

Evelyn Dyb
Camilla Lied

Boligsosialt utviklingsprogram i Oslo

En evaluering



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

Boligsosialt utviklingsprogram i Oslo

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2015:5	Rus og bolig. Kartlegging av boligsituasjonen for personer med rusmiddelproblemer
NIBR-rapport 2015:7	Bustadsosialt velferdsprogram i Førde - foranalyse
NIBR-rapport 2014:27	Hva er god startlånpraksis? Kommunenes praksis før forskriftendringen
NIBR-rapport 2013:29	Boligsosialt arbeid i Flora – en foranalyse
NIBR-rapport 2013:6	Forklaringer på bostedsløshet
NIBR-rapport 2013:5	Bostedsløse i Norge 2012 – en kartlegging

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

Boligsosialt utviklingsprogram i Oslo

En evaluering

NIBR-rapport 2015:10

Tittel: **Boligsosialt utviklingsprogram i Oslo
En evaluering**

Forfatter: Evelyn Dyb og Camilla Lied

NIBR-rapport: 2015:10

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-063-5 (trykt)

Prosjektnummer: 3409

Prosjektnavn: Vurdering/evaluering av Boso Oslo for perioden
2012-14

Oppdragsgiver: Oslo kommune

Prosjektleder: Evelyn Dyb

Referat: Evaluering av Boligsosialt utviklingsprogram i Oslo
kommune med de fire bydelene Alna, Bjerke, Grorud
og Stovner i perioden 2011 til 2014, med utfasing av
programmet våren 2015.

Sammendrag: Norsk

Dato: Juni 2015

Antall sider: 158

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

Trykk: X-idé
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2015

Forord

Denne rapporten omhandler en evaluering/vurdering av Boligsosialt utviklingsprogram i Oslo kommune. Boligsosialt utviklingsprogram (Boso) er et nasjonalt program med lokale programmer i rundt 55 kommuner på landsbasis. Oslo har fem programmer, et i hver av de fire bydelene i Groruddalen og et overordnet for kommunen. Oslo kommune har deltatt i programmet siden 2011 og programperioden fases ut nå i 2015. Rapporten evaluerer de fire bydelsprogrammene og programmet med forankring sentralt i kommunene, samt sammenhengen mellom de bydelsvise og det overordnede programmet.

Oppdragsgiver har vært Velferdsetaten i Oslo kommune. Mange i Oslo kommune har bidratt med kunnskap og kompetanse i arbeidet med rapporten. Programlederne i de fire bydelene, Tronn Jensen (Alna), Fredrik Sørensen (Bjerke), Anila Nauni (Grorud) og Vivian Abbi Johnsen (Stovner) har, i tillegg til å være informanter selv, lagt til rette for annen datainnsamling og forsynt oss med dokumenter og annen etterspurt informasjon. Tone Fostervold, Øyvind Brådalen, Espen Sare Ledaal (Velferdsetaten) og Nina Marie Børresen (Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester) har på ulike måter bidratt til at evalueringen lot seg gjennomføre innen en forholdsvis knapp tidsramme. Vi takker alle for viktige bidrag og for godt samarbeid.

Forskningsteamet ved NIBR har bestått av Camilla Lied (kapittel 3) og Evelyn Dyb (prosjektleder og øvrige deler av rapporten). Innholdet i rapporten står helt og fullt for NIBRs regning.

Oslo, juni 2015

Trine Monica Myrvold
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt.....	5
Figuroversikt	6
Sammendrag.....	8
1 Innledning.....	15
1.1 Sluttevaluering av Boso i Oslo	18
1.1.1 Metoder og empiri	19
1.2 utfordringer i evalueringen	22
1.3 Organisering av rapporten.....	23
2 Organisering og forankring av Boso i Oslo.....	24
2.1 Ytre rammer for Boso	24
2.1.1 Parallele prosesser i Oslo	26
2.1.2 Groruddalssatsingen	28
2.2 Organisering av boligsosialt utviklingsprogram.....	28
2.3 Forankring av programmet.....	32
2.3.1 Forankring i bydelene.....	33
2.4 Program som metode	37
2.4.1 Uklart konsept?.....	38
2.5 Oppsummering	40
3 Fire bydeler og Velferdsetaten.....	42
3.1 Bydel Alna	43
3.1.1 Framskaffe flere egnede boliger til vanskeligstilte.....	44
3.1.2 Bedre utnyttelse av tilgjengelige boligvirkemidler	47
3.1.3 Utvikle individuell oppfølging i bolig.....	49
3.1.4 Bomiljøarbeid i utsatte områder.....	50
3.1.5 Kompetanse, læring og utvikling av ny kunnskap.....	50
3.1.6 Oppsummering Alna	52
3.2 Bydel Bjerke	52
3.2.1 Framskaffe flere egnede boliger til vanskeligstilte.....	53
3.2.2 Bedre utnyttelse av tilgjengelige boligvirkemidler	56

3.2.3	Utvikle individuell oppfølging i bolig.....	58
3.2.4	Bomiljøarbeid i utsatte områder.....	59
3.2.5	Kompetanse, læring og utvikling av ny kunnskap.....	61
3.2.6	Oppsummering Bjerke	62
3.3	Bydel Grorud	62
3.3.1	Framskaffe flere egnede boliger til vanskeligstilte.....	63
3.3.2	Bedre utnyttelse av tilgjengelige boligvirkemidler	69
3.3.3	Utvikle individuell oppfølging i bolig.....	71
3.3.4	Bomiljøarbeid i utsatte områder.....	73
3.3.5	Kompetanse, læring og utvikling av ny kunnskap på feltet	75
3.3.6	Oppsummering Grorud	78
3.4	Bydel Stovner.....	78
3.4.1	Framskaffe flere egnede boliger til vanskeligstilte.....	79
3.4.2	Bedre utnyttelse av tilgjengelige boligvirkemidler	84
3.4.3	Utvikle individuell oppfølging i bolig.....	85
3.4.4	Bomiljøarbeid i utsatte områder.....	87
3.4.5	Kompetanse, læring og utvikling av ny kunnskap på feltet	89
3.4.6	Oppsummering Stovner.....	90
3.5	Velferdsetaten.....	91
3.5.1	Prosjekter.....	91
4	Målsettinger og resultater – samlet	94
4.1	Målgrupper for boligsosialt arbeid.....	95
4.2	Prioritering og måloppnåelse.....	98
4.2.1	Flere egnede boliger.....	99
4.2.2	Bedre utnyttelse av boligvirkemidler.....	102
4.2.3	Individuell oppfølging i bolig.....	104
4.2.4	Bomiljø i utsatte områder	105
4.3	Kompetanse, læring og kunnskapsutvikling.....	107
4.3.1	Resultater fra survey	109
4.3.2	Individuelle resultater av læring	112
4.4	Utvikling av samarbeid.....	115
4.5	Helhetlig vurdering	117
4.6	Oppsummering	118
5	Refleksjoner og anbefalinger.....	120
5.1	Boso og ordinær aktivitet.....	120
5.2	Vurdering av resultater.....	121
5.3	Samspill.....	124
5.4	Forankring.....	125

5.5	Kompetanse og læring.....	126
5.5.1	Videreutvikle funksjoner og kompetanse.....	128
5.6	Program som metode.....	130
5.7	Anbefalinger.....	131
	Litteratur.....	134
Vedlegg 1	Statistikk.....	137
Vedlegg 2	Survey.....	149
Vedlegg 3	Intervjuguide.....	155

Tabelloversikt

Tabell 1.1	<i>Bruttoutvalg, antall og andel fullstendige besvarelser i fire bydeler og samlet</i>	20
Tabell 2.1	<i>Andel av befolkningen med innvandrerbakgrunn i hele Oslo og fire bydeler. Prosent.....</i>	25
Tabell 0.1	<i>Folkemengde i alle bydelene i Oslo 2011 til 2014.</i>	138

Figuroversikt

Figur 1.1	<i>Andel respondenter i fire grupper, prosent. N: 205</i>	21
Figur 2.1	<i>Organisasjonskart for boligsosialt utviklingsprogram i Oslo</i> ..	29
Figur 2.2	<i>Boligsosialt utviklingsprogram i Oslo, sentrale aktører og aktiviteter</i>	31
Figur 2.3	<i>Kjennskap til boligsosialt utviklingsprogram i fire bydeler og samlet. Prosent. N: 200</i>	34
Figur 2.4	<i>Kjennskap til boligsosialt utviklingsprogram etter posisjon/stilling. Prosent. N: 190</i>	35
Figur 2.5	<i>Vurdering av status og forankring av boligsosialt arbeid i fire bydeler. Prosent. N: 205</i>	36
Figur 2.6	<i>Vurdering av status og forankring av boligsosialt arbeid etter posisjon/stilling. Prosent. N:194</i>	36
Figur 4.1	<i>De viktigste målgruppene for det boligsosiale arbeidet i programperioden. Prosent</i>	96
Figur 4.2	<i>Framskaffe flere egnede boliger til vanskeligstilte. Prosent</i>	100
Figur 4.3	<i>Bedre utnyttelse av tilgjengelige boligvirkemidler. Prosent</i>	103
Figur 4.4	<i>Utvikle individuell oppfølging i bolig. Prosent</i>	104
Figur 4.5	<i>Bomiljøarbeid i utsatte områder. Prosent</i>	106
Figur 4.6	<i>Kompetanse, læring og utvikling av ny kunnskap på feltet. Prosent</i>	109
Figur 4.7	<i>Deltatt i kurs/seminar/konferanse i regi av egen bydel, annen bydel, Velferdsetaten, Husbanken, etter bydel. Prosent</i>	110
Figur 4.8	<i>Deltatt i kurs/seminar/konferanse i regi av egen bydel, annen bydel, Velferdsetaten, Husbanken, etter stilling. Prosent</i>	111
Figur 4.9	<i>Individuelle resultater og resultater for brukerne av økt kompetanse, etter bydel. Prosent</i>	113
Figur 4.10	<i>Individuelle resultater og resultater for brukerne av økt kompetanse, etter stilling. Prosent</i>	114
Figur 4.11	<i>Andel som vurder samarbeidet som bedre/ svært mye bedre. Prosent</i>	115
Figur 4.12	<i>Helhetlige vurderinger av resultatene i programperioden. Prosent</i>	117

Figur 0.1	<i>Folkemengde i bydelene i Oslo 2015</i>	137
Figur 0.2	<i>Fordeling av befolkningen etter innvandrerbakgrunn i hele Oslo og fire bydeler</i>	138
Figur 0.3	<i>Prioritering av målgrupper: Barnefamilier. Prosent</i>	139
Figur 0.4	<i>Prioritering av målgrupper: Unge. Prosent</i>	139
Figur 0.5	<i>Prioritering av målgrupper: Flyktninger. Prosent</i>	140
Figur 0.6	<i>Prioritering av målgrupper: Personer med rusavhengighet. Prosent</i>	140
Figur 0.7	<i>Prioritering av målgrupper: Personer med psykiske lidelser. Prosent</i>	140
Figur 0.8	<i>Prioritering av målgrupper: Personer med samtidig rusavhengighet og psykisk lidelse (ROP-lidelse). Prosent</i>	141
Figur 0.9	<i>Prioritering av målgrupper: Personer med utviklingshemming. Prosent</i>	141
Figur 0.10	<i>Prioritering av målgrupper: Bostedsløse. Prosent</i>	141
Figur 0.11	<i>Prioritering av målgrupper: Sosialt og økonomisk vanskeligstilte generelt. Prosent</i>	142
Figur 0.12	<i>Samarbeidet internt i bydelen er blitt bedre. Prosent</i>	142
Figur 0.13	<i>Samarbeid med bydeler i Groruddalen er blitt bedre. Prosent</i>	143
Figur 0.14	<i>Samarbeid med bydeler utenfor Groruddalen er blitt bedre. Prosent</i>	143
Figur 0.15	<i>Samarbeidet med EST er blitt bedre. Prosent</i>	143
Figur 0.16	<i>Samarbeidet med Velferdsetaten er blitt bedre. Prosent</i>	144
Figur 0.17	<i>Samarbeidet med Boligbygg er blitt bedre. Prosent</i>	144
Figur 0.18	<i>Samarbeidet med Husbanken er blitt bedre. Prosent</i>	144
Figur 0.19	<i>Samarbeid med private utleiere er blitt bedre. Prosent</i>	145
Figur 0.20	<i>Samarbeid med private utbyggere er blitt bedre. Prosent</i>	145
Figur 0.21	<i>Bydelen har fått flere boliger til vanskeligstilte. Prosent</i>	146
Figur 0.22	<i>Bydelen er blitt bedre på å framskaffe boliger til vanskeligstilte. Prosent</i>	146
Figur 0.23	<i>Bydelen har fått et bedre botilbud til de meste vanskeligstilte. Prosent</i>	146
Figur 0.24	<i>Bydelen har fått et bedre tilbud om oppfølging i bolig. Prosent</i>	147
Figur 0.25	<i>Tilbudet til vanskeligstilte på boligmarkedet er mer helhetlig. Prosent</i>	147
Figur 0.26	<i>Boligsosialt arbeid er bedre organisert i bydelen. Prosent</i>	147
Figur 0.27	<i>Det boligsosiale feltet er optimalt organisert i bydelen. Prosent</i>	148
Figur 0.28	<i>Samlet er bydelen blitt bedre på boligsosialt arbeid. Prosent</i> .	148

Sammendrag

Evelyn Dyb og Camilla Lied

Boligsosialt utviklingsprogram i Oslo. En evaluering

NIBR-rapport 2015:10

Oslo kommune har deltatt i Boligsosialt utviklingsprogram (Boso) fra 2011 til 2014 med utfasing av programmet våren 2015. Oslo kommune ved Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester (EST) har vært/er programeier. De fire bydelene i Groruddalen, Alna, Bjerke, Grorud og Stovner, har deltatt med egne programorganisasjoner. Problemstillingene for evalueringen/sluttanalysen av Boso i Oslo er som følger:

- Kartlegge målsettingen og resultater i Boso-programmet
- Vurdere de viktigste resultatene og endringene som utviklingsprogrammet har medført
- Evaluering av utviklingsprogrammet som metode
- Anbefalinger av hvordan utviklingsprosessene og resultatene kan følges opp, forankres og videreføres i kommunens drift. Mulige prosessforbedringer og effektiviseringsgevinster.

Metodene for evalueringen er dokumentstudier, intervjuer, en survey i de fire programbydelene, samt et dialogmøte med drøfting av foreløpige analyser (30.04.2015). Resultater fra surveyen og intervjuene gir tydelige signaler om at Boso er godt politisk og administrativt forankret i tre av bydelene, men står svakere i den fjerde bydelen. Vi vil hevde at forankringen delvis kan forklares med at bydelene har drevet med boligsosialt arbeid i lang tid. Evalueringen gir ikke belegg for å si det har vært usikkerhet om selve konseptet *program* i Boso i Oslo i sluttfasen av programmet. Programkonseptet kan likevel ha vært utydelig i starten av programperioden. Organisering i to nivåer, Oslo kommune ved byrådet som programeier og fire bydeler med egne programmer og

hva dette faktisk innebar, inkludert gjensidige forventinger, kunne vært tydeligere definert ved oppstart av programmet.

Bydel Alna legger særlig vekt på tre programområder i sin programsatsning; Bomiljø i utsatte områder, Boliger til vanskeligstilte og Organisering, samarbeid og bruk av boligsosiale virkemidler. De tydeligste eksemplene på konkrete endringer og måloppnåelse vi finner i bydel Alna, er prosjektet som har fått flere fra leie til eie, og prosjektet som skulle øke gjennomstrømningen i de kommunale boligene. Bydelen har fått til en stor økning i antall personer som har gått fra leie til eie. Bydelen utviklet en egen metode, blant annet gjennom aktiv bruk av *Boplan*, for å finne husstander som var aktuelle for å gå fra leie til eie. Denne modellen har blitt overført/spredt til andre bydeler. Tevlingveien med sine 51 boliger til vanskeligstilte anses som viktig i arbeidet med framskaffing av boliger. Arbeid med booppfølging, og samarbeid mellom psykiatrien, barnevern og bolig tjenesten opp mot Tevlingveien har vært en viktig del av Boso-arbeidet i bydelen.

Bydel Bjerke har igangsatt mange store og små prosjekter, der det også har vært viktig å forankre/implementere prosjektarbeidet i linja. Vi vil trekke fram *Prosjekt boligframskaffelse*, *Prosjekt boligvirkemidler*, *Dørstokkeprosjektet* og *Prosjekt bostedsløs* som Boso-prosjekter, som kan få gode ringvirkninger også for det boligsosiale arbeidet framover i bydelen, kanskje også andre bydeler eller kommuner. Den nylig inngåtte tilvisningsavtalen med Selvaag bolig er et eksempel på innovasjon i det boligsosiale arbeidet i bydelen.

Bydel Grorud har gjennomgått en omfattende intern lærings- og endringsprosess som har gitt et håndfast resultat i form av en ny organisering av det boligsosiale arbeidet i en egen avdeling. Et annet viktig prosjekt i bydelen har vært utviklingen av *Hygieneteamet*, som også har fått ringvirkninger og læring i andre bydeler. Et tredje prosjekt som er viktig å trekke fram er arbeidet med ungdomsboligene på Ammerud, inspirert av Ungbo. Det fjerde prosjektet som trekkes fram som særskilt positivt og viktig, er *Tjenstedesignprosjektet* som skal sikre videre konsolidering og innovasjon i organisasjonen.

I *Bydel Stovner* er utvikling av modellen for økt tilstedeværelse og bomiljøarbeid i *Stovner Senter 14/16 "Mulighetenes adresse"* et godt eksempel på Boso-arbeid. Særlig Boligbrua framstår som et godt

tiltak for bosetting av vanskeligstilte med sammensatte lidelser. Prosjekt *Hygieneteam* er også et prosjekt som kan få positive ringvirkninger framover. Videre må *Prosjekt ERGO-tverrfaglighet i oppfølgningstjenesten* nevnes som et viktig Bosoprojekt. Til sist har arbeidet med *Metodehåndbok for boligframskaffere*, vært et viktig prosjekt i bydelen som et verktøy for synliggjøring av taus kunnskap og bevaring av denne for ettertiden.

Velferdsetaten har hatt og har to sentrale roller i Boligsosialt utviklingsprogram i Oslo (fra 2013). Den ene er funksjon som sekretariat for de fire bydelene i programmet. I den inngår også en rolle som koordinator av felles aktiviteter. Den andre rollen eller oppgaven er å være læringsagent i Boso-programmet og på det boligsosiale feltet generelt. Evalueringen kan oppsummere at Velferdsetaten har styrket Boso-arbeidet på overordnet nivå og vært en ressurs for den enkelte bydel.

Survey i bydelene viser at de høyest prioriterte målgruppene for det boligsosiale arbeidet i programperioden er i nevnte rekkefølge: barnefamilier, personer med samtidig rusavhengighet og psykisk lidelse (ROP-lidelse) og sosialt og økonomisk vanskeligstilte generelt. Programmet i Oslo har hatt fem satsingsområder. På alle satsingsområdene mener respondentene at det er en viss avstand mellom målsettinger og oppnådde resultater. Generelt er avstanden størst i vurderingen av satsingsområdet om å framskaffe flere egnede boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. Måloppnåelse vurderes som god på satsingsområdet for å utvikle individuell oppfølging i bolig. Vurderingen av måloppnåelse samsvarer rimelig godt med vurdering av høy prioritet på området. Færre mener at området bomiljø i utsatte områder har vært høyt prioritert, sammenlignet med boligframskaffelse og individuell booppfølging. Stovner skiller seg markant fra de andre bydelene: To av tre mener området bomiljø i utsatte områder har hatt høy/svært høy prioritet og over 60 prosent vurderer at måloppnåelsen har vært god/svært god. Bomiljøarbeid i utsatte områder er delvis blitt sett i sammenheng med Områdeløft i Groruddalssatsingen (programområde tre). Intervjuer med informanter i bydelene og sentralt i kommunen gjenspeiler ulike oppfatninger av i hvilken grad dette har lyktes.

Generelt ser vi også god overensstemmelse mellom høy prioritet og måloppnåelse på området kompetanse, læring og

kunnskapsutvikling. Unntaket er Bydel Grorud: bydelen scorer høyest på prioritet, men med en betydelig avstand ned til scoring på måloppnåelse. Respondentene i Grorud har deltatt i kompetanse-/læringsarenaer i samme grad som respondenter i andre bydeler og ligger likt med flertallet av bydelene på vurdering av positivt resultat av deltakelsen. Surveyen viser at administrative ledere i større grad enn saksbehandlere og ansatte i annen tjenesteyting har deltatt på lærings-/kompetansearenaer.

I vurdering av samarbeidsrelasjoner i programperioden scorer 'bedre samarbeid internt i bydelen' høyest. Bedret samarbeid med Velferdsetaten scorer også høyt sammen med samarbeid med Husbanken, Boligbygg og de andre bydelene i Groruddalen. Endelig ble bydelene bedt om gi en helhetlig vurdering av framgang på noen prioriterte området i løpet programperioden. Tre områder peker seg ut med svært høy score. En stor andel (45 prosent) mener at bydelen har fått et bedre/svært mye bedre tilbud om oppfølging i bolig. Litt færre mener bydelen samlet sett er blitt bedre på boligsosialt arbeid og like mange svarer at det boligsosiale arbeidet er bedre organisert i bydelen.

Rapporten konkluderer med følgende anbefalinger til den videre boligsosiale satsingen i Oslo:

Flere bolig og flere tilpassede boliger

Funksjonen som *boligframskaffer* er videreutviklet i programmet. I en situasjon med knapphet på rimelige leieboliger, vil bydelens boligframskaffer konkurrere med vanskeligstilte på boligmarkedet, som kan klare å skaffe seg en bolig på egen hånd. Begge vil rette seg mot det samme segmentet i boligmarkedet. Bare tilgang på flere rimelige utleieboliger kan løse problemet på litt lengre sikt. Arbeidet med *tilvisningsavtaler* er viktig i denne sammenhengen. Vi vil vektlegge at det er behov for flere boliger, både tilpassede og ordinære boliger, blant annet for å unngå konkurranse mellom bydelens boligframskaffere og vanskeligstilte, som er i marginene av boligmarkedet, men som klarer seg selv.

Effektiv bruk av boligøkonomiske virkemidler

Oslo kommune har i mange år arbeidet med å videreutvikle bruken av boligøkonomiske virkemidler; startlån, tilskudd og – med bruk av tilvisningsavtaler – grunnlån. *Elæringsprosjektet* er et tiltak for å effektivisere og styrke kompetansen i saksbehandlingen av de

individrettede virkemidlene. Boplan vurderes av programlederne som et godt verktøy i arbeidet med den enkelte husstand/person. Dristigere bruk av individrettede boligøkonomiske virkemidler til kjøp av bolig, øker risikoen for tap – og for nye boligsosiale problemer for bydelene. Her vil vi vektlegge utvikling og implementering av verktøy Oslo kommune allerede har utviklet og styrke den allsidige kompetansen på området.

Kompetanse og institusjonell forankring av kunnskap

Det er viktig at Velferdsetatens rolle som *læringsagent* videreutvikles og styrkes. Arenaer for deling av kunnskap, som konferanser og seminarer er viktige og kan, ikke minst, fungere som inspirasjon for ansatte i feltet på alle nivåer. Vi vil imidlertid vektlegge at boligsosial kunnskaps- og kompetanseutvikling må få en institusjonell forankring som fagfelt. Vi anbefaler at Velferdsetaten videreutvikler denne rollen i samarbeid med bydelene i Oslo. Man bør legge vekt på at flere ansatte i tjenesteyting og saksbehandling deltar i kompetansehevende arenaer. Evalueringen viser at disse gruppene har deltatt i mindre grad enn ledere. Den viser også at ansatte i tjenesteyting, som har deltatt, har hatt stor nytte av kompetansehevende tiltak i jobben.

Tverrfaglighet og innovasjon

Implementering av læring og kunnskapsutvikling i organisasjonen er i stor grad et lederansvar. Rekruttering, hva slags kompetanse man henter inn i organisasjonen, vil påvirke utviklingen av et felt. Boligsosialt arbeid omfatter flere ulike oppgaver og arbeidsområder. Tverrfaglighet kan være en nøkkel til innovasjon og kunnskapsutvikling nettopp på dette feltet.

Mårettet arbeid for å redusere tallet på bostedsløse

De fleste tiltakene som er gjennomført i Boso bidrar til å redusere og/eller forebygge bostedsløshet. Bostedsløshet er i liten grad et direkte tema eller problemstilling i Boso i Oslo. Erfaringene viser at det er nødvendig å ha kontinuerlig oppmerksomhet rettet mot bostedsløshet for holde tallet nede/hindre økning. Innsats for å begrense bruken av midlertidig botilbud, og arbeid med å hindre utkastelser, er viktige tiltak på dette området.

Program som metode

Forutsetningen for at program som metode skal fungere godt handler om forankring, og om organiseringen og ressursene programmet har til rådighet. Aktørene i Oslo gir ikke uttrykk for at de er usikre på hva det innebærer å delta i og jobbe i programvirksomhet. Det var likevel noen problemer i første fase av programmet. Mye av forutsetningene har falt på plass i løpet av programperioden: det boligsosiale utviklingsprogrammet har i stor grad vært politisk og administrativt forankret i flertallet av bydelene.

Styrke samordningen sentralt i kommunen

Her skisseres to alternativer: Programmet på bynivå tillegges flere operative oppgaver og får ansvar for iverksetting av overordnede – ikke bydelsspesifikke – tiltak og prosjekter innenfor programmet. Disse oppgavene kunne løses i tett samarbeid med bydelsprogrammene (f.eks. boligframskaffelse). Alternativ løsning: Mer av programvirksomheten legges på sentralt nivå og bydelene etablerer delprogrammer. Bydelene kan spise sine delprogrammer enda mer mot de største utfordringene i den enkelte bydel. Programmene har ikke fått tilførsel av store ressurser. En spissing kunne bidra til å få mer ut ressursene og resultatene fra programmet kunne blitt mer distinkte og synlige. Det er imidlertid viktig at programvirksomheten desentraliseres uansett modell, og at bydelen får eierskap til programmet.

1 Innledning

Boligsosialt utviklingsprogram (Boso) ledes av Husbanken og har en total programperiode fra 2009 til 2017. Boso ble initiert av Kommunal og moderniseringsdepartementet (tidligere Kommunal og regionaldepartementet) og konkretisert i tildelingsbrevet fra KMD (KRD) til Husbanken for budsjettåret 2009. Husbanken fikk oppdraget med å uforme, konkretisere og lede programmet på nasjonalt nivå. Programmet har også betegnelsen Husbankens kommunesatsing.

Bakgrunnen for satsingen finnes i en rekke undersøkelser som har påvist at en del vanskeligstilte på boligmarkedet ikke får tilstrekkelig med hjelp til å etablere seg i trygg og tilfredsstillende bolig. Mange får ikke den hjelpen de har krav på. Både forskning¹ og ikke minst Riksrevisjonens dokument 3:8 (2007-2008) ble en viktig premissleverandør for styrket innsats på det boligsosiale feltet og etablering av det boligsosiale utviklingsprogrammet. Riksrevisjonen påpekte blant annen manglende sammenheng mellom bruk av virkemidler og svakheter ved saksbehandlingen på kommunalt nivå. Riksrevisjonen trakk videre fram at Husbanken ikke i tilstrekkelig grad ivaretok sine kompetansehevende oppgaver og veiledningsfunksjoner på det boligsosiale området. Staten hadde ikke god nok oversikt over boligbehovet til vanskeligstilte, og manglende styringsinformasjon førte til at måloppnåelse ikke ble vurdert. Det boligsosiale feltet karakteriseres også som fragmentert og svakt koordinert. Jevnlige kartlegginger har videre vist at tallet på bostedsløse har gått opp etter en nedgang på slutten av 1990-tallet og i løpet av 2000-tallet, for å stabilisere seg i 2012².

¹ Langsether m.fl. (2008), Barlindhaug og Astrup (2008), Dyb m.fl. (2008), Ytrehus m.fl. (2007)

² Dyb og Johannessen (2013)

KMD (KRD) har i sine styringsdokumenter understreket at den boligsosiale satsingen skal være basert på en systematisk oversikt over kommunene med de største utfordringene på boligmarkedet og i levekår. Videre heter det i tildelingsbrev³ fra departementet at Husbanken skal etablere et metodisk verktøy basert på indikatorer om det boligsosiale arbeidet i kommunene. Gjennom målrettet arbeid skal Husbanken øke den boligsosiale kompetansen i kommunene. KMD legger vekt på at satsingen skal være langvarig og forpliktende og, videre, at samarbeidet forutsetter at kommunene tar eierskap til utfordringene og løsningene.

I Husbanken ble programmet regionalisert. De fem regionkontorene i Husbanken har konkretisert programmet i litt ulike retninger. I fire av regionene har programmet likevel overordnede fellestrekk. For det første er Boso et langsiktig og forpliktende samarbeid mellom Husbanken og kommuner med store boligsosiale utfordringer. Samarbeidsavtalen mellom hver kommune og Husbanken går vanligvis over tre år. De overordnede målene for programmet er følgende:

- Økt forebygging og bekjempelse av bostedsløshet
- Økt boligsosial aktivitet i kommunene
- Økt boligsosial kompetanse i kommunene

Husbanken har videre følgende resultatmål for programmet: Utvikle strategisk planlegging i det boligsosiale feltet og arbeide for at det boligsosiale feltet skal bli del av kommunenes overordnede planer og budsjettprosesser. Kommunene skal utvikle den boligsosiale kompetansen og sikre en mer effektiv og samordnet bruk av virkemidler, inkludert Husbankens økonomiske virkemidler. Endelig skal man gjennom programmet oppnå styrket samordning og samarbeid internt i kommunene, mellom staten og kommunene og med andre aktører på det boligsosiale feltet.

Det boligsosiale feltet er nytt både innenfor velferdsstaten og velferdskommunen. I den første tiårsperioden, fra rundt 2000 til 2010, har boligsosialt arbeid vært organisert som avgrensede satsinger og prosjekter, og i stor grad vært finansiert gjennom statlige tilskuddsmidler på siden av ordinære støtteordninger. De viktigste har vært og er kompetansetilskudd forvaltet av

³ Tildelingsbrev: styringsdokument fra departementer til underliggende etater

Husbanken og tilskudd til boligsosialt arbeid forvaltet av Arbeids- og velferdsdirektoratet/Fylkesmannen. Disse ordningene er direkte innrettet på å bygge opp det boligsosiale feltet i kommunene og finansierer prosjektstillinger, andre stillinger som kan defineres som utprøving, kompetanseoppbygging osv. etter søknader fra kommunene. I tillegg forvalter ulike departementer/direktorater andre ordninger kommunene kan søke midler fra, og som kan inngå i det boligsosiale arbeidet. Nærliggende å nevne her er Husbankens økonomiske ordninger; startlån, tilskudd, etableringslån og bostøtte⁴.

Det har imidlertid vært en del usikkerhet rundt effekten av de statlige boligsosiale virkemidlene. Ikke minst er det, som referert over, usikkert i hvilken utstrekning brukerne har fått hjelp. Evalueringer viser at mange brukere har fått bolig og tjenester gjennom de ulike boligsosiale satsingene⁵. Et vesentlig spørsmål er likevel om effektene har vært varige og om tiltakene, selv om de har vist seg vellykkede eller funksjonsdyktige, er blitt prioritert og videreført i den kommunale driften etter prosjektperioden (jfr. Riksrevisjonens gjennomgang).

Målet med programarbeidet er å oppnå mer langsiktighet i det boligsosiale arbeidet både i Husbanken og i kommunene. Det ligger en klar føring om at arbeidet skal være en del av den kommunale organisasjonen fra starten av. Statlige midler til finansiering av prosjekter er skåret ned. Det stilles stort sett krav om samfinansiering mellom kommune (bydel) og staten av aktiviteter i programmet. Målet er nettopp å legge grunnlag for varig implementering fra starten av.

Staten har begrenset mulighet til å styre kommunene uten å ta i bruk lovverk. Kommunene er lovpålagt å yte en del tjenester til kommunene. På en del områder finnes det også visse krav til standarder for tjenesteyting, for å sikre alle innbyggerne et felles minstenivå på tjenestene. Kommunene har imidlertid stor frihet til å prioritere mellom oppgaver og å utforme tjenestetilbudet. Innenfor trange kommunale budsjetter har oppgaver som ikke er

⁴ En av oppgavene i den nye statlige strategien "Bolig for velferd 2014–2020" er å samordne en rekke finansieringsordninger på velferdsområdet.

⁵ Uavhengige evalueringer er gjennomført av blant andre NIBR (Dyb 2005, Dyb m.fl. 2008) og FAFO (Ytrehus m.fl. 2007)

definert – eller ikke fortolkes – som lovpålagte ofte trange kår⁶. Kompetansebygging er et viktig styringsverktøy fra stat til kommune. Kompetanseheving innen et felt gir bedre kunnskap om brukernes behov og hvordan behovene kan møtes. Økt kompetanse kan være en forutsetning for mer effektive og innovative måter å utføre tjenestene på. Som vi har sett i det boligsosiale feltet, og som drøftes nærmere lenger ute i rapporten, har boligsosiale satsinger frambrakt nye funksjoner og tjenester. Samlet kan økt kompetanse legge et grunnlag for å oppnå kommunens og eventuelt nasjonale målsettinger innenfor et område.

Et siste vesentlig element i programmet er mål om samarbeid og samordning vertikalt og horisontalt; mellom statlige etater og kommune, internt i kommunene og mellom kommunene og eksterne aktører. Eksterne aktører i forhold til kommunene kan blant annet være andre statlige enheter (f.eks. fengsler, avdelinger i helseforetak), frivillige organisasjoner og kommersielle aktører (f.eks. utbyggere).

1.1 Sluttevaluering av Boso i Oslo

Oslo kommune har deltatt i programmet fra 2011 til 2014 med utfasing av programmet våren 2015. Oslo kommune ved Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester (EST) har vært/er programeier. De fire bydelene i Groruddalen, Alna, Bjerke, Grorud og Stovner, har deltatt med egne programorganisasjoner (se kap. 3). Her skal vi redegjøre for problemstillingene for evalueringen av programvirksomheten i Oslo, samt metoder og empiri.

I oppdragsbeskrivelsen fra Oslo kommune heter det at sluttanalysen/statusrapporten skal belyse følgende fire punkter:

- Kartlegge målsettingen og resultater i Boso-programmet
- Vurdere de viktigste resultatene og endringene som utviklingsprogrammet har medført

⁶ Individuell rett til bolig/kommunenes plikt til å framskaffe boliger til personer, som ikke klarer å skaffe seg en bolig i markedet, oppfattes ikke som lovpålagt (f.eks. Barlindhaug m.fl. 2011). Kjellevold (2011) mener at lovverket må tolkes strengere enn det kommunene gjør i dag, og at kommunene er forpliktet til å skaffe bolig til spesifikke grupper av vanskeligstilte på boligmarkedet.

- Evaluering av utviklingsprogrammet som metode
- Anbefalinger av hvordan utviklingsprosessene og resultatene kan følges opp, forankres og videreføres i kommunens drift. Mulige prosessforbedringer og effektiviseringsgevinster.

De ulike elementene i oppdraget behandles fortløpende gjennom rapporten. Til en viss grad er det også hensiktsmessig å se flere av elementene/problemstillingene samlet.

1.1.1 Metoder og empiri

Sluttevalueringen er gjennomført ved anvendelse av tre metodiske tilnæringer: intervjuer med nøkkelpersoner, dokumentgjennomgang og en survey i de fire bydelene i Groruddalen. I tillegg avholdt vi et dialogmøte med programlederne i bydelene og deltakere fra Velferdsetaten og EST. Dialogmøtet ble holdt etter datainnsamlingen var gjennomført og ut i analysefasen.

Dialogmøter bidrar til å sikre en omforent forståelse av forløp, prosess, resultater og så videre.

Informanter i bydelene Alna, Bjerke, Grorud og Stovner er bydelsdirektør, programansvarlig og programleder. Videre har vi intervjuet tre nøkkelpersoner i EST, blant annet programkoordinator, samme antall i Velferdsetaten og ansvarlige/kontaktpersoner for programmet i Oslo kommune fra Husbankens side (to personer intervjuet sammen). Intervjuguiden er lagt ved (vedlegg 3).

Det finnes en god del dokumentasjon fra programmet i Oslo og fra boligsosial innsats i Oslo kommune generelt. Her har utfordringen blant annet bestått i å få tilstrekkelig oversikt over foreliggende dokumentasjonen og, i neste omgang, sortere mellom høy og lav relevans for dette oppdraget. Velferdsetaten og programlederne i bydelene har bidratt med å framskaffe dokumentasjon. Dokumentene har omfattet summariske rapporteringer av aktiviteten, beskrivelser av enkeltprosjekter, ferdige metodebøker og informasjon om aktivitetene i programmet for offentligheten eller andre ansatte i Oslo kommune.

En elektronisk survey ble sendt ut til et relativt høyt antall respondenter i de fire programbydelene⁷. Vi skal her gi en vurdering av utvalget av respondenter, svarprosent og frafall av respondenter (spørreskjemaet: vedlegg 2).

Bruttoutvalget, det vil si alle som mottok spørreskjemaet, omfatter i alt 756 respondenter. Utvalget er svært stort og omfatter mange personer man må anta ikke kjenner til det boligsosiale utviklingsprogrammet og muligens ikke har hørt om programmet. Derfor ble det lagt inn utslusing av respondenter som svarte at de ikke kjenner programmet i starten av spørreskjemaet. Av det opprinnelige utvalget på 756 personer var 40 prosent inne på skjemaet. Noen ble sluset ut og andre fullførte ikke undersøkelsen. Tallet på respondenter i det tilordnede datasettet er 205 eller 27 prosent av bruttoutvalget. Generelt er dette en lav svarprosent, selv om den ikke er uvanlig for denne typen undersøkelser. Vi vil også understreke at bredden i respondentutvalget ”la opp til” et visst frafall. Tabell 1.1 viser antall respondenter og antall som har fullført besvarelsen av skjemaet i de fire bydelene og samlet for alle bydelene.

Tabell 1.1 *Bruttoutvalg, antall og andel fullstendige besvarelser i fire bydeler og samlet*

	Alna	Bjerke	Grorud	Stovner	Alle
Antall respondenter	180	178	175	223	756
Fullstendige besvarelser, antall ⁸	50	53	46	56	205
Andel svar, %	28	31	26	25	27

Et vesentlig poeng her er at kun et fåtall (3,5 prosent) av de 205 oppgir at de har lite kjennskap til det boligsosiale utviklingsprogrammet (her er alle som svarer ”ingen kjennskap” allerede

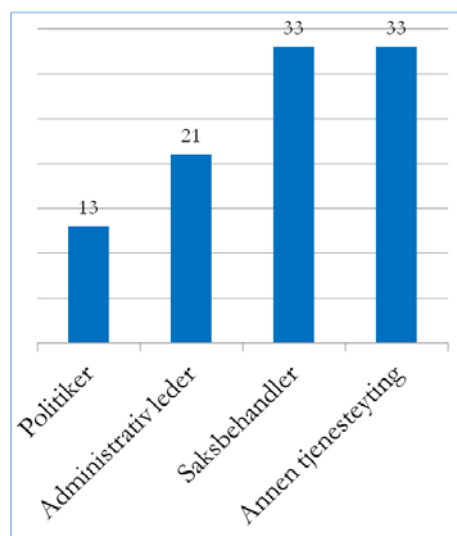
⁷ Survey var i utgangspunktet ikke lagt inn i evalueringen. Av ressurs hensyn ble surveyen derfor administrert av Velferdsetaten i Oslo kommune, som i samarbeid med programlederne i bydelene framskaffet oversikt over og epostadresser til respondentene og gjennomførte selve surveyen. Analysen og konklusjonene står helt og fullt for NIBRs regning.

⁸ Vi har lagt forholdsvis strenge kriterier til grunn for å beholde delvis besvarte skjemaer.

sluset ut). De resterende respondentene har svart at de har noe kjennskap, godt eller svært godt kjennskap til *programmet* (ikke boligsosialt arbeid generelt). Et sted mellom 45 og 55 personer i hver bydel, som har noe, godt eller svært godt kjennskap til programmet, vurderer vi som et rimelig høyt antall. Frafall av respondenter er normalt størst blant respondenter som ikke føler nærhet til tematikken i undersøkelsen. Slik er det sannsynligvis her også. Det er gjerne noe frafall også blant respondenter som kjenner tematikken (folk glemmer å svare, har ikke tid, er ikke tilstede på kontoret i perioden osv.), men normalt vil frafall være mindre i denne gruppen. Vi vil tro at vi også her har ”mistet” noen av de med gode forutsetninger for å svare, men at frafallet er langt lavere i denne gruppen enn blant personer som i liten grad eller ikke i det hele tatt kjenner programmet.

Respondentene er delt inn i fire grupper. Politikere som sitter i bydelsutvalget, administrative ledere, saksbehandlere og andre tjenesteytere. Respondenten har selv krysset av på det de mener stemmer med deres posisjon/stilling.

Figur 1.1 *Andel respondenter i fire grupper, prosent. N: 205*



Figur 1.1 viser andelen som har svart i de fire gruppene. Andelen besvarelser i de ulike gruppene korresponderer godt med andelen hver gruppe utgjør av respondentutvalget. Fordelingen av grupper på bydelene er også rimelig jevn, men med ett unntak: Andelen

politikere som har svart er dobbelt så høy i Bydel Stovner sammenlignet med de andre bydelene.

Foreløpig finner vi grunnlag for å trekke to konklusjoner: Den ene er at undersøkelsen – data som analyseres i denne rapporten – er rimelig representativ med hensyn til gruppen som har kjennskap til programmet i de fire bydelene. Den andre konklusjonen dreier seg om det mer substansielle. Det boligsosiale programmet synes å ha fått god spredning i bydelene. De som har svart her har ikke nødvendigvis hatt en rolle i programmet selv, men de kjenner programmet godt nok til å svare på spørsmål om for eksempel prioriteringer og måloppnåelse. Surveyen belyser oppfatninger om og forståelse av programmet hos personer som ikke selv sitter tett på eller er delaktige i programaktiviteter. Surveyen kan dermed gi en pekepinn på hvor solid programmet, og forhåpentligvis resultatene, er forankret i bydelene. Vi vil utdype dette lenger ute i rapporten.

1.2 utfordringer i evalueringen

Evalueringen av programarbeidet innebærer enkelte spesifikke utfordringer. For det første er målsettingene generelle (se neste kapittel) og de er i liten grad operasjonalisert. Det vil si at målene for ulike aktiviteter og tiltak er lite konkretisert. Operasjonaliserte mål kan både være tallfesting (eksempelvis: et visst antall husstander skal gå fra leid til eid bolig ved bruk av startlån/tilskudd), det kan være målsettinger om å gjennomføre organisatoriske endringer eller om gjennomføring av et visst antall kompetansehevende tiltak. I evaluering av hele Husbankens kommunesatsing påpeker Fafo nettopp utfordringen med å vurdere *addisjonalitet* fra satsingen: Har satsingen ført til aktiviteter som ikke ville kommet uten deltakelse i satsingen? Kan resultater og effekter tilskrives deltakelse i kommunesatsingen?⁹ Fafo framholder at statistiske mål, som KOSTRA-tall¹⁰ og statistikk over bruk av Husbankens økonomiske virkemidler, ikke er gode indikatorer. Intervjuer og andre kvalitative metoder er bedre egnet til å belyse resultatoppnåelse.

⁹ Grønningsæter m.fl. (2014, s. 17)

¹⁰ KommuneStat-rapportering i Statistisk sentralbyrå

Spørsmålet om hva som ville vært status uten den spesifikke innsatsen er imidlertid et dilemma i all evaluering av samfunnsmessige endringer. Ofte vil man se samspilleffekter både mellom ulike pågående programmer eller prosjekter og mellom program/prosjekt og den ordinære virksomheten, som under noen omstendigheter kan gi en ekstra gevinst.

Samlet gir tilfanget av empiri et godt grunnlag for å evaluere og vurdere ulike sider ved det boligsosiale programmet i Oslo.

1.3 Organisering av rapporten

Rapporten er videre organisert i følgende deler. Kapittel 2 presenterer rammene for det boligsosiale programmet i Oslo, selve programmet samt drøfter forankring og program som konsept og metode. Kapittel 3 går gjennom programvirksomheten i hver av de fire bydelene og gir en beskrivelse av Velferdsetatens aktiviteter. Kapittel 4 drøfter resultatene fra surveyen supplert med informasjon fra annen empiri. Kapittel 5 trekker sammen trådene og legger fram anbefalinger til videre satsing.

2 Organisering og forankring av Boso i Oslo

Oslo kommune deltar i boligsosialt utviklingsprogram med de fire bydelene i Groruddalen; Alna, Bjerke, Grorud og Stovner, og – fra 2012 – Velferdsetaten¹¹. Vi skal gi en kort skisse av rammene for boligsosial politikk og boligsosialt arbeid i Oslo. Boligsosialt arbeid handler blant annet om å bosette folk og/eller finne gode boligløsninger sammen med husstander som trenger hjelp, inkludert oppfølging og tjenester for de som trenger det. Det dreier seg også om mulighetene vanskeligstilte husstander har for å finne løsninger i boligmarkedet på egen hånd.

2.1 Ytre rammer for Boso

Viktige faktorer er utvikling og sammensetning av befolkningen i byen. Oslo er i kraftig vekst. Fra 2001 til 2014 har befolkningen økt med hele 24 prosent. Framskrivning av folketallet beregner veksten de neste ti årene til 17 prosent. Boligforsyningen henger etter befolkningsveksten, som gir seg utslag i kraftig økning i boligprisene. I 2025 antas Oslo å ha nesten 758.000 innbyggere¹². Med unntak av Bydel Bjerke har befolkningsveksten i bydelene i Groruddalen vært svakere enn i Oslo som helhet. I Bydel Bjerke har folketallet vokst med nærmere en tredel fra 2001 til 2014. I bydelene Grorud og Alna har befolkningen økt med knappe 14 prosent i samme tidsperiode, mens Stovner ligger noe høyere (16 prosent). Til tross for at bydelene i Groruddalen er blant de minste i Oslo regnet i folketall (unntak Alna), er hver bydel på størrelse med en middels norsk by. Samlet har Groruddalen en befolkning

¹¹ Velferdsetaten i Oslo kommune ble opprettet 1.1.2012 og erstattet Helse- og velferdsetaten og Rusmiddelsetaten.

¹² For detaljer, vedlegg 1, figur1, tabell 1.

på drøyt 138.000. Folketallet i Groruddalen er høyere enn i Stavanger (Norges fjerde største by). Størrelsen på hver bydel og bydelene samlet gir en indikasjon på kompleksiteten i iverksetting av det boligsosiale utviklingsprogrammet. Lavere befolkningsvekst i Groruddalen enn i hele Oslo er også et uttrykk for svak utbygging av boliger i dette området¹³.

En høy andel av befolkningen i de fire bydelene har innvandrerbakgrunn (tabell 2.1). I hele Oslo har en tredel av innbyggerne innvandrerbakgrunn. Vel en av fem har bakgrunn fra Afrika, Asia m.v. Rundt halvparten av innbyggerne i bydelene Alna, Grorud og Stovner har innvandrerbakgrunn. Andelen er noe lavere i Bjerke. Ser vi kun på personer med innvandrerbakgrunn fra Afrika, Asia, m.v. (vedlegg 1 for definisjon), er andelen noe lavere i alle de fire bydelene¹⁴.

Tabell 2.1 *Andel av befolkningen med innvandrerbakgrunn i hele Oslo og fire bydeler. Prosent*

	Oslo	Alna	Bjerke	Grorud	Stovner
Alle med innvandrerbakgrunn	32	52	42	47	53
Innvandrerbakgrunn fra Afrika, Asia m.v.	22	44	32	40	46

Kilde: Oslostatistikken/SSB. Viser til vedlegg 1 for nærmere definisjon av innvandrerbefolkningen og av gruppene

Majoriteten av innvandrerbefolkningen er godt etablert både i bolig- og arbeidsmarkedet. I foranalysen til Boso i Oslo ble det imidlertid pekt på utfordringer knyttet til enkelte innvandrergrupper. Det dreide seg både om å skaffe egnet bolig i trygge omgivelser, særlig til barnefamilier, og det dreide seg om beboernes kunnskap om norske boformer både i anvendelse av boligen og samhandling med nabolaget. Undersøkelser viser også at fattigdom i Norge, og særlig fattigdom i barnefamilier, i stort grad rammer husstander med innvandrerbakgrunn bosatt i store byer¹⁵. Over halvparten av alle bostedsløse barnefamilier (forelder som er

¹³ Se Oslostatistikken, boligbygging

<http://statistikkbanken.oslo.kommune.no/webview/>

¹⁴ Sammenligning med gjennomsnittet i Oslo gir en noe skjev framstilling, fordi de fire bydelene utgjør en betydelig del av gjennomsnittet.

¹⁵ Fafo-rapport (Gønningsåter m.fl. 2014)

bostedsløs sammen med barnet/barna sine) er født utenfor Norge¹⁶. Viktige aspekter ved Groruddalssatsingen, som omtales under, er tiltak for økt integrering blant personer og husstander med innvandrerbakgrunn.

Andelen mottakere av sosialhjelp i befolkning er en ofte brukt velferdsindikator. Tre av de fire bydelene i Groruddalen ligger over gjennomsnittet for Oslo i andel sosialhjelpmottakere. Høyeste andelen finne vi i Grorud, der 4,7 prosent av befolkningen mottar sosialhjelp. Alna har den laveste andelen blant de fire bydelene med 3 prosent sosialhjelpmottakere. Gjennomsnittet for Oslo er 3,5 prosent. Andelen sosialhjelpmottakere blant unge under 25 år og i den voksne befolkningen i yrkesaktiv alder ligger imidlertid over gjennomsnittet for bydelene. I Bydel Grorud mottar 6,7 prosent av alle under 25 år sosialhjelp (se også vedlegg 1, tabell 1). Vi finner imidlertid betydelige variasjoner innad i hver bydel.

Et siste aspekt vi vil nevne i forbindelse med rammene for boligsosialt arbeid er at bydelene i Groruddalen har en forholdsvis ung befolkning. Andelen unge i alderen 13 til 19 år utgjør 6,4 prosent av befolkningen i hele Oslo (2014). I bydelene Alna, Grorud og Stovner utgjør aldersgruppen mellom 8 og 10 prosent av befolkningen. De høyeste andelenene finner vi i delbydelene Romsås, Furuset og delbydel Stovner. Ungdom anses som en ressurs for framtiden. Men den må investeres i gjennom skole, helsetilbud og fritidsaktiviteter.

2.1.1 Parallelle prosesser i Oslo

Parallelt med det boligsosiale utviklingsprogrammet har Oslo kommune gjennomført andre prosesser innenfor det boligsosiale området. Her omtaler vi kort noen av tiltakene og prosessene, som har hatt betydning for Boso og de fire bydelene, men som ikke er frambrakt av eller gjennom programmet.

Boligbehovsplan er en rullering av tidligere kartlegginger av behovet for boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. Planen ble utarbeidet av EST, og kartleggingen ble gjennomført av Velferdsetaten i perioden februar-mai 2012. Kartleggingen ble

¹⁶ Dyb og Johannessen (2013)

gjennomført av den enkelte bydel og sammenfattet i én rapport¹⁷. Planen omfatter antatt behov for boliger til ulike grupper i perioden 2013-2016: Boliger til vanskeligstilte generelt gruppert etter størrelse på boligene (antall rom), boliger til personer med fysisk funksjonshemming og med utviklingshemming, og boliger til personer med rusproblemer og/eller psykiske lidelser. Kartleggingen av boligbehov er ikke initiert eller utviklet i Boso, og kartleggingen omfatter alle bydelene i Oslo. Boligbehovsplanen har imidlertid vært et viktig verktøy i utviklingsprogrammet.

Boplan er en del av forskriften for tildeling av kommunal bolig i Oslo¹⁸. Der heter det at ”alle som får vedtak om kommunal bolig skal få tilbud om Boplan”. Tildeling av kommunal bolig gis som hovedregel for en avgrenset periode, vanligvis for tre til fem år. Boplan er et verktøy for målrettet arbeid mot etablering i det private leiemarkedet eller kjøp av bolig innen leiekontrakten med kommunen utløper. Ansvar for å utvikle Boplan ble gitt til Velferdsetaten (bestilling fra EST). Utviklingen av Boplan ble lagt inn under Boso og utviklet i samarbeid med Husbanken.

I rapporten nevnes begrepet konseptvalgutredning (KVU), blant annet i forbindelse med etablering av boliger til personer med store sammensatte problemer. KVU er her knyttet til et nytt investeringsregime i Oslo kommune innført i 2009¹⁹. Kort – og forenklet – framstilt er bydeler og etater pålagt å utarbeide en KVU, som blant annet omfatter behovsanalyse, kostnader og risiko ved prosjektet samt eventuelle alternativer. Implementering av investeringsregimet og opplæring av bydelene i å utarbeide KVUer har gått parallelt med at de fire bydelene samarbeidet om å lage en område-KVU for bruk av Arveset gård til boliger for personer med sammensatte problemer.

Endelig vil vi nevne at Oslo kommune ved Boligbygg kjøpte OBOS portefølje på 617 utleieboliger fordelt på ni bydeler. Et lite antall av leilighetene ligger i Groruddalen. Samlet sett betyr

¹⁷ Oslo kommune, Velferdsetaten: Oppdatert kartlegging av bydelenes antatte boligbehov per mai 2012 for perioden 2013-2016

¹⁸ Endring i forskriften vedtatt i Oslo bystyre, bystyresak 349/12

¹⁹ Byrådsavdeling for finans og næring iverksatte prosjektet ”Gode investeringsprosesser i Oslo kommune” i august 2009, prinsippnotat vedtatt i 2010.

oppkjøpet en økning i antall utleieboliger til byens vanskeligstilte innbyggere.

2.1.2 Groruddalssatsingen

Deler av det boligsosiale utviklingsprogrammet har de samme målene som deler av Groruddalssatsingen (GDS). Både bydelene selv, og støttet av foranalysen til Boso, pekte på mulige synergier av å samhandle med områder i GDS. I korthet er GDS den største satsingen for bedre levekår og miljø som noen gang er iverksatt i Norge. Den går over ti år (2007-2016) og finansieres gjennom et ”spileislag” mellom staten og Oslo kommune. Satsingen har et budsjett på minimum 100 millioner kroner per år. Satsingen er organisert i fire områder. To av disse er særlig relevante i forbindelse med utviklingsprogrammet. Det ene er GDS/programområde tre; Bolig, by og stedsutvikling/Områdeløft. Det andre, der koblingen til Boso-aktiviteter ikke er like åpenbar, er GDS/programområde fire; Oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter og inkludering.

Man kan tenke seg at det oppstår synergieffekter eller samspilleffekter mellom Groruddalssatsingen og boligsosialt utviklingsprogram på noen områder. I midtveisevalueringen av GDS defineres samspill som mer enn summen av hver del. For eksempel kan måloppnåelse i ett tiltak bidra til å styrke måloppnåelse i et annet²⁰. På noen områder har det vært samarbeid mellom GDS og Boso. Vi vil drøfte dette nærmere i vurdering av måloppnåelse i Boso i de to neste kapitlene. I en slik vurdering er det viktig å ha i mente forskjellen i omfang og ressurstilførsel mellom de to programmene.

2.2 Organisering av boligsosialt utviklingsprogram

Oslo kommune ble tatt opp i programmet i 2010. NIBRs foranalyse ble gjennomført i 2011. Programperioden har en varighet på tre år, fra 2012 til 2014. Programeier i Oslo kommune er Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester. Oslo kommune har

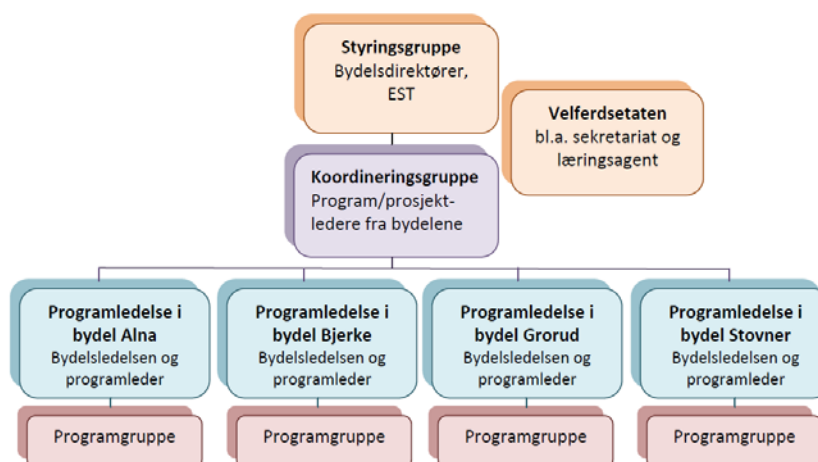
²⁰ Ruud m.fl. (2011)

spisset de overordnede, nasjonale målene til følgende fem satsingsområder:

- Framskaffe flere egnede boliger til vanskeligstilte
- Bedre utnyttelse av tilgjengelige boligvirkemidler (også økonomiske)
- Utvikle individuell oppfølging i bolig
- Bomiljøarbeid i utsatte områder
- Kompetanse, læring og utvikling av ny kunnskap på feltet

Satsingsområdene utdypes nærmere i kapittel 3 og 4. Oslo kommune deltar i det nasjonale programmet med EST og fire bydeler. EST har inngått avtalen med Husbanken om deltakelse i Boso²¹. EST ansvar for å søke om midler til oppgaver i programmet og rapporteringsansvar overfor Husbanken. På kommunalt nivå er programmet organisert med en styringsgruppe sammensatt av kommunaldirektør i EST, direktørene i de fire bydelene, sosialtjenestesjef i EST, fagsjef for det boligsosiale området i EST og sekretær/programkoordinator også i EST. Fra 2013 har Velferdsetaten vært sekretær for Boso. Figur 2.1 gir en skisse av organiseringen av programmet i Oslo

Figur 2.1 Organisasjonskart for boligsosialt utviklingsprogram i Oslo



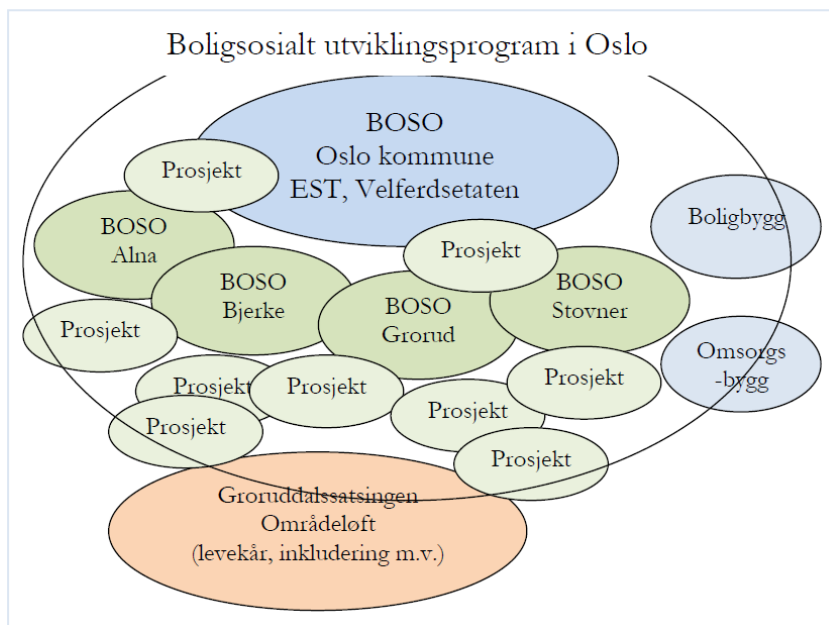
²¹Oslo kommune og Husbanken har også inngått en bredere samarbeidsavtale.

De fire bydelene har egen programorganisering. Hver bydel har sin programansvarlig og programleder og styringsgrupper forankret på direktørnivå. Den bydelsvise organiseringen beskrives nærmere i omtale av hver bydel (kapittel 3).

Det boligsosiale feltet beskrives ofte som fragmentert og svakt koordinert²². Vi vil heller legge vekt på at boligsosialt arbeid berører ulike deler av velferdsstatens og velferdskommunens politikk- og tjenesteområder. En stor andel av målgruppen for det boligsosiale arbeidet har komplekse problemer, som rusavhengighet og/eller psykiske lidelser, og har behov for sammensatte tjenester. Andre i målgruppen trenger primært hjelp til å skaffe seg en bolig. Det boligsosiale arbeidet befinner seg i skjæringspunktet mellom bydelenes ansvarsområder (sosiale tjenester og kommunale helse- og omsorgstjenester), kommunalt ansvar (kommunalt eide boliger, utbygging, disponering av areal/tomter) og privat aktører (utleiery, utbyggere, private tjenesteytere m.v.). Figur 2.2 viser en svært forenklet skisse over programmet i Oslo, der aktivitetene og de mest sentrale aktørene i Oslo kommune er tegnet inn (ikke private/sivilsamfunnet). I motsetning til figur 2.1, som viser den formelle organiseringen, skisserer vi her hvordan programmet iverksettes.

22

Figur 2.2 *Boligsosialt utviklingsprogram i Oslo, sentrale aktører og aktiviteter*



Aktiviteten i det boligsosiale utviklingsprogrammet iverksettes på lokalt plan i bydelene og på bynivå i Velferdsetaten. I figur 2.2 er aktiviteten for enkelthets skyld tegnet inn som prosjekter. Mye av aktiviteten er organisert i prosjekter, men bydelene og Velferdsetaten har også regi av programmet hatt seminarer, konferanser og andre samlinger, som ikke har vært prosjektorganisert. Velferdsetaten kom inn som sekretariat og læringsagent i programorganisasjonen, reelt sett, fra 2013. Informanter i bydelene beskriver Velferdsetatens rolle i programmet som en viktig endring. Programansvarlige og programledere i bydelene oppfatter at EST ikke hadde, eller ikke avsatte, nok ressurser til å koordinere og lede programvirksomheten. Samtidig pågikk andre prosesser i kommunen, som også bidro inn i det boligsosiale arbeidet (kap. 2.1.1)

Hver bydel har egen programorganisasjon med forankring i ledelsen i bydelen. Bydelenes planer for programmet vedtas i bydelsutvalget og forankres politisk på lokalt plan. Oslo kommune/bydelene er med på å finansiere aktiviteter i regi av programmet, og deltakelse har også budsjettmessige konsekvenser

for bydelene. I det ligger føringer for at bydelene skulle definere og iverksette ulike aktiviteter for å realisere målsettingene i programmet. Noen informanter framholder at behovet for koordinering ble større enn antatt. Hvert område i programmet er forholdsvis omfattende, og flere av prosjektene/tiltakene måtte løftes over bydelene og opp til sentralt nivå i kommunen for å realiseres.

Et eksempel her er anskaffelse av flere boliger og tilpassede boliger til vanskeligstilte. Under datainnsamlingen til foranalysen for Boso i Oslo poengterte informanter i flere bydeler at de ønsket å få til et samarbeid om boliger til personer med store udekkede behov for tilpasset bolig og tjenester. Det dreide seg om en forholdsvis liten, men krevende gruppe, som var svært vanskelig å finne egnet bolig til. Informanter i bydelene så på Boso som en god mulighet til å etablere et samarbeid mellom to eller flere bydeler for å realisere ideen. I intervjuene for denne evalueringen trekkes boligprosjektet Arveset gård²³ fram som svar på dette behovet. Poenget her er å illustrere at prosjektet, i tillegg til å involvere samarbeid mellom fire bydeler, også krevde medvirking fra flere byrådsavdelinger med underliggende etater: Byrådsavdeling for finans, Byrådsavdeling for byutvikling med Plan og bygningsetaten og Byantikvaren²⁴ og EST. 15 boliger for rusavhengige og personer med ROP-lidelse sto klare til innflytting medio 2014. Boligbygg står som eiere og drifter av bygningsmassen og gjennomførte rehabilitering og byggevirksomhet.

2.3 Forankring av programmet

En viktig forutsetning for å realisere prosjekter og programmer i offentlig forvaltning er god politisk og administrativ forankring. Vi skal se på ulike indikasjoner på styrken i forankringen av programmet på bydelsnivå og sentralt i Oslo kommune. Bakteppet her er at Oslo har hatt boligsosial politikk høyt oppe på agendaen de siste ti til 15 årene. Det boligsosiale arbeidet har vært godt forankret og innovative løsninger, som senere er lagt inn i

²³ Omtales mer utfyllende i andre deler av rapporten

²⁴ Deler av gården/gårdstunet står på Gul liste som bevaringsverdig

nasjonale føringer, er utviklet i Oslo²⁵. Oslo har opprettholdt kontinuitet i det boligsosiale arbeidet på sentralt nivå gjennom prioritering av feltet i Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester og etatene.

Boligsosialt arbeid har en sentral plass i Velferdsetatens planer og arbeid. *Boliger og aktiviteter for grupper med særlige behov for oppfølging* er ett av syv kjerneområder for etaten²⁶. Etaten forvalter kommunens portefølje av startlån og etableringslån samt boligtilskudd. Etaten har videre ansvar for årlige kartlegginger av bydelens boligbehov og for å følge opp strategien vedtatt i boligbehovsplanen. Boligsosiale tiltak omtales også i andre av etatens områder. Nedbygging av institusjonsplasser (inkludert midlertidig botilbud) og økt boligetablering i samarbeid med bydelene er omfattet av kjerneområdet *Tiltak for rusmiddelmissbrukere*. Velferdsetaten har videre økt både antall ansatte og aktiviteten på det boligsosiale området siden etaten ble opprettet 1.1.2012. Informanter i bydelene framholder at Velferdsetatens funksjoner i Boso, særlig som sekretariat, men også som læringsagent, har vært en viktig støtte i programarbeidet.

2.3.1 Forankring i bydelene

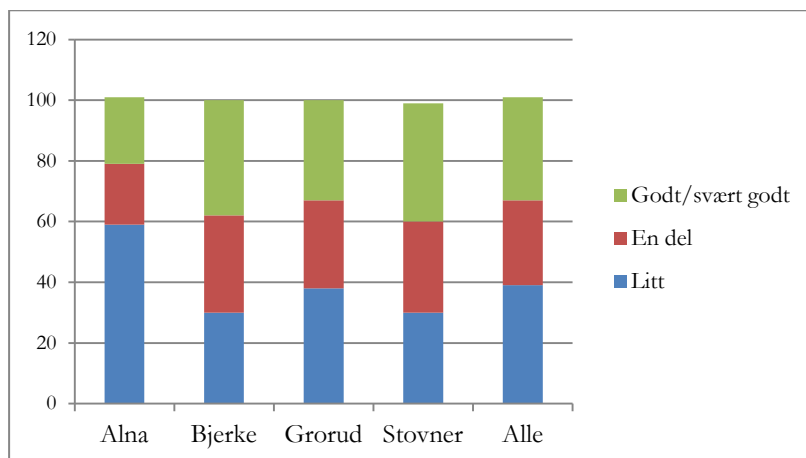
Bydelene har utarbeidet egne program- og aktivitetsplaner for Boso. Disse er behandlet i bydelsutvalgene. Aktiviteten er, som nevnt, delvis finansiert av bydelene og er forankret i planer og budsjetter. Intervjuer i bydelene reflekterer stort sett god oppslutning og tro på det boligsosiale utviklingsprogrammet, men vi finner også en viss variasjon mellom bydelene. Surveyen gjennomført i de fire bydelene omfatter noen spørsmål, som kan bidra til å belyse forankringen av Boso ytterligere. Respondentene er blant annet spurt om hvor godt de kjenner det boligsosiale utviklingsprogrammet.

²⁵ F.eks. kvalitetskrav til private tilbydere av midlertidige botilbud, bruk av Husbankens boligøkonomiske virkemidler – lån og tilskudd – til svært vanskeligstilte.

²⁶ Strategisk plan 2013-2016 for Velferdsetaten

<https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/Innhold/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%20og%20foretak/Velferdsetaten/Strategisk%20plan%202013%202016%20Velferdsetaten.pdf> (april 2015)

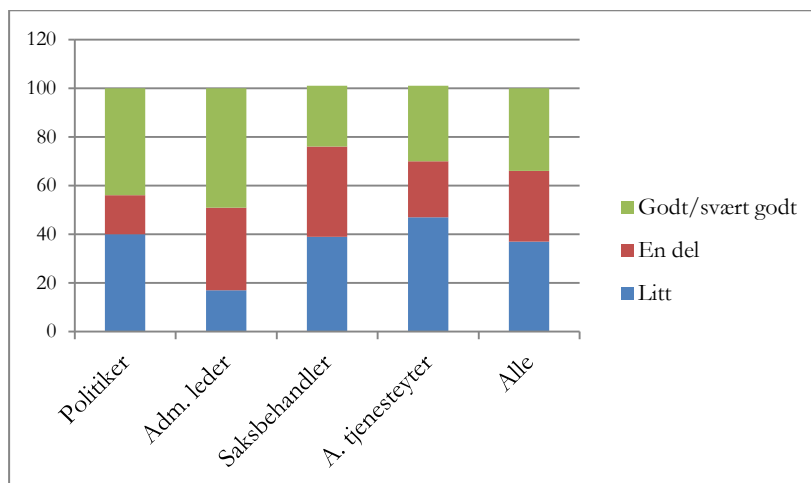
Figur 2.3 *Kjennskap til boligsosialt utviklingsprogram i fire bydeler og samlet. Prosent. N: 200*



Figur 2.3 viser at det er en del variasjon mellom bydelene med hensyn til hvor godt respondentene kjenner til programmet. I Alna svarer en av fem at de kjenner programmet godt/svært godt. I bydelene Bjerke og Stovner sier to av fem at det kjenner programmet godt/svært godt. I disse bydelene er det også færrest som sier at de har liten kjennskap til programmet. Nesten 60 prosent i Alna svarer at de kjenner litt til programmet. Grorud er i en mellomposisjon, men ligger nærmest Bjerke og Stovner i svarfordeling. Som vi vil se lenger ute i rapporten utgjør bydelene Alna og Bjerke ytterpunktene på mange av spørsmålene i surveyen. Om vi tar svarfordelingen som uttrykk for forankring av Boso, støttes bildet av informasjon fra intervjuene.

Figur 2.4 viser utbredelsen av kjennskap til programmet mellom politikere, administrative ledere og andre ansatte i bydelene. Vi viser resultatene samlet for alle fire bydelene.

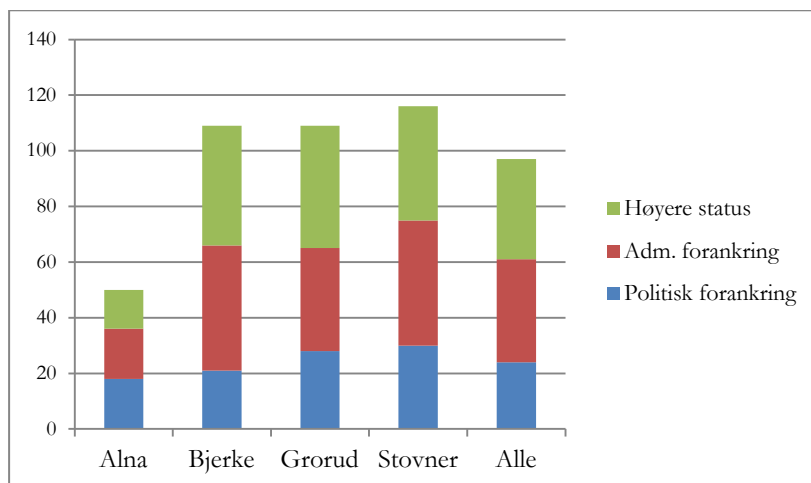
Figur 2.4 *Kjennskap til boligsosialt utviklingsprogram etter posisjon/stilling. Prosent. N: 190*



Boligsosialt utviklingsprogram er best kjent blant bydelspolitikere og administrative ledere. Blant politikerne svarer 44 prosent at de kjenner Boso godt/svært godt. Halvparten av alle administrative ledere sier de kjenner Boso god eller svært godt. En tredel har noe kjennskap til Boso. Programmet er relativt sett mindre kjent blant saksbehandlere og tjenesteytere enn blant de to førstnevnte gruppene. Antall respondenter er for lite til å gi pålitelige tall i en fordeling både på bydel og posisjon/stilling. Vi kan imidlertid antyde at mønsteret er det samme som vi ser på fordelingen på bydelene ellers (f.eks. figur 2.3).

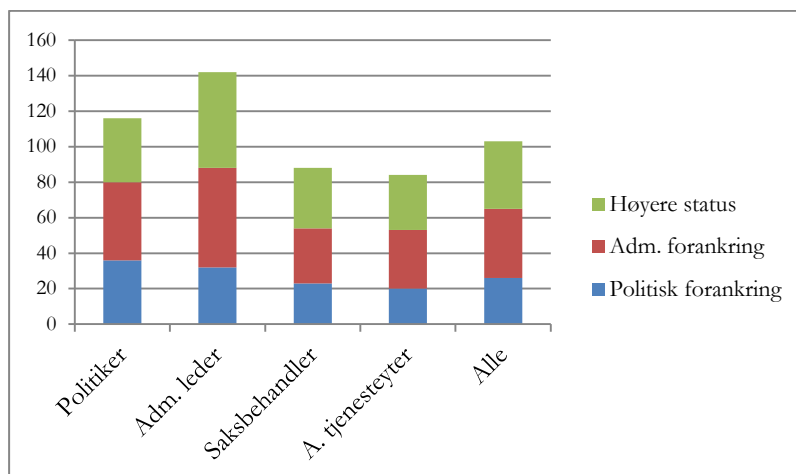
Surveyen omfatter også noen direkte spørsmål om forankring av det boligsosiale arbeidet i bydelen. Respondentene er bedt om å vurdere påstanden 'boligsosialt arbeid har fått høyere status i bydelen', 'boligsosialt arbeid er bedre administrativt forankret' og 'boligsosialt arbeid bedre politisk forankret'. Her har vi ikke stilt spørsmål om programmet, men om endringer i forhold til boligsosialt arbeid i løpet av programperioden. Figur 2.5 viser andelen som har svart bedre/mye bedre (valgt 4 og 5 på en skala fra 1 til 5) fordelt på bydel og samlet for alle bydelene. Figuren viser kun de høyest rangerte svarene på tre ulike spørsmål. Resultatet blir derfor ikke 100 prosent.

Figur 2.5 *Vurdering av status og forankring av boligsosialt arbeid i fire bydeler. Prosent. N: 205*



Mønsteret er delvis gjenkjennelig fra svarfordelingene vist i figur 2.4. Vi finner den svakest forankringen i Bydel Alna. De andre bydelene er mer like. Vurdering av statusheving til det boligsosiale arbeidet oppnår lavest skår i bydel Alna. I totalbildet (alle) oppnår vurdering av den politiske forankringen lavest score. Men nærmere 30 prosent i Stovner og nesten like stor andel i Grorud mener likevel at det boligsosiale arbeidet er bedre politiske forankret nå enn før programperioden.

Figur 2.6 *Vurdering av status og forankring av boligsosialt arbeid etter posisjon/stilling. Prosent. N:194*



Oppfatningen av styrket forankring og høyere status for det boligsosiale arbeidet står åpenbart sterkere blant politikere og administrative ledere enn blant ansatte på operativt nivå, det vil si saksbehandlere og andre tjenesteytere. Politikere er mer tilbøyelig til å svare at boligsosialt arbeider bedre politisk forankret enn de andre gruppene. Det er verdt å merke seg at de som er nærmest brukerne er minst optimistiske med hensyn til at boligsosialt arbeid har fått høyere status og at arbeidet er bedre forankret. Det er nærliggende å konkludere med at det boligsosiale feltet etter tre års programvirksomhet har fått en sterkere politisk og administrativ forankring i de fire bydelene. Det er av vesentlig betydning at 56 prosent av administrative ledere mener boligsosialt arbeid nå er bedre administrativt forankret enn det var før programmet ble iverksatt. Som vi vil argumentere for i oppsummeringen av rapporten, kreves det kontinuerlig oppmerksomhet for å opprettholde det boligsosiale feltets status og forankring etter programperioden. Vi vil også poengtere at vi finner en betydelig forskjell mellom bydelen: Forankringen er svakere i Bydel Alna enn i de andre bydelene.

2.4 Program som metode

En del av oppdraget omfatter å evaluere utviklingsprogrammet som metode. Prosessevalueringen i Region øst (Møreforskning²⁷) avdekket at det i kommunene, som deltar i boligsosialt utviklingsprogram, er usikkerhet om hva et program faktisk er og hva det innebærer. Møreforskning hevder at mange er mer vant med å jobbe i små og store prosjekter, og distinksjonen mellom program og prosjekt synes ikke umiddelbart gitt. I evalueringslitteraturen skilles det ikke alltid mellom et program og et prosjekt. Metodene for å evaluere det ene og det andre er de samme. På den andre siden finnes det en betydelig mengde litteratur om ledelse og iverksetting av programmer, der forskjellene mellom program og prosjekt også vektlegges.

Én vanlig definisjon er å se på programmet som et stort overordnet prosjekt eller en portefølje av prosjekter. I denne modellen har programleder en noe tilbaketrasket rolle. En annen

²⁷ Yttredal m.fl. (2013), prosessevalueringen omfatter et utvalg programkommuner i Husbanken region øst, Oslo er ikke blant disse.

tilnærming er å se på programmet som en større endring, som samlet sett skal gi bedre resultater for organisasjonen eller bedriften. Her skilles det mellom ”output” (produksjon/ytelse) og ”outcome” (resultater/effekter/utfall). Ulike prosjekter iverksettes med formål å få fram output og realisere målene i programmet.

Utgangspunktet for vår vurdering må være programeierens – Husbankens – definisjon av programvirksomhet. Husbanken beskriver det boligsosiale utviklingsprogrammet med begrepene langsiktighet, helhetlig innsats og program som en overbygning over et knippe av flere prosjekter og aktiviteter. Møreforskning vektlegger i sin prosessevaluering at ”program som metode” har bidratt til det overordnede fokus ”på godt og vondt” (s.14). Møreforskning finner at programmet har medvirket til sterkere forankring av boligsosialt arbeid blant politikere og ledere i kommunene. Oslo er ikke del av den evalueringen, men vi har også tilsvarende funn for Oslo i den kvantitative empirien. Vår evaluering av programmet i Oslo støtter imidlertid ikke Møreforskningens påpekning av at det har vært for lite oppmerksomhet rettet mot konkrete tiltak. Enhetene i Oslo, som har deltatt i programmet, har hatt en relativt høy produksjon eller ”output” i perioden. De konkrete resultatene beskrives og vurderes i de to neste kapitlene.

2.4.1 Uklart konsept?

Vi finner imidlertid at det tidlig i programperioden var uklart i hele organisasjonen hva det innebar å skulle delta i et program. I Boso var det lagt opp til at prosjektene skulle komme nedenfra og bidrar til de overordnede og definerte målene i programmet. Bydelene skulle utforme og iverksette prosjekter, men innenfor gitte rammer, som skulle bidra til måloppnåelse. De fem områdene ble definert i samarbeid mellom bydelene og EST. Bydelene var med i hele prosessen og utviklet egne bydelsvise søknader for deltakelse i programmet. Et sentralt spørsmål er likevel i hvilken utstrekning det er mulig for bydelene å initiere og sette i gang prosjekter, som kan bidra til den overordnede måloppnåelsen, innenfor alle de fem satsingene. Bydelene kan ha en slik rolle på noen områder. På andre områder er handlingsrommet begrenset.

En informant poengterer at Boso-lederne i bydelen har tenkt de skulle ha en større rolle enn den de fikk og fortsetter:

Men Boso kan ikke framskaffe flere boliger, det går i en annen linje i kommunen. Det tar mange år før en bolig står ferdig. Man får ikke løst det større behovet for boliger i Groruddalen, der er et annet behov enn Boso kan framskaffe.

Et annet moment i forhold til å jobbe med program versus prosjekt, som trekkes fram av informantene våre, er tidshorizonten på de to arbeidsmåtene. Prosjekter beskrives som avgrenset med en tydelig begynnelse og slutt, mens programmer har lengre varighet og rommer flere prosjekter. Noen informanter framholder at det er vanskelig å holde fokus over en lengre periode. Det defineres videre som en utfordring i Oslo at det, nettopp på grunn av lengden på programmet, har vært en del utskiftning av personer spesielt i bydelene. Utskiftningen av sentrale personer kan ha hatt betydning for kontinuitet og forankring. På den andre siden, om man ser på lengden av programmet i de fire bydelene i Oslo, er varigheten i samme omfang som andre boligsosiale innsatser²⁸. I Oslo, og de fleste programkommunene, går programmet over tre år.

En viss frustrasjon, som uttrykkes fra informanter i bydelene, handler delvis om utydelige forventninger. Målene i programmet har ikke vært godt operasjonalisert, og bydelen ble satt til å håndtere store programområder og mål uten å få tilført vesentlige friske ressurser. Organiseringen av Oslo kommunen forsterker utfordringene. Programlederne i Oslo er langt nede i systemet. En informant framholder at en programleder i en bydel ikke kan ha gjennomslag på høyt nivå i Oslo, de har slitt litt med rolla si innimellom og hvor lite de er med på å påvirke politikken. Informanter i bydelene opplever beslutningsprosessen i Oslo kommune som tung. Viktige beslutninger for det boligsosiale arbeidet fattes i Rådhuset.

I møte med andre programkommuner kan organiseringen av Oslo kommune framstå som særlig tung og uoverkommelig for programlederen. I samlinger for programkommuner kan de se at andre kommuner har det boligsosiale arbeidet inn i det overordna planverket, programlederne kan møte i kommunestyret, lokalavisa

²⁸ Prosjekt bostedsløse over fire år fra 2001-2004, Nasjonal strategi for å bekjempe for forebygge bostedsløshet over tre år fra 2005-2007

skriver om det de får til. Sett utenfra, med grunnlag i evalueringer og boligsosiale foranalyser, vil vi hevde at Oslo har noen fordeler framfor de fleste andre kommunene i landet. Oslo har jobber med boligsosiale problemstillinger i mange år. Det er en større forståelse for den boligsosiale politikken og det boligsosiale arbeidet i flere deler av Oslo enn i mange andre kommuner. I mindre kommuner kan det være lettere å nå fram til ledelse og beslutningstakere, og det kan være lettere å se resultatene fra Boso. Men generelt er den boligsosiale politikken lite integrert i kommunenes planverk²⁹.

Husbanken har hatt tilbud om opplæring i programledelse for deltakerne i Boso. Husbanken (engasjert konsulent) var i den enkelte bydel i første fase av programmet, og gjennomgikk blant annet forskjellen mellom å jobbe i og lede et program versus enkeltstående prosjekter. Program som metode har også vært tatt opp på samlinger for Boso-kommuner i regi av Husbanken. I slutfasen av programmet (tidspunkt for evalueringen) er inntrykket at programlederne og andre nøkkelpersoner i programmet i Oslo har god forståelse av hva det innebærer å jobbe i og lede et *program*.

2.5 Oppsummering

De ytre, samfunnsmessige rammene for det boligsosiale arbeidet, og det boligsosiale utviklingsprogrammet, i Oslo og i den enkelte bydel byr på en del andre utfordringer enn man finner i de andre programkommunene knyttet til Husbanken region øst. Størrelsen på bydelene i Groruddalen er samlet sett på nivå med det man betegner som storby. Hver for seg har bydelene en befolkning på størrelse med en middels stor norsk kommune. Groruddalen har i tillegg større levekårsutfordringer enn man finner i tilsvarende omfang noe annet sted i landet.

Hele Oslo bys størrelse og kommunale organisering plasserer de bydelvise programmene langt nede i den kommunale organisasjonen. Enkelte av satsingsområdene i programmet krever vedtak og tiltak på sentralt nivå i kommunen. Programlederne i bydelene har hatt liten innflytelse i enkelte saker som angår

²⁹ Nørve (2012)

satsingsområder i programmet (f.eks. anskaffelse av kommunale boliger, disponering av tomteareal).

Oslo har likevel noen fortrinn på det boligsosiale området. Det boligsosiale arbeidet har en opparbeidet historikk. I foranalysen til Boso i Oslo, og andre steder, har vi understreket behovet for å systematisere den boligsosiale kunnskapen. Denne tråden tas opp lenger ute i rapporten. Her vil vi poengtere at det ligger mye kunnskap og kompetanse i alle nivåene i kommuneorganisasjonen, bydelene inkludert. Resultater fra surveyen gir tydelige signaler om at Boso er godt politisk og administrativt forankret i tre av bydelene, men står svakere i den fjerde bydelen. Vi vil hevde at forankringen delvis kan forklares med at bydelene har drevet med boligsosialt arbeid i lang tid (støttes også av foranalysen). Forankring i ledelsen er en viktig og nødvendig forutsetning for å realisere programmer og aktivitetene i programmer.

Møreforskning finner at flere av programkommunene har vært usikre på hva det innebærer å jobbe i program. Vi har ikke belegg for å si det har vært usikkerhet om selve konseptet program Boso i Oslo i sluttfasen av programmet. Programkonseptet kan likevel ha vært utydelig i starten av programperioden. Organisering i to nivåer – Oslo kommune ved byrådet som programeier og fire bydeler med egne programmer – og hva dette faktisk innebar inkludert gjensidige forventinger, var ikke tydelig definert ved oppstart av programmet.

3 Fire bydeler og Velferdsetaten

Dette kapitlet går gjennom programvirksomheten i de fire bydelene, Alna, Bjerke, Grorud og Stovner. Gjennomgangen er i stor grad basert på intervjuer med nøkkelpersoner i hver bydel supplert med skriftlig materiale, samt presentasjoner og diskusjoner på dialogmøtet (29.04.2015). For generell presentasjon av hver bydel og Groruddalen samlet viser vi til første del av kapittel 2 og statistikk i vedlegg 1.

Oslo kommune og de fire bydelene utpekte følgende fem satsingsområder i programmet:

1. Egnede boliger for vanskeligstilte: Framskaffe egnede boliger for de mest utsatte gruppene og sikre best mulig integrering i ordinære bomiljøer og unngå opphoping av problemer.
2. Tilgjengelige boligvirkemidler (herunder økonomiske boligvirkemidler): Det er behov for målrettet og effektiv bruk av ulike typer boligvirkemidler og se disse i sammenheng.
3. Individuell oppfølging i bomiljø (booppfølging): Det er behov for treffsikre tiltak for å redusere bruken av midlertidige boliger og for å sikre gode og stabile boforhold og motvirke bostedsløshet.
4. Bomiljøarbeid i utsatte områder: Bomiljøarbeid skal rettes mot de mest levekårsutsatte områdene, legge til rette for aktiv deltakelse og økt innflytelse og sikre integrering av nye beboere. Samarbeid med kommune og private aktører og aktiv beboermedvirkning er relevant.
5. Kompetanse, læring og utvikling av ny kunnskap på feltet: Metodeutvikling, kompetanseheving og kompetansedeling lokalt, regionalt og sentralt.

Gjennomgangen av den enkelte bydel vil i hovedsak organiseres rundt disse fem satsingsområdene. Ut fra at bydelene hadde noe

ulike behov og utfordringer, har de fem områdene noe ulik vekt i de fire bydelene. Vi la stor vekt på bydelenes arbeid med de fem målområdene under intervjuene. Hvert målområde ble gjennomgått, med oppfølgingsspørsmål knyttet til hvert område. Titlene på satsingsområdene brukes for lesevennlighetens skyld som overskrift for hvert delkapittel. Vi har valgt å beskrive bydelene hver for seg, men bygd opp på samme måte, for å få fram hva intervjupersonene har lagt vekt på under intervjuene. Derfor kan det forekomme noen gjentakelser i kapittelet når det er likheter mellom bydelene i hva som er relevant og vektlagt.

3.1 Bydel Alna

Bydel Alna ligger sør i Groruddalen, og har rundt 48.000 innbyggere. Eksempler på delbydeler og boligstrøk i bydelen er Furuset, Ellingsrud, Lindeberg, Trosterud, Hellerudtoppen, Tveita, Teisen, Haugerud, Hellerud, Ulven og Alnabru. Bydelens administrasjon og offentlige kontorer som NAV er lokalisert på Furuset.

Innenfor boligsosialt arbeid er de fleste relevante enhetene organisert inn under Avdeling for Helse og Mestring. Her finner vi Alna tjenestekontor (inkludert tjenestebestilling), Nav Alna, Bydelsoverlegen, Pleie, rehabilitering og omsorg, Alna bo- og miljøarbeidertjeneste og Egenmestring og rehabilitering (f.eks. ergoterapeut, booppfølging og Seksjon psykisk helsearbeid). Bydelen foretok en omorganisering høsten 2014, der oppgaver som tildeling av bostøtte og kommunale boliger ble flyttet fra resultatenheten Bolig, kvalifisering og nærmiljø, over til Bestillerkontoret. Videre ble 16,5 årsverk organisert i resultatenheten Bolig, kvalifisering og nærmiljø og med ansvarsområder knyttet til booppfølging og forvaltningstjeneste, overført til NAV. Resultatenheten Bolig, kvalifisering og nærmiljø ble samtidig avviklet.³⁰

³⁰ Fra bydelens årsberetning for 2014. URL: <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/bydeler/bydel-alna/dokumenter-og-planer-i-bydel-alna/>

BOSO er organisert ved en styringsgruppe bestående av

- Bydelsdirektør
- Avdelingsdirektør for helse og mestring
- Programansvarlig for BOSO.

Gruppen ledes av programansvarlig og prosjektansvarlig for BOSO er sekretær. Prosjektgrupper er etablert ved behov.

Bydel Alna legger særlig vekt på tre programområder i sin programsatsing; Bomiljø i utsatte områder, Boliger til vanskeligstilte og Organisering, samarbeid og bruk av boligsosiale virkemidler. Vi vil likevel foreta en gjennomgang av bydelens arbeidsmåter, utfordringer og måloppnåelse på alle programområdene.

3.1.1 Framskaffe flere egnede boliger til vanskeligstilte

Framskaffelse av (flere) boliger til vanskeligstilte er en oppgave bydelen arbeider kontinuerlig med. Bydelen har også gjennomført mulighetsstudier for å kartlegge potensialet for framskaffelse av flere boliger, for eksempel ved å øke gjennomstrømningen i de kommunale boligene. Det har vært prosjekter der bydelen ville arbeide med ombygging av eksisterende boligmasse i borettslag. Disse har imidlertid ikke blitt realisert på grunn av at borettslagene sa nei. Generelt er arbeidet med å skaffe tomter og boliger preget av tidkrevende prosesser. ”Ting tar tid i Oslo kommune”, sier en informant.

Tevlingveien med sine 51 boliger til vanskeligstilte ble flere ganger nevnt av intervjupersonene som viktig i arbeidet med framskaffing av boliger. Arbeidet med Tevlingveien ble riktignok påbegynt før Boso ble igangsatt. Men arbeid med booppfølging, og samarbeid mellom psykisk helsearbeid, barnevern og bolig tjenesten opp mot Tevlingveien er likevel en viktig del av Boso-arbeidet.

Det arbeides i dag med realisering av flere prosjekter, og bydelen er i gang med en konseptutvalgsutredning (KVU) i den hensikt å redegjøre for boligbehov og hvordan skaffe boliger ut fra behovet. Resultatet av utredning og eventuelt videre arbeid ut fra resultatene, er avhengig av godkjenning i byrådsavdelingen. Ifølge en intervjuperson vil bydelen ha løst boligbehovet fram til 2016 hvis dette prosjektet blir realisert.

Målet om å framskaffe flere boliger ble konkretisert først og fremst gjennom en konseptutvalgsutredning som resulterte i realiseringen av Arveset gård. Realiseringen av Arveset gård med 15 boenheter blir også ofte nevnt av intervjupersonene. Alna bydel har ansvar for og tilgang til å tildele fire boenheter her. En utredning i Groruddalsbydelene viste at det var behov for 33 boliger særlig for mennesker med rus- og psykiske lidelser og sammensatte hjelpebehov. 18 av disse boligene skulle bydelen framskaffe selv eller i samarbeid med andre bydeler. Det er utarbeidet en mulighetsstudie for hvordan bydelen selv eller i samarbeid med andre bydeler vil kunne framskaffe ytterligere seks boliger til personer med sammensatte behov innenfor rus og psykisk helse. Det ble staket ut en tomt for fire boenheter. Ifølge en informant er det mange tomter i bydelen, men de er ikke nødvendigvis regulert til disse formålene. Det kan i mange tilfeller ta to år å endre tomtereguleringen.

Bydelen har hatt to konkrete prosjekter med det mål å øke gjennomstrømningen i de kommunale boligene. De to prosjektene overlapper hverandre til en viss grad. Det første prosjektet går ut på at bydelen har gjennomgått alle beboerne/husstandene for å kartlegge hvorvidt beboerne fremdeles hadde behov for kommunal bolig, og/eller om noen beboere var i stand til å gå *fra leie til eie* ved å kjøpe egen bolig gjennom startlånsordningen. Bruk av startlån har økt med 10,5 prosent fra 2012 til 2013. De involverte i dette prosjektet er ansatte hos Bestillerkontoret og NAV Alna sosialtjenesten. Bydelen utviklet en egen metode, blant annet gjennom aktiv bruk av Boplan, for å finne husstander som var aktuelle for å gå fra leie til eie. Denne modellen har blitt overført/spredt til andre bydeler. Ifølge bydelen har dette prosjektet ført til at 22 husstander kjøpte egen bolig i 2013, og 13 i 2014. Det sterke fokuset kan ha ført til det store antallet som gikk fra leie til eie. Prosjektet har hatt noen utfordringer i og med den tidligere nevnte omorganiseringen (der Boligkontoret ble splittet opp), som har gitt noen forsinkelser i den planlagte prosjektgjennomføringen. Nok kapasitet til å følge opp lånesøknader og låntakere har vært en utfordring i omorganiseringsperioden. Prosjektet er planlagt implementert og med utførelse i linjen i løpet av 2015. Man kan sannsynligvis (ifølge en informant) ikke forvente et så stort antall som går fra leie til eie

i årene framover. Potensialet vil naturlig flate ut, ifølge en av informantene.

Det andre prosjektet knyttet til *gjennomstrømming* er nært beslektet med leie til eie-prosjektet, og drevet av ansatte hos Bestillerkontoret og NAV Alna sosialtjenesten. Også her er Boplan et sentralt verktøy. Ifølge bydelen har gjennomstrømmingen i kommunalt disponerte boliger økt fra 15 prosent i 2012, til 18 prosent i 2014. Den nevnte omorganiseringen har ifølge programledelsen hindret en del av prosjektgjennomføringen. Prosjektet skal implementeres og inn i linja i løpet av 2015.

Bydelen har en til to boligframskaffere. Disse har vært ansatt før Bososatsingen. Målsettingen for framskaffelse av flere boliger for vanskeligstilte er ikke nådd, ifølge informantene. Det eksisterer fremdeles et udekket boligbehov i bydelen. Ifølge en informant beror måloppnåelsen også på klarsignal fra andre relevante instanser, for eksempel for å få omregulert tomter og klargjort til bygging.

Et annet relevant tema når det gjelder framskaffing av boliger, er hvorvidt bydelen har fokus på størst mulig spredning av kommunale boliger. Bydel Alna er ikke en bydel som har særlig store utfordringer med svært belastede nabolag. De kommunale boligene ligger allerede ganske spredt, derfor har ikke dette delmålet vært så sentralt i bydelens Boso-arbeid. Teisen boliger ligger i bydelen, men denne driftes av Boligbygg og er byomfattende. 98 boliger for vanskeligstilte er lokalisert her. Bydel Alna disponerer 43 av disse. Teisen boliger blir framstilt som et godt fungerende boligkompleks med god drift og bemanning, blant annet aktive vaktmestre som deltar i bomiljøet. En informant mener dette forebygger uroligheter, der konflikter eller sjenerende adferd blir tatt tak i på et tidlig tidspunkt.

Høye husleier og såkalte ”useriøse utleiere” har til en viss grad vært en utfordring i Alna, men ikke i like stor utstrekning som i andre Groruddalsbydeler. Dette har ikke vært et stort tema i Boso-arbeidet, og blir av intervjupersonene framstilt som et ansvar tillagt borettslagene og Områdeløft, særlig på Lindeberg, der flere private aktører har kjøpt leiligheter i blokker/sameier med tanke på utleie. I flere av disse boligene er det noe dårlig boligstandard. Her kan det være mange vanskeligstilte i samme område, og bomiljøutfordringer kan oppstå.

Delmålet som handler om å unngå bruk av midlertidige botilbud, har heller ikke vært noe stort tema i Alnas programsatsing. Årsaken er at det allerede er svært få, av og til ingen, som blir henvist til midlertidig botilbud i bydelen. Ifølge en informant er det lite bruk av midlertidig botilbud på grunn av at det er nærhet mellom boligkontoret og boligframskaffere slik at bolig ofte kan skaffes raskt og man dermed forebygger bruk av midlertidig botilbud.

Når det gjelder samarbeidspraksisen i bydelen, er arbeidet med Arveset gård det tiltaket som i størst grad trekkes fram av informantene som positivt. Vi har inntrykk av at flere slike samarbeidsprosjekter mellom bydelene er ønskelig fra informantenes side, for eksempel gjennom å utvikle Flexbo-prosjekter. Samtidig får vi signaler om at det er forbedringspotensial når det gjelder et systematisk samarbeid på tvers mellom bydelene. Et eksempel kan være behovet for at bydelene sammen og på systematisk vis kunne se på boligportefølje på tvers, for eksempel til tyngre brukere. Samarbeid, bedre organisering og bedre utnyttelse av boligmassen over bydelsgrensene er på agendaen, men det ser ut til at bydelen/bydelene har en vei å gå på dette området.

Samarbeidet med Boligbygg framstilles som godt. Samarbeidet har vært godt også før Bososatsingen.

3.1.2 Bedre utnyttelse av tilgjengelige boligvirkemidler

Bydelen har i programsatsingen som nevnt hatt sterkt fokus på å øke gjennomstrømningen i den kommunale boligmassen. Prosjektene med økt bruk av tilgjengelige økonomiske boligvirkemidler er også relevante for satsingsområdet i forrige delkapittel, og er dermed mer utførlig beskrevet der. Et viktig virkemiddel for å lykkes, ifølge informantene, har vært at alle som søker sosialhjelp eller kommunal bolig i bydelen nå blir vurdert i forhold til inntekt, for å kartlegge om personen kan settes i stand til å kjøpe bolig gjennom startlånsordningen, eller om personen eventuelt kan leie bolig på det private markedet og/eller søke om bostøtte, da kommunal bolig skal være for de aller mest vanskeligstilte. Ifølge intervjupersonene er dette arbeidet en prosess som pågår hele tiden, og målet er ikke nådd selv om det arbeides målrettet, særlig med startlån og bostøtte.

Når det gjelder samordning over bydelsgrensene om bruk av økonomiske virkemidler, ser det ikke ut til at bydelen har hatt særlig fokus på dette. Et unntak er et fellesprosjekt mellom bydelene der et antall barnefamilier ble plukket ut til å bli tildelt startlån med 40-50 års nedbetalingstid. Noen av disse familiene hører til i bydel Alna, og følges opp av Boligkontoret.

Et tema innenfor boligsosialt arbeid har noen ganger vært om deler av virkemidlene som tas i bruk kan føre til ”eksport” av sosiale problemer mellom bydeler, særlig fra vestlige bydeler til østlige bydeler med lavere boligpriser. Dette kan for eksempel skje ved at en person blir tildelt startlån i Ullern bydel, men størrelsen på lånet gjør det ikke mulig å kjøpe en passende bolig på Ullern. Dermed kan det kanskje komme flere vanskeligstilte flyttende til bydeler som allerede er preget av dårlige levekår og der boligene er rimeligere. Dette kan for eksempel ha vært med på å gi en økning i antall fattige barnefamilier i bydelen.³¹ Det kan også i siste instans føre til større opphopning av sosiale problemer i Groruddalen. Denne problemstillingen tok vi også opp under intervjuene. Ut fra svarene fikk vi ikke inntrykk av at dette var noe stort problem i Alna. Dette ble sett på som en mulig utfordring som ikke hadde inntruffet. Om slik ”eksport” skjer mellom bydelene, er personer som flytter til Alna på grunn av startlån, tross alt boligeiere og dermed kanskje ikke blant de aller mest vanskeligstilte. Høy eierandel i et område har for øvrig vist seg å skape mer stabile boområder der beboerne ”investerer” mer i nabolaget sitt³². Selv om bydelen kanskje får flere personer som finansierer sitt startlån gjennom en stabil trygdeinntekt, er det ikke sikkert dette ville gi større opphopning av sosiale problemer i bydelen. Om slike flyttinger mellom bydelene har en positiv eller negativ effekt, og hvordan dette påvirker levekårsutfordringer og sosiale problemer i Alna eller i andre bydeler, er vanskelig å måle.

Når det gjelder delmålet i satsingen om mer dialog med nabokommunene, får vi ikke inntrykk av at dette har vært et viktig

³¹ Jamfør Bydel Alna (2013): *Handlingsplan mot fattigdom i barnefamilier, Bydel Alna 2013-2016* [http://www.r-bup.no/CMS/kursbase.nsf/8580057ED59D9C26C1257D4F00342507/\\$file/Handlingsplan%20mot%20fattigdom%20i%20barnefamilier%20Bydel%20Alna%202013-2016.pdf](http://www.r-bup.no/CMS/kursbase.nsf/8580057ED59D9C26C1257D4F00342507/$file/Handlingsplan%20mot%20fattigdom%20i%20barnefamilier%20Bydel%20Alna%202013-2016.pdf)

³² F.eks. Kvinge m.fl. (2012)

fokus i Alna. Dialogen i Boso har vært mellom bosokommunene. Noen bosokommuner er også nabokommuner til Oslo, og dialogen her har kommet gjennom for eksempel erfaringsbaserte samlinger der Alna og de andre Groruddalsbydelene deltar.

3.1.3 Utvikle individuell oppfølging i bolig

Å utvikle individuell oppfølging i bolig, har vært viktig i Alna. Samtidig var individuell oppfølging et viktig område for bydelen også før programsatsingen, der bydelens oppfølgingstjeneste som en fast del av tjenestetilbudet lenge har ligget foran, ifølge informantene. Bydelen har som nevnt gjennomført en omorganisering av oppfølgingstjenesten, som tidligere ble sett på som for fragmentert. Den fragmenterte organiseringen ble også påpekt i NIBRs foranalyse. Booppfølging ligger i linja i bydelen og er egentlig ikke del av Boso-satsingen i Alna. Likevel er det ifølge informantene mye som skjer på feltet. Innenfor satsingen på dette feltet ligger større fokus på riktig hjelp og riktig omfang av hjelpen, som skal være mest mulig individuelt tilpasset. Ifølge informantene kan det hevdes at bydelen langt på vei har nådd målet i forhold til å utvikle den individuelle oppfølgingen. Ifølge en informant har flere tunge brukere, også mennesker som tidligere har vært bostedsløse, fått omfattende oppfølging og hjelp til å klare å bo. Ifølge en informant har man lyktes i å forebygge mange utkastelser gjennom arbeidet.

Sentralt innenfor individuell oppfølging som satsingsområde, er hvordan bydelen arbeider med å styrke samarbeid og koordinering på feltet. Dette har bydelen vært svært opptatt av. En konsekvens av dette har vært den tidligere nevnte omorganiseringen. Det har vært fokus på tverrfaglig samarbeid, for eksempel i Tevlingveien der det har vært samarbeid mellom psykisk helse, booppfølgerne, hjemmetjenesten og barnevernet.

En utfordring har vært at Alna er en stor bydel, der mange jobber indirekte med bolig på ulike vis, for eksempel Bestillerkontoret og Psykisk helse. Systemene/de ulike tjenestestedene har vært ganske lukkede, ifølge en informant. For eksempel, om en bruker har utfordringer som handler om både somatisk funksjonsnivå, psykisk lidelse og rusproblematikk, er det flere instanser som skal inn med tjenester. Dette må koordineres, slik at alle de relevante instansene har oversikt over hva de andre instansene gjør (og ikke gjør) i møte

med brukeren. Dette handler også om å forstå de andre instansenes arbeidsmåte og ansvarsområde, og om god utnyttelse av (hverandres) kompetanse. Å vite om hverandre og å hindre overlapping og dobbeltarbeid. Slik vi forstår det er ytterligere omorganisering på trappene på dette området for å sikre tett samarbeid og informasjonsutveksling gjennom tverrfaglig samarbeid.

3.1.4 Bomiljøarbeid i utsatte områder

Satsingsområdet omhandlende bomiljøarbeid i utsatte områder, er et arbeidsfelt som er særlig vanskelig å ”måle” effekten av, siden dette arbeidet på mange måter skjer i samarbeid med Områdeløft, særlig på Furuset og Lindeberg, der det har vært en del positiv utvikling.

Lindeberglia har vært et boområde der det har vært fokus på bomiljøarbeid. Dette arbeidet har det vært Områdeløft som har stått for, i samarbeid med bydelen. Et viktig fokus har vært utleieforhold; å redusere omfanget av utskifting i områder der det er mange private leieforhold og opphopning av sosiale problemer. Det arbeides særlig med barnefamilier, fattigdomsspørsmål og sysselsetting. Man jobber målrettet med beboere, skoler og med sentrale aktører i bomiljøene. Dette foregår som et samarbeid der Områdeløft har hovedansvar, men der NAV Alna også har en viktig rolle. Større spredning av boliger er en del av dette arbeidet. Ifølge en informant er det nå fokus på å utvikle en tydeligere samhandlingsmodell på tvers i utsatte boområder, med et helhetlig tjenesteperspektiv. Det må også gjentas at bydelen ikke har problemer med ”klynger av vanskeligstilte” i samme omfang som andre bydeler i Groruddalen. Dette kan være en årsak til at det er Områdeløft som har arbeidet mest med disse spørsmålene i Alna. Samtidig er det meningen at man innenfor Boso arbeider med spesifikke familier og enkeltindivider med booppfølging og andre tiltak, noe som ikke er Områdeløft sitt ansvar. Et godt individrettet Boso-arbeid kan dermed ha en synergieffekt som i neste instans påvirker bomiljøene positivt.

3.1.5 Kompetanse, læring og utvikling av ny kunnskap

Dette satsingsområdet har vært særlig viktig i bydelen, ifølge informantene. De ansatte har fått mange tilbud om Boso-relatert

opplæring gjennom kurs og konferanser. Flere konferanser (2-4 konferanser per år) har foregått i Velferdsetatens regi. Her presenterer aktørene i bydelene sine prosjekter, resultater og arbeidsmåter, og inviterer inn andre relevante aktører på det boligsosiale feltet. Formålet er kunnskapsformidling og kompetanseheving.

Innad i bydelen deltar de ansatte på ulike kurs og samlinger. Fokuset ligger på tverrfaglig kunnskapsutveksling og løsningsorienterte metodikker. Et eksempel er et tjenestedesignprosjekt i sammenheng med Arveset gård, der formålet var å lære metodikk som kunne tas i bruk i bydelene.

Informantene framholder at Boso-satsingen har bidratt til økt kompetanse på feltet blant de ansatte, for eksempel gjennom fagsamlinger for hele tjenesteapparatet. Samlinger der også andre Boso-kommuner har deltatt, blir trukket fram som særlig nyttige. Fagdagene og frokostmøtene som arrangeres av Husbanken blir omtalt i positive ordelag.

Og samtidig kan man reise spørsmålene: hvordan kan man måle læring i en organisasjon? Foregår læringen hos individene, eller blir kunnskapen implementert og gjort om til handling i organisasjonen og i tjenestene? Hvordan unngå at ansatte har det ”moro på interessante kurs og reiser”, men der den nye kunnskapen ikke blir praktisert i etterkant når de ansatte kommer tilbake til arbeidshverdagen? Hvordan sikre at kunnskapen ikke forsvinner når en ansatt slutter, eller når prosjektmidlene tar slutt? Hvordan omforme de ansattes kunnskap til varig systemendring? Dette var spørsmål som ble reist av informanter under intervjuene, spørsmål som kan være relevante ikke bare for Alna bydel, men for hele Boso-satsingen i Groruddalsbydelene og i kommunene for øvrig.

Når det gjelder måloppnåelsen på dette feltet, får vi inntrykk av at det, som vi har vist, har vært et langt større fokus på læring og kompetanseheving på det boligsosiale feltet i bydelen enn tidligere. Samtidig, som en informant trekker fram, handler dette også om prosesser, der man kanskje har lært mye, men kanskje også kan lære mye mer. Et eksempel på læringstiltak er å arbeide mer med å få taus kunnskap blant de ansatte i tjenestene skriftliggjort og gjort til gjenstand for kunnskapsutveksling. Dette har ifølge informantene ikke vært et viktig tema innenfor programsatsingen i bydelen. Vårt inntrykk er at Alna er i en god prosess på dette

satsingsområdet, men måloppnåelsen er vanskelig å måle eller tallfeste.

3.1.6 Oppsummering Alna

Bydel Alna legger særlig vekt på tre programområder i sin programsatsning; Bomiljø i utsatte områder, Boliger til vanskeligstilte og Organisering, samarbeid og bruk av boligsosiale virkemidler. De tydeligste eksemplene på konkrete endringer og måloppnåelse vi finner i bydel Alna, er prosjektet som har fått flere fra leie til eie, og prosjektet som skulle øke gjennomstrømmingen i de kommunale boligene. Bydelen har fått til en stor økning i antall personer som har gått fra leie til eie. Bydelen utviklet en egen metode, blant annet gjennom aktiv bruk av Boplan, for å finne husstander som var aktuelle for å gå fra leie til eie. Denne modellen har blitt overført/spredt til andre bydeler. Tevlingveien med sine 51 boliger til vanskeligstilte anses som viktig i arbeidet med framskaffing av boliger. Arbeid med booppfølging, og samarbeid mellom psykiatrien, barnevern og boligjtenesten opp mot Tevlingveien en viktig del av Boso-arbeidet i bydelen.

3.2 Bydel Bjerke

Bydel Bjerke ligger vest i Groruddalen og har ca. 30.500 innbyggere. Her finner vi delbydelene Årvoll, Veitvet, Linderud og Økern. Eksempler på boområder/grunnkretser som kan være relevante i denne sammenhengen, er Veitvet-Sletteløkka, og Linderud. Bydelsadministrasjonen holder til ved Økern senter. Det boligsosiale arbeidet blir på ulike vis utført ved følgende avdelinger: Sosialtjenesten, Søknadskontoret, Hjemmetjenesten, Oppvekst og kultur, Bolig og dagtilbud, Stab økonomi, og Bydelsutvikling.

Innenfor Boso har bydelen både en styringsgruppe og en programgruppe. Styringsgruppen består av:

- Bydelsdirektør (leder)
- Assisterende bydelsdirektør
- Avdelingssjef bydelsutvikling
- Avdelingssjef i sosialtjenesten

- Bosos programleder (sekretær)

Programgruppen består av:

- Avdelingssjef bydelsutvikling (leder)
- Assisterende bydelsdirektør
- Avdelingssjef Sosialtjenesten
- Avdelingssjef Hjemmetjenesten
- Avdelingssjef Bolig og dagtilbud
- Avdelingssjef Oppvekst og kultur
- Seksjonsleder Psykisk helse
- Seksjonsleder Boligkontoret
- Spesialkonsulent ved Stab økonomi
- Boso programleder (sekretær)

Bydel Bjerke har igangsatt rundt 40 store og små prosjekter gjennom Bososatsingen. Noen av disse prosjektene vil bli beskrevet der det er relevant i dette kapitlet. Prosjektene avsluttes i løpet av programperioden, men er implementert i linja, og oppgaver videreføres i linjen som en del av det ordinære tjenesteapparatet.

3.2.1 Framskaffe flere egnede boliger til vanskeligstilte

Bydelen har opprettholdt målet om å framskaffe flere egnede boliger til vanskeligstilte. Konkret har bydelen ikke fått/skaffet flere kommunale boliger. Boligbygg har anskaffet noen kommunale boliger i perioden, men disse har ikke nødvendigvis kommet til på grunn av Bososatsingen, ifølge en informant. Bjerke er en av de bydelene som har færrest kommunale boliger, samtidig som det er stort behov for slike boliger. Bydelen har hatt et prosjekt med mål om full oversikt over boligbehovene. De har også hatt et prosjekt kalt Prosjekt boligframskaffelse. Det har blitt opprettet en fast stilling for boligframskaffelse hos NAV sosialtjenesten. Metoder for framskaffelse er implementert i linja og uavhengig av den opprettede faste stillingen. Framskafferer tar i bruk egne nettverk av utleiery, og bruker ikke Finn.no i særlig grad.

Bydelen har nylig gjennomført et forprosjekt rundt Skogvollveien 35, som tidligere var boliger for personer med utviklingshemming. Disse skal bli seks boliger for personer med ROP-lidelse, sannsynligvis personer med samme behov som beboerne på Arveset gård.

Det er en utfordring å framskaffe boliger, ifølge informantene. Innsatsen har ligget på leiemarkedet. Ifølge en informant ligger antallet bostedsløse på omtrent samme nivå som før (103 i 2013, 101 i 2014), men det er mange ”nye” bostedsløse som har kommet til bydelen i det antallet. Generelt arbeides det intenst i bydelen for å skaffe bolig til de som har behov, særlig med å gjøre flest mulig i stand til å kjøpe egen bolig. Bydelen har gode resultater når det gjelder å assistere folk i målgruppa fra leie til eie.

Bydelen har vært i tett dialog med Boligbygg i relasjon til konseptutvalgsutredninger (KVU-er), for eksempel om Arveset gård. Det var bydel Bjerke som hadde ansvar for å koordinere arbeid med område-KVU-en i Groruddalen (se kap. 2.1.1). Et prosjekt og en planleggingsprosess rundt etablering av småhus for mennesker med store rusproblemer og psykiske lidelser er også i gang, der en plansak er planlagt ferdig primo 2016. Utfordringen er å finne egnede tomter. Kjøp av 29 boliger er også under planlegging. Samtidig er det ikke bydelene som selv kjøper boliger, slik at slike kjøp beror på godkjenning og vedtak om kjøp fra Boligbygg og Oslo kommune sentralt.

Et virkemiddel for framskaffing som får stadig større viktighet, er tilvisningsavtaler, som er et eget prosjekt i bydelen. Bydelen har nylig inngått tilvisningsavtale med Selvaag bolig, der bydelen vil få mulighet til å tildele 20-22 boliger i en boligblokk som skal bygges.

Når det gjelder å arbeide med større spredning av kommunale boliger, har ikke bydelen så store utfordringer med store nabolag med bomiljøproblemer. De kommunale boligene ligger stort sett allerede spredt. Det har imidlertid ikke alltid vært slik. Sinsenveien 56-74 var for få år siden kjent som en adresse med store problemer³³. Dette var riktignok ikke kommunale boliger, men en adresse med boliger eid av en privat utleieaktør, der mange

³³ Området ble kalt slum i mediene. Se for eksempel <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/den-norske-slummen/a/10019305/>

vanskeligstilte på boligmarkedet fikk bolig. Sinsenveien kommer vi tilbake til senere i dette kapitlet.

Når det gjelder forholdet til aktører i det private leiemarkedet, har bydelen fokus på at leiekontrakter som inngås skal være innenfor lovverket. De er også opptatt av kvalitet ved boligen, og at boforholdet skal være godt og at det er ordnede forhold. Boligen skal passe beboeren i størrelse og standard. Årsaken til det sterke fokuset er at det tidligere har vært utfordringer med ”hushaier”; som tilbød utleieobjekter med dårlig standard og høy husleie.

Samtidig, som en informant trakk fram; det er fritt flyttemønster. Det er lov å leie ut, og lov å velge å bosette seg der man ønsker. Det er i utgangspunktet vanskelig å gjøre noe for å hindre negative egenskaper ved det private leiemarkedet. Et problem relatert til dette er det økende antallet sameier, som ikke har den lovpålagte boplikten for eieren av boligen, i motsetning til regelverket for borettslag. Ifølge en informant er det ofte en sammenheng mellom tetthet av sameier, der private kjøper opp boliger og leier ut, og problemer med dårlige bomiljøer. Særlig på Linderud har dette vært en utfordring, der bydelen har satt i gang et arbeid med å kartlegge hvem som er eiere av boligene. Det viser seg at eierne ofte er bosatt i utlandet. Linderud har vært et noe ustabilt transittområde, også på grunn av den høye andelen utleieboliger³⁴. Mange på Linderud er avhengige av velferdsytelser. Arbeidet med bomiljøene kommer vi tilbake til senere i kapitlet.

Bydelen arbeider aktivt med å holde bruken av midlertidige botilbud så lav som mulig. De har oversikt over hvem som bor i midlertidig botilbud. De veileder dem som bor der, for eksempel ved å arbeide med å bistå med å få beboerne til å gå på visninger og forsøke å skaffe et fast bosted. Noen personer i bydelen har bodd lenge i midlertidig bolig, og det er komplisert å bistå disse. De har ofte problemer med rusavhengighet og psykiske lidelser, men er ikke ”syke nok” til å bo på institusjon. Disse kan være utfordrende å hjelpe inn i en stabil bosituasjon. Noen ønsker også å bo på døgnovernatting. Robuste småhus, som er et prosjekt under planlegging i bydelen, kan være en del av løsningen for noen i denne gruppa.

³⁴ Se også Johannessen og Kvinge (2011)

Når det gjelder samarbeid mellom bydelene for å få til bedre tilpassede botilbud, er det Arveset gård som blir trukket fram som et godt eksempel på slikt samarbeid. Bydelen ønsker også et slikt samarbeid for å utvikle et småhusprosjekt. Ifølge en informant trenger bydelen lengre tid (kanskje et ekstra år) enn ut Bososatsingens avslutning i 2015 for å få til en bedre måloppnåelse på dette feltet. Det er mange planer og dialogarbeid som tar tid. Ett prosjekt har nylig startet (våren 2015) med oppfølging av mennesker med tung psykisk lidelse for å bistå brukerne med å etablere seg i bolig. Dette foregår i samarbeid med Bydel Sagene og Nordre Aker, på grunn av at Bjerke er tilnyttet en annen DPS enn de øvrige Groruddalsbydelene.

Ifølge en informant har samarbeidet mellom Groruddalsbydelene blitt bedre med Bososatsingen, selv om samarbeid kan være utfordrende. Bydelene har for eksempel behov for å beholde sine egne kommunale boliger, derfor blir ”utveksling” av søkere eller beboere mellom bydelene vanskelig å få til i praksis. Boligframskafferne som arbeider opp mot det private leiemarkedet, samarbeider over bydelsgrensene og møtes flere ganger i året.

Samarbeidet med og forholdet til Boligbygg blir i det store og hele framstilt som positivt og velfungerende av informantene. Tildeling og oppfølging av leieforhold fungerer godt, ifølge en informant. Ifølge en informant har det ikke vært grunn til å arbeide med å styrke samarbeidet, fordi dette har fungert godt også før Bososatsingen. Et konkret resultat av samarbeidet av nyere dato er klargjøring av tomter for robuste hus.

Utfordringen i samarbeidet kan likevel være at ting tar tid, av forskjellige årsaker. Når det skal utføres forstudier til KVVU-er, foreta KVVU-er, kartlegge og skaffe tomter, få politikere og beslutningstagerer med på laget osv, tar det flere år fra ide til prosjekt, selv om forholdet til Boligbygg er godt.

3.2.2 Bedre utnyttelse av tilgjengelige boligvirkemidler

Bydelen har i programperioden lagt stor vekt på å skolere ansatte til å se alle muligheter i Husbankens økonomiske virkemidler, særlig i NAV og saksbehandlere som møter klienter. Bruken av disse virkemidlene har økt, det har også fokuset på oppfølgingen av folk i målgruppa for slike virkemidler, for eksempel flyktninger

og barnefamilier. Boligframskaffelse er en viktig del av arbeidet. Ifølge en informant er det framskaffelse som er nøkkelen til å lykkes på det boligsosiale feltet, sammen med et boligkontor som er lett tilgjengelig for publikum.

I programperioden har bydelen etablert et eget prosjekt; *Prosjekt boligvirkemidler*, med særlig fokus på startlån, *Boplan* og tilskudd til utbedring. Ifølge en informant har prosjektet ført til bedre utnyttelse av de økonomiske virkemidlene. *Boplan* har vært et godt verktøy i arbeidet, ifølge en informant. En del av prosjektet har vært å ha en *visningsvert*; ansatte på Boligkontoret følger folk på visning og skal hjelpe i alle faser av kjøp. De ansatte følger på visning utenfor normalarbeidstiden. utfordringen framover er å beholde kompetansen og læringen i Prosjekt Boligvirkemidler og inn i den ordinære driften i linja når prosjektsatsingen avsluttes i juni 2015.

Når det gjelder samordning mellom bydelene på dette feltet, har dette vært styrt fra EST, bydelen har ifølge en informant ikke gjort særlig mye utover dette. Programlederne i Groruddalsbydelene møtes jevnlig for erfaringsutveksling/overføring, i tillegg til at bydelsdirektørene også møtes jevnlig. Booppfølgerne i bydelene har også felles samordningsrutiner og samarbeid på tvers. Ifølge informantene er det lite dialog eller samhandling med nabo-kommunene på det boligsosiale feltet.

Når det gjelder eksport av sosiale problemer til andre bydeler, er det ifølge informantene slik at bydelen snarere ”eksporterer” enn importerer sosiale problemer, særlig etter den store satsingen for å forbedre situasjonen i Sinsenveien. Det betyr imidlertid ikke at dette er en bevisst strategi fra bydelens side, men et mønster som kan vise seg på strukturnivå. Bjerke bydel har ikke spesielt lave boligpriser, og er en bydel i vekst med mye utbygging. Økonomisk vanskeligstilte som får startlån, er sannsynligvis tilbøyelige til å flytte lenger ”innover” i Groruddalen for å få mest mulig bolig for pengene, framfor å kjøpe bolig i bydel Bjerke. I dag har andelen utsatte i Sinsenveien blitt redusert fra ca. 400 til ca. 60. Det private leiemarkedet er ikke spesielt stort i bydelen, noe som også kan føre til at en del vanskeligstilte må til andre bydeler for å leie bolig. De utflyttede fra Sinsenveien kommer vi tilbake til senere i dette kapittelet.

Det har ikke vært så stor satsing på tildeling av startlån eller tilskudd til store barnefamilier i bydelen, utover en felles satsing i Groruddalen på denne gruppa. Det er få store leiligheter i bydelen. Bydelen har noen store barnefamilier i målgruppa, og de er en prioritert gruppe. Men det har ikke vært noen stor utfordring å bosette disse.

3.2.3 Utvikle individuell oppfølging i bolig

I skrivende stund (våren 2015) hadde bydelen hatt to faste booppfølgere et års tid. Stillingene er i utgangspunktet ikke prosjektstyrt, men bydelen har hatt et booppfølgingsrelatert prosjekt med det formålet å videreføre og implementere booppfølgingen. Resultatet var ansettelsen av booppfølgere. Det har vært en viss arbeidsdeling der Psykisk helse har drevet en noe annen type oppfølging enn NAVs booppfølgere, som har hatt en litt mer praktiskorientert arbeidsmåte. Tjenestene har samarbeidet der det har vært nødvendig.

Bydelen har hatt noen andre booppfølgingsprosjekter som kan nevnes:

- Tiltak ved bekymringsmelding om boforhold; prosjekt hygieneteam. Prosjektet er utformet etter modell fra bydel Grorud. Målet er å forebygge utkastelser og å drive hygieneforebyggende arbeid.
- Oppfølging av godt fungerende personer med funksjonshemming. Prosjektet er rettet mot funksjonshemmede som eier eller leier privat og som behøver tjenester av og til. Slike ”av og til-tjenester” blir ellers ofte dyrt, med innleie av vikarer. Et eget prosjekt kan forebygge disse kostnadene.
- Dørstokkprosjektet: Prosjektet utføres i samarbeid mellom Boso og områdeløft. Målet er blant annet å hjelpe dem som ikke går ut og som er ensomme, til å komme seg ut og delta på for eksempel sosiale tilstelninger eller fysisk aktivitet. Arbeidet er både individ- og områderelatert, og *dørstokken* som metafor handler både om hjelperne som kommer over brukernes dørstokk og utvikling av gode arbeidsmetoder på dette området, og om brukerne som skal over egen dørstokk, og bli en del av nærmiljøet på en god måte for både bruker og nærmiljø.

Arbeidet med oppfølging i bydelens boliger på Arveset gård har vært sentralt. En informant i bydelen trekker fram at byggingen og oppstarten av Arveset gård ikke har vært uten dilemmaer og motforestillinger. Et viktig spørsmål i diskusjonene rundt opprettingen har vært utfordringene ved å samle så mange svært vanskeligstilte på ett sted. Størst mulig spredning av svært utsatte beboere har vært et incentiv fra kommunen sentralt, og opprettingen av Arveset gård med sine 15 boenheter har av noen blitt betegnet som en selvmotsigelse i så henseende. Det har også vist seg å være en del bomiljøutfordringer på Arveset.

Godt samarbeid og koordinering er viktig i satsingen på utviklingen av individuell oppfølging. Som vi har sett blir denne utfordringen tydelig i relasjon til Arveset gård. Programgruppa er en viktig aktør på dette området. Her sitter flere av de involverte på ledernivå. Medlemmene av programgruppa har, ifølge en informant, samme fokus på å løse boligutfordringene i bydelen, og jobber sammen for å nå målene. Gruppen møtes hver fjerde uke og her tas mange avgjørelser i forhold til ressursbruk og samhandling, også når det gjelder booppfølging. Avgjørelsene og retningslinjene blir så satt ut i livet lenger nede i organisasjonen. Ifølge en informant bidrar denne arbeidsmåten til å få samhandlingen inn i organisasjonen/linja på en god måte.

3.2.4 Bomiljøarbeid i utsatte områder

Bomiljøarbeid har lenge vært viktig for bydelen, og ble særlig viktig i forbindelse med Groruddalssatsingen. Vi ser også her at det ikke er tette skott mellom Områdeløft i Groruddalssatsingen, og bomiljøarbeid i Boso.

Bjerke er en sammensatt bydel med store kontraster. Det er et markant øst-vest-skiller der vi finner både villaområder, og områder med mye blokkbebyggelse. Å arbeide med gjennomsnittstall for eksempel levekårsindikatorer i bydelen, gir dermed ikke så mye mening. Satsingen på bomiljøarbeid har vært konsentrert om delbydeler/boområder som har hatt utfordringer, for eksempel Linderud og Veitvet-Sletteløkka. Man skulle kanskje tro at delbydeler blir små enheter, men eksempelvis bor det ca 6000 mennesker i området Veitvet-Sletteløkka. Her bor mange store barnefamilier fra mange land, og det har vært en del bomiljøutfordringer der, også på grunn av useriøse private

utleieaktører. Det har vært vanlig at personer kjøper opp leiligheter for utleie og leier ut til folk i eget etnisk nettverk. Dette har ført til en viss opphopning av vanskeligstilte, med de bomiljøutfordringer det kan innebære. Sameier og useriøse utleiende har også vært en utfordring på Linderud. Dette er ifølge en informant også en strukturell utfordring (for eksempel knyttet til eksisterende lovverk) som er vanskelig for en bydel å løse alene.

Når det gjelder arbeid med andre transittområder, har Sinsenveien vært særlig viktig innenfor bomiljøarbeid i utsatte områder. Det har også vært en tung satsing på individuelt booppfølgingsarbeid i Sinsenveien. Her har bydelen oppnådd betydelige endringer i positiv retning. Problemene i Sinsenveien vokste fram da det offentlige solgte et stort antall boliger som tidligere var personaleleiligheter for ansatte ved det nedlagte Aker sykehus. Blokkene ble kjøpt opp av en privat aktør. Etter hvert ble det en stor opphopning av beboere som har kommunal garanti for depositum fra ulike bydeler i Oslo, og det ble svært mange vanskeligstilte på et lite område. På et tidspunkt bodde ca 300 sosialhjelpsmottakere i Sinsenveien. Beboermassen var sammensatt av sosialklienter, flyktninger og rusavhengige. Det bodde også barnefamilier her. Sinsenveien kan sies å ha vært et transittområde, med stor gjennomtrekk av beboere og ustabile oppvekstvilkår for barn. Bydelen tok tak i problemene og situasjonen i Sinsenveien har bedret seg betraktelig. Arbeidet begynte før Bososatsingen, men har vært viktig innenfor Boso. Tilstedeværelsen vil ifølge en informant fortsette også etter at Bososatsingen er avsluttet.

Utleier har pusset opp boligene og området rundt er ryddet for søppel og ”uønsket trafikk”. Målet er at færrest mulig vanskeligstilte skal bo der. I dag må man ha studieplass eller arbeidskontrakt for å kunne flytte inn i Sinsenveien. Oppfølgingsarbeidet i dag handler mye om tett dialog med utleier. De vanskeligstilte som bor der får oppfølging, og bydelen har et særlig blikk på å følge og forebygge eventuelle fravikelsessaker. ”Uromomentene” bor nå andre steder, ifølge en informant.

I relasjon til dette kan man også spørre: hvor ble det av dem som ikke lenger fikk bo i Sinsenveien? Rundt 60 av disse har vært bostedsløse lenge, og de utgjør litt over halvparten av bydelens totale antall bostedsløse (101 personer ved siste telling). Disse 60 er fremdeles en utfordring for bydelen, da de er vanskelige å

bosette og har behov for tett booppfølging. Bydelen har et eget prosjekt, *Prosjekt bostedsløs*, som arbeider med denne gruppen, i tillegg til de øvrige ca. 40 bostedsløse. Forebygging av bostedsløshet er også viktig i dette prosjektet.

Bydelen jobber også aktivt med generelle miljøproblemer rundt boligene i noen områder. Mange er plaget av luftforurensning og trafikkstøy, særlig i området Veitvet-Sletteløkka. Det har blitt lagt press på Statens veivesen og blitt lovet støyreduksjon, men dette tar tid. Det er også meningen at Veitvetveien skal bli miljøvei av hensyn til barns skolevei, tidligst i 2016.

3.2.5 Kompetanse, læring og utvikling av ny kunnskap

Bydelen har vært opptatt av å forsøke å drive så mye som mulig av kompetansehevingsarbeidet innenfor bydelen, der bydelen selv er læringsarena. Bydelen har et eget prosjekt kalt *Læringsarena Boso Bjerke*, med fokus på kompetansebygging. Målet er å koordinere deltagelsen på egne aktiviteter og kurs, samt fagmøter og workshops om utvikling av tjenestene. Det arrangeres fagmøte/workshop i bydelen en gang i måneden.

Det blir lagt vekt på tverrfaglighet på de interne seminarene. Mange avdelinger er involvert i Boso, de sitter inne med feltspesifikke kunnskaper som er verdifulle å dele, samtidig som kunnskaper om hverandres felt letter samarbeidet i arbeids-hverdagen. Ansatte på flere nivåer i systemet presenterer sine arbeidsmåter på de interne fagmøtene. Det har vært fokus på kompetanseheving og på å synliggjøre Bososatsingen for de ansatte i bydelen. Ansatte sendes også på eksterne kurs og samlinger. Gjennom interne og eksterne kurs og seminarer, samt studieturer, er målet at de ansatte skal kunne trekke med seg og høste erfaringer.

Det er et ønske fra informantene at kompetansehevingsarbeidet og kunnskapsutvekslingen internt og eksternt skal fortsette i organisasjonen også etter Boso. Kompetansehevingsarbeidet omtales i positive ordelag. Workshopene og fagmøtene blir omtalt som nyttige, særlig workshopene der de ansatte må bidra aktivt i den hensikt å utvikle det boligsosiale arbeidet i satsingen videre. Her får deltakerne presentert en problemstilling som skal løses på en tverrfaglig og god måte, og får dermed erfaringer med problemløsning på tvers.

Kursene i regi av Velferdsetaten og Husbanken blir også omtalt som nyttige. En studietur i forbindelse med Groruddalssatsingen til utsatte boområder i Malmø og København i 2013, blir trukket fram som lærerik.

Mellom Groruddalsbydelene har det ifølge informantene vært mye erfaringsutveksling, særlig mellom programlederne. Bydelen har deltatt på Boso-konferanser der de andre bydelene også har deltatt. De inviterer også andre bydeler (ikke kun Groruddalsbydelene) til sine interne arrangementer når temaet kan være relevant også utenfor Bjerke. Velferdsetaten blir positivt omtalt som koordinator og samarbeidspartner i arbeidet med kompetanseheving og kunnskapsutveksling.

Ifølge en informant har arbeidet på dette feltet også bidratt til at mye taus kunnskap har blitt gjort kjent for andre i organisasjonen som kan ha nytte av den, gjennom læringsarenaene. Generelt blir arbeidet på dette satsingsområdet omtalt som en suksess i bydel Bjerke.

3.2.6 Oppsummering Bjerke

Vi har sett at bydel Bjerke har igangsatt mange store og små prosjekter, der det også har vært viktig å forankre/implementere prosjektarbeidet i linja. Vi har inntrykk av at mye av dette arbeidet har gitt gode resultater. Vi vil trekke fram Prosjekt boligframskaffelse, Prosjekt boligvirkemidler, Dørstokkprosjektet og Prosjekt bostedsløs (herunder inkludert arbeidet med personer som ble bostedsløse etter det store antallet fravikelser i Sinsenveien), som Boso-prosjekter som kan få gode ringvirkninger også for det boligsosiale arbeidet framover i bydelen. Den nylig inngåtte tilvisningsavtalen med Selvaag bolig er et annet eksempel på innovasjon i det boligsosiale arbeidet i bydelen.

3.3 Bydel Grorud

Bydel Grorud ligger nord i Groruddalen, og har rundt 27.000 innbyggere. Eksempler på boområder her er Ammerud, Grorud, Kalbakken, Rødtvedt og Romsås. Bydelsadministrasjonen finner vi på Ammerud.

I relasjon til programsatsingen ble det etablert en styringsgruppe ved oppstart. Her sitter eierne av programmet i bydelsorganisasjonen:

- Bydelsdirektør
- Enhetsleder NAV
- Leder for Seksjon psykisk helse
- Leder for avdeling for samfunn og nærmiljø (denne er også programansvarlig for BOSO)
- BOSOs programleder (sekretær)

Styringsgruppen har hatt fire årlige møter i tillegg til deltakelse på konferanser, årsmøter etc. I tillegg til styringsgruppen kommer diverse prosjektteam som til sammen utgjør en programorganisasjon. I det følgende vil vi beskrive arbeidsmåter, utfordringer og måloppnåelse i bydelen.

3.3.1 Framskaffe flere egnede boliger til vanskeligstilte

Vi har inntrykk av at det å framskaffe flere egnede boliger til vanskeligstilte, har vært et satsingsområde bydel Grorud har arbeidet mye med. Oslo kommune har kjøpt et stort antall utleieboliger fra OBOS, fordelt over flere bydeler. Av disse kommer to boligblokker med 24-30 leiligheter på Kalbakken bydelen til gode. Boenhetene blir gradvis tilgjengelige for bydelen etter hvert som de nåværende beboernes leiekontrakter går ut. Det er ennå ikke bestemt hvem som skal tildeles bolig her, om man skal ha en baseleilighet i en egen oppgang for beboere som behøver booppfølging, eller om tildelingen skal tilkomme en ”vanlig kommunal utleieportefølje”. Det er dermed usikkert når og hvordan disse blokkene på Kalbakken vil komme bydelens målgruppe(r) til gode. Informantene betegner det som en utfordring å få tilgang til flere boliger. Den største utfordringen er å få til bygging, derfor uttrykker informantene at de er glade for ”OBOS-kjøpet”. Bydelen arbeider kontinuerlig med å finne muligheter for å bygge, og for å frigjøre boliger og gjøre den kommunale boligmassen mer fleksibel.

Bydelen har også fått til å etablere treningsbolig for ungdom fra 18-24 (opp til 30 år), som ses som et spennende prosjekt. Målgruppa er ungdom i sysselsettingstiltak, som har problemer

med å mestre sin bosituasjon. Dette bokollektivet blir kalt et ”Ungbo pilotprosjekt for Groruddalen”³⁵. Tre ungdommer har blitt bosatt i et kollektiv på Ammerud gjennom prosjektet. Ungdommene får tett oppfølging, blant annet i forhold til psykisk helse. Vi kommer mer detaljert tilbake til dette i delkapitlet om individuell oppfølging, siden dette prosjektet hører inn under flere satsingsområder.

Bydelen har også vært opptatt av å få på plass en funksjonell sammensetning av Boligmøtet (ved tildeling av kommunal bolig), med de riktige og mest kompetente menneskene som kjenner brukerne og kan definere behovene. Metodikken ble revurdert, og det ble bestemt at Psykisk helse skulle få en større og mer permanent plass i Boligmøtet.

Å kunne tilby boliger er sentralt for å kunne ha håp om å realisere målene i den boligsosiale satsingen. Samtidig, peker en av informantene på, er dette den største utfordringen i arbeidet. En del av utfordringen er, som tidligere nevnt, de langvarige planprosessene som gjør at det ofte tar lang tid fra ide til realitet. Bydelen forsøkt å løse utfordringen med å framskaffe flere egnede boliger på flere måter. De har for eksempel arbeidet med å forhandle mulighetene for justering/endring av boligmassens sammensetning i bydelen, i samspill med Boligbygg og EST.

Et annet virkemiddel har vært en grundig boligbehovsvurdering/kartlegging foretatt i 2012, med en framskrivning av boligbehovene. Kartleggingen ble inkludert i boligbehovsplanen i 2013. Det tydeligste behovet i bydelene viste seg å være for flere differensierte boliger, der mennesker med ROP-lidelse hadde størst behov for egnede boliger. Samtidig måtte det tas hensyn til kostnader ved henholdsvis spredte boliger og samlokaliserte boliger. Arveset gård med sine samlokaliserte boenheter og tette oppfølging ble ett av resultatene av dette arbeidet, mens andre prosjekter er under planlegging, for eksempel Flexboløsninger.

Bydelen er opptatt av å spre de kommunale boligene, så langt det er praktisk mulig. Romsås og Ammerud er områder der bydelen forsøker å unngå etablering av nye kommunale boliger.

³⁵ Prosjektet utføres ikke i samarbeid med Ungbo, men etter inspirasjon fra Ungbos arbeidsmodell.

Kommunens kjøp av OBOS-boliger på Kalbakken blir framstilt av informantene som et skritt i positiv retning, siden boligene ligger i et område der det ikke bor så mange vanskeligstilte. Blokkene på Kalbakken inneholder en del toromsleiligheter, noe bydelen har behov for å kunne tilby flere av. Et nytt dilemma som kan vise seg, er imidlertid om det blir for mange vanskeligstilte på ett område etter hvert som bydelen begynner å tildele leiligheter her. Det er ingen enkle løsninger på denne utfordringen. En mulig løsning i noen tilfeller er tildeling av startlån, noe vi kommer tilbake til i neste delkapittel om økonomiske virkemidler.

Større spredning av kommunale boliger har nå kommet inn i prinsippprogrammer, handlingsplan og styringssignaler. Men det tar lang tid å endre på sammensetningen av boligmassen, og som vi ser er arbeidet med spredning utfordrende og fullt av dilemmaer, også i relasjon til ressursbruk i oppfølging. Mange har behov for kommunal bolig og tjenester, derfor blir det utfordrende å skaffe mange boliger samtidig som boligene skal ligge spredt. Et virkemiddel for å nå målet kan være større utnyttelse av tiprosentregelen i borettslag. Dette er også et verdispørsmål i forhold til bomiljøet i borettslagene, og det faktum at borettslagene ikke alltid er positive til tiprosentregelen.

Spredning av kommunale boliger er, ifølge en informant, en utfordring som ikke kan løses av bydelen alene. Det er et politisk spørsmål, og bydelene i Oslo er ikke autonome, slik en kommune er, selv om de har flere innbyggere enn mange norske kommuner. Myndigheten til å realisere målet her, ligger i et skjæringspunkt mellom bydelen, etatene og foretakene. Det handler også om møtet mellom det ordinære boligmarkedet/selvstendige markedsmekanismer og det kommunale feltet. Et godt samarbeid med private entreprenører er viktig, og utfordrende. Det er et koordineringsspørsmål.

Arbeid i forhold til det ordinære boligmarkedet handler i stor grad om det å forholde seg til private utleiery. Også i bydel Grorud er det utfordringer med useriøse utleiery, selv om informantene mener de største spekulantene ikke holder til her. Bydelen har et bevisst forhold til dette. Det hender innimellom at bydelen får tilbud om å leie mange leiligheter i en privateid blokk, til en høy pris. Er prisen for høy, takker bydelen nei selv om det kan være mange i bydelen som har behov for bolig. De kommuniserer også

til andre bydeler om hvilke adresser de bør unngå å bruke om det skulle komme tilbud om det. Bydelen har likevel en målsetning om å ta i bruk private leieboliger når det er mulig. I disse tilfellene når private leieboliger framskaffes, er bydelen opptatt av å sjekke boligens standard i forhold til prisnivå i samarbeid med den potensielle nye beboeren. Bydelen har ansatt en eiendomsmegler i NAV som følger leiemarkedet tett. Bydelen mener det er behov for eiendomsmeglerkompetanse i framskafferrollen, med hensyn til å kunne forstå leiemarkedet og ha kjennskap til forhandlings-teknikk. Dette har gitt gode resultater på framskaffelse, ifølge informantene.

Vanskeligstilte får også tilbud om "boligskole" (Boligsøk) der de får lære hva de skal se etter, hvordan oppføre seg på visning, gode forhandlingsteknikker i forhold til leiekontrakt og så videre. NAV på sin side bidrar med husleiegarantier. Også her kommer et dilemma fram i relasjon til å hjelpe folk i målgruppa til å klare seg selv på det private markedet, eller å innsluse dem i kommunale boliger, som skal være midlertidige.

Når det gjelder bruken av midlertidig botilbud, jobber bydelen mye med å begrense denne. Booppfølgerne i bydelen besøker ukentlig beboere i midlertidig botilbud for å følge med på situasjonen. Bydelen er opptatt av kvalitetssikringen av stedene og av å ha oversikt over hvor lenge folk bor, særlig barnefamilier. Det kreves ofte stor innsats for å få noen av disse beboerne inn i en fast bosituasjon. En viktig del av programarbeidet, ifølge en informant, bør være det å ikke "slippe" brukerne, særlig i sårbare overgangssituasjoner.

Bydelen har omorganisert det boligsosiale arbeidet i løpet av programperioden etter en bred gjennomgang. Booppfølging og boligforvaltning er nå samlet i en egen avdeling. "Brukerreiser" og og brukervedvirkning har fått stort fokus i arbeidet. Man stiller seg spørsmålene når man blir kjent med en ny bruker, som for eksempel bor i midlertidig botilbud/døgnovernatting: - *Hvor er brukeren, og hvor skal han? Hva er våre synspunkter, og hva er brukeren synspunkter og behov?* Målet er å skape en boligkarriere når personen kommer inn i systemet. Ett aspekt her er at bydelen innser at noen personer skal få mulighet til å bo "i fred", der for eksempel langvarig opphold på et bo- og rehabiliteringstilbud er det beste for denne brukeren. Andre jobbes tett med for å få personen

videre i systemet, der målet er en selvstendig og varig bosituasjon, for eksempel med startlån, om dette ses som en reell mulighet for brukeren. Om flere kommunale boliger frigjøres på denne måten, frigjøres boliger til dem som bor i midlertidig botilbud og som er i målgruppa for kommunal bolig. Selv om det er behov for flere kommunale boliger, er ikke løsningen en stadig økning av antall boliger, ifølge en informant. Større sirkulasjon i boligene kan være et vel så viktig virkemiddel for å få flere ut av midlertidig botilbud. Samtidig har man i bakhodet at noen har behov for å bo i kommunal bolig livet ut. Vi kommer tilbake til den nye boligavdelingen i delkapittelet om utvikling av individuell booppfølging.

Når det gjelder samarbeid mellom bydelene for et bedre tilpasset botilbud, er det også her Arveset gård som blir nevnt som et godt eksempel på slikt samarbeid. Her har bydelene gjennom en KVVU definert et felles behov og blitt enige om et tilbud på tvers for de aller mest vanskeligstilte og vanskelig plasserbare brukerne. Arveset gård blir sett på som en god begynnelse på denne typen samarbeid. Ifølge en informant var det en ”lang og kronglete vei” for å finne en god styringsstruktur og å bestemme hvilken målgruppe som skulle inn. Man endte opp med en modell der bydel Alna er ”vert” og hver bydel kjøpte 3-4 leiligheter. Hver bydel (NAV) følger opp ”sine” beboere. Det har likevel vært noen ”barnesykdommer” i oppstarten av gården, ifølge en informant. Også i intervju samtaler i de andre Groruddalsbydelene kommer det fram at det er blandede syn på hvor vellykket prosjektet har vært til nå. En utfordring har vært at mange beboerne kom til Arveset samtidig, med de utfordringer det innebærer for beboere og ansatte.³⁶ Beboerne hadde lite boerfaring, noen var utagerende og beboerne kjente ikke hverandre. Dette skapte noen utfordringer som har tatt tid å løse. En informant i bydelen framholdt at:

Kanskje kunne vi forutsett det, kanskje kunne vi foretatt en risikoanalyse. Man må likevel vokte seg for si at dette ikke var vellykket. Vi må vite hva vi gjør, og høste erfaringer. Samarbeidet fungerer veldig bra nå. Vi blir enige og er på vei i samme retning.

³⁶ Våren 2015 er ennå ikke alle plassene på Arveset gård tatt i bruk. Dette på grunn av den krevende målgruppen og behovet for å øke antallet beboere sakte.

Det ligger også innenfor satsingsområdet at Groruddalsbydelene skal samarbeide for bedre utnytting av boligmassen. I praksis har dette ikke vært særlig aktuelt i bydelen; ”vi har ikke mer enn vi trenger selv”, sier en informant. ”Det har ikke vært så mye diskusjon om det. Vi har klart oss med det vi har, og de andre trenger det *de* har.” Samtidig diskuteres mulighetene, om de skulle oppstå. Bydelen er åpen for samarbeid med andre bydeler. En årsak til det begrensede samarbeidet er, ifølge en annen informant, redsel for å ”eksportere” sosialklienter og vanskeligstilte til hverandre, ”og noen sitter igjen med Svarteper”. Hver bydel har nok med sine egne, der de alle forsøker å begrense opphopninger av vanskeligstilte i utsatte bomiljøer. Bydelen er selv åpen for å ta imot beboere fra andre bydeler, ”men helst ikke”. Bydelen er mer opptatt av å arbeide for en god sammensetning av boliger og beboere enn å ”kvitte seg med problemer”. I dette ligger at mennesker i utgangspunktet kan og vil flytte både til og fra bydelen. Noen kommer flyttende fra vestkanten med startlån. Andre vanskeligstilte flytter kanskje til et rimeligere bosted lenger borte fra sentrum eller i en nabokommune. Man skal være forsiktig med å bruke ord som ”import og eksport” om menneskers flyttemønstre, framholder en informant. Utfordringen og målet er, ifølge informanten, å løfte hele bydelen og skape et mer variert bomiljø der mange ulike typer mennesker kan bo. Dette kan være med på å motvirke segregasjon i boområdene. Arbeid med spesifikke boområder kommer vi nærmere inn på i delkapitlet om bomiljøarbeid i utsatte områder.

Når det gjelder samarbeidet med Boligbygg, framstiller informantene Boligbygg som en viktig og dyktig samarbeidspartner. Bydelen har hatt et tett samarbeid med Boligbygg i forbindelse med KVVU-er for å utvikle nye botilbud. Samtidig framholder informantene at samarbeidet var godt også før programsatsingen. ”Det har aldri vært problematisk” forteller en informant. Dialogen og samarbeidet har imidlertid blitt tettere under programperioden. Tidligere foregikk samarbeidet mer på enkeltsaker, men i programperioden mer på systemnivå i form av KVVU-er, ifølge en informant. ”Vi behøver ikke være enige, men dialogen gir muligheter”, sier en informant. Vi har inntrykk av at informantene er fornøyde med samarbeidet med Boligbygg. Samarbeidet beskrives av en informant som et med faglig tyngde og gjensidig balanse i rollene, der Boligbygg framstår som

framtidrettet og åpen for å endre egen utvikling. Boligbygg beskrives som kommunens fremste ekspert på boligforvaltning i form av kjøp, salg og reinvestering. Dialogen framstilles som åpen, energisk og entusiastisk.

En utfordring kan likevel være det at partene må forholde seg til en investeringspott vedtatt sentralt. Kostnadseffektivitet er et imperativ som står i høysetet fra sentralt hold. Bydelen og Boligbygg kan dermed ha ulike utgangspunkt og interesser som kan påvirke samarbeidsmulighetene i praksis. En beslektet problemstilling kan være timing; der bydelen har blitt pålagt å sette i gang et prosjekt etter å ha definert et behov, men midlene i investeringspotten lar vente på seg. Slik kan samarbeidet bli en noe komplisert ”dans” som krever god koordinering mellom bydelen, Oslo kommune sentralt og Boligbygg.

En informant framstilte det som problematisk at bydelenes Boso-arbeid i stor grad har fått ”tildelt” definerte fellesmål som er styrt sentralt i Oslo kommune³⁷. Bydelen har også en egen handlingsplan, men mye tid går til sentral virksomhet. Dette kan være et godt bidrag til generell boligpolitikk i kommunen, men kan også gi mindre muligheter for å påvirke egen måte å arbeide selvstendig lokalt.

3.3.2 Bedre utnyttelse av tilgjengelige boligvirkemidler

Bydelen har opprettholdt målet om bedre utnyttelse av tilgjengelige boligvirkemidler, for eksempel ved mer utstrakt bruk av startlån og tilskudd. Men målet er ikke nådd, ifølge informantene. En informant framholder:

Målet er ikke nådd, men det er nå en betydelig økt bevissthet omkring innholdet i målet. Vi har tatt grep for å utvikle en ny praksis. Det øker sannsynligheten for bedre oppnåelse.

Bydelen har vært opptatt av å utvikle en mer helhetlig tilnærming rundt boligsosialt arbeid. Dette konkretiseres i den nevnte nyopprettede boligseksjonen i NAV.

³⁷ For ordens skyld: Målene og satsingsområdene i Boso er definert i samarbeid mellom de fire bydelene og EST.

Bydelen har arbeidet med utvikling av prosedyrer på tildeling og en mer hensiktsmessig tildeling av boliger. Dette fungerte ikke godt nok tidligere, ifølge en informant. En viktig del av den nye organiseringen er ment å gjøre det enklere å ta ting ”på sparket”, med minst mulig firkanta vedtaksprosedyrer. Dette skal komme brukerne til gode. For eksempel skal man ikke lenger være avhengig av å vente på et vedtak om booppfølging mens man ser at en bruker har problemer som eskalerer. Den nye modellen er nå under utprøving, etter halvannet års planlegging. Den nye løsningen skal prøves ut i to år. Under prøveperioden vil styringsgruppa være opptatt av å se på effekter av den nye samordningsmodellen, særlig med blick på kvaliteten på oppfølgingsarbeidet og på gjennomstrømming i de kommunale boligene.

Mange ser på kommunal bolig som en ”endestasjon”. Men en slik bolig skal ifølge en informant heller være *starten* på en boligkarriere, slik vi også nevnte i forrige delkapittel. En viktig del av å nå målet om bedre utnyttelse av boligvirkemidlene vil dermed være å definere brukernes behov og muligheter for å komme videre ut i egen bolig, og lage en struktur rundt disse som kan føre/hjelpe beboerne videre, for eksempel ved hjelp av økonomiske virkemidler fra Husbanken.

Bydelen har som nevnt lagt stor vekt på god utnyttelse og bruk av for eksempel startlån og tilskudd i programperioden. De har også deltatt i et samarbeidsprosjekt over bydelsgrensene i forhold til startlån og bruk av lengre nedbetalingstid, særlig for å hjelpe store barnefamilier fra leie til eie. Bydelen har imidlertid ikke hatt særlige utfordringer med store barnefamilier. I arbeidet med økonomiske virkemidler har bydelen tatt i bruk et beregningsverktøy utviklet av Husbanken for å beregne husstanders reelle inntekter og utgifter. Bydelen følger den nye forskriften fra Husbanken om at startlån kun skal tildeles de mest vanskeligstilte. I arbeidet er de opptatt av å heve kompetansen blant de ansatte om mulighetene i bruken av økonomiske virkemidler.

Ifølge informantene har det ikke blitt lagt særlig vekt på dialog med nabokommuner på dette feltet, bortsett fra noe dialog med andre Boso-kommuner.

3.3.3 Utvikle individuell oppfølging i bolig

Bydelen har opprettholdt målsetningen om å utvikle individuell oppfølging i bolig. Opprettelsen av den tidligere nevnte boligavdelingen (1.2.2015) ses som et viktig verktøy for å nå dette målet. Avdelingen har fått navnet *Avdeling for boligvirkemidler og fleksible oppfølgingstjenester*. 15 ansatte innenfor booppfølging og rusfeltet spredt på flere avdelinger ble samlet her. I tillegg har nye stillinger blitt opprettet, blant annet en boligframskaffer. Avdelingen består av to team. *Team boligvirkemidler* består av åtte ansatte; førstekonsulenter som behandler startlån, bostøtte, utbedringstilskudd etc., en konsulent som tildeler kommunale boliger, samt en boligframskaffer og ruskonsulenter. *Team fleksible oppfølgingstjenester* består av ni ansatte (inkludert teamleder) som arbeider med individuell booppfølging.

Med den nye avdelingen og organiseringen har bydelen oppnådd et delmål på veien til full måloppnåelse når det gjelder utvikling av oppfølgingstjenesten, ifølge informantene. Ifølge en av informantene var det tidligere en ”faglig krig” mellom booppfølgerne i psykiaritjenesten og booppfølgerne på NAV. Med samordningen er målet en større treffsikkerhet i tildeling av riktig tjeneste til riktig person, der tildelingen tidligere har vært noe tilfeldig og dårlig samordnet. Det var nødvendig å bryte terskelen for samarbeid og få til en mer ”flytende” kontakt med mindre konkurransetenkning mellom de to oppfølgingsteamene, ifølge en informant. Det ble arrangert fagdager og samlinger med temaer som gikk på tvers av de to teamenes faglige arbeidsmåter, for å finne møtepunktene. Målet var å bidra til at de ulike booppfølgerne skulle finne en felles plattform ”via kunnskapsveien” for i siste instans å kunne arbeide tverrfaglig med å motivere folk i målgruppa til å mestre det å bo. Neste steg for de ansatte ble en omstillingsprosess der alle ble samlet i samme avdeling. Planen er at den nye avdelingen skal gi en helhetlig koordinering av det boligsosiale arbeidet, med vekt på oppfølging i et eget team. Målet er at teamet skal være både stabilt, ambulerende og innovativt. Ifølge en informant er den nye avdelingen kanskje ikke et direkte bosoprojekt selv om endringen kom under programsatsingen.

Et prosjekt som er direkte Bosorelatert, er *Hygieneteamet* som skal forebygge utkastelser gjennom tett oppfølging og praktisk bistand

og hjelp i husstander der (mangel på) hygiene skaper problemer for beboeren og/eller naboene. Arbeidet med slike husstander var tidligere ikke godt nok koordinert. Bydelen utviklet en ny modell for å møte utfordringen. Modellen inkluderer for eksempel kvalitetssikring, handlingsplan mot veggdyr, og framgangsmåte ved anskaffelse av saneringstjenester. Modellen har senere blitt tatt inn av Folkehelseinstituttet som anbefalt modell. Prosjektet har hatt god framdrift og viser lovende resultater. Bydelen har gått inn i nettverk med andre bydeler, for eksempel Stovner og Grünerløkka med sin modell for hygieneteam. Planen er at hygieneteamets arbeid skal implementeres i linja. Hygieneteamet kommer vi også tilbake til i delkapittelet om bydel Stovner.

En annen gren av arbeidet med individuell oppfølging er de tidligere nevnte ungdomsboligene. Denne satsingen hører inn under både satsingsområde 1 og 3, og blir derfor nevnt i begge delkapitlene her. Bydelen hadde en tilgjengelig bolig på Ammerud som kunne brukes til tilpassede egnede boliger for ungdom i form av et bokollektiv med tett oppfølging. Her så bydelen en mulighet for å hjelpe noen vanskeligstilte ungdommer til å lære å bo med et skreddersydd oppfølgingstilbud som omfattet både bolig (lære å bo), arbeid og helse, som en triangelmodell. Det ble nedsatt en arbeidsgruppe. Ungdommer ble håndplukket; de skulle ikke være så vanskeligstilte at prosjektet ble for vanskelig å realisere. Ungdommene ble bosatt fra våren 2013, og deltagelse i sysselsettings og/eller skolegangstiltak var forpliktende. Gruppen av ungdommer ble sammensatt i forhold til hvem som var egnet til å bo sammen. Ungdommene ble involvert i å ”skape boligen” gjennom at de deltok i oppussingen. Ifølge en informant var dette prosjektet en egenutviklet modell, en ny måte å tildele bolig til en spesifikk målgruppe på. Boligen er klausulert til denne typen kollektiv. Bydelen ønsker å implementere konseptet som en del av tildelingspraksisen i linja, særlig for ungdom.

Har booppfølgingen blitt en fast del av tjenestetilbudet i bydelen, slik meningen har vært i Bososatsingen? Vårt inntrykk er at bydel Grorud i alle fall har arbeidet målrettet med å rendyrke oppfølging som et eget tilbud i linja. Det er nå utarbeidet prosedyrer som skal sikre at oppfølgingsbehov blir kartlagt og at de som har behov skal få tilbud om booppfølging. Problemene tidligere gikk ut på at oppfølgerne ”løp etter hverandre. Det kunne være tre ansatte fra forskjellige instanser inne hos en bruker på en dag”.

Oppfølgingsarbeidet var fragmentert, med ulike fagsystemer som ikke snakket med hverandre. Det ble mye dobbeltarbeid, og ekstra belastning for brukerne. Med den nye avdelingsmodellen er det meningen at dette arbeidet skal være en fast og tydelig del av organisasjonen der man unngår denne fragmenteringen. Tiden vil vise hvordan den nye organiseringen fungerer. I skrivende stund er det for tidlig å si om det må flere endringer til for en god organisering av booppfølgingen og det boligsosiale arbeidet i bydelen.

3.3.4 Bomiljøarbeid i utsatte områder

Bydelen har opprettholdt målet om å drive bomiljøarbeid i utsatte områder. I bydel Grorud har samarbeidet og samhandlingen mellom Boso og Områdeløft vært særlig tett. Ansatte på de to områdene har hatt samlokalisert åpen kontorløsning. Det medfører samtidig at det kan være særlig vanskelig å skille mellom hva som er Boso og hva som er Områdeløft i bydel Grorud. Informantene framholdt at de som regel ikke vet hva som er Boso og hva som er Områdeløft på dette satsingsområdet. Det vil derfor også vise seg i vår framstilling av arbeidet. Vårt inntrykk er at samlokaliseringen er et bevisst valg; at samarbeidet skal skape gjensidige synergieffekter. ”Bakdelen” kan være at måloppnåelsen ikke så lett kan telles og måles i en evalueringsrapport.

En viktig del av bomiljøarbeidet har vært dialog og samarbeid med borettslag i utsatte nabolag, for eksempel på Ammerud og på Romsås. Målet er og har vært å sette borettslagene og nabolagene i stand til selv å ta tak i utfordringene; å unngå en ”ovenfra og ned”-tilnærming.

Men hva er Områdeløft og hva er Boso? Kanskje kan man nærme seg svaret ved å si at Boso har lagt større vekt på arbeid for å bistå individer, for eksempel gjennom hygieneteamet. En informant framholder likevel at Boso har vært noe mer ”tilbakeholden” i bomiljøarbeid, fordi Områdeløft har engasjert seg sterkt på feltet når det gjelder brede nabolags- og bomiljøsatsinger, for eksempel i transittområder som Ammerud og Romsås.³⁸ Men samtidig vil hygieneteamets arbeid kunne påvirke trivselen i et nabolag. Fysisk

³⁸ Denne ansvars- og arbeidsfordelingen er i tråd med føringene i Husbankens tildelingsbrev til Byrådsavdelingen for eldre og sosiale tjenester.

utilfredsstillende boforhold er en utfordring både for beboeren og for naboene, noe som påvirker bomiljøet på flere enn de rent fysiske måtene. Lukt og skadedyr kan være tegn på fysisk utilfredsstillende boforhold (i tillegg til hygienemessige helseproblemer hos beboeren selv), men det påvirker sannsynligvis trivsel og bomiljø på flere måter for beboer og nabolag. Her kreves en god, systematisk samhandling mellom tjenestene i bydelen, borettslagene og Boligbygg. Vi har inntrykk av at Bososatsingen har gjort denne typen koordinert hygienearbeid lettere å gjennomføre.

En informant trekker fram et eksempel på godt bomiljøarbeid i bydelen. To borettslag på Ammerud som i utgangspunktet ikke ønsket innblanding fra det offentlige, fikk problemer med barn og unge som var mye ute og lagde bråk og uro i området. Det utviklet seg til en slags krig mellom borettslagene. Situasjonen ble så uholdbar at borettslagene kom til bydelen og ba om hjelp. Slik kom bydelen i posisjon til å hjelpe. Men metoden bestod i å hjelpe beboerne til selv å ta ansvar for å skape et bedre bomiljø. Det ble opprettet to ungdomskomiteer i borettslagene, og det ble lagt til rette for økt engasjement blant de unge og dialog mellom komiteene. Bydelen har bidratt gjennom ulike kurstilbud, aktivitetsskole, og formidling av lønna arbeid til ungdom i området. Ifølge en informant i bydelen har dette fungert veldig godt, og representanter for borettslagene får nå rådgiveroppdrag i andre borettslag i bydelen som behøver assistanse. Informanten mener tiltakene har bidratt til et tryggere bomiljø, og forebygging av rasisme og radikalisering i området. Det mest kraftfulle, ifølge informanten, er det at beboerne selv har gjort jobben selv om bydelen har lagt til rette. Det kan føre til at endringene blir mer bærekraftige og levende blant beboerne, når de selv har en opplevelse av eierskap i nabolagsarbeidet; endringsarbeid som går ”nedenfra og opp”.

En del av bomiljøetsatsingen handler om å arbeide for en mer blandet beboersammensetning i områder der det bor mange vanskeligstilte. Dette gjøres ved å legge til rette for at det også bygges boliger som er attraktive for ”veletablerte og ressurssterke”. En positiv erfaring som trekkes fram er et område på Apalløkka. Her var det planlagt bygging av store blokker med mange små leiligheter. Disse boligene ville muligens tiltrukket seg flere vanskeligstilte. Bydelen fikk gjennomslag for en nedskalering til

rekkehusområde. Rekkehusene ble raskt solgt. Her bor det flest norsk-etniske, men med noen flerkulturelle innslag, ifølge en informant. Dette kan bidra til en mer balansert beboersammensetning i området, og motvirke ytterligere segregering³⁹. Slike grep har vært et tema som det har vært jobbet mye med innenfor både Bososatsingen og Områdeløft i bydelen, ifølge en informant. Ved å legge til rette for en blandet beboersammensetning kan man også jobbe fram gode og trygge sosiale strukturer i områdene der det er godt for alle å vokse opp og bo, ifølge informanten.

3.3.5 Kompetanse, læring og utvikling av ny kunnskap på feltet

Målsettingen om kompetanseheving, læring og ny kunnskap på feltet, er opprettholdt i bydelen. Det hersker imidlertid en usikkerhet blant informantene om hvorvidt målet er nådd og om hvordan målsettingen er konkretisert i Bososatsingen.

En av de største utfordringene på dette området er forankringen og senere implementeringen av programmet eller et prosjekt inn i linja, ifølge en av informantene. En del av utfordringen er ”travle tjenester og driftsområder som skal ta imot det nye”. Denne informanten er opptatt av at ”forankringen må begynne fra dag en; for å sikre en modning og organisk absorbering av merverdien av prosjektene, og deretter implementering”⁴⁰. Dette har imidlertid vært en utfordring i bydelen. Samtidig er det rimelig å anta at dette ikke er unikt for bydel Grorud.

Målet er delvis nådd, ifølge en informant, i form av at bydelen og tjenestene har et annet og mer tydelig fokus på bolig, med mer entusiasme blant de ansatte, og der feltet boligsosialt arbeid har blitt løftet opp på en annen måte enn tidligere. Dette gjelder særlig viktigheten av det å bo, og det å få oppfølging i bolig:

Før var det del av noe man holdt på med; litt i psykiatrien, litt på NAV... Nå har det en helt annen status i arbeidet. Før var bolig mer noe som kom i tillegg. Men et trygt sted å bo, det er mye mer

³⁹ Se også Kvinge m.fl. (2012)

⁴⁰ Dette blir også framholdt i bydelens handlingsplan for 2014.

grunnleggende. Sånn sett er målet oppnådd. Men det kunne også vært gjort bedre.

Opprettelsen av den nye bolig- og oppfølgingsavdelingen blir trukket fram som et viktig verktøy også på dette satsingsområdet. Avdelingen skal være med på å gi ny kunnskap om mer effektive og treffsikre tjenester som sikrer samhandling og dialog før beslutninger blir fattet. Dette skal skje gjennom felles evaluering av avdelingen framover, med eventuelle justeringer på grunnlag av disse. Et Boso-prosjekt har blitt opprettet i relasjon til dette. Man ønsker å sikre at organisasjonen kan innovere videre på grunnlag av ervervet kunnskap. Derfor har bydelen opprettet *Tjenstedesignprosjektet*, som igangsettes i juni 2015. Målet er å bruke verktøy man har utviklet, og som har fungert, på andre områder i organisasjonen. Problemstillingen for dette prosjektet er:

For at flere brukere skal kunne skaffe egen bolig, og bydelen skal sikre gjennomstrømning i kommunal boligmasse; hvordan kan bydelen jobbe for å bygge opp under brukernes boligkarriere på bedre måter enn i dag?

Også i bydel Grorud har det blitt arrangert fagdager og kompetansehevende kurs i for eksempel motiverende intervjueteknikk (Motivational Interview), tjenstedesign og prosjektarbeid i praksis. Bydelen har invitert andre fagpersoner inn, og ansatte i bydelen har deltatt på eksterne kurs og fagsamlinger, for eksempel i regi av Husbanken og Velferdsetaten.

Det er ikke en selvfølge at en organisasjon endrer seg i løpet av en slik satsing, sier en informant. Det krever innsats og vilje sammen med god koordinering, der man ikke mister retningen og målsettingene av syne. En del av dette handler om å lære av erfaringene og å makte å ta erfaringene inn i det videre arbeidet. ”Det offentlige har ikke samme konkurranse som det private. Det å skape gode eksempler i arbeidet gir konkurranse og inspirasjon.” ”Konkurransen” og dermed eventuelt framskrittene, kan komme gjennom å lære om og la seg inspirere av andres arbeid og ønske å få til noe lignende eller kanskje enda bedre, for eksempel bedre enn andre kommuner eller andre tjenester i andre bydeler eller innenfor bydelen. Sandnes kommune blir framstilt som en stor inspirasjon i det boligsosiale arbeidet etter en studietur dit.

Ulike typer møter programledelsen deltar på, blir framstilt som viktige læringsarenaer i tillegg til fagsamlinger og kurs. Eksempler på slike møter: møter med andre som arbeider med Boso i andre bydeler, årsmøter eller andre typer møter der man rapporterer om arbeidsmåter og erfaringer og tenkemåter i arbeidet. Her deltar også Husbanken og EST og bidrar med sine synspunkter og erfaringer slik at møtene ikke kun blir ”rapporteringsøvelser”. Det avholdes også andre samarbeidsmøter der det er nødvendig, for eksempel om de tidligere nevnte ungdomstreningsboligene, der man oppsummerer og utveksler erfaringer med ulike problemstillinger. Programledelsen i bydelen er opptatt av at denne typen læringsarenaer skal konsolideres og videreføres i organisasjonen.

Hvilke læringsarenaer har informantene oppfattet som mest nyttige? En informant pekte på møtene i relasjon til de nye ungdomsboligene, og de tidligere nevnte årsmøtene. Disse blir framstilt som både konkrete og visjonære. Å være med på å jobbe fram nye modeller mener informanten har vært svært lærerikt selv om det var mye uenighet på disse møtene. En annen informant peker på programsamlingene og Fou-dagene og kursing om programverktøy som særlig nyttige. Slike samlinger har gitt faglig påfyll og kunnskap om nye innovative prosjekter og nye arbeidsmåter ifølge informanten.

Når det gjelder kunnskapsutveksling mellom bydelene, ser det ut til at informantene er fornøyde med arbeidsmåten, der bydelene har arbeidet mye både sammen og parallelt. EST har koordinert jevnlig møter mellom programlederne i Groruddalsbydelene. Velferdsetaten har også hatt en rolle her. Målet er at bydelene skal være læringsagenter for hverandre. Hvorvidt kunnskapsoverføringene blir tatt inn i arbeidet og implementert, er mer usikkert på dette tidspunktet.

Å sette ord på ”taus kunnskap” er også en viktig del av kunnskapsutvekslingen. På dette området er informantene noe usikre på hvorvidt man har lyktes. Samtidig trekker informantene fram at det har vært mange gode diskusjoner, for eksempel om den nye boligavdelingen. I omstillingsprosessen og utviklingen av den nye boligavdelingen fikk programlederen i bydelen muligheten til å gjennomgå hele organisasjonen med ”forskerblikk”, og fikk dermed muligheten til å stille spørsmål som ikke vanligvis stilles:

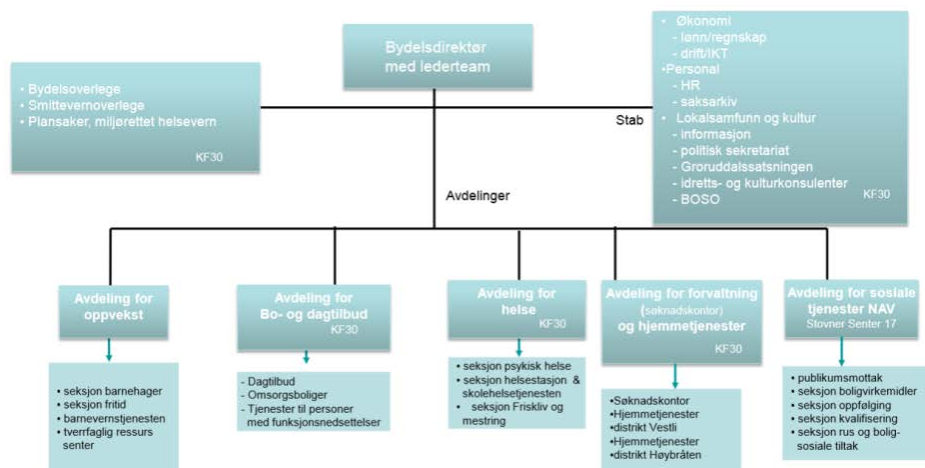
- Hvordan gjøres dette? Hva slags arbeidsmetodikk har denne tjenesten, og hvordan er den forskjellig fra metodikken i en annen tjeneste? -Hvordan tenker dere om....? –Hvorfor er *dette* viktig og ikke *dette*? Her kan taus kunnskap ha kommet mer fram i lyset, påpeker en informant. Gamle ”ubevisste vaner” innenfor arbeidsmåtene har blitt synliggjort. Slik kunne det også dannes en bro mellom ansatte, og de fikk mulighet til å snakke høyt om sine kunnskaper og ”slik gjør vi det her”-tankeganger.

3.3.6 Oppsummering Grorud

I dette delkapittelet har vi sett at bydel Grorud har gjennomgått en omfattende og selvkritisk læringsprosess som har gitt et håndfast resultat i form av en ny organisering av det boligsosiale arbeidet i en egen avdeling. Resultatet av organisering er det for tidlig å si noe om. Et annet viktig prosjekt i bydelen har vært utviklingen av *Hygieneteamet*, som også har fått ringvirkninger og læring i andre bydeler. Et tredje prosjekt som er viktig å trekke fram er arbeidet med ungdomsboligene på Ammerud, inspirert av Ungbo. Det fjerde prosjektet som trekkes fram som særskilt positivt og viktig, er *Tjenstedesignprosjektet*, som skal sikre videre konsolidering og innovasjon i organisasjonen.

3.4 Bydel Stovner

Bydel Stovner ligger øst i Groruddalen, og har nærmere 31.000 innbyggere. Her finner vi delbydeler/boområder som Vestli, Fossum, Rommen, Haugenstua, Høybråten og Stovner. Bydelsadministrasjonen er lokalisert ved Stovner senter. Det meste av det individrettede Boso-relaterte arbeidet foregår innenfor NAV Stovner. Men som vi kan se på organisasjonskartet under, kan vi finne aktører innenfor ulike deler av boligsosialt arbeid også i bydelens øvrige avdelinger.



Bydel Stovner Bosos styringsgruppe er sammensatt av følgende aktører:

- Programansvarlig
- Programleder
- Leder for Driftsavdelingen (med ansvar for fks. fysisk bomiljø og vedlikehold av boliger)
- Avdelingssjef sosiale tjenester NAV
- Avdelingssjef Bo- og dagtilbud
- Avdelingssjef Helseavdelingen
- Avdelingssjef Lokalsamfunn og kultur

I tillegg kommer egne forsterkede styringsgrupper i ulike prosjekter der det har vært hensiktsmessig, for eksempel *Prosjekt ERGO Tverrfaglighet i oppfølgingsstjenesten* og prosjekt *Stovner Senter 14-16 "Mulighetenes adresse*. Dette er prosjekter vi kommer tilbake til senere i kapitlet. De øvrige prosjektene har hatt/har en egen prosjektgruppe og prosjektleder. Prosjektene har basis i linja, og bydelen har unntaksvis hyret inn eksterne til prosjektene. Ansatte har blitt frikjøpt til prosjektarbeid for å hindre at arbeidet og kunnskapene forsvinner fra linja etter endt innsats.

3.4.1 Framskaffe flere egnede boliger til vanskeligstilte

Det er stort behov for flere egnede boliger til vanskeligstilte i bydel Stovner. Mye av arbeidet med å skaffe flere boliger har ligget i linja

i mange år, og det er ikke alltid lett å se hva som ligger i linja og hva som er Boso-arbeid, ifølge en informant. Framskaffing av boliger er en utfordrende oppgave og en målsetning bydelen ser som viktig. Bydelen har delt målgruppa inn i sju undergrupper

1. Personer på vei ut av fengsel eller institusjon
2. Flyktninger
3. Personer med alvorlig rusavhengighet og samtidig psykisk lidelse (ROP-lidelse)
4. Personer med funksjonsnedsettelse
5. Vanskeligstilt ungdom
6. Vanskeligstilte eldre
7. Lavinntektshusholdninger, herunder store barnefamilier

Gjennom å framskaffe kunnskap innenfor denne differensieringen ønsker bydelen å få bedre oversikt over hvor behovet er størst og hvilke typer boliger som er nødvendig å framskaffe, for å kunne dekke eget innmeldt behov i bydelen.

Intervjupersonene anser ikke målsetningen som nådd; ”vi har framskaffet noen boliger. Men det er langt igjen til et innhogg i forhold til å matche behovet”. Bydelen kartlegger boligbehovet årlig, men ifølge en informant er det et forbedringspotensial når det gjelder framskaffing av boliger.

- Boligframskaffelse består av flere ulike elementer. Det er boligframskaffelse gjennom:
 - Økt rullering av den kommunale boligmassen
 - Boligframskaffelse i det private boligmarkedet
 - Tilvisning
 - Innleie
 - Kjøp/salg/utbedring av eksisterende boligmasse
 - Regulere og utvikle nye tomter for utvikling

Det er likevel slik at boligframskafferer hos NAV har klart å nå måltallet på framskaffelsen av 50 boliger per år. Informanten peker

på noen dilemmaer/problemstillinger bydelen møter på dette området:

Hva gjør vi for å skaffe de boligene som trengs? Hvem skal skaffe boliger til de som har behov? Skal vi skaffe bolig til alle som har behov? Da vil omfanget av kommunale boliger øke. Vil vi det når vi ligger på gjennomsnittet i antall kommunale boliger? Hva er mange nok kommunale boliger? Hvor mange skal vi ha og hvor mange skal Oslo kommune ha? Om det skal være likt for alle, skulle noen bydeler hatt høyere belastning, før vi bygger våre nye boliger som vi egentlig trenger. Men vi har ikke vært en bremse for flere kommunale boliger i bydelen.

Også bydel Stovner trekker fram Arveset gård som en viktig del av veien mot måloppnåelse. Bydelen arbeider med å finne flere potensielle tomter og areal for lignende løsninger. Det er et klart behov for robuste småhus for noen personer i målgruppa. Bydelen har meldt inn Boligbrua som sitt prosjekt i arbeidet med å skaffe boliger til personer med sammensatte utfordringer, i bydelens KVV. Bydelen vurderer også egnede tomter for småhus til målgruppen. Inntil videre har Boligbrua høy prioritet i arbeidet på dette feltet. Boligbrua arbeider både med bomiljø og med individuelle brukere, og tilbyr tett oppfølging for beboere med rusproblemer og psykiske lidelser i Stovner Senter 14-16. En leilighet er omgjort til ”værested” med kafé, aktiviteter og oppfølging/miljøarbeid for brukerne. Boligbrua eksisterte også før programsatsingen (oppstart november 2010), men tiltaket har fått sterkt fokus og ressurstilførsler under Boso-satsingen. Det er et ønske om å gjøre Boligbrua til et permanent tiltak i bydelen etter at Boso-programmet er avsluttet.

Et annet eksempel på framskaffelse av flere egnede boliger, er 11 omsorgsboliger med tjenestebase for personer med funksjonshemming, som tidligere bodde i Stovner Senter 14-16. Disse boligene ligger i Jacobine Ryes vei. Bomiljøet i Stovner Senter 16 var vurdert som uegnet for denne gruppen. Flyttingen frigjorde boliger for andre i målgruppa i Stovner senter 16. Arbeidet med framskaffing av boliger har i perioden ikke handlet om nybygging, men om omdisponering av boliger/ beboersammensetninger med tanke på undergrupper av målgruppa, slik som i Jacobine Ryes vei.

Å arbeide for egnede boliger for ungdom, er også en del av satsingen i bydelen. Bydelen har i løpet av satsingen tidligere samarbeidet med Ungbo og andre bydeler om muligheten for å etablere Ungboleiligheter i Groruddalen. Man har ikke kommet fram til egnede løsninger på disse utfordringene. En problemstilling blant disse ungdommene er ofte trangboddhet; de bor sammen med en stor familie og det er ikke plass til dem eller ro til å gjøre skolearbeid. Det er foreslått som en idé å utvikle et hybelhus/internat med ansattbase for ungdommer i denne målgruppa. Utfordringen er å finne ut hvordan man kan finansiere et slikt tilbud? Denne gruppen ungdom har en tendens til å falle mellom flere stoler. Så lenge de formelt sett fremdeles går på skolen og bor hjemme, der foreldrene har plikt til å forsørge og betale for dem, vil verken barnevernet eller NAV sette i gang tiltak med mindre det er snakk om omsorgssvikt eller annen overtagelse, ifølge en informant. Flere av disse unge har blant annet behov for et tilpasset botilbud.

Som del av boligframskaffelsen, er bydelen opptatt av mulighetene for å få på plass tilvisningsavtaler. Det har imidlertid ikke kommet på plass noen slike avtaler i bydelen foreløpig (per mai 2015). Bydelen har også pågående KVVU-prosesser for utvikling av ulike boligløsninger.

Bydelens kommunale boliger er lokalisert på Vestli, Stovner og Haugenstua (og er tidligere trygdeboliger). I området rundt Stovner senter er det en konsentrasjon av kommunale boliger og private boliger med svært mange utleieboliger. En stor del av det boligsosiale arbeidet opp mot vanskeligstilte foregår derfor i dette boligområdet, særlig rettet mot beboerne i den kommunale blokken.

Mange av de vanskeligstilte i bydelen (ca. en fjerdedel) bor imidlertid i framleide boliger; leiligheter kjøpt opp av private i stor skala. I flere slike nabolag med mye privat framleie har det vært en del utfordringer med bomiljø og boligstandard i enkelte leiligheter, og noen av utleierne betegnes som useriøse. Et typisk eksempel er private aktører som kjøper store leiligheter for så å dele leiligheten opp i flere mindre enheter/hybler. Boligen er ikke dimensjonert for å bli delt opp i så mange enheter, og det legger press på både varmtvannsforsyning, parkering, søppelhåndtering, naboskap etc. Samtidig blir svært mange mennesker samlet i et område som

opprinnelig var ment for langt færre. Dette legger stort press på et nabolag og kan skape dårlige bomiljøer. Problemene blir enda større når mange av beboerne i de små enhetene er eller blir rekruttert til bydelens hjelpetjenester. Dette er en stor utfordring for bydelen og det er stort fokus på dialog og arbeid opp mot disse aktørene og nabolagene. De nylig foreslåtte endringene i eierseksjonsloven⁴¹ vil, om de blir vedtatt, sannsynligvis ikke gjøre dette arbeidet lettere.

Tildeling av kommunale boliger til vanskeligstilte er utfordrende når leilighetene er konsentrert i samme bygg, og grupper av vanskeligstilte med ulike behov må bo sammen. For å kompensere for dette og bidra til å bedre bomiljøet er det fokusert på å spisse den boligsosiale kompetansen og tilstedeværelsen i området. Av ressurs hensyn er det også fordeler med å bosette personer med hjelpebehov i nærheten av hverandre. Ifølge en informant er det mindre ressurskrevende og mer rasjonelt så lenge man er tungt inne med gode tjenester til beboerne, og man unngår å plassere eldre i blokkene der mange med rusproblemer bor.

Når det gjelder målsetningen om å få flere ut av midlertidige botilbud, har bydelen hatt egne prosjekter med dette formålet. Disse har ligget i linja i form av medarbeidere som jobber med særskilt utsatte, og ikke som egne Boso-prosjekter, men Boso-representanter har deltatt på prosjektgruppemøter en gang i måneden for å utveksle informasjon om status og framdrift. Målgruppen er både mennesker som bor i bydelen, og andre bostedsløse som oppholder seg i Oslo sentrum og som er ”tildelt” bydelen på bakgrunn av ordningen med tilknytting via fødselsnummer. To personer som tidligere var i gruppa av personer i midlertidige botilbud (40-50 personer), er nå bosatt på Arveset gård.

En mer aktiv bruk av Boplan er en del av arbeidet med å få flere ut av midlertidige botilbud, der beboere i denne gruppa blir forsøkt penset inn mot varig bolig gjennom en mer koordinert og oversiktlig prosess. Startlån kan i noen tilfeller være et virkemiddel, om beboeren har mulighet for å mestre det. Bruk av Boplan er en sentral del av Boso-satsingen.

⁴¹ Se Lovdata: URL <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-05-23-31> (lesedato 06.05.2015). En lovendring er våren 2015 ute på høring.

Et siste viktig virkemiddel som kan nevnes på dette feltet er arbeidet med å øke sirkulasjonen i de kommunale boligene for å frigjøre boliger til dem som bor i et midlertidig botilbud. Dette gjøres ved å kartlegge beboernes betjeningsevne, og vurdere om husstanden framdeles har behov for kommunal bolig ved kontraktens utløp, eller om en egen egnet bolig kan framskaffes ved bruk av startlån og kjøp.

Når det gjelder samarbeid mellom bydelene for et bedre tilpasset botilbud, er det også i bydel Stovner slik at Arveset gård blir pekt på som et godt eksempel på et slikt samarbeid. Fra denne bydelen er det ansatte tilknyttet Boligbrua som følger opp beboerne på Arveset. Tilbudet blir beskrevet flere andre steder i rapporten, og blir derfor ikke ytterligere beskrevet her. Bydelen samarbeider ikke i særlig grad med andre bydeler for bedre utnyttning av boligmassen, men konsentrerer seg om bosetting av "sine" i boligmassen bydelen selv disponerer.

Samarbeidet med Boligbygg blir beskrevet i positive ordelag av informantene. Særlig arbeidet med Arveset gård har vært en "lakmustest", som viste et helt nødvendig samarbeid som har fungert godt, ifølge en informant. Samarbeidet har også fungert godt, ifølge informantene, i arbeidet med Stovner senter 14-16, for eksempel gjennom et seminar og en satsing som blir kalt *Prosjekt Stovner senter 14/16: Mulighetenes adresse*. Her har blant annet Boligbygg installert et sprinklingssystem for å øke brannsikkerheten. De samarbeider også om utvikling av andre trygghetsskapende tiltak. Samtidig, som hos de andre bydelene, peker informantene på at samarbeidet var godt også før programsatsingen.

3.4.2 Bedre utnyttelse av tilgjengelige boligvirkemidler

Arbeidet for å bedre utnyttelsen av tilgjengelige boligvirkemidler, handler også i bydel Stovner om bruk av Husbankens økonomiske virkemidler som startlån, bostøtte og andre tilskudd på en helhetlig måte. Det har vært særlig sterkt fokus å kartlegge betalingsevnen og få fram personer i målgruppen for startlån. Målet har vært å sette flere i stand til å kjøpe egen bolig med startlån, og å få større gjennomstrømning i de kommunale boligene. Framdriften på dette området har ikke vært som ønsket. Kartleggingsarbeidet stoppet opp på grunn av interne omorganiseringer, der Boligkontoret gikk

fra å være en egen enhet til å være del av NAV som en egen seksjon. Den nye organiseringen vil imidlertid gjøre dette arbeidet lettere framover, ifølge en informant.

Det har vært en viss samordning mellom bydelene på dette feltet, særlig i begynnelsen av satsingen gjennom Startlånsprosjektet der bydel Stovner hadde et særskilt ansvar for gjennomføringen. Tildeling av boliger er som nevnt ikke en del av samordningsarbeidet når det gjelder bedre utnyttelse av boligvirkemidlene. Informantene er opptatt av at Groruddalsbydelene kan lære av hverandre om bruken av virkemidlene. De fire boligkontorene har hatt et eget forum for slik kunnskaps- og erfaringsutveksling.

Fenomenet ”import/eksport” av sosiale problemer mellom bydelene har vært en problemstilling for bydelen, der ”import” har vært en utfordring. De forholdsvis lave boligprisene tiltrekker folk med lavere betalingsevne. Den lave betalingsevnen henger også ofte sammen med andre problemer, slik at tilflytterne ofte har behov for økonomisk hjelp eller andre tjenester fra bydelen, ifølge en informant. Dette kan både gjelde personer som kommer flyttende med tildelt startlån, som på et senere tidspunkt kan ha behov for refinansiering, eller andre som ønsker å leie bolig.

Det har ikke vært mye dialog med nabokommuner og andre bydeler i Oslo om boligsosiale problemstillinger, ifølge informantene. Det har vært noe tilflytting fra Skedsmo, Lørenskog og Nittedal. Bydelen kan i noen tilfeller sende anmodning til nabokommuner og nabobydeler om ikke å bosette sine brukere på spesifikke uegnede adresser i bydel Stovner.

3.4.3 Utvikle individuell oppfølging i bolig

Utvikling av booppfølgingsarbeidet har vært en svært viktig del av programarbeidet i bydel Stovner. Bydelen har tatt inn over seg og hatt som utgangspunkt en anerkjennelse av at booppfølging er viktig for å lykkes i det boligsosiale arbeidet. Booppfølging er en del av det faste tjenestetilbudet, og Boso har gitt muligheter for noen prosjekter i tillegg.

En viktig del av arbeidet har handlet om tilstedeværelse i Stovner senter 14/16, og oppfølging av de mest vanskeligstilte på denne adressen. Det er opprettet en egen stilling som prosjektleder innenfor Boso, som jobber med bomiljøet og samordning av

kommunens tjenester i blokka. Tilstedeværelsen og satsingen på oppfølging i dette området består av flere tilnærminger, ifølge en av informantene:

- Økt tilstedeværelse; koordinert tjenestetilbud, trygghetsskapende tiltak og fysisk oppgradering
- Sosial booppfølging
- Bemanning i omsorgsbolig og hjemmetjeneste
- Miljøvaktmester
- Ergoterapeut som del av oppfølgingsteamet

Sammen skal disse tiltakene føre til et tryggere bomiljø og bedre mestring av bosituasjonen for individuelle brukere. For eksempel har det vist seg at den tidligere miljøvaktmesteren hadde en praktisk og dempende funksjon i bomiljøet. Det har vært igangsatt flere prosjekter med mål om utvikling av booppfølgingen. Et prosjekt som blir trukket fram som svært viktig, er *Hygieneteamet*. Bydelen hadde ganske store utfordringer med såkalte ”hygieneleiligheter”, og hadde ikke noen koordinert arbeidsmåte for å løse utfordringen. Organiseringen tidligere førte til at disse leilighetene/husstandene falt mellom flere stoler. Organiseringen ble gjennomgått, systematisert og endret, inspirert av modellen utviklet av bydel Grorud og Grünerløkka.

”Vi trenger booppfølgere, som bøyer ryggen og som gjør tingene *med* brukerne, ikke *for*”, sier en informant. Et eksempel på et scenario som kunne utspille seg: en beboer bor i en leilighet som hjelpeapparatet bokstavelig talt ikke kommer fram i, da beboeren selv ikke ønsker hjelp, om hjelperne i det hele tatt får komme inn i leiligheten. En informant poengterer imidlertid at folk har rett til å bestemme om de vil slippe noen inn i leiligheten sin.

Det var tydelig for bydelen at en annen organisering var nødvendig, en ordning med en ”meldesentral” der alle som hadde kontakt med beboeren kunne melde inn problemer, og der ansvaret for koordineringen av hjelpetiltak ble samlet. Det var nødvendig å sikre at noen kunne ”eie problemet inntil det ble løst”. Det var også behov for ansatte med kompetanse i samtale, dialog og motivasjon. I tillegg må det i hvert tilfelle avklares hvem som kan og vil betale for et slikt tiltak. Prosjekt Hygieneteam ble startet opp innenfor Bososatsingen, i samarbeid med bydel

Grorud, og der det også ble hentet erfaringer fra bydel Grünerløkka. Informantene i bydelen framstiller dette prosjektet som vellykket; et prosjekt de er fornøyde med og som har hatt gode resultater.

Et annet tiltak informantene nevner som vellykket, er *Prosjekt ERGO-Tverrfaglighet i oppfølgingstjenesten*. Dette var en del av arbeidet med å øke tverrfagligheten i oppfølgingstjenesten. Booppfølgerne har tidligere oftest vært sosionomer i NAV eller psykiatriske sykepleiere (i tidligere Enhet for psykisk helse, nå Seksjon for psykisk helse i Helseavdelingen), dermed var det å ansette en ergoterapeut for å supplere booppfølgingstjenesten et eksempel på nytenkning. En ergoterapeut arbeider med å få fram ressursene til personen, gjerne gjennom å hjelpe personen i aktivitet og til å delta på sosiale tilstelninger. Ergoterapeuten i bydelen hjalp brukere til å delta på tilstelninger i nabolaget, for eksempel på aktivitetssenteret Jesperudhuset. Det at brukerne kom seg ut, fikk en noe uventet bieffekt: mindre ensomhet hos brukerne inspirerte dem til bedre personlig hygiene og til å vaske og rydde i boligen. Slik kunne man forebygge at boligen utviklet seg til "hygieneleilighet". Prosjekt ERGO anses som vellykket. Det er likevel avsluttet per i dag, på grunn av at ergoterapeuten sluttet i jobben. Erfaringen fra prosjektet er likevel oppsummert i en egen sluttrapport og bydelen ser på muligheter for å videreutvikle dette i bydelens tjenester.

Fokus på styrking av samarbeid og koordinering har vært en viktig del av programsatsingen på booppfølging. Prosjekt Hygieneteam er et særlig tydelig eksempel på dette, med koordinering både innad i bydelen, og samarbeid med andre bydeler. Med et tverrfaglig hygieneteam sammensatt av blant annet helse og sosialtjenestene og Enhet for psykisk helse, hjemmetjenesten og andre relevante aktører ser det ut til at mulighetene er større for å kunne fange opp og hindre tilbakefall blant beboere med hygieneutfordringer. Dette kan få positive ringvirkninger for både utsatte enkeltpersoner og bomiljøer.

3.4.4 Bomiljøarbeid i utsatte områder

På dette satsingsområdet har bydel Stovner, i likhet med de andre Groruddalsbydelene, hatt et samarbeid med Områdeløft. Dette satsingsområdet henger også nært sammen med satsingsområde 3 om individuell oppfølging. Som tidligere nevnt kan god individuell

oppfølging gi positive bieffekter i bomiljøet rundt den eller de som får oppfølging. Et godt samarbeid med Områdeløft kan dermed også gi gode synergieffekter. I og rundt den tidligere nevnte blokka ved Stovner senter, der bydelen har satset på tett booppfølging, har det vært tett samarbeid mellom Boso og Områdeløft for å igangsette bomiljøtiltak og opprustning av fysisk utemiljø.

Bosomidler har også gått inn i delfinansiering av bomiljøprosjekter i Stovner sentrumsområde. Aktørene understøtter hverandre i et utfordrende område, et av de mest levekårsutsatte boområdene i landet. Det jobbes mye med aktiviteter og arrangementer og tiltak, også i samarbeid med andre aktører som det lokale idrettslaget, Vestli Velforening, Stovner Lions, Salto, politiet, privat vakselskap (for vakthold og trygghetsskapende innsats på utvalgte kvelder og helger), biblioteket og Frivillighetssentralen. Beboermedvirkning og det å få opp egenaktiviteten hos beboerne er viktig. For eksempel arrangerer NAV og beboerrådene en årlig sommerfest med ulike aktiviteter. Det har vært en satsing (i regi av Områdeløft) i ”sentergata”, og området rundt Stovnerhallen og Fossum kirke. Dette har vært et område der mange har følt seg utrygge. Arbeidet består i en kombinasjon av endring av fysisk utforming (for eksempel endring av inngangspartiet til NAV-kontoret) og arbeid der man for eksempel involverer lokale ungdommer i prosjekter og aktiviteter. Tjenestene samarbeider med beboerne i området om arrangementene slik at beboerne skal oppleve eierskap i prosjektene.

Et annet konkret eksempel på Boso-relatert bomiljøarbeid i bydelen er en kartlegging og kunnskapsinnhenting om utleieproblematikken i området. Et aspekt av denne problemstillingen er kostnadene på sosialbudsjettet når disse utleierne krever svært høy husleie som bydelen må dekke. Dette innhogget i budsjettet kan også gå ut over handlingsrommet til bydelen som kunne gått til andre hjelpetjenester og bomiljøarbeid. Kartleggingen er igangsatt og må sees i sammenheng med Regjeringens forslag til endringer i eierseksjonsloven som i løpet av året har vært ute til høring.

Utbredelsen av useriøse utleiere kan være med på å gjøre bomiljøene om til et ustabilt transittområde. Det at så mange boliger i Stovner bydel i sin tid ble gjort om til sameier, noe som gjorde spekulative boliginvesteringer lettere, er en viktig årsak til problemene så lenge boligprisene fortsetter å være lave sett i et

Oslo-perspektiv. Paradokset er, ifølge en informant, at folk i målgruppa ønsker å bo nær Stovner senter, til tross for opphøringsutfordringene det kan skape. For eksempel har forsøk på å bosette flere i områder som Haugenstua bare delvis lyktes. Det er mye gjennomtrekk av beboere i enkelte av boligene rundt Stovner senter. En del blir boende, men det ”fyller seg stadig på i den andre enden” med flere vanskeligstilte, etter hvert som folk flytter videre. Dette er en stor utfordring for bydelen. Det er også et problem som er vanskelig å løse selv om bydelen er opptatt av problemet og forsøker å løse det gjennom helhetlig bomiljøarbeid og økt tilstedeværelse.

3.4.5 Kompetanse, læring og utvikling av ny kunnskap på feltet

Programsatsingen har vært en læringsprosess hele veien. Etter hvert som ny kunnskap har kommet til, har arbeidsmåter blitt justert underveis. Det har blitt utviklet metoder og kunnskap på alle satsingsområdene, ifølge en informant. Men også i denne bydelen kommer følgende betraktning fram:

Det er vanskelig å si hvordan det ville vært uten Boso.
Men programmet har bidratt til mer fokus og læringseffekt.

Målet om å utvikle kompetanse, læring og ny kunnskap på feltet er ifølge informantene oppnådd. De ansatte har også vært med på å spre kunnskap gjennom læringsdager i Velferdsetatens og ESTs regi. Det har også blitt arrangert lokale seminarer, selv om informantene uttrykker ønske om flere slike lokale læringsarenaer, der de også kunne invitere andre relevante aktører inn for å vise hvordan de jobber. Særlig arbeidet med Stovner Senter 14-16 blir framstilt som en god læringsarena for andre aktører. Informantene mener også de har hatt god nytte av å delta på de andre Groruddalsbydelenes læringsdager.

Studieturer i Husbankens regi, og Boso Oslos seminar/studietur til Sandnes og Stavanger, blir nevnt som en særlig nyttig læringsarena. Positivt omtalt blir også de årlige boligsosiale konferansene der andre bydeler og kommuner deltar. En informant beskriver:

Alt er interessant. Det har vært interessante temaer som vært fint å lære om i andre bydeler også. De fleste

jobber med sitt lille felt i forhold til satsingsområdene. Ikke alle ser sin rolle i det store. Ting henger sammen. Noen prosjekter kan gå adskilt selv. Andre stopper opp. For eksempel Hygieneteam, uten samspill stopper det opp. Ellers blir det bare enkeltindivider som jobber parallelt til ulike tider, inn og ut av leilighetene... Boso som fagfelt har blitt veldig interessant.

Å sette ord på tause kunnskaper er også en viktig del av dette satsingsområdet, også for informantene i denne bydelen. De peker på Metodehåndboken for boligframskaffelse som et viktig eksempel på å få tause kunnskaper fram i lyset. Boligframskaffernes kunnskaper og arbeidsmåter, for eksempel hvordan være med på visninger, hvordan forhandle med utleier, hvordan fylle ut ulike skjemaer og kontrakter, mulige fallgruver i leiekontrakter osv, samlet i denne håndboken. Dette var viktig fordi det i enkelte bydeler har vært stor gjennomtrekk av ansatte på boligframskaffingsfeltet og det var viktig at nyansatte skulle slippe å starte "fra scratch". Denne håndboken kan anses som et "ektefødt barn" av Boso-satsingen, utviklet ved hjelp av Boso-midler og som et samarbeid mellom Groruddalsbydelene og Velferdsetaten, under ledelse av bydel Bjerke og Stovner.

3.4.6 Oppsummering Stovner

I dette delkapittelet har vi sett at bydel Stovner har hatt høy aktivitet i programsatsingen. Noen prosjekter og arbeidsmåter er særlig verdifulle å trekke fram som viktige i satsingen. Utvikling av modellen for økt tilstedeværelse og bomiljøarbeid i *Stovner Senter 14/16 "Mulighetenes adresse"*, er et godt eksempel på nytenkning og en viktig satsing i et svært utsatt område. Særlig Boligbrua framstår som et godt tiltak for bosetting av vanskeligstilte med sammensatte lidelser, samt oppfølgingen av bosatte på Arveset gård. Beslektet med dette er grepet med å flytte et antall funksjonshemmede fra Stovner senter til en mer egnet bolig i *Jacobine Ryes vei*. Prosjekt Hygieneteam er også et eksempel på et Bosorelatert prosjekt som kan få positive ringvirkninger framover. *Startlansprosjektet*, for eksempel med utredning av bruk av lengre nedbetalingstid og en kartlegging av mulige risikodempende tiltak, er et prosjekt vi finner i alle Groruddalsbydelene, men bydel Stovner hadde et særskilt ansvar for dette prosjektet i startfasen. Videre må *Prosjekt ERGO-*

tverrfaglighet i oppfølgingstjenesten nevnes som et viktig Boso-prosjekt, selv om det gjenstår et stykke arbeid for implementering av arbeidsmetodikken i linja. Til sist har arbeidet med *Metodehåndbok for boligframskaffere*, et rendyrka Boso-prosjekt, vært et viktig prosjekt i bydelen som et verktøy for synliggjøring av taus kunnskap og bevaring av denne for ettertiden. Bydelen vil i utviklingsprogrammets siste fase utvikle en ny Boligsosial handlingsplan som skal forankre og skissere bydelens videre satsing på det boligsosiale området, også med tanke på videre innovasjon og utvikling framover.

3.5 Velferdsetaten

Velferdsetaten (opprette 1.1.2012) har hatt og har to sentrale roller i Boligsosialt utviklingsprogram i Oslo. Den ene er funksjonen som sekretariat for de fire bydelene i programmet. I den inngår også en rolle som koordinator av felles aktiviteter. Den andre rollen eller oppgaven er å være læringsagent i Boso-programmet og på det boligsosiale feltet generelt.

Etaten hadde ingen stor rolle i 2012. I 2013 fikk etaten midler fra Husbanken til en egen stilling på området og året etter, i 2014, fikk etaten midler til nok en stilling øremerket ekstern kommunikasjon. I løpet av programperioden har Velferdsetaten iverksatt og koordinert flere prosjekter og tiltak særlig innen kompetanse og læring. Med økte ressurser ble det også klarere hva som var Boso-aktivitet og hva som var del av den ordinære aktiviteten eller et initiativ utenfor Boso (fra intervju).

Velferdsetatens rolle belyses på flere måter i rapporten. Under presenterer vi kort noen viktige prosjekter etaten har gjennomført eller hatt koordineringsansvaret for⁴².

3.5.1 Prosjekter

Boligframskaffelse: Et nettverk for boligframskaffelse ble etablert i løpet av 2013. Velferdsetaten har koordinert arbeidet i nettverket for å sikre kontinuiteten. Programbydelene er prosjekteiere og har

⁴² Evaluering av Velferdsetatens rolle i Boso inngår ikke evalueringsoppdraget. Velferdsetaten har fått en viktig rolle i løpet av programperioden, og bildet vil bli mangelfullt om vi utelater omtale av etaten.

deltatt i en arbeidsgruppe sammen med Velferdsetaten og EST. Oppgaven har omfattet å arrangere nettverksmøter og møter i arbeidsgruppen. Et mål med prosjektet var å bidra til at boligframskaffere i de ulike bydelene ble kjent med hverandre, sikre erfaringsoverføring og etablere gode etiske rutiner og holdninger. Et etisk aspekt ved boligframskaffelse er for eksempel hvorvidt man etablerer vanskeligstilte fra egen bydel i belastede boområder i andre bydeler. Av håndfaste produkter av kompetanseutvikling finner vi, som også nevnt over, i *Metodehåndbok i boligframskaffelse*, utviklet og finansiert gjennom Boso. Håndboken er et eksempel på at taus kunnskap gjøres eksplisitt og tilgjengelig for flere, samtidig som det bidrar til faglig utvikling av selve tjenesten.

Boplan: En arbeidsgruppe ledet av Velferdsetaten har utarbeidet en modell for hvordan bydelene skal tilby boplan til beboere i kommunal bolig. Boplan er et verktøy for, i samarbeid med beboer, å lage en plan for hvordan komme videre i boligkarrieren, med særlig vekt på hvordan beboeren skal komme i posisjon til å kjøpe egen bolig. Det er laget maler for planen i saksbehandlingsverktøyet GOBO, og informasjonsbrosjyrer og en veileder.

Elæring, sertifisering: Handler om å øke kunnskap om lånetildeling, siden for eksempel tildeling av startlån er mer komplisert enn i vanlig bank. Saksbehandlere får opplæring i bruk av skjønn i hvordan vurdere lån opp mot tilskudd og kunnskap om skattesystemet. Saksbehandlerne må kunne kalkulere risiko for låntakere som i utgangspunktet er vanskeligstilte på boligmarkedet⁴³.

Tilvisningsavtaler: Gjennom å inngå avtaler med utbygger/utleier får kommunen tilvisningsrett til nye boliger. Kommunen velger ut hvilke beboere som skal få tilbudet, mens bruker inngår leieavtalen direkte med utleier uten forpliktelse for kommunen.

Startlån. Velferdsetaten har laget en rapport om mulighetene for 50 års nedbetalingstid for noen vanskeligstilte på boligmarkedet, som ikke selv kan finansiere kjøp av egen bolig. I rapporten er bakgrunnen for startlånspraksis drøftet, og ulike muligheter for risikodempende tiltak for kommunen og låntakerne presentert.

⁴³ Rapport fra Velferdsetaten: E-læring og sertifisering. Rapport i forprosjekt for vurdering av e-læring og sertifiseringsordning. April 2015

Verktøy for boligsosial innovasjon utgitt av Velferdsetaten har ikke ”Boso-stempel” eller logo, men dette er utviklet i Boso. Heftet er en veileder eller verktøykasse for gjennomføring av sosiale innovasjonsprosesser og kan knyttes både til videre boligsosial satsing i Oslo kommune og til den nasjonale strategien Bolig for velferd.

Nettverk for booppfølgere. Dette nettverket er under opprettelse. Det skal være brukerstyrt; boppfølgerne skal styre det.

Kommunikasjon: Velferdsetaten har ansvar for å drifte nettsider, nyhetsbrev som handler om fore eksempel Arveset gård, framtidige konferanser og andre Bosorelaterte nyheter. Etaten har også ansvar for en Facebook-side med Boso-relevante linker og artikler, samt for å lage trykksaker om Boso.

Læringsagent: Rollen som læringsagent for alle bydeler er delvis belyst i gjennomgangen av de ulike prosjektene og aktivitetene Etaten har hatt/har ansvar for. I tillegg arrangerer etaten konferanser, temadager og kurs for alle bydelene i Oslo.

4 Målsettinger og resultater – samlet

Evalueringsoppdraget skal ta utgangspunkt i programplan og foranalysen utarbeidet av NIBR (NIBR-rapport 2011:22).

Programplanen var en viktig premissleverandør for foranalysen. Et viktig formål med foranalysene ved oppstart av programmet lokalt, var å legge et godt grunnlag for programarbeidet. Empirien i foranalysen i Oslo var i hovedsak intervjuer med ansatte og politikere i bydelene, ansatte sentralt i Oslo kommune og i Husbanken. Videre inngikk en del dokumenter både fra bydelsnivå, kommunalt og nasjonalt nivå. Empirien viste at bydelene hadde godt grep om hvor skoen trykket. Flere så de udekkede behovene og utfordringene i bydelene. Deltakelse i Boso ble sett på som en god mulighet til å gjøre en boligsosial innsats.

Bydelene i samarbeid med EST hadde utpekt fem satsingsområder (se innledningen til kapittel 3). Oppgaven til foranalysen var i stor grad å få fram den kunnskapen bydelene og andre i Oslo kommune satt med, systematisere den og beskrive handlingsrommet. Foranalysen pekte på følgende muligheter og ga noen anbefalinger til programarbeidet:

- Få en mer samordnet/felles praksis bydelene imellom i bruken av de boligøkonomiske virkemidlene og utveksle 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, forankre den faglige utviklingen sentralt i Oslo kommune og samarbeide nært med Husbanken i dette arbeidet.

- 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, særlig rundt 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 i fellesskap å etablere nye boliger for de aller mest vanskeligstilte, og eventuelt hvordan det skal iverksettes.

I det følgende vil vi drøfte målsettinger og resultater primært med utgangspunkt i survey til bydelene, supplert med empiri fra dokumenter og intervjuer. Vi trekker videre veksler på gjennomgangen av hver bydel i kapittel 3.

4.1 Målgrupper for boligsosialt arbeid

Målgruppen for det boligsosiale arbeidet er generelt sosialt og økonomisk vanskeligstilte på boligmarkedet. Utredningen *Rom for alle*⁴⁴ identifiserer tre grupper vanskeligstilte på boligmarkedet:

1. Personer med uløste boligsosiale problemer: Personer og husstander som ikke klarer å skaffe seg bolig på markedet og/eller opprettholde et tilfredsstillende boforhold, og som heller ikke har fått hjelp.
2. Personer med delvis løste boligsosiale problemer: Personer og husstander i samme situasjon som (1), og som har fått hjelp, men som likevel ikke klarer å komme seg videre.
3. Personer og husstander som har fått løst sitt boligsosiale problem: Som (1), men som har fått tilstrekkelig med hjelp.

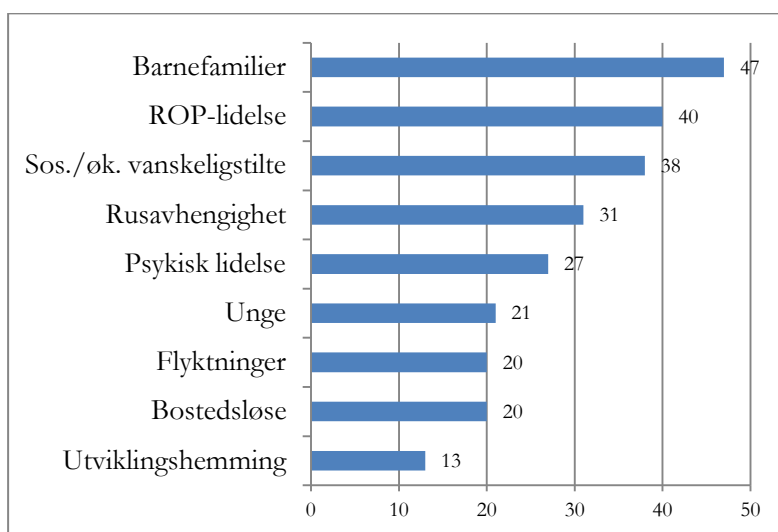
I Program- og aktivitetsplanen for Boso Oslo (og Rom for alle) spisses den boligsosiale innsatsen mot personer og husstander ikke klarer å skaffe seg og/eller opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon på egen hånd⁴⁵.

⁴⁴ NOU 2011:15, se også Meld. St. 17 (2012-2013)

⁴⁵ Program- og aktivitetsplan for: Boligsosialt utviklingsprogram i Oslo, m/ Groruddalen 2011-2016

Definisjonen rommer imidlertid flere grupper med til dels svært ulike behov. Store barnefamilier med utilfredsstillende boforhold har andre behov enn en rusmiddelavhengig, som kanskje ikke har hatt egen bolig i voksen alder. Dokumenter fra bydelene og foranalysen til Boso viser at bydelene både har ulike utfordringer og at de har satset mot litt ulike målgrupper. Resultater fra surveyen illustrerer hvordan ulike målgrupper er prioritert, eller hvem respondentene oppfatter har vært de viktigste målgruppene for det boligsosiale arbeidet i programperioden.

Figur 4.1 *De viktigste målgruppene for det boligsosiale arbeidet i programperioden. Prosent*



Figur 4.1 viser vurderingen samlet for de fire bydelene. Resultatene for hvordan hver bydel vurderer de ulike målgruppene er vist i tabeller i vedlegg 1. Vi henviser imidlertid til enkelte bydelsvise resultater her i drøftingen av funnene. Vi ser at nesten halvparten av samtlige respondenter svarer at barnefamilier er en av de viktigste målgruppene. Barnefamilier scorer høyt i alle bydelene, selv om vi finner noen forskjeller. Stovner skiller seg her markant fra de andre bydelene. Der mener 63 prosent at barnefamilier er blant de prioriterte gruppene. Stovner har blant annet hatt en innretning mot barnefamilier i private utleieboliger i belastede bomiljøer, og var videre initiativtaker til et prosjekt for å hjelpe vanskeligstilte barnefamilier inn i eiermarkedet gjennom startlån og boligtilskudd. Også en betydelig andel respondenter i de andre bydelene svarer at barnefamilier har vært prioritert.

Høy prioritering av personer med samtidig rusavhengighet og psykisk lidelse (ROP-lidelse) må antas blant annet å reflektere den felles innsatsen i bydelene for å etablere et botilbud til de aller mest utsatte personene, flere av disse har ROP-lidelse. Personer med ROP-lidelse scorer nesten like høyt som barnefamilier blant respondentene i Bydel Stovner (57 prosent). At sosialt og økonomisk vanskeligstilte kommer relativt høyt opp blant prioriterte grupper, er ikke uventet. 38 prosent av alle svarer at dette har vært en av de viktigste målgruppene. Muligens kunne man forvente at denne gruppen scoret enda høyere, siden det er en samlebetegnelse for mange av de andre gruppene. Respondentene kunne imidlertid velge maksimum tre grupper⁴⁶. Personer med rusmiddelavhengighet og personer med psykiske lidelser scorer begge lavere enn personer med ROP-lidelse. Det synes derfor å være en ganske bred forståelse av at de aller mest vanskeligstilte med både rusmiddelavhengighet og psykisk lidelse har vært en viktig målgruppe i programperioden.

En av fem respondenter oppgir at henholdsvis unge, flyktninger og bostedsløse har vært blant de viktigste målgruppene. Her finner vi også store forskjeller mellom bydelene. Vel 40 prosent i Grorud og kun fem prosent i Stovner har krysset av på unge. Svarene stemmer overens med prioriteringene i de to bydelene (fra intervjuer og dokumenter). Flyktninger oppfattes å ha hatt høyest prioritet i Alan og Bjerke (en av fire), og forholdsvis lav prioritet i Grorud.

Vi finner det interessant at kun en av fem respondenter mener at bostedsløse generelt har hatt høy prioritet. Her ser vi også store forskjeller mellom bydelene med Bjerke og Stovner som ytterpunkter. Knappt en av ti respondenter i Stovner svarer at bostedsløse har tilhørt de viktige gruppene, mens 38 prosent i Bjerke mener dette har vært en høyt prioritert målgruppe. Bjerke har et høyt antall bostedsløse og har iverksatt et eget prosjekt for å løse problemene (se kap. 3.2.4). Oslo kommunen har over mange år jobbet med å redusere tallet på bostedsløse og ligger ”godt an” på statistikken: Etter en tilnærmet halvering av tallet på bostedsløse fra 1996 til 2003 (fra første til andre nasjonale kartlegging), har andelen bostedsløse vært forholdsvis stabil. Ved kartlegging i 2012

⁴⁶ Her var det lagt inn begrensninger på tre svar i det elektroniske skjemaet, det var mulig å krysse av på færre enn tre.

hadde Oslo den relativt laveste andelen bostedsløse siden disse kartleggingene er gjennomført: 2,24 per 1000 innbyggere. Blant de fire storbyene var det bare Trondheim som hadde en lavere andel bostedsløse enn Oslo i 2012⁴⁷. Vi vil imidlertid anta at respondentene har valgt mer spesifikt i utpeking av målgrupper. Bostedsløshet forekommer ofte blant personer med rusmiddelproblemer og ROP-lidelse. Målgruppen for Arveset gård er personer med langvarig avhengighet av rusmidler og ROP-lidelse. De fleste har vært bostedsløse lenge. Figur 4.1 viser at denne gruppen scorer høyt på prioritert målgruppe.

Den aller siste søylen i figur 4.1 viser prioritering av personer med utviklingshemming. Også her peker Stovner seg ut: En av fem oppgir at gruppen har vært prioritert i det boligsosiale arbeidet i bydelen i programperioden.

Oppsummert vil vi hevde at svarene langt på vei stemmer overens med prioriteringer innfor programmet i bydelene. Funnene gjenspeiler i stor grad prioriteringen av målgrupper og aktivitet, og underbygger at programarbeidet er forholdsvis godt kjent i bydelene. Respondentgruppen er sammensatt og man må forvente ulik grad av kjennskap både til målgruppene og det boligsosiale arbeidet generelt. En betydelig andel av respondenten har likevel hatt tilstrekkelig informasjon til å kunne peke ut de viktigste målgruppene. Funnet forsterker inntrykket av at det boligsosiale arbeidet er godt forankring i bydelene.

4.2 Prioritering og måloppnåelse

Det er ofte vanskelig å finne gode indikatorer for måloppnåelse i programmer, prosjekter og andre satsinger, som iverksettes i en sosial kontekst. Som nevnt tidligere i rapporten har Oslo kommune hatt en boligsosial politikk i en årrekke. Bydelene har jobbet med boligsosiale utfordringer, og valg av satsingsområder i Boso kom som resultat av erfaringer og kunnskap om feltet både i bydelene og sentralt i kommunen. Groruddalssatsingen kommer inn som et ”forstyrrende” element i måling av resultatene. Det ble ikke, og det hadde sannsynligvis ikke latt seg gjøre å etablere en ”baseline” ved starten av programperiode og på enkelt vis målt

⁴⁷ Dyb og Johannessen (2013)

resultater og effekter etter tre år. I innledingen til rapporten poengterer vi skillet mellom ”output” og ”outcome” eller utfall. Output er produkter, tjenester og så videre, som blir produsert i programmet. Utfallet er resultatene i siste ledd: For eksempel at det har blitt færre bostedsløse i de fire bydelene. Denne evalueringen kan i begrenset grad undersøke sluttresultatene⁴⁸. Evalueringen må i hovedsak vurdere aktivitetene eller ”produktene” av satsingen.

I surveyen har vi imidlertid bedt respondentene om å vurdere måloppnåelse. Resultatene fra surveyen suppleres med intervjuer samt skriftlig dokumentasjon fra programmet. I presentasjon av resultatene fra surveyen sammenholdes prioriteringer av målene med vurdering av måloppnåelse. Respondentene er først bedt om, på en skala fra en til fem, å rangere i hvilken grad bydelen har prioritert de ulike satsingsområdene og deretter angi måloppnåelse etter samme skala. Figurene under viser resultatene fra de to beste scoringene (4 og 5); det vil svar som angir høy/svært høy prioritering og god/svært god måloppnåelse.

4.2.1 Flere egnede boliger

Framskaffelse av egnede boliger til vanskeligstilte har en del fellestrekk, men også noen ulikheter i de fire bydelene. Bydelene vurderer at antall kommunale boliger er lavt i forhold til behov og etterspørsel. Det private utleiemarkedet er forholdsvis lite og bydelene er i stor grad avhengige av å bruke utleiery som har spesialisert seg på vanskeligstilte husstander med begrensede valgmuligheter i boligmarkedet. Det er neppe et realistisk, eller ønskeverdig, mål at alle vanskeligstilte på boligmarkedet skal bo i kommunal bolig. Foranalysen indikerte imidlertid at flere kommunalt eide boliger ville kunne lette presset og legge til rette for å redusere bruken av useriøse utleiery. Foranalysen antydte at 10 prosentregelen⁴⁹ kan være et virkemiddel for å erverve flere boliger og oppnå mer spredning av den kommunale boligmassen.

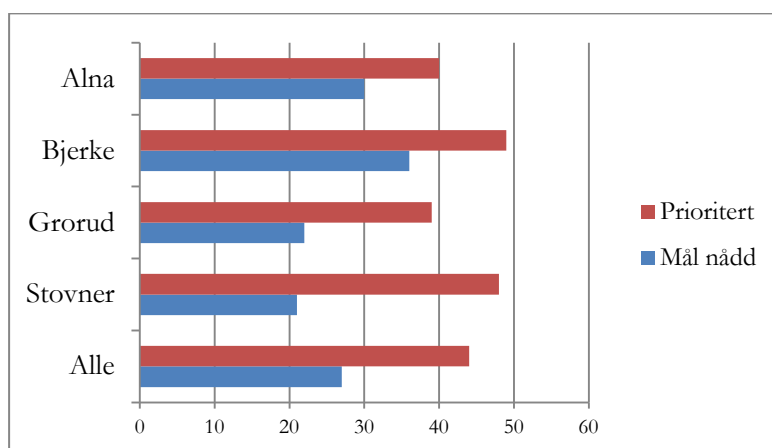
⁴⁸ Ny landsomfattende kartlegging av bostedsløse er planlagt gjennomført høsten 2016. Resultatene av den kan gi en indikasjon på måloppnåelse. Men som drøftet i Dyb og Johannessen (2013) er ikke økning versus nedgang noen absolutt mål på den boligsosiale innsatsen i kommunene.

⁴⁹ Burettsslagslova gir kommunene og andre offentlige aktører adgang til å erverve minimum 10 prosent og opp til 30 prosent av boligene i borettslag.

Videre fant foranalysen at boligkjeden i Oslo ikke dekket behovene til noen av de mest vanskeligstilte innbyggerne. Samarbeid over bydelsgrensene og tettere samarbeid på bynivå kunne gi mulighet til bedre og mer effektiv utnyttelse av eksisterende boligtilbud. Foranalysen pekte videre på at det finnes et potensial for mer samordning mellom bydelene, som kunne gi bedre utnyttelse av boligressursene, men at dette var en utfordring som måtte håndteres på bynivå.

Figur 4.2 viser hvordan respondentene i de fire bydelene vurderer prioritering og måloppnåelse på området ”framskaffe flere egnede boliger til vanskeligstilte”.

Figur 4.2 *Framskaffe flere egnede boliger til vanskeligstilte. Prosent*



44 prosent av alle respondentene svarer at framskaffelse av flere egnede bolig til vanskeligstilt har vært et prioritert mål. 27 prosent svarer at målet i stor/svært stor grad er nådd. I samtlige av de fire bydelene finner vi et stort sprik mellom vurdering av prioritering og oppnådde mål på området. Halvparten av respondentene i Bydel Bjerke mener framskaffelse av flere egnede boliger har vært høyt/svært høyt prioritert. Her er respondentene også mest fornøye med måloppnåelsen (36 prosent). I Stovner mener også respondentene at boligframskaffelse har vært høyt prioritert. Måloppnåelsen her er vurdert som svakere. Også i Grorud ser vi en betydelig avstand mellom oppfatninger om prioritering og oppnådde mål, mens avstanden er mindre i Alna.

Intervjuer og skriftlig dokumentasjon bidrar til å nyansere bildet. På den overordnede positive siden framholder flere informanter at samarbeidet mellom Oslo kommune og Husbanken (både gjennom den generelle samarbeidsavtalen og særlig gjennom Boso) har skapt aksept for at Oslo har et betydelig behov for tilgang til Husbankens boligøkonomiske virkemidler, startlån, tilskudd og grunnlån, for å kunne løse boligbehovene til vanskeligstilte innbyggere. Bruken av disse ordningene omtales i neste del av kapitlet, men de henger tett sammen med mulighetene bydelene har til å etablere vanskeligstilte husstander og innbyggernes egne muligheter på boligmarkedet. Blant annet kan private utbyggere få grunnlån fra Husbanken, og dermed få ned prisen på nye boligprosjekter, mot å inngå en avtale med Oslo kommune om at bydelene skal kunne tildele et visst antall boliger til vanskeligstilte boligsøkere (tilvisningsavtaler). Selve leieforholdet inngås mellom utleier og leietaker. Boso i Oslo har styrket muligheten for å bruke grunnlån som virkemiddel i denne sammenhengen og er et resultat eller produkt, som kan benyttes av andre kommuner⁵⁰.

Flere av bydelene la i foranalysen vekt på behovet for tilpassede boliger for de aller mest vanskeligstilte. Det var også et klart ønske og mål om samarbeid mellom bydelene om et slikt prosjekt. Medio 2014 sto 15 boliger for personer med samtidig rusavhengighet og psykisk lidelse (ROP-lidelse) klare til innflytting på Arveset gård (også omtalt i andre deler av rapporten). På den positive siden vektlegges samarbeid mellom fire bydeler om et forholdsvis krevende prosjekt. En informant framholder at det kan være like komplisert for fire bydeler i Oslo å få til et slikt samarbeid, som det kan være for fire kommuner. Erfaringen fra selve samarbeidet vurderes som svært positivt. Enkelte informanter legger også vekt på at samarbeidet med Boligbygg, som var byggherre og eier og drifter boligene, har vært svært godt under prosessen.

Enkelte problemer har dukket opp etter innflytting. Særlig tre problemstillinger er vektlagt: 1) Mange svært vanskeligstilte personer samlet på ett sted med (for) liten oppfølging. 2) Organisering av oppfølgingen, som er fordelt på de fire bydelene var ikke godt nok samordnet. Bydelene gir oppfølging til sine beboere, hvilket har medført ulikhet i oppfølging og tjenester,

⁵⁰ F.eks. Læringsdager i Husbanken 06.03.2015 om tilvisningsavtaler; Oslo kommune sto for hoveddelen av programmet.

som var tilmålt ut fra ulike vurdering av behov hos brukerne i bydelene. 3) Bydelenes tilhørighet under forskjellige helseforetak har skapt komplikasjoner. Det dreier seg om svært vanskeligstilte grupper med store helseproblemer, som krever samarbeid med helseforetakene. En (ny) modell for tjenester var under utarbeiding under evalueringen (april-juni 2015). Til tross for problemer i den første fasen, var flere av beboerne fornøyd⁵¹.

Resultatene fra surveyen, som viser betydelig sprik mellom målsettinger og resultater på området boligframskaffelse, er ett av flere mål som må legges til grunn. Én tolkning er at ambisjonene og forventningene om kortsiktige effekter, for eksempel målbart færre vanskeligstilte husstander i bydelen, har vært høye. Konkrete resultater fra arbeidet i dette satsingsområdet er mer utførlig beskrevet i kapittel 3.

4.2.2 Bedre utnyttelse av boligvirkemidler

Dette satsingsområdet omfatter både Husbankens økonomiske virkemidler og andre boligsosiale virkemidler. Startlån og tilskudd til kjøp av bolig er i løpet av programperioden rettet mer inn mot svært vanskeligstilte grupper i tråd med Husbankens spissing av målgruppene for disse virkemidlene. Som poengtert også i foranalysen, viser undersøkelser at Oslo siste tiåret har brukt startlånet og boligtilskudd med større dristighet enn andre kommuner. Spissing i bruken av de økonomiske boligvirkemidlene er med andre ord del av en lang prosess i Oslo. Det er nærliggende å tenke seg at Oslo kommune nettopp har vært eksempel på at lån og tilskudd i større grad kan rettes mot svært vanskeligstilte og dermed influert Husbankens praksis og tilpasning av regelverket. Bydelene har brukt startlån og tilskudd aktiv blant annet for å øke sirkulasjonen i de kommunale boligene. Bruk av Husbankens grunnlån i samarbeid med private utbyggere mot tilvisningsavtaler kan også gå inn under satsingsområdet bedre utnyttelse av boligvirkemidler.

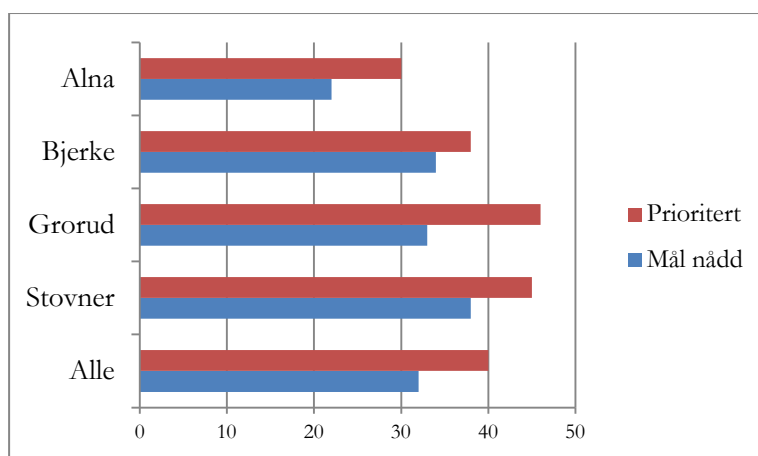
Boligframskaffer og boligframskaffelse kunne også vært omtalt under punktet over, flere egnede boliger til vanskeligstilte. Men systematisk boligframskaffelse materialisert i egne stillinger er også

⁵¹ Pr. 30. april 2015 hadde to av beboerne hatt en lenger botid i egen bolig enn de noen gang har hatt tidligere.

et boligsosialt virkemiddel. Boligframskafferer jobber primært med å framskaffe boliger på det private leiemarkedet. Boligframskafferer jobber også, eller det anbefales at stillingen organiseres slik at vedkommende har nær kontakt med de som har ansvar for de økonomiske boligvirkemidlene og saksbehandler på NAV, slik at boligsøkeren også kan bli vurdert for kjøp av bolig.

Booppfølgere og boligframskaffere var i hovedsak prosjektstillinger før programperioden. I løpet av programperioden er stillingene, i tråd med anbefalingene i foranalysen, omgjort til faste stillinger.

Figur 4.3 *Bedre utnyttelse av tilgjengelige boligvirkemidler. Prosent*



Vi finner noe sprik mellom prioritering og måloppnåelse. Avstanden er betydelig mindre enn vi ser i figur 4.2; framskaffelse av flere egnede boliger. 40 prosent av alle oppgir at området har vært høyt prioritert. En av tre (32 prosent) mener måloppnåelsen er god/svært god. Opp mot halvparten, litt under en tredel i Alna, anser bedre utnyttelse av boligvirkemidlene som høyt prioritert i programperioden. Satsingsområdet vurderes å ha høyest prioritet i Grorud og Stovner, men viser altså en viss avstand til vurdering av god måloppnåelse.

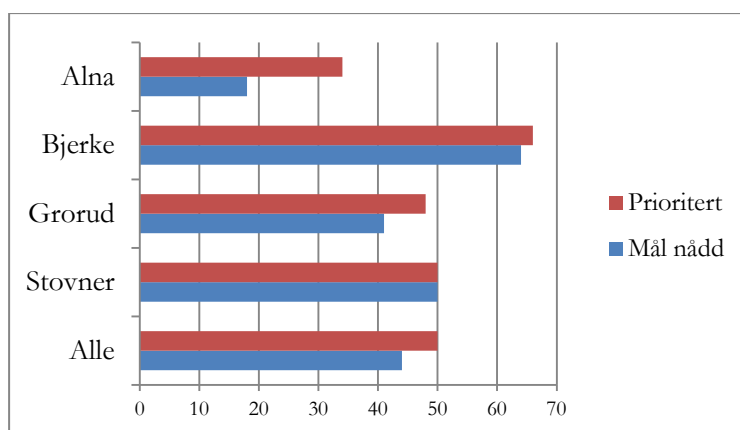
På dette programområdet er det vanskelig å skille hva som er programresultater og hva som er resultater av nasjonal og kommunal politikk. Spissing av lån og tilskudd mot de mer vanskeligstilte på boligmarkedet er del av nasjonal politikk og retningslinjer. Oslo kommune har i lang tid hatt som mål å øke

turnover i de kommunale boligene. Man kan anta at programmet har påskyndet implementering av målene, blant annet ved iverksetting av prosjekter som er muliggjort gjennom Boso.

4.2.3 Individuell oppfølging i bolig

I dette satsingsområdet er funksjonen som booppfølger sentral. Foranalysen fant at booppfølgeren hadde – og har – en nøkkelstilling i den individuelle oppfølgingen av beboere. Booppfølging er utviklet som en respons på flere og mer sammensatte problemer knyttet til å etablere vanskeligstilte personer og husstander i bolig og forebygge utkastelse. Enkelte informanter utenfor bydelene mener at oppfølging i bolig har vært lite framme i siste del av programperioden. Forklaringen er sannsynligvis at de fire bydelene i programmet (og andre bydeler) allerede hadde opparbeidet mye erfaring med oppfølging i bolig før programstart. Figur 4.4 viser hvordan respondentene i bydelene, som representerer et bredt utvalg ansatte og politikere, vurderer dette satsingsområdet.

Figur 4.4 *Utvikle individuell oppfølging i bolig. Prosent*



Med ett unntak er det nært samsvar mellom vurdering av prioritering og måloppnåelse i surveyen. Samlet i alle bydelene mener halvparten at området har hatt høyt prioritet og 45 prosent mener målet i stor/svært stor grad er nådd. I Alna vurderes området både som relativt lavt prioritet (en av tre svarer at området har høy/svært høy prioritet) og ganske få mener måloppnåelsen er god/sært god. Bjerke topper andel svar med høy

prioritet og god måloppnåelse. Her svarer nærmere to av tre at individuell oppfølging i bolig har blitt høyt prioritert, og nesten like mange mener måloppnåelsen har vært god/svært god. Vi ser ingen umiddelbar og enkle tolkning av svarene. Informanter fra flere bydeler mener at målet for dette programområdet mer eller mindre er nådd. Blant annet har alle fire bydelene booppfølgere i faste stillinger. Som en av informantene framholder: Booppfølging blir stadig mer anerkjent. Innholdet i booppfølging er ganske vidtrekkende som et svar på et bredt spekter av behov hos brukerne. At innholdet i stillingen er vagt definert kan anses både som en styrke og en svakhet. Styrken ligger i stor fleksibilitet i forhold til å dekke brukernes behov. Samtidig svekkes rettssikkerheten både for bruker og tjenesteyter. Én person nevner eksplisitt i et intervju at bydelen nå fatter vedtak om booppfølging (etter Lov om sosiale tjenester i Arbeids- og velferdsforvaltningen).

Samtidig med at booppfølging gradvis inntar en fast posisjon i ”linjen”, finner vi innovasjonen nettopp på dette området i bydelene. Et eksempel her er hygieneteam i bydelene Grorud og Stovner. Bakgrunnen er forsøpling i og rundt noen boliger. Økt forekomst av veggdyr i boliger i Oslo nevnes også som del av problematikken. Verken hjemmetjenesten eller oppfølgings-tjenesten definerer problemene innenfor sitt kompetanse- og arbeidsområde. Det kan også dreie seg om personer som eier boligen sin og ikke nødvendigvis mottar tjenester fra bydelen. Et annet eksempel på innovasjon er treningsboliger for unge mellom 18 og 23 år i Bydel Grorud. I samarbeid med Områdeløft i Groruddalssatsingen har Grorud etablert et tiltak for ungdom.

Bydelene har brukt ulike typer tilskuddsmidler (Husbanken, Helsedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet) for å prøve ut ordninger, funksjoner og stillinger. Eksempler er ungdoms-supporter i Grorud og utvikling av ambulerende team for personer med rusmiddelproblemer og psykiske lidelser i Bydel Bjerke.⁵²

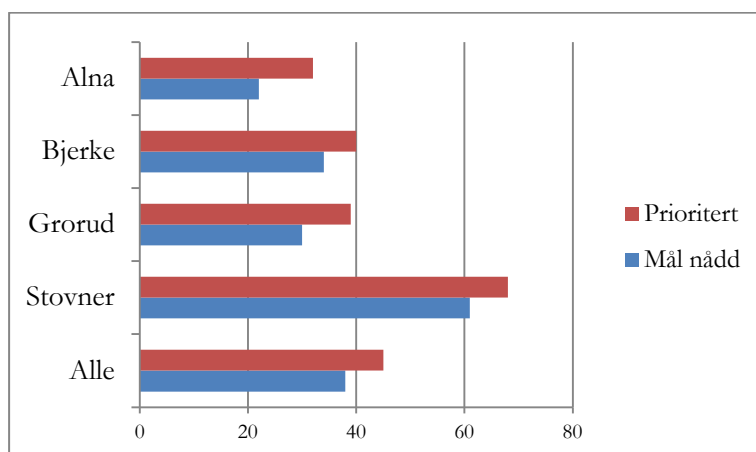
4.2.4 Bomiljø i utsatte områder

De fire bydelene hadde (og har) noe ulike problemer på området bomiljø. Det kan dreie seg om høy gjennomtrekk av beboere, der de mest vanskeligstilte blir boende, store bomiljøproblemer inne i

⁵² Alle tiltakene omtalt her er mer utfyllende beskrevet i kapittel 3.

og rundt boligene, og boområder med store individuelle forskjeller, som skaper konflikter mellom beboere, for eksempel mellom ”gamle” og ”nye” beboere. Utfordringene finnes både i kommunale boliger/boligkompleks og i private utleieboliger, med eiere som delvis spekulerer i mangel på boliger til vanskeligstilte.

Figur 4.5 *Bomiljøarbeid i utsatte områder. Prosent*



45 prosent av alle oppgir at bomiljøarbeid i utsatte områder har hatt høy/svært høy prioritet. 38 prosent mener måloppnåelsen har vært god/svært god. En av bydelene, Stovner, peker seg ut. Vi antar at de høye scorene både på prioritering av feltet og måloppnåelse kan tilskrives arbeidet med Boligbrua og med utsatte områder i bydelen (se kap. 3). Generelt synes mye av arbeidet med bomiljøet å være gjennomføres via Områdeløft. Områdeløft og stedsutvikling er ett av to bein i programområde tre i Groruddalssatsingen: Bolig, by- og stedsutvikling. Områdeløft omfatter to områder i hver av de fire bydelene: Furuset og Lindeberg i Bydel Alna, Veitvet-Sletteløkka og Linderud i Bydel Bjerke, Romsås og Ammerud i Bydel Grorud, og Haugenstua og Stovner sentrumsområde i Bydel Stovner. I intervjuene vises det til tiltak som er gjennomført i disse områdene. Også det fjerde programområdet, Oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter og inkludering, berører Boso i større eller mindre grad. Enkelte tiltak for barn og unge, som refereres til i intervjuene, er etablert gjennom eller i samarbeid med Groruddalssatsingen. Det kan synes urimelig å sammenligne Groruddalssatsingen – et program over en tiårsperiode med et årsbudsjett på 100 millioner kroner bevilget fra flere departementer og Oslo kommune – og Boso,

som har lite ekstra midler ut over driften av programmet. Hensikten er heller ikke å sammenligne, men å se på om og eventuelt hvordan det boligsosiale programmet har hatt egne bidrag og tilført noe ekstra under delprogrammet bomiljø i utsatte områder.

En informant framholder at dette programområdet er minst konkretisert i bydelen, og poengterer videre: ”Vi får ikke husbankmidler og lite andre tilskudd. Vi har områdeløft, der skjer det mye. Vi har gjort lite gjennom Boso”. Denne informanten mener det er viktig, og en utfordring, å videreføre det helhetlige arbeidet når områdesatsingen er over. I Stovner har Boso del-finansiert arbeidet med bomiljøet. Informanter i Grorud knytter arbeidet med barn og unge innenfor Boso også til innsatsen for bedre bomiljø i enkelte områder. Her har borettslag bedt om bidrag fra Boso. En informant i en annen bydel formulerer seg slik:

Kommunen og Husbanken har slitt med hvordan man skal koble Boso og Områdesatsing konkret. De to programområdene er forskjellige i innhold. Boso er mer teoretisk forankra og jobber ut systemer heller enn å være tett på befolkningen. I praksis har vi lyktes godt med koordinering mellom dem og det har gitt oss mer å spille på.

En annen informant framholder at Områdeløft og Boso representerer to forskjellige kulturer. Samarbeidet mellom de to programområdene har ikke vært så tett som forventet, mener denne informanten. Opplevelse av og erfaring med kobling mellom Boso og Områdesatsing er forskjellig i bydelene.

4.3 Kompetanse, læring og kunnskapsutvikling

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. Vi vil bruke noe mer plass på dette området enn de fire andre områdene.

Husbanken har lagt fram en plan for kunnskap og læring mellom samarbeidsparter i programmet bestående av tre deler: Kunnskapsgrunnlag, læringsarenaer og evaluering. Oslo kommune

og bydelene har satt egne mål for læring og kompetanseutvikling. Foranalysen påpekte at deler av utviklingsarbeidet, nedfelt i funksjoner som booppfølger, boligframskaffer og miljøvaktmester var basert på såkalt taus (ikke skriftliggjort) kunnskap, og anbefalte at denne kunnskapsformen burde gjøres eksplisitt gjennom arenaer og medier for kunnskapsoverføring og læring.

Dette programområdet fikk en sterkere forankring sentralt i Oslo kommunen ved at Velferdsetaten fikk rollen som læringsagent i 2012. Etaten hadde etter eget utsagn ingen stor rolle i 2012. I 2013 fikk etaten midler fra Husbanken til en egen stilling på området og året etter, i 2014, fikk etaten midler til nok en stilling øremerket ekstern kommunikasjon (nyhetsbrev, Facebook-side osv.). Med økte ressurser ble det også klarer hva som var Boso-aktivitet og hva som var del av den ordinære aktiviteten eller et initiativ utenfor Boso.

Vi har identifisert tre hovedarenaer for læring og utveksling av erfaringer: (1) Konferanser og seminarer i regi av Husbanken. (2) Konferanse i regi av Velferdsetaten for flere eller alle bydelene i Oslo. Programbydelene brukes aktivt på disse samlingene. (3) Seminarer og møter i den enkelte bydel enten internt i bydelen eller for flere bydeler. Videre har det vært møter og arenaer av mer programintern karakter, som jevnlig møter mellom programlederne i de fire bydelene. Velferdsetaten og bydelene har nedsatt prosjektgrupper for å utvikle enkeltprosjektet og -tiltak. Vi har ikke spesifikke spørsmål om disse, men antar at de går inn under kompetanse, læring og så videre i bydelene og etaten. Det er imidlertid uliker vurderinger av effekten av læringstiltakene. Her er eksempel på en svært positiv vurdering:

Det har vært gunstig overlapp mellom aktivitetene. Vi ser resultatene; ser at prosjektene gir resultater. Vi er en annen organisasjon nå enn i 2011. Vi har en annen entusiasme og energi. Gjennom Boso har vi forankret noe viktig, som jeg håper lever videre etter programperioden.

Her er eksempel på en pessimistisk vurdering:

Det har vært mye individuell læring, jeg kan ikke se at organisasjonen har lært noe. En hovedutfordring med Boso er at læringen ikke medfører endring av atferd.

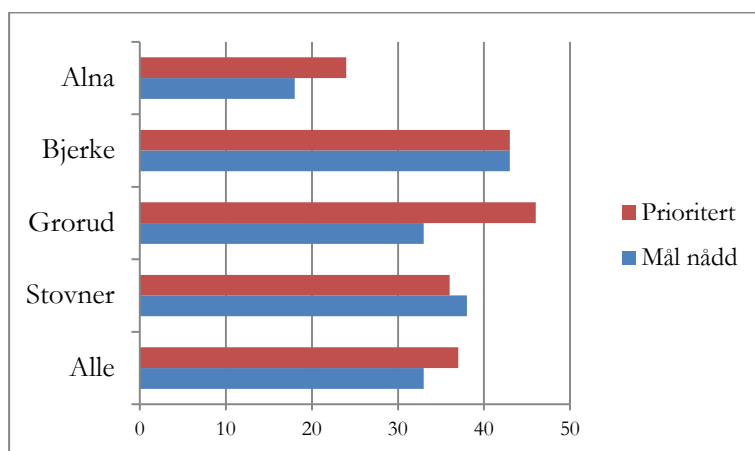
Læring og møteplasser er koblet fra aktivitetene og organisasjonsutvikling.

De fleste informantene er ganske nyanserte. Erfaringsutveksling og deling av kunnskap synes å være godt dekket opp og har nådd flere i egen bydel og involvert bydeler som ikke er med i programmet. Det siste leddet i dette satsingsområdet, utvikling av ny kunnskap, er et meget ambisiøst mål. Vi vil drøfte forutsetningene for å utvikle ny kunnskap i praksisfeltet og vurdere resultatene i programmet i Oslo lenger ned og i siste kapittel av rapporten.

4.3.1 Resultater fra survey

Surveyen til bydelene har flere spørsmål om kompetanse og kunnskapsutvikling. Vi har også her stilt spørsmål om prioritering av og måloppnåelse på området. Videre har vi spurt om den enkeltes deltakelse i ulike kompetanse- og læringsaktiviteter. Figur 4.6 viser resultatene for de som vurderer at kompetanse, læring og utvikling av ny kunnskap på feltet har vært høyt/svært høyt prioritert, og resultatene for de som mener måloppnåelse på områder er god/svært god.

Figur 4.6 *Kompetanse, læring og utvikling av ny kunnskap på feltet. Prosent*

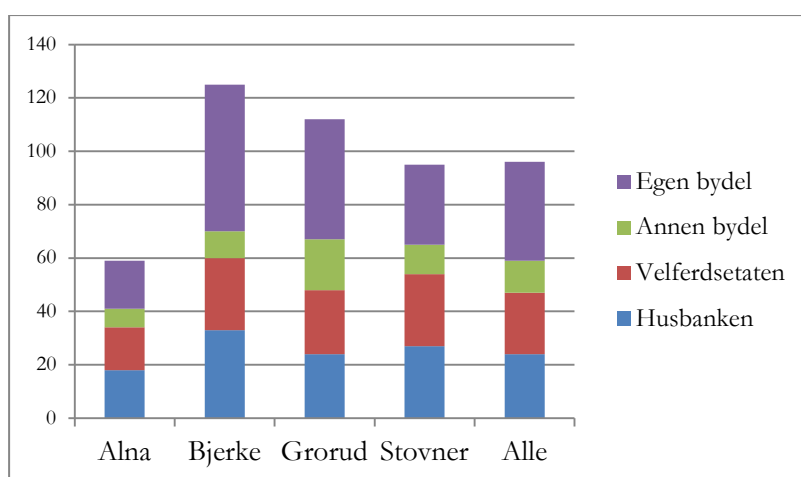


Generelt (alle) og i bydelene Bjerke og Stovner ser vi en nær sammenheng mellom resultatene for prioritering og måloppnåelse. 37 prosent av alle oppgir at området har vært høyt/svært høyt prioritert. En av tre (33 prosent) mener målene i stor/svært stor

grad er nådd. I Grorud vurderes området som høyt prioritert, men resultatene viser en betydelig avstand mellom prioritet og måloppnåelse. Vi oppfatter at Grorud har hatt høye ambisjoner på dette området. Avstanden mellom prioritet og måloppnåelse er ikke nødvendigvis et uttrykk for at Grorud har oppnådd mindre enn andre bydeler. Det kan være et uttrykk for at forventninger og ambisjoner har vært høyere enn i andre bydeler. I Alna synes det generelt å være en mindre andel som mener området er blitt høyt/svært høyt prioritert, og noen færre som har tilsvarende vurdering av måloppnåelsen.

Resultatene er likevel ikke entydige. Surveyen omfatter noen spørsmål om den enkelte respondents deltakelse på ulike kompetanse- og læringsarenaer og hvordan de vurderer resultatene av eventuell egen læring og tilegning av kompetanse⁵³.

Figur 4.7 *Deltatt i kurs/seminar/konferanse i regi av egen bydel, annen bydel, Velferdsetaten, Husbanken, etter bydel. Prosent*



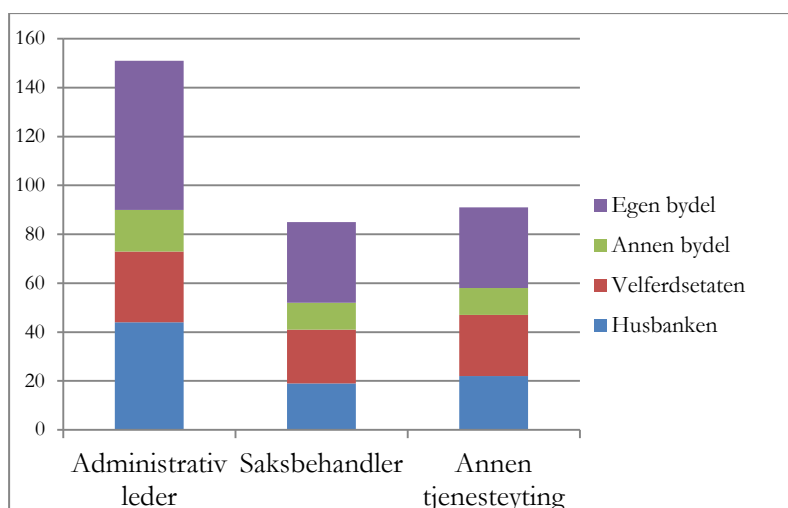
Vi har spurt om respondentene har deltatt i kurs, seminarer og/eller konferanser i regi av følgende aktører: egen bydel, andre bydeler i Groruddalen (annen programbydel), Velferdsetaten og Husbanken. Bildet viser at lærings- og kompetansehevede aktiviteter internt i bydelen har nådd forholdsvis mange. Vi spør ikke her etter antall kurs og så videre, men om vedkommende har

⁵³ Kun administrative ledere, saksbehandlere og personer i annen tjenesteyting har fått spørsmålene som omhandles her. De vurderes som ikke relevante for politikerne.

deltatt⁵⁴. 37 prosent har deltatt i en slik aktivitet i regi av egen bydel. Arrangementer internt i bydelen er samlet sett den arenaen som har nådd flest. Det er imidlertid store forskjeller mellom bydelene. Disse forskjellene finner vi til dels i deltakelse i andre arenaer for læring/kompetanse.

Bydelene har i mindre grad samlet ansatte i andre bydeler i Groruddalen til kurs, seminarer og lignende. Som tydelig illustrert i figur 4.7 scorer deltakelse i denne typen tiltak i andre bydeler lavest. Unntaket er Grorud, som i større grad enn de andre bydelene synes å ha beveget seg over bydelsgrensene. En av fire har deltatt i kurs, seminar og/eller konferanse i regi av Velferdsetaten. Alna scorer lavere enn de andre bydelene. Disse ligger ganske likt. Like mange har deltatt i Husbankens tilbud. Her er forskjellene mellom bydelen noe større. En av tre i Bjerke sier de har deltatt på Husbankens arrangementer. Knappt en av fire i Alna har deltatt på Husbankens kurs og konferanser, mens de to andre bydelene ligger på gjennomsnittet for alle.

Figur 4.8 *Deltatt i kurs/seminar/konferanse i regi av egen bydel, annen bydel, Velferdsetaten, Husbanken, etter stilling. Prosent*



Figur 4.8 viser at deltakelse i kurs, konferanser og lignende er høyest blant administrative ledere. Nesten to av tre ledere oppgir at de har deltatt i bydelens egen virksomhet på området. Lederne har

⁵⁴ Spørsmålet er knyttet til Boso og direkte til denne typen aktiviteter i programperioden.

også i større grad enn de to andre gruppene deltatt i tilbud fra andre bydeler, Velferdsetaten og Husbanken. 44 prosent av administrative ledere har deltatt på et eller flere av Husbankens arrangement. Tilsvarende for saksbehandlere og personer i annen tjenesteyting er henholdsvis 19 og 22 prosent. Økt kompetanse og kunnskap hos lederne en ofte en forutsetning for å forankre et felt på beslutningsnivå (om ikke tilstrekkelig). Omtalen av forankring av programmet viser at administrative ledere har høyest score på spørsmålene om administrativ forankring av det boligsosiale arbeidet og som i størst utstrekning mener boligsosialt arbeid har fått høyere status (figur 2.6). Disse funnene kan oppsummeres som en styrke for det boligsosiale arbeidet. Det er vanskelig å få resultater på et så komplekst og sammensatt område uten forankring og støtte i ledelsen. Det vil framover være viktig å øke deltakelse på kunnskaps- og kompetansearenaer også lenger nede i organisasjonen.

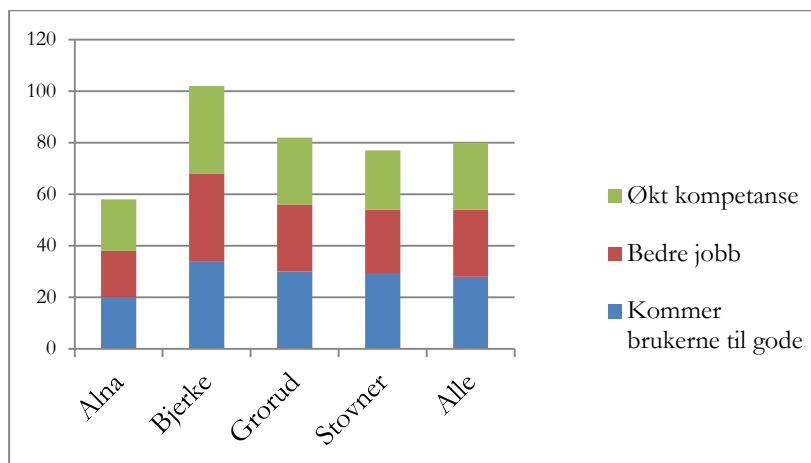
Vi har også stilt spørsmål om respondenten har tatt formell videreutdanning ved en utdanningsinstitusjon. I alt 12 respondenter har tatt en eller annen formell videreutdanning. Det framgår imidlertid av kommentarer i spørreskjemaet at dette ikke alltid er direkte knyttet til boligsosialt arbeid. 12 respondenter er for få til å gi en meningsfull fordeling på bydelsnivå⁵⁵.

4.3.2 Individuelle resultater av læring

Vi har bedt respondentene om å vurdere individuelle resultater av deltakelse i kompetansehevende tiltak og/eller opplæring i løpet av programperioden. Videre har vi spurt om de mener økt kompetanse kommer brukeren til gode. Figur 4.9 viser svarfordeling for respondenter som har oppgitt at de i stor grad/svært stor grad har økt egen kompetanse og er bedre i stand til en god/svært god jobb. Videre viser figuren resultatene for hvordan respondenten vurderer at økt kompetanse kommer brukerne til gode.

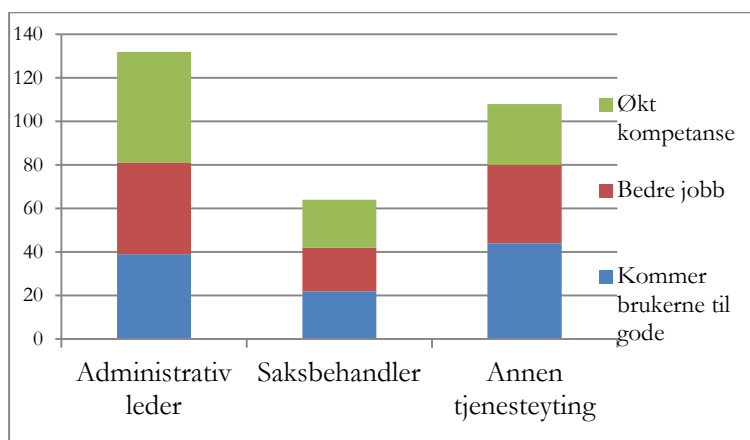
⁵⁵ Det gir i gjennomsnitt tre per bydel, men fordelingen er ikke likelig. Fordeling på bydel vil også være i strid med hensynet til konfidensialitet og respondentens anonymitet.

Figur 4.9 *Individuelle resultater og resultater for brukerne av økt kompetanse, etter bydel. Prosent*



En av fire sier de har fått økt sin kompetanse mye/svært mye innen boligsosialt arbeid og like mange mener de i stor/svært stor grad kan gjøre en bedre jobb (svaralternativene 4 og 5). Litt flere (28 prosent) mener at deres kompetanseheving i stor/svært stor grad kommer brukerne til gode. Forskjeller mellom bydelen følger et mønster vi har sett i svarfordelingen på en del andre spørsmål: Alna scorer relativt sett lavest og Bjerke scorer høyest. Som vist i figur 4.6 vurderes måloppnåelse på kompetanse, læring og kunnskapsutvikling som mindre god i Grorud, vel og merke i forhold til feltets prioritering. Her ser vi imidlertid at respondentene i Grorud har hatt vel så mye utbytte av deltakelse i slike aktiviteter, som respondenter i andre bydeler.

Figur 4.10 *Individuelle resultater og resultater for brukerne av økt kompetanse, etter stilling. Prosent*



Administrative ledere gir generelt de høyeste scorene på økt egen kompetanse. Lederne scorer også høyest på at de kan gjøre en bedre jobb innenfor boligsosialt arbeid. Personer i annen tjenesteyting har den høyeste scoren på at økt kompetanse i stor/svært stor grad kommer brukerne til gode (44 prosent). I denne gruppen mener også en stor andel at de kan gjøre en bedre jobb. I gruppen "personer i annen tjenesteyting" finner vi ansatte i bydelene som har direkte kontakt med brukerne. Vi så at denne gruppen i relativt liten grad hadde deltatt på seminarer, kurs og konferanser. Deltakelse måler imidlertid ikke omfang, men hvilke arenaer for kompetanseutvikling og læring respondenten har deltatt på. Man kan tenke seg at personer i annen tjenesteyting har deltatt på få, men at de har deltatt på læringsarenaer direkte rettet inn på jobben de gjør blant brukerne.

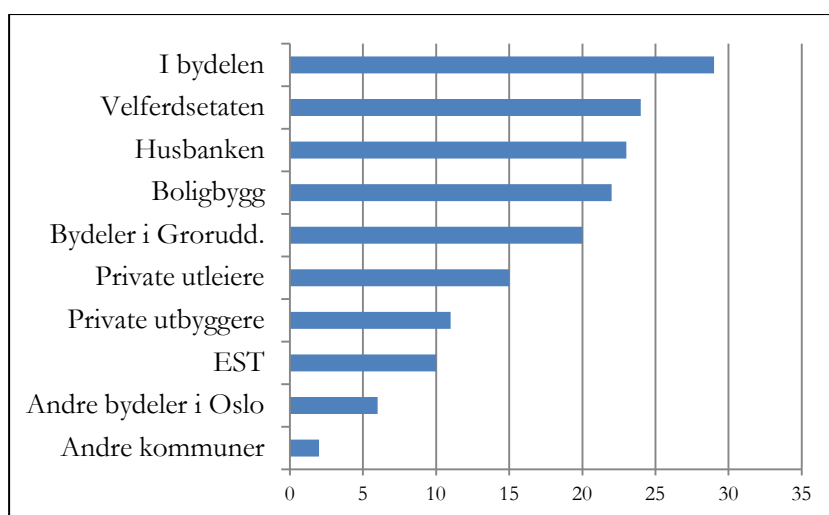
Saksbehandlere scorer lavest på læringsutbytte på alle tre målene. I denne gruppen vil vi finne saksbehandlere på Husbankens økonomiske boligvirkemidler. På dette feltet er det gjennomført kompetansehevende tiltak, som Startlånprosjektet og fagmøter og kurs om bruk av boligøkonomiske virkemidler generelt, i regi av Velferdsetaten. En av fem saksbehandlere mener kompetanseheving kommer brukerne til gode i stor/svært stor grad.

4.4 Utvikling av samarbeid

Et mål for det boligsosiale utviklingsprogrammet i Oslo har vært å styrke samarbeidet om boligsosialt arbeid og politikk internt både vertikalt og horisontalt i kommunen og med andre aktører. Vi har allerede omtalt ulike samarbeidsrelasjoner andre steder i rapporten. Vi har også innhentet oppfatninger om samarbeidskonstellasjoner i surveyen. Her viser vi resultatene samlet. Bydelsvise resultater for enkelte spørsmål er publisert i vedlegg 1.

I tolkningen avtallene må vi ta hensyn til at nettopp her vil respondentene ha til dels svært ulikt ståsted for å vurdere endringer i samarbeidet med andre aktører.

Figur 4.11 *Andel som vurderer samarbeidet som bedre/svært mye bedre⁵⁶. Prosent*



Bedret samarbeid internt i bydelen oppnår høyest score totalt. Bak en samlet andel på 29 prosent, som oppgir at det er en klar forbedring i samarbeidet i bydelen, finner vi store forskjellene mellom bydelene (10 prosent i Alna, 43 prosent i Bjerke, se

⁵⁶ En svært stor andel har valgt svaralternativet "vet ikke" på disse spørsmålene. Laveste "vet ikke"-andel er 32 prosent på samarbeid internt i bydelen og høyeste er 61 prosent på samarbeid med andre kommuner. Selv om mellom en tredel og over halvparten mener de ikke kan ta stilling til disse spørsmålene, gir surveyen en indikasjon på hvem bydelene har samarbeidet med og hvordan relasjonene vurderes.

vedlegg 1). Bydelsinternt samarbeid vil berøre flest respondenter. En fjerdedel oppgir at samarbeidet med Velferdsetaten er blitt klart bedre. Velferdsetaten kom inn som læringsagent og med en sekretariatsfunksjon i det boligsosiale programmet fra 2013. Det er rimelig å tolke resultatet dit hen at Velferdsetaten har styrket seg og fått en viktig rolle overfor bydelene i løpet av programperioden. Intervjuer i bydelene støtter denne tolkningen. Bedret samarbeid med Husbanken får litt lavere score enn bedret samarbeid med Velferdsetaten. Variasjonen mellom bydelene er forholdsvis liten.

23 prosent mener samarbeidet med Boligbygg er blitt bedre/svært mye bedre. Dette bekreftes av intervjuene: Flere informanter understreker at samarbeidet mellom Boligbygg og bydelene generelt har blitt mye bedre i løpet av programperioden. Noe av dette tilskrives at Boligbygg har vært gjennom en omstilling, som ikke knyttes spesifikt til Boso (fra intervjuene). Under foranalysen NIBR gjennomførte kom det opp en del ankepunkter mot Boligbygg. Vi oppfattet at Boligbygg var tilstedeværende og lydhør for bydelenes behov⁵⁷. En av fem totalt (og i den enkelte bydel) vurderer at samarbeidet mellom bydelene i Groruddalen er blitt klart bedre i løpet av programperioden.

Bedre samarbeidet med private utleiere får en totalscore på 15 prosent. Her er det store forskjeller mellom bydelene. Forskjellene reflekteres også i informasjon fra intervjuer i bydelene. Resultatene gjenspeiler hvilke bydeler som har hatt og har utfordringer i private utleieligheter. Særlig Bydel Bjerke opplever stor forbedring i samarbeidet, mens det i Stovner er færre som vurderer framgang i samarbeid med de private utleierne. De to andre bydelene hadde ikke de samme utfordringene på området, og scorer lavt på forbedringer. Vel en av ti mener samarbeidet med private utbyggere er bedret.

Om lag like mange – en av ti – svarer at samarbeidet med Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester (EST) er blitt bedre/svært mye bedre. Intervjuer i gjenspeiler at bydelene hadde ønsket at ESTs rolle var tydeligere, særlig i første fase av programperioden (drøftet andre steder i rapporten). Et lite antall respondenter har erfart klart bedret samarbeid med andre bydeler

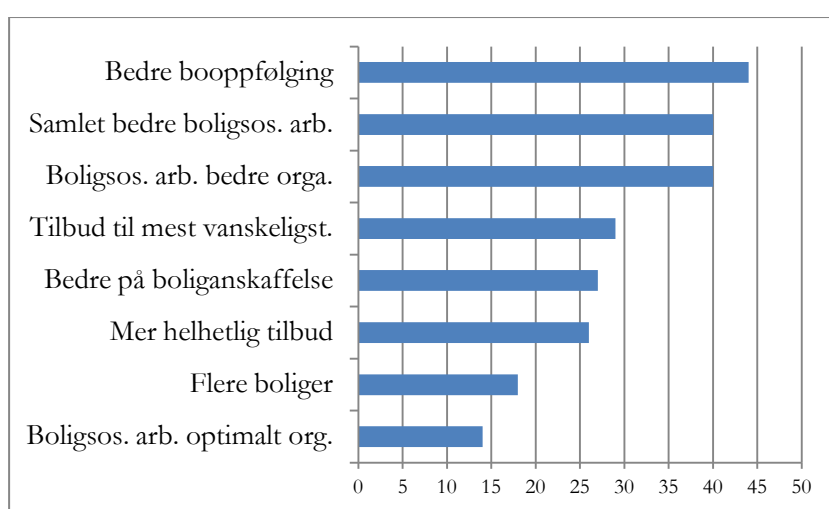
⁵⁷ Basert på intervjuer, dialogmøte underveis og sluttkonferanse i forbindelse med foranalysen

og enda færre mener de har fått et styrket samarbeid med andre kommuner. Samarbeidsrelasjoner omtalt i de to siste avsnittene må antas direkte å berøre et lite antall personer i bydelene.

4.5 Helhetlig vurdering

I denne siste delen av kapittelet presenterer vi svarene på en del spørsmål om mer helhetlige vurderinger av resultater på det boligsosiale området i løpet av strategiperioden⁵⁸. Også her viser vi samlet resultatet i selve rapporten og legger de bydelsvise resultatene i vedlegg 1.

Figur 4.12 *Helhetlige vurderinger av resultatene i programperioden⁵⁹. Prosent*



Samlet sett peker tre områder seg ut med høye scorer: Nesten 45 prosent mener at bydelen har fått et bedre/mye bedre tilbud om oppfølging i bolig, 40 prosent svarer at bydelen samlet sett er blitt bedre/mye bedre på boligsosialt arbeid. Like mange svarer at det boligsosiale arbeidet er bedre/mye bedre organisert. 29 prosent mener bydelen har fått et klart bedre botilbud til de mest vanskeligstilte. Nesten like mange mener at bydelen er blitt bedre på å framskaffe boliger til vanskeligstilte og at bydelen har fått et

⁵⁸ Spørsmål som dreier seg om forankring av og status for det boligsosiale arbeidet er presentert i kapittel 2.

⁵⁹ Andel som har svart "vet ikke" varierer mellom 25 og 35 prosent.

mer helhetlig tilbud til vanskeligstilte. Et relativt lavt antall respondenter er enige/helt enige i at bydelen har fått flere boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. Bydelene scorer ganske likt på dette spørsmålet. Siste søyle i figur 4.12 viser at det ikke er mange som mener at det boligsosiale arbeidet er optimalt organisert. For mange vil det sitte langt inne å slå fast at et saksfelt/arbeidsfelt ikke har forbedringspotensial. Mange vil være mer tilbøyelige til å velge et nøytralt svaralternativ på denne typen spørsmål (her verdien 3). Samtidig kan resultatet indikere at en del ansatte i bydelene har tanker og ideer om hvordan det boligsosiale arbeidet kan organiseres bedre.

4.6 Oppsummering

Kapittelet er organisert rundt spørsmål og svar på surveyen i bydelene. I tolkningen av svarene har vi lagt vekt på informasjon fra intervjuene, dokumenter og dialogmøtet (30.04.2015). En styrke ved surveyen er at den gir et bredere bilde av hvorvidt det boligsosiale arbeidet og det boligsosiale utviklingsprogrammet spesifikt er kjent og forankret i bydelene.

De høyest prioriterte målgruppene for det boligsosiale arbeidet i programperioden er i nevnte rekkefølge: barnefamilier, personer med samtidig rusavhengighet og psykisk lidelse (ROP-lidelse) og sosialt og økonomisk vanskeligstilte generelt. På alle satsingsområdene mener respondentene at det er en viss avstand mellom målsettinger og oppnådde resultater. Generelt er avstanden størst i vurderingen av satsingsområdet om å framskaffe flere egnede boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. Vurderingen kan tolkes som uttrykk for at behovet for boliger til vanskeligstilte er stort, og at boligframskaffelse, ut over de kommunale boligene bydelene disponerer og klarer å framskaffe på det private markedet, ligger utenfor bydelenes kontroll.

Måloppnåelsen vurderes som god på satsingsområdet for å utvikle individuell oppfølging i bolig. Vurderingen av måloppnåelse samsvarer rimelig godt med vurdering av høy prioritet på området. Færre mener at området bomiljø i utsatte områder har vært høyt prioritert, sammenlignet med boligframskaffelse og individuell booppfølging. Stovner skiller seg markant fra de andre bydelene: To av tre mener området bomiljø i utsatte områder har hatt høy/svært høy prioritet og over 60 prosent vurderer at

måloppnåelsen har vært god/svært god. Bomiljøarbeid i utsatte områder er delvis blitt sett i sammenheng med Områdeløft i Groruddalssatsingen (programområde tre). Intervjuer med informanter i bydelene og sentralt i kommunen gjenspeiler ulike oppfatninger av i hvilken grad dette har lyktes.

Generelt ser vi også godt overensstemmelse mellom høy prioritet og måloppnåelse på området kompetanse, læring og kunnskapsutvikling. Unntaket er Bydel Grorud: bydelen scorer høyest på prioritet, men med en betydelig avstand ned til scoring på måloppnåelse. Respondentene i Grorud har deltatt på kompetanse-/læringsarenaer i samme grad som respondenter i andre bydeler og ligger likt med flertallet av bydelene på vurdering av positivt resultat av deltakelsen. Surveyen viser at administrative ledere i større grad enn saksbehandlere og ansatte i annen tjenesteyting har deltatt på lærings-/kompetansearenaer.

I vurderingen av samarbeidsrelasjoner i programperioden scorer bedre samarbeid internt i bydelen høyest. Bedret samarbeid med Velferdsetaten scorer også høyt, sammen med bedret samarbeid med Husbanken, Boligbygg og de andre bydelene i Groruddalen. Endelig ble bydelene bedt om gi en helhetlig vurdering av framgang på noen prioriterte området i løpet av programperioden. Tre områder peker seg ut med svært høy score. En stor andel (45 prosent) mener at bydelen har fått et bedre/svært mye bedre tilbud om oppfølging i bolig. Litt færre mener bydelen samlet sett er blitt bedre på boligsosialt arbeid og like mange svarer at det boligsosiale arbeidet nå er bedre organisert i bydelen.

5 Refleksjoner og anbefalinger

Rapporten har ved bruk av ulike datakilder og metoder belyst og drøftet de fem satsingsområdene og målene for det boligsosiale programmet i Oslo. Hovedfunnene er presentert i slutten av hvert kapittel og i sammendraget foran i rapporten. I dette siste kapittelet vil vi reflektere rundt noen sentrale problemstillinger og peke på områder for videre satsing.

5.1 Boso og ordinær aktivitet

En av oppgavene for evalueringer er å se på resultatene av et program (eventuelle andre former for tiltak eller satsing). Det boligsosiale utviklingsprogrammet har flere nivåer, der mål, forventninger og innsats er konkretisert i flere ledd. Boso har følgende overordnede nasjonale mål og forventninger: (1) Forebygge og bekjempe bostedsløshet. (2) Økt boligsosial aktivitet i kommunene. (3) Økt boligsosial kompetanse.

Husbanken region øst har formulert følgende resultatmål (oppsummert): Husbanken og programkommunene skal legge vekt på å utvikle strategisk planlegging i det boligsosiale feltet, og arbeide for at det boligsosiale feltet blir del av kommunenes overordnede planer og budsjettprosesser. Husbanken har videre som mål å utvikle den boligsosiale kompetansen og sikre en mer effektiv og samordnet bruk av virkemidler, inkludert Husbankens økonomiske virkemidler. Det boligsosiale arbeidet skal styrkes og samordnes internt i kommunene, mellom staten og kommunene og med andre aktører.

Avgjørende for iverksetting av programmet er imidlertid kommunenes operasjonalisering og implementering av nasjonale og regionale mål og utforming av egne lokalt tilpassede mål og planer. Hva programmet faktisk har igangsatt og hva som ellers

ville blitt gjennomført av aktiviteter, og hva resultatene faktisk kan tilskrives, er en stor/den største utfordringen i evaluering av sosiale programmer. Programmet kan ikke løsrives fra den sosiale konteksten det inngår i.

De fire bydelenes programmer, planer og aktiviteter er godkjent av administrativ og politisk ledelse i bydelen. De er videre rapportert til programeier Oslo kommune ved EST og til regional programeier, Husbanken. Overordnede nivåer har godkjent planene og delvis finansiert aktivitetene. Vår evaluering finner at bydelene har laget planer og iverksatt de planlagte tiltakene. Vi finner videre at tiltakene er i tråd med de overordnede målene for programmet på bynivå og nasjonalt/regionalt nivå. I den grad planlagte tiltak og prosjekter er skrinlagt eller endret er dette godt begrunnet. Enkelte prosjekter har vært mer kompliserte å få til enn man regnet med. Her trekkes ofte Arveset gård fram. Prosjektet, som har resultert i 15 boliger for de mest vanskeligstilte innbyggerne i bydelene, sto ferdig i mai 2014. Bydelene legger også vekt på de positive erfaringene fra prosjektet, som samarbeid mellom bydelene og positive effekter for noen brukere etter ett års drift. Bydelene og Oslo kommune arbeider videre med å lage en forbedret tjenestemodell (mai 2015).

Oslo-programmet, både de bydelsvise og på bynivå med deltakelse fra Velferdsetaten, har vært opptatt av å gjennomføre konkrete tiltak⁶⁰. Evalueringen finner at "output" eller produktene i prosjektet er i henhold til planer og målsettinger. Neste del vurderer resultatene som output eller produksjon i programmet.

5.2 Vurdering av resultater

Foranalysen (NIBR-rapport 2011:22) framhever at de fire bydelene hadde ganske klare oppfatninger om en del problemer de ønsket å jobbe med. De som hadde ansvar eller jobbet på feltet så Boso som en mulighet til nettopp å "ta tak i" de boligsosiale utfordringene i bydelen. Her drøfter vi forskjeller og likheter mellom bydelene opp mot utvalgte satsingsområder. Enkelte tiltak

⁶⁰ Møreforskning oppsummerer at kommunene har vært for lite opptatt av konkrete resultater; sluttrapport fra følgeevalueringen i noen kommuner i region øst

og prosjekter nevnes som eksempler. Delkapittelet er ingen gjennomgang av alle aktivitetene i bydelene (se ellers kapittel 3).

Gjennomgangen og analyser av bydelene i kapitlene tre og fire viser at det er betydelige forskjeller mellom bydelene i hvordan informantene (intervjuene) og respondentene (survey) vurderer betydningen av programmet, resultater og hva som er Boso-aktivitet versus hva som ville ha blitt iverksatt uten Boso. Vi ser at bydelene scorer ulikt på spørsmålene i surveyen. Det generelle mønsteret er at Alna scorer lavest og Bjerke høyest, men med enkelte unntak. Gjennomgang av aktivitetene i bydelene gir et mer nyansert bilde. Det er særlig to områder alle bydelene har jobbet med. Det ene er framskaffelse av flere boliger til vanskeligstilte. Det andre er mer effektiv bruk av boligøkonomiske virkemidler.

Framskaffelse av flere og mer tilpassede boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet ligger delvis utenfor bydelenes myndighetsområde. Anskaffelse av kommunalt eide boliger er et overordnet kommunalt ansvar. Bydelene kan påvirke anskaffelser av kommunale boliger for eksempel ved å utarbeide konseptvalg-utredninger (KVU) for boligprosjekter. Arveset gård, der bydelene gikk sammen om å utarbeide en KVU, omtales av alle bydelene under boliganskaffelse. Prosessene fra idé til boliger står klare omtales som tunge og lange⁶¹.

Én arbeidsmåte bydelene selv har utviklet for å bidra til å løse et udekket boligbehov, er framskaffelse av boliger på det private markedet. Denne metoden er effektivisert og systematisert gjennom funksjonen boligframskaffer. Alle de fire bydelene har en eller flere stillinger, som ivaretar denne funksjonen. Flere bydeler hadde boligsframskaffer før Boso ble iverksatt. Funksjonen er systematisert under programmet, og har blant annet resultert i en metodehåndbok for boligframskaffere i Boso-regi. Bydelene har videre utviklet tilvisningsavtaler; bydelen inngår avtale med en privat utbygger om rett til å tildele et visst antall boliger i nye prosjekter. Utbygger får ”i bytte” tilgang til Husbankens grunnlån.

Mer effektiv bruk av boligøkonomiske virkemidler settes i sammenheng med framskaffelse av flere boliger. Ett av målene under området boligframskaffelse, dreier seg om å øke gjennom-

⁶¹ Ikke spesielt for Oslo kommune, prosessen er blant annet nedfelt i lovverket, f.eks. plan- og bygningsloven.

strømmingen i de kommunale boligene. Alle bydelene har ved systematisk bruk av startlån og tilskudd i kombinasjon med bostøtte⁶² bidratt til at vanskeligstilte husstander har kunnet kjøpe egen bolig. Her har Husbanken også endret retningslinjene for bruk av startlån og tilskudd og rettet ordningene mot mer vanskeligstilte⁶³. Boso-bydelene har fulgt ”regimeskiftet” og bidratt til at vanskeligstilte, som kanskje ellers ville blitt vurdert til å ha få andre muligheter enn fornyelse av kontrakten på kommunal bolig, har kunnet kjøpe sin egen bolig. Her vektlegges også behovet for kompetanse blant annet i å vurdere risikoaspektet både for kommunen og husstanden ved låneopptak. Oslo kommune har vært i forkant i å endre bruken av de boligøkonomiske virkemidlene og påvirker den nasjonale politikken. Alle bydelene sier de bruker Boplan som verktøy for å hjelpe vanskeligstilte husstander til etablere seg i eiermarkedet eventuelt leie bolig på det private markedet.

Resultatet fra surveyen i vurdering av bedre bruk av boligøkonomiske virkemidler viser likevel et stort gap mellom bydelene. Stovner scorer her høyest og Alna lavest både på prioritering av området og på måloppnåelse. Stovner har hatt ansvar for Startlånprosjektet (bl.a. utredet lengre nedbetalingstid) og initiert et prosjekt rettet mot å hjelpe vanskeligstilte barnefamilier over i eiermarkedet. Alna har jobbet med ”fra leie til eie”; leietakeren kjøper boligen ved bruk av startlån og tilskudd, og vurderer alle som søker sosialhjelp og/eller kommunal bolig for kjøp av egen bolig. Intervjuene reflekterer imidlertid at informanter i Alna mener resultatene i liten grad kan tilskrives Boso. Denne vurdering kan også være en forklaring på den lave scoren i surveyene fra Alna på dette området. I Stovner, og i de andre bydelene, regnes dette som Bosoaktiviteter. Tiltakene og prosjektene er lagt inn under det boligsosiale utviklingsprogrammet. Hvorvidt de ville blitt realisert uten Boso er et annet spørsmål. Vår vurdering er at flere prosjekter, tiltak og endringer i arbeidsmåter og organisering neppe ville sett dagens lys uten Boso. Ulike vurderinger av *Bosos betydning* på boligsosiale feltet kan (delvis) ligge til grunn for de svært forskjellige vurderingene av prioritering og måloppnåelse i bydelene (jfr. surveyen).

⁶² Det bør nevnes at bostøtten er regelstyrt med klare kriterier for tildeling

⁶³ For eksempel er unge i etableringsfasen ikke lenger i målgruppen

Bydelene hadde til dels forskjellige utgangspunkt ved oppstart av Boso. Et eksempel her er tjenesten individuell oppfølging i bolig (booppfølging). I Alna framholder informantene at booppfølging var implementert i bydelens faste tjenestetilbud før Boso. Alna scorer svært lavt på måloppnåelse på området. I de andre bydelene er området blitt bedre integrert i tjenestetilbudet eventuelt også reorganisert for å effektivisere og gi et mer helhetlig tilbud (Grorud). Bjerke scorer imidlertid godt over Grorud og Stovner både på prioritering og måloppnåelse på dette området.

Et av de overordnede målene for det boligsosiale utviklingsprogrammet er å redusere tallet på bostedsløse. Med unntak av Bydel Bjerke har bydelene vært lite eksplisitte på tiltak direkte knyttet til bostedsløshet. Kun 20 prosent (38 prosent i Bjerke) av respondentene i surveyen svarer at bostedsløse generelt er en prioritert/høyt prioritert målgruppe. De fleste prosjektene og tiltakene i programmet vil direkte eller indirekte bidra til å redusere bostedsløsheten i byen. For å opprettholde den positive utviklingen i nivået på bostedsløshet, bør Oslo kommune og bydelene rette større oppmerksomhet mot å redusere bostedsløsheten, som å begrense bruken av midlertidig botilbud både i omfang og lengde på oppholdene og hindre utkastelser.

5.3 Samspill

Man kan si at alle de fem satsingsområdene henger sammen. Samspill og synergi er tydeligere mellom noen områder enn andre. Det gjelder særlig satsingsområdene boligframskaffelse og mer effektiv bruk av virkemidlene. En vridning i bruk av virkemidlene, særlig de økonomiske virkemidlene, har bidratt til å realisere økt tilgang til boliger for vanskeligstilte innbyggere. Selv om ikke samspilleffekter og synergi mellom de to områdene adresseres direkte i intervjuene, framgår det likevel at nettopp disse to områdene er tett vevd inn i hverandre.

Et av målene, og en anbefaling fra foranalysen, var å se arbeidet med Bososatsingen Bomiljø i utsatte områder i sammenheng med Områdeløft i Groruddalssatsingen. Samarbeid eller samordning mellom Boso og Områdeløft har ingen framtreddende plass i intervjuene og gjennomgangen av bydelene i kapittel 3. Informanter i alle bydelene kommenterer at det har vært en form for samarbeid. Tre bydeler (Alna, Bjerke og Grorud) scorer relativt

lavt på prioritering og måloppnåelse på området bomiljø i utsatte områder i surveyen. Stovner scorer derimot svært høyt. Bydel Stovner hadde, og har, store utfordringer i noen boområder i bydelen, som har vært jobbet med i Boso. Informanter i Alna og Grorud framholder at det har vært en form for arbeidsdeling mellom Boso og Områdeløft: Boso har i stor grad jobbet individrettet gjennom booppfølging, mens Områdeløft arbeider med hele boområder. Grorud har også arbeidet med bomiljøet i enkelte områder i samarbeid med borettslagene. Stovner scorer høyt på prioritering og måloppnåelse på området (surveyen).

Andre informanter vektlegger at man ikke har fått til det forventede samarbeidet mellom de to områdene. Blant annet framholdes det at Boso og GDS/Områdeløft er for ulike i tilnærming og omfang. En grundigere kartlegging og analyse av samarbeid, samordning og eventuelle samspilleffekter kunne være interessant for å høste erfaringer og læring om forutsetninger for samspill mellom to programmer, som er ulike men likevel har tangeringspunkter.

5.4 Forankring

Den boligsosiale politikken har en god forankring på bynivå i EST og Velferdsetaten. Dette kan begrunnes med kontinuitet og økt innsats på området. Programarbeidet skal videreføres i Oslo med en innretning mot innovasjon i boligsosialt arbeid. Denne delen av kapittelet retter oppmerksomheten mot forankringen av resultatene fra Boso i de fire programbydelene.

Et viktig mål for programmet har vært at aktiviteten skal ”legges i linja”. Prosjekter og tiltak skulle ikke operere på siden av den ordinære driften, men integreres i driften fra starten av. Bydelene har vært med på å finansiere det meste av aktiviteten i egen bydel. Programaktiviteten har således vært en del av bydelenes planer og budsjetter. Et viktig mål med å legge aktiviteten inn i den ordinære driften var nettopp å styrke forankringen og legge grunnlag for varige resultater.

Intervjuene og surveyen gir signaler om at programmet og det boligsosiale arbeidet er administrativt og politisk forankret i flertallet av bydelene. På denne bakgrunn kan en anta at forankringen gir et godt grunnlag for videre boligsosial innsats

etter at programmet er faset ut. I en av bydelene, Alna, er forankringen på ledernivå klart svakere enn i de andre bydelene. Dette framgår både av resultatene fra surveyen og intervjuene i bydelen. Det er mer uklart om den relativt svakere forankringen gjelder boligsosialt arbeid generelt, eller om det primært handler om at Boso ikke oppfattes å ha en viktig rolle i arbeidet. Det er imidlertid av stor betydning for ansatte, som jobber med boligsosialt arbeid, og for vanskeligstilte på boligmarkedet i Bydel Alna, at administrativ og politisk ledelse i bydelen er tydelige på hva slags posisjon det boligsosiale arbeidet skal ha i bydelens planer og budsjetter framover.

Enkelte informanter uttrykker bekymring for i hvilken utstrekning resultatene blir varige etter programperioden. Det boligsosiale området er fremdeles ungt og sårbart. Enkelte tiltak er bedre implementert og forankret enn andre. Booppfølging er et eksempel på en tjeneste som er implementert i alle bydelene. Men, som drøftet under avsnittet om kompetanse og læring, er booppfølging en ny tjeneste og et nytt kompetansefelt. Det bæres av enkeltpersoner, som besetter stillingene, og i liten grad av institusjonell kompetanse. Boligframskaffer er i samme posisjon. Deler av aktiviteten har vært (og er) organisert i prosjekter. Noen informanter i bydelene uttrykker en viss uro knyttet til varighet av resultatene.

5.5 Kompetanse og læring

Kompetanse, læring og utvikling av ny kunnskap på feltet har en helt sentral posisjon for både forankring og videreutvikling av boligsosialt arbeid. Det peker også framover mot innovasjon på feltet. I løpet av programmet ble kunnskapsutvikling, kompetansedeling og læring styrket ved at Velferdsetaten fikk et overordnet ansvar for området (fra 2013). I resultatene fra surveyen scorer Velferdsetaten høyt i bydelene på mål for bedret samarbeid. Velferdsetaten har generelt fått en viktigere rolle ut over i programperioden. Her vil vi trekke fram rollen som læringsagent og se på hvordan den kan utvikles videre. Vi drøfter samtidig noen generelle problemstillinger knyttet til læring i praksisfeltet og etablering av et nytt fagområde.

I noen av prosjektene under Boso ser vi en tendens til at ”kruttet finnes opp på nytt”. Prosjektene eller tiltakene kan være solide og

nødvendige. I et felt under utvikling kan det forsvares å gjenta prosjekter (helt eller delvis). Det er neppe til å unngå. Nye personer vil komme inn på et felt med en svakt utviklet ”institusjonell hukommelse”: De som gjennomførte et lignende prosjekt er borte og det er ingen profesjon, etat osv. til å ta vare på læring og kunnskap fra prosjektet. Ett vesentlig spørsmål i denne sammenhengen er i hvilken grad det lar seg gjøre å utvikle og bygge opp kompetanse i praksisfeltet mer eller mindre atskilt fra det formelle utdanningssystemet. Her er det flere elementer som spiller inn. Vi skal først se på noen av argumentene knyttet til kompetanseutvikling primært gjennom praksis.

Det boligsosiale feltet må finne sin plass i allerede etablerte fag- og politikkfelt både i kommunene, i statlige instanser og delvis også i sivilsamfunnet (ideelle aktører, forretningsforetak, interesseorganisasjoner o.a.). Det er imidlertid de førstnevnte, de offentlige instansene, som har føringen. Til nå har mye av ansvaret for å utvikle feltet vært lagt på kommunene. Staten har bidratt med finansiering av tiltak, prosjekter og prosjektstillinger. I økende grad er det blitt stilt krav om kunnskapsutvikling og -overføring ved tildeling av statlige prosjektmidler. Statlige instanser har også lagt til rette for læring i utdanningsinstitusjoner gjennom å finansiere utdanningsmoduler i boligsosialt arbeid ved flere av landets høyskoler⁶⁴. Boligsosialt arbeid har kommet inn som elementer i noen utdanninger for helse- og sosialprofesjoner.

Boligsosialt arbeid er i for seg ikke noe nytt. Flere profesjoner og utdanningsgrupper har opparbeidet praktisk og teoretisk kunnskap om hvordan møte behovene til ulike grupper, som trenger hjelp for å kunne bo i egen bolig og (bl.a. eldreomsorg, tjenester til personer med utviklingshemming, hjemmesykepleie og psykiatrisk sykepleie i kommunene). Det boligsosiale arbeidet handler både om tjenester, som å hjelpe mennesker til å bo i egen bolig og arbeide for å øke livskvaliteten til brukeren. Men feltet er mer omfattende. Viktige elementer i det boligsosiale arbeidet er å framskaffe boliger og forvalte de boligøkonomiske virkemidlene.

Tjenesteyting i kommunene utføres innenfor fastlagte organisatoriske og juridiske rammer. Spesifikke profesjoner, med

⁶⁴ Utdanningsmodulene har vært til dels svært forskjellige. Det bidrar ikke nødvendigvis til å utvikle et fagfelt. I strategien *Bolig for velferd* er at av områdene å samkjøre utdanningene.

sine faglige tilnæringer, problemdefinisjoner og metoder bemanner de ulike tjenesteområdene. Kunnskapen er tilegnet gjennom formell institusjonalisert utdanning og praksisfeltet. Men (videre)utvikling av kompetansen i praksis skjer innenfor spesifikke institusjonelle rammer, der egen og eventuelt andre profesjoner har vært og er delaktig i å utforme rammene. De institusjonelle rammene i offentlige organisasjoner kan forandres, men de er ikke lett bevegelige. Nye ideer vil ofte støte mot innarbeidede rutiner og faglig funderte metoder, som har vist seg effektive⁶⁵. Det kan være en vanskelig avveining om nye arbeidsmåter, metoder, rutiner og organisering gir mer effektivitet i tjenestene og/eller bedre tilbud, eller om gjeldende praksis er vel så bra.

Evalueringen kan oppsummere at Oslo kommune er ”på rett vei”. Velferdsetatens rolle som læringsagent bør opprettholdes og styrkes. Det er ikke minst viktig for å ta vare på og institusjonalisere utviklingsarbeidet i praksisfeltet. Selv om man på nye felt gjerne må ”finne opp kruttet” noen ganger, er det nødvendig å ta vare på og videreutvikle kunnskapen for å utvikle feltet.

5.5.1 Videreutvikle funksjoner og kompetanse

Denne delen er en konkretisering av avsnittene over. Foranalysen (NIBR-rapport 2011: 22) anbefaler å satse på utvikling av booppfølging og gjøre stillingene faste. De fleste var prosjektstillinger i 2011. Kompetansen opparbeidet av booppfølgerne – og annen kompetanse på området – var og er i stor grad såkalt taust kunnskap. En av anbefalingene i foranalysen var å gjøre den taust kunnskapen skriftlig. Metodehåndboken for boligframskaffere er et godt eksempel på skriftliggjøring. I utvikling av nettverk for booppfølgere ligger et potensial for å utarbeide noe lignende for booppfølgere. Vi ser videre at enkelte bydeler nå fatter vedtak om booppfølging i henhold til lovverket, på samme måte som for tildeling av andre tjenester.

Utvikling av booppfølgingen kan med fordel hente inspirasjon fra utviklingsarbeid i andre tjenestesektorer. Blant annet er tverrfaglighet blitt viktigere etter Samhandlingsreformen, som innebærer kortere institusjonsopphold og mer hjelp og omsorg i

⁶⁵ F.eks. Røvik (2007)

hjemmet. Det gjelder også i eldreomsorgen, der mange kommuner satser på at innbyggerne skal få mer helhetlig hjelp og bo hjemme lenger⁶⁶. En del brukere i gruppen vanskeligstilte på boligmarkedet, som får eller trenger booppfølging, vil ha nytte av et mer helhetlig tjenestetilbud. Programbydelene har hatt prosjekter som går i denne retningen. Et godt eksempel er *hygieneprosjektene*. Her kombineres helsefaglig og sosialfaglig kompetanse i et folkehelseperspektiv. Et annet eksempel der tverrfaglig kompetanse vil være av stor nytte, er bruk av de boligøkonomiske virkemidlene. Her er det behov både for bankfaglig eller økonomikompetanse og sosialfaglig kompetanse, for å vurdere risikofaktorer i forhold til en annen gruppe enn den som vanligvis får boliglån på rene markedspremisser.

To av informantene har problematisert læring på ulike måter. Den ene trekker fram forholdet mellom institusjonell og individuell læring (f.eks.: enkeltpersoner deltar på interessante seminarer uten at det kommer organisasjonen til gode). En annen informant uttrykker uro for at kompetansen ikke blir ivaretatt etter programperioden og at den etter hvert forsvinner. Perspektivet her retter oppmerksomheten mot at kunnskap og kompetanse på det boligsosiale feltet i større grad enn på etablerte fagområder er sitter hos enkeltpersoner og ikke er institusjonelt forankret. På etablerte fagområder vil man erstatte en person som slutter med en annen med tilsvarende utdanning og erfaring. Enkeltpersonene har tilegnet seg kunnskap og kompetanse gjennom utdanning og praksis og bærer dette videre i organisasjonen (lærere, sosionomer, barnevernspedagoger osv.). Vedlikehold av kompetanse er spesielt krevende på nye felter, som det boligsosiale, nettopp fordi man ikke har institusjonelle bærere i form av utdanning og etablert praksis på feltet.

Det finnes ingen enkle løsninger. Også på dette feltet handler det prioritering og rekruttering av ”rett” personell. Bevisst rekruttering og sammensetning av kompetanse er også viktig på felter der ikke står ferdig utdannede fagfolk til å besette stillingene. Boligsosialt arbeid omfatter flere ulike oppgaver og arbeidsområder. Vi vil peke på at tverrfaglighet, slik vi drøfter over, kan være en nøkkel til innovasjon og kunnskapsutvikling nettopp på dette feltet.

⁶⁶ F.eks. Utviklingssentre for sykehjem og hjemmetjenesten

5.6 Program som metode

Det er vanskelig å vurdere program som metode løsrevet fra hvordan programmet er utformet og iverksatt. Her skal vi gå inn på noen elementer, som vi mener reflekteres i empirien fra evalueringen. Programdefinisjonen av Boso er langsiktighet i satsingen, det omfatter flere store boligsosiale områder og hvert lokalt program har flere prosjekter og tiltak. Det har vært opp til bydelene å iverksette de nødvendige prosjektene, tiltakene og eventuelle organisatoriske endringer for å oppnå resultater. Etter vår oppfatning er utfordringen ikke først og fremst tidsaspektet (langvarig satsing), slik noen informanter har pekt på. Bredden i programmet krever god forankring og støtte i organisasjonen og særlig i ledelsen på ulike områder. Boligsosialt arbeid berører flere tjenesteområder i bydelene. En programleder er avhengig av støtte fra og samarbeid med NAV, psykisk helse, boligkontor/-avdeling, for å nevne de mest sentrale. Det dreier seg også om å skape et mulighetsrom for programleder. To resultater fra surveyen kan trekkes fram her. Det ene er at respondentgruppen ledere har høyest score på god forankring av Boso. Det andre er at bedre samarbeid internt i bydelen får høyest score av alle målene for samarbeid⁶⁷. En samlet vurdering tilsier at programlederne i flertallet av bydelene har hatt dette mulighetsrommet og brukt det. Alna skiller seg igjen ut, med svak forankring i bydelsledelsen.

Evalueringen har pekt på noen problemer i organiseringen og samordningen i første fase av programmet i Oslo. Enkelte satsingsområder og mål for programmet ligger i stor grad utenfor bydelenes myndighetsområde. Det dreier seg særlig om anskaffelse av boliger til vanskeligstilte. Det gjelder til en viss grad kompetanseutvikling og læring. Bydelene kan framskaffe boliger på det private markedet. Bydelene kan også samarbeide om felles prosjekter for personer med spesielle behov, blant annet utarbeide konseptvalgutredninger (KVU) for boligprosjekter. Prosessene fra idé til boliger står klare er tunge og lange⁶⁸. Den endelige

⁶⁷ Et forbehold. Flest informanter har forutsetning for å vurdere internt samarbeid. Men selv med forbehold må resultatet tas som et mål på framgang

⁶⁸ Ikke spesielt for Oslo kommune, prosessen er blant annet nedfelt i lovverket, f.eks. plan- og bygningsloven.

beslutningen om boliganskaffelse til formålet ligger på kommunalt nivå.

Vi vil peke på to mulige løsninger: Den ene er at programmet på bynivå ble tillagt operative oppgaver og fikk ansvar for iverksetting av overordnede – ikke bydelsspesifikke – tiltak og prosjekter innenfor programmet. Disse oppgavene kunne løses i tett samarbeid med bydelsprogrammene. En annen løsning ville vært å legge mer av programvirksomheten på sentralt nivå og at bydelene etablerte delprogrammer. Bydelene kunne spisset sine delprogrammer enda mer mot de største utfordringene i den enkelte bydel. Programmene har ikke fått tilførsel av store ressurser. En spissing kunne bidra til å få mer ut ressursene og resultatene fra programmet kunne blitt mer distinkte og synlige.

5.7 Anbefalinger

Denne avsluttende delen av kapittelet spisser områdene Oslo bør satse videre på i samarbeid med Husbanken.

Flere bolig og egnede boliger

Funksjonen som *boligframskaffer*, en person som finner fram til boliger på det private leiemarkedet og bidrar i prosessen til leiekontrakten er signert dersom det er behov, er videreutviklet i programmet. Flere kommuner plukker opp ideen. I en situasjon med knapphet på leieboliger, og særlig rimelige leieboliger, vil bydelens boligframskaffer konkurrere med vanskeligstilte på boligmarkedet, som kan klare å skaffe seg en bolig på egen hånd. Bare tilgang på flere rimelige utleieboliger kan løse problemet på litt lengre sikt. Arbeidet med *tilvisningsavtaler* er viktig i denne sammenhengen. Vi oppfatter at Husbanken er svært interesserte i å samarbeide med Oslo kommune for å bygge videre på arbeidet Oslo har gjort, og har vilje til å bruke Husbankens grunnlån for å få flere utbyggere med på tilvisningsavtaler. Vi vil vektlegge at det er behov for flere boliger, både tilpassede og ordinære boliger, blant annet for å unngå konkurranse mellom bydelenes boligframskaffere og vanskeligstilte som er i marginene av boligmarkedet, men som klarer seg selv.

Effektiv bruk av boligøkonomiske virkemidler

Oslo kommune har i mange år arbeidet med å videreutvikle bruken av boligøkonomiske virkemidler; startlån, tilskudd og – med bruk av tilvisningsavtaler – grunnlån. *Elæringsprosjektet* er et tiltak for å effektivisere og styrke kompetansen i saksbehandlingen av de individrettede virkemidlene. Boplan vurderes av programlederne som et godt verktøy i arbeidet med den enkelte husstand/person. Vi har sett at Oslo kommune har mye å tilføre andre kommuner. Dristigere bruk av individrettede boligøkonomiske virkemidler til kjøp av bolig, øker risikoen for tap – og for nye boligsosiale problemer for bydelene. Her vil vi vektlegge utvikling og implementering av verktøy Oslo kommune allerede har utviklet og styrke den allsidige kompetansen på området.

Kompetanse og institusjonell forankring av kunnskap

I forlengelse av drøftingen over anbefaler vi at Velferdsetatens rolle som *læringsagent* videreutvikles og styrkes. Det er viktig å legge til rette for kompetanse- og kunnskapsutvikling i bydelene. Arenaer for deling av kunnskap, som konferanser og seminarer er viktige og, ikke minst, vil fungere som inspirasjon for ansatte i feltet på alle nivåer. Vi vil imidlertid vektlegge at boligsosial kunnskaps- og kompetanseutvikling må få en institusjonell forankring som fagfelt. Vi anbefaler at Velferdsetaten videreutvikler denne rollen i samarbeid med bydelene. Man bør legge vekt på at flere ansatte i tjenesteyting og saksbehandling deltar i kompetansehevende arenaer. Evalueringen viser at disse gruppene har deltatt mindre enn lederne, men at ansatte i tjenesteyting har hatt stor nytte av deltakelsen i jobben.

Tverrfaglighet og innovasjon

Implementering av læring og kunnskapsutvikling i organisasjonen er i stor grad et lederansvar. Rekruttering, hva slags kompetanse man henter inn i organisasjonen, vil påvirke utviklingen av et felt. Boligsosialt arbeid omfatter flere ulike oppgaver og arbeidsområder. Tverrfaglighet kan være en nøkkel til innovasjon og kunnskapsutvikling nettopp på dette feltet.

Måltrettet arbeid for å redusere tallet på bostedsløse

De fleste tiltakene som er gjennomført i Boso bidrar til å redusere og/eller forebygge bostedsløshet. Bostedsløshet er i liten grad et

direkte tema eller problemstilling i Boso. Erfaringene viser at det er nødvendig å ha kontinuerlig oppmerksomhet rettet mot bostedsløshet for holde tallet nede. Innsats for å begrense bruken av midlertidig botilbud, og arbeid med å hindre utkastelser, er viktige tiltak på dette området.

Program som metode

Forutsetningen for at program som metode skal fungere godt handler om forankring, organiseringen og ressursene programmet har til rådighet. Aktørene i Oslo gir ikke uttrykk for at de er usikre på hva det innebærer å delta i og jobbe i programvirksomhet, sammenlignet med en del andre kommuner i region øst (jfr. evaluering fra Møreforskning). Det var likevel noen problemer i første fase av programmet. Mange av forutsetningene har falt på plass i løpet av programperioden: det boligsosiale utviklingsprogrammet har i stor grad vært politisk og administrativt forankret i bydelene (se over for påpekning av noen utfordringer).

Styrke samordningen sentralt i kommunen

Kort oppsummert: Programmet på bynivå tillegges flere operative oppgaver og får ansvar for iverksetting av overordnede – ikke bydelsspesifikke – tiltak og prosjekter innenfor programmet. Disse oppgavene kunne løses i tett samarbeid med bydelsprogrammene (f.eks. boligframskaffelse). Alternativ løsning: Mer av programvirksomheten legges på sentralt nivå og bydelene etablerte delprogrammer. Bydelene kan spisse sine delprogrammer enda mer mot de største utfordringene i den enkelte bydel. Programmene har ikke fått tilførsel av store ressurser. En spissing kunne bidra til å få mer ut av ressursene og resultatene fra programmet kunne blitt mer distinkte og synlige. Det er imidlertid viktig at programvirksomheten desentraliseres uansett modell og at bydelen får eierskap til programmet.

Litteratur

- Barlindhaug, R. og K. C. Astrup (2008): *Samspillet mellom bostøtte, boligtilskudd og startlån*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. (NIBR-rapport 2008:13)
- Barlindhaug, R., E. Dyb, K. Johannessen (2011): *Kommunal- og samfunnsøkonomiske effekter av boligsosial politikk: beregninger basert på konstruerte klienthistorier*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. (NIBR-rapport 2011:8)
- Bergem, R., E. R. Yttredal, M. Hanche-Olsen (2011) *Fundamentet er lagt: evaluering av Boligsosialt utviklingsprogram : Delrapport 2011*. Volda: Møreforskning Volda. (Rapport nr. 25/2012)
- Dyb, E. (2005) *Prosjekt bostedsløse – Evaluering av et fireårig nasjonalt prosjekt*. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt. (Byggforsk skriftserie 7-2005)
- 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*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. (NIBR-rapport 2008:15)
- Dyb, E., C. Lied, H. Renå (2011) *Boligsosialt utviklingsprogram i Groruddalen. Foranalyse*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. (NIBR-rapport 2011:22)
- Dyb, E. og Johannessen, K. (2013) *Bostedsløse i Norge 2012 – en kartlegging*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. (NIBR-rapport 2013:5)
- Grønningsæter, A. B., L-E. Becken, V. Bakkeli, S. Klingenberg, A. H. Strand (2014) *Evaluering av Husbankens kommunesatsing*. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo. (Fafo-rapport 2014:51)

- Johannessen, K. og Kvinge, T. (2011) *Bolig- og befolkningsutvikling i delbydel Linderud*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. (NIBR-notat 2011:101)
- Kvinge, T., R. Barlindhaug, C. Lied, M. E. Ruud (2012):. *Byplangrep og bostedssegregasjon*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR-rapport 2012:11)
- Kjellevold, A. (2011) Retten til bolig og oppfølgingstjenester. I: *Rom for alle. En sosial boligpolitikk for fremtiden*. (NOU 2011:15, Vedlegg 1)
- Langsether, Å., T. Hansen, J. Sørvoll (2008) *Fragmentert og koordinert: organisering av boligsosialt arbeid i norske kommuner*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring. (NOVA-rapport 18/08).
- Meld. St. 17 (2012-2013): *Bygge-bu-leve: ein bustadpolitikk for den einskilde, samfunnet og framtidige generasjonar*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Norges offentlige utredninger (NOU) 2011:15: *Rom for alle: en sosial boligpolitikk for fremtiden*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet
- Nørve, S. (2012) *Boligsosial planlegging og det kommunale plansystemet*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR-rapport 2012:25)
- Resultatrapport 2014. *Boligsosialt utviklingsprogram Region øst 2009-2015*
http://www.husbanken.no/~media/Boligsosialt/Oslo/SAMLET_resultatrapport_2014_3.ashx
- Riksrevisjonen. (2008): *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet*. Oslo: Riksrevisjonen
- Ruud, M. E., J. Holm-Hansen, V. Nenseth, A. Tønnesen (2011) *Midtveisevaluering av Groruddalsatsingen*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning (Samarbeidsrapport NIBR/TØI)
- Røvik, K. A. (2007) *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget
- Vestby, G. M. og Johannessen, K. (2010) *"Vi her på Ammerud" - fellesskap og skillelinjer i et lokalsamfunn i Groruddalen*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR-rapport 2010:29)

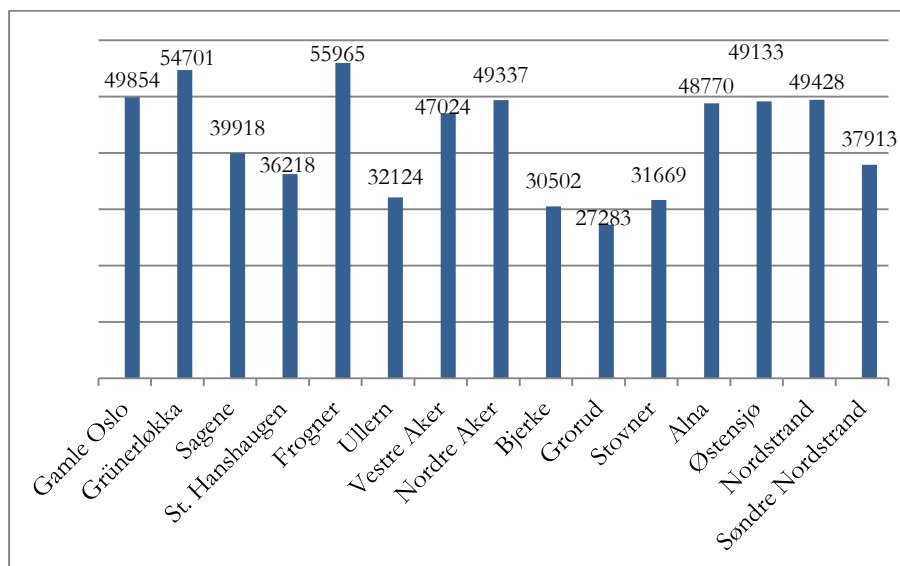
- Yttredal, E. R., S. M. Ouff, M. Hanche-Olsen (2013) *Kunsten å ha to fugler i hånden samtidig. Evaluering av boligsosialt utviklingsprogram Sluttrapport*. Volda: Møreforskning Volda. (Rapport nr. 35/2013)
- Ytrehus, S., I. L. S. Hansen, Å. Langsether, H. C. Sandlie, A. Skårberg (2007): *Tjenester til bostedsløse i ti kommuner: devaluering 2*. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo. (Fafo-rapport 2007:23)
- Ytrehus, S. (2002): "Det boligsosiale feltet – ansvar og kompetanse". *Tidsskrift for velferdsforskning* 5(3): 122-132

Vedlegg 1

Statistikk

De aller fleste figurer og tabeller i dette vedlegget er vist til i selve rapporten. Derfor gis det ingen ytterligere forklaringer til tallene her.

Figur 0.1 *Folkemengde i bydelene i Oslo 2015*

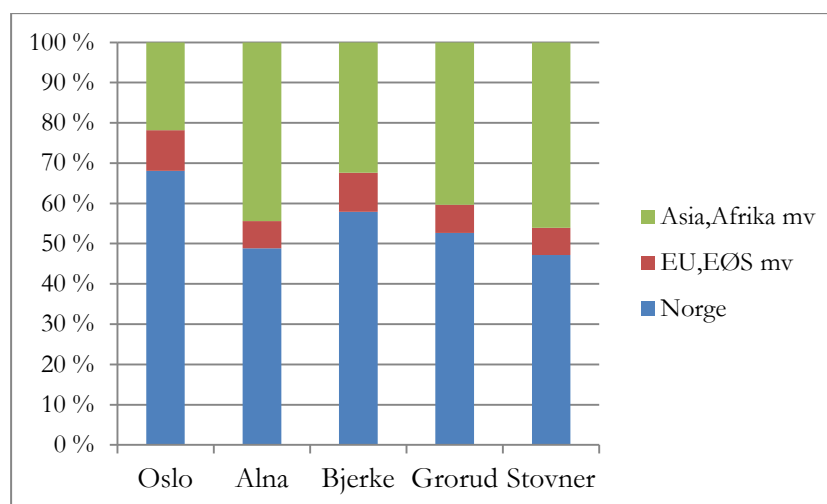


Kjelde: SSB/Oslostatistikken

Tabell 0.1 *Folkemengde i alle bydelene i Oslo 2011 til 2014.*

	2011	2012	2013	2014
Gamle Oslo	44958	46290	48417	49854
Grünerløkka	49307	50507	52198	54701
Sagene	35990	37053	38637	39918
St. Hanshaugen	35072	35952	36588	36218
Frogner	52531	53573	54604	55965
Ullern	31275	31443	31656	32124
Vestre Aker	45938	46484	47215	47024
Nordre Aker	49233	49187	49475	49337
Bjerke	29090	29617	30327	30502
Grorud	26781	26893	27105	27283
Stovner	30554	30752	31340	31669
Alna	47795	48070	48315	48770
Østensjø	47191	47835	48741	49133
Nordstrand	47696	48347	48931	49428
Søndre Nordstrand	36348	36698	37097	37913

Kilde: SSB/Oslostatistikken

Figur 0.2 *Fordeling av befolkningen etter innvandrerbakgrunn i hele Oslo og fire bydeler*

Kjelde: SSB/Oslostatistikken

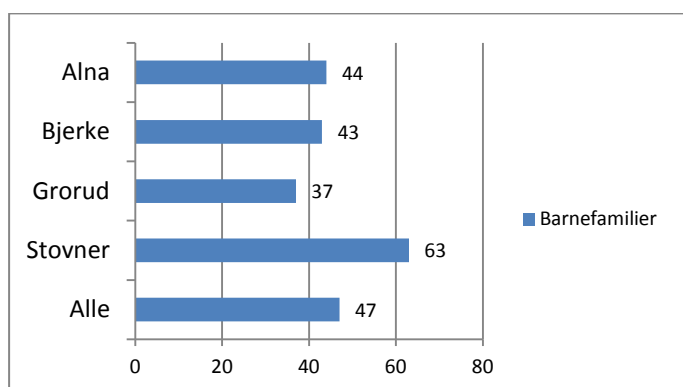
Asia, Afrika m.v. omfatter i tillegg tidligere Jugoslavia, Øst-Europa og Sør- og Mellom-Amerika. EU/EØS m.v. omfatter i tillegg øvrige Vest-Europa, Polen, Nord-Amerika, Australia og New Zealand.

Definisjon av innvandrerbefolkningen (Statistisk sentralbyrå):
Personer med to utenlandsfødte foreldre, som har innvandret til Norge (førstegenerasjons innvandrere), og personer som er født i Norge med to foreldre som er født i utlandet.

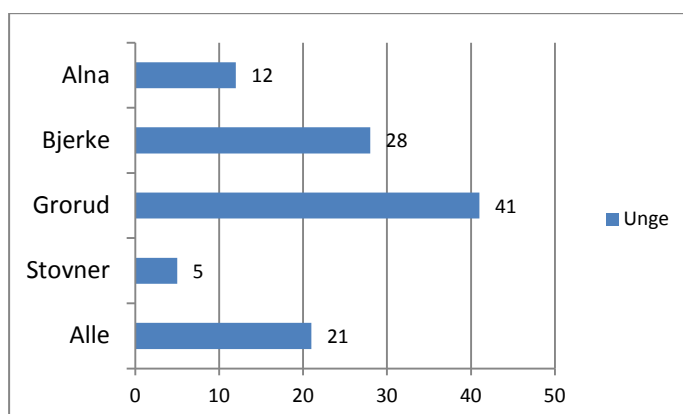
Prioritering av ulike målgrupper i bydelene

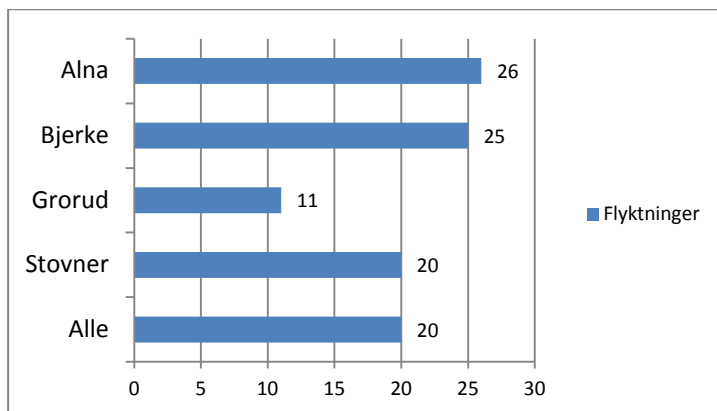
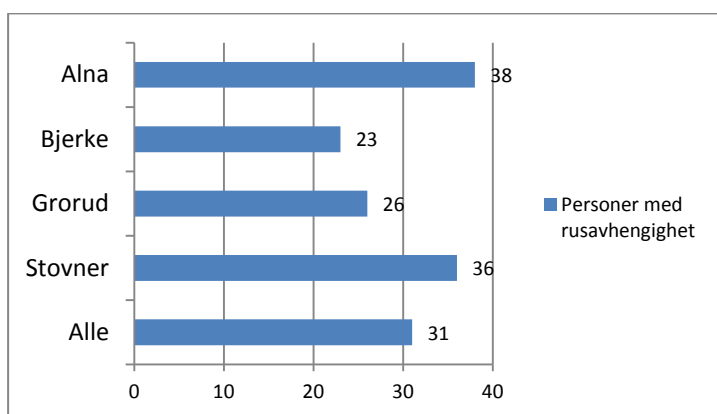
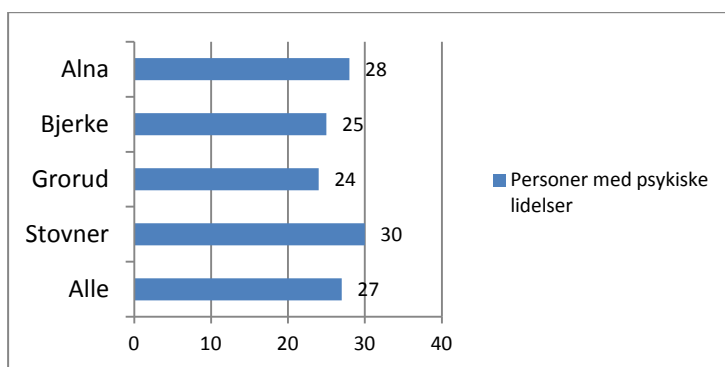
Respondentene er bedt om å krysse av på de viktigste målgruppene i bydelen i programperioden. Det var mulig å velge inntil tre grupper.

Figur 0.3 *Prioritering av målgrupper: Barnefamilier. Prosent*

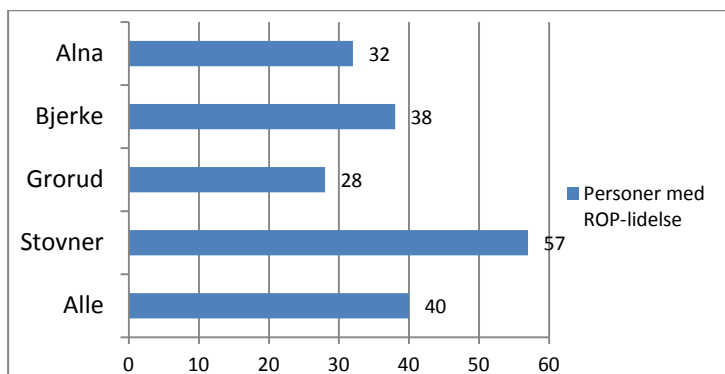


Figur 0.4 *Prioritering av målgrupper: Unge. Prosent*

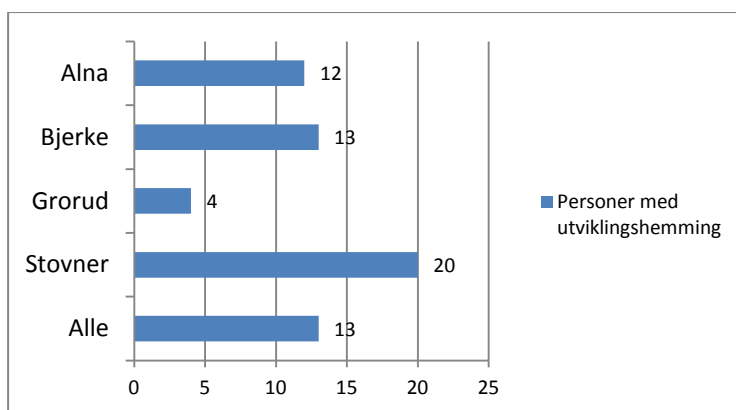


Figur 0.5 *Prioritering av målgrupper: Flyktninger. Prosent*Figur 0.6 *Prioritering av målgrupper: Personer med rusavhengighet. Prosent*Figur 0.7 *Prioritering av målgrupper: Personer med psykiske lidelser. Prosent*

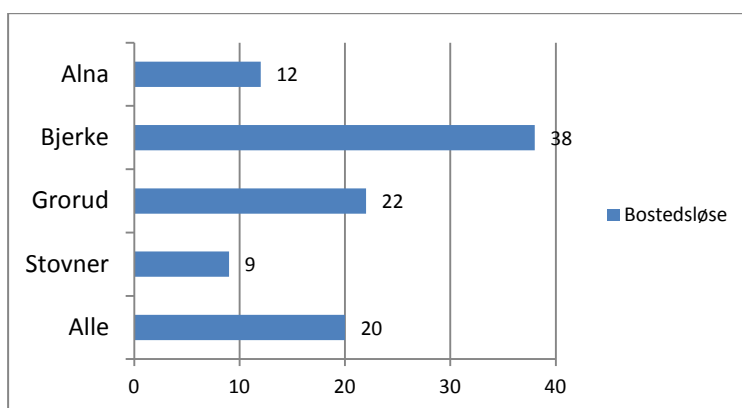
Figur 0.8 *Prioritering av målgrupper: Personer med samtidig rusavhengighet og psykisk lidelse (ROP-lidelse). Prosent*



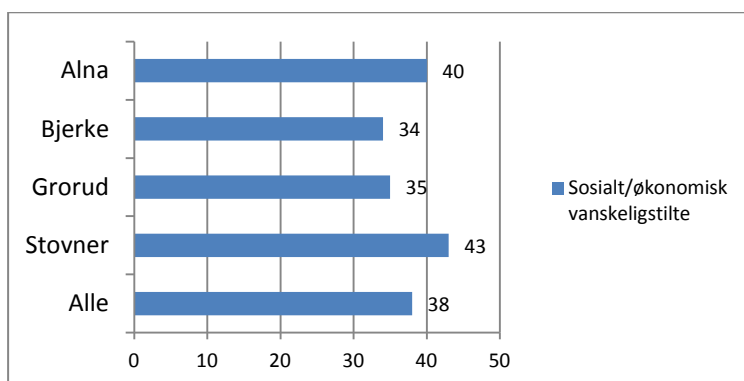
Figur 0.9 *Prioritering av målgrupper: Personer med utviklingshemming. Prosent*



Figur 0.10 *Prioritering av målgrupper: Bostedsløse. Prosent*



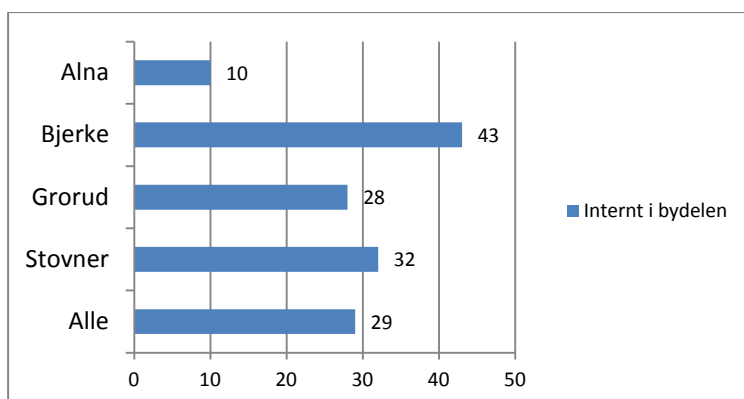
Figur 0.11 *Prioritering av målgrupper: Sosialt og økonomisk vanskeligstilte generelt. Prosent*

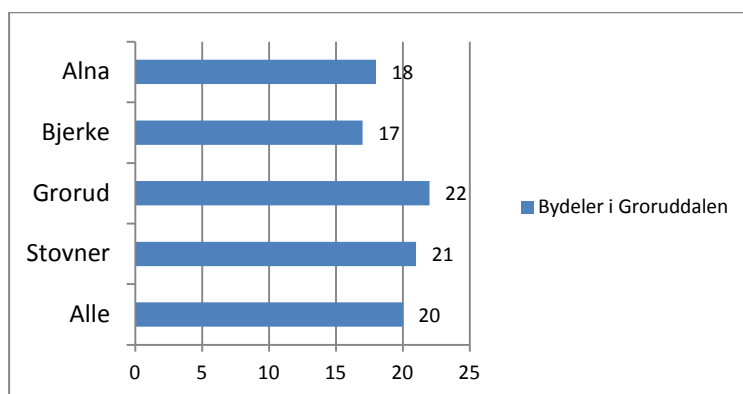
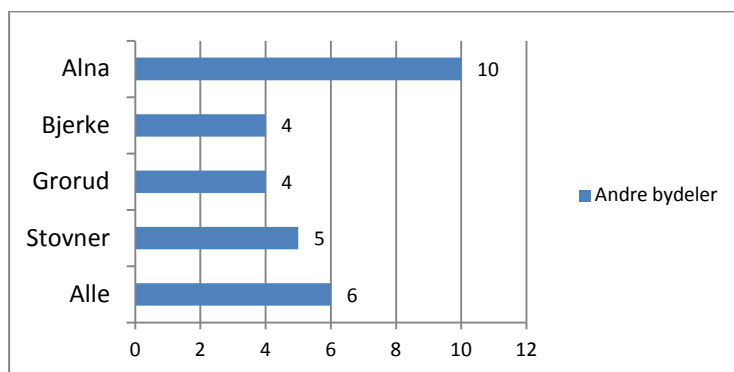
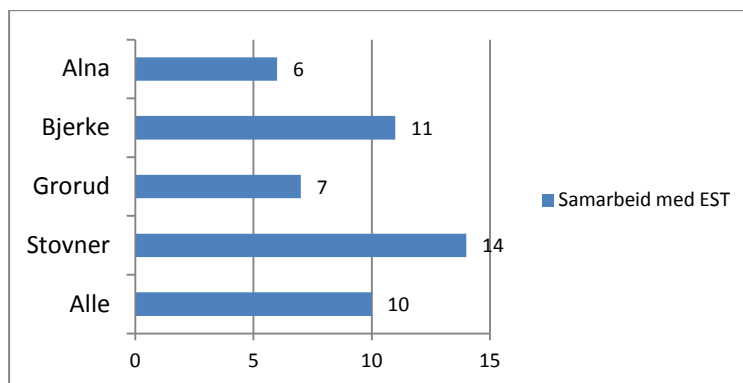


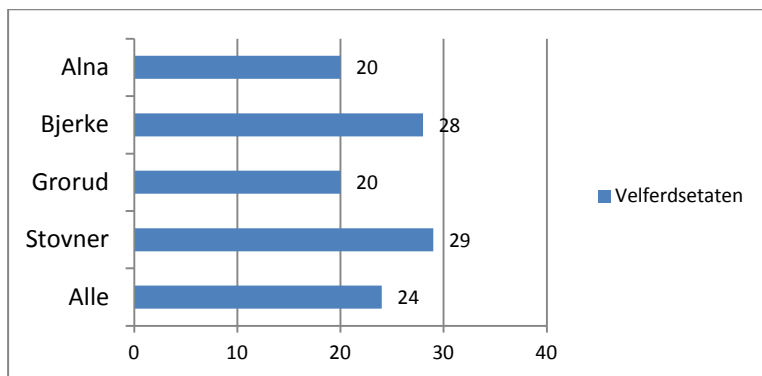
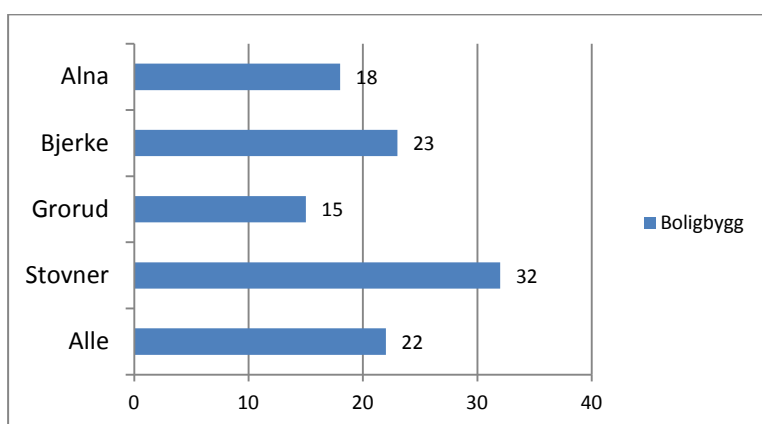
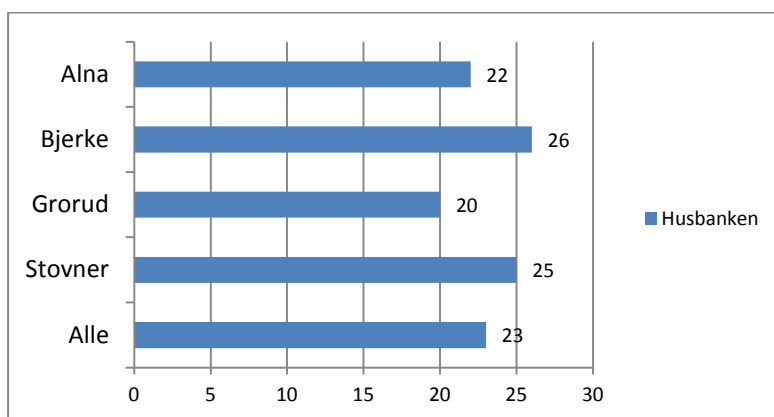
Samarbeid med ulike aktører

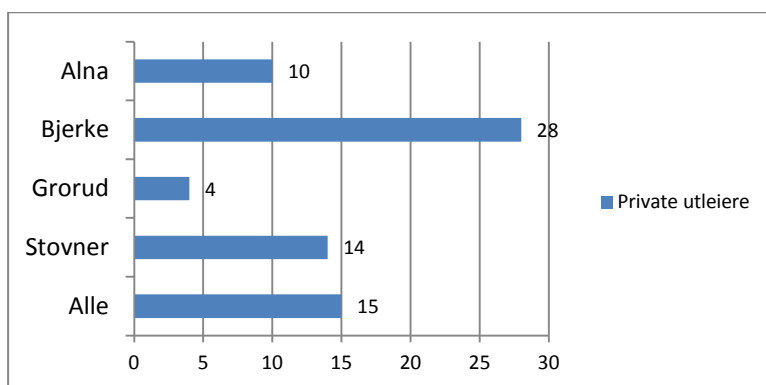
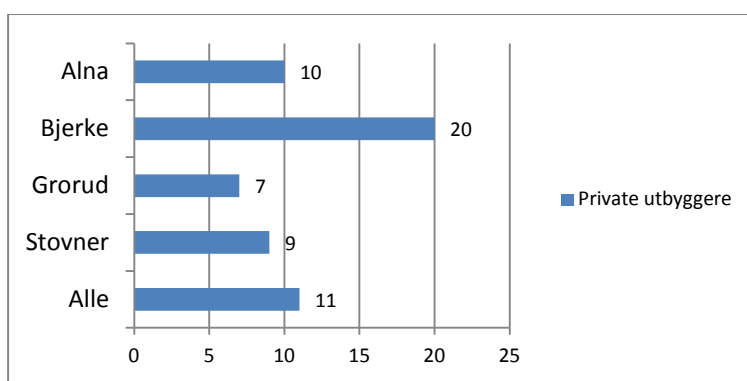
Figurene viser andelen som har svart enig/helt enig (4 og 5) i spørreskjemaet til bydelene.

Figur 0.12 *Samarbeidet internt i bydelen er blitt bedre. Prosent*



Figur 0.13 *Samarbeid med bydeler i Groruddalen er blitt bedre. Prosent*Figur 0.14 *Samarbeid med bydeler utenfor Groruddalen er blitt bedre. Prosent*Figur 0.15 *Samarbeidet med EST er blitt bedre. Prosent*

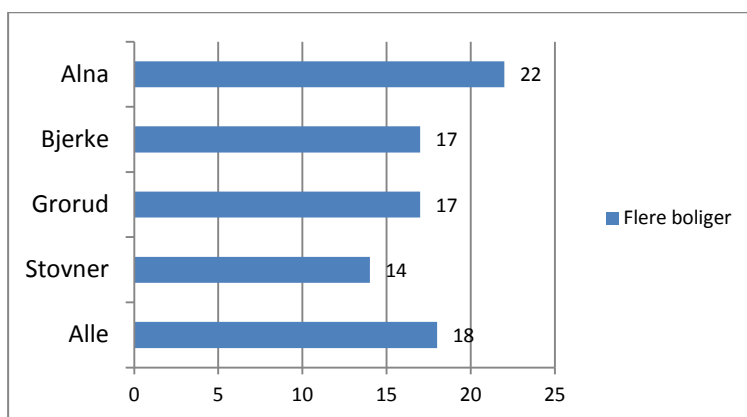
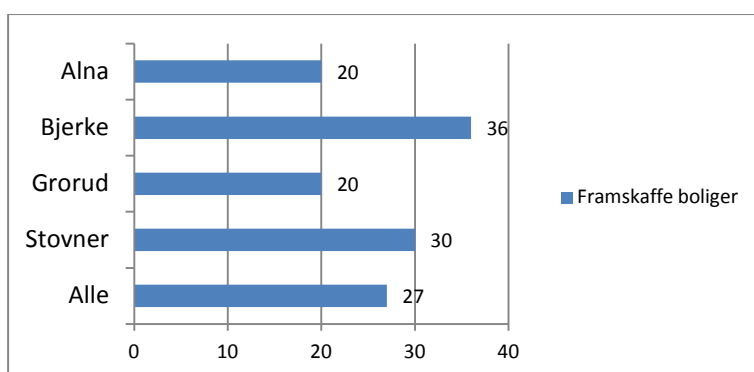
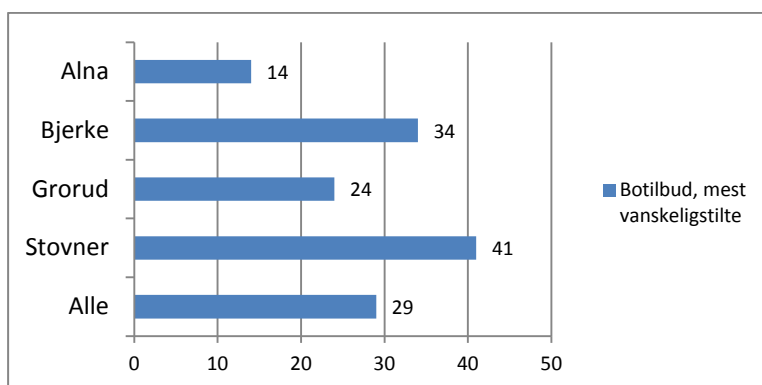
Figur 0.16 *Samarbeidet med Velferdsetaten er blitt bedre. Prosent*Figur 0.17 *Samarbeidet med Boligbygg er blitt bedre. Prosent*Figur 0.18 *Samarbeidet med Husbanken er blitt bedre. Prosent*

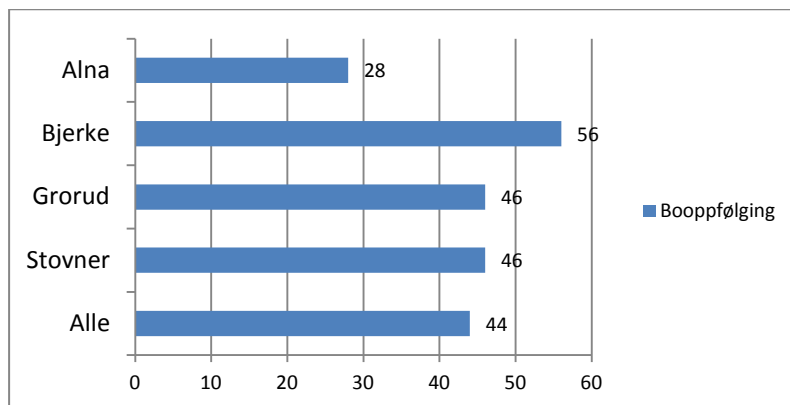
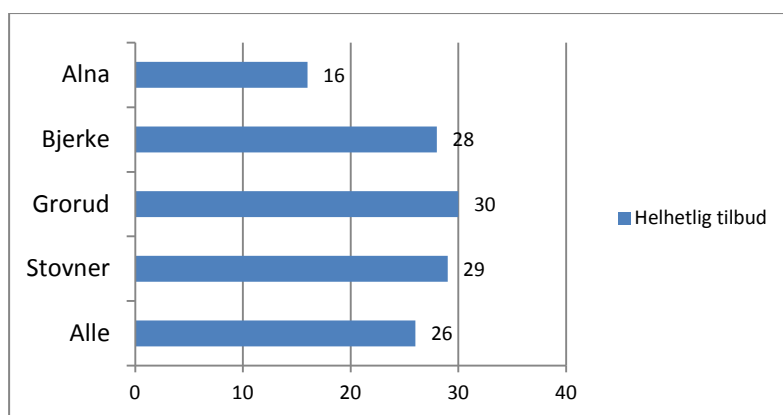
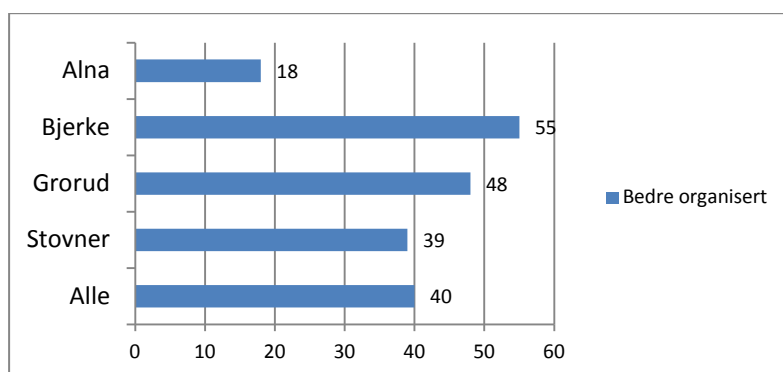
Figur 0.19 *Samarbeid med private utleiery er blitt bedre. Prosent*Figur 0.20 *Samarbeid med private utbyggere er blitt bedre. Prosent*

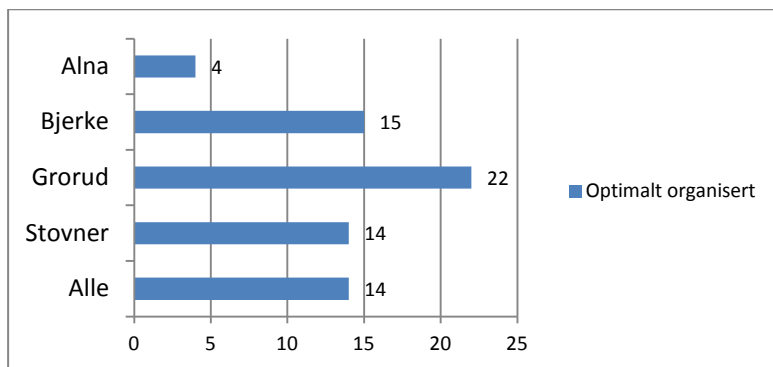
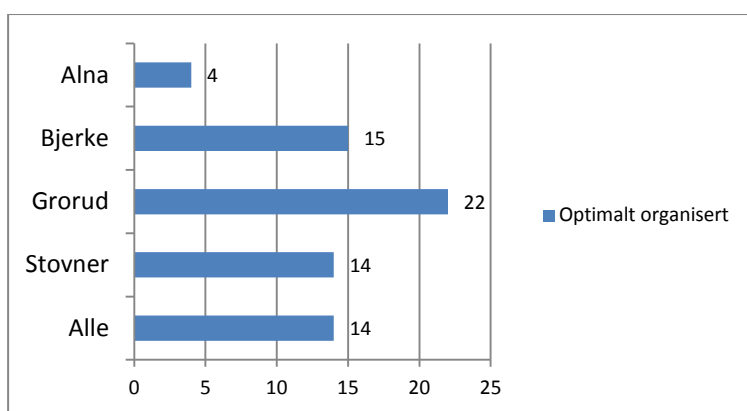
På spørsmålet om bedre samarbeid med andre kommuner er andel som har svart bedre/mye bedre for liten til å gi grunnlag for fordeling på bydelsnivå. Derfor er det ikke figur som viser disse tallene.

Forbedringer i det boligsosiale arbeidet

Respondentene er bedt om svare på en rekke påstander om forbedringer i det boligsosiale arbeidet i bydelen i løpet av programperioden. Figurene viser andelen som har svart enig/helt enig (4 og 5).

Figur 0.21 *Bydelen har fått flere boliger til vanskeligstilte. Prosent*Figur 0.22 *Bydelen er blitt bedre på å framskaffe boliger til vanskeligstilte. Prosent*Figur 0.23 *Bydelen har fått et bedre botilbud til de fleste vanskeligstilte. Prosent*

Figur 0.24 *Bydelen har fått et bedre tilbud om oppfølging i bolig. Prosent*Figur 0.25 *Tilbudet til vanskeligstilte på boligmarkedet er mer helhetlig. Prosent*Figur 0.26 *Boligsosialt arbeid er bedre organisert i bydelen. Prosent*

Figur 0.27 *Det boligsosiale feltet er optimalt organisert i bydelen. Prosent*Figur 0.28 *Samlet er bydelen blitt bedre på boligsosialt arbeid. Prosent*

Vedlegg 2

Survey

Survey om boligsosialt utviklingsprogram

Norsk institutt for by og regionforskning (NIBR) gjennomfører en evaluering/vurdering av boligsosialt utviklingsprogram.

Oppdragsgiver for evalueringen er Velferdsetaten i Oslo kommune. Boligsosialt utviklingsprogram ledes av Husbanken og omfatter om lag 55 kommuner på landsbasis. Oslo kommune har deltatt i programmet i perioden 2011 til 2014 med bydelene Alna, Bjerke, Grorud og Stovner.

Datainnsamlingen for evalueringen omfatter en survey til et bredt utvalg respondenter i de fire bydelene. Respondentgruppen er valgt ut i samarbeid mellom bydelen, Velferdsetaten og NIBR. Du er en av respondentene i undersøkelsen, og vi ber om at du tar deg tid til svare på spørreskjemaet. Det vil ta deg ca 10 minutter. Svarene dine skal være basert på informasjonen og kjennskap du har til det boligsosiale programmet. Det er ikke lagt opp til innhenting av informasjon fra kolleger/andre enheter.

Svarfrist er 10. april.

Start undersøkelsen her

Oslo kommune ved Velferdsetaten håndterer den praktiske/tekniske delen av undersøkelse. Anonymiteten til respondentene er sikret med funksjoner i dataprogrammet, som brukes i surveyen. Databehandling og analyse gjennomføres av NIBR, som vil få tilgang til et anonymisert datasett. Om du ikke svarer, vil du få en påminnelse. Den genereres automatisk av programmet, ikke på grunnlag manuell identifisering hvem som har svart/ikke svart.

(Undersøkelse ble gjennomført elektronisk)

1. Bydel (valg fra rullemeny: Alna, Bjerke, Grorud, Stovner)

2. Din stilling/posisjon i bydelen (valg fra rullemeny: a) politiker, b) administrativ leder, c) saksbehandler, d) i annen tjenesteyting)

Boligsosialt utviklingsprogram har vært gjennomført i perioden 2011-2014. Programmet har hatt fem satsingsområder:

- Framskaffe flere egnede boliger til vanskeligstilte
- Bedre utnyttelse av tilgjengelige boligvirkemidler (også økonomiske)
- Utvikle individuell oppfølging i bolig
- Bomiljøarbeid i utsatte områder
- Kompetanse, læring og utvikling av ny kunnskap på feltet

3. Hvor godt kjenner du boligsosialt utviklingsprogram? Vi ber deg vurdere kjennskap til programmet på en skal fra 1 til 5. 1=har ikke hørt om programmet og 5=kjenner programmet svært godt. (om respondenten svarer 1, blir vedkommende rutet ut av undersøkelsen)

1	2	3	4	5	Vet ikke

Bydelene Alna, Bjerke, Grorud og Stovner har lagt ulik vekt på de fem satsingsområdene. Her følger noen spørsmål om de fem områdene.

4. Hvordan har bydelen etter din oppfatning prioritert de fem områdene? Vurder hvert område på en skal fra 1 (ikke prioritert) til 5 (prioritert svært høyt).

	1	2	3	4	5	Vet ikke
a. Framskaffe flere egnede boliger til vanskeligstilte						
b. Bedre utnyttelse av tilgjengelige boligvirkemidler (også økonomiske)						
c. Utvikle individuell oppfølging i bolig						
d. Bomiljøarbeid i utsatte områder						
e. Kompetanse, læring og utvikling av ny kunnskap på feltet						

5. Hvordan er måloppnåelsen, etter din vurdering, for hvert av de fem satsingsområdene. Vurder hvert område på en skala fra 1 (ingen måloppnåelse) til 5 (svært god måloppnåelse)

	1	2	3	4	5	Vet ikke
a. Framskaffe flere egnede boliger til vanskeligstilte						
b. Bedre utnyttelse av tilgjengelige boligvirkemidler (også økonomiske)						
c. Utvikle individuell oppfølging i bolig						
d. Bomiljøarbeid i utsatte områder						
e. Kompetanse, læring og utvikling av ny kunnskap på feltet						

(Ikke til politikerne) 6. Hvilke av de fem områdene jobber du med/har ansvar for/ ligger nærmest ditt arbeidsfelt? Du kan velge inntil to alternativer

- Framskaffe og/eller tildele boliger til vanskeligstilte
- Boligvirkemidler inkl. økonomiske virkemidler
- Oppfølging i bolig
- Bomiljøarbeid i utsatte områder
- Kompetanse, læring, kunnskapsutvikling
- Ingen av områdene

7. Kan du nevne ett eller flere tiltak, prosjekter og/eller produkter du særlig forbinder med det boligsosiale utviklingsprogrammet?

8. Hvilke grupper har etter ditt inntrykk vært de viktigste målgruppene for det boligsosiale arbeidet i bydelen i programperioden? Du kan velge inntil tre alternativer

- Barnefamilier uten tilfredsstillende boforhold
- Unge uten tilfredsstillende boforhold
- Flyktninger uten tilfredsstillende boforhold
- Personer med rusmiddelavhengighet
- Personer med psykisk lidelser
- Personer med samtidig rus og psykisk lidelse (ROP-lidelse)
- Utviklingshemmede uten tilfredsstillende bolig
- Bostedsløse generelt
- Sosialt og økonomisk vanskeligstilte på boligmarkedet
- Andre grupper (konkretiser gjerne i feltet under)

(ikke politikere) 9. Et av satsingsområdene for det boligsosiale utviklingsprogrammet er økt kompetanse, læring og kunnskapsutvikling. Har du deltatt i noen slike tiltak/tilbud i programperioden (2011-2014)? (rullmeny?)

- Ja Rutes til spørsmål 10
- Nei Nei og veit ikke rutes til spørsmål 12
- Veit ikke

(ikke til politikere) 10. Hvilke av denne typen tiltak har du deltatt på i perioden (2011-2014)? Flere valg er mulig.

- Kurs/seminar/konferanse i regi av bydelen din
- Kurs/seminar/konferanse i regi av annen bydel i Groruddalen
- Kurs/seminar/konferanse i regi av Velferdsetaten
- Kurs/seminar/konferanse i regi av Husbanken
- Formell videreutdanning (ved utdanningsinstitusjon)
- Annet (konkretiser gjerne i feltet under)

(ikke politikere) **11.** Hva har kompetansehevende tiltak og/eller opplæring i løpet av programperioden (2011-2014) betydd for ditt arbeid? Vurder følgende påstander på en skal fra 1 (helt uenig) til 5 (helt enig).

	1	2	3	4	5	Vet ikke
a. Jeg har økt min kompetanse innen boligsosialt arbeid						
b. Jeg kan gjøre en bedre jobb som følge av kompetanseheving						
c. Min kompetanseheving kommer brukerne til gode						

(ikke politikere) **12.** Et mål for programmet er å styrke samarbeidet om boligsosial politikk og boligsosialt arbeid internt i bydelen, mellom de fire bydelene og med andre aktører. Vurder på en skal fra 1 til 5 ditt inntrykk av endringer i samarbeidet med følgende instanser i løpet av programperioden (2011-2014). 1=ingen endring og 5=mye bedre samarbeid.

	1	2	3	4	5	Vet ikke
a. Samarbeid internt mellom enheter i bydelen						
b. Samarbeid med en eller flere bydeler i Groruddalen						
c. Samarbeid med andre bydeler i Oslo (ikke Groruddalen)						
d. Samarbeid med andre kommuner						
e. Samarbeid med Byrådet						
f. Samarbeid med Velferdsetaten (kom inn i programmet 2012)						
g. Samarbeid med Boligbygg						
h. Samarbeid med Husbanken						
i. Samarbeid med private utleiere						
j. Samarbeid med private boligutbyggere						
k. Samarbeid med andre (konkretiser gjerne i feltet under)						

13. Under finner du en rekke påstander om forbedringer i det boligsosiale arbeidet i løpet av programperioden (2011-2014). Vi ber vurdere følgende påstander på en skala fra 1 (helt uenig) til 5 (helt enig).

	1	2	3	4	5	Vet ikke
a. Bydelen har fått flere boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet						
b. Bydelen har blitt bedre på å framskaffe boliger til vanskeligstilte						
c. Bydelen kan gi et bedre botilbud til de mest vanskeligstilte						
d. Bydelen har fått et bedre tilbud om oppfølging i bolig						
e. Tilbud til vanskeligstilte på boligmarkedet er mer helhetlig						
f. Boligsosialt arbeid er bedre organisert i bydelen						
g. Det boligsosiale feltet i bydelen er optimalt organisert i dag						
h. Boligsosialt arbeid er bedre administrativt forankret i bydelen						
i. Boligsosialt arbeid er bedre politisk forankret i bydelen						
j. Samlet er bydelen blitt bedre på boligsosialt arbeid						
k. Boligsosialt arbeid har generelt fått høyere status i bydelen						

Vedlegg 3

Intervjuguide

Vedlagte intervjuguide er primært innrettet på bydelene. En tilpasset versjon er brukt i intervjuer med informanter på kommunalt og statlig nivå.

Intervjuguide

- Navn, stillingstittel
- Personens ansvar og oppgaver i det boligsosiale arbeidet –
- Om målene og satsningsområdene:

I Boso-programmet i Groruddalen har man satt opp fem satsningsområder for programperioden: 1) framskaffe flere egnede boliger til vanskeligstilte. 2) bedre utnyttelse av tilgjengelige boligvirkemidler inkl økonomiske, 3) utvikle individuell oppfølging i bolig. 4) bomiljøarbeid i utsatte områder. 5) kompetanse, læring og utvikling av ny kunnskap i feltet. Her skal vi ta for oss hvert satsningsområde og snakke litt om hvordan status er for hvert satsningsområde i din bydel.

- **Målområde 1:** Framskaffe flere egnede boliger til vanskeligstilte:
- Er målet opprettholdt, endret, justert?
- Hvordan er målet konkretisert i bydelen?
- Er målet nådd?
- Hva er gjort iht. følgende/stikkord:
 - Flere kommunale boliger
 - Mer spredte boliger
 - Avhengighet av dyre leieboliger og korttidskontrakter,
 - Få flere ut av midlertidig botilbud

- Samarbeid mellom bydeler for flere tilpassede botilbud
- Samarbeid over bydelsgrensene for bedre utnytting av boligmassen
- Styrke samarbeidet med Boligbygg? flere kommunale boliger
- (gjennomgang/samtale om ett og ett punkt)

Målområde 2: Bedre utnyttelse av tilgjengelige boligvirkemidler, inkl økonomiske

- Er målet opprettholdt, endret, justert?
- Hvordan er målet konkretisert?
- Er målet nådd?
- Hva er gjort ift følgende/stikkord:
 - Mer samordnet praksis mellom de fire bydelene i bruk av boligøkonomiske virkemidler
 - "Eksport av sosiale problemer",
 - Dialog med nabokommuner
 - Etablering med startlån og tilskudd for store barnefamilier
- (gjennomgang av punktene)

Målområde 3: Utvikle individuell oppfølging i bolig

- Er målet opprettholdt, endret, justert?
- Hvordan er målet konkretisert i bydelen?
- Er målet nådd?
- Hva er gjort ifm. følgende stikkord;
 - Booppfølging som fast del av tjenestetilbudet
 - Styrke samarbeid og koordinering internt i bydelen for (mulig) å unngå dobbeltarbeid og oppnå mer treffsikker vurdering av brukernes behov
- (samtale om punktene)

Målområde 4: Bomiljøarbeid i utsatte områder

- Er målet opprettholdt, endret, justert?
- Hvordan er målet konkretisert?
- Er målet nådd?
- Hva er gjort ifm. følgende stikkord/eksempler:
 - "Transittområder"; de mest vanskeligstilte blir boende

- Miljøproblemer i/rundt boligene
- Store forskjeller i boområdet skaper konflikter mellom ”gamle og nye” beboere:
- (gjennomgang/samtale om punktene)

Målområde 5: Kompetanse, læring og utvikling av ny kunnskap på feltet

- Er målet opprettholdt, endret, justert?
- Hvordan er målet konkretisert i bydelen?
- Er målet nådd?
- Hva er gjort ifm. følgende stikkord:
 - Læringsarenaer, hvilke?
 - Hvor nyttige /hvilke har vært mest nyttige?
 - Utveksling av kunnskap over bydelsgrenser?
 - Taus kunnskap gjort eksplisitt?
 - (gjennomgang/samtale om punktene)

Andre temaer

- Når det gjelder samarbeid mellom Boso og Groruddalssatsningen - programområde 3 og 4, for det første, ift bolig, by og stedsutvikling. 2) oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter og inkludering. Har det vært et reelt samarbeid eller samordning på disse feltene?
- Hvis ja, hvordan, på hvilke områder?
- Hvis nei, hvorfor ikke?
- Har et eventuelt samarbeid /samordning gitt synergier for Boso? Hvordan?

Generelt

- Hva har deltakelse i Boso betydd for det boligsosiale arbeidet i bydelen? stor eller liten betydning?
- På hvilke områder har Boso hatt størst betydning?
- Hvilke instanser i bydelen har hatt den viktigste rollen for iverksetting og måloppnåelse?
- Er det noen i bydelen /i kommunene sentralt som burde tatt en større rolle? Hvordan?

- Hvordan vurderer du Husbankens roller som programkoordinator ift din bydel?
- Hvordan vurderer du Husbankens roller som nasjonal programkoordinator og programeier?
- Hvordan vurderer du Oslo kommunes rolle i Boso?
- Hvordan vurderer du ESTs rolle ift programmet?
- Hvordan vurderer du Velferdsetatens rolle ift programmet?
- Evt avsluttende kommentarer?