeidet gjennom praksis og som ikke – eller i liten grad – overføres gjennom utdanning og organisert opplæring. Eksempler på dette er kunnskap om booppfølging, boligframskaffelse og miljøvaktmester.

Et viktig suksesskriterium for enhver programsatsing er programmets innretning og hvordan programmet iverksettes. Vi vil her peke på tre momenter som vi mener er viktig i den sammenheng:

- Rammebetingelsene for bydelens boligsosiale arbeid styres på mange områder av forhold og aktører som bydelene kun i svært begrenset grad kan påvirke. Derfor mener vi det er viktig at de kommunale aktørene som er sentrale innenfor det boligsosiale feltet involveres i programarbeidet.
- Fokus bør tidlig rettes inn mot iverksetting av tiltak. Vi har inntrykk av at bydelene gjennom sine egne kartlegginger i forbindelse med de boligsosiale handlingsplanene, ulike bakgrunnsnotat, forskningsrapporter, og nå denne foranalysen, sitter på et kunnskapsgrunnlag som gjør det mulig å iverksette målrettede tiltak allerede i en tidlig fase.
- Det er grunn til å tro at mange av tiltakene som iverksettes i forbindelse med det boligsosiale utviklingsprogrammet vil være aktuelle for andre bydeler i Oslo. Dette bør kommunen være seg bevisst i programarbeidet, og hele tiden vurdere om tiltakene som planlegges og iverksettes under det boligsosiale utviklingsprogrammet kan, og bør, overføres til andre bydeler i Oslo.

Avslutningsvis vil vi gjengi våre anbefalinger til det videre programarbeidet. De er ment som forslag kommunen og bydelene

kan ta til vurdering i sitt videre arbeid med å peke ut satsingsområder.

- Få en mer samordnet/felles praksis bydelene imellom i bruken av boligøkonomiske virkemidlene og utveksling av kompetanse som kan gi mer effektiv bruk av virkemidlene.
- Få den ”tause” kunnskapen om det boligsosiale arbeidet formulert og få den forankret i Oslo kommune og i bydelene. Utvikle booppfølging som eget fagområde og forankre den faglige utviklingen sentralt i Oslo kommune og i nært samarbeid med Husbanken.
- Styrke samarbeidet mellom Boligbygg og bydelene. Verken bydelene eller Boligbygg – sammen eller alene – kan imidlertid løse problemet med mangel på boliger for vanskeligstilte.
- Etablere et samarbeid mellom Boligsosialt utviklingsprogram og Groruddalssatsingen, programområdene 3 og 4. De to programmene har noen problemstillinger og mål som er nært tilknyttet hverandre, som for eksempel det å skape gode bomiljøer og å skaffe egnet bolig til flere vanskeligstilte.
- Klargjøre om det er interesse for å inngå i et forpliktende samarbeid mellom de fire bydelene med siktemål å i fellesskap etablere nye boliger for de aller mest vanskeligstilte, og eventuelt hvordan det skal iverksettes.

Summary

Evelyn Dyb, Camilla Lied and Helge Renå

Social Housing Development Program in Groruddalen

Pre-analysis

NIBR Report 2011:22

Background and research questions

In 2010, the Norwegian State Housing Bank added four Oslo city districts to its social housing development programme (BoSo). They are Groruddalen, Alna, Bjerke, Grorud and Stovner. As part of their participation in the development programme, Oslo city council and the four districts found it would be useful to have an external pre-analysis done with a view to learning more about social housing challenges and improve the targeting of priorities and investments. In specifying its commission, Oslo city council enumerated the purpose of the project as follows (our emphases):

- The contractor shall undertake a pre-analysis describing and analysing *status, challenges and possibilities* relating to the field social housing
- The pre-analysis shall include proposals for *possible priority and investment areas*
- The pre-analysis shall provide *evidence-based information* on which to base social housing work in *each of the four city districts, the region as a whole*, mindful of *concerted action* taken by the city districts themselves and together with *Oslo city council centrally*.
- The pre-analysis will inform the preparation of the programme on the work ahead in Oslo and the four districts

The descriptions and analyses undertaken as part of the pre-analysis of common challenges and options in the region should address the following five main areas:

1. Suitable housing for disadvantaged people
2. Economic housing mechanisms
3. Targeted monitoring of individuals in the housing environment (monitoring of residential coping skills)
4. Housing environment work in high risk areas
5. Expertise, learning and development and new knowledge of the field

The district councils provided information concerning their own particular problems and challenges in their applications to join the social housing programme. These issues and challenges are presented in the report.

A word on methodology

NIBR's research design is based on programme theory. Programme theory is a method for identifying the programme's assumptions and expectations and describing systematically the relationship between objectives, mechanisms/interventions and outcomes. We used programme theory as a tool to highlight the assumptions of the Housing Bank's programme, expectations to the programme and the city's and districts' programmes and challenges, and the options open to Oslo city council and the city districts.

The pre-analysis is organised as five case studies. Each of the four city districts are studied as a separate case. The fifth case is general in nature, and collates the results of the four cases for Groruddalen as a whole from an overarching vantage point.

The collection of data included document studies, interviews and statistics. We interviewed officials at operative and strategic levels and politicians in the four city districts, officials in Oslo city council, users and partners. The statistics come from databases and registers, primarily Statistics Norway and Oslo Statistics.

Assessment and recommendations

We present in this summary a short version of our assessments under each of the five main areas the pre-analysis was asked to

address. We also provide suggestions for investment areas in the city council's and city districts' future programme work.

1. *Suitable homes for disadvantaged people*

One of the recurring issues mentioned by our interviewees in the city districts, and it concerns the operational, strategic and political levels, concerns the lack of municipal housing units and the lack of sufficiently differentiated units adapted to the needs of the population. The figures we have obtained largely confirm this state of affairs. As we argue in the pre-analysis, more municipally owned homes would ease some of the pressure on the supply of homes for disadvantaged households and, moreover, help reduce the need to deal with unreliable landlords. It should be possible to improve coordination between the city districts themselves and with the city council on the allocation of housing resources, though this alone would not solve the problems arising from the housing shortfall.

2. *Economic mechanisms*

According to the pre-analysis it should be possible to improve the use of the start-up loan and housing grant if the regulations allowed these mechanisms to be used to purchase housing in other municipalities than the household's native municipality. We noted a certain difference of opinion in the four city districts on the use of economic mechanisms. The social housing development programme offers one option for reviewing how the city districts use the start-up loan and housing grant and a platform for them to share experiences.

3. *Individual monitoring in the housing environment*

The interviewees in the city districts are clear about one thing: the housing monitoring service fulfils a key role in the individual monitoring of disadvantaged residents. At the same time, the service is relatively young and, to put it bluntly, it seems as if anything and everything can be made to fall within the service's ambit.

In the pre-analysis we urge the authorities to consider converting current housing monitoring jobs into permanent positions, so that the service can become a permanent part of the city's and city districts' services for disadvantaged individuals in the housing market. Work on competence and capacity building should further

be integrated with procedures at Oslo city council and the welfare agency.

4. *Housing environment work in high risk areas*

Challenges to the housing environment are complex. They affect municipal housing units and estates and well as in private rental accommodation. The area-specific challenges are very largely associated with private landlords, minor and major players in the rental sector, who target tenants whose housing costs are paid by government transfers. Efforts to improve the housing environment in at-risk areas should also draw on the expertise and lessons learned by the city districts under programme area 3 of the Grorud Valley Action Plan, section on housing, urban and place development.

5. *Expertise, learning and development and new relevant information*

In relation to this bullet point, the city council and city districts face two general challenges. The first is to find the best balance between keeping established procedures while accommodating the need to change to achieve new objectives and, possibly, increase resource use efficiency. The second is to find “tacit” knowledge, including knowledge and skills built up through practice and organised learning. Examples of this type of knowledge include living skills supervision, finding housing units and environmental caretaker.

An important success criterion of any programme is the programme’s design and implementation. There are three factors or particular importance in this connection in our view:

- The regulatory constraints on the social housing work in the city districts are governed in many ways by factors and actors over which the city districts have very little influence. It is important therefore to involve key city officials in the area of social housing in efforts to implement the programme.
- There should be an early focus to ensure that interventions are put in motion. It is our impression that the city districts, in their own audits in connection with the social housing action plans, various background material, research reports,

and now with this pre-analysis, have sufficient information to take targeted, custom-built action at an early stage..

- There is reason to believe that many of the measures implemented in connection with the social housing development programme would be useful for other city districts in Oslo as well. This is something the city council should bear in mind as the work on the programme progresses. It will be necessary to consider whether action planned and put in motion under the social housing development programme could, and should, be transferred to other city districts in Oslo.

We would like finally to repeat our recommendations for the work ahead. They are offered as suggestions for consideration by the city council and city districts in their work to identify priority and investment areas.

- Improve coordinated/mutual procedures among the city districts in the use of economic mechanisms and exchange of expertise allowing for a more effective use of the mechanisms.
- Identify “tacit” knowledge in social housing work, give it concrete expression and integrate it in the city council and city districts. Develop a monitoring service for residential skills as a separate technical area and integrate technical development centrally in the city council and in close cooperation with the Housing Bank.
- Strengthen collaboration between Boligbygg and the city districts. Neither the city districts nor Boligbygg – together or alone – can solve the problem of too few housing units for disadvantaged people.
- Establish collaborative links between the social housing development programme and Grorud Valley Action Plan, programme areas 3 and 4. The two programmes share some closely related issues and objectives, such as creating decent housing environments and procuring suitable housing for a higher number of disadvantaged citizens.
- Identify whether there is any interest in the four city districts to participate in a binding joint undertaking with a view to provide in concert new housing units for the most

disadvantaged citizens, and how such a measure should be put into practice.

1 Innledning

Boligsosialt utviklingsprogram er initiert og ledes av Husbanken. Bakgrunnen for etableringen av Boligsosialt utviklingsprogram er gitt i statsbudsjettet for 2009 for Kommunal- og regionaldepartementet¹ og i tildelingsbrev fra departementet til Husbanken for 2010. Målsettingen for programmet er å forebygge og bekjempe bostedsløshet samt å øke den boligsosiale aktiviteten og den boligsosiale kompetansen i kommunene. Husbanken har ansvaret for den overordnede utformingen og ledelsen av programmet.

Husbankens samarbeidspartnere er kommuner med store utfordringer på det boligsosiale området. Hele programmet går fra 2009 til 2017. Den enkelte kommune inngår avtale med Husbanken om deltakelse i Boligsosialt utviklingsprogram i tre år. Fra 2011 har 14 kommuner inngått avtale med Husbanken Region øst om å delta i programmet. Oslo kommune med de fire bydelene i Groruddalen, Alna, Bjerke, Grorud og Stovner ble tatt opp i programmet fra 2010. I Oslo er programmet forankret i Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester, som også har inngått avtalen med Husbanken.

Ved oppstart av programmet skal kommunene gjennomføre en ekstern foranalyse. Oslo kommune ved Byrådsavdelingen for eldre og sosiale tjenester og de fire bydelene i Groruddalen har gitt NIBR i oppdrag å gjennomføre den eksterne foranalysen. Formålet med analysen er å styrke kunnskapen om de boligsosiale utfordringene og legge grunnlag for mer målrettede prioriteringer og satsinger.

¹ Prop. 1 S (2009-2010), Prop. 1 S (2010-2011)

1.1 Det boligsosiale feltet

Siden 2000 har staten initiert flere tiltak for å motvirke bostedsløshet og styrke bistanden til andre vanskeligstilte på boligmarkedet. Programbeskrivelsen for Husbanken Region øst framholder at flere undersøkelser har vist at det er oppnådd en del resultater på det boligsosiale feltet, men det gjenstår fremdeles utfordringer og uløste problemer: Organisering av det boligsosiale arbeidet er fragmentert, det er ikke godt nok forankret politisk og administrativt, boligsosiale planer er ofte ikke tilstrekkelig integrert i kommunenes øvrige planer og det er manglende samspill mellom boligpolitiske virkemidler².

Det boligsosiale feltet er også forholdsvis nytt og foreløpig svakt definert både som politikkområde og fagfelt. Sentrale begreper i Boligsosialt utviklingsprogram, definert i Programbeskrivelse 2011-2017 for Husbanken Region øst (s.4), er *boligsosialt arbeid*, *boligsosiale virkemidler*, *vanskeligstilte på boligmarkedet* og *egnet bolig*. Disse nøkkelbegrepene er vidt definert og gir deltakerkommunene et betydelig rom for å utvikle egne lokale boligsosiale program. Kompetanseheving i kommunene og boligsosiale utdanningsmoduler er iverksatt flere steder i landet, men det boligsosiale arbeidet er likevel ikke blitt et tydelig fagfelt på linje med for eksempel sosiale tjenester og helsetjenester i kommunenes arbeid (f.eks. Dyb mfl. 2008, Dyb m.fl. 2004, Ytrehus 2000). Mangel på tydelige kjennetegn og klare avgrensinger av feltet, inkludert begrepet vanskeligstilt på boligmarkedet, er også synliggjort i en ny kartlegging av kommunal og statlig ressursbruk i den boligsosiale politikken (Kvinge og Medby 2011).

De fire nøkkelbegrepene i det boligsosiale feltet, som er referert over, blir drøftet nærmere i andre deler av rapporten. Begrepene er også sentrale i den boligsosiale analysen i de fire bydelene i Groruddalen.

² F.eks. Riksrevisjonen [2007-2008], Langsether m.fl. (2008), Barlindhaug og Astrup (2008), Dyb m.fl. (2008), Ytrehus m.fl. (2007), Myrvold m.fl. (2002).

1.2 Oslo kommune og boligsosiale utfordringer

Oslo er en raskt voksende by med rundt 600.000 innbyggere pr. 1. januar 2011. På en del sosiale indikatorer ligger byen både over og under gjennomsnittet for landet: Andelen registrerte ledige ligger noe over landsgjennomsnittet, inntektsnivået er noe høyere, samtidig er andelen som mottar sosialhjelp og andelen med barnevernstiltak over landsgjennomsnittet. Gjennomsnittlige mål for byen som helhet gir imidlertid begrenset informasjon om forholdene for byens befolkning. Oslo er også motsetningenes by. Her bor noen av de rikeste og fattigste i landet. Forskjellene mellom øst og vest i byen gir seg utslag i blant annet ulikhet i inntektsnivå, levealder og boforhold (Nadim 2008).

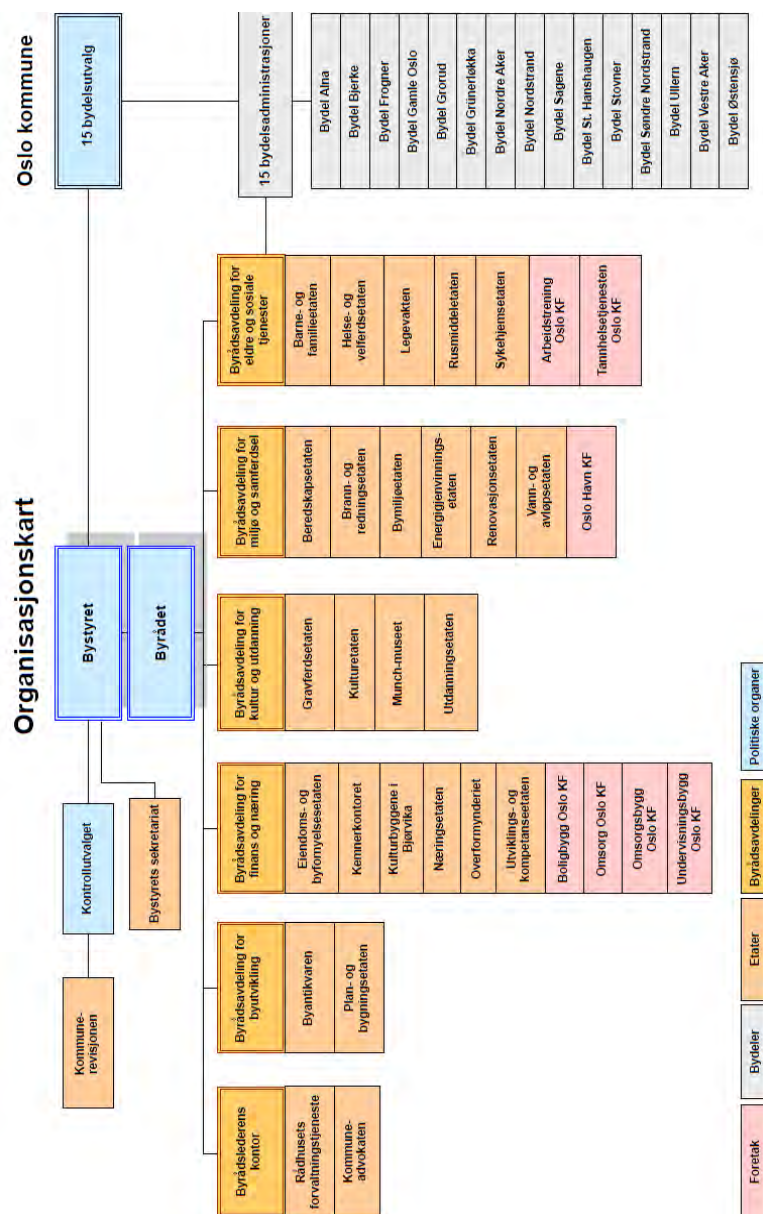
20 prosent av Oslos befolkning har innvandrerbakgrunn fra Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania unntatt Australia og New Zealand, og Europa utenom EU/EØS. Tilsvarende andel for landet som helhet er 7,2 prosent. En svært stor andel av befolkningen med innvandrerbakgrunn bor i Groruddalen. Andelen varierer fra 38 prosent i Bydel Bjerke (lavest) til 46 prosent i Bydel Stovner (se Vedlegg 1). En høy befolkningsandel med innvandrerbakgrunn er ikke et problem i seg selv. Samtidig vet vi at arbeidsløsheten er noe høyere og utdanningsnivået generelt noe lavere blant personer med innvandrerbakgrunn fra Asia og Afrika enn i befolkningen som helhet. Den relativt høye andelen med innvandrerbakgrunn fra Afrika og Asia i Groruddalen skaper også særskilte utfordringer med hensyn til balansen mellom integrering og mangfold i befolkningen³.

Groruddalen har både en voksende befolkning og en ung befolkning. Boligprisene er lavere enn i resten av Oslo, men prisene ligger over omlandskommunene. Boligbyggingen i Grorudbydelene har vært liten, primært på grunn av lite ledig tomteareal, noe som bidrar til å holde prisene oppe (Barlindhaug 2010).

³ Vedlegg 1 til rapporten presenterer statistikk for bydelene Alna, Bjerke, Grorud og Stovner, for Oslo som helhet og for kommuner og områder i Akershus. Tallene brukes og refereres gjennom rapporten.

1.2.1 Oslo kommunes organisering⁴

Figur 1.1 Organisasjonskart over Oslo kommune



⁴ Informasjonen i dette underkapitlet er i hovedsak hentet fra Oslo kommunes egne nettsider og *Kommunal håndbok for Oslo 2009*.

Figuren på forrige side viser Oslo kommunes organisasjonsstruktur. De sentrale organene i denne sammenheng er bystyre, byrådet med sine seks byrådsavdelinger, de underliggende etater og foretak og bydelsutvalgene og bydelsadministrasjonene. En kort beskrivelse av de sentrale aktørene når en snakker om det boligsosiale feltet gis i neste underkapittel.

Oslo kommune har en parlamentarisk styringsform. Bystyret er det øverste kommunale organet (jf Kommuneloven § 6), mens byrådet med dens avdelinger er det utøvende organet. Kjernen i det parlamentariske systemet er at byrådet må være sammensatt på en slik måte at det aksepteres av et flertall i bystyret.

Byrådet er kommuneadministrasjonens øverste ledelse. Etter kommuneloven er bydelsutvalgene og byrådet sidestilte organer, og det ene organet har ingen instruksjonsmyndighet over det andre. Byrådet har tilsynsansvar overfor bydelene og kan også anke inn vedtak i bydelsutvalget til bystyret.

Desentralisert forvaltning av sosial- og primærhelsetjenesten ble innført i Oslo kommune 1988. Det ble etablert 25 bydeler med ansvar for hver sin del av byen, unntatt Sentrum og Marka. I forbindelse med bydelsreformen i 1988 ble antallet bydeler redusert fra 25 til 15.

Hver bydel ledes politisk av et bydelsutvalg og administrativt av en bydelsdirektør. Oslo kommune har fått disposisjon fra Kommunelovens § 23, nr. 1, slik at bydelsutvalget kan delegerer myndighet til bydelsadministrasjonen. Bydelsdirektøren er administrativt underlagt byrådet med kommunaldirektøren i Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester (EST) som nærmeste overordnede.

Bydelene har ansvar for å organisere tjenestetilbudet innen sine arbeidsområder innenfor en budsjettamme som fastsettes av bystyret. Budsjettammene beregnes ut fra et kriteriesystem som tar utgangspunkt i demografiske og sosioøkonomiske egenskaper ved befolkningen i hver bydel. Bydelsutvalget kan gjøre sine prioriteringer når det gjelder innsatsen på de enkelte tjenesteområder innenfor overordnede prioriteringer fra bystyret, og er ansvarlig for at budsjettammen holdes. Hvert bydelsutvalg velges av bydelens velgere.

De fire bydelene har hver for seg et folketall på størrelse med middels store norske byer. Alna med sine vel 47 000 innbyggere er på nivå med Lillestrøm, Norges trettende største by målt i innbyggertall. Groruddalen samlet har en befolkning på rundt 150.000 innbyggere. Bydelene er imidlertid ikke selvstendige kommuner og nettopp statusen som bydel er en viktig forutsetning for analysen av de fire bydelene.

Forholdene vi har nevnt i her i kapittel 1.2 er noen av de strukturelle rammene som legger føringer på det boligsosiale arbeidet i Oslo og bydelene.

1.2.2 Aktører i Oslo

I Oslo kommune er ansvaret og oppgavene i det boligsosiale arbeidet i hovedsak fordelt på de fire enhetene, sosialtjenesten, boligkontoret, bestillerenheten og Boligbygg, men involverer også en rekke andre aktører. En kort beskrivelse av disse følger her, listen er ikke uttømmende. Noen av aktørene ligger på bydelsnivå, andre på kommunenivå.

Sosialtjenesten/NAV sosial (bydel): Tildeler økonomisk sosialhjelp, inkludert midler til dekning av boutgifter.

Bystyremelding nr. 2/2008 konkluderer med at andelen av den økonomiske sosialhjelpen som går til boligformål har økt fra 1990-tallet til 2008⁵. En undersøkelse fra 2000 viste at kommuner som var aktive i bruken av bostøtte, brukte mindre av utbetalingene fra sosialtjenesten til boligformål (Stamsø og Østerby 2000). Med full implementering av den utvidede bostøtten (innført fra juli 2009) kan en forvente en nedgang i bruk av økonomisk sosialhjelp til boligformål. Videre har sosialtjenesten som oftest ansvaret for å skaffe bolig til vanskeligstilte på boligmarkedet.

Boligkontoret (bydel): Forvalter og tildeler de statlige virkemidlene startlån, utbedringslån, boligtilskudd og bostøtte. Tildeler kommunal bolig etter vedtak i sosialtjenesten. Tildeler kommunal bostøtte og kommunalt boligtilskudd.

⁵ Med utgifter til boligformål regnes stønad til husleie, strøm, oppvarming, kontakt depositum, renter på boliglån, avdrag på boliglån, stønad til møbler og innbo ved boligetablering, utgifter til midlertidig botilbud og utbetaling av depositumkrav ved avsluttet leieforhold.

Bestillerenheten (bydel): Bestillertjenester setter sammen tjenester for klienten/brukeren etter at det er gjort vedtak om at tjenesten skal ytes. Bestillerenheten vil komme i kontakt med det boligsosiale området når det gjelder beboerne med behov for flere typer tjenester (bolig, ulike helsetjenester osv).

Boligbygg/Omsorgsbygg (kommune): Disse to kommunale foretakene forvalter kommunens boligmasse. Boligbygg har ansvaret for boliger til vanskeligstilte husstander og er i større grad enn Omsorgsbygg definert inn under det boligsosiale området. Boligbygg inngår kontrakter med beboere, som har fått vedtak om kommunal bolig, og har ansvar for blant annet anskaffelse, salg og vedlikehold av boliger.

Helse- og velferdsetaten, HEV (kommune): fagetat under Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester. Har ansvar for kommunale og statlige økonomiske virkemidler og tjenester til målgruppa for det boligsosiale arbeidet på kommunalt nivå. HEV har også en funksjon som kunnskapsprodusent og -formidler.

Rusmiddeletaten (kommune): ansvar for blant annet døgnovernattingstilbud, overgangsboliger, rehabiliteringstilbud og andre boformer/boliger med bemanning og oppfølging.

Groruddalsatsingen: ligger under Byrådsavdeling for byutvikling. Målet er en bærekraftig byutvikling, synlig miljøoppustning, bedre livskvalitet og samlet sett bedre levekår i Groruddalen. Satsningen har fire programområder; 1) Miljøvennlig transport i Groruddalen, 2) Alna, grønnstruktur, idrett og kulturmiljø, 3) Bolig-, by- og stedsutvikling, 4) Oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter og inkludering.

Private aktører: en sammensatt gruppe av boligutleiere, borettslag, private døgnovernattingstilbud og frivillige organisasjoner. Boligutleiere og borettslag er omtalt andre steder i dette kapitlet. Døgnovernattingstilbud er også berørt. Frivillige aktører omfatter Frelsesarmeen, Kirkens Bymisjon, Blå Kors og andre ideelle organisasjoner som driver botilbud og andre tilbud til brukergruppa av boligsosiale tjenester etter avtale med Oslo kommune. Kommunen ved bydelene kan enten kjøpe enkelt-plasser eller tiltaket drives etter en avtale med kommunen, i mange tilfeller ved Rusmiddeletaten.

Brukere/representanter for brukerne: Beboere og mottakere av boligsosiale tjenester har ikke vært informanter i denne foranalysen. En representant for det lokale Rådet for funksjonshemmede er intervjuet.

De fire førstnevnte aktørene – sosialtjenesten, boligkontoret, bestillerenheten og Boligbygg KF – er de som er viet mest oppmerksomhet i foranalysen. Dette henger sammen med at de tre førstnevnte er på bydelsnivå og det er der hovedfokuset for foranalysen ligger. I kraft av å disponere eller eie boligene er Boligbygg en viktig samarbeidspartner for bydelene.

1.2.3 Boligsosial strategi for Oslo

Oslo kommunes hovedstrategi for den boligsosiale politikken er nedfelt i Bystyremelding nr. 2/2008:

- Boligvirkemidlene skal bidra til at enkeltpersoner og familier i størst mulig grad er selvhjulpne.
- Oslo skal ha en sammenhengende kjede av boligtiltak til vanskeligstilte som er differensiert etter individuelle behov og problemer.
- Den kommunale ressursbruken skal være effektiv og tiltakene kvalitetssikres.

Bystyremeldingen utpeker følgende grupper vanskeligstilte på boligmarkedet: Rusmiddelmisbrukere, personer med psykiske lidelser, flyktninger og innvandrere, personer med sosiale og økonomiske problemer, barnefamilier, unge i etableringsfasen og personer med behov for tilpasset bolig. Disse gruppene vil ikke nødvendigvis ha behov for boligsosiale tiltak som gruppe, men det er her man vil finne de mest utsatte personene og husstandene. Oslo kommune har et bredt spekter av boligsosiale virkemidler og tiltak. Som Bystyremelding 2/2008 understreker har kommunen vært tidlig ute med forsøk og permanente tiltak.

1.2.4 Groruddalssatsingen

I Groruddalen – i de fire bydelene – gjennomføres nå Groruddalssatsingen. Satsingen er et samarbeid mellom stat og kommune med varighet fra 2007 til 2016. Hovedmålene med satsingen er formulert slik:

For at Groruddalssatsingen skal lykkes, må man jobbe systematisk og målrettet. Hovedmålet for satsingen er en *bærekraftig byutvikling, synlig miljøoppgrustning, bedre livskvalitet og samlet sett bedre levekår i Groruddalen*. Det utvikles et lokalt og inkluderende samarbeid med beboere, organisasjoner, borettslag, næringsliv, bydeler og offentlige institusjoner. Groruddalens identitet og stolthet skal styrkes⁶.

Groruddalssatsingen er organisert i fire programområder: 1) Miljøvennlig transport i Groruddalen, 2) Alna, grønnstruktur, idrett og kulturmiljø, 3) Bolig, by og stedsutvikling 4) Oppvekst, utdanning, levekår, kultur og inkludering. Arbeidet med boligsosialt utvikling program må også sees i sammenheng med Groruddalssatsingen. Særlig programområdene Bolig-, by- og stedsutvikling og Oppvekst, utdanning, levekår, kultur og inkludering har berøringspunkter med Boligsosialt utviklingsprogram. Begge satsingene bygger på programtenkning.

1.3 Problemstillinger for oppdraget og metode

I kravspesifikasjonen til bestilling av foranalyse beskriver Oslo kommune målene for oppdraget slik (våre uthevinger):

- Leverandør skal utarbeide en foranalyse som beskriver og analyserer *status, utfordringer* og *muligheter* på det boligsosiale området.
- Foranalysen skal også innholde forslag til *mulige innsatsområder*.
- Foranalysen skal være et dokumentert kunnskapsgrunnlag for det boligsosiale arbeidet i hver av de fire bydelene, regionen som helhet og i forhold til bydelenes samhandling seg imellom og med Oslo kommune sentralt.
- Foranalysen skal danne grunnlag for planlegging av det videre *programmet i Oslo og de fire bydelene*.
- Bydelene har lagt fram egne problemstillinger og utfordringer i søknaden om deltakelse i boligsosialt

⁶ www.prosjekt-groruddalen.oslo.kommune.no/om_groruddalssatsingen/

utviklingsprogram. Disse er presentert i bydelskapitlene i rapporten.

NIBRs forskningsdesign er forankret i programteori. Programteori er en metode for å få fram programmets forutsetninger og forventninger og på en systematisk måte beskrive forholdet mellom mål, tiltak og resultater. Ved hjelp av programteori som verktøy ønsker vi å tydeliggjøre forutsetningene i Husbankens program. Videre å tydeliggjøre forventningene til programmet i kommunens og bydelenes programmer, samt hva som er kommunens og bydelenes utfordringer og mulige alternativer.

NIBR vil organisere foranalysen i form av fem casestudier. Hver av de fire bydelene studeres som et case. Det femte caset er overordnet og sammenfatter resultatene i de fire andre casene for Groruddalen som helhet og i et overordnet perspektiv.

Datainnsamlingen omfatter:

1. Dokumentstudier: Først og fremst bydelenes søknader om deltakelse i Boligsosialt utviklingsprogram og boligsosiale planer for de fire bydelene i Groruddalen og andre bydeler der disse har vært tilgjengelige elektronisk. Vi har videre gjennomgått andre politiske og administrative dokumenter for Oslo kommune, inkludert bydelsspesifikke dokumenter ut over de nevnte samt dokumenter fra Husbanken. Informasjon fra dokumentstudiene er særlig benyttet som bakgrunnsmateriale i kapittel 6 om overordnet perspektiv.

1. Semistrukturerte intervjuer med ansatte på operativt og strategisk nivå og politikere i bydelene Alna, Bjerke, Grorud og Stovner samt en representant for Bydel Gamle Oslo. Videre har vi gjennomført intervjuer med personer sentralt i Oslo kommune, med brukere og samarbeidspartnere. Antall intervjuer i de ulike bydelene og informantgruppene er redegjort for i vedlegg 2 i rapporten. Særlig i analysen av den enkelte bydel utgjør intervjuene den viktigste informasjonskilden.

3. Statistikk: Det kvantitative datamaterialet er hentet fra databaser og registre, primært fra Statistisk sentralbyrå og Oslostatistikken. Kilder for tallene er oppgitt under hver figur og tabell. Det statistiske materialet anvendes for å belyse noen av rammene og de strukturelle betingelsene for det boligsosiale arbeidet. Statistikken er presentert i vedlegg 1 til rapporten. Ikke alle tabellene og

figurene er kommentert i rapportteksten, men de inneholder viktig bakgrunnsinformasjon som utfyller bildet.

1.4 Strukturen i rapporten

Rapporten er delt inn i syv kapitler, inkludert innledningskapitlet. De neste fire kapitlene omtaler de fire bydelenes boligsosiale arbeid per i dag, herunder muligheter og utfordringer for bydelene. Selv om kapitlene har tilnærmet samme overordnet struktur er det ikke sammenfall innholdsmessig. Samtidig er det en del ting som går igjen i alle bydelskapitlene. Det vitner om at bydelene står overfor en del av de samme utfordringene i sitt boligsosiale arbeid, noe som vi vil komme tilbake til og drøfte videre i kapittel 6 og 7. Kapittel 6 er en overordnet analyse og drøfting, mens kapittel 7 oppsummerer, skisserer muligheter og gir noen anbefalinger til mulige innsatsområder for kommunens og bydelenes deltakelse i boligsosialt utviklingsprogram.

2 Alna

2.1 Innledning

Vi vil i dette kapitlet gi en status av bydel Alnas boligsosiale arbeid per i dag, herunder muligheter og utfordringer for bydelen. Hvordan arbeides det med handlingsplanen i dag, høsten 2011? Hva slags erfaringer har de involverte i bydelen med den boligsosiale handlingsplanen og det boligsosiale arbeidet? Hvilke utfordringer møter de, hva fungerer, og hva fungerer ikke? Innholdet i kapitlet er i stor grad bygd på intervjupersonenes uttalelser, bydelens boligsosiale handlingsplan og andre relevante dokumenter, samt innhentet tallmateriale fra blant annet SSB. Som en strategi for å kunne møte utfordringene på boligfeltet, har Bydel Alna utarbeidet en boligsosial handlingsplan gjeldende og rullerende fra 2009 til 2014 (Bydel Alna 2009a), som skal fungere som en rettesnor og inspirasjon og gi bydelen:

- Økt kunnskap om boligbehovet i bydelen
- Økt kunnskap om statlige virkemidler
- Målrettet og effektiv bruk av boligvirkemidlene
- Samkjørt boligarbeid i bydelen
- Større effektivitet ved å samordne ressursene
- Bedre utnyttelse av den kommunale boligmassen
(Bydel Alna 2009a:3).

Alnas overordnede mål med deltakelsen i Boligsosial utviklingsplan (BoSo) er som følger:

- Bidra til å skaffe egnet bolig for alle som trenger det.

- Følge opp personer som trenger bistand for å mestre sin bo- og livssituasjon.
- Samarbeide helhetlig om det boligsosiale arbeidet
(Bydel Alna 2009a:3).

Som bakgrunn for sin søknad om deltakelse i BoSo, skisserer bydelen noen spørsmål og problemstillinger som de ønsker belyst. Bydelen har en befolkning som har relativt dårligere levekår enn bygjennomsnittet, spesielt på områder som inntekt, helse, arbeid og utdanning, og setter søkelys på bomiljøarbeid i sammenheng med disse problemene:

Bomiljøarbeid i utsatte områder

- Hvordan utvikle et godt bomiljø innenfor et geografisk område?
- Hvordan utvikle et godt samarbeid med og mellom borettslag/ sameie, beboere i nærmiljøet, organisasjoner og det øvrige tjenesteapparatet?

Egnede boliger for vanskeligstilte

Bydel Alna har spesielt utfordringer med å skaffe boliger til ungdom og enslige med og uten barn.

- Hvordan kan bydelen forvalte den kommunale boligmassen best mulig for å møte eksisterende og framtidige behov og hvordan sikre at de boligsosiale virkemidlene utnyttes best mulig?
- Gjør bydelen riktige prioriteringer mellom målgruppene?

Kompetanse, læring og utvikling og ny kunnskap på feltet.

I Bydel Alna er boligarbeidet fordelt på flere enheter. Dette krever stor grad av samhandling.

- Bydelen ønsker å se på behovet for å vurdere andre organisasjons- og samarbeidsmodeller i forbindelse med det individrettete boligsosiale arbeidet.
- Bydelen ønsker også innspill til hvilke kunnskapsbehov på det boligsosiale fagfeltet bydelen har.

I det følgende gis en beskrivelse av bydelens befolkningssammensetning og boligmasse og bydelens overordnede organisering.

Videre gis en nærmere beskrivelse av bydelens boligsosiale arbeid, med fokus på hvilke utfordringer bydelen står overfor og hvilke muligheter bydelen har. Deretter ser vi på dagens samarbeidsrelasjoner internt i bydelen, med de andre Groruddalsbydelene og kommunen sentralt. Avslutningsvis trekker vi fram noen hovedpunkter fra gjennomgangen, gir en kort drøfting av noen av punktene fra kravspesifikasjonen (gjengitt over) og ser framover mot bydelens deltakelse i BoSo. En mer utførlig drøfting av de fem hovedområdene for foranalysen gis i kapittel 6 og 7.

2.2 Befolkningssammensetning og boligmasse

Bydel Alna har en befolkning som relativt sett har dårligere levekår enn bygjennomsnittet. Det uttrykkes ved at bydelen skårer dårligere på sosioøkonomiske variabler som inntekt, helse, arbeid og utdanning (Bydel Alna 2009a: 8). Noen mennesker i Alna bydel har behov for assistanse fra bydelens sosiale hjelpeapparat når det gjelder å skaffe, beholde og bo i egnet bolig; de er vanskeligstilte på boligmarkedet (Bydel Alna 2009a:5). Dette kan være eldre, fysisk eller psykisk funksjonshemmede, bostedsløse, mennesker med rusproblemer og/eller psykiske lidelser, løslatte fra fengsel, sosialt og/eller økonomisk vanskeligstilte, samt flyktninger og andre med annen etnisk bakgrunn enn norsk. En del av de som tilhører innvandrebevolknningen, har behov for tilrettelagt kommunal bolig. Vi skal komme nærmere inn på problemstillingene og utfordringene rundt de ulike gruppene av vanskeligstilte senere i kapitlet.

2.2.1 Befolkningssammensetning

Hvordan er befolkningen i bydel Alna sammensatt og hvordan er deres levekår? Vi skal se på noen nøkkeltall og generelle opplysninger om Alnas befolkning. Bydelen hadde per 1.1.2011 47025 innbyggere. Befolkningen er jevnt økende.⁷ Når det gjelder den prosentvise alderssammensetningen i befolkningen, er 20,5 prosent av befolkningen i bydel Alna under 16 år, 68,5 prosent er mellom 16 og 66 år, og 10,9 prosent over 67 år.⁸ Andelen ungdom

⁷ Se Tabell 1, vedlegg 1.

⁸ Se Figur 6, vedlegg 1.

under 16 år ligger noe høyere enn Oslo generelt (18,2 prosent), men er den laveste blant Groruddalsbydelene. Når det gjelder eldre, har bydel Alna også en noe høyere andel eldre innbyggere over 67, enn i Oslo generelt (10,1 prosent). Andelen eldre i bydelen er like høy som i Bjerke, mens Stovner og Grorud har en noe høyere andel. Innvandrerbefolkningen er stor og økende i bydelen, per 1.1.2011 var det i bydelen 21 498 mennesker som kom inn under SSBs kategori ”Innvandrere og personer født i Norge med to innvandrerforeldre”. I absolutte tall er det det høyeste antallet blant Groruddalsbydelene, men Alna er også den bydelen med størst totalt folketall. Andelen innvandrere og personer født i Norge med to innvandrerforeldre utgjør i Alna 45,7 prosent, den nest høyeste andelen blant Groruddalsbydelene, der Stovner har en andel på 46,3 prosent.⁹ Mer spesifikt har 40,6 prosent av befolkningen i bydelen bakgrunn fra Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania (unntatt Australia og New Zealand), og Europa utenom EU/EØS. I Oslo samlet er prosentandelen i denne kategorien 20, 4 prosent.¹⁰ Innvandrerbefolkningen i bydelen øker mer enn for hele byen sett under ett. I 2005 var andelen innvandrere i bydelen 35,8 prosent, i 2011 ligger andelen på 45,7, dermed en økning på 9,9 prosentpoeng siden 2005. Til sammenligning var økningen i Oslo samlet på 6,6 prosentpoeng.

Andelen av befolkningen som er sosialhjelpsmottakere i bydelen ligger på 2,9 prosent mens 6 prosent av befolkningen i bydelen er ”berørt av sosialhjelp”. Andelen av befolkningen som mottar sosialhjelp og andel bosatte berørt av sosialhjelp er lavest i Groruddalen.¹¹ Når det gjelder andelen uførepensjonister (prosentandel av personer mellom 18 og 67 år som mottar uføretrygd), ligger Alna nest lavest blant Groruddalsbydelene, med 9 prosent. I Oslo samlet er denne andelen 5,7 prosent.

68,2 prosent av menn og 60,5 prosent av kvinnene i yrkesaktiv alder, er i arbeid. Dette er en litt lavere andel enn Oslo samlet. Prosentandelen som er i arbeid, er imidlertid den nest høyeste blant Groruddalsbydelene.¹² Arbeidsledigheten er relativt høyere enn i Oslo samlet (henholdsvis 8,4 prosent og 5,9 prosent). Alna

⁹ Se Tabell 4, vedlegg 1.

¹⁰ Se Tabell 5, vedlegg 1.

¹¹ Se Tabell 7, vedlegg 1.

¹² Se Figur 9, vedlegg 1.

har også en noe høyere ledighetsrate enn bydelene Bjerke og Stovner, men lavere enn Grorud.

Andelen ledige er særlig høyere i Alna enn gjennomsnittet i Oslo blant beboere fra Norge og fra OECD-land.

Andelen ledige fra land utenfor OECD-området er omtrent lik andelen for Oslo samlet. Andelen arbeidsledige fra land utenfor OECD-området i forhold til den totale andelen mennesker fra denne gruppen i bydelen (12,5 prosent), er for øvrig den nest laveste blant Groruddalsbydelene.¹³

Bydel Alna, som de andre Groruddalsbydelene, har en lavere andel mennesker med høyere utdanning enn andelen i Oslo samlet:

- 39,1 prosent av de som kommer fra vestlige land i bydelen har høyere utdanning. Dette er den nest høyeste andelen blant Groruddalsbydelene, andelen i Oslo samlet er 55,2 prosent.
- 26,1 prosent av beboere uten innvandrerbakgrunn i bydelen har høyere utdanning. Dette er den nest høyeste andelen blant Groruddalsbydelene. Andelen i Oslo samlet er 46,7 prosent.
- 21,1 prosent av de som kommer fra ikke-vestlige land i bydelen har høyere utdanning. Også her har bydelen den nest høyeste andelen blant Groruddalsbydelene. Andelen i Oslo samlet er 24,2 prosent.¹⁴

2.2.2 Boligmassen

Bydel Alna ligger nordøst i Oslo, og er den største av Groruddalsbydelene.¹⁵ Boligmassen i bydelen er i stor grad preget av blokkbebyggelse, særlig i delbydelene Teisen, Tveita, Trosterud, Lindeberg, Furuset og Ellingsrud (sistnevnte har ca. en fjerdedel rekke- og småhusbebyggelse). I delbydel Haugerud er andelen blokker, rekke- eller småhus, og eneboliger omtrent likt fordelt.¹⁶

¹³ Se Figur 10, vedlegg 1.

¹⁴ Se Figur 11, vedlegg 1.

¹⁵ Se kart, Figur 1, vedlegg 1.

¹⁶ Se Figur 2, vedlegg 1.

Boligprisene i bydelen er økende, som i Oslo for øvrig. Men prisnivået i Bydel Alna er noe lavere enn Oslo generelt.¹⁷

Antall privathusholdninger er svakt, men jevnt økende.¹⁸ Når det gjelder antall personer i husholdningene, kan vi se at en stor andel, 38,3 prosent av innbyggere, bor i en husholdning med fire personer eller flere. Det er den nest høyeste andelen blant Groruddalsbydelene. Andelen er høyere enn for Oslo samlet (31,2 prosent). Samtidig har Alna den nest laveste andelen husstander med kun én person (22,4 prosent), en langt lavere andel enn Oslo generelt (28,9 prosent). Når det gjelder husstander med to eller tre personer, ligger bydelen omtrent på nivå med Oslo generelt og med de andre Groruddalsbydelene.¹⁹ Dette kan indikere at mange har behov for store boliger i bydelen. Ifølge SSB/KOSTRA disponerte bydel Alna 794 kommunalt eide boliger, og 30 innleide boliger, til sammen 824 boliger. I sin boligosiale handlingsplan skriver bydelen at de i 2009 disponerte til sammen 823 boliger, inkludert 94 boliger som er innleid fra det private markedet²⁰.

Tabell 2.1 *Kommunale boliger i Alna bydel fordelt på boligtyper*

Klausulert til bolig for fysisk utviklingshemmede	42	5%
Omsorgsboliger med personalbase	102	12%
Boliger i boområder prioritert for eldre	128	16%
Teisen boliger – (byomfattende)	94	11%
Ordinære utleieboliger	457	56%
Totalt	823	100 %

(Kilde: Bydel Alna 2009a:15).

¹⁷ Se Figur 3a og 3b, vedlegg 1.

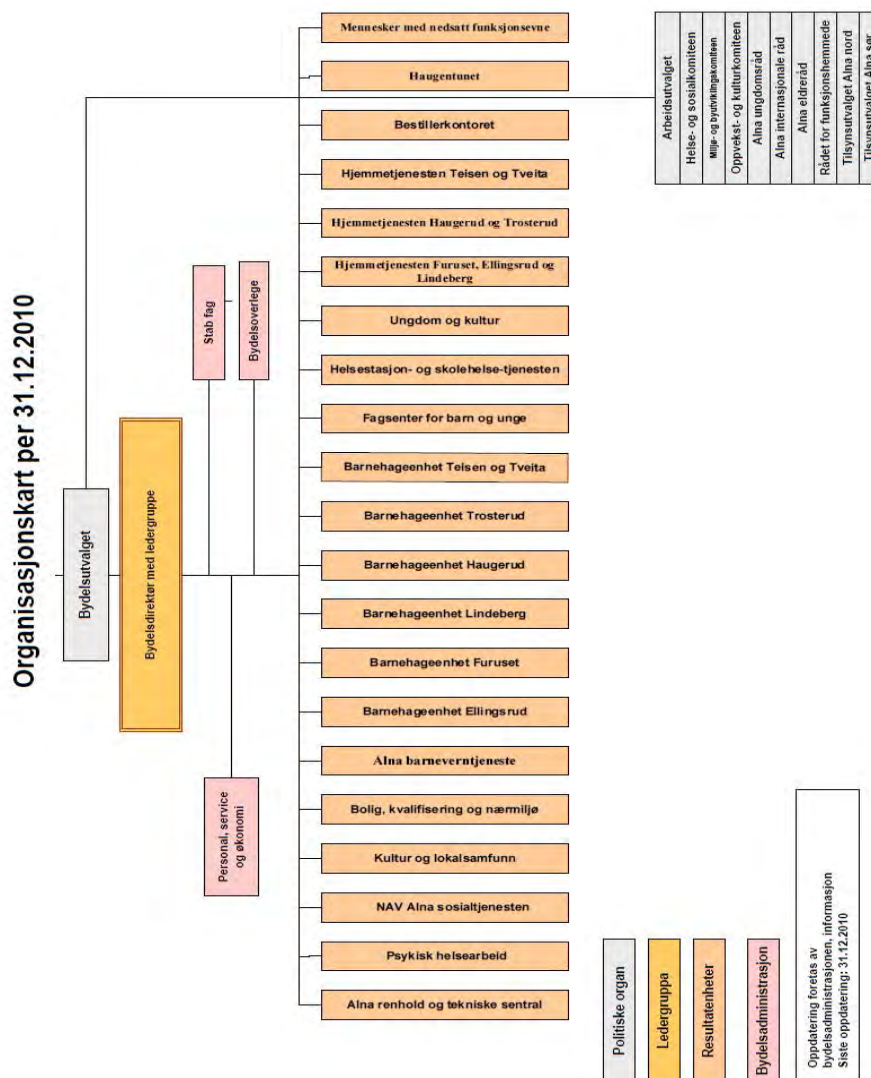
¹⁸ Se Tabell 2, vedlegg 1.

¹⁹ Se figur 7, vedlegg 1.

²⁰ Dette avviker litt fra antallet som kommer fram i SSB/KOSTRA for 2009 (841 boliger, inkludert 32 innleide), men det er mulig at bydelen beregner antall på en annen måte enn SSB.

2.3 Bydelens organisering

Figur 2.1 *Bydel Alnas organisasjonsstruktur*



Bydelens øverste politiske organ er Bydelsutvalget. Under Bydelsutvalget og Bydelsdirektøren og ledergruppen, finner vi 21 resultatenheter. Av disse er noen resultatenheter mer relevante enn andre for ulike aspekter av det boligsosiale arbeidet. Disse arbeider

boligsosialt på forskjellige måter. De administrerer de boligsosiale virkemidlene de har til rådighet. Kort skissert omfatter virkemidlene følgende:

1. Statlige og kommunale økonomiske støtteordninger om bostøtte, startlån og boligtilskudd.
2. Tiltak og tjenester som skal bistå målgruppene i å skaffe, beholde og bo i egnet bolig.
3. Bidra til å utvikle og beholde trygge og levende bomiljøer
(Bydel Alna 2009a:5)

Vi vil i det følgende kort skissere de mest relevante enhetene og deres ansvarsområder:

Bolig, kvalifisering og nærmiljø: Administrerer de kommunale boligene i bydelen. De har hovedansvar for gjennomføringen av den boligsosiale handlingsplanen. Under denne enheten ligger *Seksjon Boligframskaffelse, boligoppfølging og nærmiljø*. Boligframskafferne arbeider opp mot det private leiemarkedet for å framskaffe boliger som passer til søkerne. Booppfølgerne jobber direkte mot brukerne, i stor grad i form av hjemmebesøk. Målgruppa er folk som trenger økonomisk og sosial bistand for å skaffe og beholde bolig, og fungerer i et bomiljø. Tjenesten jobber også en del med felles møter med overordna samarbeidspartnere, spesielt i forhold til NAV sosial. I utgangspunktet var denne tjenesten tilknyttet Sosialkontoret, men ble trukket ut og gjort om til en egen seksjon etter at NAV hadde eksistert i ett års tid (dette er spesielt for Alna). Vi kommer tilbake til boligoppfølgingens funksjon og arbeidsmåte senere i dette kapitlet. *Seksjon Boligvirkemidler og boligforvaltning* (Boligkontoret) behandler søknader om lån, bostøtte, tilskudd til etablering, refinansiering av lån, samt søknader om tilrettelegging/utbedring av bolig i forhold til spesielle behov. Boligkonsulentene administrerer kontraktsinngåelser angående leieforhold i de boliger som bydelen leier inn fra private og offentlige institusjoner, og leier videre ut til beboere i bydelen.

Nav Alna sosialtjenesten: Gir råd og veiledning for å forebygge sosiale og økonomiske problemer, og har ansvaret for behandling av

søknader om økonomisk sosialhjelp og kommunale tilleggssytelser.²¹

Bestillerkontoret: Behandler søknader om pleie- og omsorgstjenester, som søknader og hjemmetjeneste, hjemmesykepleie, sykehjemsplass og så videre. Et team arbeider med tildeling av boliger til mennesker med funksjonsnedsettelse, ofte psykisk utviklingshemmede.

Mennesker med nedsatt funksjonsevne: Har forskjellige oppgaver i forhold til mennesker med nedsatt funksjonsevne. Innenfor boligsosialt arbeid tilbyr de bo- og miljøarbeidertjenester til mennesker med funksjonshemninger som av ulike årsaker har behov for praktisk og personlig hjelp til å mestre dagliglivets gjøremål.²²

Psykisk helsearbeid: Tilbyr individuell oppfølging og arbeider med tilrettelegging i hjemmet for psykisk syke. De har også en oppfølgingstjeneste for mennesker med dobbeltdiagnoser; rusproblematikk og alvorlige psykiske lidelser. Mennesker med dobbeltdiagnoser kan ha store problemer med å tilpasse seg et bomiljø, og med å beholde boligen sin. En del av disse menneskene kunne man tidligere tenke seg oppholdt seg på institusjon eller i bolig med personale, men der tilbudet i bydelen er penset over til en oppfølgingstjeneste (noe som er en generell utviklingstendens i Norge).

Som vi kan se, arbeider de forskjellige enhetene med boligspørsmål og bosetting på ulike vis. De har forskjellige utfordringer samtidig som de samarbeider internt og eksternt i ulik grad og på forskjellige måter, noe som vi skal komme nærmere inn på i de neste delkapitlene.

²¹ Fra Nav Alnas hjemmeside: http://www.bydel-alna.oslo.kommune.no/arbeid_trygd_og_sosial/nav_alna_sosialtjeneste/

²² Fra Bydel Alnas hjemmeside: http://www.bydel-alna.oslo.kommune.no/pleie_og_omsorg/nedsatt_funksjonsevne/fanbasert_innhold/tjenester/article80267-52331.html

2.4 Nærmere om det boligsosiale arbeidet

2.4.1 Bydelens utfordringer

Bydelen har som nevnt store utfordringer i sitt boligsosiale arbeid. Vi skal i det følgende beskrive de utfordringene som er blitt pekt på under intervjuene i bydelen.

Boligmarkedet/boligpolitikken

En gjennomgående tematikk blant de intervjuede er at

- Bydelen har for få kommunale boliger.
- Bydelens boligmasse er for lite differensiert i forhold til brukernes boligbehov.

Det er mangel på kommunalt eide boliger i forhold til søkermassen. Denne mangelen er et stadig tilbakevendende tema blant de ansatte og bydelspolitikere i bydelen. Det uttrykkes frustrasjon over mangel på egnede boliger og lange ventelister. På det private leiemarkedet, der boligframskafferne forsøker å skaffe boliger til søkerne, hersker det en generell skepsis til målgruppa, spesielt potensielle leietagere med depositumsgaranti. Noen utleiere kan betraktes som useriøse. Private utleiere har også en tendens til å kreve meget høy husleie. Kommunale boliger er heller ikke billigere enn ordinære boliger på leiemarkedet, leien er tilpasset gjengs leie. Flere informanter uttrykker frustrasjon over at Oslo kommune på tross av den tydelige mangelen på boliger, selger ut kommunale eiendommer.

De økonomiske rammebetingelsene

Flere av informantene i bydelen trekker fram de økonomiske rammene som både en ressurs og en hindring. Det foreligger mange ambisjoner for hva som kan gjøres, men de økonomiske midlene strekker ikke alltid til. En bydel har mange oppgaver som ikke handler om bosetting, og budsjettet er på mange måter ”satt” ut fra øremerkede midler fra Oslo kommune sentralt. Bydelens handlingsrom er begrenset sammenlignet med selvbestemmelsen en vanlig kommune har, til tross for at Bydel Alnas folketall kan sammenlignes med Norges 15. største kommune.²³ Som et

²³ Bydelenes autonomi blir ytterligere drøftet i kapittel 1.2.1 og 6.5.1.

supplement til midlene fra kommunen, trekker informantene fram Husbanken som en meget nyttig medspiller.

Arbeidet med målgruppa

En hovedutfordring er riktig person i riktig bolig i forhold til beboerens adferd og samspill med andre. Oppfølging er ofte viktig for å få mennesker til å fungere i bomiljøet. Samarbeid med bomiljøene og/eller borettslagene er viktig, at bydelen blir sett som en troverdig samarbeidspartner, der bomiljøene opplever at bydelen er til stede og tilgjengelige når det oppstår konflikter. Det blir også sett som viktig å kunne avgrense målgruppa for boligsosialt arbeid og oppfølging, slik at tilbudet blir gitt til de som virkelig har behov. Mange har sammensatte problemer, ifølge flere informanter er brukernes problemområder mer sammensatte nå enn før. Det er behov for en koordinerende instans som kan sikre at man ikke mister brukerens behov av syne.²⁴

En annen utfordring handler om innvandrerbefolkningen. Her kan det til tider oppstå problemer og konflikter som har sin rot i forskjeller i språk og kultur; det kan være krevende å forstå hverandre, på flere plan. En del mennesker som kommer til Norge behøver oppfølging og rettleiding i forhold til hvordan man bor i en norsk bolig. Et generelt trekk i Bydel Alna er at det etterlyses mer kompetanse og mulighet til å sette seg inn i andre religioner og kulturer, for å finne utgangspunkter for dialog og skape grobunn for at flerkulturelle bomiljøer skal fungere. Dette er en problemstilling som er relevant for hele Groruddalen, og blir ytterligere diskutert i den overordnede analysen, for eksempel kapittel 6.2.2.

Generelt er det en utfordring å sette sammen bomiljøer som fungerer, der man skal finne en balansegang mellom å skape miljøer hvor folk trives, og å unngå for store ”ansamlinger” av mennesker med de samme problemene, for eksempel rusproblemer. Samtidig kan det være et problem om man for eksempel plasserer rusavhengige og utviklingshemmede i samme bomiljø, eller om man plasserer en person med dobbeltdiagnose inn i et ”vanlig” OBOS-borettslag. Noen mennesker har store problemer med å fungere i et bomiljø overhodet, og kunne være i

²⁴ Mer konkrete problemstillinger rundt arbeidet med brukerne vil bli behandlet i en egen del av rapporten.

målgruppa for såkalte Flexbo-tilbud.²⁵ Bydelen har et meget begrenset antall boliger, og arbeidet med beboersammensetning er en stadig tilbakevendende utfordring.

Bemanningssituasjonen

Tilføring av prosjektmidler til Boligsosial handlingsplan har ført til at bydelen har hatt mulighet til å opprette noen prosjektstillinger. Dette blir av informantene trukket fram som positivt. Samtidig eksisterer det en bekymring for at kompetansen til dem som innehar prosjektstillingene, vil forsvinne når prosjektperioden er over, og at nye arbeidsmåter blir vanskelige å gjennomføre når prosjektperioden er over og de økonomiske midlene slutter å komme. En gjennomgående bekymring flere ansatte uttrykker, spesielt på operativt nivå, er at mange tiltak er prosjektmidler som ser ut til å være ved siden av den ordinære driften. Hvordan implementere prosjektarbeidet i den ordinære driften på sikt? Hvordan styrke prosjektarbeidet slik at det over tid blir en motor i bydelens boligsosiale arbeid? Noen informanter peker på at de gjennom handlingsplanen får stadig nye oppgaver, men ikke alltid de ressursene som bør følge med for å kunne utføre oppgavene. Dette legger press på de ansatte. Det uttrykkes bekymring for om det blir nok ressurser til å administrere Tevlingveien²⁶ med sine nye boliger. Ut over det, virker det som bemanningssituasjonen stort sett er stabil, med lite turnover. Et mulig unntak er NAV som ifølge noen informanter fremdeles til en viss grad preges av sykefravær og turnover. Dette kommer vi tilbake til.

Generelt har vi inntrykk av at det ikke nødvendigvis er mangel på kompetanse blant de ansatte i bydelen. Det det ytres ønske om, er flere ”hender”, flere mennesker til å arbeide med ulike aspekter rundt bosetting av vanskeligstilte, fordi arbeidet krever mye tid og ressurser for de ansatte. Det ser ut til at NAV sosial fremdeles møter utfordringer etter NAV-reformen i form av sykmeldinger, høy turnover og mange unge nyansatte. Dette skaper ressursproblemer i form av at nye skal opplæres og at mer arbeid i perioder må gjøres av færre ansatte. Boligkontoret melder om noe ressursmangel på grunn av sykdom, der vikar ikke er blitt satt inn

²⁵ Se kapittel 6.3.5.

²⁶ Om Tevlingveien, se også nærmere beskrivelse i neste delkapittel om muligheter.

for å lette på boligoppfølgernes arbeidspress. På grunn av dette ligger de ca. 50- 75 prosent i minus på faste stillinger når det gjelder saksbehandling. Dette fører til lengre ventetid for Boligkontorets søkere.

Samhandling og koordinering

Flere ansatte peker på at man behøver å bli bedre på å samordne og koordinere tjenestene, for å gi brukerne et helhetlig tilbud. Det kan være en utfordring å få til fruktbart samarbeid med andre etater og tjenester særlig i bydelen, det er tradisjon på å ”jobbe for seg selv”, ut fra sin egen profesjon. Flere informanter peker på at klientene må gå flere steder for å søke, systemet er forvirrende. *Man skal være godt fungerende for å klare å være dårlig*, sier en ansatt. Ett eksempel kan være brukere som har behov for oppfølging fra flere forskjellige tjenester som for eksempel Psykisk helse og den ordinære oppfølgingstjenesten: Å koordinere dette oppfølgingsarbeidet er en utfordring når man tilhører forskjellige enheter. Mer tverrfaglig samarbeid ønskes av de ansatte. En annen ansatt foreslår:

Skolering av hverandres porteføljer så vi ikke snakker forbi hverandre, at vi har samme språk. Samkjøring av forskjellige behov, ikke mange parallelle hester, der hestene løper fritt.

Noen peker på at samarbeidet bør være formalisert, med møtepunkter på ulike nivåer. En spesiell problemstilling for Alna er, som tidligere nevnt, at det meldes om problemer med koordinering og samarbeid mellom for eksempel Boligkontoret og NAV. Dette kommer vi tilbake til i avsnittet om muligheter og forbedringspotensiale.

Godt arbeid og riktig saksbehandling

Flere ansatte i bydelen trekker fram at det til tider kan være en utfordring å ivareta de ordningene de har blitt tildelt på en god måte:

At det er styrt etter regelverket og med et fornuftig skjønn der det skal utøves. Utfordringen er å holde seg oppdatert på regelverk, på saksbehandling, bli kjent med og holde seg kjent med utfordringene i bydelen.

Det er et omfattende regelverk å forholde seg til. Noen ganger er det rom for skjønn. Enkelte saksbehandlere uttrykker takknemlighet over at en del regler ikke har rom for skjønn, for eksempel regler om hvem som har rett til ytelser. Noen ganger oppleves det krevende å avslå søknader fra mennesker som reagerer sterkt på avgjørelsen, da kan man vise til fastlagte regler. Dette kan ha en relasjon til at det er mange i bydelen som har en vanskelig livssituasjon og er preget av dette. Til tider er det sannsynligvis krevende å forholde seg til mange menneskers vanskelige livsskjebner. Samtidig er det andre situasjoner der saksbehandlerne er takknemlige for adgang til å bruke skjønn, der man ved en helhetsvurdering kan prioritere hvem som skal få et tilbud.

2.4.2 Muligheter

Vårt inntrykk er at Bydel Alna er opptatt av å oppnå gode resultater og få til en positiv utvikling på det boligsosiale feltet i bydelen. Av nye prosjekter arbeides det spesielt med oppføringen av Tevlingveien (se nedenfor). Generelt har boliganskaffere og boligoppfølgerne en sentral rolle i det boligsosiale arbeidet, og de har blitt tilført ressurser i form av prosjektmidler som har gitt større handlingsrom og kapasitet til å følge opp enkeltpersoner som trenger tettere oppfølging i forhold til det å bo. Det arbeides fortløpende med å få til nye boligprosjekter og skaffe flere leiligheter. Ressursene har økt år for år, og bydelen ønsker at det boligsosiale fortsatt skal være et vekstområde i forhold til tilføring av ressurser. Det er et ønske om å bygge et solid fundament, framfor å *voke for ført*. Dette er også noe bydelsutvalget trekker fram som viktig for bydelen. Bydelen har som en del av arbeidet foretatt en kartlegging av hvem som har behov for hjelp og hva slags hjelp det gjelder, noe som anses som et viktig verktøy i det boligsosiale arbeidet framover.

Ifølge flere av bydelens ansatte arbeides det godt med de boligsosiale utfordringene. Bydelen er inne i en positiv utvikling, de senere år en mer positiv utvikling enn før, bydelen er positiv til de nye prosjektene som er satt i gang for å skaffe flere boliger via kommunen, ifølge dem selv. Ansatte på ledernivå uttrykker seg positivt om personalet, og beskriver en bred kompetanse og stort engasjement hos medarbeiderne, noe som gir et godt samarbeid på

tvers av ordningene som forvaltes. Stort sett fungerer samarbeidet mellom ordningene godt. Miljøpatruljen, ”Bo sammen”²⁷ og Aksjon vakrere Groruddalen blir trukket fram som positive prosjekter. De ansatte uttrykker tiltro til at disse prosjektene kan bedre bomiljøene i bydelen. Vi vil i det følgende beskrive to tiltak som kan ses som muligheter og styrker for bydelens boligsosiale arbeid.

Booppfølgerne. Oljen i maskineriet?²⁸

En gjennomgående tematikk når vi har snakket med ansatte og politikere i Bydel Alna, er viktigheten av oppfølging. Vi har inntrykk av at det å satse på god oppfølging av vanskeligstilte, kan være en viktig nøkkel til å lykkes i boligsosialt arbeid.

Booppfølgerne blir ofte et mellomledd mellom brukeren og andre instanser, for eksempel ved konflikter og/eller naboklager. Denne mellomleddsfunksjonen kan være et ledd i å skape dialog så den det gjelder får fortsette å bo i sin egen bolig, *alle skal bo trygt og godt*.

Booppfølgerne arbeider i utgangspunktet med råd og veiledning i forhold til det å bo, til mennesker som trenger ekstra oppfølging; Hjelp folk å fungere, trives, og beholde boligen. Målet er at brukerne skal bli selvhjulpne og oppleve mestring, og det legges stor vekt på brukermedvirkning og at oppfølgingen skal være et frivillig tilbud. Målgruppa er personer som på sikt skal bli selvhjulpne, bo selvstendig i egen bolig og kunne dra nytte av sitt nærmiljø og de tilbud som finnes i nærmiljøet. Det handler om forskjellige brukere. En del er kommet fra lengre opphold i fengsel eller annen institusjon, og behøver assistanse i overgangen til egen bolig. En del har misbrukerbakgrunn av ulik grad og med ulike rusmidler, legale og illegale. Noen brukere betegnes som krevende. Det er også en del helsemessig ”tunge” saker. Disse menneskene er kanskje i et grenseland mellom å ha egen bolig, eller være på institusjon eller sykehjem med døgnbemanning. Her møter man gjerne dobbeltdiagnoseproblemet; brukeren får ikke

²⁷ Del av Områdeløftet Furuset og Groruddalssatsningen. Se http://www.bydel-alna.oslo.kommune.no/om_oss_i_bydel_alna/groruddalssatsningen/fanebasert_i_nnhold/bo_sammen/

²⁸ Booppfølging blir ikke beskrevet like grundig i alle bydelskapitlene. Dette har sammenheng med plasshensyn. Det som her er skrevet om booppfølging, kan i stor grad være relevant for alle Groruddalsbydelene. Se også en egen drøfting om oppfølging i den overordnede analysen, kapittel 6.4.2.

plass på vernehjem fordi han har for store somatiske helseproblemer, eller får ikke plass på sykehjem på grunn av rusproblematikk. Booppfølgerne peker på at tilrettelagte sykehjem for denne gruppa ville være av det gode. En del brukere er preget av ensomhet, isolasjon, dårlig helse, noe som gjør at booppfølgerne forsøker å ha en *bred tankegang*; se *hele* mennesket, se at mennesket ofte har behov for ulike tjenester. Som regel er booppfølgerne brukere flertjenestebrukere. Oppfølgerne får dermed også en funksjon som en koordinerende instans for å trekke inn andre tjenester.

Noen ganger kan booppfølgerne bli en inngangsport til andre tjenester. Mange som får kommunal bolig har lang historikk med mange brutte leieforhold eller ingen leieforhold på grunn av institusjonsopphold. Ofte kan brukerne få vilkår om oppfølging når man signerer kontrakt ved Boligkontoret. Noen brukere opplever dette som ”frivillig tvang”, noe booppfølgerne er opptatt av å unngå. Relasjonen mellom oppfølger og bruker skal være preget av dialog og frivillighet, ikke tvang eller kontroll. Som en støtte og hjelp kanskje i overgangsperiode, trenger ikke være for alltid. *Målet er å være inne en periode og så trekke oss ut.* Underveis forsøker de å trekke inn relevante hjelpeinstanser etter hvert som man oppdager nye behov. Booppfølgerne er ofte med på samarbeidsmøter med andre etater, for eksempel som et ledd i Individuell plan.

Booppfølgertjenestens oppgaver er mangefasetterte. Det handler ofte om praktiske gjøremål. Noen oppgaver som blir nevnt: hjelpe til å handle møbler, hjelpe til med renhold, med å søke hjelp hos en instans, hjelpe med klagesaker, sikre at klienten får riktig saksbehandling. Minne noen på å sende meldekort til NAV. Minne om å betale husleie, gå på posten med eldre brukere.

Mange av brukerne har angstlidelser som gjerne er kombinert med gjeld, de behøver hjelp til å åpne posten og komme i gang med å kontakte kreditorer. Andre oppgaver kan være råd og veiledning i forhold til kosthold eller å følge brukeren ut i aktiviteter, for en mer meningsfylt fritid, Støtte- og motivasjonssamtaler i forhold til rus og rusmestring, å ta kontakt med utleier og fungere som megler/mellommann når det er problem med naboklager, eller konflikter i nærmiljøet. Denne tjenesten blir med andre ord en ”alt

mulig"-tjeneste, man forsøker å bistå med det som viser seg å være nødvendig for den spesifikke brukeren.

Det legges stor vekt på frivillighet, og målet er å gjøre brukeren selvhjulpent. Tilbudet skal ikke bli en sovepute. Booppfølgerne peker på at dette gjerne medfører et dilemma; mange av brukerne har behov for langvarig assistanse. Booppfølgerne i noen tilfeller inne over tid, fordi man kanskje ikke kan få samme type oppfølging fra andre instanser. Det utarbeides samarbeidsavtale mellom brukeren og booppfølgeren, og man kan trappe opp og ned "hjelpeintensiteten" ettersom behovet endrer seg. Avtalen er dermed fleksibel og på brukerens premisser. *Enten går det mye bedre eller mye dårligere enn forventa.* Her påtreffes et nytt dilemma; hvordan går man fram når brukeren stadig foretar valg som gir negative utfall, for eksempel i form av rusmisbruk eller manglende husleiebetaling? Hvor sterkt skal man presse og påvirke? Hvor lenge skal man se på at brukeren *går til grunne*, uten å gripe inn? Slike spørsmål er stadig oppe til vurdering og diskusjon hos booppfølgerne. Vårt inntrykk er at booppfølgerne har god kompetanse og bred erfaring med å forholde seg til denne typen dilemmaer.

Slik vi ser det, har booppfølgerne i Alna en svært viktig rolle i det boligsosiale arbeidet. De fungerer som et supplement til det øvrige arbeidet som blir utført, som et mellomledd og koordinasjonspunkt mellom de andre hjelpeinstansene.

Tevlingveien

Ett nytt boligbyggingsprosjekt er Tevlingveien boliger, det er ment som en del av et boligsosialt løft for Alna, og er under oppføring. På sin nettside skriver bydelen at disse *vil bli boliger for førstegangs-bosettinger av flyktninger, ungdom, enslige og familier som står uten bolig.*²⁹ Det er planlagt 47 boliger i Tevlingveien. Her ønsker bydelen å satse på å opprettholde og videreutvikle bomiljøkompetanse, prosjektlederkompetanse og forvaltningskompetanse, slik at de ansatte skal være i stand til å jobbe med folk som i varierende grad klarer å bo. I Tevlingveien blir det et stort antall nye leieavtaler som skal oppfølges, dette blir både et stort løft og en ny utfordring for bydelen, som vil kreve tilskudd av ressurser. Intervjupersonene

²⁹ Fra Bydel Alnas hjemmeside: http://www.bydel-alna.oslo.kommune.no/pleie_og_omsorg/boliger/tevlingveien/

i Alna, både praktikere, strateger og bydelspolitikere, uttrykker optimisme i forhold til Tevlingveien, som ofte blir nevnt av flere under intervjuene. Det er blitt satt sammen tverrfaglige arbeidsgrupper som står for framdriften på forskjellige vis. Disse er sammensatt av representanter fra:

- Enhet for psykisk helsearbeid
- Enhet for bolig, kvalifisering og nærmiljø
- Boligkontoret
- Barnevernet
- NAV Alna sosialtjenesten
- Enhet for renhold og teknisk sentral
- Bydel Alnas ledergruppe³⁰

Det er i gang tre arbeidsgrupper i forhold til Tevlingveien: En arbeidsgruppe med fokus på brukere, en med fokus på bygg og en med fokus på Bomiljø.³¹

Ny programleder

En ny programlederstilling innenfor boligsosialt arbeid er i skrivende stund utlyst. Gjennom denne stillingen ønsker bydelen i enda større grad å knytte til seg utviklingsorientert, prosjektbasert erfaring og kunnskap. Det er forventet at den nye programlederen på egen hånd skal klare å bygge nettverk i bydelen, organisere arbeidet, og ha en type prosjektkompetanse som er aktiv og utadvendt. Bydelen mener de ville ha stor nytte av en slik programleder.

2.4.3 Mulige forbedringspunkter

Koordinering og dialog

Som tidligere antydnet, blir større grad av koordinering og samkjøring av tjenestene trukket fram som et forbedringspotensiale. Man ønsker framdrift og *trøkke* i prosjektene, gjerne i samarbeid med for eksempel Husbanken, Boligbygg og Omsorgsbygg. Å styrke dialogen med borettslagene og arbeide

³⁰ Jmfør nettside over.

³¹ Tidligere kalt ”Bo sammen”, men nå omdøpt til ”Bomiljø” for å unngå forvekslinger med prosjektet ”Bo sammen”.

med å bedre bomiljøene blir sett på som viktig framover. Det ønskes mer aktivitet, mer aktive bomiljøer. Her blir prosjektet ”Bo sammen” trukket fram;

Få med beboere, mer aktive beboere, mer ansvar, få en type kompetanse på å bo sammen, mange borettslag sliter med å rekruttere folk til styret, ofte er det de norske som drar lasset. Engasjere flere innvandrere i nærmiljøene. Å jobbe inn mot områder vi oppfatter som mer utsatte områder.

Flere informanter peker på samordning og samarbeid som et lederansvar, der lederne kan være med på å inspirere slik at de ansatte ser samarbeidet som verdt å gå inn i og investere sin tid i. Flere informanter mente at arbeidet i seksjonene og andre enheter bærer preg av profesjonstenkning, *at jeg kan og vet best*. Her ligger en fare for *ansvarspulverisering*, mente en av informantene; der ”alle” tror at ”de andre” tar ansvar for en oppgave knyttet til en bruker eller en utfordring. Her har lederne et viktig ansvar for å motivere til samarbeid og dialog, var det to informanter som trakk fram.

Mer koordinering innad i bydelen vil komme brukerne til gode, ifølge en av informantene:

[Vi har] kommet et stykke på vei, men vi kan ikke operere som en liten øy i et stort hav av tjenesteapparat, vi er avhengige av hverandre og andre for kunne gi best mulig tilbud til den enkelte bruker som tross alt er eksperten på sitt eget liv.

Vårt inntrykk er at Bydel Alna er bevisste på dette forbedringspunktet, og ønsker å videreutvikle sine arbeidsmåter, skaffe ny kunnskap og være lydhøre i forhold til andre og eventuelt mer effektive måter å møte utfordringene på.

Saksbehandlingssystem

Et forbedringspotensiale som ble nevnt av flere informanter, er saksbehandlingssystemene. Noen beskrev for eksempel saksbehandlingssystemet SAPO, brukt på Boligkontoret som et system som snarere skaper stress enn oversikt. Dette er et gammelt system, og et nytt system, ”BIT-systemet”, er under utvikling. BIT-systemet er spesielt ment for Boligkontoret og booppfølgerne. Det knyttes positive forventninger til det nye systemet.

Implementeringen er svært kostnadskreven og tar tid, ifølge de ansatte. NAV bruker det såkalte Oscar-systemet for å lese og skrive journaler, dette systemet har Boligkontoret lesetilgang til.

Kompetanseheving

Når det gjelder adgang til videreutvikling, kurs og veiledning, virker de ansatte stort sett fornøyde med tilbudet som finnes. Imidlertid uttrykker Boligkontoret ønske om flere tilbud om kompetanseheving, kurs og videreutdanning. Det er vanskelig å få innvilget lesedager, og flere kurs må man betale selv. Noen informanter i bydelen uttrykker ønske om et mer formalisert kurstilbud. Kompetanseheving tar tid, og noen antyder at tidsbruken går ut over annet arbeid og gir dårlig samvittighet for de arbeidsoppgaver man ikke får utført mens man er fraværende. Samtidig er det ikke all kunnskap som kan læres fra bøker og kurs, mye kommer fra erfaring og praksis. Å arbeide for å beholde kompetansen og den ”tause kunnskapen” de ansatte opparbeider seg i sitt virke, kan derfor ses som viktig. God opplæring av nyansatte, å gi de nyansatte evne til å ha et helhetlig perspektiv på sine klienter, er en utfordring og kan ifølge en av de ansatte et forbedringspotensiale det er viktig å være bevisst på. Noen steder kan det være nyansatte som oftest har ansvar for de med størst levekårsproblemer, bevissthet på erfaringsoverføring og grundig opplæring av nyansatte anses som viktig.

Mer informasjonsarbeid om bostøtte og andre økonomiske virkemidler

Som et generelt forbedringspotensiale trekkes kunnskapen blant innbyggerne om bostøtte fram. Flere informanter mener innbyggerne bør informeres om bostøtte i større grad, og mener mange mangler kunnskap om at de kan ha rett til bostøtte.

Vi beveger oss nå videre til kapitlets neste del, som omhandler samarbeid. I siste delkapittel vil vi oppsummere bydelens utfordringer og muligheter og forsøke å skissere hva som kan være satsingsområder framover.

2.5 Samarbeid

2.5.1 Internt i bydelen

Hvordan samarbeides det internt i bydelen? Seksjonslederne i bydelen samarbeider og har regelmessige møter. Enhet for bolig, kvalifisering og nærmiljø har seksjonsledermøte hver sjette uke. Vi har inntrykk av at denne ordningen fungerer godt. Seksjon Boligforvaltning og boligvirkemidler (Boligkontoret) har seksjonsledermøte en gang i måneden, noe vi også har inntrykk av fungerer godt.

Hver sin tue

Informantene trekker fram at samarbeid mellom tjenestelederne i bydelen foregår mer sporadisk og *ad hoc*, når det er nødvendig; *samarbeid er ofte litt betinget av hvem du kjenner*. Det arrangeres imidlertid samlinger på tvers av resultatenehetene, der seksjonslederne også deltar. En av informantene mener bydelen er litt ”rart sammensatt”, noe som indikerer behov for mer formalisert samarbeid. En informant på seksjonsledernivå peker på at man blir ”oppslukt” i sitt eget arbeid, i sin enhet. Til daglig kan det bli vanskelig å trekke inn andre enheter som ressurser i arbeidet. Mer systematisk og formalisert samarbeid kunne kanskje bøte på dette. Samtidig pekes det på at det samarbeides en del, men mest i forhold til enkeltsaker eller enkeltområder. *Det går ikke av seg selv når man er tilhørende forskjellige enheter. Det krever at man gjør noe ekstra i forhold til samarbeid.*

Avstand mellom NAV sosial og andre boligtiltak

Flere informanter, både på praktiker- og ledernivå, peker på at samarbeidet mellom NAV sosial og de andre boligrelaterte seksjonene er vanskelig. Flere peker på NAV-reformen som en mulig årsak til dette. Det kan virke som om sykemeldinger, høy turnover og høyt arbeidspress i NAV sosial Alna kan være en årsak til at samarbeid med de andre seksjonene er meget ressurskrevende. Etter NAV-reformen ble Boligkontoret som nevnt skilt ut fra NAV, noe som av informantene trekkes fram som problematisk. Selv om kontorene ligger vegg i vegg, oppleves avstanden mellom enhetene som stor. Vi har inntrykk av at det bør arbeides for å finne en løsning på dette, da det skaper noen

”flaskehals”, blindsoner og mangel på kunnskapsflyt mellom instansene i arbeidet med klientene. For eksempel har det hendt at NAV sosial har fattet vedtak der de kunne hatt nytte av innsyn i booppfølgeres journaler for å finne den beste løsningen for klienten. Flere informanter trekker fram at kunnskapsflyten og samarbeidet fungerte godt mellom Sosialkontoret og Boligkontoret før NAV-reformen. Av noen informanter blir samarbeidet betegnet som *helt umulig*. Det presiseres imidlertid at problemet sannsynligvis er *ressurs- og systemavhengig, ikke personavhengig*. Vårt inntrykk er også at NAV også er klar over dette problemet og ønsker å arbeide for en løsning.

Booppfølgerne og Psykisk helse

Det pekes også på at en større grad av samarbeid mellom booppfølgerne og oppfølgingstjenesten for de med rusproblemer og alvorlig psykisk lidelse, ville være av det gode. Ofte ligner arbeidsoppgavene hverandre, og det er ikke alltid tydelig om en klient kunne ”tilhøre” den ene eller den andre tjenesten. Generelt foreslås det mer samarbeid og dialog mellom de hjemmebaserte tjenestene, der det i dag, ifølge informantene, er slik at tjenesteyterne sitter på *hver sin tue*, der hjelpetilbudet til klientene blir oppsplitta. Ressursene kunne vært utnyttet bedre med mer samarbeid på dette feltet, ifølge informantene.

Vårt inntrykk er at samarbeid og dialog med eksterne instanser som HEV, DPS, Boligbygg og så videre, stort sett fungerer. Det uttrykkes en noe avventende holdning i forhold til det nye Ahus, som Ahus vil tilhøre fra januar 2012. Her virker det uklart for informantene hvordan samarbeidet vil arte seg.

2.5.2 I Groruddalen

Informantene i Bydel Alna virker stort sett positive til samarbeid mellom Groruddalsbydelene, men de stiller også noen kriterier for at det skal fungere. Bydelen er skeptisk til samarbeid på alle felt, men ønsker samarbeid der det er relevant, gjennom delprogramområder der man kan utveksle erfaringer og lære av hverandre: *Det er ikke nødvendig at hver bydel finner opp hjulet alene*. På ledernivå har vi inntrykk av at det er regelmessig dialog og ønske om samarbeid ”på tvers” mellom Groruddalsbydelene. Samarbeidet er ikke formalisert.

En informant påpeker at bydelene ønsker å samarbeide, men at det ikke alltid blir lagt til rette for det fra sentralt hold på grunn av regelverk eller praktiske hindringer. Det er store utfordringer i Groruddalen, og bydelene vil kunne dra nytte av at man setter konkrete mål, for eksempel i forhold til hvordan man arbeider med personer med dobbeltdiagnose, og utarbeider relevante virkemidler for å nå målene. Lederne i bydelene bør føre an, mener denne informanten, slik at de andre ansatte ser nytteverdien i et samarbeid.

Informantene er opptatt av at bydelen skal beholde sin posisjon som selvstendig aktør i et slikt samarbeid. For eksempel uttrykkes det skepsis til at et samarbeid mellom Groruddalsbydelene skal koordineres på byrådsnivå. Bydelen ønsker selv å avgjøre hva det skal samarbeides om. Boligframskafferne og booppfølgerne samarbeider med andre bydeler gjennom Groruddalssatsningen, og har formaliserte møter der de diskuterer erfaringer og problemstillinger. Vårt inntrykk er at møtene oppleves som nyttige. Flere informanter peker på de tette skottene mellom bydelene som et problem. Dette viser seg spesielt når en klient kunne hatt nytte av å flytte til en annen bydel, men hindres av at klienter etter regelverket skal tildeles bolig i den bydelen de er folkeregistrert. En informant mener et mer systematisert og detaljert planverk må til for å få til et samarbeid på tvers.

Flere informanter peker på ulik saksbehandlingspraksis i bydelene som et problem. En søker kan få søknaden innvilget eller avslått avhengig av hvilken bydel han tilhører. Det etterlyses mer forutsigbarhet når det gjelder de ulike bydelens saksbehandlingspraksis. Et annet eksempel er booppfølging; i Alna behøver man ikke ha en aktiv saksak for å få booppfølging. Det behøver man i Bydel Grorud. De forskjellige praksisene kan skape problemer om de to bydelene skal samarbeide om å hjelpe en klient som skal flytte fra en bydel til en annen.

Vårt inntrykk er at det samarbeides til en viss grad mellom Groruddalsbydelene, men at mulighetene for videreutvikling av samarbeid på noen områder er til stede og ville være av det gode.

2.5.3 Oslo kommune

Som tidligere nevnt har en bydel, også Alna, mindre selvbestemmelsesrett enn en "vanlig" kommune, dette til tross et stort innbyggerantall. En bydelspolitiker sammenlignet situasjonen med ett av Nei til EU's slagord; *Det er langt til Brussel*. Slik oppleves det til tider også i Alna; *Det er langt til Oslo bystyre her fra bydelene også*. Oslo har i dag en desentralisert bydelsmodell. På 1980-tallet derimot, hadde man ett trygdekontor, ett kontor for eldreomsorg, og så videre. En bydelspolitiker uttaler at det nå er strømninger som peker mot mer sentralisering. Mindre selvbestemmelse, mindre ansvar til bydelene enn det er i dag. Motsetningen mellom sentralisering og desentralisering blir tydelig gjennom den politiske maktfordelingen i byen; bystyret og byrådet er "blå", mens flere bydeler, blant annet alle de fire Groruddalsbydelene, er "røde". Groruddalsbydelene ønsker mer lokalstyre og desentralisering, Oslo bystyre er preget av en politikk som legger til rette for sentralisering, mener flere informanter i Bydel Alna. Det etterlyses mer ansvar og styringsrett i bydelen, slik at man kan fatte selvstendige beslutninger i bydelen som ikke blir overprøvd i bystyret: *Bydelen er ikke tent med at vi er bare en høringsinstans på alle beslutninger man skal fatte.*³²

Vi har inntrykk av at de ansatte i bydelen stort sett har en god og fungerende dialog med sentrale myndigheter, og med de sentrale byomfattende instanser som Rusmiddelstaten, Boligbygg, Omsorgsbygg, EST, HEV og så videre. Av plasshensyn kan vi ikke gå nærmere inn på hvordan samarbeidet fungerer med de enkelte etater og instanser og kommunale foretak.

2.6 Oppsummering og veien videre

I det følgende skal vi samle trådene og gjenta noen hovedpunkter fra dette kapittelet. Bydel Alna har, som de andre bydelene i Groruddalen, ganske store utfordringer når de arbeider mot sitt mål om å bidra til å skaffe egnet bolig for alle som trenger det, følge opp personer som trenger bistand for å mestre sin bo- og livssituasjon, og å samarbeide helhetlig om det boligsosiale arbeidet

³² Temaet sentralisering/desentralisering blir også diskutert i innledningen (kapittel 1.2.1), og i den overordende analysen (kapittel 6.5.1).

(jamfør Bydel Alna 2009a:3). Intervjupersonene i bydelen trakk fram følgende punkter som bydelens hovedutfordringer i arbeidet:

- Boligmarkedet og boligpolitikken; mangel på kommunale boliger som passer til behovene.
- De økonomiske rammebetingelsene.
- Arbeidet med målgruppa som ofte har sammensatte behov som krever store ressurser, oppfølging og nærvær i bomiljøene.
- Fast bemanning versus prosjektstillinger. Forsvinner kompetansen når prosjektperioden er over?
- Dialog med relevante instanser, og koordinering av tilbud og tjenester.
- Godt arbeid og riktig saksbehandling i en krevende arbeidshverdag.

Som muligheter for bydelen ble spesielt tre punkt trukket fram:

- Økt satsing på booppfølging, tilstedeværelse i belastede bomiljøer (som for eksempel Teisen boliger³³), samt boligframskaffingsarbeid, blir framstilt som svært positivt og verdt å satse videre på.
- Et stort antall nye boliger under oppføring i Tevlingveien blir betraktet som et stort løft for bydelen.
- Det knyttes positive forventninger til ansettelsen av ny programleder som skal organisere arbeidet med den boligsosiale handlingsplanen i bydelen.

Som felter med tydelig forbedringspotensiale blir følgende trukket fram:

- Det er nødvendig å satse enda mer på koordinering og dialog, internt i bydelen og med eksterne aktører.
- Et mer brukervennlig saksbehandlingssystem etterlyses, spesielt for booppfølgerne.
- Booppfølgerne ønsker større muligheter for kompetanseheving og videreutdanning.

³³ Byomfattende boligtilbud lokalisert i Alna, med sterkt fokus på oppfølging og tilstedeværelse. Dette boligtilbudet kan ifølge bydelen vise til svært positive resultater i forhold til bedring av bomiljøet.

- Det ytres ønske om at bydelen bør informere innbyggerne om de økonomiske boligvirkemidlene som bostøtte og startlån i større grad.

Når det gjelder samarbeid, foregår det en del samarbeid internt og eksternt, også med de andre bydelene i Groruddalen. Det er likevel stort potensiale for mer samarbeid der man i mindre grad sitter på *hver sin tue*, det ville være noe vi har inntrykk av ville komme brukerne/klientene til gode.

Generelt er vårt inntrykk at de ansatte og politikerne i Alna ønsker å møte utfordringene på best mulig måte. Men noen utfordringer er vanskelige å endre. Ett eksempel er skepsis til målgruppa i omgivelser og nabolag. ”Alle” er positive til at vanskeligstilte skal få hjelp, men ”ingen” vil ha det i sitt nabolag. For det andre er det vanskelig å endre boligmarkedet og boligprisene. En tredje stor utfordring er å finne en balansegang mellom spredning av problematikk og store opphopninger av vanskeligstilte på ett område som blir svært belastet med store bomiljøutfordringer.

Veien videre

Hvordan kan veien se ut framover? Hvor ser de ansatte og bydelspolitikere i Alna forbedringspotensiale? Hva slags muligheter finnes? Som nevnt i innledningen, skisserte bydelen i sin søknad om deltakelse i BoSo, noen spørsmål og problemstillinger som de ønsket belyst. Hvordan kan empirien fra dette kapitlet belyse disse? Den første bakgrunnen for å søke om deltakelse, *bomiljøarbeid i utsatte områder*; bydelen ønsker belyst hvordan man kan utvikle gode bomiljøer og godt samarbeid med borettslag, nærmiljø og tjenesteapparat. Vi mener at booppfølgingstjenesten har en nøkkelposisjon på dette feltet. Vi mener også at en videre satsing på dialog og samarbeid, gjerne i mer formalisert form, ville være positivt. Vi viser for øvrig til drøftingen av dette i den overordnede analysen, kapittel 7.4.

Den andre bakgrunnen for søknaden var *egne boliger for vanskeligstilte*. Bydelen ønsker belyst hvordan man kan møte utfordringer med å skaffe boliger, hvordan man kan forvalte den kommunale boligmassen best mulig for å møte utfordringene, og om bydelen gjør riktige prioriteringer mellom målgruppene. Mangel på egne boliger er en stor utfordring for bydelen, det begrenser bydelens handlingsrom. Dette er en situasjon som er

vanskelig for bydelen selv å løse. Mangelen på kommunale boliger er ikke unikt for bydel Alna. Det er Oslo kommune sentralt som avgjør om det skal oppføres eller kjøpes flere boliger for vanskeligstilte. En annen utfordring er tilgang på tomter og egnede steder for oppføring av slike boliger. I kapittel 6.1 argumenterer vi for at det er gode grunner som taler for at kommunen erverver flere boliger til de vanskeligstilte. I den overordnede analysen (for eksempel i kapittel 7.1), diskuteres også mulige løsninger, forvaltningsmuligheter og modeller som kan benyttes for saksbehandling/prioritering når det gjelder bosetting av personer med store sosiale problemer.

Den tredje bakgrunnen for å søke om deltakelse, var ønsket om mer *kompetanse, læring og utvikling og ny kunnskap på feltet*. Bydelen ønsket å se på behovet for å vurdere andre organisasjons- og samarbeidsmodeller. Bydelen ønsket også innspill til hvilket kunnskapsbehov det boligsosiale feltet har. Her vil vi trekke fram to aspekter ved bydelens arbeid.

For det første; vårt inntrykk er at kommunikasjonen mellom Nav sosial og Boligkontoret i bydelen er vanskelig, blant annet på grunn av at de to kontorene er organisert hver for seg etter NAV-reformen. Det er etter vår mening svært sannsynlig at denne oppsplittingen skaper problemer, både for de ansatte på begge kontorene, og ikke minst for Boligkontorets brukere. Vi vil anbefale at bydelen vurderer å finne en løsning på dette problemet. For det andre, når det gjelder behov for kunnskap, vil vi trekke fram booppfølgerne. Disse etterlyser mer tilgang til kompetanseheving. En mulig årsak til at dette kan være vanskelig, er at feltet booppfølging ikke er et implementert fagfelt. Muligheten for å utvikle booppfølging som et eget fagfelt, diskuteres i den overordnede analysen, i kapittel 6.4.2.

3 Bjerke

3.1 Innledning

Kravspesifikasjonen til foranalysen listet opp fem hovedområder som foranalysen skulle analysere. Videre ga bydelene noen underpunkter innenfor tre av de fem hovedområdene som de ønsket å få belyst. Bydel Bjerke la vekt på følgende hovedområder og underpunkter:

- Egnede boliger for vanskeligstilte

Bydelen har få kommunale boliger og store utfordringer knyttet til å skaffe egnede boliger til personer som ikke kan boettes i ordinære boliger.

Bydelen ser behov for samarbeid mellom bydel og Oslo kommune sentralt om utvikling av eksisterende kommunale eiendommer.

Hvordan fremskaffe flere og mer egnede boliger med og uten tjenester?

- Bomiljøarbeid i utsatte områder

Det er behov for kartlegging av det private utleiemarkedet i ulike områder i bydelen. Det er videre utfordringer knyttet opphopningsproblematikk, også sett i sammenheng med husholdninger med offentlige ytelser.

Bydel Bjerke har identifisert utrygghet i forhold til naboer, sikkerhet og generelt dårlig fysisk inne og utemiljø som indikatorer på et behov for samordnende miljøtiltak og arbeid i forhold til bomiljø i levekårsutsatte områder.

Bydel Bjerke ønsker å se på hvordan man kan stabilisere bomiljøet i utsatte områder.

- Kompetanse, læring og utvikling og ny kunnskap på feltet. Bydelen ønsker å se på hvordan den kan sikre at de boligsosiale og økonomiske virkemidlene utnyttes fullt ut og hvordan bydelen kan utnytte egne ressurser bedre.

I det følgende gis en beskrivelse av bydelens befolkningssammensetning og boligmasse (3.2) og bydelens overordnede organisering (3.3). Videre gis en nærmere beskrivelse av bydelens boligsosiale arbeid (3.4) med fokus på hvilke utfordringer bydelen står overfor og hvilke muligheter bydelen har. Dernest ser vi på dagens samarbeidsrelasjoner internt i bydelen, med de andre Groruddalsbydelene og kommunen sentralt (3.5). Avslutningsvis trekker vi frem noen hovedpunkter fra gjennomgangen, gir en kort drøfting av noen av punktene fra kravspesifikasjonen (gjengitt over) og ser fremover mot bydelens deltakelse i BoSo (3.6). En mer utførlig drøfting av de fem hovedområdene for foranalysen gis i kapittel 6 og 7.

Beskrivelsene av bydelens befolkningssammensetning og boligmasse baserer seg på det tallmaterialet som vi har hentet inn, samt det som kom ut av bydelens egen kartlegging når de lagde Boligsosial handlingsplan. Beskrivelsene av bydelens boligsosiale arbeid, inkludert samarbeid med andre, baserer seg i hovedsak på intervjuer med nøkkelinformanter, men også dokumentasjon innhentet fra skriftlige kilder. Vi intervjuet representanter for politisk, strategisk og operativt nivå, totalt elleve intervjuer med til sammen 14 personer. Intervjuene ble gjort i slutten av juni over to dager (se også Vedlegg 2).

3.2 Befolkningssammensetning og boligmasse

3.2.1 Befolkningssammensetning

Demografi

Bydel Bjerke har 28 226 innbyggere (per 1.1.2011) fordelt på 13 692 privathusholdninger. Andelen familiehusholdninger (definert som fire personer eller mer) er fem prosentpoeng høyere enn Oslo-gjennomsnittet, men samtidig lavest i Groruddalen (jf tabellene 1 og 2 og figur 7, Vedlegg 1). I Bjerke har det skjedd en markant endring i aldersammensetningen det siste tiåret (Bjerke

2011:9-10). Bydelen har gått fra å være en "eldrebydel" til å bli mer lik de andre bydelene i Groruddalen i betydningen høyere andel unge under 16 år enn Oslo-gjennomsnittet, (fire prosentpoeng) og tilsvarende lavere andel personer i alderen 16-66 år, (jf tabell 3 og figur 6, Vedlegg 1). Bjerke har lavest andel innvandrere og personer født i Norge med to innvandrerforeldre i Groruddalen. Men andelen er fortsatt ti prosentpoeng høyere enn Oslo-gjennomsnittet (jf tabell 4, Vedlegg 1) og bydelen har hatt den kraftigste veksten av personer med innvandrerbakgrunn i Oslo, særlig gjelder det for gruppen ikke-vestlige innvandrere som i perioden 1997-2007 hadde en vekst på 181 prosent (Oslostatistikken 2008:26). Her bør det også nevnes at andelen innvandrere med kort botid er høyere i bydel Bjerke enn i de andre bydelene i Groruddalen (Bydel Bjerke 2011:13). Botid har blant annet betydning for grunnleggende skriveferdigheter i norsk, sysselsetting og graden av integrering.

Et særtrekk ved bydel Bjerke er den høye befolkningsveksten bydelen har hatt det siste tiåret. Veksten har vært på ca 23 prosent noe som er dobbelt så mye som de andre bydelene i Groruddalen, og også høyere enn Oslo-gjennomsnittet (jf figur 5, Vedlegg 1). I Statistisk Årbok for Oslo 2010 oppgis at i 2010 var fødsels-overskuddet i Bjerke noe høyere enn nettoinnflyttingen (henholdsvis 363 personer og 223 personer).

Sosioøkonomiske forhold

Bydelen skårer dårligere enn Oslo-gjennomsnittet på de fleste sosioøkonomiske indikatorer (Bydel Bjerke 2011; Nadim 2008; Oslostatistikken 2008). Men på indikatorene: 'andel med høy utdanning' (jf figur 11, Vedlegg 1) og 'andel uføretrygdede' (jf tabell 8, Vedlegg 1) skårer bydelen langt bedre enn de andre bydelene i Groruddalen og for sistnevnte lå bydelen i 2010 på linje med Oslo-gjennomsnittet. Når det gjelder sysselsetting er yrkesfrekvensen på nivå med Oslo-gjennomsnittet – for kvinner er den høyere – mens andelen helt arbeidsledig eller på tiltak er noe høyere. Når en ser på arbeidsledigheten fordelt på landbakgrunn så finner en at forskjellen mellom bydel Bjerke og Oslo-gjennomsnittet er høyest for gruppen innvandrere fra OECD-land (jf figur 9 og 10, vedlegg 1). På den annen side skårer bydelen også høyt på 'andelen bosatte berørt av sosialhjelp, hovedperson pluss familie', hvor bydelen har en andel på 8,3 prosent, kun "slått" av bydel

Grorud i Groruddalen, og ligger betydelig høyere enn Oslo-gjennomsnittet som ligger på 5,4 (jf tabell 7, Vedlegg 1).

3.2.2 Boligmassen

Boligbebyggelsen er i stor grad lokalisert langs Trondheimsveien, gjennom bydelen fra Sinsenkrysset i vest til Rødtvet i øst. Bebyggelsen består av frittstående eneboliger, rekkehusbebyggelse og små blokkområder samt mindre drabantbyer. Boligbyggingen siden 2001, da den siste boligtellingsen i Oslo ble gjennomført, omtales av bydelen som relativt beskjedne. Ifølge PBE er det siden 2001 blitt oppført 1 014 nye boenheter (Bydel Bjerke 2011:15). Sammenlignet med Oslo-gjennomsnittet har bydelen noe færre ettromsleiligheter (ca fire prosentpoeng) og tilsvarende flere fireromsleiligheter (ca fire prosentpoeng) (jf figur 5, Vedlegg 1). Det er for tiden flere byggeprosjekter i område og det er en pågående plan- og byggeprosess når det gjelder Økern-området hvor det endelige resultatet potensielt kan ha stor betydning for bydelens boligutvikling og indirekte for det boligsosiale arbeidet.

Ifølge kommunedelplanen kan det på sikt:

etableres et sammenhengende boligstrøk som gir kontakt mellom områder i indre by og småhusområdene på Refstad og Risløkka (...) Det anslås at det på sikt kan bli omkring 5.000 nye boliger innenfor planområdet (Plan og bygningsetaten 2004:9)

Bydel Bjerke disponerte i 2010 438 kommunale boliger, hvorav 353 er eid (av BBY) mens resten er innleid (Kostra). Bydelen har tildelingsrett i forhold til 175 av de eide boligene, hvorav 13 er ettroms, 41 toroms, 71 treroms, 48 fireroms, 1 femroms og 1 seksroms. De resterende boligene som Boligbygg eier i Bydel Bjerke er omsorgsboliger (Boligsosial handlingsplan 2009:12).

Omtrent halvparten av boligene er fordelt på de to boligkompleksene i Øivindsvei 2 og Refstadveien 4. Disse boligene har dusj på gangen og beskrives av bydelen som: *trygdeboliger med understandard* (Bydel Bjerke 2011:27). Resten av de kommunale boligene er spredt rundt i bydelen som frittliggende boliger i sameier og borettslag og har normal kommunal standard. De fleste befinner seg i lavblokker uten heis.

Bydelen har en betydelig lavere andel kommunale boliger i forhold til antallet husstander sammenlignet med Oslo-snittet og de andre bydelene i Groruddalen (jf figur 12, Vedlegg 1). Videre hadde bydelen i 2010 en svært høy andel søknader om kommunal bolig i forhold til antall husstander – andelen var nesten dobbelt så stor som for Oslo-snittet, og bydelene Alna og Stovner (jf tabell 12, Vedlegg 1). Sett i sammenheng er det en klar indikasjon på at det er et betydelig misforhold mellom hva bydelen kan tilby av kommunale boliger og det faktiske behovet.

Bydelen skårer relativt lavt på trangboddhet sammenlignet med de andre bydelene i Groruddalen. Der det skåres lavt på trangboddhet er i større leiligheter, og da først og fremst i enkelte deler av Veitvet/Sletteløkka og Linderud/Vollebekk (Guttu m.fl. 2008:38). I lys av den sterke befolkningsveksten, uten tilsvarende økning i antall boliger er det grunn til å tro at graden av trangboddhet i bydelen har økt, dette gjelder særlig for delbydel Veitvet (Bydel Bjerke 2011:15).

Om bydelens boligmasse er informantene samstemte om to ting: det er for få kommunale boliger, og dagens boligmasse er for lite differensiert i forhold til målgruppen.

Mangelen på kommunale boliger oppleves som særlig prekær når det gjelder det lave antallet ettroms- og toromsleiligheter, samt boliger for store barnefamilier. I sin kartlegging av de vanskeligstilte i bydelen i 2009 registrerte bydelen 117 personer og 12 barn som falt inn under kategorien ”uten eid eller leid bolig”, 107 av disse var enslige voksne (Boligsosial handlingsplan 2009:12). Stiller en det tallet opp mot antallet kommunale ettromsleiligheter i bydelen – 14 stykk – blir det svært tydelig at det er et klart misforhold mellom de kommunale boligene bydelen disponerer og det behovet den har. Dette gjelder også på den andre siden av skalaen: store leiligheter. Boligkontoret opplyser at mange av søkerne består av husstander på inntil 7-8 personer, mens de største boligene kontoret har til rådighet ligger rundt 80 kvm og er 4-roms.

Mangel på egnede boliger for personer med problemer knyttet til psykiatri og rus var et gjennomgangstema i intervjuene og fire av informantene nevnte Flexbo-hus i den sammenheng. En direkte negativ konsekvens av dette er at beboergrupper som ikke bør

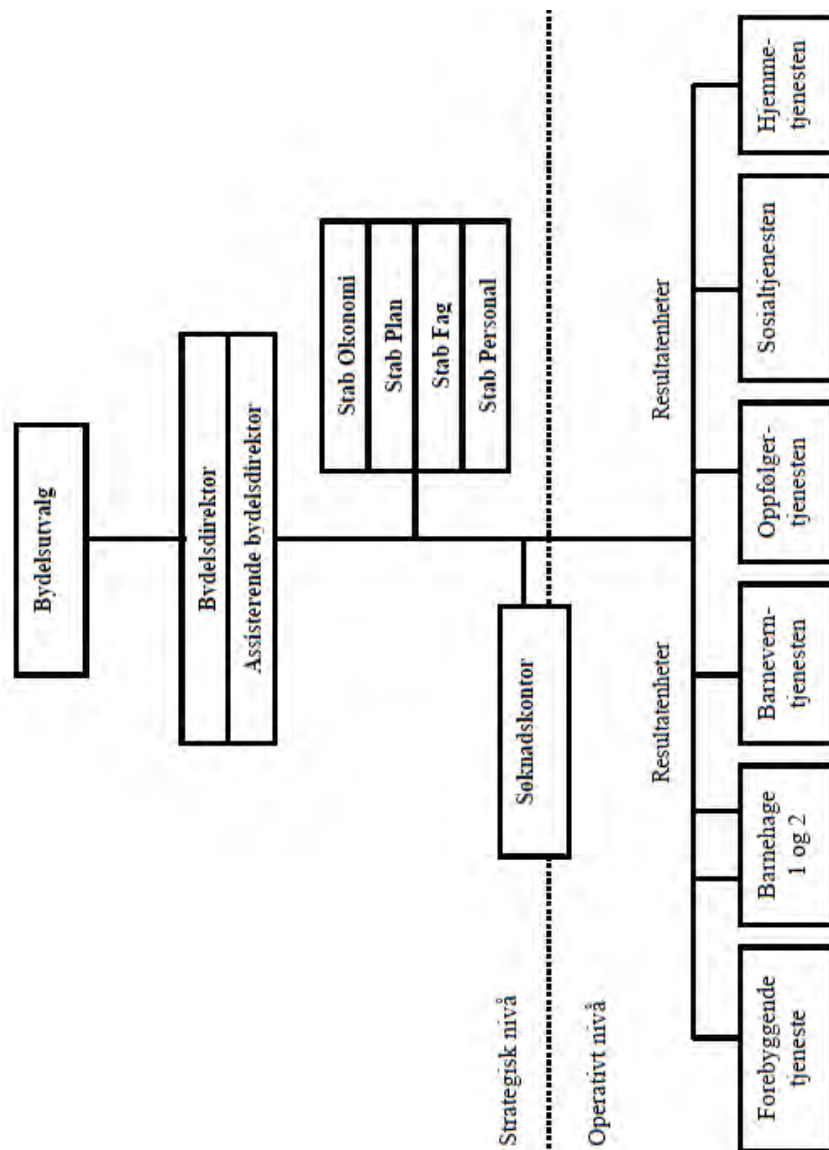
plasseres sammen blir det, for eksempel eldre og folk med rusproblemer noe som har vært tilfelle i Refstadveien.

Frustrasjonen over manglene ved den eksisterende boligmassen var stor blant informantene, som en av informantene sa det: *Vi vet hva vi trenger, men vi mangler boligene.* En annen mer konkret kilde til frustrasjon nevnt av flere gjelder Refstadveien 4 og mangelen på tiltak som gir synlige endringer. Som en fra politisk nivå uttalte:

Forbauset over at ting tar så lang tid, tolv små boenheter deler én dusj. Dette har vi snakka om i 15 år! Penger er flaskehalsen, tegningene for Refstadveien foreligger jo - forprosjekt er gjort.

3.3 Bydelens organisering

Figur 3.1 *Bydel Bjerkes organisasjonsstruktur.*



Bydelen er organisert etter en tonivå-modell med resultatenheter (jf Figur 3.1 på forrige side). September 2009 gjennomførte bydelen en omorganisering som innebar at antall resultatenheter ble redusert fra elleve til åtte. Boligkontoret, som tidligere lå under Sosialtjenesten, ble flyttet inn under Søknadskontoret. Et annet grep som ble gjort, relevant i denne sammenheng, var at kontraktsforvaltningen³⁴ ble samlet og lagt inn under Boligkontoret.

3.4 Nærmere om det boligsosiale arbeidet

Hovedvekten av bydelens boligsosiale arbeid er lagt til resultat-enheter: Sosialtjenesten, Søknadskontoret og Oppfølgertjenesten.

Sosialtjenesten har ansvaret for økonomisk rådgivning, bistand knyttet til boligvirkemidlene, oppfølging knyttet til rus og tjenester knyttet til lov om sosiale tjenester, boligfremskaffelse og boveiledning til sosialt vanskeligstilte. I tillegg ligger enheten Psykososialt team inn under sosialtjenesten, med ansvaret for den boligfaglige oppfølgingen av personer med behov knyttet til psykiske lidelser.

Søknadskontoret har gjennom Boligkontoret, oversikt over de kommunale boligene, samt vedtaksfullmakt til å tildele disse – eventuelt med en vilkårsavtale, det vil si et krav om at boligen tildeles brukeren forutsatt at vedkommende sier seg villig til å få booppfølging. Videre forvalter boligkontoret de økonomiske boligvirkemidlene. Arbeid knyttet til personer med særlig tilretteleggelse i bolig er også organisert via søknadskontoret.

Oppfølgertjenesten har ansvaret for omsorgsboligene og et dagsenter for psykisk utviklingshemmede. Men også andre resultatenheter i tillegg til de ovennevnte, som for eksempel Hjemmetjenesten, har en rolle i bydelens boligsosiale arbeid.

Bydelen står overfor mange utfordringer i sitt boligsosiale arbeid. I de neste to underkapitlene redegjør vi nærmere for de utfordringene som i noen eller stor grad gikk igjen i våre

³⁴ Det siktes til kontraktene som bydelen har med private utleiere og husleiekontraktene bydelen inngår med de som bor i kommunal bolig.

informantintervjuer (neste avsnitt) og hvilke muligheter som ble trukket frem av informantene (side 67).

3.4.1 Bydelens utfordringer

Fremleieproblematikken

Fremleie er et stort problem i bydel Bjerke og ble trukket frem av flere av informantene, det gjelder særlig for boligsameiene på Veitvet/Sletteløkka og Linderud hvor fremleien i snitt ligger på over 30 prosent (Bydel Bjerke 2011:26; Johannessen og Kvinge 2011:7). Det er også grunn til å tro at det her foreligger en del mørketall. Når fremleie utgjør en så høy andel er det problematisk fordi gjennomstrømmingen blir stor³⁵ og beboerne føler ingen tilhørighet til nærmiljøet – det er en risiko for at de nevnte områdene blir «transittområder» hvor folk bor i påvente av at dem kan kunne spare seg opp nok kapital til å kjøpe egen bolig (Johannessen og Kvinge 2011:7). At fraflytting er et problem som bydelen ønsker å rette sin innsats mot fremgår tydelig av bydelens BoSo-søknad. Under headingen 'boligosiale behov og utfordringer' er det fem punkter hvorav tre av dem handler om å redusere fraflytting (Bydel Bjerke 2009b).

"Alt" er prosjektbasert

Bydelen har satt i gang flere tiltak i sitt boligosiale arbeid. Blant annet er det ansatt to booppfølgere, det er ansatt en boligfremskaffer som skal hjelpe folk som trenger hjelp med å skaffe seg bolig, på Veitvet og Sletteløkka jobber bydelen aktivt med å bedre bomiljøet. Til sammen utgjør dette omtrent seks årsverk. I tillegg har bydelen et særskilt prosjekt rettet mot Sinsenveien hvor det er ansatt fire personer. Fellesnevneren for alle disse stillingene er at alt er finansiert med prosjektmidler (Fylkesmannen, Husbanken, Groruddalsatsingen, byrådsavdelingen for eldre og sosiale tjenester). Informantene på operativt nivå opplever dette som problematisk. De uttrykker bekymring for hva som vil skje når prosjektmidlene tar slutt, da særlig med tanke på det behovet prosjektstillingene dekker. Et annet problem som nevnes er at usikkerhet omkring prosjektenes varighet gjør det vanskelig med

³⁵ På Sletteløkka flytter 25 prosent årlig ifølge en informant.

langsiktig planlegging – en tvinges til å jobbe og planlegge ut i fra en kort prosjekthorisont.

Et annet problem er at det er stor fare for at den kompetansen de prosjektansatte bygger seg opp gjennom sitt arbeid vil ”forsvinne” når prosjektmidlene tar slutt. Når så mye av arbeidet gjøres gjennom prosjektstillinger blir det ekstra viktig å sikre at kompetansen og kunnskapen spres blant de ansatte og forankres i organisasjonen. Et mer overordnet poeng er at gode grunner taler for å holde antallet prosjektstillinger på et lavt nivå.

Useriøse private utleiere

Opphopning av (bolig)sosiale problemer har vært en stor utfordring de seneste årene i bydel Bjerke (Asplan Viak 2009; Bydel Bjerke 2011; Oslostatistikken 2008). En viktig årsak til dette er Fredensborg eiendomsselskap og selskapets ti blokker i Sinsenveien 56-74 bestående av 474 leiligheter til utleie. I 2006 bodde det 22 sosialhjelpsmottakere der, tre år senere var tallet økt til 300 personer (Tangvald-Pedersen 2010). Det hjalp ikke at bydelen sluttet å sende folk i bydelen som trengte bolig til Sinsenveien, fordi andre bydeler fortsatte. Resultatet var (og er) en voldsom opphopning av sosiale problemer innenfor et lite område (Asplan Viak 2009; Bydel Bjerke 2011). Mye negativ medieomtale våren 2010 og press fra bydelsadministrasjon og -utvalg gjorde at Byrådet i sommer sendte ut en oppfordring om at det ikke skal sendes flere sosialklienter til Sinsenveien. Videre ga byrådet v/EST særskilte midler til et boligsosialt prosjekt som skulle ha et særlig fokus på Sinsenveien, fire prosjektstillinger ble opprettet. Målet er at beboerne i Sinsenveien skal hjelpes til bedre boligtilbud. Prosjektarbeiderne skal aktivt bistå barnefamiliene og andre vanskeligstilte med å fremskaffe alternative bo tilbud. Prosjektet skal drive tett sosialfaglig oppfølging av enkeltbrukere og igangsette aktuelle tiltak knyttet til bolig, booppfølging og aktivisering.

Tilfelle Sinsenveien illustrerer godt noe som er et problem for flere av Groruddalsbydelene (særlig Stovner): store private utleiere som gjennom sin utleievirksomhet skaper stor opphopning av sosiale problemer. En informant sa det slik:

Dilemmaet er at de utleierne som synes at det er greit å ta imot leietakere med all salgs problemer egentlig ikke

bør gjøre det, mens de som burde gjøre det ikke gjør det.

Et annet problem ved dette som ble trukket frem av en informant på strategisk nivå var at kommunens kriteriesystem gir noen effekter ved flytting som gjør det økonomiske planleggingsarbeidet vanskelig. Økt økonomisk støtte til bydelen slår først inn året etter flytting, og for å få den støtten må bydelen dokumentere at det er tilflytting av sosialhjelpsmottakere som er den faktiske årsaken – noe som oppleves som en ressurskrevende jobb.

Ytre forholds betydning

Med ytre forhold menes faktorer som virker inn på det boligsosiale feltet og samtidig ligger helt, eller i stor grad, utenfor bydelens kontroll – det vil si, bydelen har ingen eller liten mulighet til å *endre* disse forholdene. Flere ytre forhold og deres negative innvirkning på det boligsosiale feltet var gjengangere i informantintervjuene. To forhold er allerede nevnt: en lite nyansert boligmasse og mangel på kommunale boliger (jf 3.2.2).

Informantene pekte også på andre ytre forhold som er av stor betydning for det boligsosiale feltet i bydelen. En av disse var en generell skepsis blant utleieryere overfor sosialklienter og andre i en vanskelig situasjon med behov for bolig. En del viser skepsis til å leie ut til innvandrere, og mange utleieryere blir skeptiske når de ser at de potensielle leietakerne stiller med depositumsgaranti. Et annet punkt som flere av informantene trakk frem var utleiemarkedet og hvordan konjunktursvingninger på leiemarkedet har stor innvirkning for bydelens boligsosiale arbeid. I forlengelsen av dette pekte to av informantene også på endringen av Borettslagslova fra 2008 som gir borettslaget hjemmel til å kreve fravikelse av beboer, som i praksis har gjort det enklere for borettslag og kaste ut beboere i kommunale boliger (jf Borettslagslova § 5-23³⁶). Et siste punkt av ytre forhold som ble nevnt var støyen fra Trondhjemsveien og mangelen på støyreducerende tiltak. Det er noe som har stor innvirkning på bomiljøet samtidig som det ligger utenfor bydelens ansvarsområde.

³⁶ § 5-23 sier at dersom andelseieren oppfører seg: ”slik at det er fare for øydelegging eller vesentleg forringing av eiedommen, eller slik at det er til alvorleg plage eller sjenanse for andre brukarar i eiedommen, kan laget krevje fråviking frå bustaden etter tvangsfullbyrdelsesloven kapittel 13.”

De ytre forholds betydning drøftes mer inngående i kapittel 6, herunder om markedets betydning kapittel 6.3.

3.4.2 Muligheter

Det er hevet over tvil at bydelene, inkludert bydel Bjerke, står overfor store utfordringer i sitt boligsosiale arbeid. Utfordringene var også et tilbakevendende tema i våre møter med informantene. Men det ble også snakket om muligheter. Her vil vi nevne to konkrete ting. En tredje ting som ble trukket frem i positive ordelag var de som jobbet med booppfølging. Dette utdypes ikke videre i dette kapitlet da det er behørig beskrevet i bydelskapitlet om Alna og Grorud. I kapittel 6 og 7 vil vi gjennom en drøfting peke på hvilke mer generelle muligheter bydelene har i det boligsosiale arbeidet.

Et punkt som ble trukket frem var å omdisponere eksisterende boligmasse. Et konkret eksempel på dette er omleggingen av VeitvetLinderud eldrecenter, som den første januar i år ble omgjort til et nærmiljøcenter med tilbud og aktiviteter til et bredere publikum. En viktig grunn til dette var at andelen over 70 år på Veitvet har gått kraftig ned det siste tiåret og behovet for eldrecenter er ikke lenger det samme. Som vist i kapittel 3.2.1 har det skjedd et generasjonsskifte i bydelen, noe som gir en endring i befolkningens (bolig)behov. Omdisponering av eksisterende boligmasse kan være en kostnadseffektiv måte å skape et bedre samsvar mellom boligmassen og befolkningens behov. Forutsetningen er naturligvis at bydelen sitter på boligmasse som er ”utdatert” i forhold til befolkningens behov, slik tilfelle i en viss forstand var med VeitvetLinderud senter.

De pågående byggeplanene på Økern hvor det snakkes om ca 5.000 nye boliger kan i prinsippet representere både en mulighet og en utfordring. Mulighet i den forstand at 5.000 nye boliger i teorien kan gjøre mye med de overordnede boligsosiale utfordringene bydelen står overfor (les: få kommunale boliger, og en lite nyansert boligmasse). Helt konkret kunne x antall kommunale boliger i form av ettromsleiligheter og store fireromsleiligheter gi en bedre sammensetning av boligmassen generelt og boliger for vanskeligstilte spesielt (se også 7.1). Samtidig er det slik at det politiske ansvaret for reguleringen av Økern-området ligger til bystyre og byrådet. Det kan derfor være

en utfordring for bydelen å vinne frem med sitt syn overfor det politiske lederskapet i Oslo, og en av lokalpolitikere vi snakket med omtalte også utbyggingsplanene som en *kjempetfordring* (se også 6.3.3). På den annen side viser tilfelle Sinsenveien (se 3.4.1) at press og lobbying over tid overfor bystyre og byråd kan gi resultater.

3.5 Samarbeid

Hvordan fungerer samarbeidet mellom de ulike instansene internt i bydelen, mellom bydelen og andre instanser og på hvilke områder og med hvem bør det etableres samarbeid, eventuelt videreutvikle eksisterende samarbeid?

Å gi uttømmende svar til disse omfattende spørsmålene, i den grad det er mulig, lar seg ikke gjøre innenfor rammene av dette prosjektet. Det vi derimot kan si noe om er hvordan informantene opplever at eksisterende samarbeid fungerer og på hvilke områder og med hvem de mener det bør etableres samarbeid. Våre vurderinger knyttet til dette drøftes også i kapittel 6.5.

3.5.1 Internt i bydelen

Bydelen har opprettet *Bomiljøforum* som er ment å være et samlingspunkt for ulike aktører hvor siktemålet er å finne måter å få til praktisk samarbeid på tvers av enheter og sektorer. De møtes omtrent en gang i måneden, og der møter: Boligkontoret, booppfølgerne, boligfremskafferne, Sosialtjenesten, Leieboerforeningen, Obos, uteteamet og nærmiljøarbeiderne på Veitvet-Sletteløkka. Informantene vi har snakket med er godt fornøyd med forumet, men det etterlyses en form for fullmakt til de som møter i forumet. Det ville gjort forumet mer handlekraftig med tanke på å finne de gode løsningene.

Da intervjuene ble gjennomført var det gått nesten to år siden bydelens omorganisering hvor blant annet Boligkontoret ble flyttet ut av Sosialtjenesten og over til Søknadskontoret. Informantene på strategisk nivå virket ikke å ha noe særlig å utsette på organisasjonsendringen. På operativt nivå peker oppfatningene mer i negativ retning. Blant dem er erfaringen at det var enklere før fordi det da var lettere å innhente informasjon på tvers mellom

Boligkontoret og de andre enhetene i Sosialtjenesten, avstanden har blitt lenger. I 2010 opprettet Boligkontoret et eget publikumsmottak hvor brukere kan få direkte kontakt med en saksbehandler i åpningstiden. Her gis det veiledning og hjelp til bl.a. å fylle ut søknader. Det muliggjør en mer effektiv saksbehandling for Boligkontoret. Videre har det, ifølge Boligkontoret, medført en positiv respons både fra sosialtjenesten, som ser dette som en avlastning og fra publikum som føler det som en stor hjelp. Sammenlignet med intet publikumsmottak er det ikke rart om publikum føler dette er en stor hjelp. Hvorvidt publikum synes dagens ordning fungerer bedre enn hvordan det var før organisasjonsendringen er det vanskelig for oss å si noe om, og det var heller ingen av informantene som ga noen antydninger i den ene eller andre retningen.

På bakgrunn av intervjuene er vårt inntrykk at boligfremskafferene og boligkontoret har et nært og avklart samarbeid. De som får avslag hos Boligkontoret henvises til saksbehandler i Sosialtjenesten som igjen henviser til boligfremskafferene. Ved hjelp av et elektronisk system – Oskar – kan boligkontoret sjekke om de som søker om kommunal bolig allerede har vært i kontakt med boligfremskafferene. Søkere som har takket nei til et tilbud fra boligfremskafferene vil i utgangspunktet også få avslag hos Boligkontoret.

Den fysiske infrastrukturen og IT-systemer er ytre rammebetingelser som har betydning for hvor godt samarbeid fungerer. Et moment, i negativ retning, som ble nevnt i intervjuene var mangelen av en felles IT-løsning for boligforvaltningen. Etter det vi har forstått så har Boligkontoret i dag et manuelt behandlingssystem og det er manuelle rutiner for dialogen med BBY (ting ligger i excel-ark etc.). Det er langt fra ideelt, men vi har forstått det som at HEV har under utvikling et nytt saksbehandlingsverktøy for kommunale boliger (BIT-prosjektet). Målet er at dette også skal være et verktøy til forvaltning av innleide boliger. Prosjektet er ventet ferdigstilt i 2013.

3.5.2 Groruddalen

Sykehussektor-inndelingen legger en begrensning på mulighetene til bydelen for å samarbeide med de andre bydelene i Groruddalen. Bydel Bjerke tilhører Ullevål universitetssykehus, mens de tre

andre bydelene tilhører Ahus i Akershus. Av denne grunn så samarbeider bydelen med St. Hanshaugen og Nordre Aker (tilhører Oslo Universitetssykehus) på de tingene som faller inn under ”sykehussektoren”, herunder rus og psykiatri.

Boliger til folk med spesielle problemer, særlig rusproblematikk, nevnes av informanter både på operativt, strategisk og politisk nivå som noe det kunne være aktuelt å samarbeide med de andre bydelene i Groruddalen om. Sett i lys av forrige avsnittet kan en kanskje lure på om et slikt samarbeid er aktuelt. Bydelens administrative ledelse er tydelig på at den ikke ser på dette som noe hinder for å samarbeide med de andre bydelene i Groruddalen, Rusmiddeletaten, BBY og OBY om spesialiserte boformer selv om man vil bruke ulike sykehus ved en eventuell innleggelse. Ledelsen peker på at det er et behov for differensierte boformer fordi det er mange vanskeligstilte i uegnet bolig, for eksempel kan det være interessant å samarbeide om Flexbo-prosjekter. Videre vises det til de gode samarbeidsrelasjoner som er etablert gjennom Groruddalsatsingen og at Samhandlingsreformens inntreden (fra 1.1.2012) vil medføre at helseforetakene vil sentralisere og spesialisere seg mot rene behandlingsoppgaver og overlate til kommunen/bydelen å sørge for bolig og oppfølging i bolig. Bydelen er for tiden i gang med utredninger av bygg og tomter i bydelen og ønsker å se utviklingen av boformene i sammenheng over bydelsgrenser.

Flere av informantene på operativt nivå trekker frem viktigheten av at bydelene samarbeider om booppfølging og boligfremskaffing. Dels er de som jobber med dette ganske alene, og da oppleves et faglig nettverk som noe som vil være nyttig både i et lærings-øyemed (kompetanseutveksling) og i et integrerings-/tilhørighetsøyemed (erfaringsutveksling, debriefing m.v.). Boligfremskafferne har startet med månedlige møter, noe som oppleves som veldig nyttig. En informant foreslår å ha et felles kontor for booppfølgerne og boligfremskafferne i Groruddalen. Det for å løse noe av problemet med at boligfremskafferne ”går i hverandres beite”. Om et slikt kontor bør opprettes overlater vi til kommunen og bydelene selv å vurdere. Men vi argumenterer i denne analysen for at booppfølgingstjenesten bør videreutvikles faglig og at det arbeidet bør ha en forankring sentralt i kommunen, for eksempel hos HEV (se også 6.4.2).

3.5.3 Oslo kommune og andre

Hvor mye kontakt de forskjellige avdelingene og enhetene i bydelen har med kommunen sentralt, herunder kommunale etater og foretak varierer.

Med unntak av Boligbygg KF (BBY) var det begrenset hva informantene hadde å si om samarbeid med eksterne aktører – med et par unntak.

Samarbeidet med DPS ble trukket frem som positivt og velfungerende. Bydelen fikk nytt DPS i januar og dette samarbeidet oppleves så langt som bedre og mer velfungerende enn samarbeidet med gamle DPS.

Sosialtjenesten etterlyser et ukentlig møtepunkt med Ullevål sykehus, en form for prioriteringsmøte hvor aktuelle inn- og utskrivninger diskuteres og gjennomgås.

Når det gjelder BBY har informantene på strategisk nivå i hovedsak et negativt inntrykk. Det uttrykkes en oppgitthet over manglende engasjement og langdryge prosesser. En mer overordnet kritikk går på at bydelen opplever at dagens organisering med en bestiller utfører modell ikke fungerer godt, rapporteringslinjene er for lange og komplekse.

På operativt nivå er det mer begrenset med kontaktpunkter til BBY. Bydelen har formalisert en rutine med BBY når det gjelder klagesaker på beboere i BBYs boliger: Boligkontoret orienteres om alle klagesaker BBY får og vurderer i det enkelte tilfelle hvorvidt booppfølgeren bør trekkes inn for å gi bistand i den oppståtte konflikten. Dette har vi inntrykk av at fungerer per i dag.

3.5.4 Bydelspolitikk, ikke partipolitikk

For det lokalpolitiske nivået ble representant for både posisjon og opposisjon intervjuet. Et interessant funn i seg selv er at likheten i deres formuleringer og svar var heller regelen enn unntaket. Bydelsutvalgets (BU) reelle handlingsrom i bydelens boligsosiale arbeid oppfattes som svært begrenset. Det er først og fremst i prioriterings spørsmål – hva som skal gjøres først og sist – informantene opplever at BU har gjennomslagskraft. Videre synes de diskusjonene innad i BU har et konsensuspreg, de er stort sett

enige. Noe av forklaringen til det kan være deres begrensede handlingsrom – hadde BU hatt større handlingsrom er det grunn til å tro at diskusjonene ville vært mer kjennetegnet av konflikt enn hva som er tilfelle i dag. Et interessant moment er at informantene, på spørsmål om hva som veide tyngst hvis det var motstrid mellom partiet og bydelen i synet på en lokalsak, var at de begge svarte at bydelslojaliteten ville veie tyngst. En av politikerne begrunnet det med at: *Som BU-politiker er du ombudsmann for de som bor i bydelen.*

3.6 Oppsummering og veien videre

Hvor går så veien videre for bydelen, gjennom det boligsosiale utviklingsprogrammet (Boso), og det boligsosiale arbeidet mer generelt? Hva bør en jobbe med innenfor de hovedområdene som er oppgitt i kravspesifikasjonen til foranalysen? Her vil vi gi noen foreløpige oppsummerende betraktninger om dette i lys av bydelsgjennomgangen. De fem hovedområdene drøftes mer inngående i kapittel 6 og 7.

Generelt virket informantene positive til bydelens deltakelse i Boso. Men hvilke forventninger informantene hadde til Boso varierte noe. Variasjonen skyldtes først og fremst variasjon i kunnskap om hva Boso var for noe. Flere, særlig på operativt nivå, hadde svært begrenset kjennskap til Boso. Her kan det være verdt å nevne at intervjuene i Bjerke ble gjennomført før sommeren. Videre er det ikke grunn til å forvente at alle på operativt nivå hadde god kjennskap til Boso da intervjuene ble gjennomført. Samtidig tror vi det er viktig at programmet forankres nedover i organisasjonen, og at bydelen derfor prioriterer informasjonstiltak internt i organisasjonen i programmets startfase.

Fra strategisk nivå var det et håp om at bydelene gjennom Boso-programmet kunne få til en bedre dialog med de kommunale foretakene, herunder BBY og OBY. Tanken om å ha en referansegruppe for BoSo hvor de kommunale foretakene og sentrale etater (fortrinnsvis Rusmildeletaten og HEV) var representert ble sett på som et godt forslag. Det ble også uttrykt en viss utålmodighet med tanke på å ”rekke” neste års budsjett, at det derfor er viktig at en ikke bruker for lang tid på analyse i startfasen av Boso-programmet.

Foranalysen gir klar støtte til påstanden om at bydelen har for få kommunale boliger og store utfordringer knyttet til å skaffe egnede boliger til de som ikke kan bosettes i ordinære boliger (hentet fra kravspesifikasjonen, jf kapittel 3.1). Bydelen har en svært lav andel kommunale boliger i forhold til antallet husstander og samtidig som søknadspågangen var svært stor. Det indikerer et betydelig misforhold mellom hva bydelen kan tilby av kommunale boliger og det faktiske behovet. Dette gjelder særlig ettromsleiligheter – bydelen har per i dag 14 stykk og i 2009 registrerte bydelen 102 enslige som var uten eid eller leid bolig – og husstander som er store nok til å huse grupper på 7-8 personer. Hvis befolkningsveksten fortsetter å øke, og flyttemønstrene holder seg stabile er det grunn til å tro at behovet vil vokse, ikke minke, de kommende årene.

Som kapitlet har vist er det flere ytre forhold som gjør bydelens boligsosiale arbeid svært krevende: få kommunale boliger, lite nyansert boligmasse, fremleieproblematikken, useriøse private utleieryttere som skaper fortetting av sosiale problemer, negative holdninger blant utleieryttere som gjør det vanskelig for bydelen å fremskaffe boliger på det private leiemarkedet. Det ovennevnte kan i en viss forstand ses på som de ytre rammebetingelsene – det som setter rammene for bydelens handlingsrom og hva den rent faktisk kan oppnå (se også kapittel 6). Dette er rammebetingelser som virker inn på bydelens handlingsrom, og som viser at de beslutninger som fattes i kommunen sentralt ved bystyre og byråd og de kommunale foretak og etater har stor betydning for det boligsosiale feltet og hva bydelen kan iverksette av tiltak. Boso-programmet kan fungere som et forum hvor bydelen (og de andre Groruddalsbydelene) og kommunen kan diskutere hvordan den eksisterende kommunale eiendomsmassen skal utvikles. Arbeidet bør etter vår vurdering ha som mål å jobbe proaktivt (hvordan *bør* befolknings sammensetning være i bydelen, regionen og kommunen), ikke bare reaktivt (hvilke boligbehov har dagens befolkning).

Hvordan skal bydelen fremskaffe flere og mer egnede boliger med og uten tjenester spør bydelen i kravspesifikasjonen.

Boligfremskafferne spiller her en viktig rolle, og er et fagområde som, etter vår oppfatning, bør videreutvikles. Vårt inntrykk er at boligfremskafferne per i dag i en viss forstand er overlatt til seg selv. Å integrere funksjonen i resten av organisasjonen, sikre at

kunnskapen og kompetansen som ”sitter i hodene” forblir i bydelen og en videreutvikling av fagområde tror vi vil være fornuftig. Et annet mulig innsatsområde er å vurdere om bydelen i fellesskap med de andre bydelene skal etablere noen boliger for de spesielt vanskeligstilte.

Booppfølging er en viktig innsatsfaktor for å stabilisere bomiljøet i utsatte områder. Fagområdet bør videreutvikles, og her tror vi kommunen sentralt bør trekkes inn. Gjennom Groruddalsatsingen har bydelene, inkludert Bjerke bydel, opparbeidet seg kompetanse og kunnskap om konkrete nærmiljøtiltak i utsatte områder. Disse erfaringene og den kunnskapen bør trekkes inn i boso-programmet. Disse punkter diskuteres nærmere i kapittel 6 og 7 (se særlig 6.4, 7.3 og 7.4).

Når det gjelder de boligøkonomiske virkemidlene mener vi det ville være fordelaktig om startlån og tilskudd til kjøp av bolig kunne benyttes på tvers av kommunegrensene. På den måten kunne bydelen jobbe strategisk ved å forsøke å hjelpe folk til å kjøpe bolig i randkommunene, og på den måten få en større spredning av de vanskeligstilte. En slik ordning er ikke problemfri og er uansett ikke opp til bydelen å avgjøre. Dette tas opp igjen i kapittel 7.2. I lys av bydelenes noe varierende bruk av de boligøkonomiske virkemidlene tror vi det kan være fornuftig om bydelene jobber for å få en mer felles praksis i tildelingen av de boligøkonomiske virkemidlene gjennom erfaringsutveksling, for eksempel i Boso-programmet (se også kapittel 6.6 og 7.2).

Til slutt vil vi bemerke viktigheten av at boligkontoret og Nav har et nært og godt samarbeid. Dette blir særlig viktig når boligkontoret, etter omorganiseringen, nå ligger utenfor Nav.

4 Grorud

4.1 Innledning

Kravspesifikasjonen til foranalysen listet opp fem hovedområder som foranalysen skulle analysere. Videre ga bydelene noen underpunkter innenfor tre av de fem hovedområdene som de ønsket å få belyst. Bydel Grorud la vekt på følgende hovedområder og underpunkter:

Egnede boliger for vanskeligstilte

Bydel Grorud har nær 600 kommunale boliger med beboere som har ulike utfordringer og behov.

- Hvordan forvalter Bydel Grorud de kommunale boligene?
- Er det en sammenheng mellom tildeling av kommunal bolig og opphopningsproblematikk og bør og kan bydelen øke gjennomstrømmingen i de kommunale boligene?

Tilgjengelige boligvirkemidler (berunder økonomiske boligvirkemidler)

Bydel Grorud har identifisert at levekårsutfordringene i bydelen er konsentrert om bestemte geografiske områder.

- Hvordan kan Bydel Grorud benytte de boligøkonomiske virkemidlene mer strategisk og med sikte på å bedre kvaliteten på bo- og nærmiljøene i de mest levekårsutsatte områdene?

Kompetanse, læring og utvikling og ny kunnskap på feltet

De boligsosiale virkemidlene er organisert i ulike avdelinger og tjenester i Bydel Grorud.

- Hvilket potensial er det for å arbeide mer helhetlig og koordinert med vanskeligtilte på boligmarkedet i Bydel Grorud?

I det følgende gis en beskrivelse av bydelens befolknings-sammensetning og boligmasse (4.2) og bydelens overordnede organisering (4.3). Videre gis en nærmere beskrivelse av bydelens boligsosiale arbeid (4.4) med fokus på hvilke utfordringer bydelen står overfor og hvilke muligheter bydelen har. Derne ser vi på dagens samarbeidsrelasjoner internt i bydelen, med de andre Groruddalsbydelene og kommunen sentralt (4.5). Avslutningsvis trekker vi frem noen hovedpunkter fra gjennomgangen, gir en kort drøfting av noen av punktene fra kravspesifikasjonen (gjengitt over) og ser fremover mot bydelens deltakelse i BoSo (4.6). En mer utførlig drøfting av de fem hovedområdene for foranalysen gis i kapittel 6 og 7.

Beskrivelsene av bydelens befolknings-sammensetning og boligmasse baserer seg på det tallmaterialet som vi har hentet inn, samt det som kom ut av bydelens egen kartlegging når de lagde Boligsosial handlingsplan. Beskrivelsene av bydelens boligsosiale arbeid, inkludert samarbeid med andre, baserer seg i hovedsak på intervjuer med nøkkelinformanter, men også dokumentasjon innhentet fra skriftlige kilder. Vi intervjuet representanter for strategisk og operativt nivå, totalt ni personer. Intervjuene ble gjort i slutten av august over to dager.

4.2 Befolkningssammensetning og boligmasse

4.2.1 Befolkningssammensetning

Demografi

Bydel Grorud har 26 291 innbyggere (per 1.1.2011) fordelt på 12 589 privathusholdninger. Andelen familiehusholdninger (definert som fire personer eller mer) er vel fem prosentpoeng høyere enn Oslo-gjennomsnittet (jf tabellene 1 og 2 og figur 7, Vedlegg 1). Innvandrere og personer født i Norge med to innvanderforeldre utgjør 42 prosent av befolkningen som er godt over Oslo-gjennomsnittet på 28 prosent. Forskjellen er klart størst for gruppen under 16 år hvor innvanderne utgjør over halvparten av

befolkningen i bydel Grorud (jf tabell 4, Vedlegg 1). Økningen i antall innvandrere har vært markant det siste tiåret, særlig gjelder det for gruppen ikke-vestlige innvandrere som i perioden 1997-2007 hadde en befolkningsvekst på 124 prosent (Oslostatistikken 2008:38). Vekstraten for innvandrerbefolkningen har vært relativt stabil det siste tiåret (Bydel Grorud 2010:4).

Sosioøkonomiske forhold

Bydelen skårer dårligere enn Oslo-gjennomsnittet på alle sosioøkonomiske indikatorer som Oslo-statistikken anvender. Videre ligger bydelen likt eller dårligere enn gjennomsnittet i Groruddalen (Oslostatistikken 2008:46). Bydelen skårer dårligst av alle Groruddalsbydelene på ”andelen bosatte berørt av sosialhjelp, hovedperson pluss familie”, hvor bydelen har en andel på 8,8 prosent, som er betydelig høyere enn Oslo-gjennomsnittet på 5,4 prosent (jf tabell 7, Vedlegg 1).

Når det gjelder sysselsetting ligger bydelen litt lavere enn byen generelt, yrkesfrekvensen er ca tre prosentpoeng lavere enn Oslo-gjennomsnittet uavhengig av kjønn, mens andelen helt arbeidsledig eller på tiltak er noe høyere i Grorud (8,6 prosent) enn Oslo-gjennomsnittet (5,9 prosent)(jf figur 9 og 10, Vedlegg 1). Sammenligner en med Oslo-gjennomsnittet har sysselsettingen vært høyere blant innvandrerne på Grorud, mens den har vært lavere for nordmenn på Grorud de seneste årene (Bydel Grorud 2010:10). Også langs utdanningsdimensjonen skårer bydelen dårlig, andelen med høyere utdanning er mye lavere enn for Oslo-gjennomsnittet. Største forskjellen er blant nordmenn: i bydel Grorud er andelen nordmenn med høyere utdanning 23 prosent, som tilsvarer halvparten av Oslo-gjennomsnittet (jf figur 11, Vedlegg 1).

4.2.2 Boligmassen

Bydel Grorud har 601 kommunale boliger hvorav 523 er eid, mens de resterende er innleid (Kostra). Disse ligger spredt rundt i hele bydelen, men med en fortetting rundt Romsås senter, Ammerudlia borettslag på Ammerud og Trondheimsveien 387 på Kalbakken. Bydelens boligmasse mer generelt er preget av mye blokkbebyggelse – ser en på delbydelsnivå er konsentrasjonen av blokkbebyggelse høyest i delbydelene Romsås (tilnærmet hundre prosent

blokkbebyggelse) og Nordtvedt (Guttu m.fl. 2008:30). Sammenlignet med Oslo-gjennomsnittet har bydelen noen færre privat-husholdninger med kun en beboer (ca fire prosentpoeng) og tilsvarende flere privathusholdninger med fire personer eller flere (ca fire prosentpoeng) (jf figur 7, Vedlegg 1).

På trangboddhet skårer bydelen lavere enn gjennomsnittet i Groruddalen, men høyere enn Oslo-gjennomsnittet (Oslostatistikken 2008:34). For bydel Grorud gjelder trangboddheten først og fremst Romsås, men også noe i delbydelene Grorud, Ammerud og Rødtvet (Guttu m.fl. 2008:38).

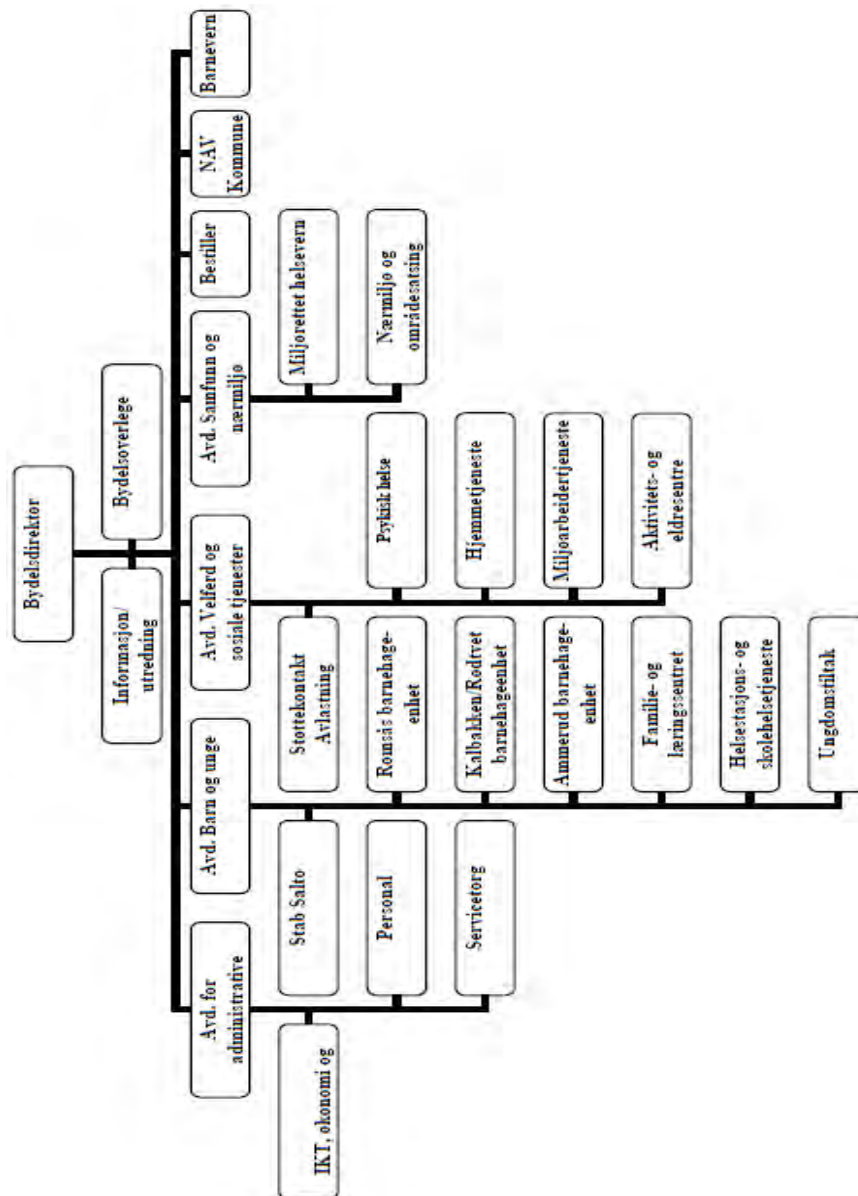
Bydelens boligsosiale handlingsplan peker på et sammensatt boligbehov i bydelen: ”For noen grupper vil det være hensiktsmessig med en stor grad av integrering i ordinære bomiljø, mens det for andre grupper vil være hensiktsmessig med mer avskjermede bomiljø i fellesskap med andre i tilsvarende gruppe”. Angående bydelens boligmasse var det særlig to ting som gikk igjen i intervjuene:

- bydelen har for få kommunale boliger
- bydelens boligmasse er for lite differensiert i forhold til brukernes boligbehov

Informantene peker på flere negative konsekvenser av dette. Bydelen har per i dag 16 boliger til rus og psykiatri som ifølge informantene er for lite, bydelen ”tvinges” til å plassere de to gruppene (rus og psykiatri) sammen med hverandre og det fortelles historier om folk som har klart å slutte med rus for så å begynne igjen etter å ha havnet i en av de 16 nevnte boligene. Et annet problem er at bydelen ikke har noe sted å akutt plassere folk, dermed ”tvinges” den ut på hospitsmarkedet. Å kun forholde seg til de private døgnovernattingstilbud som kommunen har en kvalitetsavtale med er, ifølge en informant på strategisk nivå, umulig da disse ikke har nok ledige plasser i forhold til bydelens faktiske behov. Kommunerevisjonens gjennomgang av bruken av private døgnovernattingstilbud tidligere i år gir klar støtte til påstanden (Kommunerevisjonen 2011). Resultatet er at bydelen blir nødt til å bruke hospitser som er ”svartelista” (Slettholm 2011).

4.3 Bydelens organisering

Figur 4.1 Bydel Groruds organisasjonsstruktur



Organisasjonskartet på forrige side (jfFigur 4.1) viser hvordan bydelen er organisert. Øverst er bydelsdirektøren som er øverste administrative leder. Bydelsdirektøren styrer bydelen sammen med en ledergruppe bestående av totalt fem personer. Ved siden av å lede de ulike avdelingene er bydelsdirektøren administrasjonens kontaktpunkt i dialogen mellom administrasjonen og bydelsutvalget som er det øverste politiske nivået i bydelen.

Ledergruppen har ledermøter annenhver uke med avdelingslederne for de respektive avdelingene, med ett unntak. De tre enhetene lengst til høyre i kartet over – bestiller, NAV kommune og Barnevern – ledes av hver sin seksjonsleder. Disse rapporterer direkte til bydelsdirektøren og har eget ledermøte med bydelsdirektøren.

Avdelingen SON er sentral med tanke på styringen av bydelens deltakelse i det boligsosiale utviklingsprogrammet, mens enhetene bestiller og NAV kommune, sammen med psykisk helse, er de enhetene som er mest sentrale med tanke på de boligsosiale virkemidlene. Men det er også flere andre enheter med arbeidsoppgaver som på ulikt vis og omfang berører det boligsosiale feltet.

4.4 Nærmere om det boligsosiale arbeidet

Bydelen laget i 2009 en boligsosial handlingsplan for perioden 2009-2014. Bydelens ambisjon med handlingsplanen var å få kartlagt status for bydelens boligsosiale arbeid, utarbeide noen strategier for hvordan bydelen kan bli bedre, herunder sette opp tiltak og mål, få en strategisk tenkning rundt dette og å få kompetansemidler gjennom søknad til EST om kompetansehevingsmidler. Nå to år senere er status, ifølge bydelen selv, at handlingsplanen i liten grad er blitt fulgt opp som i hovedsak skyldes mangel på midler.³⁷

Avdeling for samfunn og nærmiljø (SON) har hovedansvaret for styringen av bydelens deltakelse i det boligsosiale utviklingsprogrammet og har sånn sett en viktig funksjon i det boligsosiale

³⁷ Et unntak er tiltaket om boliger til personer med psykiske lidelser (punkt 5.2.1c i handlingsplanen).

arbeidet. Ledelsen av den bydelsoppnevnte styringsgruppen til Boso-programmet er lagt til avdelingslederen for SON og programleder-stillingen er også lagt inn under SON.

Mange av de sentrale funksjonene i det boligsosiale arbeidet ligger under *NAV kommune*. Der finner en boligkontoret som har ansvaret for tildeling av kommunale boliger, saksbehandlerne som behandler søknader om boligøkonomiske (og andre økonomiske) virkemidler, booppfølgerne og boligfremskafferne. Alle disse funksjonene ligger inn under en og samme avdeling i NAV kommune - Oppfølgingsavdelingen.³⁸ NAV kommune består av to avdelinger til: Publikummottaket og Arbeid og trygd.

Bestillerenheten vurderer hvorvidt brukerne skal få den/de tjenester vedkommende har søkt vedtak om, det kan være alt fra barnehageplass til hjemmetjeneste. I denne sammenheng er det ansvaret for tildelingen av de kommunale omsorgsboligene som er det sentrale – vedtak fattes normalt på *Boligmøte* hvor representanter fra NAV kommune og Bestillerenheten møter (se også 4.5.1). Etter at vedtak er fattet går saken til NAV kommune for videre behandling.

Enheten *Psykisk helse* har ansvaret for psykisk oppfølging overfor de beboerne i bydelen som har et slikt behov, per i dag er det snakk om ca 90 personer. Psykisk oppfølging kan blant annet innebære individuell oppfølging og samtaler, å stimulere den enkelte til bedringsprosesser, eller gi bistand til å lage struktur i hverdagen. Hva den psykiske oppfølgingen består i vil noen ganger grense over til booppfølging. I tillegg har enheten ansvaret for de bemanna boligene på Romsås – per i dag utgjør det 16 personer i 16 leiligheter – hvor det er beboere med rus og/eller psykiatriproblemer.

Bydelen står overfor mange utfordringer i sitt boligsosiale arbeid. I de neste to underkapitlene redegjør vi nærmere for de utfordringene som i noen eller stor grad gikk igjen i våre informantintervjuer (neste avsnitt) og hvilke muligheter som ble trukket frem av informantene (side 85).

³⁸ Formelt ligger de to boligfremskafferne direkte under seksjonslederen fordi de er på prosjektmidler.

4.4.1 Bydelens utfordringer

Brukerne har (for?) høye forventninger

Vi snakket med flere som, på ulikt vis, hadde en jobb hvor en del av den bestod i å tildele, eller hjelpe folk med å få seg, bolig. Noe som gikk igjen i intervjuene med disse var at de som søkte om bolig/hjelp til å skaffe bolig, hadde høye krav og forventninger – urimelig høye ifølge våre informanter. Det var ikke uvanlig at brukerne takket nei fordi boligen etter deres mening ikke var tilfredsstillende. ”Feil” lokalisering er en gjenganger. Ifølge informantene ønsker brukerne en bolig i sentrum (særlig gjelder dette enslige) eller i bydelen (ofte barnefamilier), mens en bolig langt fra sentrum eller i en av nabokommunene ikke oppleves som interessant.

Dette vanskeliggjør bydelens arbeid med å skaffe de som trenger det en bolig. Det primære fokuset for bydelen må være om boligen er *egnet* for brukeren(e), og videre ikke gi brukerne falske forhåpninger. Her er det viktig at boligfremskafferne og Boligkontoret er samkjørte, og det er videre viktig at saksbehandlerne på Nav, Bestillerenheten og andre har en god forståelse av hva brukerne som søker om kommunal bolig kan forvente seg. De kan, gjennom sin kontakt med brukerne, i en viss grad påvirke brukernes forventninger. En informant mente at det lå et forbedringspotensial her.

”Selvstendigjøring”

Flere av informantene, både på operativt og strategisk nivå, snakket om at en viktig del av deres arbeid, og bydelens boligsosiale arbeid mer generelt, er å selvstendigjøre brukerne – forberede og hjelpe dem over i egen bolig. Flere av informantene trakk frem to forhold som gjør den jobben vanskelig: en udifferensiert boligmasse og lange boligkontrakter.

Omsorgstrapp og boligtrapp ble nevnt av flere. For å bruke trappemetaforen: den udifferensierte boligmassen medfører at trappene har for få trinn, mange av trinnene mellom nederste trinn (døgnbemanna boliger) og øverste trinn (egen bolig) mangler per i dag. For de fleste beboere i døgnbemanna bolig er en direkte overgang til egen bolig lite sannsynlig. Flere av informantene pekte på behovet for boliger med begrenset bistand som en

nødvendighet for å kunne unngå at denne beboergruppen blir avhengig av kontinuerlig tilgang på bistand. Et annet viktig moment i forlengelsen av dette er oppfølgingstjenester overfor disse beboerne. Bydelens fire booppfølgere spiller en viktig rolle her, i tillegg til oppfølgingen som gjøres av de enkelte tjenesteenhetene som for eksempel Psykisk helse. En informant oppsummerte poenget på følgende måte:

Bolig med 24 timers service skal ikke vare hele livet ut. Vi må bevisstgjøre både beboerne, boppfølgere og andre på dette. Det må være målet. Det er en fare for institusjonalisering av brukerne, at de bor "fast".

Flere informanter både på strategisk og operativt nivå pekte på at kommunens praksis med treårige leiekontrakter for kommunale boliger er et problem. Begrunnelsen var todelt. Det første gikk på at det er noen beboere som det er knyttet så mye problemer med (for eksempel rus) at bydelen ønsker å flytte på dem. Dagens husleielov kombinert med de treårige leiekontraktene gjør det svært vanskelig, noe som informantene pekte på som svært uheldig. Det andre gikk på at leiekontraktene: *kan fungere som hvilepute noen ganger*. En del beboere virker tilfreds med å bo i kommunal bolig og det ble pekt på at dagens ordning ikke gir denne beboergruppen noen insentiver for å flytte på seg. En informant mente derfor at det burde, i tillegg til kortere leiekontrakter, innføres en maksimumsgrense på botid i kommunal bolig:

Problemet er at folk belønnes for å ikke gjøre noe, kommunal bolig er en belønning fordi det er det folk vil ha.

Vi er enig i at en må jobbe for å unngå institusjonalisering. Samtidig synes vi at vi her kan ane et noe uheldig perspektiv i synet på hvilken funksjon den kommunale boligen har for folk. Tematikken tas opp igjen og drøftes i kapittel 6.3.4.

ATB-problematikken

ATB (tidligere UFB) står for administrativt tildelt bolig og refererer til personer som ikke har adrestitilhørighet i Oslo, men som oppholder seg i byen og trenger bopel. Disse blir fordelt mellom bydelene etter fødselsdato. Dette gjør bydelene selv, det vil si; de henviser til rett bydel som har ansvaret for den aktuelle fødselsdatoen.

Den første og den attende er bydel Grorud sine datoer. Men flere av informantene var av den oppfatning at den første i måneden ikke er helt som de andre datoene i måneden. Dette ble begrunnet med at nyankomne flyktninger som mangler papirer, eventuelt står uten registrert fødselsdato i sine identifikasjonspapirer tidligere ble registrert med datoen den første januar. En av informantene på strategisk nivå viste til at bydelen har gjort egne undersøkelser som tyder på at ordningen fører til en skjev fordeling av nyankomne flyktninger mellom bydel Grorud og de andre bydelene. Første halvår i år hadde bydelen 46 på døgnovernattingstilbud. Tjue av disse var født den første, tre var født den attende, mens resten var født på de andre datoene. Vi har ikke hatt mulighet til å etterprøve disse opplysningene, men gitt at tallene er korrekte så kan det indikere en viss sammenheng mellom datoen den første og omfanget i bydelens bruk av døgnovernattingstilbud. Samtidig er det slik at nyankomne flyktninger ikke lenger registreres med fødselsdato ”første i første”, jf Forskrift for folkeregistrering § 2-3, tredje avsnitt. Dermed vil den eventuelle negative effekten for bydelen av å ha datoen den første gradvis avta.

Ytre forholds betydning

Med ytre forhold menes faktorer som virker inn på det boligsosiale feltet og samtidig ligger helt, eller i stor grad, utenfor bydelens kontroll – det vil si, bydelen har ingen eller liten mulighet til å *endre* disse forholdene. Flere ytre forhold og deres negative innvirkning på det boligsosiale feltet var gjengangere i informantintervjuene. To forhold er allerede nevnt: en lite nyansert boligmasse og mangel på kommunale boliger (jf 4.2.2). Informantene pekte også på andre forhold som er av avgjørende betydning. En av disse var en generell skepsis blant utleiery til sosialklienter og andre i en vanskelig situasjon med behov for bolig. En del viser skepsis til å leie ut til innvandrere, og mange utleiery blir skeptiske når de ser at de potensielle leietakerne stiller med depositumsgaranti. Et annet punkt som mange trakk frem var boligmarkedet. Lave boligpriser i flere områder av bydelen skaper fortetting av sosiale problemer, noe som gir bydelen store utfordringer. De ytre forholds betydning drøftes mer inngående i kapittel 6, herunder om markedets betydning kapittel 6.3.

4.4.2 Muligheter

Noe som går igjen i intervjuene, og som også var et inntrykk vi satt igjen med etter dialogkonferansen, er at informantene synes det er vanskeligere å peke på muligheter som bydelene har sammenlignet med hvilke utfordringer bydelen har. Det er ikke så rart ettersom utfordringene er noe som ”er der”, mens eventuelle muligheter er noe som ”kunne vært”. En annen forklaring er at det begrensede handlingsrommet som bydelene faktisk har, sammenlignet med for eksempel en middels stor norsk kommune, gjør det vanskelig å peke på konkrete muligheter.

Når det er sagt så var det to ting som mange av informantene nevnte. Det var booppfølging og boligfremskaffing, særlig førstnevnte ble trukket frem som en viktig og nyttig ressurs av mange.

Booppfølgerne: portåpnerne til systemet

Bydel Grorud har vært i front i å utvikle booppfølging som et eget fagområde og en del av bydelens tjenestetilbud. Bydelen har siden 2007 hatt fire personer ansatt som booppfølgere, de første tre årene var det finansiert på prosjektmidler, siden er det finansiert med ordinære budsjettmidler. I 2010 ble tjenesten utvidet ved at bydelen, vha prosjektmidler fra Husbanken og Fylkesmannen, opprettet en egen stilling med ansvar for boligfremskaffing spesielt. I dag utgjør denne tjenesten 1,5 årsverk i bydelen – alt er finansiert med prosjektmidler. Samlet viser dette at bydelen har satset aktivt på booppfølging og boligfremskaffing og anser det som en viktig del av sitt boligsosiale arbeid.

Våre informanter er gjennomgående positive til booppfølgernes funksjon og rolle, og det vises til at de spiller en viktig rolle i det boligsosiale arbeidet. Ting som ble trukket frem var at de avlaster saksbehandlerne på Nav samtidig som at de gjør det enklere for saksbehandlerne å forstå bakgrunnen for sakene de behandler. Booppfølgerne fungerer som et bindeledd mellom resten av bydelens tjenesteapparat og dets virkemidler/støttefunksjoner på den ene siden og brukerne på den andre. Brukerne er en sammensatt gruppe men en fellesnevner for mange av dem er at det å fremme sin sak og sine behov overfor bydelen (og andre) oppleves som en stor utfordring, nærmest som en barriere. Årsakene varierer men det kan for eksempel være språkproblemer

eller sosial angst. For disse har booppfølgerne en viktig funksjon – som en informant sa det: ”de fungerer som portåpneren til systemet”. På den annen side kan de kvalitetssikre de behovene som brukerne melder inn til Nav og andre på en bedre måte enn saksbehandlerne har kapasitet til på grunn av andre presserende oppgaver. Som en informant sa det: ”de menneskeligjør søkerne”.

I et bydelsinternt notat hvor de beskriver egne arbeidsoppgaver nevnes en rekke ulike oppgaver innenfor temaene: Sosialt og kulturelt, Praktisk, Økonomisk, Juridisk, Koordinering og samarbeid, Konflikter i bomiljøet (Bydel Grorud 2009c). Det er med andre ord snakk om en svært bred oppgaveportefølje – spissformulert så kan det synes som det ikke er den ting som ikke potensielt kan falle inn under booppfølgerens arbeidsområde. Bydel Grorud har dog gjort en formell avgrensning: for å kunne få bistand fra booppfølgerne må du ha en saksak hos Nav. Tre av booppfølgerne er sosionom av utdanning, mens den siste har helsefaglig utdanning med erfaring fra sykehus og hjemme-sykepleie. Ved hjelp av midler fra Husbanken har flere av dem tatt etterutdanningskurs ved høyskoleinstitusjoner³⁹, samt noen kurs i regi av HEV.

Boligfremskaffing: booppfølgerens ”lillebror”

Mye av booppfølgerens tid gikk tidligere til å bistå folk som trengte en bolig. Det er et tid- og ressurskrevende arbeid. I løpet av 2010 lyktes bydelen med å få prosjektmidler til en stilling med boligfremskaffing som et særskilt ansvarsområde. Boligfremskafferne utgjør i dag et og et halvt årsverk, alt er finansiert med prosjektmidler. Boligfremskafferne oppleves av informantene som en god ressurs i det boligsosiale arbeidet. Å bistå brukerne med å skaffe seg bolig er en del av sosialkonsulentene på NAV sin oppgaveportefølje. Men ifølge dem vi har snakket med, er det en oppgave de følger opp i liten grad. Det er ikke på grunn av manglende vilje, men på grunn av mangel på ledig tid. Flere av informantene viste til at boligfremskaffing er en krevende oppgave som tar mye tid. Dette har sammenheng med at det er mange som har et stort behov for hjelp med å skaffe seg en bolig. Derfor har

³⁹ Alle har fullført kurset ”Boligsosialt arbeid – rus og psykiatri”, tre har tatt kurset ”Kommunal boligpolitikk” – alt med støtte fra Husbanken. To tar for tiden en master i Sosialt arbeid. En har fullført videreutdanningen innen rusfeltet, MARTA, samt tatt et kurs i empowerment.

boligfremskafferne, ifølge informantene, en klart avlastende funksjon for sosialkonsulentene. Et annet poeng som ble trukket frem av en informant på strategisk nivå var at bydelens boligfremskaffere besatt en kompetanse bydelen tidligere har savnet: eiendomsmeglerkompetanse. Boligfremskafferne startet opp et kurs i fjor vinter, i samarbeid med booppfølgerne, kalt *Boligskolen*. Kurset er ment å være et lavterskeltilbud og skal gi kursdeltakerne råd og tips om hvordan en går frem for å skaffe seg bolig og hvordan en bor i en bolig.

4.5 Samarbeid

Hvordan fungerer samarbeidet mellom de ulike instansene internt i bydelen, mellom bydelen og andre instanser og på hvilke områder og med hvem bør det etableres samarbeid, eventuelt videreutvikle eksisterende samarbeid?

Å gi uttømmende svar til disse omfattende spørsmålene, i den grad det er mulig, lar seg ikke gjøre innenfor rammene av dette prosjektet. Det vi derimot kan si noe om er hvordan informantene opplever at eksisterende samarbeid fungerer og på hvilke områder og med hvem de mener det bør etableres samarbeid. Våre overordnede vurderinger knyttet til dette drøftes nærmere i kapittel seks.

4.5.1 Internt i bydelen

Det overordnede inntrykket er at informantene opplever at samarbeidet internt i bydelen stort sett fungerer godt.

På strategisk nivå er det flere faste møtepunkter, bydelsdirektørens ledermøter er allerede nevnt (jf 4.3), i tillegg kommer blant annet faste møter mellom Bestillerenheten og henholdsvis NAV kommunal (også kalt *Boligmøte*) og Avdeling for velferd og sosiale tjenester.

Boligmøte holdes annenhver uke og der fattes det vedtak om tildeling av omsorgsboliger. Der møtes lederen og saksbehandler for Bestillerenheten, leder for NAV kommunal og en fra boligkontoret. Representant for utførersiden innkalles ved behov.

Når vedtak er fattet har NAV kommunal ansvar for den videre saksbehandlingen.

Tildeling av kommunale boliger utføres av NAV kommunal ved Boligkontoret. En del som søker på kommunal bolig søker samtidig om bistand av bydelens boligfremskaffere i håp om å finne seg en bolig på det private utleiemarkedet. Det er viktig at boligfremskafferne og Boligkontoret er samkjørte overfor søkerne, både for å unngå unødig dobbeltarbeid og for å sikre likebehandling av søkerne. Vårt inntrykk er at de samarbeider godt.

Betydningen av samlokalisering er et generelt poeng som ble trukket frem av mange av informantene. Boligfremskafferne og booppfølgerne sitter sammen med saksbehandlerne på NAV, herunder de som tildeler kommunale boliger og de som tildeler boligøkonomiske virkemidler. De sitter på hver sin side med mye kunnskap om brukerne som den andre parten opplever å ha god nytte av. Fysisk samlokalisering kan bidra til at en får god kjennskap til hverandre og hverandre sin kompetanse, og videre kan det bidra til å senke terskelen for å spørre om råd/få bistand på tvers av stillingsfunksjoner/ansvarsområder.

Behovsvurdering er en viktig bit av det boligosiale arbeidet. Hva slags type bolig trenger den enkelte bruker og/eller hvor mye bistand skal bydelen gi vedkommende? Dette er vanskelige spørsmål som krever individuell vurdering og oppfølging, og svaret på spørsmålet endrer seg ofte over tid. Gjennom intervjuene er det kommet ganske klare signaler om at de på utførersiden burde dras mer inn i prosessene hvor behovsvurdering gjøres og da særlig før det fattes et vedtak. Utførerne sitter på førstehåndskunnskap om brukerne og deres behov, noen ganger kan det dreie seg om forhold som er vanskelig å få klart frem skriftlig. Derfor tror vi bydelen kan tjene på å vurdere om, og eventuelt hvordan, utførersiden og deres kompetanse kan trekkes inn i større grad når behovsvurderingene gjøres.

Et annet punkt som en informant trakk frem er at det per i dag ikke er noen kontakt mellom boligfremskafferne og henholdsvis Psykisk helse og Bestillerenheten. Det kan tenkes at de to sistnevnte enhetene "har" personer som trenger bolig og som boligfremskafferne kunne hjulpet. Det ble også uttrykt et ønske om at booppfølgerne kunne bistå flere segmenter av befolkningen, ikke "bare" de som har et vedtak på sosialkontoret.

Den fysiske infrastrukturen og IT-systemer er ytre rammebetingelser som har betydning for hvor godt et samarbeid fungerer. Positive sider ved samlokaliseringen av Boligkontoret, boligfremskafferne, booppfølgerne og de boligøkonomiske virkemidlene er allerede blitt nevnt.

Et annet moment, i negativ retning, som ble trukket frem av et par av informantene på strategisk nivå var ulike datasystem. Det mest konkrete eksemplet som ble trukket frem var systemene for de boligøkonomiske virkemidlene hvor forvaltningen av Startlån gjøres gjennom ett datasystem, mens kommunens boligøkonomiske virkemidler behandles i et annet system. Det oppleves som tungrodd at det ikke er noen link mellom de to ulike systemene.

4.5.2 I Groruddalen

Flere av informantene på strategisk nivå melder om etablerte samarbeidslinjer på ledernivå med lederne for tilsvarende enhet/avdeling i de andre Groruddalsbydelene. Det gjelder NAV kommunal og avdeling for velferd og sosiale tjenester. Dette har resultert i at de tre Groruddalsbydelene som sogner til A-hus sykehus har opprettet en dialog seg imellom og de gir felles uttalelser overfor sykehuset. Dette er et konkret eksempel på samarbeid mellom bydelene som må antas å være til alles fortjeneste. Samtidig, når det gjelder vurderinger av graden av samarbeid mellom bydelene, er vi langt på vei enig i en informant som sa følgende til spørsmålet om muligheter for samarbeid på tvers: ”å avgjøre omfanget av samarbeidet mellom de ulike underliggende instansene er en lederoppgave”.

Boligfremskafferne i bydelen har etablert dialogmøter med boligfremskaffern(e) i noen andre bydeler, herunder bydelene i Groruddalen. De prøver å holde det på en månedlig basis. Ordningen er relativt nyetablert men boligfremskafferen vi snakket med tror det vil være en nyttig møteplass, blant annet for å kunne informere hverandre om useriøse private utleiere, finne noen felles metoder og tipse hverandre når en ”sitter på” ledige boliger. Samtidig pekte boligfremskafferen på at de, i en viss forstand, er konkurrenter på samme marked. Deres primære anliggende er å finne bolig til ”sine”, og i det arbeidet leter de blant private utleiere i hele Oslo, samt randkommunene.

En ting som gikk igjen i intervjuene var at flere av informantene stiller spørsmål ved om det er rimelig å forvente at hver enkelt bydel skal utvikle et fullgodt tilbud til de mest vanskeligstilte brukerne – personer med rus- og eller psykiatriproblemer, dobbeldiagnose. Selv om det er et lite fåtall av bydelens befolkning det er snakk om er det å utvikle gode bo- og tjenestetilbud til denne gruppen en svært ressurs- og kompetansekrevende jobb. Alle informantene på strategisk nivå er samstemte i at det ovennevnte er noe det bør være gode muligheter å samarbeide om med de andre bydelene i Groruddalen da det etter deres oppfatning bør kunne være et ”vinnvinn”-prosjekt til fordel for alle bydelene.

Når det gjelder andre aktører ble det påpekt fordelene av å opprette en god dialog med store eiendomsseiere som Thon eiendom, Obos og andre. Til nå har dette vist seg vanskelig da de som regel har stilt seg negative (ting tar tid, ofte ubetalte regninger etc).

4.5.3 Oslo kommune

Hvor mye kontakt de forskjellige avdelingene og enhetene i bydelen har med kommunen sentralt, herunder kommunale etater og foretak varierer.

Flere av informantene trakk frem kurstilbudene til HEV som gode og at de også fungerte som en god møteplass hvor en traff kolleger fra andre bydeler som en kunne dele erfaringer med. et viktig moment i denne sammenheng er at flere av de ansatte som jobber innenfor det boligsosiale feltet i bydelen (og de andre bydelene) er helt, eller ganske, alene innenfor sitt ansvarsområde. Da er det ekstra viktig med møteplasser hvor en kan utveksle erfaringer og noen ganger bygge opp en fellesskapsfølelse.

Samarbeidet med Distriktpsykiatrisk senter (DPS) var noe som ble trukket frem av to av informantene som et punkt hvor det var litt å hente. Ingen av dem hadde noen god forklaring på hvorfor samarbeidet med DPS ikke var bedre.

Den kommunale aktøren som flest av informantene hadde erfaring med var Boligbygg KF (BBY). Vårt generelle inntrykk er at samtlige av informantene som har erfaringer med BBY har ting å

utsette på (det manglende) samarbeidet, men bildet er likevel ikke entydig.

Det som går igjen blant informantene er frustrasjon over ikke å nå frem, dette gjelder særlig for det strategiske nivået. En informant sa det så klart som at: *Man får ikke svar, vi blir ikke hørt*. De andre informantene kom stort sett med lignende formuleringer.

Men bildet må nyanseres noe når det gjelder det operative nivået. For det første var det flere av informantene på operativt nivå som skilte mellom de på teknisk avdeling og de som administrerte forvalteransvaret. Samarbeidet med førstnevnte oppleves som vanskelig fordi responstiden er lang: ”Elektrisk og vann prioriterer dem, men vedlikehold kan ta et år før det skjer noe”, ifølge en informant. Mens samarbeidet med sistnevnte oppleves som godt av informantene på operativt nivå, booppfølgerne har nå formalisert en dialog med BBY hvor de møtes to ganger per halvår i tillegg til at BBY orienterer booppfølgerne når det er konfliktmøter mellom BBY og utleiere. Vårt inntrykk er at dette samarbeidet fungerer godt per i dag.

4.6 Oppsummering og veien videre

Hvor går så veien videre for bydelen, gjennom det boligsosiale utviklingsprogrammet (Boso), og det boligsosiale arbeidet mer generelt? Hva bør en jobbe med innenfor de hovedområdene som er oppgitt i kravspesifikasjonen til foranalysen? Her vil vi gi noen foreløpige oppsummerende betraktninger om dette i lys av bydelsgjennomgangen. De fem hovedområdene drøftes mer inngående i kapittel 6 og 7.

Generelt virket informantene positive til bydelens deltakelse i Boso, men deres forventninger til Boso varierte noe. Variasjonen skyldtes først og fremst variasjon i kunnskap om hva Boso var for noe. Flere, særlig på operativt nivå, hadde svært begrenset kjennskap til Boso. Her kan det være verdt å nevne at da intervjuene ble gjennomført (medio august) hadde ikke bydelen ansatt en programleder for Boso i bydelen. Videre er det ikke grunn til å forvente at alle på operativt nivå hadde god kjennskap til Boso da intervjuene ble gjennomført. Samtidig tror vi det er viktig at programmet forankres nedover i organisasjonen, og at

bydelen derfor prioriterer informasjonstiltak internt i organisasjonen i programmets startfase.

Det som gikk igjen var en forsiktig optimisme, et håp om at programmet kan gi frie midler som vil gjøre det mulig å iverksette planlagte tiltak som per i dag ikke har latt seg realisere på grunn av manglende midler. Noen nevnte også at det kunne være interessant å hente erfaringer fra andre kommuner og se hvordan de har organisert og utfører sitt boligsosiale arbeid.

Som kapitlet har vist er det en rekke ytre forhold som gjør bydelens rolle i det boligsosiale arbeidet svært krevende: få kommunale boliger, lite nyansert boligmasse, boligmarkedet som skaper fortetting av sosiale problemer, negative holdninger blant utleiere som gjør det vanskelig for bydelen å fremskaffe boliger på det private leiemarkedet. Det ovennevnte utgjør noen av de ytre rammebetingelsene – det som setter rammene for bydelens handlingsrom på det boligsosiale feltet og hva den rent faktisk kan oppnå.

Disse ytre rammene setter betydelige begrensninger for bydelens muligheter innenfor det boligsosiale feltet (se også kapittel 6). Dette kom også til uttrykk i intervjuene – en frustrasjon over disse ytre rammene som dem ikke kan gjøre noe med, selv om det har stor innvirkning i deres eget arbeid.

Det begrensede handlingsrommet kommer blant annet til uttrykk i forvaltningen av de kommunale boligene. Ansvaret for dette ligger hos Boligbygg, mens eventuelle beslutninger om flere (eller færre) kommunale boliger ligger hos kommunen sentralt. Det som fremgikk klart av intervjuene var at bydelen har for få kommunale boliger og at den kommunale boligmassen er for lite nyansert og tilpasset det reelle behovet. Det er noe som går igjen i alle bydelene, og som vi også finner støtte for i vårt tallmateriale.

Det er etter vår vurdering gode grunner som taler for at kommunen bør erverve flere boliger til de vanskeligstilte (se også kapittel 6.1). Et annet moment her er hvordan bydelen ”tvinges” til å bruke private døgnovernattingstilbud som kommunen ikke har kvalitetsavtale med. Som Kommunerevisjonens undersøkelser sist vår viste er dette et utbredt problem i Oslos bydeler (Kommunerevisjonen 2011). Dette kan ses på som et område hvor beslutningsansvaret for å gjøre eventuelle endringer ligger hos

kommunen sentralt, mens det er bydelen(e) som får merke konsekvensene.

I kravspesifikasjonen spør bydelen om den bør og kan øke gjennomstrømmingen i de kommunale boligene. Som antydnet tidligere i kapitlet så er det etter vår oppfatning grunner som taler for å ikke øke gjennomstrømmingen i de kommunale boligene. Mange av beboerne har problemer og utfordringer som best kan bearbeides i trygge og stabile omgivelser, herunder bosituasjon. Tematikken drøftes nærmere i kapittel 6.3.4.

Når det gjelder de boligøkonomiske virkemidlene registrerer vi en viss forskjell mellom de fire bydelene i bruken av økonomiske virkemidler (se tabell 10 og 11, Vedlegg 1). Her kan boligsosialt utviklingsprogram være en mulighet til å se nærmere på hvordan bydelene bruker startlån og tilskudd og fungere som en plattform for utveksling av erfaringer mellom bydelene. Videre mener vi det ville være fordelaktig om startlån og tilskudd til kjøp av bolig kunne benyttes på tvers av kommunegrensene. På den måten kunne bydel Grorud jobbe strategisk ved å forsøke å hjelpe folk til å kjøpe bolig i randkommunene, og på den måten få en større spredning av de vanskeligstilte. En slik ordning er ikke problemfri og er uansett ikke opp til bydelen å avgjøre. Dette tas opp igjen i kapittel 6.6 og 7.2.

Hvilket potensial har så bydelen for å arbeide mer helhetlig og koordinert med de vanskeligstilte på boligmarkedet? Det mest interessante spørsmålet her, etter vår oppfatning, er *hvor* det er størst potensial til forbedring. Vi sitter ikke med noen fasit på dette, men vil her antyde et punkt hvor vi tror det kan ligge et forbedringspotensial. Bestillerenheten og Nav er de som fatter vedtak om tjenester og tildeler kommunale boliger. En svært viktig del av beslutningsprosessen er behovsvurdering av søkerne. Hvilke(t) behov har brukeren og hva kan og bør bydelen tilby vedkommende? De som jobber innenfor ”utførertjenestene” sitter med mye kunnskap som kan være nyttig i forbindelse med behovsvurderingene. Derfor kan det være fornuftig å vurdere om, og hvordan, den kunnskapen kan trekkes inn i større grad når behovsvurderingene gjøres.

5 Stovner

5.1 Innledning

Dette kapitlet gir en oversikt over bydelens arbeidsmåter, utfordringer og muligheter innenfor boligsosialt arbeid. Innholdet i kapitlet er i stor grad bygd på intervjupersonenes uttalelser, bydelens boligsosiale handlingsplan og andre relevante dokumenter, samt innhentet tallmateriale fra blant annet SSB. Bydel Stovner har utarbeidet en boligsosial handlingsplan der de selv skisserer situasjonen og sine målsetninger og problemstillinger i det boligsosiale arbeidet (se Bydel Stovner 2009a). I sin søknad om deltagelse i Boligsosial utviklingsplan (BoSo) skriver bydelen at Stovner har store levekårsutfordringer, der det er boområder med *store individuelle og økonomiske forskjeller*. Det trekkes fram at området Fossum/Rommen ifølge SSBs levekårsindeks fra 2008, var den roden med de største levekårsutfordringene i hele Oslo (Bydel Stovner 2009c:1). I sin søknad (Bydel Stovner 2009c), legger bydelen vekt på følgende:

Egnede boliger for vanskeligstilte.

- Bydel Stovner ønsker kartlagt mulige løsninger, og utvikling av modeller som kan benyttes for å bosette personer med store sosiale problemer og utagerende atferd gjennom mulig nyetablering, eller gjennom samarbeid med andre instanser.
- Se på sammensetningen av den kommunale boligmassen i Stovner bydel og vurderer hvilke grep som burde gjøres slik at bydelen har en boligmasse som dekker dagens registrerte behov for boliger i bydelen.

Økonomiske boligvirkemidler

- Se på bruken av de økonomiske boligvirkemidlene i bydelen og skissere mulige løsninger som kan gjøre flere personer og store barnefamilier som er helt eller delvis avhengig av økonomiske ytelser fra det offentlige, i stand til kjøpe egen bolig. I private sameier er det mange som bor i leid leilighet, eid av andre.

Bomiljøarbeid i utsatte områder

- Bydel Stovner ønsker kartlagt de utfordringer som knytter seg til private aktører på utleiemarkedet med profesjonell utleier, som leier ut hybelleiligheter spesielt til vanskeligstilte, ofte med bruk av kommunal garanti.
- Skissere mulige innsatsområder for å påvirke eksisterende opphopningstendenser, hyppig utskifting av beboermassen og utfordringer for bydelens øvrige tjenester mulighet til å gi adekvat støtte og oppfølging til personer som trenger dette.

Bydelen har, som del av et forslag til *Strategisk plan for Bydel Stovner 2010-2013* (Bydel Stovner 2009b), også satt et overordnet hovedmål for sitt boligsosiale arbeid:

Innen 2013 skal beboere som i stor grad er avhengige av offentlige velferdstjenester og særskilt i kommunale boliger, oppleve økt trygghet, trivsel og økt deltakelse i meningsfulle aktiviteter, tilpasset alder og funksjonsnivå (Bydel Stovner 2009a:18).

Bydelen ønsker å arbeide for bedring av befolkningens levekår i bydelen (ibid.:18). En konkret del av veien mot dette målet er at bydelen har satt av midler til å øke innsatsen og tilstedeværelsen i utsatte områder, for eksempel belastede kommunale boligkompleks som Stovner senter 14-16. Generelt har bydelen et ønske om at BoSo *vil gi bydelen bedre kunnskap, større langsiktighet og bidra til å utforme mer treffsikre tiltak* (Bydel Stovner 2009c:5). Bydelens målsetninger og planer for videre arbeid vil også komme fram der det er relevant i dette kapitlet.

5.1.1 Målgruppa

Hvem inngår i bydelens målgruppe for det boligsosiale arbeidet? Hva kjennetegner dem? Hvem prioriteres? Overordnet handler det

om mennesker som på ulike vis er vanskeligstilte på boligmarkedet og som ikke klarer å skaffe seg en bolig på egenhånd. Kort skissert:

1. Personer som kommer fra institusjon eller fengsel, behøver ofte bistand og oppfølging i forhold til å få og beholde en bolig og fungere i et bomiljø. Her er det ofte problemstillinger knyttet til rus og/eller psykiske lidelser. Denne gruppa prioriteres av bydelen.
2. Flyktninger og innvandrere. En del skal bosettes for første gang i landet. En ganske stor andel av denne gruppa trenger booppfølging i forhold til det å lære å bo. Mange av disse står utenfor arbeidslivet. Relativt barnerike familier blant flyktingene og andre innvandrere, skaper en utfordring i forhold til å finne bolig som passer. Denne gruppa, ved siden av førstnevnte gruppe, prioriteres av bydelen ved tildelinger av boliger.
3. Mennesker med rusproblemer og/eller mennesker med dobbeltdiagnoser. Mange i denne gruppa har rusproblemer, noen har dokumenterte psykiske lidelser, andre igjen er under utredning, gjerne initiert av Kvalifiseringsprogrammet eller Oppfølgingstjenesten.
4. Utviklingshemmede og mennesker med funksjonsnedsettelse (fysiske eller psykiske).
5. Unge mennesker. For eksempel unge som tidligere har bodd i barnevernsinstitusjon og som overføres til det ordinære tjenesteapparatet. Det kan også handle om ungdom som har en vanskelig hjemmesituasjon hos foreldre eller foresatte. Ungbo⁴⁰ har gjerne en sentral rolle i arbeidet med denne gruppa.
6. Eldre som har behov for et tilrettelagt boligtilbud.

⁴⁰ Byomfattende tilbud for ungdom mellom 17 og 23 år, som har problemer med selv å etablere seg på det ordinære boligmarkedet. Tilbyr egne boliger og ulik grad av oppfølging ut fra behov. Se for eksempel Ruud (2000).

5.2 Befolknings sammensetning og boligmasse

5.2.1 Befolknings sammensetning

Bydel Stovner hadde per 1.1.2011 30 178 innbyggere.

Befolkningen er jevnt økende.⁴¹ Befolkningen i bydelen har økt med 11 prosent i perioden 2001-2011.⁴² Stovner hadde i 2010 en nettinnflytting på 249 personer, noe som er det høyeste nettinnflyttingstallet i Groruddalen, og langt høyere enn i Alna og Grorud.⁴³ Når det gjelder den prosentvise alderssammensetningen i befolkningen, er 22,3 prosent av befolkningen i bydel Stovner under 16 år, 66,2 prosent er mellom 16 og 66 år, og 11,5 prosent over 67 år.⁴⁴ Andelen ungdom ligger da noe høyere enn Oslo generelt (18,2 prosent). Denne andelen er også den høyeste blant Groruddalsbydelene, tett fulgt av bydel Grorud. Når det gjelder eldre, har bydel Stovner også en noe høyere andel eldre innbyggere over 67, enn i Oslo generelt (10,1 prosent). Sammen med bydel Grorud har Stovner videre en noe høyere andel eldre enn Alna og Bjerke. Det er rimelig å anta at en relativt høy andel ungdom og eldre vil få innvirkning på behovet for tilpassede boliger, noe som også kommer fram i intervjuene i bydelen (se også Bydel Stovner 2009a:7). Andelen og antallet eldre og barn/unge er forventet å øke i årene framover (Bydel Stovner 2009c:6).

Innvandrerbefolkningen er stor og økende i bydelen. Per 1.1.2011 var det i bydelen 13 964 mennesker som kom inn under SSBs kategori ”Alle innvandrere og personer født i Norge med to innvandrerforeldre”. Det er et lavere antall enn for bydel Alna (21 498), men i Stovner er den prosentvise andelen innvandrere høyest; 46,3 prosent (mot 45,7 prosent i Alna).⁴⁵ Mer spesifikt har 42 prosent av befolkningen i bydelen bakgrunn fra Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania (unntatt Australia og New Zealand) og

⁴¹ Se Tabell 1, vedlegg 1.

⁴² Se Figur 5, vedlegg 1.

⁴³ Se kommentar til figur 5, vedlegg 1.

⁴⁴ Se Figur 6, vedlegg 1.

⁴⁵ Se Tabell 4, vedlegg 1.

Europa utenom EU/EØS. I Oslo samlet er prosentandelen i denne kategorien 20,4 prosent.⁴⁶

Innvandrerbefolkningen som andel av hele befolkningen i bydel Stovner har fra 2005 økt mer enn for de andre bydelene i Groruddalen og for hele byen sett under ett. I 2005 var andelen innvandrere i bydelen 34,5 prosent, i 2011 ligger andelen på 46,3 prosent, dermed en økning på 11,8 prosentpoeng siden 2005.⁴⁷

Andelen av befolkningen i bydelen som er sosialhjelpsmottakere ligger på 3,4 prosent mens 7,5 prosent av befolkningen i bydelen er ”berørt av sosialhjelp”. Prosentandelen av befolkningen som mottar sosialhjelp er nest lavest i Groruddalen (Bjerke og Grorud har en høyere prosentandel). Når det gjelder prosentandel berørt av sosialhjelp, ligger bydel Stovner også nest lavest, der Bjerke og Grorud ligger høyere.⁴⁸ Derimot, ser vi på andelen uførepensjonister (prosentandel av personer mellom 18 og 67 år som mottar uføretrygd) finner vi at Stovner ligger på topp blant Groruddalsbydelene, med 10,1 prosent. I Oslo samlet er denne andelen 5,7 prosent. Når det gjelder yrkesaktivitet, er det slik at 64,6 prosent av menn og 55,2 prosent av kvinnene i yrkesaktiv alder, er i arbeid. Dette er en litt lavere andel enn Oslo samlet.

Prosentandelen som er i arbeid, er den laveste blant Groruddalsbydelene.⁴⁹ Videre er 7,9 prosent av befolkningen i alderen 16-66 år i bydel Stovner arbeidsledige. Dette er en noe høyere andel enn for Oslo samlet (5,9 %). Det er en høyere andel enn i bydel Bjerke, men lavere enn Alna og Grorud, der Grorud har den høyeste andelen arbeidsledige (8,6 prosent). Det bor en litt høyere andel arbeidsledige med norsk bakgrunn (4,9 prosent) i bydelen enn i Oslo samlet (4,1 prosent). Andelen ledige blant innvandrere fra land utenfor OECD-området er 12 prosent og på nivå med gjennomsnittet for Oslo. Andelen arbeidsledige fra land utenfor OECD-området i forhold til den totale andelen mennesker fra denne gruppa i bydelen, er den laveste blant Groruddalsbydelene.⁵⁰

⁴⁶ Se Tabell 5, vedlegg 1.

⁴⁷ Se Figur 8, vedlegg 1.

⁴⁸ Se Tabell 7, vedlegg 1.

⁴⁹ Se Figur 9, vedlegg 1.

⁵⁰ Se Figur 10, vedlegg 1

Denne andelen er omtrent lik andelen for Oslo samlet. Bydel Stovner, som de andre Groruddalsbydelene, har en lavere andel mennesker med høyere utdanning enn andelen i Oslo samlet. 30,9 prosent av de som kommer fra vestlige land i bydelen har høyere utdanning. Dette er den laveste andelen blant Groruddalsbydelene, andelen i Oslo samlet er 55,2 prosent. Andelen innvandrere fra vestlige land med høyere utdanning er større enn andelen nordmenn med høyere utdanning. Dette gjelder både Oslo samlet og de ulike bydelene. 19,7 prosent av de som er norske i bydelen har høyere utdanning. Dette er også den laveste andelen blant Groruddalsbydelene. Andelen i Oslo samlet er 46,7 prosent.

- 17,3 prosent av de som kommer fra ikke-vestlige land i bydelen har høyere utdanning. Også her har bydelen den laveste andelen blant Groruddalsbydelene. Andelen i Oslo samlet er 24,2 prosent.⁵¹

5.2.2 Boligmassen

Stovner ligger nordøst i Oslo. Bydelen grenser til Nittedal kommune i nord, Skedsmo kommune i nord og øst og Lørenskog i øst.⁵² Boligmassen i bydelen er i stor grad preget av blokkbebyggelse, særlig i delbydelene Vestli, Fossum og Rommen. På Vestli er cirka en fjerdedel av bebyggelsen rekke- eller småhus, og en liten andel er eneboliger. I delbydelen Stovner er over halvparten av bebyggelsen blokker. Cirka en fjerdedel av bebyggelsen i delbydelen Stovner er rekke- eller småhusbebyggelse. En mindre andel av bebyggelsen her er eneboliger. På Høybråten er det omtrent lik fordeling mellom eneboliger, rekke/småhusbebyggelse og blokkbebyggelse.⁵³

Boligprisene i bydelen er økende, som i Oslo for øvrig. Prisene i Bydel Stovner er imidlertid noe lavere enn Oslo generelt.⁵⁴ Antall privathusholdninger er svakt, men jevnt økende. Når det gjelder antall personer i husholdningene, utmerker Stovner seg i forhold til de andre Groruddalsbydelene og Oslo generelt; 45,4 prosent av innbyggerne bor i husholdninger med fire personer eller mer, det

⁵¹ Se Figur 11, vedlegg 1.

⁵² Se kart, Figur 1, vedlegg 1.

⁵³ Se Figur 2, vedlegg 1.

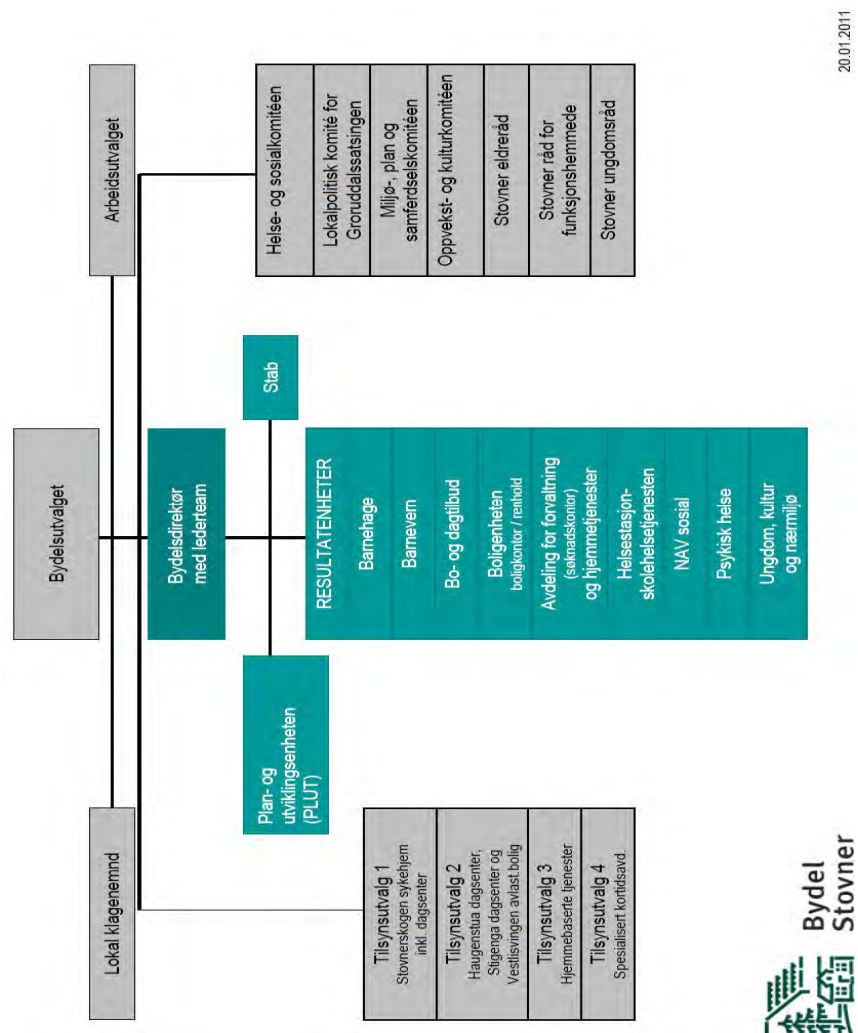
⁵⁴ Se figur 3a og 3b, vedlegg 1.

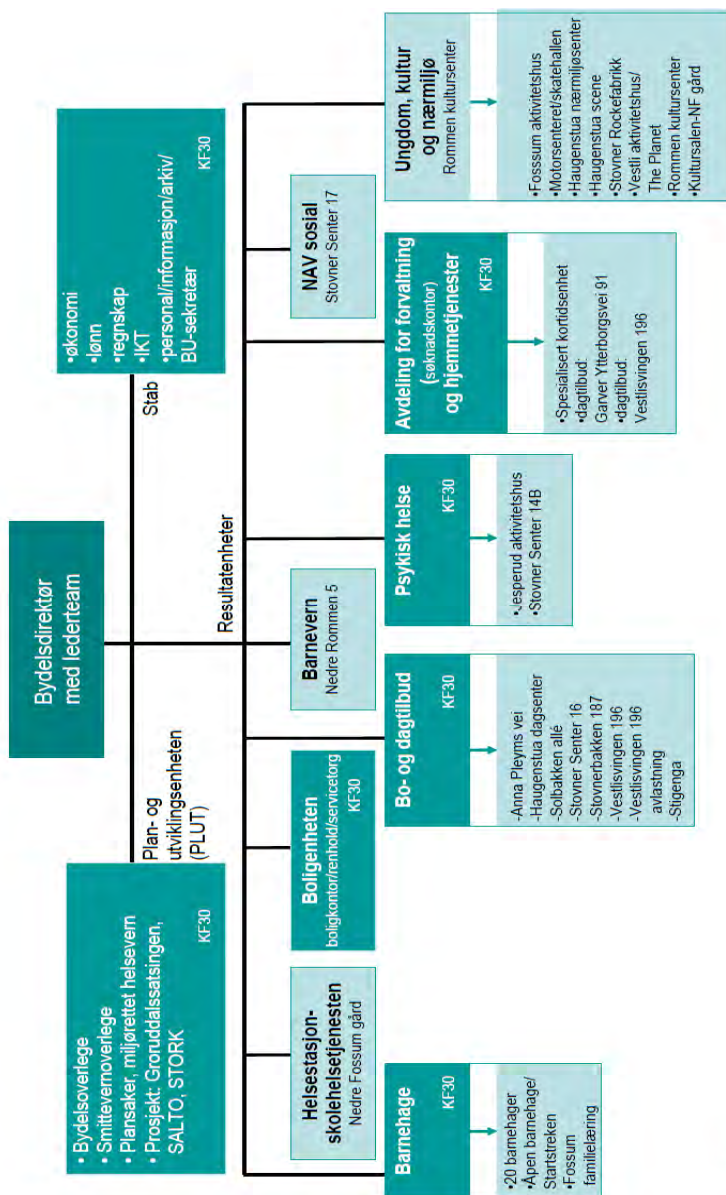
er den høyeste andelen blant Groruddalsbydelene. Til sammenligning er denne andelen 31,2 prosent i Oslo samlet. Samtidig har Stovner den laveste andelen husstander med kun én person (17,1 prosent), en langt lavere andel enn Oslo generelt (28,9 prosent). Når det gjelder husstander med to eller tre personer, ligger bydelen omtrent på nivå med Oslo generelt og med de andre Groruddalsbydelene.⁵⁵ Dette viser at mange har behov for store boliger i bydelen. Bydelen disponerer 553 kommunalt eide boliger, og 8 innleide boliger (SSB/KOSTRA).

⁵⁵ Se figur 7, Vedlegg 1.

5.3 Bydelens organisering

Figur 5.1 *Bydel Stovners organisasjonsstruktur*





20.01.2011

Bydelsutvalget er bydelens øverste politiske organ. Bydelens utøvende organ er Bydelsadministrasjonen. Underlagt bydelsdirektøren med lederteam er det 9 resultatenheter; Barnehage, Barnevern, Bo- og dagtilbud, Boligenheten, Avdeling for forvaltning og hjemmetjenester, Helsestasjonen og skolehelsetjenesten, NAV Sosial, Psykisk helse, og til slutt

Ungdom, kultur og nærmiljø. I bydelen er det NAV og Boligenheten som har hovedansvar for det boligsosiale arbeidet. Boligenheten arbeider med tildeling av bolig og boligøkonomiske virkemidler som bostøtte, startlån etc. NAV har ansvar for boveiledning/booppfølging, boligframskaffelse og økonomisk rådgivning. Enhet for ungdom, kultur og nærmiljø er også involvert i arbeid knyttet til nærmiljø, bevare gode bomiljøer og å skape bedre bomiljøer der det er nødvendig. Det er også sterke koblinger mellom enhetene og Groruddalssatsingen, som bidrar gjennom områdeløft, stedsutvikling og andre levekårstiltak (Bydel Stovner 2009c:5).

5.4 Nærmere om bydelens boligsosiale arbeid

I dette kapittelet skal vi se nærmere på bydelens utfordringer og muligheter på dette området. Bydelens boligsosiale handlingsplan ble vedtatt i oktober 2009, og er del av bydelens styrkede innsats på det boligsosiale feltet og bosetting av vanskeligstilte (Bydel Stovner 2009c:1). Bydelen har satsset mye på booppfølging, inkludert miljøvaktmestertjeneste og miljøarbeid. Det blir også satsset på arbeid med barn og unge, spesielt de som er knyttet til kommunale boligområder (ibid.). noe av arbeidet (for eksempel Boligbrua⁵⁶), er prosjekter som skal forankres i den eksisterende linjeorganisasjonen (ibid.).

5.4.1 Bydelens utfordringer

Vi skal i det følgende trekke fram noen av de utfordringene i arbeidet som informantene trakk fram under intervjuene.

Boligmarkedet/boligpolitikken

Et gjennomgående tema blant informantene har vært at

- Bydelen har for få kommunale boliger.
- Bydelens boligmasse er for lite differensiert i forhold til brukernes boligbehov.

⁵⁶ Boligbrua er et prosjekt. De arbeider med booppfølging på en spesifikk adresse, Stovner senter 14-16. Hovedsakelig er målgruppa personer som sliter med rusavhengighet og psykisk lidelse (dobbeltdiagnose).

At en kommunal bolig er et meget knapt gode, skaper ofte problemer med prioriteringene, og lange ventelister som igjen skaper og/eller forsterker levekårsproblemer for søkerne som venter på en kommunal bolig. En ansatt mener at en dobling av antallet kommunale boliger fremdeles ikke er nok. Det anses som en utfordring at de fleste som søker om bolig, tilfredsstillere kravene til tildeling, men får likevel avslag på grunn av mangel på tilgjengelige boliger. En annen utfordring i denne sammenheng er boligprisene, spesielt på det private leiemarkedet. En ansatt beskriver det slik:

Det er for høye priser i markedet. Det er for få boliger til vanskeligstilte. Det blir stadig større press på å bosette folk med varig sammensatte problemer og deres kompliserte verden, i et pressa marked med stor konkurranse fra andre.

Mange i bydelens målgruppe står bakerst i køen på visningene på det private leiemarkedet. Å ha depositumsgaranti/sosialgaranti virker snarere som en hindring enn en hjelp til å skaffe seg en bolig på det private markedet. Bydelen på sin side, må ofte gi avslag på søknader selv om søkeren tilfredsstillere søkerkravene. Det er adgang til å gi automatisk avslag om ventelistetiden er lenger enn seks måneder. I Bydel Stovner er det spesielt store boliger til barnerike familier som er en utfordring å framskaffe.

De økonomiske rammebetingelsene

Et aspekt som til daglig merkes i det boligsosiale arbeidet, er de økonomiske rammene bydelen må forholde seg til. Det uttrykkes stor takknemlighet og pågangsmot når det snakkes om de nye prosjektene som har blitt mulig gjennom midler knyttet til Boligsosial handlingsplan. Samtidig uttrykkes det bekymring over hva som vil skje når prosjektperioden er over og midlene forsvinner, kanskje også sammen med kompetansen fra prosjektlederne som ikke lenger har en arbeidsplass i bydelen når prosjektet er over. En ansatt uttalte at boligsosialt arbeid ikke bør bli finansiert av prosjektmidler:

Om noe fungerer bør det bli del av basis, bli implementert. Det er faren med fine flotte prosjektmidler, er at det blir gjort en jobb, så blir det lagt dødt, det blir ikke plukka opp av

basisorganisasjonen. Så kommer et nytt prosjekt, en ny idé og så videre. Hvis man skal bruke prosjektmidler... Et prosjekt har en begynnelse og en slutt, det skal ikke drifte det sosiale arbeidet. Det må tilføres ressurser til de som er der hele tida.

Prosjektet Boligbrua blir trukket fram som eksempel. I dette arbeidet genereres det en spesiell type (taus) kunnskap og kompetanse. Det uttrykkes bekymring over hva som vil hende med klienter som har fått tett oppfølging og man kanskje er kommet i gang med en positiv utvikling, når prosjektmidlene forsvinner. Spesielt for mennesker som sliter med rus og psykiske lidelser, tar det tid å endre handlingsmønstre. Man kan kanskje si at de nye prosjektmidlene som er blitt tilført, skaper både pågangsmot og (avventende) usikkerhet. Samtidig må det presiseres at bydelen i sin framdriftsplan i søknaden om Boso-deltagelse, planlegger at prosjektene skal munne ut i nye arbeidsmåter og kompetanse som skal implementeres i den ordinære driften (jamfør Bydel Stovner 2009c:5).

Belastede bomiljøer

Noen av menneskene i bydelens målgruppe er utfordrende å arbeide med. Flere ulike personer med forskjellige utfordringer skal dessuten ofte bosettes under samme tak. *Bydelen tror at en bedre logistikk og målrettet tildelingspraksis vil skape positive synergieffekter både på bomiljøet og på omdømme* (Bydel Stovner 2009c:5). Å finne en balansegang mellom samlokalisering og spredning av beboere er en daglig utfordring i Groruddalen, også i Bydel Stovner. Samtidig ønsker de aller fleste søkerne å bo nær Stovner senter, på tross av utfordringene i bomiljøene i området. Man må bruke *fingerspitzengefühl* når man setter sammen beboergruppene, ifølge en informant. Dette er en spesielt tydelig problemstilling i for eksempel Stovner senter 14-16, noe det også arbeides mye med å møte. Stovner senter 14-16 har vært preget av store bomiljøutfordringer. En informant beskriver:

Det hadde vært behov for døgnbemanning. Noen personer lever i angst, noen er høyt oppe og plager hele miljøet. Det er personale fra sju til fire, men ikke i helgene. Det er stort behov for noen de kan henvende seg til hele tiden.

Det har vært vanskelig å sette sammen ideelle grupper. Dette har ført til at noen beboere har følt seg utrygge, og at noen pårørende har uttrykt bekymring. For eksempel kan det skape problemer når rusavhengige blir plassert sammen med utviklingshemmede eller eldre. At mennesker med ulike typer utfordringer samlokaliseres er ifølge informantene uheldig. Ifølge en informant fungerer det ikke optimalt for noen. En informant nevner at spesielt eldre mennesker føler utrygghet i bomiljøer de for eksempel rusavhengige med psykiske lidelser også bor tett innpå. Samtidig har man en samlet målgruppe selv om søkerne/beboerne har forskjellige behov. Bydelen har plikt til å hjelpe alle som har behov, samtidig som ressursene og antall tilgjengelige boliger er begrenset.

Omgivelsene

I Bydel Stovner, som mange andre steder, er det slik at ”alle” ønsker at vanskeligstilte skal få hjelp, men ”ingen” ønsker at det skal skje i deres nabolag. Bydelen har store utfordringer når det gjelder å arbeide i forhold til skepsis og konflikter i nærmiljøene. Noen informanter peker på at miljøvaktmester, herunder arbeid med renere og ryddigere områder rundt boligene, og generelt tett oppfølging, har positiv innvirkning på forholdet til nabolagene rundt boenhetene. Samtidig krever dette et godt samarbeid med utleierne. Ifølge informantene er det noen boligkomplekser som drives av det som betegnes som useriøse utleiere som later til å være mer opptatt av profitt enn av gode bomiljøer.

Flere informanter mener også at en del utleiere bevisst tilbyr korte leiekontrakter og krever høy leie, fordi de vet at beboeren vil få bostøtte til å dekke utgiftene. På slike steder er det mye uro i miljøene og søppel rundt boligene. Det er også vanlig at utleier unnlater å reparere utstyr og utbedre boligene. Ett eksempel er et boligkompleks sentralt på Stovner, der bydelen ikke har lyktes med å inngå et samarbeid med utleieren. Det er her de største bomiljøutfordringene vokser fram, ifølge flere informanter. Boligbygg, som er tettere knyttet til bydelen, blir framstilt som en instans som i langt større grad enn de private utleierne fokuserer på å reparere utstyr og utbedre boliger. Dette arbeidet krever ifølge informantene enorme økonomiske ressurser.

Kulturmøter og barnerike familier

En annen utfordring i Bydel Stovner er arbeidet med noen av bydelens flyktinger og innvandrere. Mange av disse har lite kunnskap om hvordan man bor i en norsk bolig. Her handler det om forskjellige typer utfordringer. En informant sammenfatter de mangefasetterte utfordringene med barnerike familier⁵⁷ :

Det er mange flyttinger og mange familiemedlemmer. Liten kompetanse i forhold til det å bo. Få utleierte er interessert i å ta dem. Det er vanskelig. Høyere boustgifter som gjør at det blir vanskelig bli selvhjulpne. Mange foreldre er passive på dagtid. Stram økonomi i forhold til fritidsaktiviteter for barn. Stor slitasje på boligene. Dårlig boevne. Krever mye holdningsarbeid i forhold til naboer og nettverk. Vanskelig å se ressursene deres. Det er lett for å henge seg opp i problemer og ikke ressursene familiene faktisk har, det har de jo mange av. Også når det gjelder de norske, mye av samme problematikk; arbeid, kvalifiseringstiltak, hyppig flytting. Mye barnevern og bekymringer.

Her er det viktig med tett oppfølging og informasjon til beboerne fra begynnelsen, samtidig som tett oppfølging krever store ressurser.

Mennesker med dobbeltdiagnose

Mennesker som sliter med rusavhengighet og psykiske lidelser samtidig, blir ofte nevnt som en egen gruppe som det knytter seg store utfordringer til. Booppfølgerne i bydelen har denne gruppa som høy prioritet. Mennesker med dobbeltdiagnose (og mennesker med rusproblemer som er under utredning for psykiske lidelser) har ofte varige og sammensatte behov. En hovedårsak til dette er at de faller mellom stoler, ofte passer de ikke inn i hjelpetilbudene; rusfeltet har vansker med å møte psykiske lidelser, tilbud for psykisk syke har problemer med å møte rusproblematikk. På boligfeltet er de en vanskelig gruppe å bosette. En del har problemer med å passe inn i de kommunale boligkompleksene, og

⁵⁷ Det er også noen etnisk norske barnerike familier i bydelen som behøver oppfølging. Det er imidlertid en overvekt av ikke etnisk norske i denne gruppen.

det er vanskelig å plassere dem ”spredt” på det private leie-markedet, også på grunn av vansker med å tilpasse seg et bomiljø, og behov for tett oppfølging. En informant sammenfatter utfordringene:

Det er multifaktorielt. Manglende boevne, manglende økonomisk styring, ofte vi må inngå forvaltningsavtaler, stille til avtaler... Manglende evne til det. Følge opp lege og helseapparat. Adferdsproblemer. Utagering. Trusler. Selvmordsproblematikk. Uro og redsel knytta til nærmiljøet(...). Det er stor slitasje på boligene fordi de ikke makter å bo, vi bruker endel ressurser på å rehabilitere boliger etter avbrutte eller avsluttede leieforhold. Husleierestanser. Lite nettverk, mye ensomhet, vanskelige å aktivisere og de snur døgnet.⁵⁸

Ifølge en av informantene er det oftest rusproblemene som skaper problemer med evnen til å mestre det å skaffe og beholde en bolig. Mange som kommer til bydelen har tidligere bodd på lavterskeltiltak og hospits. Gjeld er en vanlig utfordring for denne gruppa, og ofte det første booppfølgerne forsøker å ta tak i.

En informant utdyper:

Vi ser at dette med kost, boevne, boligproblematikk og økonomi, å rydde opp i økonomien deres er en stor del av arbeidet. Vi blir et mellomledd mellom saksbehandler og klient. Nøste opp i alle trådene; Oslo kemnerkontor, boligenheten, Boligbygg, saksbehandlere i kommunen og saksbehandlere i Nav stat. Få til en økonomisk "pakke".

Informantene etterlyser bedre hjelpetilbud til mennesker med dobbeltdiagnoser, da de er en krevende gruppe å arbeide med og det er krevende å gi dem et adekvat tilbud. Dette er også et sikkerhetsspørsmål; hjemmebesøk til en del av disse menneskene krever at det er to i et team. Om man skal forsøke å bosette disse spredt, for ikke å skape for store ansamlinger av lignende problematikk, oppstår en annen utfordring; bydelen må også ta

⁵⁸ At mange ”snur døgnet” har en praktisk betydning; mange sover når hjelperne i bydelen er på jobb.

omgivelsene med i betraktningen. Man har på den ene side ønske om å bosette en person som man vet har problemer med å fungere i et bomiljø. Men bydelen har også et ansvar for det allerede eksisterende bomiljøet. Når det er vanskelig å finne tilpassede boliger, er det fare for at mennesker i denne gruppa blir svært vanskelig å bosette på en måte som fungerer for både beboeren og bomiljøet.

Samlede: bydelens hovedutfordringer handler i stor grad om konsekvenser av at det er for få kommunale boliger som er tilpasset søkerne og/eller beboerne. En annen hovedutfordring er å møte problemer som oppstår i belastede bomiljøer. En tredje utfordring er private utleiende, der flere av utleierne kan anses som useriøse og lite opptatt av å skape gode bomiljøer.

5.4.2 Muligheter og forbedringspotensial

I nær relasjon til bydelens utfordringer, kommer spørsmålet om hva som er bydelens muligheter og forbedringspotensial framover. Noen trekk ved situasjonen er vanskelig å endre, som for eksempel boligmarkedet i byen, andre felter kan man arbeide målrettet for å få til positive resultater.

Oppfølging og miljøarbeid

Vårt inntrykk er at booppfølgerne og boligframskafferne i Bydel Stovner, som i de andre Groruddalsbydelene, har en viktig rolle i det boligsosiale arbeidet. Booppfølgingstjenesten i bydelen arbeider, som i de andre Groruddalsbydelene, en ”alt mulig”-tjeneste som bistår klientene på mange områder.⁵⁹ Flere av informantene uttrykker stor tro på tilstedeværelse i bomiljøene i form av for eksempel miljøvaktmester og booppfølging. Dette oppfølgingsarbeidet kan ifølge de ansatte også videreutvikles og utvides til flere bomiljøer. Et klart forbedringspotensial som beskrives, er arbeidstiden til de som arbeider med oppfølging. Mye uro og konflikter inntreffer utenfor deres arbeidstid, på kvelder og i helgene. Mer tilstedeværelse gir større opplevelse av trygghet for beboerne. To spesifikke tiltak som bydelen ønsker å satse på i relasjon til Boligsosial handlingsplan, er Boligbrua og

⁵⁹ Booppfølging er viktig i det boligsosiale arbeidet i alle bydelene. Arbeidet arter seg ganske likt i alle bydelene. Av plasshensyn blir booppfølging grundigere behandlet i kapitlet om Bydel Alna, samt i delkapittel 6.4.2.

Miljøvaktmestertjenesten. Disse er spesielt lokalisert til et stort boligkompleks med adresse Stovner senter 14-16 (180 boenheter). Disse tiltakene blir av flere informanter framstilt som suksessprosjekt som har en merkbar effekt på bomiljøet på denne adressen, som huser et stort antall mennesker. Disse prosjektene blir framstilt som tiltak som virker og som bør videreføres.

To eksempel på merkbare konsekvenser her, er mindre bråk og uro, og at boligmiljøene fysisk er renere og ryddigere, noe som kan skape større trivsel for beboerne, og mindre skepsis fra omgivelsene. Om Boligbrua uttrykker en informant at man gjennom prosjektet har fått til et *blomstrende miljøretta arbeid*, som bidrar til å roe ned miljøet. Gjennom prosjektet drives et værested der man kan delta i forskjellige aktiviteter som fotokurs og forskjellige sosiale tilstelninger (se også Boligbygg 2011).

LAR (Legemiddelassistert rehabilitering) er også aktivt inne og samarbeider. Det er prosjektmidler fra NAV Drift og utvikling som har gjort dette mulig, Boligbrua er planlagt videreført innenfor den Boligsosiale handlingsplanen. En informant uttaler:

Det er unikt å ha ressurser til å jobbe fleksibelt og kreativt med brukere som er utrygge og skada. Stovner senter 14-16 er ikke en institusjon⁶⁰, men har likevel aktive miljøtiltak og en større grad av tilstedeværelse av personell enn det som er vanlig for kommunale bomiljøer.

En informant trekker fram at en av de viktigste effektene av tilstedeværelse, selv om tilstedeværelsen ikke er så ”tett” til alle tider, er at beboerne føler seg tryggere. Ifølge denne informanten er det mange som bor i slike store kommunale boligkomplekser som opplever en følelse av utrygghet, noe mer tilstedeværelse kan bote på. Vårt inntrykk er at denne typen arbeid er noe som bør satses på og videreutvikles framover.

Tilrettelegging av boliger

Noen informanter mener også at det bør satses mer på utbedring og tilrettelegging av boliger, og at flere tjenester bør ytes i

⁶⁰ Hva som gjør at et boligtilbudet går fra å være et ”vanlig” tilbud til å bli en institusjon, er en diskusjon vi har inntrykk av kommer opp i diskusjoner om boligsosialt arbeid iblant. Vi skal ikke gå inn i denne diskusjonen her.

hjemmet. Ifølge informantene krever dette langsiktig planlegging, og vilje og penger fra sentralt hold. Dette gjelder spesielt tilbudene til mennesker med funksjonsnedsettelse. Med den økende andelen eldre i bydelen, vil som nevnt behovet for tilrettelagte boliger øke i årene framover (jamfør Bydel Stovner 2009b).

Samhandling og koordinering

Det ytres ønske om å videreutvikle samarbeid med andre relevante instanser. Her er bydelen inne i en positiv utvikling, mener flere informanter. Dette vil vi komme litt mer inn på i neste avsnitt.

Handlingsplanen som rullerende styringsverktøy

Den boligsosiale handlingsplanen skal rulleres, bydelen ser det som en plan som kan bli et godt styringsverktøy som kan oppdateres etter hvor man er i prosessen. Med handlingsplanen blir forbedringspotensialene tydeligere, og det blir lettere for bydelen å sette seg konkrete mål.

Det som peker seg ut som en styrke og stort potensial for bydelen er i følge intervjupersonene satsing på booppfølging, arbeid med mer tilrettelegging av boliger slik at boligen passer for den enkeltes behov, og større grad av samhandling og koordinering. Dette er arbeid som allerede er i gang, og som ønskes videreført og styrket.

5.5 Samarbeid

Hva slags erfaringer har bydelene med det interne samarbeidet, med Groruddalsbydelene og med Oslo kommune? Bydelen ønsker, i tillegg til å styrke det interne samarbeidet mellom resultatenehetene, å trekke inn aktører som for eksempel Boligbygg, Omsorgsbygg, borettslag og sameier, Husbanken, Groruddalssatsningen, Helsedirektoratet, skoler og barnehager, samt Stovner Ungdomsråd, Stovner Eldreråd, Rådet for funksjonshemmede, og andre relevante aktører og enheter der det er nødvendig i arbeidet framover (Bydel Stovner 2009c). Bydelen ønsker å *prøve ut nye metoder og tilnærminger i planleggingen og gjennomføringen av arbeidet* (Bydel Stovner 2009c:2).

5.5.1 Internt i bydelen

Om sin målsetning for internt samarbeid skriver bydelen:

Brukerne skal møte et samordnet tjenesteapparat. Bydelens enheter skal gi forsvarlige tjenester og ivareta rettsikkerhet og individuell tilpasning. Brukerne skal føle verdighet og trygghet i møtet med bydelen. ”Hjelp til rett tid - på rett nivå” (Bydel Stovner 2009c:9).

På operativt nivå er vårt inntrykk at det er utstrakt samarbeid mellom tiltakene. Ifølge informantene foregår mye av samarbeidet og dialogen uformelt. For eksempel er det et nært samarbeid mellom tiltaket Boligbrua, booppfølgerne generelt og sosialtjenesten. Terskelen er lav for at man ”tar en telefon”. De ansatte møtes ”på kryss og tvers”. Ett eksempel er ”Rus-Boligforum”, der flere aktører fra bydelen deltar, blant annet: Boligbrua, Psykisk helse, Miljøvaktmesteren, Boligenheten, brukerrepresentant fra Velferdsalliansen,

KTP (Koordinerende tillitsperson), ruskonsulenten i Nav sosial, og representanter fra LAR. I denne møtekonstellasjonen diskuteres problemstillinger rundt rus, psykiatri og bolig, med utgangspunkt i overordna handlingsplaner for bydelen. Flere informanter på operativt nivå trekker fram at det er mange møter, og at det stort sett er positivt. De trekker også fram som positivt at Nav sosial avholder ukentlige informasjonsmøter, der man får informasjon om nye tiltak, retningslinjer, framdrift i ulike prosjekter, og så videre. Relevante aktører deltar også på ulike konstellasjoner av ansvarsgruppemøter i samband med klienter som har Individuell plan. Disse møtene beskrives også som velfungerende. Enhetslederne i bydelen samarbeider og har jevnlig møter, ifølge en av informantene er det en *omfattende møtestruktur*. Man møtes også ofte *ad hoc* eller arrangerer et møte med de deltakere som er relevante for temaet, for eksempel mellom Psykisk helse, Nav sosial og Boligenheten. Når det gjelder samarbeid med eksterne instanser, for eksempel AHUS, DPS/Spesialisthelsetjenesten, Boligbygg og så videre, er erfaringene varierende. Ifølge enhetslederne kunne samarbeidet med noe av de eksterne aktørene med fordel vært videreutviklet.

5.5.2 I Groruddalen og med Oslo kommune sentralt

Fins det muligheter for (mer) samarbeid mellom Groruddalsbydelene for å løse noen av utfordringene på det boligsosiale feltet? De ansatte i Bydel Stovner virker stort sett positive til mer samarbeid mellom Groruddalsbydelene, siden utfordringene på flere felter ligner hverandre. Flere informanter uttaler at det ville være av det gode om det ble samarbeidet mer rundt mennesker med dobbeltdiagnose og bosetting av disse. Bydelsgrensene kan ofte være en hindring, der tilbudene er ulike fra bydel til bydel, og det kan være komplisert å flytte klienter på tvers av bydeler. Flere byomfattende tilbud til mennesker med dobbeltdiagnoser kunne være en mulighet, eventuelt tilbud som kan omfatte alle Groruddalsbydelene, med mindre tette skott mellom bydelene. Her kan imidlertid et annet problem oppstå: Hvilken bydel skal betale? Skal tilbudet være et ansvar for Oslo kommune sentralt? Hvor skal tilbudet lokaliseres?

Et fenomen som også blir nevnt i andre Groruddalsbydeler, blir her også flere ganger nevnt; bydelen er lite autonom i forhold til Oslo kommune sentralt, og mindre autonom enn en vanlig kommune på tross av sitt store antall innbyggere. Byrådet utarbeider retningslinjer som bydelen ikke kan endre. Retningslinjene er ikke alltid forenlige med bydelens utfordringer og arbeidssituasjon.⁶¹

Det er en del samarbeid mellom saksbehandlere i Groruddalsbydelene, for eksempel i forhold til arbeid og kvalifisering. Men dette kan ifølge flere informanter med fordel videreutvikles. En mulig hindring er at bydelene har forskjellige strukturer, derfor kan det oppstå noen ”regionale utfordringer” der dialog mellom instanser som er bygd opp på forskjellige måter, kan bli en utfordring. Det uttrykkes ønske om samarbeid om konkrete prosjekter for de tyngste brukerne. Erfaringsutveksling mellom instanser som arbeider med det samme, og på like måter, kan sees som en god begynnelse, der booppfølgingstjenesten kan være et eksempel. Booppfølgerne i Bydel Stovner deltar på nettverksmøter med booppfølgerne i de andre Groruddalsbydelene. Her deler man erfaringer, tar opp noen enkeltsaker og diskuterer ulike relevante emner. Samtidig har også booppfølgerne et stort

⁶¹ For en nærmere drøfting av dette, se kapittel 1.2.1 og 6.5.1.

arbeidspress, man ønsker å unngå at mer samarbeid, *enda en konferanse*, skal gå på bekostning av den tid man skal bruke på å hjelpe klientene. Om mulighetene for Groruddalssamarbeid på boligfeltet sammenfatter en informant på følgende vis:

Jeg vil tro at man alltid kan lære av erfaringsutveksling.
- Hva har dere gjort som har fungert og ikke fungert?
Tenke at man er del av en lærende organisasjon som lærer av egne og andres erfaringer.

Sammenfattende kan man si at det blir samarbeidet mye i Bydel Stovner, både internt og med eksterne aktører og i noen grad med de andre bydelene i Groruddalen. Erfaringene er stort sett positive, men på noen felter kan samarbeidsrutinene forbedres.

5.6 Oppsummering og veien videre

Om bydel Stovners boligsosiale arbeid kan vi kort oppsummere: Generelt er vårt inntrykk at de intervjuede i bydelen er positive til Boligsosial handlingsplan, og at det er vilje og kompetanse i bydelen til å arbeide for å bedre den boligsosiale situasjonen i bydelen. Det som gikk igjen var en forsiktig optimisme, et håp om at programmet kan gi frie midler som vil gjøre det mulig å iverksette planlagte tiltak som per i dag ikke har latt seg realisere på grunn av manglende midler. Noen forhold trekkes fram i intervjuene som svært utfordrende:

- Mangelen på egnede boliger
- De økonomiske rammebetingelsene
- Noen belastede bomiljøer
- Omgivelsene
- Private utleiery og tilgang på boliger på det private leiemarkedet
- Kulturmøter i forhold til deler av innvandrerbefolkningen
- Finne gode løsninger for mennesker med dobbeltdiagnoser

Det som ble trukket fram som positivt, er spesielt booppfølgingsarbeidet i belastede områder, for eksempel Stovner senter 14-16, samt boligframskaffernes arbeid for å skaffe søkere bolig på det private leiemarkedet. Hvor går så veien videre for bydelen Stovner,

gjennom BoSo, og det boligsosiale arbeidet mer generelt? Hva bør en jobbe med innenfor de hovedområdene som er oppgitt i bydelens søknad om deltakelse i BoSo? Vi vil i det følgende gi noen betraktninger på dette. Hovedområdene vil også bli diskutert mer inngående i kapittel 6 og 7.

Bydelens første bakgrunn for å søke om deltakelse, var *egne boliger for vanskeligstilte*. Bydelen ønsker kartlagt mulige løsninger, og utvikling av modeller som kan benyttes for å bosette personer med store sosiale problemer. De ønsker også å vite hvilke grep som burde gjøres slik at bydelen har en boligmasse som dekker dagens registrerte behov for boliger i bydelen. Mangel på egnede boliger er en stor utfordring for bydelen, det begrenser bydelens handlingsrom. Dette er en situasjon som er vanskelig for bydelen selv å løse. Mangelen på kommunale boliger er ikke unikt for bydel Stovner. Det er Oslo kommune sentralt som avgjør om det skal oppføres eller kjøpes flere boliger for vanskeligstilte. En annen utfordring er tilgang på tomter og egnede steder for oppføring av slike boliger. I kapittel 6.1 argumenterer vi for at det er gode grunner som taler for at kommunen erverver flere boliger til de vanskeligstilte. I den overordnede analysen diskuteres også mulige løsninger og modeller som kan benyttes for bosetting av personer med store sosiale problemer.

Bydelens andre bakgrunn for å søke om deltakelse, var *økonomiske virkemidler*. Bydelens etterspør løsninger for å gjøre flere i stand til å kjøpe egen bolig. De økonomiske virkemidlene var ikke et tema som ble nevnt i særlig grad i intervjuene i bydel Stovner. Når det gjelder de boligøkonomiske virkemidlene mener vi det ville være fordelaktig om startlån og tilskudd til kjøp av bolig kunne benyttes på tvers av kommunegrensene. På den måten kunne bydelen jobbe strategisk ved å forsøke å hjelpe folk til å kjøpe bolig i randkommunene, og på den måten få en større spredning av de vanskeligstilte. En slik ordning er ikke problemfri og er uansett ikke opp til bydelen å avgjøre. En større diskusjon av bruken av økonomiske boligvirkemidler opp igjen i kapittel 6.6 og 7.2.

Den tredje bakgrunnen for å søke om deltakelse, var *bomiljøarbeid i utsatte områder*. Bydelen ønsker kartlagt de utfordringer som knytter seg til private aktører på utleiemarkedet med profesjonell utleier. De ønsker også skissert mulige innsatsområder for å påvirke eksisterende opphopningstendenser, hyppig utskifting av

beboermassen og utfordringer for bydelens øvrige tjenester mulighet til å gi adekvat støtte og oppfølging til personer som trenger dette. Vårt inntrykk er at en del private utleiere i bydelen kan betraktes som useriøse. I noen tilfeller gir dette bydelen store utfordringer når det gjelder å skape gode bomiljøer. Også dette problemet henger sammen med mangelen på kommunale boliger, noe som åpner for et privat leiemarked, der det også er rom for noen useriøse aktører. En løsning på dette problemet ligger sannsynligvis utenfor bydelens beslutningsmuligheter. Mulige løsninger på problemer rundt bomiljøarbeid i utsatte områder vil bli drøftet i den overordnede analysen, spesielt i kapittel 7.4.

6 Overordnet analyse

Kapittel to til fem har beskrevet utfordringer og muligheter for hver av de fire bydelene i Groruddalen. Gjennomgangen viser at bydelene på mange områder har svært like utfordringer og problemer, mens de oppfatter problemene på noe ulike måter og har forskjellige tilnærminger. For eksempel legges det ulik vekt på om løsningen på bolig mangelen til de vanskeligstilte primært ligger i kortere kontrakter på kommunale boliger eller i å øke tilbudet av boliger til gruppa. En fellesnevner for bydelene som bydelskapitlene viste er at mange av utfordringene er utfordringer som bydelen ikke kan løse alene. Eventuelle tiltak og virkemidler for å løse utfordringene er betinget av de vurderinger og beslutninger som gjøres av kommunen sentralt og de rammene bydelene opererer innenfor. Dette kapitlet tar opp noen av de utfordringene som bydelene har til felles.

Kapitlet tar sikte på å løfte noen problemstillinger til et overordnet nivå og ser på konteksten bydelene arbeider innenfor. For å gi et realistisk bilde av hvilke muligheter bydelene har på det boligsosiale området, må vi se utfordringene i sammenheng med rammene for det boligsosiale feltet for Oslo kommune, for bydelene i Oslo og bydelene i Groruddalen særskilt.

Med rammer menes strukturer som boligmarkedet, sammensetningen av befolkningen i et område og arbeidsmarkedet. Det handler om kommunal politikk, lover, regler, forskrifter og andre former for retningslinjer for det boligsosiale feltet og om ressurser fordelt innenfor Oslo kommunene. Alt dette er problemstillinger som har stått sentralt i mange av intervjuene med aktører i det boligsosiale arbeidet både i Groruddalsbydelene og andre personer i intervjumaterialet. Spørsmålet er hvilke begrensninger rammene setter og hvilke muligheter som finnes innenfor de samme rammene og videre, om det er mulig å endre rammebetingelsene.

6.1 Person og system

I programnotatet for Boligsosialt utviklingsprogram beskriver Husbanken boligsosialt arbeid slik:

Boligsosialt arbeid omfattes av alt av kommunens tiltak, virkemidler, og tjenester som må til for at vanskeligstilte personer og husstander, som har behov for bistand, kan bosette seg i bolig og bli boende. Boligsosialt arbeid kan være rettet mot spesifikke målgrupper og mot geografisk avgrensede områder med særlige levekårsutfordringer og for å forebygge og utjevne sosial ulikhet i levekår og helse, bedre miljø og lokale forhold.

Innenfor rammen av statlige ordninger og Oslo kommunes politikk har bydelene mulighet til å utforme selvstendig politikk på det boligsosiale området. På bydelsnivå handler det boligsosiale arbeidet ofte om å hjelpe enkeltpersoner og familier eller arbeide i forhold til spesifikke områder og bomiljø. Forholdet mellom person/husstand og system er skissert i tabell 6.1. Tabellen setter søkelys på tre områder vi har identifisert som sentrale: bolig, velferdstjenester og arbeidsmarked. Venstre kolonne skisserer personlige behov og problemer bydelene ofte møter og den høyre kolonnen ”system” i vid betydningen.

Tabell 6.1 *Forholdet mellom person og system*

Person/husstand	System
1) Boligbehov - kan miste boligen - uegnet bolig - dårlig bomiljø - mangler bolig/bostedsløs	2) Boligmarked(er) - det totale tilbudet av boliger - privat leiemarked - kommunale boligressurser - økonomiske boligvirkemidler - lover og regler
3) Behov for tjenester - økonomisk hjelp - sykdom, funksjonshemming - avhengig av rusmidler - oppfølging i bolig - annen hjelp/veiledning	4) Velferdstilbud - økonomiske overføringer - helsetjenester - booppfølging - lover og regler
5) Individuelle kvalifikasjoner - generell kompetanse - etterspurt kompetanse - språkferdigheter	6) Arbeidsmarked - tilbud av jobber: antall og type - kvalifiseringstiltak - språkopplæring - diskriminering - lover og regler

Tabellen gir en grovskisse over forholdet mellom behovene og problemene vanskeligstilte husstander og personer presenterer for tjenesteyterne og rammene for å avhjelpe behovene eller løse problemer. I dette kapitlet ser vi først og fremst på rutene fra 1 til 4. Hovedfokuset er boligproblemer versus boligressurser og tjenester knytte til bolig og boforhold versus velferdstjenester og andre velferdstilbud.

Individuelle kvalifikasjoner og kompetanse versus arbeidsmarkedet (rute 5 og 6) ligger strengt tatt utenfor denne foranalysen. Flere informanter har berørt denne problemstillingen, og den er verdt å ta med i en slik skjematisk framstilling. Helt kort kan vi nevne at utfordringene på dette området gjenspeiles i statistikken over arbeidsledighet. Yrkesaktiviteten er noe lavere og arbeidsløsheten noe høyere i Groruddalen enn gjennomsnittet for Oslo. Andelen arbeidsløse fra land utenfor OECD-området er på mellom 12 og 14 prosent (figur 9 og 10, vedlegg 1). Høye ledighet blant personer utenfor OECD-området kan delvis forklares med diskriminering på arbeidsmarkedet og delvis med manglende eller feil kompetanse

i forhold til etterspørsel etter arbeidskraft. Det siste trekkes fram av enkelte informanter. Fast inntekt har betydning for om husstanden har mulighet til å komme inn på eiermarkedet og få en stabil boligsituasjon.

Arbeidsløshet og svak tilnytning til arbeidsmarkedet øker risikoen for å møte problemer også i boligmarkedet, særlig i et boligmarked basert på at man skal eie boligen sin.

6.2 Vanskeligstilte på boligmarkedet

Som vanskeligstilte på boligmarkedet regnes personer og husstander som oppsøker tjenesteapparatet med et boligproblem kan stå i fare for å miste boligen, de har en uegnet bolig eller de har et dårlig bomiljø. Noen er også helt uten bolig. Et kjennetegn ved personer og husholdninger som er målgrupper for det boligsosiale arbeidet er at de vil plassere seg i ruten øverst til venstre (rute 1) i tabell 6.1.

Bystyremelding om sosiale boligvirkemidler i Oslo kommune (Bystyremelding nr. 2/2008) beskriver følgende grupper som vanskeligstilte på boligmarkedet: rusmiddelmissbrukere, personer med psykiske lidelser, flyktninger og innvandrere, barnefamilier, unge i etableringsfasen og personer med behov for tilpasset bolig. Det viktigste kjennetegnet er at husstanden eller personen har et boligproblem som vedkommende trenger hjelp til å løse. Men det er innenfor disse gruppene man finner de fleste vanskeligstilte på boligmarkedet i Oslo og i mange andre store kommuner. Bydelene har særlig trukket fram utfordringer knyttet til rusmiddelmissbrukere eventuelt også med en psykisk lidelse (dobbeldiagnose) og barnefamilier.

I forbindelse med utarbeidelse av boligsosial handlingsplan gjennomførte bydelene i Groruddalen en kartlegging av vanskeligstilte på boligmarkedet. Hovedtallene fra kartleggingene er gjengitt i tabell 6.2.

Tabell 6.2 *Vanskeligstilte på boligmarkedet i bydelene Alna, Bjerke, Grorud og Stovner, antall husstander, antall personer og personer i prosent av befolkningen.*

Boligsituasjon	Alna	Bjerke	Grorud	Stovner
Uegnet bolig	103	28	148	96
Fare for å miste boligen	70	109	59	67
Bostedsløs	142	113	102	116
Totalt antall husstander	315	250	309	279
Antall personer		329	309	550
Andel av befolkningen		1,2 %	1,2 %	1,9 %

Kilde: Bydelene

Tallene i tabellen er fra 2008 og gjengitt i boligsosiale planer for de fire bydelene. Bydelene har brukt noe ulike perioder for kartleggingen og dette kan påvirke tallene⁶². Tallene gir imidlertid et bilde på utfordringene i den enkelte bydel. Tabellen viser at i Bydel Bjerke er antall husstander i uegnet bolig betydelig lavere enn i de andre bydelene, og særlig i Grorud der husstander i uegnet bolig er den største gruppa. Den største gruppa i tre av bydelene, Alna, Bjerke og Stovner, er bostedsløse.

6.2.1 Bostedsløse

Bostedsløshet er en ekstrem form for marginalisering på boligmarkedet. Bostedsløshet er en *situasjon* personer eller huster kan befinne seg, som kan arte seg på ulike måter. Et viktig skille går mellom langvarig bostedsløshet og kortvarige overgangssituasjoner.

I kartleggingen av vanskeligstilte på boligmarkedet har bydelene brukt den ”offisielle” definisjonen på bostedsløs: Personer uten eid eller leid bolig og som i tillegg befinner seg i en av følgende situasjoner: 1) uten tak over hodet kommende natt, 2) i midlertidig boalternativ, 3) under kriminalomsorgen og skal løslates innen to måneder, 4) i institusjon og skal utskrives inne to måneder, 5) bor midlertidig hos venner, kjente eller slektninger. Personer som bor varig hos nær familie eller pårørende regnes ikke som bostedsløse. Dette er den samme definisjonen som er brukt i fire

⁶² Grorud har brukt rapporteringen til KOSTRA, de andre bydelene har gjennomført en egen kartlegging for utarbeidelse av boligsosial handlingsplan.

landsomfattende kartlegginger av bostedsløse (se f.eks. Dyb og Johannessen 2009).

Den siste landsomfattende kartlegging av bostedsløse personer gjennomført i 2008, har tall for de enkelte bydelene i Oslo⁶³. En fordel med disse kartleggingene er at den samme metoden og det samme skjemaet er brukt i alle kommunene og bydelene.

Kartleggingen er gjennomført en bestemt uke i november (kortere kartleggingstid enn bydelene har brukt) og viser et tverrsnitt for denne uka. Oslo som helhet hadde på dette tidspunktet 2500 bostedsløse personer. Brutt ned på den enkelte bydel blir tallene mer usikre, men helhetlig sett gir de et annet bilde enn bydelenes egne kartlegginger. Den største gruppa bostedsløse i Oslo, en av fire, er uten tilhørighet i en bydel (bydelstilhørighet er ikke oppgitt). Bydelene som har flest bostedsløse er sentrumsbydelen, med ett unntak: 10 prosent er registrert i Alna (rundt 150 personer i Alna er bostedsløse i uke 45 i 2008). Bare Sagene har flere av byens bostedsløse enn Alna (12 %). De andre bydelene i Groruddalen har i denne kartleggingen mellom 1,5 og 2,2 prosent av Oslos bostedsløse (mellom 25 og 35 personer i hver av bydelene)⁶⁴.

Forskjellen mellom bydelene i Groruddalen i antall bostedsløse henger i hovedsak sammen med at registreringen og rapporteringen fra bydelene varierte under den landsomfattende kartleggingen. I forhold til folketallet i bydelene er dette meget lave tall sammenlignet med hvilken som helst kommune i landet. Det gjelder også for Alna, som har den høyeste andelen bostedsløse blant bydelene i Groruddalen. Alle bydelene i Groruddalen er i henhold til tallene fra den landsomfattende kartleggingen på nivå med de små kommunene i landet. Men som vi ser av bydelens egne kartlegginger (tabell 6.2) er utfordringene knyttet til personer uten bolig ganske store.

Felles for de to kartleggingene er at de tegner det samme bildet av den ”typiske” bostedsløse personen: En enslig mann i 30-årene med et omfattende rusproblem. I datainnsamlingen til denne foranalysen er imidlertid ikke bostedsløshet presentert som den

⁶³ Tallene for den enkelte bydel er ikke gjengitt i rapporten ”Bostedsløshet i Norge 2008 – en kartlegging”, Dyb og Johannessen (2009)

⁶⁴ Tallene i kartlegging av bostedsløse blir vektet for frafall av respondenter for å beregne det endelige antall bostedsløse.

største utfordringen i bydelene. Dette kan ha sammenheng med at denne statistisk sett ”typiske” bostedsløse personen ofte blir boende i Rusmiddeletatens hybelhus (institusjoner). Når denne gruppa presenteres som en utfordring for tjenesteapparatet i bydelene (og intervjuene med oss), er de oftere etablert i bolig. Det er her utfordringene ligger i form av hjelp til å beholde boligen, trives i den og innsats for å ivareta bomiljøet rundt.

6.2.2 Barnefamilier

Barnefamilier med et boligproblem er en utfordring som nevnes ofte av informantene i bydelene. Den demografiske profilen på bydelene i Groruddalen kjennetegnes blant annet av flere store husstander og mange unge innbyggere i forhold til Oslo generelt. Andelen husstander med fire medlemmer eller mer er høyere for alle de fire bydelene og høyest på Stovner, der 45 prosent av alle husstandene består av minst fire personer. Bjerke har den laveste andel store husstander i Groruddalen med 36 prosent, mens 31 prosent av alle husstandene i Oslo har fire medlemmer eller flere. Andelen husstander bestående av en person følger et tilsvarende mønster, men er da lavest i Stovner og høyere i Oslo som helhet enn i noen av de fire bydelene i Groruddalen (figur 7, vedlegg 1).

Sammensetningen av befolkningen karakteriseres videre av en forholdsvis høy andel unge personer under 16 år og en høy andel i pensjonsalder (67 år +) sammenlignet med gjennomsnittet for Oslo. Forskjellen mellom Oslo som helhet og bydelene i Groruddalen er ikke svært stor, men den er systematisk (tabell 3, figur 6, vedlegg 1). Tendensen i endringer i befolkningsprofilen er at andelen barnefamilier med innvandrer- bakgrunn flytter til Groruddalen og til dels til bestemte områder, og barnefamilier med etnisk norsk bakgrunn velger å bosette seg i andre områder. Dette har blant annet resultert i at beboerne i enkelte områder består av barnefamilier med innvandrerbakgrunn og pensjonister med etnisk norsk bakgrunn. I tillegg til konflikter som kan oppstå mellom generasjoner i bruk av uteområder, akseptabelt lydnivå osv, har det i noen områder også oppstått konflikter knyttet til kulturforskjeller (f.eks. Johannessen og Kvinge 2010). Kulturkonflikter kan blant annet dreie seg om vedlikehold av fellesområder når nye grupper uten den ”norske dugnadskulturen” for ivaretagelse av bolig og bomiljø flytter inn. For å løse opp i denne typen konflikter kan

boligsosialt arbeid dra veksler på Groruddalssatsingen; for eksempel områdeløft som omfatter fysisk opprustning og et bredt spekter av aktiviteter. Kurset ”Bo sammen”, som ble initiert i Alna bydel og introdusert også på Stovner, er direkte rettet mot å løse konflikter mellom beboergrupper i borettslagene (rapport, Bo Sammen Evaluering og endelige anbefalinger).

En annen vesentlig utfordring knyttet til store barnefamilier med behov for hjelp på boligmarkedet består i å finne en bolig som er stor nok for en husstand med flere barn. Boligen skal helst ligge i et bomiljø som er egnet for barn. Det kan være vanskelig i bydeler der mesteparten av den kommunale boligmassen er konsentrert i noen blokker. Dette drøftes videre i neste del av kapitlet.

6.3 Boligmarked, boligpolitikk og boligbehov

Denne delen av kapitlet belyser den nasjonale og kommunale boligpolitikken med fokus på vanskeligstilte på boligmarkedet. Det er nyttig å se på de mer overordnede politiske føringene i en markedsstyrt boligpolitikk, fordi den legger føringer på handlingsrommer på lokalt nivå.

6.3.1 Boligen; velferdsgode og investering

Eierlinjen i norsk boligpolitikk, målet om at flest mulig skal eie sin egen bolig, er fastlagt i flere offentlige utredninger og meldinger og senest i NOU 2011:15 *Rom for alle*. Samtidig framholder denne utredningen at bolig er et velferdsgode på linje med utdanning, helsetjenester og pensjoner. Et problem i denne argumentasjonen er at tjenestene på de tre nevnte områdene til dels er lovfestede rettigheter og langt på vei finansiert av det offentlige. Retten til utdanning inntil et visst nivå er en lovfestet individuell rettighet og man er pliktig til å motta tilbudet. Store deler av helsetjenestene er også lovfestet og offentlig finansiert. Alle borgere har rett til pensjon inntil et visst nivå. Det universalistiske med disse ordningene, for eksempel at fattig og rik har lik rett til offentlig finansiert utdanning, understreker posisjonen de har som solide pilarer i velferdssamfunnet.

Rett til bolig er ikke direkte lovfestet noe sted. Det nærmeste vi kommer er Sosialtjenesteloven⁶⁵ § 15:

Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet.

Kommunene er derimot forpliktet til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv (§ 27). I lovens formålsparagraf heter det:

Formålet med loven er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. (§ 1)

Dette kan tolkes som at NAV har plikt også til å finne permanent bolig til personer som ikke klarer dette på egen hånd. Men paragrafen blir ikke tolket som en individuell rett til bolig. Det betyr slett ikke at saksbehandlere på boligkontoret og i sosialtjenesten ikke tar brukernes boligproblemer på alvor og forsøker å løse dem. Men det betyr blant annet at kommunene ikke er pålagt å ha en viss mengde boliger til disposisjon for vanskeligstilte personer og husholdninger, slik de for eksempel er pliktige til å gi alle barn en skoleplass. I de kommunale budsjettene vil svært ofte de lovpålagte oppgavene gå foran ikke lovpålagte oppgaver (Barlindhaug m.fl. 2011).

De statlige og i Oslo de kommunale økonomiske boligvirkemidlene er viktige for å hjelpe husstander som ikke har inntekt nok til å skaffe seg en bolig i boligmarkedet eller beholde en bolig ved hjelp av egne midler. Bolig er et velferdsgode med stor betydning for den enkeltes livskvalitet. Bolig er også en investering, som folk flest må skaffe seg uten hjelp, og den innebærer en stor utgift for den enkelte husholdning. Ser vi på summen av de boligøkonomiske virkemidlene inkludert andelen kommunalt eide boliger, utgjør dette en svært liten del av hele boligmarkedet⁶⁶. De

⁶⁵ Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen/NAV av 2009.

⁶⁶ En illustrasjon: Andelen offentlig eide boliger i Norge utgjør 4-5 prosent av boligmassen. Rundt halvparten av dette er boliger til vanskeligstilte husstander.

økonomiske boligvirkemidlene er målrettet mot spesifikke grupper og omfatter en liten del av befolkningen. Omvendt for utdanningssektoren, der utgjør det private tilbudet en minimal del av totalen. Den politiske implikasjonen av at bolig er en investering for den enkelte husstand er at terskelen for hvem/hvilke grupper som skal få hjelp til å skaffe seg en bolig må balanseres i forhold til oppfatninger av rettferdighet hos ”folk flest”. Som uttrykt av våre informanter: i dag må begge i familien jobbe, og en av inntektene går til å betale boutgifter.

6.3.2 Utleiemarked for vanskeligstilte

De mest uttalte problemene knyttet til å bistå vanskeligstilte med bolig, blant informanter og som vi finner støtte for i tallmaterialet (vedlegg 1), er at bydelene har for få boliger og/eller at boligmassen ikke passer med etterspørselen. En problemstilling, som vi skal gå nærmere inn på, er utleiemarkedet for vanskeligstilte husstander i bydelene. Dette private utleiemarkedet må sees i sammenheng med mer overordnede strukturer i boligsektoren.

I flere av bydelene i Oslo, og i alle de fire bydelene i Groruddalen, er det etablert et utleiemarked som spesialiserer seg på personer og familier som er avhengige av velferdsordninger. Flere av utleierne gir korte kontrakter for eksempel på ett år, for enten å reforhandle kontrakten, ofte betyr det at de setter opp leien, eller for å si opp leieboeren. Problemer knyttet til disse segmentene av det private utleiemarkedet er trukket fram i alle bydelene og beskrevet i bydelskapitlene. Utfordringene er størst i bydelene Bjerke og Stovner. Vi må anta at det finnes et behov som har åpnet rommet for disse aktørene. Et marked kan oppstå uten et på forhånd definert behov. Men det er vanskelig å opprettholde markedet over lengre tid uten at det finnes et behov for eller etterspørsel etter varen eller tjenesten som tilbys. Slike segmenter i utleiemarkedet, som spesialiserer seg på husholdninger som får dekket (hele eller deler av) av boutgiftene sine fra velferdsordninger, har oppstått i mangel av alternativer.

Den private leiesektoren er generelt uoversiktlig og sammensatt av alt fra privatpersoner som leier ut boligen sin for en kortere periode, personer som leier ut en ekstrabolig, til større aktører som driver profesjonell utleie (Nordvik og Gulbrandsen 2009). I denne heterogene utleiesektoren oppstår det aktører som spekulerer i

knappheten på utleieboliger. ”Spekulasjon” kan omfatte både høy husleie for husstander som har problemer med å skaffe seg en bolig, de kan tilby lav standard i boligen og/eller de neglisjerer vedlikehold av bygningene og omgivelsene (fra intervjuer). I et system med en liberal og markedsstyrt boligsektor vil det også oppfattes som rimelig å tjene penger på å leie ut: ”Folk må betale det det koster å bo”. Et mål for bydelene er å komme i posisjon for å jobbe med utleiery. Noen utleiery opererer også på kanten av loven, blant annet fordi de ikke kjenner til lovverket.

De største utfordringene i det private utleiemarkedet i Groruddalen finner vi i sameier. Sameier har mer liberale regler for framleie av bolig enn borettslagene. En høy andel utleieboliger, mange med korttidskontrakter, har ført til gjennomtrekk av leietakere i noen områder og ustabile bomiljø. Resultatet er en sirkelbevegelse med høy gjennomtrekk, lite attraktivt bomiljø, de med høyest inntekt og som kan velge på boligmarkedet flytter ut og man får en opphoping av levekårsproblemer i enkelte områder.

6.3.3 Kommunale utleieboliger

Avsnittene over trekker opp rammene for boligsektoren og drøfter dette i forhold til det særegne segmentet innrettet på vanskeligstilte på boligmarkedet, som får rom til å etablere seg i pressområder. Oslo har 10.800 utleieboliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. Antall kommunale utleieboliger i Oslo er redusert fra 2005 til 2010. Bydelene Stovner og Grorud har forholdsvis mange kommunalt disponerte boliger, men også her er andelen redusert i forhold til antall husstander i bydelen. Bydelene Bjerke og Alna har færre kommunalt disponerte boliger, og her andelen om lag den samme som for fem år siden (Figur 12, vedlegg 1, se også bydelskapitlene).

Bydelene har råderett over de kommunalt eide boligene innefor bydelsgrensene. Muligheten til å ha innflytelse på antall boliger, lokalisering og sammensetning av den kommunale boligmassen er svært begrenset. Dette håndteres sentralt i Oslo kommune (de kommunale foretakene Boligbygg og Omsorgsbygg). Politisk er den kommunale boligmassen bystyrets ansvar. Bydelene har formelt ingen innflytelse på den kommunale boligmassen i egen bydel.

Tildelingen av kommunal bolig er lagt til bydelene. Tildelingen skjer i henhold til retningslinjer gitt av Oslo kommune. Forskrift og instruks om tildeling av kommunal bolig gir et stort rom for skjønn i saksbehandlingen. I tillegg til Oslo kommunes retningslinjer kommer andre føringer, som at bostedsløse barnefamilier ikke skal bo i midlertidig botilbud. Bydelene skal ha akuttleilighet eller lignende for denne gruppa. I bydelene finnes det en viss motstand mot forslaget. En begrunnelse for motstanden er at familien ofte ikke ønsker å flytte videre, slik at boligen i realiteten ikke lenger blir disponibel som akuttbolig. En annen viktig føring for boligtildeling er at bostedsløse personer som løslates fra fengsel eller utskrives fra institusjon ikke skal tilbringe tid i midlertidig tilbud. Dette er en nasjonal politisk føring fra strategien for å bekjempe og forebygge bostedsløshet (2005-2007), og det er en del av Oslo kommunes boligsosiale politikk. Majoriteten av de som løslates fra fengsel er menn, mange med et rusmisbruk. Personer som utskrives fra institusjon uten å ha egen eid eller leid bolig er også ofte personer som har vært i behandling for rusmisbruk eller innlagt for en rusrelatert sykdom eller psykisk lidelse. I henhold til de nasjonale og kommunale politiske føringene skal disse gruppene gå fra fengsel eller institusjon til bolig. Oslo kommune er videre forpliktet til å ta imot et visst antall flyktninger som skal flytte fra asylmottak og bosettes ute i kommunene.

Alle disse gruppene konkurrerer om et begrenset antall kommunale boliger og om boliger i et lite og usikkert privat utleiemarked. En del husstander foretrekker å bo i kommunal bolig framfor en bolig bydelen har skaffet på det private leiemarkedet. Det kan man blant annet forklare med at utleiemarkedet er begrenset og sammensatt, og noen vil derfor oppleve at kommunal bolig er tryggere enn en privat. Enkelte av informantene våre framholder at klienter også kan avslå et tilbud om kommunal bolig på grunn av beliggenhet eller med en annen begrunnelse. For tjenesteyterne som fordeler kommunale boliger reiser dette spørsmål om hvor stort behovet for kommunal bolig "egentlig" er. På den andre siden er informantene så å si samstemte om at mangel på boliger til vanskeligstilte er et av hovedproblemene i det boligsosiale arbeidet.

Innenfor handlingsrommet for bydelene har de ansatt boligframskaffere, som hjelper husstandene med å finne boliger på

det private markedet. Boligframskafferne klarer til dels å framskaffe boliger på det ”ordinære” leiemarkedet, men de må ofte benytte seg av segmentet som henvender seg til vanskeligstilte på boligmarkedet: ”Våre klienter stiller bakerst i køen, de er ikke populære hos utleierne” (fra intervjuer). Ansettelse av boligframskaffere er et innovativt tiltak som har utvidet mulighetene for å løse problemene og utfordringene (se nærmere omtale i bydelskapitlene og del om tjenester). Man kan likevel ikke forvente at boligframskafferne skal løse problemet med at det er for få boliger til disposisjon for vanskeligstilte. Mangel på boliger generelt og mangel på tilrettelagte boliger ble av kommunene vurdert som viktigste årsaken til at målene i den nasjonale strategien mot bostedsløshet ikke ble nådd (På vei til egen bolig, Dyb m.fl. 2008).

6.3.4 Boligtrapp, boligkjede, kortere kontrakter

Det er et klart uttrykt ønske hos informanter i flere av bydelene å ha høyere frekvens på utskiftningen av beboere i kommunale boliger for å frigjøre boliger til andre søkere. Økt gjennomstrømning i kommunens boliger kan være en måte å løse problemet med mangel på boliger på. Man kan tenke seg flere veier ut av et kommunalt leieforhold. Et alternativ er det private leiemarkedet, som kan være et godt alternativ, men kan også være et dyrt, dårlig og usikkert alternativ. Et annet alternativ er å hjelpe folk til å bli boligeiere gjennom bruk av boligøkonomiske virkemidler. Dette kan passe for enkelte husstander med forutsigbar inntekt.

Enkelte argumenterer også for at man burde ha en ”boligtrapp” med flere trinn, det vil si at beboere i større grad kan flyttes mellom ulike boformer og at oppfølgingen kan differensieres mer etter behov. Begrepet boligtrapp er ikke entydig. I Sverige betyr dette at brukerne flyttes oppover og nedover alt etter om de ter seg bra, er rusfrie, ikke lager bråk osv. Dette har vist seg å være en lite effektiv form for boligetablering av vanskeligstilte. Det fører ofte til at beboeren eller brukeren beveger seg opp og ned på de mellomste trinnene i trappa, og bare mindretallet når toppen og får etablert seg i en bolig (Sahlin1998; Benjaminsen og Dyb 2008). Informanter i denne foranalysen (f.eks. i Rusmiddeletaten) framholder også at de mest vanskestilte ikke får nok tid og støtte

til å etablere seg i boligen. Oppfølgingen er for knapp og til dels for kortvarig.

Den nasjonale politikken for etablering av bostedsløse og andre vanskeligstilte på boligmarkedet er en boligtilnærming (også kalt Housing first/Bolig først). Det betyr at vanskeligstilte skal ha bolig, man skal ikke gjøre seg fortjent til bolig. Det skal ikke stilles bestemte krav som må oppfylles for å få en bolig. I Norge er også begrepet normalisering brukt. I Bystyremelding nr. 2/2008 (s. 11) heter det:

Norsk velferdspolitik i nyere tid hviler på prinsippet om at personer som trenger bolig og omsorgstilbud skal få det i nærmiljøet sitt. Gjennom normalisering og integrering skal grupper med ulike behov være en naturlig del av samfunnet. Det legges vekt på hjemmebasert omsorg og bistand i eget nærmiljø på den ene siden, og nedleggelse av institusjonsplasser på den andre siden.

Meldingen viser videre til reformen for psykisk utviklingshemmede, satsingen på omsorgsboliger til eldre og psykiatireformen som eksempler på reformer som har hatt betydning for kommunenes arbeid med sosiale boligvirkemidler.

Oslo kommune bygger sin boligsosiale politikk på en *boligkjede*. Målet er å ha et differensiert tilbud og tilby den rette boligen/boformen og det rette tilbudet til den enkelte bruker. Folk skal ikke gå i boligtrapper, men de skal ha et tilbud som passer der og da. På sett og vis kan man si at dette er i tråd med dagens måte å bo på. Det er i dag langt mer vanlig å bytte bolig etter livssituasjon enn for bare noen tiår siden. Å tolke "Housing first", normalisering og lignende tilnærminger som at en person skal forbli bofast og at flytting er nederlag har ikke vært intensjonen. Intensjonen er at man skal ha et passende botilbud og at man kan flytte dersom denne boligen ikke passer lenger eller den var et feilvalg i utgangspunktet.

Spørsmålet om bolig versus institusjonalisering er et tema blant våre informanter i denne foranalysen. Ett argument mot å lage tilpassede boliger er at boligen kan bli en institusjon. Grensen mellom bolig og institusjon kommer blant annet inn som en avveining i forhold til omfanget av bemanning i et boligtiltak.

En hovedlinje i arbeidet med svært vanskeligstilte på boligmarkedet siste tiåret er at de primært skal ha en bolig. Et tema i dette er hvorvidt også personer med et omfattende rusproblem og eventuelle tilleggsproblemer skal ha oppfølging i bolig og omfanget av tjenester. Noen av informantene argumenterer med at for mye oppfølging og/eller for tette boformer skaper institusjoner. Dette er imidlertid et argument som ikke benyttes i samme grad overfor andre grupper, for eksempel personer med psykisk utviklingshemming, med demens eller andre svekkelser pga alderdom (jamfør reformene omtalt over). Her gjelder prinsippet om at den enkelte skal ha den støtten som er nødvendig for å kunne fungere i dagliglivet; omgivelsene skal legge til rette. Det samme prinsippet skal omfatte tjenester til personer med rusavhengighet og dobbeltdiagnose rus/psykisk lidelse. I praksis blir behovene til disse gruppene oftere vurdert ut fra andre kriterier. Resultatet kan bli at de får for lite oppfølging til å kunne klare seg i en bolig og beholde en bolig.

Mange av brukerne er svært institusjonaliserte. De har alternert mellom midlertidige botilbud, behandlingstilbud og fengsler, og noen har vokst opp i institusjoner. For enkelte vil det være snakk om en tidkrevende og vanskelig avinstitusjonalisering.

Vi finner ulike oppfatninger – og erfaringer om hva som fungerer – blant våre informanter. Flere av informantene har pekt på behovet for langsiktighet i arbeidet med boligetablering av svært vanskeligstilte personer og husstander. Bydelene Alna og Stovner har startet et felles prosjekt for å forsøke å finne gode løsninger for de mest utsatte rusavhengige brukerne.

Oslo kommune har også flere ulike botilbud med bemanning for svært vanskeligstilte, som inngår i boligkjeden. Kommunen eier og driver noen av tilbudene selv og enkelte tiltak drives av private; for eksempel Bosatt (Frelsearmeen), Scandorffsgate (Kirkens Bymisjon) and rehabiliteringstilbud med bolig (Blå Kors og flere). Vi kan også nevne Ungbo, som er et tilbud til ungdom i ulike livssituasjoner.

6.3.5 Flexbo

Flexbo er nevnt av flere informanter som et eksempel på boligløsning for de mest krevende brukerne⁶⁷. Prinsippet i Flexbo og tilsvarende boliger i Oslo og andre kommuner er lavterskel bolig; beboerne skal ”få være i fred”, boligene er beskyttet fra innsyn fra utenforstående og bemanningen er relativt begrenset. Denne typen tiltak kunne inngå i planer – foreløpig lite konkretisert – om samarbeid mellom bydeler om et tilbud til personer med behov for en alternativ boform.

Et svært viktig element for å etablere et ”Flexbo” er plassering og tilgang til en egnet tomt. Kommunale tomter eies av Oslo kommune, ikke av den enkelte bydel. Det gjelder også for bygninger, som kan være aktuelle, dersom bydelene lander på at de har behov for noe annet enn Flexbo-tiltak, og at dette bør etableres i eksisterende boligmasse. Oslo kommune ved Bydel St. Hanshaugen har gjennomført en evaluering av de to eksisterende Flexbo-løsningene i Oslo (rapporten Prosjekt Flexbo Etablering av ti småhus til tidligere bostedsløse). Der framgår det at prosjektet utredet 15 tomter, før man landet på to er som var egnet for formålet. Rapporten poengterer videre tre forhold som er avgjørende for å lykkes:

- Tomtens beliggenhet og omgivelsene
- Sammensetning av leietakere på samme tomt
- Valg av booppfølging for denne gruppa

Rapporten stiller videre spørsmål om typen Flexbo-tilbud bør legges inn under bydelene eller om det bør være byomfattende. Et element i denne vurderingen er at tilbudet er ”smalt”. Det passer for en liten gruppe personer og det er neppe behov for et tilbud i hver bydel. Det taler for at slike tilbud enten bør legges til Oslo kommune sentralt eller at flere bydeler samarbeider.

6.3.6 Midlertidige botilbud

Midlertidige botilbud, døgnovernatting og andre korttidstilbud under Rusmiddeletaten og andre etater (bla. under Barne- og

⁶⁷ Flexbo ble nevnt av flere på dialogkonferanse med bydelene i Groruddalen 26.08.2011, men tilbudet var ikke kjent for alle.

familietaten) inngår i Oslo kommunes boligkjede. Delvis eier og drifter kommunen slike tilbud selv og delvis drives tilbudene av private etter avtale med kommunen. Dette er korttidstilbud som skal løse akutte kriser, men kan også være et mer langvarig tilbud til personer som er vanskelig å finne en bolig til. Ganske mange blir likevel i midlertidige tilbud i lange perioder. En forklaring er at bydelene ikke har boliger til dem. De fire bydelene har både for få boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet og for få tilpassede eller egnede boliger for mange i denne gruppa (fra intervjuer).

Bevegelse i boligkjeden er blant annet basert på at beboerne i midlertidige tilbud skal flytte videre til mer egnede og langsiktige botilbud. Det vil nesten alltid komme nye personer som trenger et akuttilbud. Kommunen har lagt sterke føringer på at bydelen kun skal benytte midlertidige tilbud som har inngått kvalitetsavtale med kommunen (avtalen skal sikre en viss standard på bygning og tjenester). Informanter i bydelene sier at de nå blir tvunget til å bruke tilbud uten avtaler, fordi de godkjente tilbudene ikke har nok plasser (se også Kommunerevisjonen rapport 2011:5).

6.4 Tjenester

Denne delen av kapitlet har et særlig fokus på boligsosiale tjenester eller boligsosialt arbeid. Tjenestene kan grovt sett deles i to hovedgrupper. Den ene er det som kalles boligsosialt arbeid inkludert saksbehandling av boligøkonomiske ordninger. Den andre er tjenester som beboerne får av andre typer tjenester, som hjemmesykepleie, hjemmehjelp, kontakt med institusjoner osv, og som strengt tatt er etablerte tjenester utenfor det boligsosiale. Hjemmehjelp og hjemmesykepleie kan inngå i det boligsosiale arbeidet. Deler av målgruppen for det boligsosiale arbeidet vil ha behov for hjemmehjelp og/eller hjemmesykepleie, med eldre mennesker med behov for hjelp i hjemmet eller for en tilpasset bolig defineres vanligvis ut av målgruppene for den boligsosiale politikken.

6.4.1 Begrepet boligsosialt

Boligsosialt arbeid som begrep har eksistert i rundt et tiår. Begrepet eller ”fagfeltet” har en forløper i arbeid med

vanskeligstilte beboere og utfordringer i bomiljøene i Oslo og noen andre store kommuner. Et eksempel er den nærmest aksjonspregede innsatsen Oslo kommune gjennomførte rundt år 2000 for å ”tømme hospitsene”, det vil si flytte mange hospitsbeboere til egne boliger og innføring av kvalitetsavtaler med tilbydere av midlertidige botilbud. ”Hospitsprosjektet” hadde stor betydning for at antall bostedsløse i Oslo ble halvert fra 2.500 i 1996 til 1.250 i 2003.

Hele det boligsosiale området er ganske nytt. Det består til dels av prosjekter og mange av stillingene innenfor dette området har vært og er prosjektstillinger som skal være med på å utvikle feltet og tjenestene. Unntaket her er administrering og tildeling av boligøkonomiske virkemidler, som til dels er klart regelstyrt (bostøtten) og dels regelstyrt med et større eller mindre rom for skjønn (startlån, kommunal bolig). I det følgende skal vi drøfte de spesifikke tjenestene innenfor det boligsosiale arbeidet og særlig booppfølgerens rolle.

6.4.2 Booppfølgeren

Booppfølger er en forholdsvis ny funksjon i det kommunale tjenestetilbudet. Den har oppstått ut fra et behov for tjenesteyting i bolig til personer som tidligere ville fått en plass i et hospits. Behovet for oppfølging i bolig har videre kommet som resultat av at flere flykninger, som er ukjent med norske boforhold, flyttet inn i borettslag og sameier. Nye grupper inn i borettslag og kommune boliger var grunnlaget for booppfølgeren.

Stillingen bærer preg av at den ikke er en definert profesjon og ikke er knyttet til en spesifikk utdanning. En grunn til å fokusere spesielt på booppfølging, er mulighetene for læring og videreutvikling av boligsosiale tjenester som ligger i denne funksjonen. De fleste stillingene er prosjektstillinger opprettet med statlige prosjektmidler øremerket oppfølging av tidligere bostedsløse og rusmiddelmissbrukere i bolig (forvaltet av daværende Sosial- og helsedirektoratet).

De fleste booppfølgerne i de fire bydelene har sosialfaglig utdanning og mange har etterutdanning i boligsosialt arbeid, rus, psykisk helse og/eller ulike relevante kurs. Flere undersøkelser viser at det vanligvis er sosialtjenesten som har ansvar for tjenester

til den gruppen man definerer som vanskeligstilt på boligmarkedet (Ytrehus m.fl. 2007, Dyb m.fl. 2008), selv om det er form for – utvidet – hjemmetjeneste. Booppfølgerne i Groruddalbydelene er ansatt i forskjellige deler av tjenesteapparatet i bydelen.

Beskrivelser av booppfølgernes oppgaver viser imidlertid at stillingen er vagt definert og at booppfølgerne får ansvar for det som ikke andre har enheter har definert som sin oppgave. I et notat av 14.09.2009 inndeler booppfølgerne i Bydel Grorud sine arbeidsoppgaver i følgende hovedkategorier:

- Sosialt og kulturelt
- Praktisk bistand
- Økonomisk bistand
- Juridisk bistand
- Koordinering og samarbeid
- Takle konflikter i bomiljøet

Under hvert av punktene er det listet opp fra to til fem undergrupper av oppgaver. Her er noen av oppgavene som kan havne på booppfølgernes bord (fra intervjuene): døråpner til andre enheter i systemet, megler- og forhandlerrolle i forhold til naboer, inkassofirmaer, utleiery og andre tjenester, følge beboeren på posten, åpne posten, bidra til at regninger blir betalt, oversette informasjon, bistå med kunnskap om å bo i borettslag, gi råd og veiledning i små og store saker, hjelpe til med oppvasken, være støttekontakt/”betalt vennskap” osv. Listen er langt fra uttømmende.

Booppfølgerne er til dels overlatt å definere sin egen jobb og finne plassen sin i bydelens og kommunens tjenestetilbud. Det eksisterer noe samarbeid mellom booppfølgerne i Groruddalen, mellom flere bydeler og med andre kommuner (en av bydelene hadde besøk fra booppfølgere i Drammen under vår datainnsamling). Booppfølgerne samler opp erfaringer og bygger opp viktig kompetanse om tjenester til målgruppene for det boligsosiale arbeidet. Det er imidlertid to viktige utfordringer. Den ene er at samarbeidet mellom bydelene (og mellom kommuner) om utformingen av denne funksjonen synes å være begrenset og tilfeldig. Samarbeidet er langt på avhengig av at booppfølgerne selv ser behovet for samarbeid og kan rydde tid til møter og etablere egne arenaer for

erfaringsutveksling. Det er ingen føringer på systemnivå for å få til en mer samordnet utforming av booppfølgertjenesten. Det innebærer at mange trækker den samme løypa parallelt. Inntil et visst nivå, så lenge man ikke er sikker på hvor man skal, kan dette være formålstjenlig. Det kan imidlertid diskuteres om bydelene nå er kommet til det punktet at booppfølgingen bør få mer faste former, og der systematisk samordning og utveksling av erfaringer og kunnskap kan bidra til å bringe tjenesten framover.

Det fører oss over til neste utfordring; nemlig at de fleste stillingene for booppfølgere (i henhold til vår empiri fra Groruddalen) er midlertidige og/eller prosjektstillinger. Flere av våre informanter uttrykker bekymring for at den opparbeidede kompetansen vil forsvinne dersom man ikke finner rom for å ha booppfølgere i faste stillinger. Et viktig formål med prosjektstillinger er at de skal opparbeide kompetanse og ”legge igjen” kompetansen i det eksisterende tjenesteapparatet. Funksjonen skal inn i linja og bli en fast del av tjenestetilbudet. Hvordan dette skal gjøres er ofte overlatt til kommunen eller bydelen. Her vil vi argumentere for at kompetanse og erfaring er nært knyttet til stillingene og booppfølgernes funksjoner. Kompetanse knyttes til bestemte profesjoner og fag. Kompetansen bæres av enkeltpersoner som er opplært innen fagfeltet. Ervervet kompetanse knyttet til booppfølging er ikke et unntak.

Booppfølgerne er viktige for å ivareta og (videre)utvikle et ganske nytt tjenestetilbud og fagfelt. Vi oppfatter at det er svært viktig at stillingene blir faste og at samarbeidet mellom bydelene blir systematisert og styrket. Samarbeidet på nettopp dette området kan med fordel strekkes utenfor Groruddalen og inkludere alle bydelene, og særlig bydelene i Oslo indre øst, som også har jobbet lenge med booppfølging og har mange av de samme utfordringene som man finner i Groruddalen.

Bør *utviklingen* av booppfølgerkompetansen løftes opp til bynivå med ansvar lagt til Helse- og velferdsetaten (eller Velferdsetaten under etablering)? Sannsynligvis vil det kunne bidra til profesjonalisering av tjenesten. For bydelene reiser dette spørsmål om bydelsautonomi versus overordnet styring. Her vil vi skille mellom selve det faglige innholdet og kompetanse på den ene siden og organisering av tjenestene på den andre siden. Det førstnevnte, innhold og kompetanse, tilhører *fagfeltet*. Fagfeltet

(fagfelt generelt) er verken kommune- eller bydelsspesifikt, men er delegert til institusjoner for fag- og profesjonsutdanninger. Booppfølging er i stor grad forankret i sosionomprofesjonen med boligsosial eller annen etterutdanning på toppen. Den boligsosiale utdanningen har heller ikke funnet sin form, noe som kommer til uttrykk i at innholdet til dels er svært ulike ved høyskoler som tilbyr kursene. Det er dette fagfeltet som etter vårt syn vil dra nytte av en overordnet og systematisk samordning både på bynivå og i fellesarenaer innenfor det Boligsosiale utviklingsprogrammet. Bydelene vil og bør beholde styringen med organisering og omfang av tjenesten og være viktige bidragsytere i utviklingen av feltet.

6.4.3 Andre tjenester

Alle de fire bydelene, Alna, Bjerke, Grorud og Stovner har nå en boligframskaffer. Oppgaven er å finne fram til boliger på det private utleiemarkedet til vanskeligstilte på boligmarkedet i bydelen. Boligframskaffer kan framskaffe boliger utenfor bydelen og utenfor bygrensen. Med knappheten på utleieboliger, særlig til vanskeligstilte husstander, vil boligframskafferne delvis konkurrere med hverandre om ledige boliger. Det er ulike oppfatninger om konkurransen er en ulempe eller fordel. Konkurransen om boliger på et begrenset marked kan neppe være effektivt ut fra et helhetssyn. Konkurransen kunne vært et gode for klientene dersom tilbudet av boliger var i balanse med eller høyere enn etterspørselen.

Andre tiltak som er iverksatt innen bydelene er miljøvaktmester i kommunalt eide boligkompleks. Miljøvaktmesteren er i likhet med de andre boligsosiale tjenestene ingen "ferdigsydd" jobb. Som en informant sier; "jeg lager jobben selv". Miljøvaktmesteren skal holde bygninger og området i orden. Miljøvaktmestrene går også delvis inn i rollen som miljøarbeider. Tilstedeværelse kan i seg selv ha en viktig funksjon for å hindre uro og skape trygghet.

Mange (flertallet) innenfor målgruppa for det boligsosiale arbeidet vil motta andre tjenester i tillegg til booppfølging. De er klienter ved sosialtjenesten og boligkontoret og mange bruker ulike deler av helsetjenesten (fra informantintervjuene). Disse tjenestene er ikke etablert som en del av det boligsosiale arbeidet, men som nevnt over er det vanligvis sosialtjenesten i de aller fleste kommunene som har ansvar for mange i målgruppa. Det gjelder

spesielt den ”typiske” bostedsløse rusbrukeren, men de aller fleste er brukere av sosialtjenesten og boligtjenesten. Særlig i enkelte bydeler i Oslo, der de boligsosiale utfordringene er store og mange av klientene har sammensatte behov for tjenester, er dette aktuelt. Det boligsosiale arbeidet dreier seg blant annet om å samordne de ulike tjenestene for å bistå med å skape og opprettholde en god bosituasjon for den enkelte og gode bomiljø for det store flertallet av beboere.

6.4.4 Omfanget av oppfølging

Det er et entydig funn i denne foranalysen at booppfølging er helt sentral i det boligsosiale arbeidet. Informanter i ulike posisjoner framholder at behovet for oppfølging i bolig er større enn ressursene som er til rådighet. Enkelte bydelsinformanter ønsker at de hadde mer innflytelse på omfanget av oppfølgingstjenester før bolig ble tildelt eller i tildelingsprosessen. NAV sosial fatter vedtak om klienten skal tildeles bolig og eventuelle tjenester, mens boligkontoret står for framskaffelse av boligen, inkludert hva slags bolig husstanden får og hvor den er plassert, det vil si i hvilket nabolag boligen ligger. Valgmulighetene begrenses av hva som finnes av ledige boliger i bydelen.

Problemstillinger i forhold til omfang av oppfølging kan dreie seg om hvordan bo i en blokkleilighet rent praktisk (f.eks. ventilasjon, avfallshåndtering), bråk og støy, funksjonshemninger, isolasjon og ensomhet. Rusmiddeletaten oppfatter at en del av deres brukere, som flytter inn i egen bolig, ikke får tilstrekkelig oppfølging. Resultatet kan bli ensomhet, en ny sprekk og et nytt nederlag. Booppfølging er ingen lovpålagt tjeneste. Det er heller ingen plikt å ta i mot oppfølging i bolig, og noen brukere avviser oppfølging.

Enkelte av våre informanter reiser spørsmålet om ”retten til å forkomme” i sitt eget hjem. Det vil si; skal man i respekt for ”privatlivets fred” uten videre akseptere at en bruker avslår oppfølging? I booppfølging, som innen andre sosiale tjenester, er det en avveining mellom å si at situasjoner krever inngrep og respekt for privatliv og individets autonomi. I tilfeller der det er snakk om synlig og alvorlig funksjonssvikt, sykdom og/eller sterkt utagerende atferd kan det være enklere å gå inn i situasjonen enn i tilfeller der det dreier seg om maktesløshet, ensomhet og tilbakefall til rusbruk. Booppfølgeren har en viktig funksjon i å fange opp

problemsituasjoner. Booppfølging kan forebygge en del problemer. Videre kan booppfølgeren være med å vurdere om husstanden trenger andre tjenester, hvilke tjenester og omfanget av tjenestene. Vi vil argumentere for at booppfølgingstjenesten i større grad bør delta i vurdering og koordinering av brukere med behov for tjenester i egen bolig. I hvilken grad dette skjer i dag varierer mellom bydelene.

Noen bydeler arbeider etter en empowerment-tilnærming; brukeren skal gjøres i stand til å klare seg selv. Empowerment kan praktiseres på ulike måter. I situasjoner med knapphet på ressurser ligger det en fare for at brukeren blir overlatt til seg selv i større grad enn vedkommende er i stand til å mestre. En evaluering av ulike måter å praktisere empowerment på viste at et prosjekt der de ansatte kunne ”gå veien sammen med brukerne”, det vil si at ansatte gjorde ting sammen med brukeren, oppnådde i langt større grad målet om å styrke og selvstendiggjøre brukeren, enn i andre prosjekter der brukerne ble overlatt mye av initiativet og organiseringen selv (Heule 2005). Det førstnevnte alternativet er selvsagt langt mer ressurskrevende enn den sistnevnte. Spørsmålet er om bydelene har de ressursene som er nødvendige for i større grad å kunne ”gå veien sammen med brukeren” og gi mer støtte. For lite oppfølging og knappe ressurser synes å være mer presserende enn at det gis for mye og for tett oppfølging. Det gjelder både rusmisbrukere, enten de er i aktiv rus eller har vært i behandling, og det gjelder husstander som trenger tilføring av grunnleggende kunnskap og informasjon om det å bo i blokk.

6.5 Samarbeid og samstyring

Et viktig kjennetegn ved den velutviklede, eller modne, velferdsstaten er høy grad av spesialisering. Velferdsstaten består av et mangfold av ansvarsområder, departementer, etater og kompetanseområder (f.eks. Tranøy og Østerud 2001). Dette gjelder ikke bare staten. Det gjelder også de politiske og administrative systemet på kommune og bydelsnivå. Økt spesialisering har medført at behovet for samarbeid og samstyring har blitt åpenbart, enten det dreier seg om å organisere tjenester rundt en enkeltbruker (f.eks. ansvarsgrupper og individuell plan) eller få statlige eventuelt kommunale aktører til å samarbeide på et overordnet plan og om enkeltbrukere (f.eks. fra institusjon til

bolig/ fra helseforetak til bydel). Samarbeidsrelasjonene kan være både horisontale (mellom kommuner, mellom statlige etater) eller vertikale (mellom statlig etat og kommune eller mellom kommune og bydel). Et eksempel på det siste er kontrakten mellom Husbanken og Oslo kommune om gjennomføring av Boligsosialt utviklingsprogram i fire bydeler i Oslo⁶⁸.

Det boligsosiale arbeidet har fra starten av hatt et samstyringsbehov. Det boligsosiale feltet har ikke hatt en entydig og klar forankring i et departement eller fagetat. Fra statlig side har ansvaret vært – og er – delt mellom Husbanken og NAV direktoratet/etaten (tidligere Sosial- og helsedirektoratet). Husbanken har ansvar for boligsosiale ordninger og boliger til vanskeligstilte mens det nasjonale ansvaret for sosiale tjenester ligger hos NAV. Nasjonal strategi mot bostedsløshet fra 2005 til 2007 ble for eksempel støttet av fem ulike departement.

I Oslo kommune er ansvaret og oppgavene i det boligsosiale arbeidet i hovedsak fordelt på de fire enhetene, sosialtjenesten, boligkontoret, bestillerenheten og Boligbygg, men involverer også andre aktører (se kapittel 1.2.2 for nærmere beskrivelse).

Opplevelsen av samarbeidsrelasjoner mellom disse aktørene er, i følge våre informanter, varierende. Samarbeid er også beskrevet under hver av bydelene (bydelskapitlene). Innenfor bydelene kan det synes som det er mer å hente fra et tettere samarbeid mellom sosialtjenesten og boligkontoret. Sosialtjenesten har ofte mye informasjon om brukerne som kan ha betydning for bolig-etablering og vurdering av boligbehov. Her bør det nevnes at bydelene har organisert boligkontoret ulikt (utenfor versus innefor NAV, se bydelskapitlene). Boligkontorets kunnskap om de boligsosiale ordningene og hvilke muligheter som ligger i disse kan etter vår oppfatning utnyttes enda bedre i enkeltsaker i et tettere samarbeid mellom boligkontoret og sosialtjenesten der boligkontoret er utenfor NAV. Det er videre ulike oppfatninger av hvor mye booppfølging enkeltbeboere har behov for. Enkelte saksbehandlere på boligsiden ønsker seg et tettere samarbeid nettopp for å få en grundigere vurdering av behovet for

⁶⁸ Begrepet samstyring er en fornyelse av det engelske ordet governance, som også brukes på norsk. Governance/samstyring regnes som mer forpliktende for de deltakende partene enn et samarbeid.

oppfølging; enkelte beboere får vedtak om for lite oppfølging når de får vedtak om tildeling av bolig.

Bydelene har ulike erfaringer med samarbeidet med Boligbygg. Negative erfaringer med samarbeidet fra bydelene er i stor grad knyttet til lang responstid på henvendelser til Boligbygg om vedlikehold av de kommunale boligene. Det kan dreie seg både om små og store reparasjoner og mer omfattende vedlikehold. Generelt er bildet svært sammensatt. Oppfatningen av samarbeidet varierer både internt i bydelen og på tvers av bydeler.

Et eksempel på tiltak som har styrket samarbeidet er at Boligbygg har stått for et omfattende oppussingsarbeid av et stort kommunalt eid boligkompleks i Bydel Stovner. Leilighetene/hybelleilighetene i blokken var tidligere trygdeboliger, og er nå omgjort til kommunale utleieboliger til ulike beboergrupper. Størrelsen og sammensetning av beboergrupper, som omfatter personer med rusmisbruk og/eller psykisk lidelse, psykisk funksjonshemmede, barnefamilier og eldre, innebærer en utfordring. Det er ulike oppfatninger i bydelen om hvor stor belastning de ulike utfordringene betyr for bomiljøet. *Uenighet* om omfanget av belastede bomiljøer med opphopning av levekårsproblemer blir ikke nødvendigvis løst gjennom bedre samarbeid, men de ulike profesjonene og enhetene kan få bedre forståelse for den andre partens synspunkter og begrunnelsene for de ulike synspunktene. Bedre samarbeid kan bidra til å finne bedre løsninger for enkeltpersoner og husstander samlet sett gi et bedre bomiljø.

Fra Boligbygg blir det framholdt at bydelene har ulike oppfatninger av hva brukergruppene har behov for. Det er ingen samstemte bestillinger til en og samme gruppe fra de femten bydelene. En undersøkelse av bruken av midlertidige botilbud i kommunene viser at bydelene i Oslo vil velge forskjellige alternativer for den samme brukeren. Saksbehandlerne på NAV-kontoret er presentert for fem forskjellige saker og bedt om å gi en kort beskrivelse av hvordan de ville løst problemet for klienten. Flertallet av saksbehandlerne vil velge den samme løsningen (f.eks. hospitslignende tilbud eller natthjem til den eldre rusavhengige mannen), men det er en viss variasjon også innenfor bydelene i Oslo (Johannessen og Dyb 2011). Undersøkelsen gir støtte til Boligbyggs poengtering av at bydelen ikke har noen samstemte

oppfatninger av hva en og samme brukergruppe (eller bruker) har behov for.

Representanten for en brukergruppe framholder at bydelen(e) har for lite fokus på enkeltindividene og tenker for mye grupper. Et eksempel som framholdes er at mens Husbanken anbefaler mellom fire og åtte enheter i et kompleks av samlokaliserte boliger, kan bydelene ha langt flere enn åtte boliger i et kompleks. Brukerrepresentanten påpeker videre at beboersammensetning av ulike grupper med forskjellige behov og problemer også kan virke uheldig.

Skolen som samarbeidspartner i det boligsosiale arbeidet ble løftet fram i en dialogkonferanse (26.08.2011) med og mellom bydelene underveis i foranalysen. Skolens rolle er lite belyst i intervjuene. Det kan ha sammenheng med at skolen ikke var løftet fram i utgangspunktet, for eksempel i søknaden fra bydelene om deltakelse i Boligsosialt utviklingsprogram, som har påvirket våre valg av informanter. Skolen er viktig aktør i Groruddalsatsingen og kan potensielt være et knutepunkt mellom satsingen og programmet.

6.5.1 Erfaringer med samarbeid

Informantene ser klart behovet for samarbeid om målgruppene for den boligsosiale innsatsen internt i bydelen. I noen grad mener ulike informanter at det er behov for å styrke samarbeidet internt. Over har vi argumentert for at det ligger en gevinst i bedre samstyring mellom enheter med ansvar for målgruppene internt i bydelen. Videre anerkjennes behovet for et godt – og gjerne styrket – samarbeid med Boligbygg, Helse- og velferdsetaten har en viktig rolle som kompetanseetat, blant annet ved at etaten holder kurs og seminarer som både bidrar med kunnskap og er en arena for å snakke på tvers. Booppfølgerne har et samarbeidsforum for bydelene i Groruddalen.

En informant som har fulgt bydelene i en periode oppfatter at bydelene ser størst nytte av å samarbeide når noe nytt skal etableres. Det bekreftes også av informanter i bydelene. For eksempel hadde bydelene et visst samarbeid rundt 1990 da forvaltning av boligvirkemidler og tildeling av kommunal bolig ble desentralisert til bydelene. Mange av saksbehandlerne i bydelene

kom fra et sterkt faglig miljø i HEV og hadde behov for et faglig fellesskap i etableringen av boligkontorene på bydelsnivå. Etter hvert fant saksbehandlerne sin plattform og behovet for samarbeid avtok. I dag er det ikke noe formalisert samarbeid mellom bydelene om behandling av virkemidler eller boligtildeling.

Våre funn tyder på at bydelene har utviklet noe ulike praksiser i bruk av økonomiske boligvirkemidler (kap. 6.6), som kan innebære en forskjellsbehandling av innbyggere i samme kommune. Ideelt skal offentlig saksbehandling bygge på likhet og individuelle hensyn. Regelverket behandler i prinsippet alle likt, men siden ingen saker er nøyaktig like anvendes et profesjonelt faglig skjønn i behandlingen av enkeltsaker. Skjønnen bygger på faglig kompetanse, men det vil også påvirkes av kolleger og tradisjoner som har utviklet seg på arbeidsplassen. Lik forståelse av regleverk for anvendelse av både økonomiske boligvirkemidler og andre ordninger blir ivarettatt av Oslo kommune sentralt, blant annet gjennom kurs og seminarer i regi av HEV. Foranalysen peker likevel i retning av at mer samarbeid om bruk av startlån og boligtilskudd kan gi mer likhet i saksbehandlingen og, ved å utveksle kompetanse og kunnskap på tvers, åpne for nye muligheter i bruken av virkemidlene. Det gjelder særlig bydelene i Groruddalen, som har mange like utfordringer.

Utvidet samarbeid mellom bydelene kan stå i motsetning til bydelene som autonome enheter. Oversikten over viktige aktører i det boligsosiale feltet understreker at mye av ansvaret for det boligsosiale ligger hos bydelene. Det boligsosiale feltet er et av de områdene bydelene har en viss innflytelse over. Bydelene har utføreransvar og ansvar for tjenesteyting på området, men de har knapt noen innflytelse på rammebetingelsene.

6.5.2 Samarbeid med Husbanken

Husbanken er en viktig samarbeidspartner for Oslo kommune både i Boligsosiale utviklingsprogrammet og i det boligsosiale arbeidet generelt. Husbanken og Oslo kommune ved Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester har inngått en formell samarbeidsavtale om programmet. I bydelene er programmet godt forankret på ledernivå, men har en svakere forankring på operativt nivå. Forventningene til programmet synes imidlertid å være noe uklare blant en del informanter i bydelene.

En sentral ide i programmet fra Husbankens side er å forankre det boligsosiale arbeidet bedre i deltakerkommunene inkludert de fire bydelene som deltar i Oslo. ”Vi har sett at den boligsosiale aktiviteten ligger litt på siden og er dårlig forankret i kommunene”, sier en informant. Ideen i programmet er langsiktig satsing på det boligsosiale arbeidet i deltakerkommunene. Husbanken framholder at Oslo kommune er en helt sentral samarbeidspartner; der finner man mye kunnskap og store boligsosiale utfordringer.

6.5.3 Politisk innflytelse

Bydelene er både politiske og administrative enheter. Etter at det ble innført direkte valg til Bydelsutvalgene har det politiske flertallet i flere bydeler vært et annet enn det politiske flertallet i Oslo kommune. Leder for alle de fire bydelene i Groruddalen er fra Arbeiderpartiet. Enkelte av informantene våre påpeker at politiske skillelinjer mellom bydel og bystyret kan skape spenninger. Bydelene skal både iverksette kommunenes politikk og ha en viss politisk selvstendighet. Informanter på politisk nivå framholder samtidig at bydelspolitikere har liten innflytelse på større og viktige politiske saker. I de sakene bydelen har myndighet til å fatte beslutninger, er det ofte enstemmighet i bydelsutvalget. Det tas som en indikasjon på at 1) bydelen stort sett kan vedta mindre saker og 2) at lokale hensyn settes over partipolitikk.

Behovet for og ønske om å utforme egen bydelspolitikk kan til en viss grad være en barriere for økt samarbeid. Men som drøftet under delen om booppfølging kan man arbeide på tvers mot faglig utvikling, mens bydelen beholder retten til å organiseres tjenestene slik de finner mest hensiktsmessig. De fleste sakene det vil være hensiktsmessig å samarbeide om er ikke de politiske sakene.

Både på politisk og administrativt, og delt på operativt, nivå vil den spesialiserte staten slå gjennom også i bydelene. De ulike enhetene er underlagt og forvaltere av ulike lov- og regelverk, de har ulike funksjoner og har egne budsjetter. Det er umiddelbart gitt at samarbeid på tvers av sektoransvar og spesialisering kan være fordelaktig for ikke å si nødvendig. Enkelte av våre informanter framholder at samarbeid kan bli et mål i seg selv uten at det er klart hva man skal samarbeide om.

6.6 Boligpriser og økonomiske boligvirkemidler

Bruken av økonomiske boligbirkemidler, startlån, boligtilskudd og bostøtte, må antas å ha sammenheng med boligmarkedet og boligprisene. Her har vi begrenset oss til å se på prisutviklingen i Groruddalen i forhold til Oslo som helhet og nabokommunene.

6.6.1 Boligpriser i Groruddalen og omegn

Boligprisene i Groruddalen er de laveste i Oslo, men prisene målt i kvadratmeter for leiligheter ligger over nabokommunene (Figur 4, vedlegg 1). Målt i nominelle kroner viser utviklingen en betydelig prisvekst for Oslo som helhet og Groruddalbydelene fra 2003 til 2010. Målt i realpriser er boligprisene i 2010 litt under 2007-nivået. Det var imidlertid en realprisvekst fra 2003 til 2010 i Groruddalen på mellom 38 prosent (Stovner) og 46 prosent (Bjerke). De fire bydelene følger i hovedsak samme prisutvikling som gjennomsnittet for Oslo (figur 3a og 3b, vedlegg 1). Befolkningen i Oslo vokser raskere enn tilveksten av nye boliger. Avstanden mellom befolkningsvekst og boligbygging gir grunnlag for fortsatt prisoppgang på boliger for hele Oslo i årene som kommer. Boligprisene i Groruddalen ligger riktig nok under resten av byen, men prisene er likevel høye og det er ingen grunn til å anta at prisutviklingen ikke skal følge resten av byen slik den i det lange løp har gjort til nå.

6.6.2 Økonomiske virkemidler

Tall fra Oslo over bruk av boligvirkemidler indikerer at de fire bydelene i Groruddalen bruker de økonomiske boligvirkemidlene ulikt. utfordringene i de fire bydelene har mange likhetstrekk og man ville derfor forvente at behovet for bruk av bostøtte og startlån er omtrent på samme nivå. Tabell 10 (vedlegg 1) viser en betydelig avstand i bruken av bostøtte og startlån i 2010. Bydelene Grorud og Bjerke ligger høyest med tilkjent bostøtte til henholdsvis 80 husstander pr. tusen husstander, mens Stovner og Alna tilkjente bostøtte til henholdsvis 77 og 62 husstander pr. tusen husstander. Gjennomsnittet for Oslo tildeling av bostøtte til 60 husstander pr. tusen husstander. Tildeling av statlig bostøtte er

svært regelstyrt og åpner knapt for bruk av skjønn i saksbehandlingen. For å få bostøtte må imidlertid husstanden komme i posisjon for å søke om bostøtte. Differansen mellom bydelene i Groruddalen kan forklares med at innbyggerne har ulike behov eller i ulikt omfang har rett til bostøtte, det vil si at bydelene har mer ulike boligsosiale utfordringer enn antatt. Differansen kan alternativt forklares med ulikt aktivitetsnivå i bydelen (noen bydeler kan være mer aktive enn andre i fange opp husstander som er i målgruppa), eller en kombinasjon av forklaringer.

Vi ser også en forskjell mellom de fire bydelene i bruk av startlån (tabell 11, vedlegg 1). Skillelinjene avviker noe fra tildeling av bostøtte. Stovner ligger øverst med godkjenning av 4,9 boliger pr. tusen husstander, tett fulgt av Grorud med 4,2 boliger og Bjerke med 3,5 boliger pr. tusen husstander. Alna med 3,1 boliger godkjent for startlån pr. tusen husstander ligger under gjennomsnittet for Oslo, som er 3,1. Tildeling av startlån har stort rom for skjønnsmessige vurderinger, og her kan vi anta at forskjellene i større grad kan forklares med ulike vurderinger.

Tidligere undersøkelsen viser at det er store forskjeller mellom Oslo og omkringliggende kommuner i bruk av startlån (Econ 2005, Sandlie og Nordvik 2009) og det tidligere etableringslånet (Barlindhaug og Dyb 2004). Tabell 10 i vedlegg 1 bekrefter bildet. Tabellen viser at flertallet av kommunene i Akershus ligger betydelig lavere enn bydelen i Groruddalen og gjennomsnittet for Oslo i bruk av bostøtte. Dette vil også kunne ha sammenheng med gjennomsnittlig høyere inntekter og/ eller lavere boligutgifter i Akershus-kommunene. Mange av Akershus-kommunene, særlig øst i fylket, ligger imidlertid minst like høyt og høyere i bruk av startlån enn de fire bydelene. Bostøtten brukes som indikator (med forbehold som er nevnt over om alle med rettighet søker bostøtte) på omfanget av vanskeligstilte på boligmarkedet. Tallene viser ikke størrelsen på startlån i bydelene og nabokommunene. Men sammenholdt med de nevnte undersøkelsene er det rimelig å konkludere med klare forskjeller i hvem man anser som målgruppe for de boligøkonomiske ordningene og videre, at muligheten for få startlån til kjøp av bolig varierer både med kommune og bydel i Oslo. Dette taler for at det er et behov for faglig samstyring på tvers, i håp om å få en mer enhetlig praksis.

6.7 Oppsummering

Kapitlet har gitt en samlet og overordnet drøfting av de boligsosiale utfordringene for de fire bydelene i Groruddalen; Alna, Bjerke, Grorud og Stovner. Rammen for drøftingen er boligpolitikken, innholdet i begrepene boligsosialt arbeid og vanskeligstilte på boligmarkedet samt boligmarkeder og boligtilbud for vanskeligstilte på boligmarkedet. Videre har kapitlet sett på utviklingen av boligsosiale tjenester i bydelene, aktører på ulike nivåer i det boligsosiale feltet og samarbeid mellom aktørene. Endelig har kapitlet sett på og sammenlignet bruken av økonomiske boligvirkemidler i bydelen i Groruddalen og omland. Neste og siste kapittel drøfter mulighetene og potensial for å løse de boligsosiale utfordringene og mulige satsingsområder for bydelene.

7 Muligheter i det boligsosiale arbeidet

Formålet med denne foranalysen til Boligsosialt utviklingsprogram i Oslo er å gi et bidrag til å framheve allerede identifiserte utfordringer, få fram ny kunnskap og sette dette sammen til en helhetlig analyse. Analysen skal bidra til en klarere forståelse og avgrensning av det boligsosiale feltet i Oslo kommune og de fire bydelene og legge et grunnlag for å utpeke satsingsområder.

Kapitlet er strukturert etter de områdene Oslo kommune beskriver i bestillingen av dette oppdraget. Til slutt i kapitlet gir vi en vurdering av om andre bydeler bør eller vil ha nytte av å delta i Boligsosialt utviklingsprogram.

7.1 Boliger for vanskeligstilte

Framskaffelse av egnede boliger til vanskeligstilte har en del fellestrekk, men også noen ulikheter i de fire bydelene. Kommunalt eide boliger er en viktig boligressurs. Antallsmessig er fordelingen av kommunale boliger mellom de fire bydelene ulik. Omregnet til andel av innbyggertallet ser vi for det første at bydelene har et svært lite tilbud av kommunale boliger og, for det andre, at det er betydelig variasjonen mellom bydelene⁶⁹. Avstanden er størst mellom Bjerke (færrest) og Grorud (flest) både i faktisk og relativt antall boliger. Bydelene er avhengige av det private leiemarkedet for å skaffe nok boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet, enten ved å leie inn for utleie til vanskeligstilte (kommunalt disponerte boliger) eller ved å bistå brukerne med å skaffe boliger og

⁶⁹ Antall hushold tildelt kommunal bolig pr tusen hushold: Alna 6,2, Bjerke 6,0, Grorud 11,3 og Stovner 7,1, se Tabell 12 i Vedlegg 1.

kontrakter på det private markedet. Vår undersøkelse viser at vanskeligstilte på boligmarkedet helst får bolig i spesielle segmenter og ofte i den nederste enden av utleiemarkedet.

Er flere kommunalt eide boliger en del av løsningen? En informant påpeker at uansett hvor mange utleieboliger kommunen og bydelene disponerer, vil det ikke dekke etterspørselen. Det er ikke et realistisk – og neppe ønskeverdig – mål at alle vanskeligstilte på boligmarkedet skal bo i kommunal bolig. Vår foranalyse indikerer imidlertid at flere kommunalt eide boliger vil kunne lette presset og legge til rette for å redusere bruken av useriøse utleiere. Mangel på boliger, både generelt og tilrettelagte, er et tema som går igjen i intervjuene i bydelene.

Anskaffelse av flere utleieboliger er et budsjettspørsmål sentralt i Oslo kommune. Denne problemstillingen lar vi ligge. Her skal vi antyde åpninger for å erverve flere boliger. I 2000 ble Borettslagslova endret og ga kommunene og andre offentlige aktører anledning til å eie minimum 10 prosent av boligene i borettslag (10 prosentregelen)⁷⁰. Loven gir i tillegg adgang til at kommunene kan eie opp til 20 prosent av andelen i tillegg til de 10 prosentene, det vil si inntil 30 prosent av andelene. Det siste må imidlertid nedfelles i vedtektene for borettslaget. I følge enkelte av våre informanter er det en tendens til at borettslagene tolker eller velger å tolke loven slik at 10 prosent eierandel er en maksimumsgrense og ikke et minimum. Oslo kommune har eid og eier fremdeles et betydelig antall boliger i noen borettslag. Det er kanskje ikke et mål å eie mye mer enn 10 prosent i et borettslag. Regelen kan benyttes til å erverve boliger spredt i den ordinære boligmassen. Mer spredning av kommunalt eide boliger kan være et virkemiddel for å forebygge og redusere opphopning av levekårsproblemer og boligsosiale problemer i enkelte områder. Mer spredning kan imidlertid også medføre krav til økt innsats for å løse og forebygge konflikter og problemer i bomiljøene og til å følge opp den kommunalt eide boligmassen.

⁷⁰ Lov om sameier, Bustadbyggjelagslova, har også åpning for at juridiske personer, f.eks. kommuner, kan eie flere andeler, men sameiene kan ha vedtekter mot.

7.1.1 Egnede boliger til vanskeligstilte

Foranalysen underbygger bydelenes oppfatning av at boligkjeden i Oslo ikke dekker behovene til en del vanskeligstilte innbyggere. Brukere nederst i boligkjeden, i midlertidige tilbud, kommer ikke videre. På kort sikt har dette medført at bydelene benytter døgnovernattingstilbud uten kvalitetsavtale med Oslo kommune (Kommunerevisjonen 2011). En annen problemstilling er at enkelte beboere i kommunale utleiebolig er vurdert å ha behov for et tilpasset botilbud. Enkelte av brukerne som blir boende i døgnovernatting og midlertidige tilbud over lang tid vil etter alt å dømme også dra nytte av et tilpasset tilbud. Noen typer tilbud vil passe for en liten gruppe brukere. Oslo kommune har flere ulike tilbud. Samarbeid over bydelsgrensene og tettere samarbeid på bynivå kan gi mulighet til bedre og mer effektiv utnyttelse av eksisterende boligtilbud.

En annen problemstilling er at bydelens disponible boligmasse ikke er tilpasset etterspørselen. Stovner har behov for flere boliger til store husstander. Alna har utfordringer med å skaffe boliger til ungdom og enslige med og uten barn. Den enkle løsningen er å foreslå utveksling mellom bydelene. Boliger til vanskeligstilte er imidlertid et svært knapt og kostbart velferdsgode. Selv om en bydel mangler boliger til en gruppe, har den ikke overskudd av boliger til en annen gruppe. Det finnes nok et potensial for mer samordning mellom bydelene og på bynivå i fordeling av boligressurser, men det løser ikke problemene med knapphet på boliger.

7.2 Tilgjengelige boligvirkemidler

Her skal vi holde fokus på de økonomiske boligvirkemidlene startlån og tilskudd til kjøp og utbedring av bolig. Befolkningen vokser i Oslo. Man må forvente at de boligsosiale utfordringene blir større i alle fall i omfang. Mange vanskeligstilte vil bosette seg i Groruddalen, blant annet fordi boligprisene er lavere enn ellers i Oslo. I den indre bydelene i øst, som også har store boligsosiale utfordringer, er tendensen at personer med lavere inntekt flytter ut og flere med høyere inntekt og mer utdanning flytter inn. Man må forvente at denne tendensen fortsetter. Husstander med mindre å

rutte med vil søke seg til områder med lavere boligpriser, det vil si Groruddalen, Oslo sør og nabokommunene. Kvadratmeterprisen på bolig er lavere i nabokommunene enn i Groruddalen. I nabokommunene er imidlertid boligene ofte større med flere eneboliger og rekkehus og totalprisen for en bolig blir ikke nødvendigvis lavere. Vanskeligstilte på boligmarkedet og andre husstander med lav inntekt har dermed ikke et reelt valg med hensyn til å flytte ut av Oslo. Ordningene for startlån og tilskudd er også slik at mottakeren som tildeles disse virkemidlene må kjøpe en bolig i kommunen. Husstanden blir ikke stedbunden til bydelen som tildeler lån og tilskudd, men vil neppe ha råd til å flytte, og husstanden ønsker kanskje å fortsette å bo Groruddalen.

Det kan likevel ligge en mulighet for bedre utnyttelse av ordningene om reglene åpnet for at startlån og tilskudd kunne benyttes til kjøp av bolig i andre kommuner enn husstandens bostedskommune. En av våre informanter karakteriserte dagens ordning som et leilendingssystem; virkemidlene gjør mottakeren stedbunden. Man må også vurdere denne begrensningen i ordningene opp mot en markedsstyrt boligsektor, som prinsipielt hviler på at konsumentene skal ha en viss valgfrihet. En åpning for at bydelene kunne benytte de økonomiske virkemidlene til boligkjøp over kommunegrensene, kan skape konflikter knyttet til såkalt ”eksport av boligsosiale problemer”. Nabokommunene til Oslo har en annen bruk av startlån og tilskudd og retter mot mindre vanskeligstilte husstander enn bydelene i Groruddalen (se bl.a. kapittel 6 og vedlegg 1). Her kan man imidlertid kartlegge og estimere omfanget av et eventuelt ”eksportproblem”, og la det bli et grunnlag for dialog og mulig samarbeid mellom Oslo, bydelene i øst og nabokommunene.

Forskjeller mellom Oslo og spesifikt de fire bydelene og nabokommene i bruk av økonomiske boligvirkemidler er nevnt. Vi registrerer også en viss forskjell mellom de fire bydelene i virkemiddelbruken. Boligsosialt utviklingsprogram er en mulighet til å se nærmere på hvordan bydelene bruker startlån og tilskudd og en plattform for utveksling av erfaringer mellom bydelene.

7.3 Individuell booppfølging i bomiljø

”Det er behov for treffsikre tiltak for å redusere bruken av midlertidige botilbud og for å sikre gode og stabile boforhold og motvirke bostedsløshet”⁷¹. I kapittel 6 bruker vi en del plass på å beskrive booppfølgingstjenesten. Vi oppfatter at den har en nøkkelstilling i den individuelle oppfølging av beboere. Booppfølging er utviklet som en respons på flere og mer sammensatte problemer knyttet til å etablere vanskeligstilte personer og hustander i bolig. Et viktig tiltak vil være å omgjøre prosjektstillingene og etablere booppfølging som en fast del av kommunens og bydelenes tjenestetilbud til vanskeligstilte på boligmarkedet. Det synes også å ligge et potensial for bedre tjenester til brukerne og mer effektiv bruk av ressursene gjennom bedre samarbeid og bedre koordinering av ulike tjenester internt i bydelen. I noen saker kan dette gi en mer treffsikker vurdering av brukerens behov og i noen tilfeller unngå dobbeltarbeid.

7.4 Bomiljøarbeid i utsatte områder

Utfordringene knyttet til bomiljø er sammensatte. De fire bydelene har noe ulike problemer i forhold til bomiljø. Det kan dreie seg om høy gjennomtrekk av beboere, områder som blir ”transittområder” for eksempel for nyankomne innvandrere, men der de mest vanskeligstilte blir boende, store bomiljøproblemer inne i og rundt boligene og boområder med store individuelle forskjeller, som skaper konflikter mellom beboere og konflikter mellom ”gamle” og ”nye” beboere. Utfordringene finnes både i kommunale boliger/boligkompleks og i private utleieboliger.

Utfordringene knyttet til områder er i stor grad knyttet til private utleiere; mindre aktører og store utleiere, som satser på leietakere som får boutgiftene dekket av offentlige overføringer. Noen av utleierne er samarbeidsvillige og responderer positivt på initiativ fra bydelen. Andre karakteriseres som spekulanter i et utleiemarked for vanskeligstilte. Innstramming i muligheten for utleie har vært luftet men anses ikke særlig realistisk. En innstramming i

⁷¹ Oslo kommune, Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester: kravspesifikasjon til anbudskonkurranse om foranalysen.

regelverket vil sannsynligvis omfatte hele utleiemarkedet og kan resultere i at det blir færre boliger til leie. Bydelene er avhengige av leiemarkedet for å skaffe nok boliger. Et krympet tilbud vil først og fremst ramme vanskeligstilte boligsøkere.

Bomiljøarbeid i utsatte områder bør ses i sammenheng med programområdet Bolig, by- og stedsutvikling i Groruddals-satsingen: Opprusting og fysisk oppgradering skal legge til rette for etablering og utviklingen av møteplasser og fellesrom som vil bedre bomiljøet. Samarbeid med kommunale og private aktører i feltet samt aktiv beboermedvirkning inngår i satsingen. Metoder og samarbeidsformer utviklet i Groruddalssatsingen kan ha overføringsverdi til det boligsosiale arbeidet.

7.5 Kompetanse, læring og kunnskapsutvikling

Utvikling av ny kunnskap, læring og deling av erfaringer mellom de fire bydelene i Boligsosialt utviklingsprogram, mellom alle kommunene i programmet og i en større sirkel, er en sentral del av programmet. Husbanken har lagt fram en plan for kunnskap og læring mellom samarbeidsparter i programmet bestående av tre deler:

- Kunnskapsgrunnlag
- Læringsarenaer
- Evaluering
- Oslo kommune og bydelene har satt egne mål for læring og kompetanseutvikling. Kompetanseutvikling gjennom prosjekter forutsetter gjerne at de deltakende institusjonene er lærende organisasjoner. Prosjekter og programmer skal utvikle noe nytt og endre praksisen i organisasjonen. Christensen m.fl. (2004) framholder at kommuner kan være lærende organisasjoner, men en kommune er også en byråkratisk organisasjon med en rekke faste funksjoner og oppgaver. Flere av disse oppgavene er lovpålagt. I prosjektsammenheng vil den byråkratiske organisasjonen stå overfor dilemmaet mellom å fastholde ofte innarbeidede rutiner opp mot behov for endring for å nå nye mål, eller strekke seg mot krav om og behov for å arbeide mer effektivt mot fastsatte mål.

En annen problemstilling som bør nevnes er den tause kunnskapen som finnes i alle organisasjoner. Taus kunnskap finnes i (minst) to former. Den ene er de innarbeidede rutinene som kan uttrykkes i begrepet ”det er slik vi gjør det her” og som ikke trenger noen videre forklaring March og Olsens (2004) anvender begrepet høvelighetslogikk (logic of appropriateness) for å beskrive en handlingsforståelse, som ikke er basert på rasjonelle og uttalte overveielser, men på en stilltiende overenskomst om hva som er riktig, fornuftig og naturlige handlinger innenfor en institusjon. En annen form for taus kunnskap er kunnskap og kompetanse opparbeidet gjennom praksis og som ikke – eller i liten grad – overføres gjennom utdanning og organisert opplæring (eks. Wærness 1987). Eksempler på denne kunnskapsformen er booppfølging, boligframskaffer, miljøvaktmester og eventuelt andre nye stillinger i det boligsosiale arbeidet. Denne sistnevnte kunnskapsformen kan gjøres eksplisitt gjennom arenaer for kunnskapsoverføring og læring. Høvelighetslogikken kan derimot både være en barriere i læring og tilegnelse av ny kunnskap. Men man må også være klar over at den kan være viktig og nødvendig for å få organisasjonen til å fungere effektivt.

7.6 Endringsteori

I sitt tilbud til Oslo kommune om gjennomføring av foranalyse for Boligsosialt utviklingsprogram argumenter NIBR for endringsteori som metode. Endringsteori er en metode for å:

- identifisere mål og antakelsene bak målene
- kartlegge og analysere betingelsene og endringene som er nødvendige for å nå målene
- finne fram til tiltak som kan skape de nødvendige endringene og måloppnåelse
- utvikle indikatorer for å måle om tiltakene har de forventede resultatene

For å illustrere hvordan endringsteori kan anvendes: Foranalysen gir klare indikasjoner på at bydelen bør ha flere kommunalt disponerte boliger for å oppnå bedre resultater i det boligsosiale arbeidet. Målet vil være ”flere kommunalt disponerte boliger”. Foranalysen har videre sett på noen muligheter for å anskaffe flere

boliger. Vi har ikke drøftet de budsjettmessige konsekvensene av et slikt forslag, men det må inn i en helhetlig analyse. Neste skritt er å fastsette virkemidlene eller tiltakene for å nå målene og, endelig, fastsette indikatorer på måloppnåelse. Anvendelse av endringsteori legger grunnlag for både å måle om tiltakene er iverksatt, om målene er nådd og om de har hatt tiltenkt effekt.

Et viktig suksesskriterium for enhver programsatsing er programmets innretning og hvordan programmet iverksettes. Vi vil her peke på tre momenter som vi mener er viktig i den sammenheng:

- Rammebetingelsene for bydelens boligsosiale arbeid styres på mange områder av forhold og aktører som bydelene kun i svært begrenset grad kan påvirke. Derfor mener vi det er viktig at de kommunale aktørene som er sentrale innenfor det boligsosiale feltet involveres i programarbeidet.
- Fokus bør tidlig rettes inn mot iverksetting av tiltak. Vi har inntrykk av at bydelene gjennom sine egne kartlegginger i forbindelse med de boligsosiale handlingsplanene, ulike bakgrunnsnotat, forskningsrapporter, og nå denne foranalysen, sitter på et kunnskapsgrunnlag som gjør det mulig å iverksette målrettede tiltak allerede i en tidlig fase.
- Det er grunn til å tro at mange av tiltakene som iverksettes i forbindelse med det boligsosiale utviklingsprogrammet vil være aktuelle for andre bydeler i Oslo. Dette bør kommunen være seg bevisst i programarbeidet, og hele tiden vurdere om tiltakene som planlegges og iverksettes under det boligsosiale utviklingsprogrammet kan, og bør, overføres til andre bydeler i Oslo.

Denne foranalysen skal legge grunnlaget for at bydelene selv og Oslo kommunen skal få et bedre grunnlag for å utpeke satsingsområder og virkemidler. Vi vil likevel gi noen anbefalinger til det videre programarbeidet:

- Få en mer samordnet/felles praksis bydelene imellom i bruken av boligøkonomiske virkemidlene og utveksling av kompetanse som kan mer effektiv bruk av virkemidlene.
- Få den ”tause” kunnskapen om det boligsosiale arbeidet formulert og få den forankret i Oslo kommune og i bydelene. Utvikle booppfølging som eget fagområde og

forankre den faglige utvikling sentralt i Oslo kommune og samarbeide nært med Husbanken.

- Styrke samarbeidet mellom Boligbygg og bydelene. Men verken bydelene eller Boligbygg – sammen eller alene – kan løse problemet med mangel på boliger for vanskeligstilte.
- Etablere et samarbeid mellom Boligsosialt utviklingsprogram og Groruddalssatsingen, programområdene 3 og 4. De to programmene har noen problemstillinger og mål som er nært tilknyttet hverandre, som for eksempel det å skape gode bomiljøer og å skaffe egnet bolig til flere vanskeligstilte.
- Klargjøre om det er interesse for å inngå i et forpliktende samarbeid mellom de fire bydelene med siktemål å i fellesskap etablere nye boliger for de aller mest vanskeligstilte, og eventuelt hvordan det skal iverksettes.

7.7 Flere bydeler med i programmet?

I første omgang ønsket Husbanken å få med de fire bydelene i Groruddalen. Det åpner blant annet muligheten for å se metodikken i Boligsosialt utviklingsprogram og Groruddalssatsingen i sammenheng. Begge har hovedfokus på kompetanseutvikling, kunnskap og læring. Begge er langsiktige satsinger over flere år. Husbanken har valgt bydelene i Groruddalen som utviklingsarena og har som mål å forankre Boligsosialt utviklingsprogram i byrådet og hos sentrale aktører i Oslo kommune og i bydelene.

Flere av Oslos bydeler har de samme eller lignende boligsosiale utfordringer som bydelene Alna, Bjerke, Grorud og Stovner. Sentrumsbydelen Gamle Oslo, Grünerløkka, Sagene og St. Hanshaugen forberedte og utformet den første søknaden om deltakelse. Utfordringene som skisseres her er mange av de samme som vi finner i søknaden fra Alna, Bjerke, Grorud og Stovner: En kommunal boligmasse som ikke er tilpasset behovet, problemer med bomiljø i deler av den kommunale boligmassen, store private utleiekompleks med konsentrasjon av vanskeligstilte husstander, tilpassede boliger for noen grupper, bydelenes anvendelse av de boligøkonomiske virkemidler, utvikling av tjenestetilbudet i boligsosialt arbeid og kritisk blick på bydelenes bruk av midlertidige botilbud. Bydel Søndre Nordstrand er annen bydel

med tilsvarende utfordringer. Sentrumsbydelene har også hatt og deltatt i flere boligsosiale prosjekter og sitter på mye kompetanse på feltet.

På bakgrunn av situasjonene i sentrumsbydelene og Oslo sør er det gode grunner til å inkludere noen eller alle disse i Boligsosialt utviklingsprogram. Sentrumsbydelene har over lengre tid drevet utvikling innen boligsosialt arbeid og vil ha viktige bidrag inn i programmet.

Litteratur

- Asplan Viak (2009). *Årsaker til økonomisk vekst i økonomisk sosialhjelp – bydel 9 Bjerke*. URL:
<http://www.sak.oslo.kommune.no/dok/Bbj%5C0%5CVE/DLEGG%5C2009002933-47164.pdf> [lesedato: 20.09.11]
- Barlindhaug, R, K. Johannessen, E. Dyb (2011) *Kommunal- og samfunnsøkonomiske effekter av boligsosial politikk*. Beregninger basert på konstruerte klienthistorier, NIBR-rapport 2011:18
- Barlindhaug, R. (2010) *Boligmarked og flytting i storbyene*, NIBR-rapport 2010:15
- Barlindhaug, R. og Astrup K. C. (2008) *Samspeilet mellom bostøtte, boligtilskudd og startlån*, NIBR-rapport 2008:13
- Barlindhaug, R. og Medby, P. (2007) *Subsidiemodellen innenfor boligtilskuddet: Evalueringen av omleggingen av modellen*, NIBR-rapport 2007:07
- Boligbygg (2011): "Et sted å være". Artikkel i beboermagasinet BoBra! Nr. 2/11. URL:
http://www.boligbygg.oslo.kommune.no/getfile.php/boligbygg%20oslo%20kf%20%28BBY%29/Internett%20%28BBY%29/Bilder/BoBra/BoBra02_01_16.pdf [Lesedato: 30.09.2011]
- Benjaminsen, L. and Dyb, E. (2008) The Effectiveness of Homeless Policies – Variation among the Scandinavian Countries. *European Journal of Homelessness*, Volume 2, December 2008

- Bydel Alna (2009a): *Boligsosial handlingsplan, Bydel Alna 2009-2014*. Oslo: Bydel Alna. URL: <http://www.bydel-alna.oslo.kommune.no/getfile.php/bydel%20alna%20%28BAL%29/Internett%20%28BAL%29/Dokumenter%20Bydel%20Alna/Komiteer%20-%20r%C3%A5d%20-%20utvalg/Politiske%20saker%20-%20protokoller/2007/Boligsosial%20handlingsplan%20-%20hoveddel%5B1%5D.pdf> [lesedato 15.09.11].
- Bydel Alna (2009b): *Søknad om deltakelse i Boligsosialt utviklingsprogram bydel Alna, Oslo kommune*. Oslo: Bydel Alna.
- Bydel Bjerke (2009a): *Boligsosial handlingsplan, Bydel Bjerke 2009-2014*. Oslo: Bydel Bjerke.
- Bydel Bjerke (2009b): *Søknad om deltakelse i Boligsosialt utviklingsprogram bydel Bjerke, Oslo kommune*. Oslo: Bydel Bjerke.
- Bydel Bjerke (2011): *Utfordringsnotat om demografi og levekår i bydel Bjerke*. Notat 1/2011. Oslo: Bydel Bjerke.
- Bydel Grorud (2009a): *Boligsosial handlingsplan, Bydel Grorud 2009-2014*. Oslo: Bydel Grorud. URL: [http://www.bydel-grorud.oslo.kommune.no/getfile.php/bydel%20grorud%20\(BGR\)/Internett%20\(BGR\)/Dokumenter/dokument/sentral/Boligsosial%20handlingsplan%20-%20endelig%20versjon.pdf](http://www.bydel-grorud.oslo.kommune.no/getfile.php/bydel%20grorud%20(BGR)/Internett%20(BGR)/Dokumenter/dokument/sentral/Boligsosial%20handlingsplan%20-%20endelig%20versjon.pdf) [lesedato 15.08.11].
- Bydel Grorud (2009b): *Søknad om deltakelse i Boligsosialt utviklingsprogram bydel Grorud, Oslo kommune*. Oslo: Bydel Grorud.
- Bydel Grorud (2009c): Intern notat. Brev av 14. september.
- Bydel Grorud (2010): *Fakta om innvandrere, levekår og integrering*. Oslo: Bydel Grorud.
- Bydel Stovner (2009a): *Boligsosial handlingsplan for bydel Stovner 2009 – 2014*. Oslo: Bydel Stovner, Boligenheten. URL: <http://www.bydel-stovner.oslo.kommune.no/getfile.php/bydel%20stovner%2>

[0%28BSR%29/Intranett%20%28BSR%29/Dokumenter/ENDELIG%20BOLIGSOSIAL%20HANDLINGSPLAN%20HOVEDDOKUMENT%20DEL%20I.pdf](http://www.bydelstovner.oslo.kommune.no/getfile.php/bydel%20stovner%20%28BSR%29/Intranett%20%28BSR%29/Dokumenter/ENDELIG%20BOLIGSOSIAL%20HANDLINGSPLAN%20HOVEDDOKUMENT%20DEL%20I.pdf) [Lesedato 25.08.2011]

Bydel Stovner (2009b): *Strategisk plan 2010 – 2013*. Oslo: Bydel Stovner. URL: <http://www.bydelstovner.oslo.kommune.no/getfile.php/bydel%20stovner%20%28BSR%29/Internett%20%28BSR%29/Dokumenter/Strategisk%20plan%202010-2013.pdf> [Lesedato 25.09.2011]

Bydel Stovner (2009c): *Søknad om deltakelse i boligsosialt utviklingsprogram, bydel Stovner, Oslo kommune*. Oslo: Bydel Stovner.

Bystyremelding nr. 2/2008: *Bystyremelding om sosiale boligvirkemidler i Oslo kommune*

Christensen, T., P. Lægreid, P. G. Roness og K. A. Røvik (2004) *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Universitetsforlaget, Oslo

Dyb, E. og Johannessen, K. (2009) *Bostedsløse i Norge – en kartlegging*, NIBR-rapport 2009:17

Dyb, E., M.K. Helgesen og K. Johannessen (2008), *På vei til egen bolig. Evaluering av nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet 2005-2007*. NIBR-rapport 2008:15.

Dyb, E. (2005) *Prosjekt bostedsløse – Evaluering av et fireårig nasjonalt prosjekt*. Byggforsk skriftserie 7-2006

Dyb, E., L. J. Solheim og S. Ytrehus (2004) *Sosialt perspektiv på bolig*. Abstrakt forlag, Oslo

ECON (2005) *Kommunenes arbeid med startlånet. Forslag til forbedringer*. Rapport 2005-096

Guttu, J., E. Havnen, K. Johannessen (2010) *Forstudie for mulig områderettet arbeid i delbydel Lindeberg* (ikke publisert)

Guttu, J. og Schmidt, L. (2010) *Møtesteder i Bydel Søndre Nordstrand*, NIBR-rapport 2010:19

NIBR-rapport: 2011:22

- Guttu, J., E. Havnen, G. Koppen (2008) *Kartlegging av boligmassen i Groruddalen: En GIS-basert oversikt*, NIBR-rapport 2008:07
- Hanche-Dalseth, M, E. R. Ytterdal, R. Bergen, S. M. Ouff (2010) *Boligsosialt utviklingsprogram Delrapport 2010*, Møreforsk/Høgskulen i Volda
- Holm, A. og Astrup, K. C. (2009) *Utkastelser og tvangssalg*, NIBR-rapport 2009:26
- Husbanken: *Boligsosialt utviklingsprogram Programbeskrivelse 2011-2017*,
- Husbanken(2011): *Kunnskaps- og læringsplan for Boligsosialt utviklingsprogram*. Oslo
- Johannessen, K. og Dyb, E. (2011) *På ubestemt tid. Døgnovernattingssteder og andre former for kommunalt disponerte boliger*. NIBR-rapport 2011:13
- Johannessen, K. og Kvinge, T. (2011) *Bolig- og befolkningsutvikling i delbydel Linderud*, NIBR-notat 2011:101
- Kommunal håndbok for Oslo 2009*.
- Kommunal- og regionaldepartementet: *På vei til egen bolig. Strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet; tilskudd eksempler, samarbeid og deltakelse*.
- Kommunerevisjonen (2011): *Bruk av private døgnovernattingsstilbud*. Rapport 2011:5. Oslo kommune: Kommunerevisjonen.
- Kvinge, T. og Medby, P. (2011) *Sosial boligpolitikk i Norge - kartlegging av offentlig ressursbruk*, NIBR-rapport 2011:3
- Langsether, Å og Sandlie, H. C. (2010) *Boligsosiale utfordringer og løsninger En forstudie av Boligsosialt utviklingsprogram i Lørenskog kommune*, NOVA-notat 8/10
- Langsether, Å, T. Hansen, J. Sørvoll (2008) *Fragmentert og koordinert. Organisering av boligsosialt arbeid i norske kommuner*. NOVA-rapport 18/08

- March, J. G. & Olsen J. P. (2004) *The logic of appropriateness*. Arena Working Paper 04/09. Oslo: Universitetet i Oslo
- Myrvold, T. M. og Klausen, J. E. (2002) *Politikk eller teknikk? Styringsmessige implikasjoner av Oslo kommunes system for fordeling av midler til bydelene*. NIBR-rapport 2002:12
- Myrvold, T.M., A. Strand, A. Holm og T. Hansen (2002) *Kommunal boligpolitikk- fragmentert og reaktiv*. NIBR-rapport 2002:5. Samarbeidsprosjekt mellom NIBR og Byggforsk.
- Nadim, M. (2008) *Levekår i Groruddalen*, Fafo-rapport 2008:27
- Nordvik, V. & Gulbrandsen, L. (2009) Regional Patterns in Vacancies, Exit and Rental Housing. *European Urban and Regional Studies*, 16(4):397-408.
- Oslo kommune (2011): "Fakta om Bydel Alna". URL: http://www.utviklings-og-kompetanseetaten.oslo.kommune.no/oslostatistikken/tidsse-rier_for_bydelene/article157594-42106.html [Lesedato 16.09.11]
- Oslostatistikken (2008): *Groruddalen og Søndre Nordstrand. Statistikkgrunnlag for Groruddalsatsningen og Handlingsprogrammet for Oslo Sør*. Notatserien 2008:3. Oslo: Utviklings- og kompetanseenheden.
- Plan og bygningsetaten (2004). *Kommunedelplan vedtatt i bystyret 26.05.04. KDP for Økernområdet*. KDP nr 15. Oslo kommune: Plan og bygningsetaten.
- Riksrevisjonen (2007-2008): *Dokument nr. 3:8, Undersøkelse av tilbudet til vanskeligstilte på boligmarkedet*
- Ruud, Marit Ekne (2000): *Ungbo – mellom omsorg og forebygging. Evaluering av Ungbotiltaket i Oslo og Trondheim*. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt.
- Sandlie, H. C. og Nordvik, V. (2009) *Utenfor de boligsosiale ordningene*. NOVA Notat 1/09

-
- Slettholm, Andreas (2011). *Bruker svartelistede hospitser*. Aftenposten Aften, 10. mai.
- Stamsø, M. og Østerby, S. (2000) *Forholdet mellom bostøtte og sosialhjelp*. Prosjektrapport 288, Oslo: Norges byggforskningsinstitutt.
- Sverdrup, S. og Baklien, B. (2002) *Informasjon, kommunikasjon og forebygging Evaluering av "Om kultur, kropp, kommunikasjon"*, NIBR-rapport 2002:13
- Tangvald-Pedersen, Aslaug (2010). *Nyhetsreportasjen*. VG, 20. november 2010.
- Tranøy, Bent Sofus og Øyvind Østerud (red.): *Den fragmenterte staten*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Vestby, G. M. og Johannessen, K. (2010) *"Vi ber på Ammerud" - fellesskap og skillelinjer i et lokalsamfunn i Groruddalen*, NIBR-rapport 2010:29
- Værness, K. (1987) On the rationality of caring. I: A. Showstack Sasson (red.) *Women and the State. The shifting boundaries of public and the private*. London: Unwin Hyman
- Ytrehus, S., I. L. S. Hansen, Å. Langesether, H. C. Sandlie og A. Skårberg (2007) *Tjenester til bostedsløse i ti kommuner. Devaluering 2*. Fafo-rapport 2007:
- Ytrehus, S. (2000) Interpretation of Housing Needs – a Critical Discussion, i *Housing, Theory and Society* Vol. 17 no. 2: 166-173

Vedlegg 1

Definisjoner

Sysselsatte: Personer som har inntektsgivende arbeid (SSB). Tallene er basert på arbeidstaker/ arbeidsgiverregisteret og inkluderer selvstendige (Statistisk Årbok for Oslo 2009).

Yrkesfrekvens: Sysselsatte 15-74 år i 4. kvartal i prosent av antall bosatte i samme alder per 1.1 påfølgende år

Arbeidsledige: Helt ledige pluss personer på tiltak. De som er *Helt ledige* defineres som arbeidsføre personer som søker inntektsgivende arbeid ved NAV og ellers er disponible for det arbeidet som søkes.

Høyere utdanning: Universitets-, høyskole eller forskerutdanning. For å bli gruppert med utdanning på universitets- og høyskolenivå må en person ha oppnådd minst 120 studiepoeng. Det vil si at man må ha fullført minimum to års høyere utdanning på heltid. Alle som har fullført høyere utdanning før 1998/1999 gis utdanning på universitets- og høyskolenivå så lenge man har fullført en eller annen universitets- og høyskoleutdanning - uansett lengde (Kilde: SSB).

Innvandrere: Personer født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre, og som på et tidspunkt har innvandret til Norge. Disse er tidligere blitt omtalt som førstegenerasjonsinnvandrere (Kilde: SSB).

Norskfødte med innvandrerforeldre: Personer som er født i Norge av to utenlandsfødte foreldre. Disse har tidligere vært omtalt som andregenerasjonsinnvandrere eller etterkommere (Kilde: SSB).

Innvandrerbefolkning eller personer med innvandrerbakgrunn: Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre.⁷²

Landbakgrunn for innvandrere er i hovedsak eget fødeland. For personer som er født i Norge av utenlandske foreldre er dette foreldrenes fødeland. I tilfellene der foreldrene har ulikt utenlandsk fødeland, er det mors fødeland som blir valgt.

Follo = Vestby, Ski, Ås, Frogn, Nesodden, Oppegård, Enebakk.

Nedre Romerike = Sørums, Fet, Rælingen, Lørenskog, Skedsmo, Nittedal, Gjerdrum.

Øvre Romerike = Aurskog-Høland, Ullensaker, Nes, Eidsvoll, Nannestad, Hurdal.

Oslos områdeinndeling

Indre øst	Bydel 1-3: Gamle Oslo, Grünerløkka, Sagene
Indre vest	Bydel 4-5, 16: St. Hanshaugen, Frogner, Sentrum
Ytre vest	Bydel 6-8, 17: Ullern, Vestre Aker, Nordre Aker, Marka
Groruddalen	Bydel 9-12: Bjerke, Grorud, Stovner, Alna
Ytre sør	Bydel 13-15: Østensjø, Nordstrand, Søndre Nordstrand

Osloregionens omlandsinndeling

<i>Område</i>	<i>Kommuner</i>
Indre ring vest	Bærum, Asker
Drammensregionen	Drammen, Sigdal, Modum, Øvre Eiker, Nedre Eiker, Lier, Røyken, Hurum (Samsvarer med SSBs definisjon av Drammensregionen som økonomisk region)
Indre ring sør	Ski, Frogn, Nesodden, Oppegård
Indre ring nord/øst	Fet, Rælingen, Lørenskog, Skedsmo, Nittedal, Gjerdrum, Lunner
Ytre ring sør	Vestby, Ås, Enebakk, Trøgstad, Spydeberg,

⁷² I tillegg kommer personer med annen innvandrerbakgrunn, som IKKE er medregnet i innvandrerbefolkningen eller personer med innvandrerbakgrunn her. Dette er:

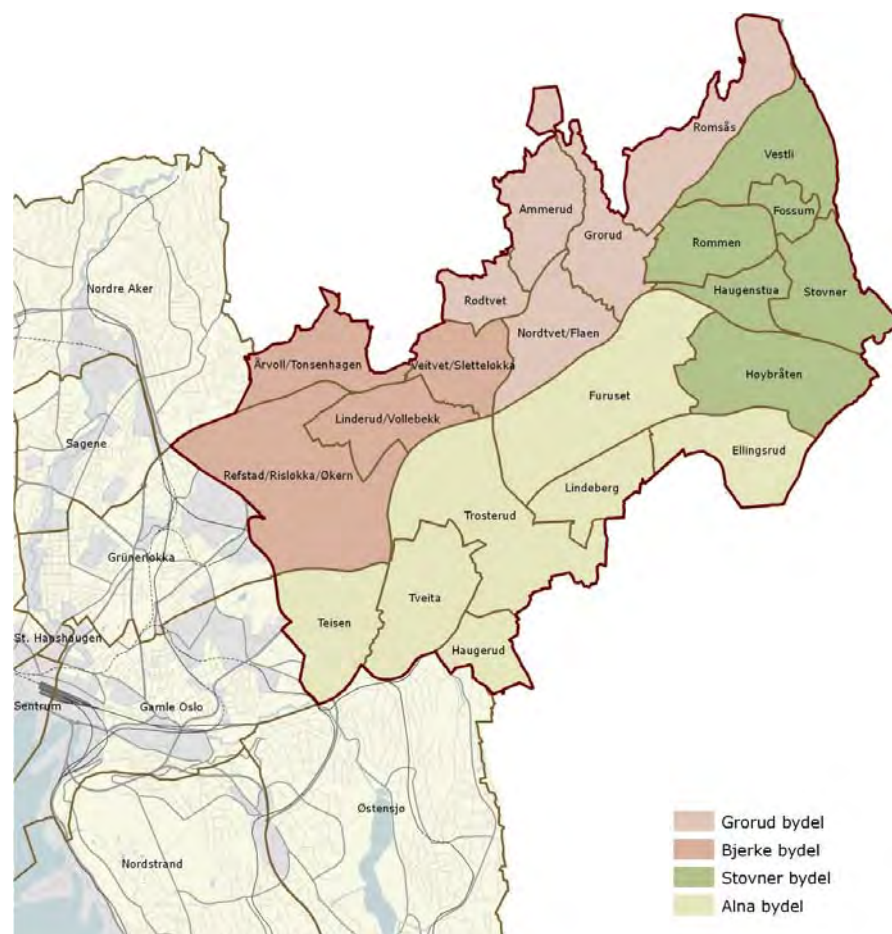
- Utenlandsfødte med en norskfødt forelder
- Norskfødt med en utenlandsfødt forelder
- Utenlandsfødte med norskfødte foreldre (inkludert utenlandsadopterte)

Ytre ring nord/øst	Askim, Eidsberg, Skiptvet, Hobøl Aurskog-Høland, Sørum, Ullensaker, Nes, Eidsvoll, Nannestad, Hurdal
Ekstra ring	Halden, Moss, Sarpsborg, Fredrikstad, Marker, Rømskog, Rakkestad, Råde, Rygge, Våler, Kongsvinger, Hamar, Løten, Stange, Nord- Odal, Sør-Odal, Eidskog, Jevnaker, Gran, Kongsberg, Ringerike, Hole, Krødsherad, Flesberg, Horten, Holmestrand, Tønsberg, Sandefjord, Svelvik, Sande, Hof, Re, Andebu, Stokke, Nøtterøy, Lardal

Boliger og boområder i Groruddalen

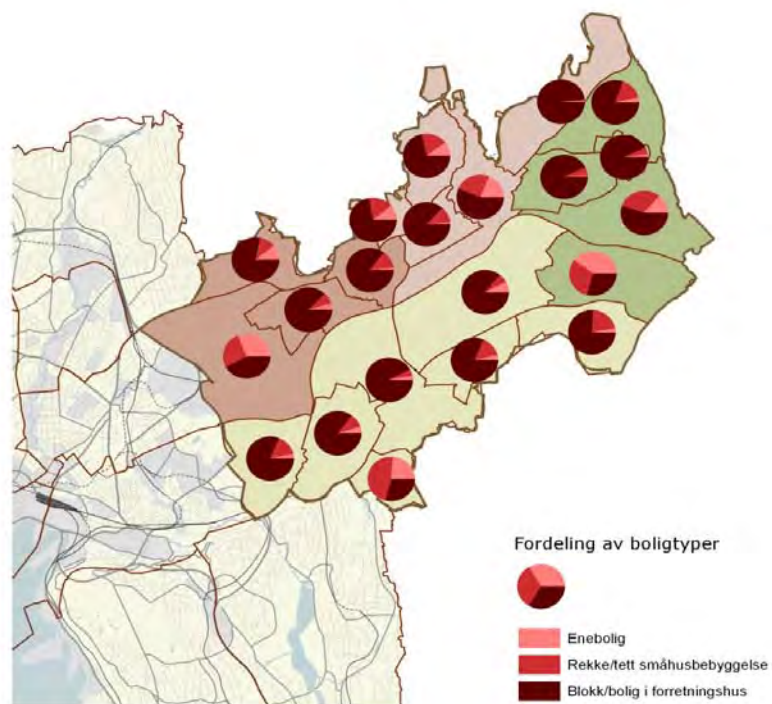
Fra og med 2004 har Groruddalen fire bydeler. Dette er Bjerke (9), Grorud (10), Stovner (11) og Alna (12). På kartet under (figur 1) er bydelene vist i ulike farger.

Figur v.1.1 Bydeler og delbydeler⁷³ i Groruddalen. (Kilde: UKE)

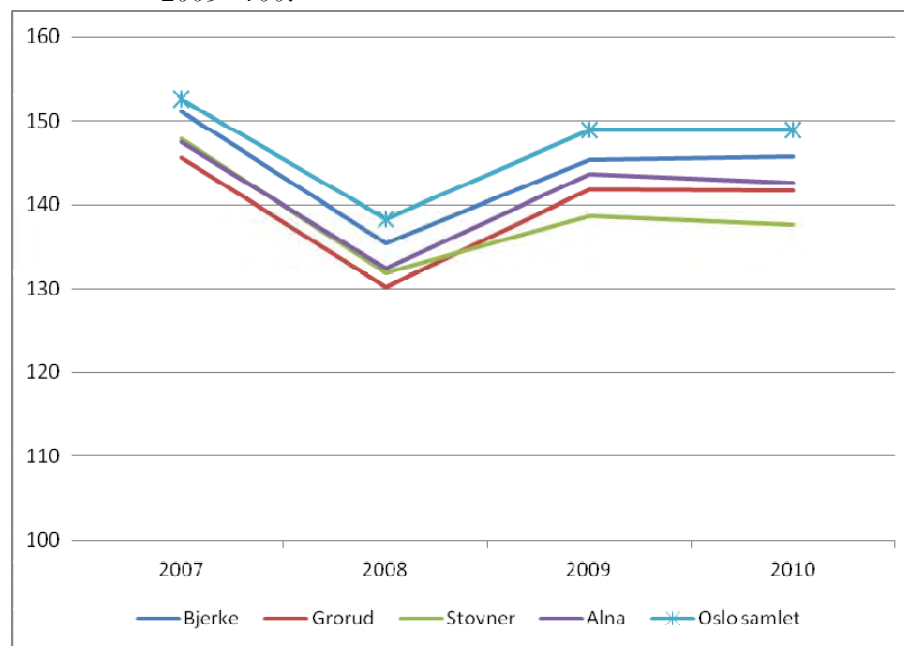


⁷³ Navnene på delbydelene er delvis endret.

Figur v.1.2 *Sammensetning av boligmassen innenfor delbydelene i Groruddalen. (Kilde Guttu. m.fl. 2008 Vedlegg 1, tabell 2 (Basert på Folke- og boligtellingsen 2001)).*



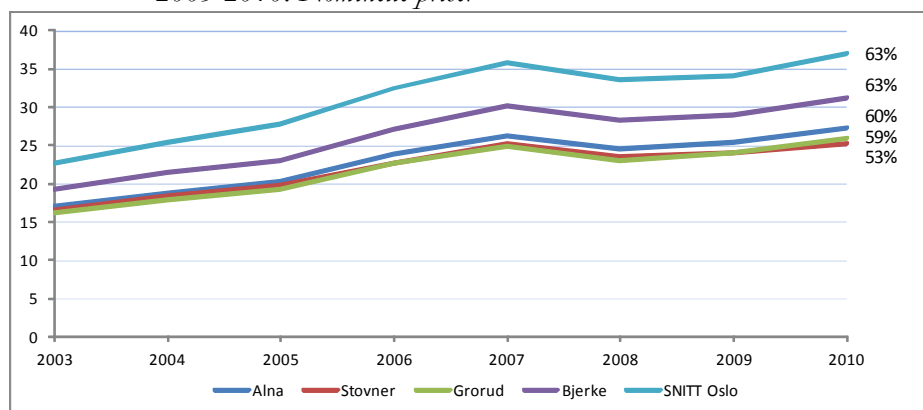
Figur v.1.3a Prisindekser på omsatte leiligheter i Oslo 2003- september 2010
i kroner per gulv kvadratmeter etter bydel. Indeks faste priser
2003=100.⁷⁴



Kilde: Statistisk Årbok for Oslo 2010, Tabell 4.19

⁷⁴ Kvadratmeterpris 2003: Bjerke 19 200 kroner; Grorud 16 400 kroner, Stovner 16 400 kroner, Alna 17100 kroner; Oslo samlet 22 200 kroner.

Figur v.1.3b Pris per gulvkvadratmeter etter bydel og prisvekst i perioden. 2003-2010. Nominelle priser

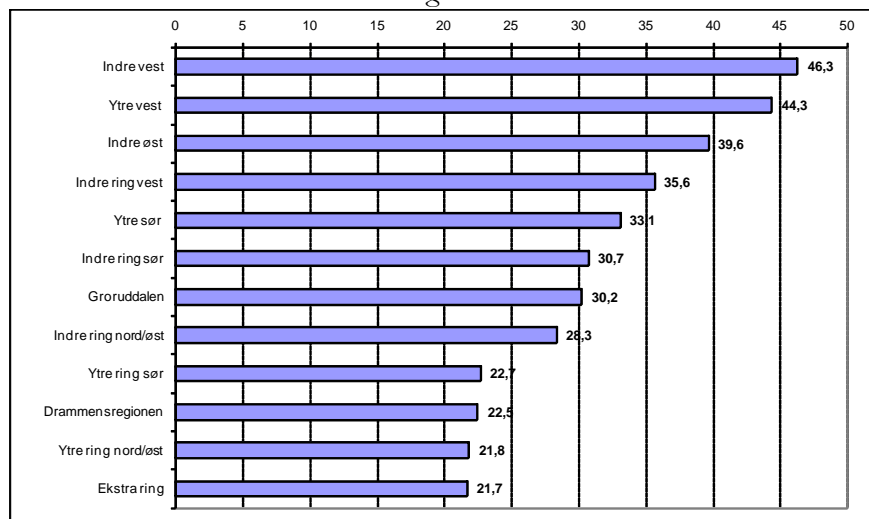


Kilde: Norges Eiendomsmeglerforbund

Prisnivået for bydelene i Groruddalen ligger under Oslo som helhet. Bydelene med de laveste prisene har hatt lavest vekst i perioden, noe som innebærer at prisforskjellene mellom Groruddalen og resten av Oslo har vært svakt økende over tid.

I neste figur viser vi hvordan prisnivået i 2008 varierer mellom områder i Oslo og kommunegrupperinger omkring Oslo, se Definisjoner for geografisk inndeling. Figuren er hentet fra Barlindhaug (2010). Prisene er beregnet for en 70 kvm stor leilighet med byggeår 1990.

Figur v.1.4. Pris pr. kvadrater for leiligheter på 70 kvadratmeter bygd etter 1990 etter område i Osloreionen. 2008



NIBR-rapport: 2011:22

Blant områdene i Oslo har Groruddalen det laveste prisnivået. Prisenivået i indre Oslo vest ligger 53 prosent høyere enn i Groruddalen. Groruddalen har også et lavere boligprisnivå enn enkelte av områdene rundt Oslo, indre ring vest og indre ring sør. Prisenivået i Groruddalen er imidlertid betydelig høyere enn i de fleste av Oslos omlandsregioner.

Demografi

Tabell v.1.1 *Befolkning per 1. januar 2001-2011*⁷⁵

	2001	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Bjerke	23 035	23 857	24 256	24 448	24 927	25 530	26 229	26 863	27 632	28226
Grorud	24 029	24 452	24 617	24 729	25 032	25 359	25 461	26 020	26 074	26291
Stovner	27 273	27 885	28 109	28 445	28 656	28 936	29 351	29 651	29 746	30178
Alna	42 948	43 322	43 612	44 151	44 494	44 820	45 114	46 029	46 603	47025
Oslo i alt	508726	517401	521886	529846	538411	548617	560484	575475	586860	599230
Nedre Romerike	128701	131684	133232	134700	137024	139931	143073	145516	148411	151252
Øvre Romerike	80180	84261	85874	87236	88525	90236	92593	94667	96442	98637
Asker og Bærum	151001	152819	153964	155548	157412	159142	161066	163456	165836	168073
Follo	112106	114519	115548	116734	118164	119868	121835	123986	125810	127691

Kilder: Statistisk sentralbyrå Statistikkbanken. Emne: 02 Befolkning. Tabellene 06087 og 03027; Statistisk Årbok for Oslo 2010 Tabellene 2.2 og 2.7.

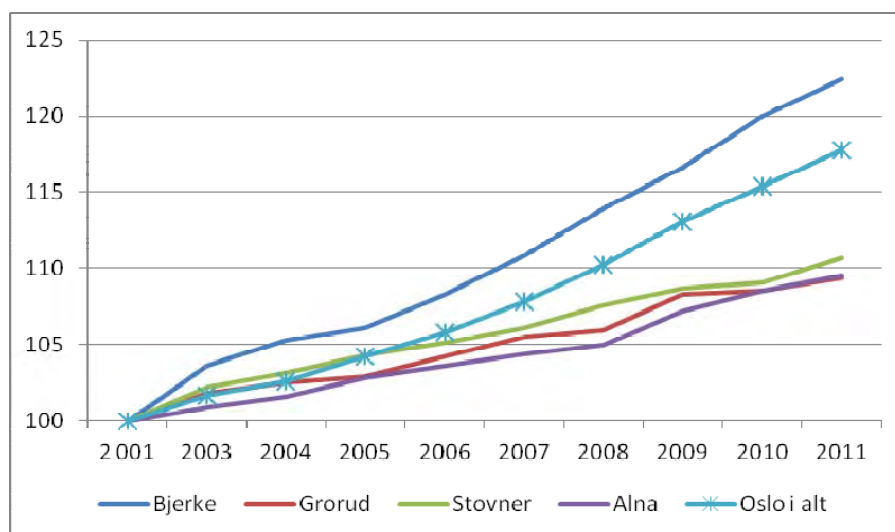
Tabell v.1.2 *Antall privathusholdninger 2005-2011*

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Bjerke	11984	12085	12651	12996	13218	13428	13692
Grorud	12029	12210	12325	12441	12624	12524	12589
Stovner	12264	12375	12435	12576	12759	12707	12863
Alna	20816	21138	21281	21581	21939	21989	22060
Oslo i alt	275990	282925	289729	297515	306017	309072	312967
Nedre Romerike	56270	57381	59029	60646	61852	63209	64513
Øvre Romerike	36404	37149	37989	39319	40451	41317	42354
Asker og Bærum	63993	64832	65855	67097	68521	69231	70146
Follo	47072	47847	48736	49929	51169	47072	47847

Kilder: Statistisk sentralbyrå Statistikkbanken. Emne: 02 Befolkning. Tabell 06070.

⁷⁵ Follo = Vestby, Ski, Ås, Frogn, Nesodden, Oppegård, Enebakk. Nedre Romerike = Sørums, Fet, Rælingen, Lørenskog, Skedsmo, Nittedal, Gjerdrum. Øvre Romerike = Aurskog-Høland, Ullensaker, Nes, Eidsvoll, Nannestad, Hurdal.

Figur v.1.5 *Befolkningsvekst i Oslo samlet og i bydelene i Groruddalen. 2001=100*



Egne beregninger, basert på Tabell 1

I perioden 2001-2011 var befolkningsveksten høyest i Øvre Romerike og i bydel Bjerke (23 prosent). Oslo samlet hadde en befolkningsvekst over samme tidsrom på 18 prosent, som tilsvarende veksten i Nedre Romerike. Follo hadde videre en høyere befolkningsvekst (14 prosent) enn de tre andre bydelene i Groruddalen (mellom 9 og 11 prosent), mens befolkningsveksten i Asker og Bærum tilsvarte veksten i Stovner bydel (11 prosent).

Befolkningsveksten er sammensatt av fødselsoverskudd og netto tilflytting til bydelen. I Statistisk Årbok for Oslo 2010 oppgis følgende tall for bydelene i Groruddalen for 2010:

Bjerke: Født 555 barn, 192 personer døde. Nettoinnflytting 223 personer;

Grorud: Født 397 barn, 259 personer døde. Nettoinnflytting 87 personer;

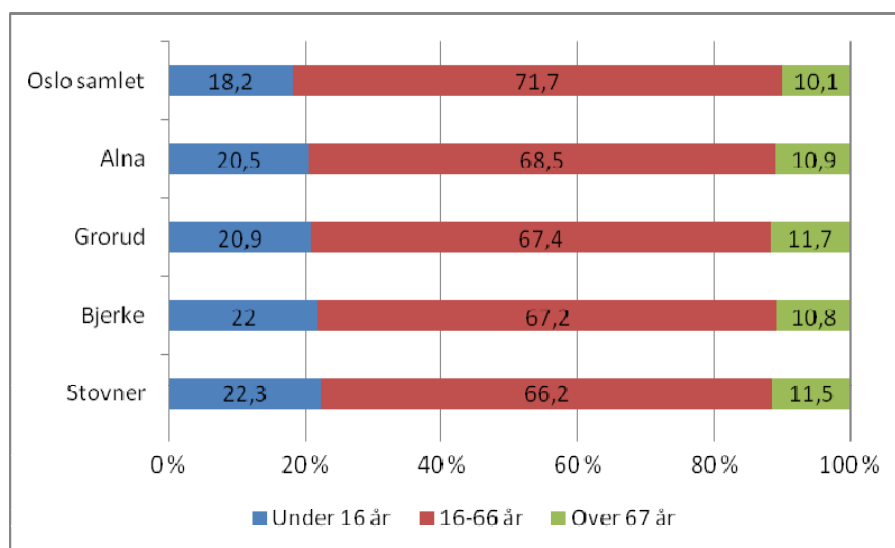
Stovner: Født 422 barn, 237 personer døde. Nettoinnflytting 249 personer;

Alna: Født 744 barn, 374 personer døde. Nettoinnflytting 67 personer.

Tabell v.1.3 *Alderssammensetning. Prosentvis fordeling*

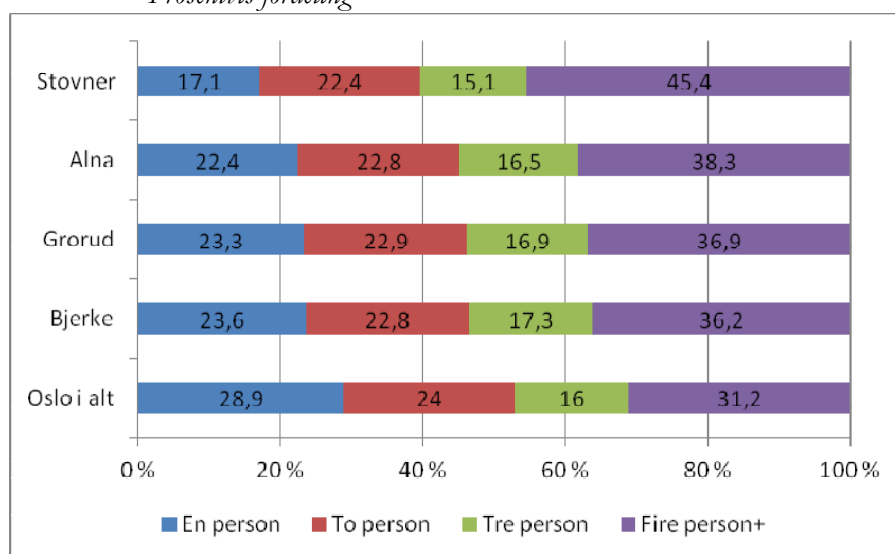
	0-5 år	6-12 år	13-15 år	16-66 år	67-79 år	80 år og eldre	Sum
Alna	8,9	8,3	3,3	68,5	7,2	3,7	99,9
Bjerke	10,5	8,5	3,0	67,2	6,2	4,6	100
Grorud	8,7	8,6	3,6	67,4	7,5	4,2	100
Stovner	8,3	9,9	4,1	66,2	8,6	2,9	100
Oslo samlet	8,4	7,0	2,8	71,7	6,3	3,8	100

Kilde: Statistisk sentralbyrå Statistikkbanken. Emne: 02 Befolkning. Tabell 06089

Figur v.1.6 *Alderssammensetning. Prosentvis fordeling*

Kilde: Statistisk sentralbyrå Statistikkbanken. Emne: 02 Befolkning. Tabell 06089

Figur v.1.7 *Antall personer i privatbusholdninger per 1. januar 2010.*
Prosentvis fordeling



Kilde: Statistisk Årbok for Oslo 2010, tabell 2.23. (http://statistisk-arbok.utviklings-og-kompetanseetaten.oslo.kommune.no/index.php?seks_id=5148&a=1)

Tabell v.1.4 *Alle innvandrere og personer født i Norge med to innvandrerforeldre. 1. januar 2011.*

Region	Antall	Andel av hele befolkningen i bydelen/kommunen	Andel av hele befolkningen i bydelen/kommunen i aldersgruppen 0-5 år	Andel av hele befolkningen i bydelen/kommunen i aldersgruppen 6-15 år	Andel av hele befolkningen i bydelen/kommunen i aldersgruppen 16-59 år	Andel av hele befolkningen i bydelen/kommunen i aldersgruppen 60 år og eldre
Alna	21 498	45,7	50,0	62,5	50,9	16,1
Bjerke	10 847	38,4	39,7	49,9	43,3	12,1
Grorud	11 123	42,3	52,1	57,4	46,7	12,0
Stovner	13 964	46,3	58,9	58,4	52,3	14,9
Oslo samlet	170 206	28,4	28,6	34,2	31,7	12,1

Kilde: Statistisk sentralbyrå (<http://www.ssb.no/innvbef/tab-2011-04-28-12.html>)

Tabell v.1.5 *Innvandrerbefolkning med bakgrunn i Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania unntatt Australia og New Zealand, og Europa utenom EU/EØS 1. januar 2011.*

Region	Antall	Andel av hele befolkningen i bydelen/kommunen	Andel av hele befolkningen i bydelen/kommunen i aldersgruppen 0-5 år	Andel av hele befolkningen i bydelen/kommunen i aldersgruppen 6-15 år	Andel av hele befolkningen i bydelen/kommunen i aldersgruppen 16-59 år	Andel av hele befolkningen i bydelen/kommunen i aldersgruppen 60 år og eldre
Alna	19 113	40,6	46,8	60,6	44,6	12,4
Bjerke	9 005	31,9	35,8	47,0	35,0	7,9
Grorud	9 798	37,3	48,0	54,9	40,5	10,0
Stovner	12 685	42,0	56,4	56,3	47,1	11,2
Oslo samlet	122 313	20,4	24,4	31,3	28,2	12,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå (<http://www.ssb.no/innvbef/tab-2011-04-28-12.html>)

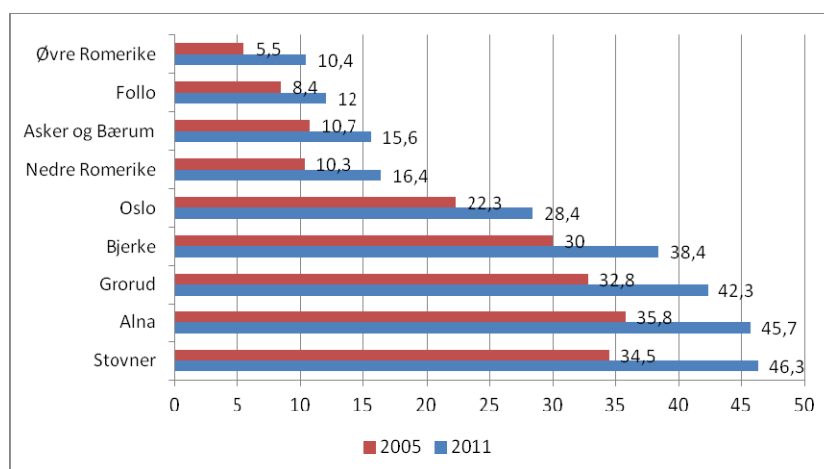
Tabell v.1.6 *Innvandrere og innvandrerbefolkningen. 1. januar 2011.*

Region	Innvandrere	Innvandrere som andel av hele befolkningen i bydelen/kommunen	Innvandrerbefolkningen	Innvandrerbefolkningen som andel av hele befolkningen i bydelen/kommunen
Oslo samlet	13 0133	21,7 %	170 206	28,4 %
Nedre Romerike	19 883	13,2 %	24 794	16,4 %
Øvre Romerike	8 537	8,7 %	10 256	10,4 %
Asker og Bærum	22 242	13,2 %	26 183	15,6 %
Follo	12 927	10,1 %	15 310	12,0 %
Akershus samlet	63589	11,7%	76549	14,0%

Kilde: Statistisk sentralbyrå (<http://www.ssb.no/innvbef/tab-2011-04-28-12.html>) og Statistikkbanken tabell 07108

I Oslo er en større andel av innvandrerbefolkningen født i Norge med to innvandrerforeldre enn i Akershus. I Oslo er 6,7 prosent av befolkningen født i Norge med to innvandrerforeldre (28,4% - 21,7%), mens tilsvarende tall for Nedre Romerike, Øvre Romerike, Asker og Bærum og Follo er henholdsvis 3,3 prosent, 1,7 prosent, 2,4 prosent og 1,9 prosent.

Figur v.1.8 *Innvandrerbefolkningen som andel av total befolkning per 1. januar 2005 og 1. januar 2011.*



Kilde: Beregnet med utgangspunkt i Statistisk sentralbyrå (<http://www.ssb.no/innvbef/tab-2011-04-28-12.html>), Statistisk sentralbyrå statistikkbanken Tabell 07108 og befolkningstall (rapportert i Tabell 1 i dette notatet)

Sosioøkonomiske forhold

Tabell v.1.7 *Sosialhjelpmottakere, antall og som prosentvis andel av befolkningen 2010. Prosentvis andel bosatte berørt av sosialhjelp 2009.*

Region	Antall	Andel av befolkningen	Andel bosatte berørt av sosialhjelp, hovedperson pluss familie 2009*
Oslo samlet	19300	3,3	5,4
Bjerke	1231	4,5	8,3
Grorud	1212	4,6	8,8
Stovner	1003	3,4	7,5
Alna	1349	2,9	6,0
Akershus samlet	11176	2,1	-
Nedre Romerike	3351	2,3	-
Øvre Romerike	2211	2,3	-
Asker og Bærum	3108	1,9	-
Follo	2506	2,0	-

Kilde: Statistisk sentralbyrå Statistikkbanken. Emne KOSTRA Tabellene 04932 og 04906. *Statistisk Årbok for Oslo 2010, Figur 9.2

Tabell v.1.8 *Uførepensjonister i alderen 18-67 år som andel av befolkningen 18-67 år i Oslo og Akershus 2010 samlet og fordelt på kjønn*

Region	Alle	Kvinner	Menn
Oslo samlet	5,7	6,4	5,0
Bjerke	5,9	6,6	5,2
Grorud	9,2	10,6	7,9
Stovner	10,1	12,1	8,2
Alna	9,0	10,2	7,8
Akershus samlet	6,4	8,1	4,8
Nedre Romerike	6,9	8,7	5,1
Øvre Romerike	7,3	9,0	5,7
Asker og Bærum	5,5	7,0	4,1
Follo	6,4	8,0	4,8

Kilde: NAV Spesialkjøringer

Tabell v.1.9 *Mottakere av uførepensjon i alderen 20-66 år i Oslo og Akershus, per 31. desember 2010 med og uten innvandrerbakgrunn.*

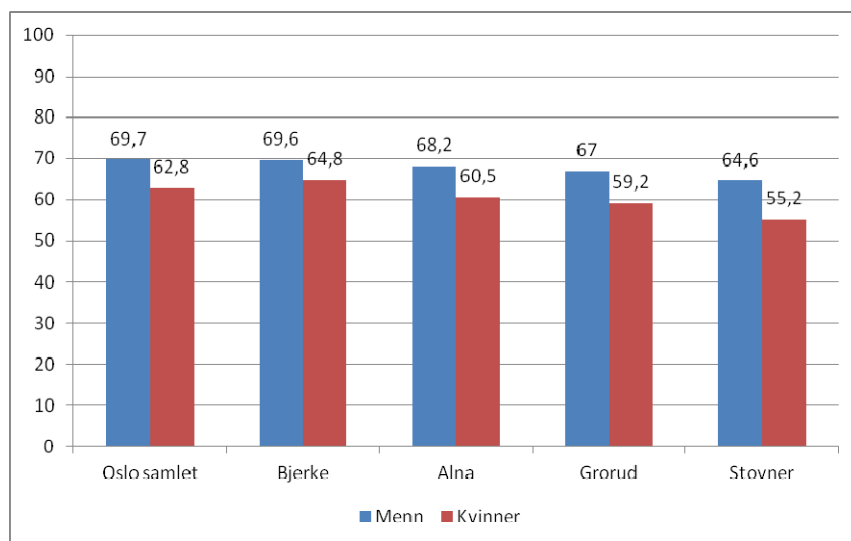
	Oslo samlet	Akershus samlet
Mottakere av uførestønad med innvandrerbakgrunn 20-66 år	5 013	2 045
Antall bosatte med innvandrerbakgrunn 20-66 år	122 016	54 624
Andel bosatte med innvandrerbakgrunn i alderen 20-66 år med uførestønad	4,1 prosent	3,7 prosent
Mottakere av uførestønad uten innvandrerbakgrunn i alderen 20-66 år	18 877	22 149
Antall bosatte uten innvandrerbakgrunn 20-66 år	285 000	278 537
Andel bosatte uten innvandrerbakgrunn i alderen 20-66 år med uførestønad	6,6 prosent	8,0 prosent
Andelen bosatte med og uten innvandrerbakgrunn i alderen 20-66 år med uførestønad	5,9 prosent	7,3 prosent

Kilde: Egne beregninger basert på NAV spesialkjøringer og Statistisk sentralbyrå statistikkbanken tabell [07111](#)

Andelen uførepensjonister i aldersgruppen 20-66 år er lavere i innvandrerbefolkningen enn i befolkningen ellers både i Oslo og i Akershus. I Oslo samlet er andelen uførepensjonister i innvandrerbefolkningen 4,1 prosent, mens tilsvarende tall for befolkningen ellers er 6,6 prosent.

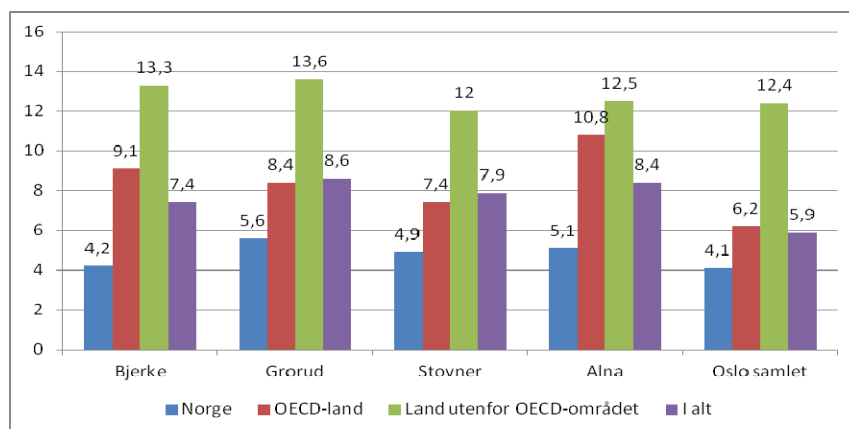
Johannessen og Kvinge (2011:49) viser for øvrig at for alle bydelene i Groruddalen samt delbydelene i bydel Bjerke var andelen uføretrygdede i innvandrerbefolkningen lavere enn for befolkningen som helhet i aldersgruppen 18-66 år i 2009, noe de antyder kan ha sammenheng med at innvandrerbefolkningen i gjennomsnitt er relativt ung. Nadim (2008:7) finner at “Groruddalen er det eneste området i Oslo hvor personer uten innvandrerbakgrunn i stor grad har dårligere helse enn personer med innvandrerbakgrunn. Denne sammenhengen er imidlertid ikke mer robust enn at den forsvinner når vi tar høyde for kjønns- og aldersforskjeller i de to befolkningsgruppene.”

Figur v.1.9 Yrkesfrekvenser i Oslo 4. kvartal 2009 etter bydel og kjønn.



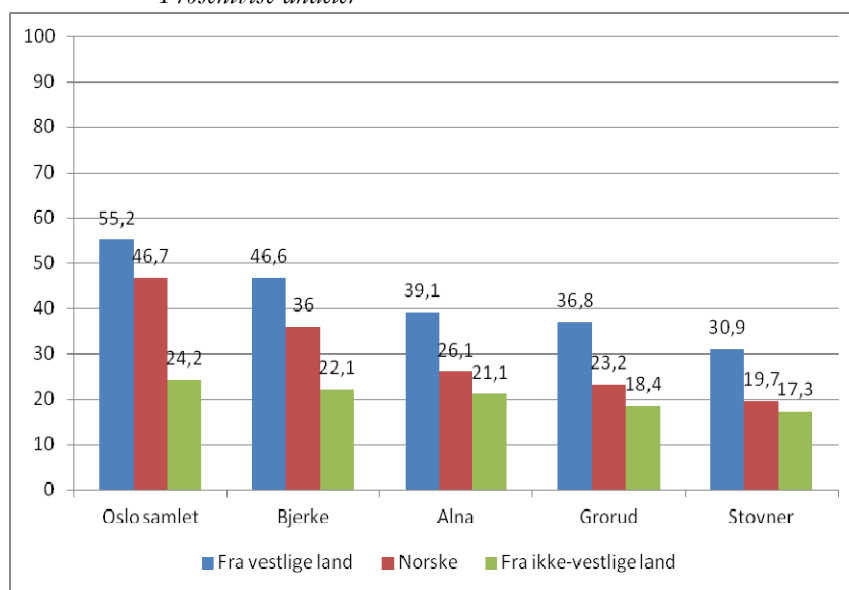
Kilde: Statistisk Årbok for Oslo 2010, Tabell 6.4

Figur v.1.10 Helt arbeidsledige og personer på tiltak i Oslo som prosentvis andel av bosatte 16-66 år per 1. januar 2010 etter bydel og innvandrerbakgrunn



Kilde: Statistisk Årbok for Oslo 2010, Tabell 9.17

Figur v.1.11 Befolkningen 16 år og over per 1. januar 2010 med høyere utdanning per 1. oktober 2009 etter bydel og bakgrunnsland. Prosentvise andeler



Kilde: Statistisk Årbok for Oslo 2010, Tabell 8.28

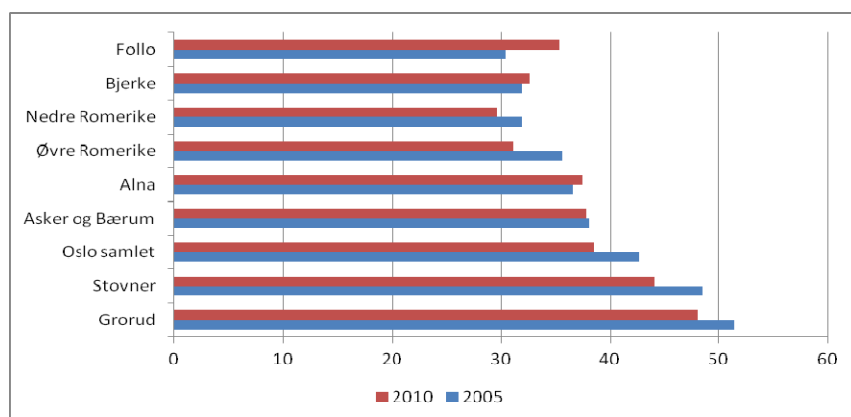
Økonomiske boligvirkemidler

Tabell v.1.10 *Statlig bostøtte, startlån, boligtilskudd til etablering per tusen husstander 2010*

	Antall husstander tilkjent bostøtte fra Husbanken per tusen husstander	Antall boliger godkjent av kommunen for finansiering med startlån per tusen husstander	Antall boliger godkjent av kommunen for boligtilskudd til etablering per tusen husstander
Bjerke	79,8	3,5	-
Grorud	80,7	4,2	-
Stovner	76,9	4,9	-
Alna	62,1	3,1	-
Gjennomsnitt Oslo	60,1	3,1	0,7
Asker og Bærum	34,1	2,5	1,0
Follo	39,5	5,3	0,7
Nedre Romerike	41,6	3,1	0,6
Øvre Romerike	42,7	3,4	0,3

Kilde: Beregnet med utgangspunkt i SSB Statistikkbanken, KOSTRA Tabellene 06490 og 06493; tabellene 2B og 4D i Oslo kommune, Helse- og velferdsetaten (2011) *Rapportering på bruken av økonomiske boligvirkemidler 2010*; antall husstander (tabell 2 i dette notatet)

Figur v.1.12 *Kommunalt disponerte boliger per tusen husstander, 2005 og 2010*



Kilde: Beregnet med utgangspunkt i Statistisk sentralbyrå. Statistikkbanken KOSTRA, tabellene 06490 og 04678 samt antall husstander (tabell 2 i dette notatet)

Vi ser fra figur 12 at bydelene Gorud og Stovner har en forholdsvis høy andel kommunalt disponerte boliger i forhold til antall husstander og noe høyere enn gjennomsnittet for Oslo samlet. Vi legger også merke til at dekningsgraden er noe redusert fra 2005 til 2010 de fleste steder, med unntak av bydelene Bjerke og Alna og regionen Follo i Akershus.

Tabell v.1.11 *Tilskudd til kjøp og reetablering, bostøtte til kommunale boliger og kommunalt boligtilskudd i Oslo kommune per tusen husstander 2010*

	Tilskudd til kjøp og reetablering per tusen husstander	Mottakere av bostøtte til kommunale boliger (BKB) per tusen husstander	Mottakere av kommunalt boligtilskudd per tusen husstander (KBT)
Bjerke	1,4	7,8	8,5
Grorud	0,9	12,1	21,5
Stovner	1,6	9,7	23,8
Alna	0,9	10,3	27,1
Gjennomsnitt Oslo	0,8	14,3 (eksklusiv Ungbo, men inkludert innleide, kommunalt disponerte boliger)	13,0

Kilde: Beregnet med utgangspunkt i tabellene 2C, 4B og 4C i Oslo kommune, Helse- og velferdsetaten (2011) Rapportering på bruken av økonomiske boligvirkemidler 2010 og antall husstander (tabell 2 i dette notatet).

Bostøtte til leietakere i kommunale boliger (BKB): ordningen ble innført som et ledd i innføringen av gjengs leie i kommunale boliger fra januar 2000. Statlig bostøtte blir overført kommunen for avregning mot den kommunale bostøtten, se Oslo kommune, Helse- og velferdsetaten (2011) Rapportering på bruken av økonomiske boligvirkemidler 2010: 32-34.

Kommunalt boligtilskudd (KBT): Ordningen er forbeholdt pensjonister med lave inntekter, se Oslo kommune, Helse- og velferdsetaten (2011) Rapportering på bruken av økonomiske boligvirkemidler 2010: 34-35.

Tabell v.1.12 *Diverse boligdata per tusen privathusholdninger. 2010*

	Søknader til kommunal bolig per 1000 hushold	Antall hushold tildelt kommunal bolig per 1000 hushold	Antall garantier til depositum per 1000 hushold	Antall lån til depositum per 1000 hushold	Antall hushold i midlertidig bolig per 1000 hushold
Bjerke	30,0	6,0	15,7	2,5	2,6
Grorud	27,6	11,3	9,7	5,5	5,1
Stovner	16,2	7,1	15,1	0,3	2,0
Alna	17,4	6,2	7,0	2,3	2,0
Oslo i alt	16,9	5,7	9,7	2,0	2,1
Vestområdet	13,0	5,6	9,9	0,2	0,9
Follo	10,2	5,9	4,2	0,4	0,9
Nedre Romerike	8,8	5,0	6,8	0,0	1,5
Øvre Romerike	10,9	7,0	4,4	0,1	0,9

Kilde: Bydelsdata og kommunedata i KOSTRA

Litteratur

Barlindhaug, R. (2010) *Boligmarked og flytting i storbyene*. NIBR-rapport 2010:15

Johannesen, K., T. Kvinge (2011) Bolig- og befolkningsutvikling i delbydel Linderud. NIBR-notat 2011:101

Nadim, M. (2008) Levekår i Groruddalen. Fafo-rapport 2008:27

Oslo kommune, Helse- og velferdsetaten (2011) Rapportering på bruken av økonomiske boligvirkemidler 2010

Vedlegg 2

Oversikt over informanter

Vi har intervjuet representanter fra de fire bydelene som har representert henholdsvis operativt, strategisk og politisk nivå. Totalt har vi gjennomført 39 intervjuer i bydelene med totalt 49 personer. 26 fra operativt nivå, 18 fra strategisk nivå og fem fra politisk nivå. Med operativt nivå menes de som jobber i førstelinjen (for eksempel saksbehandler og booppfølger) og enhetsledere. Med operativt nivå menes representanter for bydelens ledergruppe samt resultat-/avdelingsledere. Med politisk nivå menes her politikere som sitter i bydelsutvalget. Hvis to politikere har blitt intervjuet har både posisjon og opposisjon vært representert. Informantene ble valgt ut i dialog med bydelene. Hvilke enheter og avdelinger vi har snakket med har variert noe fra bydel til bydel. Her nevnes noen av instansene fra bydelene som har vært representert for å gi et bilde av helheten: Boligkontoret, NAV, Psykisk helsetjeneste eller tilsvarende, booppfølgertjenesten, bomiljøarbeidere og boligfremskaffere, Søknadskontor/Bestillerkontor, prosjektledere og Hjemmetjenesten.

I bydel Alna ble det gjennomført elleve intervjuer med totalt 16 personer. Ti på operativt nivå, fire på strategisk nivå og to på politisk nivå. I bydel Bjerke ble det gjennomført elleve intervjuer med totalt 13 personer. Sju på operativt nivå, fire på strategisk nivå og to på politisk nivå. I bydel Grorud ble det gjennomført ni intervjuer med totalt ni personer. Fem på operativt nivå og fire på strategisk nivå. I bydel Stovner ble det gjennomført åtte intervjuer med totalt elleve personer. Fire på operativt nivå, seks på strategisk nivå og en på politisk nivå.

I tillegg til bydelsintervjuene har vi gjennomført intervjuer med personer sentralt i Oslo kommune, med brukere og samarbeidspartnere. Det er gjort intervjuer med representanter for følgende virksomheter og organisasjoner: Husbanken, Rusmiddelstaten, Plankontoret for Groruddalen, bydel Gamle Oslo, Boligbygg KF (BBY), Omsorgsbygg KF (OBY) og Rådet for funksjonshemmede.