



Oslo kommune
Velferdsetaten

VELFERDSETATEN

Bedre bomiljø i kommunale boliger – et kunnskapsgrunnlag

Oslo kommune 2018



Innhold

Forord	4
Sammendrag	5
1. Innledning	11
1.1. Hvorfor behov for bomiljøarbeid	11
1.2. Kommunale boliger i en større kontekst	13
1.3. Kommunale boliger i Oslo kommune	16
1.4. Bomiljø – hva er det egentlig?	19
2. Metode	22
2.1. Intervjuer med 14 bydeler	22
2.2. Intervjuer med beboere	23
2.3. Workshop for beboere i kommunale boliger	23
2.4. Workshop med bydelene	24
2.5. Samtaler med andre relevante aktører	25
2.6. VEL flytter ut	25
2.7. Befaring i to bydeler	25
2.8. Deltakelse på diverse arrangementer i kommunale bomiljø	25
3. Gode bomiljø i kommunale boliger	27
3.1. Gjennomstrømning til besvær?	28
3.2. En foreldet boligstruktur	36
3.3. Beboersammensetning	38
3.4. Strukturelle hindringer	42
4. Kan bomiljøene bedres?	43
4.1. Medvirkning	44
4.2. En samlet innsats	47
4.3. Prosjektbasert, varig innsats eller «stunting»	48
4.4. Bomiljø som en del av noe større?	50
4.5. Mer bomiljørelatert arbeid	53
4.6. Flere syn på samme sak	55
Bydel Sagene	56

Bydel Stovner	58
Bydel Østensjø	61
Boligbygg	63
Leieboerforeningen	64
Beboer – jente 16 år	67
Beboer – kvinne 50 år	68
5. Gode eksempler på bomiljøarbeid	69
5.1. Innhente og vedlikeholde kunnskapsgrunnlag	70
5.2. Organisatoriske rammer	71
5.3. Fysiske bomiljøtiltak	74
5.4. Sosiale bomiljøtiltak og tilstedeværelse i bomiljøene	75
5.5. Aktiviteter og medbestemmelse	76
5.6. Grønn hverdag	78
5.7. Veien videre	78
6. Oppsummering	79
6.1. Hva vet vi nå?	79
6.2. Veien videre	80
Litteraturhenvisning	81
Vedlegg 1:	83
Bomiljøsatsingen 2017 – 2018	83
Vedlegg 2: Oppfølging av midler til booppfølging og styrket rusomsorg 2017	88

Forord

Denne rapporten er et resultat av et oppdrag gitt til Velferdsetaten i 2017. Prosjektet har pågått i om lag 1,5 år. I løpet av denne perioden har vi snakket med mange forskjellige aktører, som på ulike måter har gitt oss innblikk hvordan det er å bo i kommunale boliger i Oslo. Vi har mange å takke.

Først og fremst vil vi takke beboere som har stilt opp på intervju og som har snakket med oss underveis. Vi har møtt mange mennesker som har delt raust av sine erfaringer med å bo i kommunal bolig i Oslo. Vi ønsker også å takke Bydel Sagene, Stovner og Østensjø, Boligbygg og Leieboerforeningen for å delta i vår utvidede prosjektgruppe. Vi vil også takke alle bydeler som har stilt opp til intervjuer og workshops, og delt av sine erfaringer.

Underveis har vi hatt kontakt med en rekke mennesker. Korte og lange samtaler har gjort oss klokere og gitt oss et langt bedre grunnlag for å forstå det komplekse feltet kommunale boliger er. Takk til alle som har stilt opp.

I Velferdsetaten har prosjektgruppen bestått av Katja Johannessen, Øyvind Brådal, Mikal Råheim og Eldbjørg Solvoll. Alle har deltatt på datainnsamling og skrevet bidrag i rapporten.

Guri Bergo
direktør

Katja Johannessen
prosjektleder

Oslo, oktober 2018

Utgiver

Velferdsetaten, Oslo kommune

Sammendrag

Innledning

Kommunale boliger er et av de viktigste boligsosiale virkemidlene vi har i dag. Kommunal bolig gis til personer som ikke ved hjelp av andre virkemidler kan klare seg selv på boligmarkedet. På mange måter har kommunal bolig som boligpolitisk virkemiddel endret karakter de siste 30 – 50 årene, og gjennom flere runder har man snevret inn den kommunale utleiesektoren til det den er i dag; et svært behovsprøvd gode. Mens det tidligere var inntektskriterier, og noen ganger sosialmedisinske kriterier, som lå til grunn for tildeling, er det i dag stort sett sosialmedisinske kriterier som vektlegges når kommunal bolig tildeles. Mye av årsaken er at kommunale boliger er et knapphetsgode, og bydelene derfor ofte må prioritere mellom ulike kvalifiserte søkere. Hvem som bor i de kommunale boligene har en betydning for bomiljøet, og parallelt med at kommunal bolig har blitt et mer og mer behovsprøvd gode, har også utfordringene knyttet til bomiljøene blitt større.

Denne rapportens formål er å være et kunnskapsgrunnlag i forbindelse med å oppnå bedre bomiljø i kommunale boliger, og er et ledd i en større satsning på Oslos kommunale boligsektor. Rapporten gir, i tillegg til å beskrive utfordringer og muligheter i Oslos kommunale boliger på tvers av bydelene, også en oversikt over gode eksempler på prosjekter, arbeidsmetoder, og holdningsskapende arbeid som gjøres i bydelene. På denne måten kan dokumentet benyttes som grunnlag for å foreslå hvilken retning bydelene kan jobbe for å skape og opprettholde gode bomiljøer i kommunale boliger.

Å lage en rapport som skal vise 15 bydelers behov og mulighetsrom er svært krevende. Vi har derfor valgt å skissere noen felles utfordringer i den kommunale boligsektoren, og trekke fram gode eksempler og arbeidsmetoder i enkelte bydeler. Målet med rapporten er å få økt kunnskap om utfordringer knyttet til bomiljø i kommunale boliger samt gi en oversikt over prosjekter og arbeidsmetoder som bidrar til bedre bomiljø i bydelene. Det er lite informasjonsdeling på tvers av bydelene når det gjelder bomiljøarbeid. Det gode arbeid som gjøres i noen bydeler når derfor ikke alltid fram til andre bydeler. Forhåpentligvis vil denne rapporten kunne benyttes som et grunnlag for bedre kunnskapsoverføring mellom bydelene.

Et blikk på kommunale boliger

I Europeisk sammenheng har Norge en av de minste sosiale boligsektorene. I tillegg til å være svært liten, skiller den kommunale boligsektoren i Norge seg ut ved å være styrt etter markedsprinsipper. Den norske kommunale boligsektor har ofte vært omtalt som en residualmodell fordi den er et tilbud til de som på ingen andre måter klarer seg selv på boligmarkedet, og på den måten fungerer som en type sikkerhetsnett i velferdsstaten, på linje med f.eks. sosialhjelp.

En gjennomgang av statlige føringer på feltet viser at kommunale boliger vies lite oppmerksomhet, annet enn indirekte i form av mål og føringer for hvordan man ønsker at vanskeligstilte husstander skal bo. Staten ønsker å legge til rette for god utvikling av det kommunale boligmarkedet, men dette gjenspeiles ikke i virkemidlene. Fra 2018 er det statlige tilskuddet til utleieboliger endret, og det gis nå en fast sum per kvadratmeter opp til 80 kvm. Konsekvensen av denne endringen er at billige boliger av dårlig kvalitet, får like mye tilskudd (i kroner) som en god bolig (som ofte er dyrere)¹. Store boliger til barnefamilier kommer også dårligere ut i det nye regelverket. Det er et paradoks at dette skjer i en periode der den nasjonale satsningen på boligsosialt arbeid har som mål at utleieboliger for barnefamilier skal være av god kvalitet i et trygt bomiljø.

Kommunale boliger i Oslo

I 2017 hadde Oslo kommune 11 129 kommunalt eide boliger og om lag 30 000 beboere. De kommunale boligene er ulikt fordelt mellom bydelene der størsteparten av boligene ligger i Oslo indre øst. Andelen kommunale boliger varierer fra 55 boliger per 1000 innbygger i bydel Sagene (flest) til 4 kommunale boliger per 1000 innbygger i bydel Ullern (færrest).

De kommunale eiendommene er i all hovedsak eldre eiendommer som kommunen har kjøpt eller bygget i mellomkrigstiden. Det er med andre ord en gammel boligmasse som forvaltes. I tillegg til at boligmassen er gammel, er det flere informanter som peker på at den er utdatert og ikke tilpasset dagens behov. Det dreier seg både om boligsammensetning og beliggenhet men også om størrelse på boligene. Litt over to tredeler av den kommunale boligmassen i Oslo kommune ligger i heleide kommunale gårder. En tredel er boliger i borettslag eller sameier. Langt de fleste boligene er ett- eller toroms. I tillegg

¹ Dette gjelder spesielt i pressområder

har man en del treroms og noen fireroms. Noen få boliger er fem rom eller større (Boligbygg 2017: 6 – 7).

I Oslo kommune er ansvaret for de kommunale boligene delt mellom Boligbygg og bydelene. Forvalter av boligene, Boligbygg, har ansvaret for bygningsmassen og fellesarealene, men har ikke noe ansvar for det sosiale bomiljøet utover forvaltning av leiekontrakter i henhold til husleieloven. Alt som handler om beboere, beboersammensetning og det sosiale miljøet er det bydelene som har ansvaret for.

Bomiljø

I denne rapporten benytter vi følgende definisjon av bomiljø:

Begrepet bomiljø omfatter både de fysiske og sosiale sidene av et avgrenset geografisk lokalmiljø, som et borettslag/sameie, en leiegård / boligblokk, et kvartal eller lignende. De fysiske sidene av bomiljøet omfatter bygningsmassen og utearealer rundt og i tilknytning til denne, mens de sosiale sidene av bomiljøet omfatter relasjonene og samværet mellom menneskene i bomiljøet og sosiale tilbud i bomiljøet.

Og videre definerer vi et godt bomiljø på følgende måte:

Et godt bomiljø er et sted det er godt å være og å vokse opp, både når det gjelder den fysiske og sosiale rammen om hverdagslivet – også for mennesker som oppleves som annerledes.

I arbeidet med å skape gode kommunale bomiljø er det viktig å huske på at de fleste som tildeles kommunal bolig er i en vanskelig livssituasjon, og ikke nødvendigvis har overskudd til å delta og bidra i særlig grad i interaksjon med andre. Mange trenger individuell bistand for å få et slikt overskudd og skal bruke tiden i kommunal bolig til å få orden på flere livsområder. En kan ikke forvente mer av «livet mellom husene» i de kommunale miljøene enn det som forventes i andre bomiljø, og på bakgrunn av varierende ressurser blant beboerne samt at bomiljø raskt endrer seg, er det viktig å huske på at bomiljøarbeid er en prosess som aldri opphører. Kommunen må stille ressurser til disposisjon for å bidra til at beboerne i kommunale boliger får størst mulig utbytte av tiden de har i boligen.

Gode bomiljø skapes ikke i et vakuum, og hvis man skal endre dem er det nødvendig å se på de strukturelle rammene bomiljøene skal skapes i. I

rapporten har vi trukket ut tre strukturelle forhold som har betydning for bomiljøene i kommunale bomiljøer; gjennomstrømning av beboere, foreldet boligmasse og uheldig beboersammensetning. Hver for seg trenger disse strukturelle forholdene ikke å ha en negativ innvirkning på bomiljøene i kommunale boliger, men til sammen utgjør de et dårlig utgangspunkt for å skape gode bomiljø. I det følgende beskrives de tre faktorene kort:

Gjennomstrømning til besvær

Som følge av at kommunal bolig skal være et midlertidig boligtilbud, har de fleste leietakere tre- eller femårs kontrakter. I tillegg finnes både kortere og lengre kontrakter, men tre og fem år er standardkontraktene som Boligbygg bruker.

Gjennomstrømning og tidsbegrensede kontrakter kan tenkes å redusere eierskapsfølelsen for beboere i kommunale boliger. Eierskapsfølelse kjennetegnes ved en følelse av stedsidentitet og nabolagsansvar, og er gjerne noe som kommer etter hvert som man blir kjent i gården og boområdet. Når man vet at boligen kun skal bebos midlertidig er det færre motiver til å skape seg et hjem og investere i omgivelsene. Det gjelder både med tanke på boligen og bomiljøet. Manglende eierskapsfølelse blir ofte trukket fram som et vesentlig moment for bomiljøutfordringer. En annen konsekvens av prinsippet om gjennomstrømning er at bomiljøene tappes for ressurspersoner. Om gjennomstrømningen i kommunale boliger fungerer optimalt, vil de som klarer seg selv på boligmarkedet flytte ut. Dette vil typisk gjelde de mest ressurssterke. Flere av våre informanter peker på at det har negative konsekvenser for bomiljøet når ressurssterke personer flytter. Samtidig skjer det at ressurssterke personer blir boende i kommunale boliger fordi de av ulike grunner ikke klarer seg på det private boligmarkedet

En foreldet boligstruktur

Om lag to tredeler av den kommunale boligmassen er i heleide gårder og blokker. De største kommunale gårdene i Oslo rommer mellom 150 og 170 boliger, og flere steder i byen ligger disse gårdene tett inntil hverandre. I deler av Oslo kan kommunale boliger utgjøre et helt nabolag. Mange av de kommunale leilighetene har få, men store rom, noe som gjør det vanskelig å endre planløsning. Når bydelene skal bosette vanskeligstilte i de kommunale boligene har de lite handlingsrom med tanke på hvor de kan bosette ulike grupper. Små leiligheter brukes til enslige og par, mens leiligheter med flere rom brukes til barnefamilier. Det betyr at selv om bydelene ideelt sett skulle

ha unngått å bosette visse målgrupper sammen, så legger boligstrukturene begrensninger på dette.

Uheldig beboersammensetning

Fra samtlige bydeler og beboere har vi fått høre at barn ikke bør bo sammen med rusavhengige og personer med psykiske lidelser. Men også andre kombinasjoner nevnes som potensielt uheldige, eksempelvis kan eldre og personer med psykisk utviklingshemming være sårbare overfor rusavhengige eller unge kriminelle som tar seg inn i bomiljøene. Barnefamilier kan få klager fra eldre, som ønsker seg mer ro. Personer med store rusproblemer som tidvis har mye besøk fra rusmiljøet, og personer med alvorlige psykiske lidelser, kan skape utrygghet for hele bomiljøet, også for andre personer med rusproblemer, som prøver å skape et trygt og rolig hjem. Noen bydeler forteller også at personer med rusproblemer og psykisk syke på sin side kan føle seg stigmatisert og mobbet av andre grupper i bomiljøet. Ulike blandinger av beboere kan føre til konflikter, uro og utrygghet. Samtidig blir det sagt at det å samle altfor ensartede grupper heller ikke nødvendigvis er nøkkelen til gode, trygge bomiljø. Tilbakemeldinger fra beboere viser at det kan være store utfordringer knyttet til homogene bomiljøer. Det kan virke som om mange beboere er tolerante med tanke på å bo sammen med mennesker som har ulike utfordringer. Det virker som om grensen går ved beboere som skaper utrygghet og kommunen ikke klarer å gi en type oppfølging som gjør at andre i bomiljøet føler seg trygge.

Kan bomiljøene bedres?

Over har vi vist noen strukturelle forhold knyttet til kommunale boliger som ligger fast og er en hindring for å skape gode bomiljøer. Vi mener imidlertid at til tross for at utgangspunktet ikke er optimalt, så er det mulig å gjøre en innsats som vil bedre bomiljøene i kommunale boliger. I arbeidet med prosjektet har vi sett hvordan man med felles innsats fra flere hold, har klart å snu dårlige bomiljø til det bedre. Det krever at kommunen satser tid og ressurser, og at alle aktører drar i samme retning. I tillegg har vi gjennom Bomiljøsatsingen fått erfare at beboerdeltakelse og medbestemmelse er viktige faktorer om man skal endre et bomiljø. Flere informanter peker på at dersom man skal få til endringer i bomiljøene, så krever det innsats fra både bomiljøarbeidere og fra booppfølgere som følger opp enkeltindivider. Bomiljøarbeid er en metode der man ser på helheten i et bomiljø, mens booppfølging i stor grad handler om oppfølging av enkeltindivider. Bomiljøarbeid handler i stor grad om å hjelpe beboere til å ta initiativ. Og når man får elementer i et bomiljø til å fungere bra, så må bydelene fortsette det

gode arbeidet. Fra flere ulike aktører hører vi at når bydelen trekker seg ut av arbeidet med å bedre bomiljøet, også selv om bomiljøet har opplevd store forbedringer, så eskalerer konflikter og uro igjen.

Veien videre

I det videre arbeidet med bomiljø i kommunale boliger, bør man se nærmere på hvilken rolle den kommunale boligsektoren skal ha i Oslo kommune framover. I disse dager utredes muligheten for en «ikke-kommersiell boligsektor». Denne sektoren har i all hovedsak personer som har utfordringer med å komme inn på eiermarkedet som målgruppe, og er ikke tenkt som et virkemiddel overfor de mest vanskeligstilte. Det kan derfor være en fordel at man i tillegg til å utrede mulighetene for en «ikke-kommersiell boligsektor» også starter en grundig utredning av den kommunale boligsektoren, og ser på hvilken rolle den skal ha i det norske boligmarkedet.

1. Innledning

Velferdsetaten fikk i 2017 i oppdrag å utarbeide en handlingsplan for bedre bomiljø i kommunale boliger². I oppdraget inngår en oppsummering av en ekstraordinær Bomiljøsatsing som har pågått i 2017 og som har fortsatt inn i 2018³. Formålet med dokumentet er å bidra til å målrette bomiljøarbeidet i Oslo kommune. Oppdraget er videreført i 2019, ved at det skal lages en Oslostandard for bomiljøarbeid.

Oslo kommune består av 15 bydeler med ulike beboere, boligstruktur, utfordringer og muligheter. Arbeidet med bomiljø er videre ulikt organisert i bydelene. Å beskrive noe som er relevant for alle bydeler, er en krevende øvelse nettopp fordi bydelene er så ulike. For å løse oppgaven ble det satt ned en prosjektgruppe, som ved hjelp av ulike metoder har sett på hvordan det jobbes med bomiljøarbeid i dag, definert utfordringer og samlet eksempler på gode arbeidsmetoder for bomiljøarbeid i bydelene.

Rapporten er tredelt.

Del 1 (*kapittel 1, 2 og 3*) sammenfatter relevant kunnskap om kommunale boliger i Oslo. Her beskrives kommunale boliger i et større perspektiv og vi ser nærmere på noen av de til dels motsetningsfylte formålene kommunale boliger har. I denne delen beskrives også utfordringer i de kommunale bomiljøene.

Del 2 (*kapittel 4*) viser hva som kan gjøres for å skape gode bomiljø i kommunale boliger.

Del 3 (*kapittel 5*) inneholder et kapittel som skal fungere som et oppslagsverk av gode forslag/idéer for bydelene. Til slutt i rapporten har vi skrevet en kort oppsummering og noen tanker om veien videre.

1.1. Hvorfor behov for bomiljøarbeid

Kommunale boliger er forbeholdt noen av de mest vanskeligst stilte på boligmarkedet, og kriteriene for å få tildelt en kommunal bolig er strenge⁴. På

² Man har senere delt opp dette oppdraget slik at rapporten her fungerer som et kunnskapsgrunnlag, og det utarbeides en egen Oslostandard for bomiljøarbeid som sier noe om tiltak og arbeidsmetoder.

³ Oppdraget innebar at vi skulle bygge på erfaringer fra Bomiljøsatsingen i 2017. En oppsummering av Bomiljøsatsingen finnes som vedlegg til denne rapporten. Det samme gjelder for rapport over oppsummeringen av booppfølgingsmidler gitt til bydelene.

⁴ <https://lovdata.no/dokument/OV/forskrift/2003-05-07-1895>

mange måter har kommunal bolig som boligpolitisk virkemiddel endret karakter de siste 30 – 50 årene, og gjennom flere runder har man snevret inn den kommunale utleiesektoren til det den er i dag; et svært behovsprøvd gode. Mens det tidligere var inntektskriterier, og noen ganger sosialmedisinske kriterier, som lå til grunn for tildeling, er det i dag stort sett sosialmedisinske kriterier som vektlegges når kommunal bolig tildeles. Mye av årsaken er at kommunale boliger er et knapphetsgode, og bydelene derfor ofte må prioritere mellom ulike kvalifiserte søkere. Som et ledd i utviklingen har man blant annet avvirket kravet om «boevne» etter 2004 (Ottesen 2007). Hvem som bor i de kommunale boligene har en betydning for bomiljøet, og parallelt med at kommunal bolig har blitt et mer og mer behovsprøvd gode, har også utfordringene knyttet til bomiljøene blitt større. Byrådet trekker i en bystyremelding fra 2008 fram at «i enkelte store bygårder har bomiljøet blitt tøffere etter at tildeling av kommunal bolig ble målrettet mot dem som trenger det mest» (Bystyremelding nr 2/2008: 29). Kommunale bomiljø er tidvis også gjenstand for negativ oppmerksomhet fra media. Ofte omhandler det enkeltpersoner eller enkeltsaker, men tidvis kommer det også fram saker om manglende trygghet i kommunale bomiljø eller uheldige konsekvenser av at ulike vanskeligstilte grupper bor tett på hverandre.

Denne rapportens hovedformål er å være et kunnskapsgrunnlag i forbindelse med å oppnå bedre bomiljø i kommunale boliger, og er et ledd i en større satsning på Oslos kommunale boligsektor. I tillegg til å gi en oversikt over utfordringer og muligheter i Oslos kommunale boliger, på tvers av bydelene, gir den også en oversikt over gode eksempler på prosjekter, arbeidsmetoder, og holdningsskapende arbeid som gjøres i bydelene. På denne måten kan dokumentet benyttes som grunnlag for å foreslå hvilken retning bydelene kan jobbe for å skape og opprettholde gode bomiljøer i kommunale boliger.

Målet med dette kunnskapsgrunnlaget er å få de bydelene som allerede jobber mye med bomiljø til å jobbe enda bedre og mer målrettet, og å få bydeler som sjeldent eller aldri jobber med bomiljø til å begynne arbeidet. Å lage et dokument som skal romme 15 bydelers behov og mulighetsrom er svært krevende, og vi har derfor valgt å fokusere på gode eksempler og arbeidsmetoder. Det deles lite informasjon på tvers av bydelene når det gjelder bomiljøarbeid. Det gode arbeidet som gjøres i noen bydeler når derfor ikke alltid fram til andre bydeler. Forhåpentligvis vil denne rapporten kunne benyttes som et grunnlag for bedre kunnskapsoverføring mellom bydelene.

1.2. Kommunale boliger i en større kontekst

I Europeisk sammenheng har Norge en av de minste sosiale boligsektorene. Av alle utleieboliger i Norge sto kommunalt disponerte boliger for 16 prosent (Johannessen m.fl. 2013: 50). Totalt utgjør den kommunale boligsektoren om lag 4,5 prosent av alle boliger (leie og eie) i Norge⁵. I 2004 var det 4,7 prosent, så andelen har sunket litt de siste 15 årene. I tillegg til å være svært liten, så skiller den kommunale boligsektoren i Norge seg ut ved å være styrt etter markedsprinsipper. Den norske kommunale boligsektor har ofte vært omtalt som en residualmodell fordi den er et tilbud til de som på ingen andre måter kan klare seg selv på boligmarkedet, og på den måten fungerer som en type sikkerhetsnett på linje med for eksempel sosialhjelp. Gulbrandsen og Hansen (2010) kommer fram til følgende særtegn ved den norske kommunale boligsektoren:

- Det kommunale boligtilbudet utvides ikke kvantitativt, men en tilstreber et bedre og mer effektivt utnyttet tilbud.
- Det anvendes tildelingskriterier som i enda større grad enn tidligere prioriterer særlig vanskeligstilte.
- Boligene leies ut til tilnærmet markedsleie («gjengs leie») og nødvendig subsidiering skjer gjennom individuelt fastsatt bostøtte.
- For økonomisk og sosialt vanskeligstilte, herunder flyktninger, satses det i økende grad på overgangsboliger med kort leiekontrakt og botid.
- For eldre og funksjonshemmede blir eldre og lite tjenlige boliger erstattet med mer moderne og universelt utformede boliger (omsorgsboliger). Omsorgsboliger tiltenkes å erstatte tung satsning på institusjoner og sykehjem.

(Gulbrandsen og Hansen 2010: 13).

Kommunale boliger er et viktig boligsosialt virkemiddel. Husstander som ikke ved hjelp av andre boligøkonomiske virkemidler klarer å skaffe seg bolig, kan få tilbud om en kommunal bolig. Det som er interessant med kommunale boliger som virkemiddel for vanskeligstilte på boligmarkedet, er at det i all hovedsak er opp til hver enkelt kommune å definere hva tilbudet skal være. En konsekvens av dette er at tilbudet er svært ulikt i forskjellige kommuner. Om vi tar de syv største byene i Norge varierer antall kommunalt disponerte boliger per 1000 innbygger fra 16 i Tromsø til 24 i Trondheim. Oslo har 19 kommunalt disponerte boliger per 1000 innbygger.

⁵ Tre prosent av Oslos boliger var kommunale i 2017.

Statlige føringer

En gjennomgang av statlige føringer på feltet viser at kommunale boliger vies lite oppmerksomhet, annet enn indirekte i form av mål og føringer for hvordan man ønsker at vanskeligstilte husstander skal bo. I den nasjonale strategien for boligsosialt arbeid, Bolig for velferd, er det første målet at "alle skal ha et godt sted å bo". I strategien framheves det at man skal ha en særlig innsats overfor barnefamilier og unge. Om barnefamilier i kommunale boliger står følgende:

Barnefamilier som bor i kommunale utleieboliger, har i gjennomsnitt en betrakteligere dårligere bostandard enn andre lavinntektsfamilier som bor i bolig som de selv eier. Familiene i kommunale boliger har flere problemer med støy og fukt, trekk og kulde, og dårligere materiell standard. Nesten dobbelt så mange er trangbodde sammenlignet med andre lavinntektsfamilier (s. 11).

Som følge av dette har man laget et resultatmål som heter "utleieboliger for barnefamilier skal være av god kvalitet og i et trygt bomiljø" (s. 12). Videre viser lesing i den nasjonale strategien at det er få eller ingen konkrete forslag til hvordan man skal oppnå målene. Det vi finner er et ønske om å bedre den kommunale boligmassen. «Vi vil at de statlige virkemidlene i større grad støtter opp om langsiktig planlegging og utvikling av den kommunale boligmassen for vanskeligstilte på boligmarkedet» (s. 20). Vi finner imidlertid lite konkret informasjon om hvordan dette er tenkt gjort. Tvert imot har man i løpet av strategiperioden endret tilskuddet til utleieboliger, som er det tilskuddet kommunene stort sett benytter seg av for å kjøpe kommunale boliger. Fra 2018 gis en fast sum per kvadratmeter opp til 80 kvm. Konsekvensen av denne endringen er at billige boliger av dårlig kvalitet, får like mye tilskudd (i kroner) som en god bolig (som ofte er dyrere). Store boliger til barnefamilier kommer altså dårligere ut i det nye regelverket. Det er et paradoks at dette skjer i en periode man har en nasjonal satsning på boligsosialt arbeid som har som mål at utleieboliger for barnefamilier skal være av god kvalitet og i et trygt bomiljø.

Ved at statlige virkemidler i liten grad støtter opp under kommunens arbeid med å bygge opp en større og mer differensiert kommunal boligmasse, overlater man denne jobben til kommunene. I Oslo har man siden 1994 hatt et mål om å spre boligmassen. Nedbygging av institusjoner medfører også et økt behov for et mer differensiert kommunalt boligtilbud til vanskeligstilte. Slik det ser ut nå er det i all hovedsak opp til kommunene å sørge for at tilbudet blir

differensiert og spredt, da tilskuddsordningen ikke skiller geografiske prisforskjeller innad i kommunene, og heller ikke har tatt høyde for at ulike kvaliteter har ulik pris.

Et forskningsperspektiv på kommunale boliger

Mye av boligforskningen i Norge har vært gjort på ulike boligøkonomiske virkemidler. Det finnes etter hvert mange rapporter og artikler om virkemidler som bostøtte og startlån. Kommunale boliger som boligvirkemiddel er det ikke like mye kunnskap om. Mye av den nyere forskningen som finnes om kommunale boliger er kvalitative studier av hvordan det er å bo i kommunale boliger i ulike byer. Flere nyere forskningsrapporter omhandler barnefamilier i kommunale boliger, og trekker mange av de samme konklusjonene; barn som vokser opp i kommunale boliger har dårligere oppvekstvilkår enn andre. Det dreier seg både om materiell standard, men også utfordringer knyttet til trygghet og trangboddhet (se: (Elvegård 2016; Elvegård og Svendsen 2017; Skog Hansen og Lescher-Nuland 2011). Oslo kommune har også selv gjennomført en studie om barnefamilier i kommunale boliger, som har mange av de samme beskrivelser som øvrige forskningsrapporter (Oslo kommune 2009). En studie skiller seg fra de andre ved at den tar for seg opphopningen av vanskeligstilte med rusproblemer i kommunale boliger sett fra de rusavhengiges ståsted (Vassenden m.fl. 2012). Dette er også en interessant problemstilling som har kommet opp i flere av intervjuene vi har gjennomført med bydeler og beboere.

Oppsummert kan man si at kommunale boliger som et boligsosialt virkemiddel er et tema det er forsket lite på. Kvalitative studier av hvordan det er å bo i kommunale boliger, spesielt for barnefamilier, er det derimot skrevet en del om. Et tema det er forsket svært lite på, er konsekvensene av det å vokse opp i kommunal bolig. Studien vi har gjennomført her handler delvis om hvordan det er å bo i kommunale bomiljø i Oslo kommune, men den handler også om hvordan bydelene i Oslo jobber med kommunale boliger som et av flere boligvirkemidler. I dette ligger det også en beskrivelse av kommunale boliger som et knapphetsgode, og bydelenes arbeid med å prioritere knappe ressurser på mange vanskeligstilte husstander. Kommunale boligens rolle som virkemiddel for svært vanskeligstilte husstander på et mer overordnet plan, har vi ikke hatt anledning til å studere, men vil understreke at dette er et felt som bør forskes mer på.

1.3. Kommunale boliger i Oslo kommune

Kommunale boliger brukes ofte som en samlebetegnelse for ulike typer kommunalt disponerte boliger. SSB definerer kommunalt disponerte boliger som følger:

- Boliger eid av kommunen eller av kommunale foretak
- Boliger kommunen disponerer i interkommunale foretak
- Boliger kommunen har leid inn for fremleie
- Privateide boliger der kommunen regulerer hvem som får leie

I tillegg kommer boliger som brukerne eier selv, men hvor kommunen regulerer kjøp og salg av boligene (Holmøy 2018: 7).

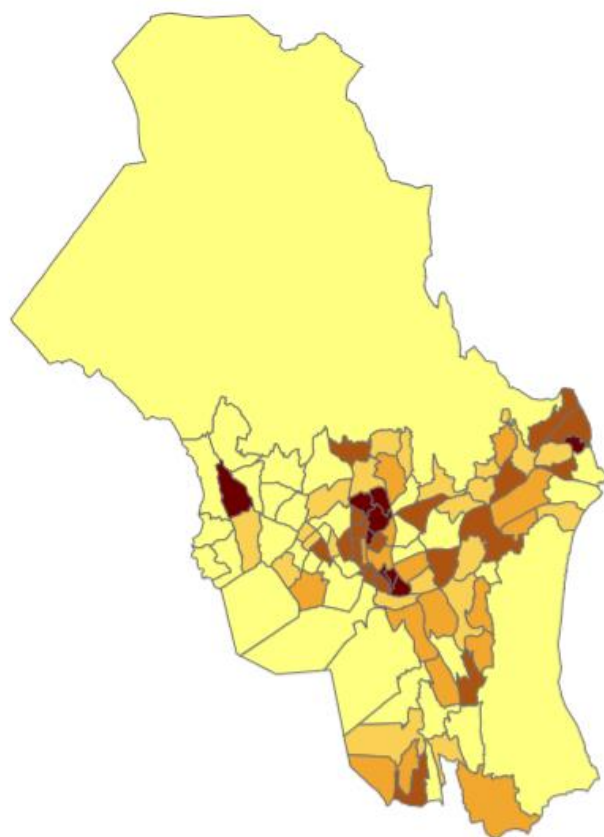
I denne rapporten konsentrerer vi oss utelukkende om den første kategorien, boliger eid av kommunen eller kommunale foretak. I Oslo kommunes tilfelle er det et kommunalt foretak, Boligbygg Oslo KF (heretter kalt Boligbygg), som eier de kommunale boligene. Fordi denne rapporten handler om bomiljø i kommunale boliger er det i all hovedsak heleide kommunalt eide gårder/bygg vi refererer til når vi skriver «kommunale boliger»⁶. I en bydel eier kommunen mange boliger i et privat borettslag, men her er andelen så høy at utfordringene er mange av de samme som i heleide gårder. I de andre bydelene er det i all hovedsak heleide kommunale gårder som utgjør de kommunale boligene vi refererer til i denne rapporten.

Kommunale boliger som boligsosialt virkemiddel

I 2017 hadde Oslo kommune 11 129 kommunalt eide boliger og om lag 30 000 beboere. De kommunale boligene er ulikt fordelt mellom bydelene der størsteparten av boligene ligger i Oslo indre øst. Andelen kommunale boliger varierer fra 55 boliger per 1000 innbygger i bydel Sagene (fleest) til 4 kommunale boliger per 1000 innbygger i bydel Ullern (færrest). Under vises et kart som viser at også innad i bydelene kan kommunale boliger ligge svært konsentrert.

⁶ Samlokaliserte kommunalt eide boliger til for eksempel personer med psykisk utviklingshemming har vi holdt utenfor dette prosjektet.

Figur 1. Antall kommunalt disponerte boliger per 1000 innbygger fordelt på delbydeler.



Kartet viser andel kommunalt disponerte boliger per 1000 innbygger i delbydeler i Oslo kommune. Jo mørkere farge, desto høyere er andelen kommunalt disponerte boliger i delbydelen⁷. Vi ser at kommunalt disponerte boliger i Oslo primært er lokalisert i indre øst, ytre øst og sør i Oslo. De vestlige bydelene, har med unntak av et par delbydeler, relativt lav andel kommunale boliger. Opphopningen av kommunalt disponerte boliger i enkelte delbydeler har naturligvis en betydning for bomiljøet. I noen heleide kommunale gårder er det opp mot 170-180 leiligheter, og selv om det ofte er mange små leiligheter i de største gårdene, så er det i de største bomiljøene flere hundre beboere som kan påvirke bomiljøet i positiv eller negativ retning.

Om vi ser på hele Norge så er det noe forskjell mellom ulike typer kommuner og bruken av kommunalt disponerte boliger. I de mest sentrale kommunene brukes 72 prosent av de kommunalt disponerte boligene til vanskeligstilte,

⁷ På de mørkeste feltene er det mellom 37,5 og 97 kommunalt disponerte boliger per 1000 innbygger, mens det på de lyseste feltene er mellom 0 og 4,5 kommunalt disponerte boliger per 1000 innbygger. Tallene er fra 2016.

mens det i de minst sentrale kommuner kun er 39 prosent av boligene som brukes til vanskeligstilte. Oslo benytter 82,4 prosent av de kommunalt disponerte boliger til vanskeligstilte. (Holmøy 2018: 12-16). Spesielt bydelene, men også beboere, trekker fram at det er en utfordring å få til gode bomiljø når nye generasjoner leietakere er mer vanskeligstilte enn de som flytter ut. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 3 der vi ser nærmere på beboersammensetning i kommunale boliger.

I omtrent alle bydeler har man ventelister med personer som både kvalifiserer og er prioritert til kommunal bolig. Per 31.12.17 sto 393 personer på venteliste til kommunale boliger. Ventelisten gir ikke et riktig bilde av alle som ønsker en kommunal bolig. På ventelisten står kun de som faktisk kvalifiserer til kommunal bolig og er prioritert. I noen bydeler setter man heller ikke søkere på venteliste dersom man ser at ventetiden er svært lang. Fordi kommunal bolig er et knapphetsgode finnes det også personer som kvalifiserer til kommunal bolig, men som ikke er prioritert til bolig. I 2017 gjaldt det 377 husstander. Hvem som prioriteres og ikke prioriteres er ikke et tema for denne utredningen. Poenget her er å vise at når det gjelder kommunal bolig så er det mange som trenger og ønsker bolig, men som ikke umiddelbart kan få det. Hvordan boligkøen kan påvirke bomiljøet i kommunale boliger kommer vi nærmere inn på i kapittel 3.

Boligbygg eier 11 129 kommunale boliger. 82,4 prosent av disse leies ut til vanskeligstilte, i praksis betyr det at Boligbygg har om lag 9000 vanskeligstilte husstander i sine eiendommer⁸. De kommunale eiendommene er i all hovedsak eldre eiendommer som kommunen har kjøpt eller bygget i mellomkrigstiden. Det er med andre ord en gammel boligmasse som forvaltes, med alt arbeid det innebærer. I tillegg til at boligmassen er gammel, er det flere informanter som peker på at den er utdatert og ikke tilpasset dagens behov. Det dreier seg både om boligsammensetning og beliggenhet men også om størrelse på boligene. Litt over to tredeler av den kommunale boligmassen i Oslo kommune ligger i heleide kommunale gårder. En tredel er boliger i borettslag eller sameier. Langt de fleste boligene er ett- eller toroms. I tillegg har man en del treroms og noen fireroms. Noen få boliger er fem rom eller større (Boligbygg 2017: 6-7).

Kommunale boliger som et boligsosialt virkemiddel har skiftet karakter de siste femti årene. Fra å være et mer eller mindre varig boligtilbud til

⁸ Samtaler med Boligbygg viser at antallet vanskeligstilte husstander antakeligvis er høyere.

husstander med dårlig økonomi, har det gått over til å være midlertidig botilbud for husstander som ikke bare har dårlig økonomi, men som i tillegg til andre utfordringer som gjør at de ikke kommer inn på det private leie- eller eiermarkedet. Beboerne i de kommunale boligene i Oslo kommune består derfor av en blanding av svært vanskeligstilte husstander og husstander som kanskje ikke kvalifiserer til kommunal bolig etter dagens kriterier, men som i sin tid fikk tidsubestemt husleiekontrakt.

I Oslo er ansvaret for de kommunale boligene delt mellom Boligbygg og bydelene. Forvalter av boligene, Boligbygg, har ansvaret for bygningsmassen og fellesarealene, men har ikke ansvar for det sosiale bomiljøet utover forvaltning av leiekontrakter i henhold til husleieloven. Alt som handler om beboere, beboersammensetning og det sosiale miljøet har bydelene ansvaret for.

1.4. Bomiljø – hva er det egentlig?

Begrepet bomiljø brukes i mange ulike sammenhenger. Som regel har man i større eller mindre grad en felles forståelse av hva begrepet inneholder. Det er likevel et poeng å definere bomiljø helt konkret i et kunnskapsgrunnlag som har som mål å bidra til å bedre *bomiljøet* i kommunale boliger. Utfordringen med å definere bomiljø er at det kan ha ulik betydning for de forskjellige menneskene som inngår i det. Videre er det ofte et spørsmål om bomiljøet kun dreier seg om det sosiale miljøet, eller om det fysiske miljøet også bør være en del av definisjonen. Flere studier av bomiljø henviser til Schiefloes (1985) definisjon av nærmiljø der han peker på at et nærmiljø består av tre strukturer; en materiell, en organisatorisk og en sosial struktur (se Unstad 2001; Ottesen 2007). Unstad (2001) framholder at et bomiljø er mindre enn et nærmiljø, men at man i og for seg kan gjøre den samme inndelingen for bomiljø som for nærmiljø. Når man ser nærmere på bomiljø er det de uformelle sidene ved det organisatoriske som er interessant, og de utgjør en del av det sosiale aspektet ved bomiljøet. Til vårt formål buker vi følgende definisjon av bomiljø:

Begrepet bomiljø omfatter både de fysiske og sosiale sidene av et avgrenset geografisk lokalmiljø, som et borettslag/sameie, en leiegård / boligblokk, et kvartal eller lignende. De fysiske sidene av bomiljøet omfatter bygningsmassen og utearealer rundt og i tilknytning til denne,

mens de sosiale sidene av bomiljøet omfatter relasjonene og samværet mellom menneskene i bomiljøet og sosiale tilbud i bomiljøet⁹.

I kommunale boliger dreier det seg som oftest om en eller flere adresser som til sammen utgjør et bomiljø. I noen bydeler kan det dreie seg om et kvartal som strekker seg over flere gater, mens det andre steder kan dreie seg om en blokk eller et hus med flere boliger. Selv om det i mange tilfeller ikke gir mening å skille på bomiljø og nærmiljø, kan det likevel være hensiktsmessig i dette prosjektet da vi skal utarbeide et kunnskapsgrunnlag for miljøet rundt kommunale boliger. Selv om de kommunale boligene inngår i et nærmiljø så har kommunen i all hovedsak anledning til å jobbe med miljøet i byggene de selv eier. Vi skal likevel ikke behandle bomiljøene i kommunale boliger helt isolert da de som regel også inngår i en større sammenheng.

I prosjektet har vi hatt som mål å lage en beskrivelse et *godt bomiljø*. Det har ikke vært enkelt å lage en slik beskrivelse, mye fordi et godt bomiljø vil variere ut fra den enkelte beboers behov og ønsker. Enklere er det å lage beskrivelser av dårlige bomiljø. Magnusson Turner (2012) har gjennomgått en rekke offentlige boligpolitiske dokumenter, og blant annet sett på hva som skrives om bomiljø. Hun trekker fram at bomiljøene i kommunale boliger er en bekymring på grunn av konsentrasjonen av sosiale utfordringer. Konsentrasjonen forsterker effekten av utfordringene, og fører til at kommunale bomiljøer ikke gagnar levestandard, velferd og inkludering for dem som bor der (Magnusson Turner 2012: 30). Den nasjonale strategien Bolig for Velferd framhever at «En utrygg bosituasjon kan vanskeliggjøre integrering, og veien til kriminalitet, rusproblemer og psykiske vansker kan bli kortere. Særlig alvorlig er det når boligen og bomiljøet ikke bidrar til trygge oppvekstvilkår for barn og unge» (Bolig for velferd s. 16). Her er flere stikkord på hva som ikke bidrar til et godt bomiljø; utrygg bosituasjon, konsentrasjon av sosiale utfordringer og dårlig integrering. Videre kan vi legge til utrygghet generelt, tydelig forfall og lav standard. Om vi skal prøve å definere hva et godt bomiljø er, så kan man kanskje gjøre det ved å snu alle de negative stikkordene eller eventuelt si at et godt bomiljø er fravær av utrygghet, konsentrasjon av sosiale utfordringer og så videre. Fra tidligere Boligvirkemiddeletaten i Oslo kommune har vi hentet følgende definisjon av et godt bomiljø:

⁹ Oslo kommune 2005

Et godt bomiljø er et sted det er godt å være og å vokse opp, både når det gjelder den fysiske og sosiale rammen om hverdagslivet – også for mennesker som oppleves som annerledes¹⁰.

Denne definisjonen av et godt bomiljø rommer det meste, uten at den går inn på faktorer som må eller ikke må være til stede. Vi kommer til å legge denne definisjonen av godt bomiljø til grunn i kunnskapsgrunnlaget. Mange kommunale bomiljø er allerede godt innenfor denne definisjonen når det gjelder bomiljø, mens andre har en lang vei dit. I andre bomiljø, er det allerede satt inn en innsats for å bedre bomiljøet. Det er kanskje dette som er den største utfordringen i Oslo i dag, at bydelene har forskjellige bomiljø og ulikt utgangspunkt å jobbe ut fra. En felles definisjon av hva som er et godt bomiljø vil imidlertid sørge for at alle bydeler jobber mot det samme målet.

Når vi jobber for gode kommunale bomiljø må vi samtidig ha som utgangspunkt at de fleste som tildeles kommunal bolig har en vanskelig livssituasjon, og ikke umiddelbart har overskudd til å delta og bidra i interaksjon med andre. Mange trenger individuell bistand for å få et slikt overskudd og skal bruke tiden i kommunal bolig til å få orden på flere livsområder. Vi må ikke forvente mer av «livet mellom husene» i de kommunale miljøene enn vi forventer i andre bomiljø. På bakgrunn av varierende ressurser i miljøene, og at bomiljøene raskt endrer seg, må vi være innstilt på at bomiljøarbeidet er en prosess som aldri opphører. Kommunen må stille ressurser til disposisjon dersom man skal bidra til at beboerne i kommunale bolig får størst mulig utbytte av tiden de har i boligen.

¹⁰ Oslo kommune 2005

2. Metode

I prosjektet har vi benyttet oss av flere forskjellige metoder. I kraft av å være en del av Velferdsetaten har prosjektgruppa hatt rik anledning til å innhente empiri gjennom flere kanaler. I all hovedsak har vi hentet empiri direkte til prosjektet gjennom samtaler, workshops og så videre. En del materiale er også hentet indirekte, for eksempel gjennom andre oppdrag etaten har. Alt arbeid vi har gjort i forbindelse med empiriinnhenting har vært forankret i et ønske om å få et bedre innblikk i hvordan det er å bo i kommunal bolig i Oslo kommune, samt hvordan bydelene jobber med kommunale boliger som et boligsosialt virkemiddel. Bydelene har vært en viktig aktør i arbeidet med å skape et kunnskapsgrunnlag. Produktet er i stor grad rettet mot bydelene, og det har derfor vært viktig at de har fått formidlet det de ønsker skal være med. Vi tror og håper at vi har klart å legge til rette for at de har kunnet medvirke på en måte som gjør at de kjenner seg igjen i resultatet.

I det følgende beskrives kort hva vi har gjort som en del av prosjektet, og hva som er gjort som en del av andre prosjekt eller arrangementer. Empirien som er innhentet er enten brukt som bakgrunnsmateriale for rapporten her, eller brukes direkte i form av sitater og innspill.

2.1. Intervjuer med 14 bydeler

I løpet av våren og sommeren 2018 ble det gjennomført intervjuer med 14 bydeler. Vi har vært i dialog med alle 15, men én bydel ønsket ikke å stille til intervju fordi de ikke fant problemstillingen relevant. Det har blitt foretatt intervjuer med flere ulike aktører i hver av de 14 bydelene. Hvert intervju har vært med personer som har erfaring med arbeid tilknyttet kommunale bomiljø: booppfølgere, ledere av boligkontor, bomiljøarbeidere og andre som på en eller annen måte har befatning med beboere i kommunale boliger. I tillegg til informanter som har direkte eller indirekte kontakt med bomiljøene, har det også vært intervjuet personer som jobber med rus- og psykiatri i bydelen. Årsaken til dette er at vi i intervjuene med bydelene tok inn spørsmål fra et annet oppdrag som omhandler ulike boligløsninger for denne brukergruppa. Fordi mange av de som har utfordringer knyttet til rus- og/eller psykiatri skal bosettes, eller har vært forsøkt bosatt i kommunale boliger, var det svært nyttig å ha med informanter som kjenner denne gruppa i intervjuene. På

intervjuene har det vært fra 2-7 informanter fra bydelene til stede. Fra Velferdsetaten har det vært to personer på hvert intervju. Dette for å sikre at vi ikke gikk glipp av viktig informasjon og for kunne gjennomføre en bedre analyse av det som kom fram under intervjuene.

2.2. Intervjuer med beboere

Det har videre blitt gjennomført dybdeintervju med fire beboere i kommunale boliger. Intervjuene har vart fra en til to timer. I prosjektet har vi hatt noen utfordringer med å rekruttere beboere til dybdeintervjuer. I andre prosjekt som omhandler kommunale beboere har forskere eller bydeler tatt direkte kontakt med beboere i bomiljøene. Vi kom tidlig i prosjektet fram til at dette ikke ville være en god løsning. Som ansatte i Velferdsetaten representerer vi en del av Oslo kommune, men ikke en del av kommunen som kan hjelpe beboere direkte med utfordringer de har. Fordi beboere ikke alltid oppfatter kommunen som flere forskjellige aktører, mener vi at det ville kunne medbringe forvirring om vi gikk ut og oppsøkte bomiljøene.

Dersom beboere hadde trodd at vi kom fra bydelen eller fra Boligbygg, ville de kanskje ha forhåpninger om at vi kunne hjelpe dem med ulike utfordringer, noe vi ikke kan. De kunne også få falske forhåpninger om at det de hadde sagt ifra om konkrete mangler og utfordringer ville bli ordnet, noe vi ikke har mandat til å gjøre. For å rekruttere beboere til intervjuer fikk vi derfor hjelp av Leieboerforeningen som gjennom sine nettverk fortalte om prosjektet, og fikk til å skaffe informanter. En av informantene gikk også videre gjennom sine nettverk, og forsøkte å rekruttere enda flere informanter. Vi endte opp med å intervju fire beboere. Vi skulle gjerne ha gjennomført flere dybdeintervju, men sammen med alle mindre formelle samtaler vi har hatt med beboere i kommunale boliger, mener vi likevel at vi har fått et godt innblikk i hvordan det er å bo i kommunal bolig.

2.3. Workshop for beboere i kommunale boliger

I juni 2018 arrangerte Velferdsetaten fagfestival. I den forbindelse arrangerte prosjektgruppa en workshop for beboere i kommunale boliger. Workshopen ble avholdt på Litteraturhuset. I forkant av arrangementet gjorde vi en stor jobb for å rekruttere beboere til å komme. Gjennom Leieboerforeningen fikk vi kontaktinformasjon og kontaktet alle medlemmer av gårdsstyrene i de største

kommunale gårdene. Vi tok også direkte kontakt med bydeler der vi vet at det bor mange kommunale leietakere. På selve dagen for workshopen dro dessuten en prosjektmedarbeider til en bydel som ligger langt fra sentrum for å hente beboere som ønsket å komme på workshopen. Til tross for den store innsatsen, kom det ikke veldig mange beboere på arrangementet. Dette er ikke overraskende. Det er generelt vanskelig å få beboere i kommunale boliger til å stille opp på arrangementer som avholdes langt fra der de bor. Til vårt arrangement kom det mellom ti og femten beboere, noe vi er svært fornøyd med. Under workshopen fikk beboerne uttale seg under ulike temaoverskrifter, og det kom også inn mange gode innspill i løpet av dagen for øvrig.

2.4. Workshop med bydelene

Våren 2018 arrangerte prosjektgruppa en heldags workshop for alle bydelene i Oslo kommune. Hensikten var at bydelene skulle kunne komme med sine innspill til kunnskapsgrunnlaget. Hver av bydelene ble bedt om å forberede et kort innlegg og sammen med fotografier illustrere hvilke utfordringer de har med bomiljøet i sine kommunale boliger samt hvilke muligheter de så for å jobbe med å forbedre bomiljøene. 14 bydeler kom på workshopen og 13 hadde forberedt gode innlegg. Gjennom denne seansen fikk vi et godt innblikk i hvor utfordringene ligger i de ulike bydelene, og hvor forskjellige de er når det gjelder å klare håndtere disse. Gjennom presentasjonene av utfordringer og muligheter fikk vi mange verdifulle innspill. Bydelene ble også gitt anledning til å komme med egne innspill til hva de ønsker inn i rapporten, og hva de ikke ønsker med.

2.5. Samtaler med andre relevante aktører

Gjennom prosjektperioden har vi også intervjuet andre relevante aktører, en SaLTo-koordinator i en bydel og en minoritetsrådgiver på en skole i Oslo. Prosjektet ønsket også å intervju noen fra politiet, men etter gjentatte henvendelser måtte vi gi opp å komme i kontakt med dem. I tillegg til intervjuer har vi snakket med mange andre fagfolk som er i kontakt med kommunale beboere, blant annet ansatte i Boligbygg, booppfølgere, ansatte på væresteder, beboere i kommunale boliger, ansatte på boligkontor og bomiljøarbeidere.

2.6. VEL flytter ut

I november 2017 flyttet en del av Velferdsetaten kontoret ut i to kommunale gårder. I løpet av fem dager var vi til stede i bomiljøet i en bygård i Bydel Gamle Oslo og en bygård i Bydel Sagene. Tilstedeværelsen besto i å sette opp to telt i bakgården i hver bygård. Et telt for voksne og et telt for barn. I voksenteltet serverte vi vafler og kaffe hele dagen, og middag på kvelden. I barneteltet hadde vi syvkamp for barna. I løpet av de fem dagene snakket vi med svært mange beboere. Her kom vi i kontakt med ulike typer mennesker som bor sammen i store bygårder. Metoden ble en blanding av deltakende observasjon og korte intervjuer med de som kom til teltene våre. I tillegg til å ha servering og snakke med beboere, deltok vi på hjemmebesøk sammen med booppfølgere og i boligtildelingsmøter.

2.7. Befaring i to bydeler

I løpet av prosjektperioden har vi vært på befaring i to bydeler. Vi ble vist rundt i bydelene og fikk se hvordan de jobber med bomiljøutfordringer i kommunale boliger. I begge bydeler var vi i de kommunale bomiljøene samt deltok på aktiviteter som bydelene arrangerer for beboere i kommunale boliger.

2.8. Deltakelse på diverse arrangementer i kommunale bomiljø

I 2017 og i 2018 har Velferdsetaten gjennom Bomiljøsatsingen administrert en sum penger som beboere i utvalgte kommunale boligområder har kunnet søke

om. Søknadene har kommet direkte til Velferdsetaten og har gitt oss et godt innblikk i beboeres ønsker. I tillegg til dette har Velferdsetaten jobbet tett opp mot bydelene for å informere beboere om at de har anledning til å søke pengene. I regi av Bomiljøsatsingen har vi deltatt på mange ulike sosiale arrangement, beboermøter, fester og feiringer, noe som har gitt oss et godt innblikk i kommunale bomiljø i ulike settinger.

3. Gode bomiljø i kommunale boliger

Kommunale bomiljø er annerledes enn andre bomiljø. Først og fremst fordi de aller fleste som bor der, gjør det fordi de ikke klarer seg på det ordinære boligmarkedet. Som vist tidligere er kommunal bolig i Oslo et svært behovsprøvd gode, og tildeles i stor grad til husstander som både har økonomiske og andre typer sosiale og/eller medisinske utfordringer. Videre er kommunale bomiljø i en særstilling fordi det ikke nødvendigvis er beboerne selv som har valgt at de skal bo akkurat der. I de aller fleste bydeler er det lite eller ingen valgfrihet når det gjelder valg av bosted. I praksis betyr det at kommunale bomiljø er bygget opp av beboere som ikke selv har valgt å bo der, og som i tillegg til å være vanskeligstilte på boligmarkedet ofte har utfordringer på andre områder i livet. I det følgende drøfter vi noen utfordringer knyttet til bomiljøene i kommunale boliger. Utfordringene vi viser her er hentet fra observasjon i kommunale gårder, intervjuer med sentrale aktører i 14 bydeler samt intervjuer og samtaler med beboere i heleide kommunale gårder.

En del av de problemstillingene eller utfordringene som løftes i dette kapitlet er ikke nødvendigvis løsbare. De er heller ikke direkte problemstillinger, men mer motsetningsfylte formål vi har observert, og som kan være en del av årsaken til utfordringer i de kommunale bomiljøene. En konklusjon vi kan trekke etter nærmere halvannet år med datainnsamling, er at den kommunale boligsektor er et felt fylt av paradokser.

Fra empirien er det vanskelig å skille mellom symptomer på bomiljøutfordringer (f.eks. utrygghet og nabokonflikter) årsakene til bomiljøutfordringene (for eksempel trangboddhet, kulturforskjeller og så videre). Kapitlet her bygger på empirien som er innhentet i prosjektet, og symptomer og årsaker beskrives derfor til en viss grad sammen under samme overskrifter. Studien vi har gjort bygger på kvalitative metoder, og det er derfor vanskelig å si noe om direkte årsakssammenhenger. I de tilfellene vi løfter fram slike sammenhenger, er det basert på informasjon fra bydeler og beboere.

3.1. Gjennomstrømning til besvær?

Kommunal bolig skal være et midlertidig tilbud på veien til en mer stabil bosituasjon¹¹. Det er ønskelig at beboere i kommunale boliger ikke blir værende i denne sektoren. En begrunnelse for dette er at fastlåsing i kommunal bolig kan bli en «fattigdomsfelle». En annen grunn er at de lange køene til kommunale boliger tilsier at man bør jobbe for at de som klarer det, flytter ut, slik at nye kan komme inn. Isolert sett gir dette mening. Kommunale boliger skal være et midlertid gode til personer som ellers ikke klarer seg på boligmarkedet. Med en gang de klarer seg selv, bør man sørge for at de kan flytte over i en mer permanent boligløsning. Fra et personøkonomisk ståsted, vil det aller beste være om alle som klarer det får startlån og kjøper sin egen bolig. For de som ikke kan få, eller ønsker å ha et startlån, er alternativet det private leiemarkedet.

Som følge av at kommunal bolig skal være et midlertidig boligtilbud, har de fleste leietakere tre- eller femårs kontrakter. Det er litt flere kommunale leietakere med treårskontrakter enn femårskontrakter, men det er nokså jevnt fordelt. Mange kommunale leietakere får fornyet kontrakten sin. Ifølge Boligbygg dreide det seg om 1268 personer i 2017. Om lag 13 prosent av alle de kommunale boligene i Oslo bytter leietakere i løpet av et år. Når man holder personer med tidsubestemte kontrakter, eldre som skal bli boende i boligen sin og personer med utviklingshemming som ikke har andre alternativer utenfor, så gir dette en ganske høy turnover på de resterende boligene.

Totalt ble det inngått 1490 nye kontrakter i 2017 (Boligbygg 2017). Om alle disse er nye leietakere framkommer ikke av tallene, da også husstander som har fått innvilget bytte av bolig signerer nye kontrakter. Treårs kontrakter er det som er aller vanligst i det norske leiemarkedet, og i mange tilfeller er spesielt det private leiemarkedet kjent for enda kortere leieperioder (se eks. Guldbransen og Hansen 2010).

Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv, og til en viss grad også ut fra et personøkonomisk perspektiv, er gjennomstrømning i kommunale utleieboliger å foretrekke. Boligene skal brukes til de som trenger det mest, og de som kan, bør flytte videre. For de som klarer å kjøpe en bolig, vil det i tillegg gi dem en større stabilitet i bosituasjonen, og i mange tilfeller og bedre økonomi, spesielt for deres eventuelle etterkommere (se Johannessen m.fl. 2013). Vi har ikke

¹¹ Oslo kommunes hjemmesider: <https://www.oslo.kommune.no/bolig-og-sosiale-tjenester/bolig/leie-bolig/kommunal-bolig/#gref>

tatt stilling til den ideelle kontraktslengden i kommunale boliger, men i denne delen av kapitlet vil vi belyse noen av de utfordringer og muligheter kontraktene gir.

Hva er alternativet?

For kommunale leietakere finnes det to veier ut av den kommunale utleiesektoren. Det ene er å gå over til å leie på det private leiemarkedet, og det andre er å kjøpe bolig. Selv om man i media har kunnet lese mye om kritikkverdige forhold ved kommunale boliger, har ikke alltid vanskeligstilte på boligmarkedet noen bedre alternativer. Noen har ikke andre alternativer i det hele tatt.

Flere studier viser at vanskeligstilte husstander diskrimineres på det private leiemarkedet (Søholt og Astrup 2009; Vassenden m.fl. 2012; Grødem og Sandbæk 2013). Å være diskriminert på leiemarkedet betyr at man ofte får kortere kontrakter enn tre år, og i tillegg må betale høyere husleier enn andre hadde betalt for den samme boligen. Studien til Grødem og Sandbæk (2013) er en kvalitativ studie som ikke er representativ for alle vanskeligstilte barnefamilier, men den tegner et dystert bilde av boligsituasjonen for de familiene de har intervjuet. Her beskrives blant annet hvordan barnefamilier får tre måneder til å finne en ny bolig, før det har gått tre år. Tre måneder er standard oppsigelsestid, og for de aller fleste er det tid nok til å finne en ny bolig, men hvis du er en vanskeligstilt barnefamilie som for det første har NAV garanti i stedet for depositum, og i tillegg er i en gruppe som ofte diskrimineres på leiemarkedet, kan det være svært vanskelig å finne en ny bolig som ikke innebærer et alt for stort oppbrudd for barna, for eksempel i form av bytte av skole og barnehage, i løpet av tre måneder. Familiene i studien har opplevd å måtte bryte opp og flytte på relativt kort varsel flere ganger, og Grødem og Sandbæk framhever at barnefamiliene som bor i kommunale boliger er de som har størst grad av botrygghet.

For beboere i kommunale boliger som kommer i en situasjon der de har mulighet til å kjøpe en bolig, vil det for mange være en objektivt sett bedre løsning. I Norge representerer eide boliger en langt mer stabil bosituasjon enn leide boliger gjør, inkludert kommunalt leide boliger. For ressurssterke flyktninger som kommer til Norge, og som bor i kommunal bolig mens de deltar i introduksjonsprogrammet, kan startlån og eventuelt tilskudd være det som gir dem den starten de trenger på en boligkarriere i Norge. For andre husstander, som kanskje har en del andre utfordringer enn økonomiske, vil det å få tilbud om startlån kunne representere noe nytt og skummelt som de ikke

selv ønsker. På en av våre besøk i en bydel, møtte vi en kommunal leietaker som hadde fått brev fra kommunen om at han kunne få startlån. Vedkommende ønsket på ingen måte å flytte fra den kommunale boligen han bor i, og spurte bydelens representant om det var slik at han måtte bruke startlånet eller om det var frivillig. Da vi snakket litt mer med ham, viste det seg at det han kunne få i startlån var så lite, at han hadde måttet flytte ut av bydelen og inn i en mindre leilighet, noe han absolutt ikke ønsket. I et markedsstyrt boligregime som vi har i Norge, vil en ordinær husstand måtte flytte dit økonomien tillater det. For mange personer som bor i kommunale boliger fortøner virkeligheten seg imidlertid litt annerledes. Som nevnt over, er det mange av beboerne i kommunale leieboliger som har til dels store utfordringer utover økonomi. Det kan for eksempel være utfordringer knyttet til rus eller til psykiske vansker som gjør det vanskelig å takle flytting. Det er heller ikke alle, selv om de skulle ha økonomi til å betjene et lån, som ønsker å kjøpe egen bolig. Det kan være ulike årsaker til dette, og man må derfor ha som utgangspunkt at ikke alle som kan, vil kjøpe.

Uavhengig av om kommunale leietakere flytter i leid privat bolig eller kjøper en bolig med startlån, vil flyttingen innebære et skifte i bo- og nærmiljø. I noen bydeler med lave boligpriser vil vanskeligstilte ha mulighet til å bli boende, men i mange bydeler vil beboerne måtte flytte til en annen bydel. Det finnes lite kunnskap om hvor personer som flytter til privat leid bolig flytter, men av de som får startlån vet vi at nærmere 70 prosent av alle startlån brukes i Groruddalen og Bydel Søndre Nordstrand. Flytting til et nytt sted innebærer for de fleste ikke store problemer. Det er ikke uvanlig at barnefamilier flytter og bytter barnehage og skole. For vanskeligstilte kan det være annerledes. Flytting er en stor og krevende øvelse for de fleste, og hvis man ikke har bil og et nettverk til å hjelpe, så kan oppgaven bli enda tyngre. Videre har kommunale leietakere som oftest svært dårlig økonomi, og flytting kan være kostbart og tidkrevende. Om flyttingen i tillegg er ufrivillig kan det være en stor belastning for en allerede sårbar husstand.

Bolig versus hjem

Hva som kjennetegner et hjem i motsetning til en bolig er et stort forskningsfelt som vi ikke skal gå i dybden på her. Vi kommer ikke til å definere hva som gjør en bolig til et hjem, men i tilknytning til bomiljø så er det relevant å se på om midlertidighet er med på å bidra til at de ikke føler at deres kommunale bolig er et sted de ønsker å investere ressurser og tid. Flere av våre informanter, primært beboere men også noen bydeler, har påpekt at

korte leiekontrakter er med til å skape et dårligere bomiljø. Informantene peker på ulike aspekter ved korte kontrakter. I hovedsak handler det om fire ting: manglende eierskapsfølelse, manglende motivasjon til å investere i leiligheten, psykisk påkjenning gjennom bekymring for når man må flytte samt at hyppig utskiftning av beboere er en negativ faktor for bomiljøet. I det følgende skal vi gå litt nærmere inn på disse.

Korte kontrakter gjør det utfordrende å få en eierskapsfølelse til boligen og bomiljøet. Eierskapsfølelse kjennetegnes ved en følelse av stedsidentitet og nabolagsansvar, og er gjerne noe som kommer etter hvert som man blir kjent i gården og boområdet. Når man vet at boligen kun skal bebos midlertidig, er det færre motiver til å skape seg et hjem for virkelig å slå seg til ro. Det gjelder både med tanke på boligen og bomiljøet. Manglende eierskapsfølelse og deltakelse blir ofte trukket fram som et vesentlig moment for bomiljøutfordringer. I motsatt fall beskrives gårder, der beboere har kjennskap til hverandre, deltar på dugnader, og gjør en innsats for at det skal være godt og trygt å bo, som gode bomiljø. Eierskapsfølelse brukes i positive vendinger, og gjerne som utgangspunkt for at ildsjeler i bomiljø gjør en innsats. Korte kontrakter og mangel på eierskapsfølelse kan settes i sammenheng med opplevelse av mangel på påvirkning eller innvirkning på bomiljø, utforming av uteoppholdsområder, igangsetting av sosiale aktiviteter eller mangel medbestemmelse. Dette drøftes nærmere i kapittel 4.

Det andre momentet, manglende motivasjon til å investere i leiligheten, vises godt i et intervju med to informanter, mor og voksen sønn:

Sønn: Mamma har akkurat flyttet inn i denne leiligheten. Har fått kontrakt på tre år. Hun er varig uføretrygdet og kommer aldri til å få god økonomi. Hvordan kan de gi en kontrakt på tre år?

Mor: Man får jo aldri motivasjon til å påkoste noen ting i leiligheten med så korte kontrakter.

Familien har tidligere hatt en kommunal bolig som de har bodd i mange år og som de har pusset opp i flere omganger, men har nå flyttet til en ny bolig med treårs kontrakt. De mener at den korte kontrakten ikke gir motivasjon til å gjøre noe i leiligheten. At leietakere generelt har et annet forhold til boligen sin enn andre, gjelder ikke kun for kommunale leietakere. Beboere som bor i leide boliger har færre insentiver til å ta vare på boligen og bomiljøet. Det handler dels om at mange som bor i leid bolig vet at det er en midlertidig situasjon, og

dels om at leietakere av gode grunner ikke investerer i boligen på samme måte som en eier som har boligen mer som et investeringsobjekt.

Et annet element som blir trukket fram av våre informanter som bor i kommunale boliger, er det psykiske stresset korte kontrakter fører til. En informant forklarer det på denne måten:

Alle som bor i kommunale boliger synes at det er helt grusomt med treårs kontrakter. Man begynner jo å bekymre seg med en gang man flytter inn. Jeg synes at det er en håpløs retorikk, at noen trenger boligen mer enn andre. Skal man kaste ut folk av hjemmene sine fordi noen andre trenger hjemmet ditt mer? Det er ikke nok boliger, og det blir en kjempebelastning for folk som bor i kommunale boliger.

Denne beboeren ønsker ikke å eie egen bolig, men ønsker seg en trygg og stabil leiebolig. På det private har hun allerede prøvd å leie, men ble kastet ut på kort varsel, noe som førte til en stor personlig krise. Nå har hun tidsbegrenset kontrakt, noe som føles som en stor belastning for henne. Denne beboeren stiller spørsmål ved hele den kommunale boligsektoren, og mener at man ikke kan si til noen som har skapt seg et hjem, at noen andre trenger hjemmet deres mer enn dem. For vanskeligstilte husstander kan dette være enda en belastning i en tøff tilværelse. Vår informant forklarer det slik:

Boligen er et hjem. Det offentlige gjør at man ikke føler seg trygg i hjemmet sitt. Og med mange andre livsutfordringer så klarer man seg ikke. Man blir for eksempel aldri rusfri om man tvangsflyttes. Boligpolitikken gjør at bosituasjonen til de som har det vanskelig fra før, blir enda verre.

En annen informant sier det slik:

Der fattige og sårbare mennesker bor, er det ekstra viktig at de får bo varig. Slik er det ikke i den kommunale boligmassen. Å bo varig betyr alt. Det er veldig viktig. Særlig når trykket på boliger i Oslo har økt. Folk går og gruer seg til kontraktsfornyelse.

En tredje faktor som er forbundet med begrensede kontrakter er at bomiljøene tappes for ressurspersoner. Om gjennomstrømningen i kommunale boliger fungerer optimalt, vil de som klarer seg selv på boligmarkedet, flytte ut. Det vil typisk være de mest ressurssterke, men ikke nødvendigvis. De som ikke har

utsikter til å klare seg selv på boligmarkedet, uavhengig av årsak, vil bli boende i bomiljøet. Flere av våre informanter peker på at det har negative konsekvenser for bomiljøet når ressurssterke personer flytter. Kombinasjonen av ressurssterke og engasjerte beboere som flytter etterlater seg et tomrom i bomiljøet. Det er antakeligvis også mange ressurssterke som ikke har vist engasjement som har flyttet uten å etterlate seg et tomrom. Likevel kan man anta at om man stadig sluser ressurssterke ut og ressursssvake inn, så vil dette ha betydning for bomiljøene uavhengig av om de engasjerte seg i bomiljøet eller ikke. Spesielt en av våre informanter, som selv er engasjert i bomiljøet, har merket konsekvensene av at ressurssterke og engasjerte beboere har flyttet.

Hovedproblemet her er at det er mange små leiligheter med barnerike familier. De flytter når det blir for trangt. Vi hadde en skikkelig ressurssterk dame som bodde her med fire barn, men det ble for trangt for henne og da flyttet hun til en større leilighet.

Det var jeg og (...) som begynte med å engasjere oss i bomiljøet. Han hadde bodd her i 24 år og hadde observert miljøet lenge. Han var mye ute i bakgården og visste hva som skulle gjøres. Men så begynte kona hans å tjene bittelitt for mye, og da måtte de flytte.

Både beboere og bydeler snakker om at det kan være en fordel å la ressurspersoner bli boende i kommunale bomiljø. I flere bomiljø vi har vært i, men spesielt i ett, har en beboer tatt et enormt ansvar for vedlikehold og støtte for andre beboere. På mange måter kan vedkommende anses som en vaktmester som gjør forefallende arbeid, men beboeren hjelper også andre beboere med praktiske ting i boligene. For et bomiljø kan dette være en stor ressurs, og det ville vært et tap om vedkommende måtte flytte fra bomiljøet. På den andre siden har vi også fått indikasjoner på at det ikke alltid er alle beboere som setter pris på den jobben enkelte gjør. De kan føle at det som gjøres i bomiljøet ikke er til glede for dem, men mer for andre grupper. Et eksempel på dette er at når man gjør mye for at barn skal bruke uteområdene mer, så går det kanskje på bekostning av andre grupper som ønsker å bruke uteområdene til andre ting. Det er heller ikke alle som ønsker at barn skal leke og bråke i fellesområdene. Her er vi inne i noe av kjernen med å skape gode bomiljø i kommunale boliger, der ingen selv har valgt å bo. I et ordinært borettslag vil de som er veldig misfornøyde med hvordan for eksempel uteområdene disponeres, kanskje selge eller si opp leiekontrakten og flytte til et annet sted der bomiljøet passer bedre. Det kan ikke kommunale leietakere.

De kan søke om bytte av bolig, men i de aller fleste bydelene er det vanskelig å få til.

I bomiljøarbeid kan det tenkes at det å spille på ressurspersoner i et bomiljø forenkler arbeidet en del. Om kommunen kan spille noen få ressurspersoner gode, kan de jobbe videre med andre personer i bomiljøet. Kommunen kan ikke være til stede i alle bomiljøer til enhver tid, men ved å spille på ressurssterke personer kan de både ha en kanal inn til andre potensielle bidragsytere, og samtidig få beboerperspektivet på bomiljøarbeidet. En ting som hadde vært interessant å se nærmere på, men som vi ikke har hatt anledning til i dette prosjektet, er om ressurspersoner i bomiljøene bidrar til å bygge opp positive ting, som man mister når de flytter.

I diskusjonen om å la ressurssterke personer bli boende i kommunal bolig, er det også noen etiske betraktninger. For det første må man spørre seg om man kan forsvare å la personer som ellers hadde klart å flytte bli boende fordi de tilfører bomiljøet noe ekstra, når det er så mange andre husstander som venter på bolig. Og videre, hvem skal vurdere om det de bidrar med noe positivt? I mange tilfeller vil de kanskje bidra med noe positivt for mange, men ikke alle. Det kan også være vanskelig å forsvare at noen, ut fra kvalitative skjønnsmessige vurderinger, får forlenget en kontrakt mens andre ikke gjør det. Her setter vi dilemmaene på spissen, men det er slike diskusjoner bydelene må ta med seg selv når de vurderer lengde på kontrakter og eventuelle fornyelser.

Barn som flytter mye

Boligen er en ramme som vi lever livene våre ut ifra. Det er her vi er hjemme, er oss selv og kan slappe av. I tillegg til boligen så vil de fleste ha en eller annen slags tilknytning til stedet man bor. For barn og unge i formbar alder, er en stabil bosituasjon en viktig forutsetning for gode og trygge oppvekstvilkår. Flytting innebærer at man bryter med det kjente og stabile, og kan for barn ha negative konsekvenser. Det finnes ikke så mye litteratur på dette feltet i Norge, men det finnes en del internasjonal forskning (Sandlie og Andersen 2016). I Norge har Grødem og Sandbæk (2013) sett på flyttehyppighet blant barnefamilier og trekker fram at flytting hindrer barn å få en forutsigbar tilværelse samt å bli integrert i et nærmiljø med skolegang og venner. Sandlie og Andersen (2016) har på bakgrunn av tall fra Ung i Oslo, gjennomført en kvantitativ studie der de ser på sammenhenger mellom hyppig flytting og ulike variabler som kan si noe om trivselen til unge som har flyttet mye, det vil si

mer enn tre ganger. De kommer fram til at ungdom som har flyttet tre ganger eller mer i løpet av de siste fem årene i gjennomsnitt har dårligere skolekarakterer enn øvrige ungdommer. Videre finner de at langt flere av ungdommene med høy flyttehyppighet oppgir depressive symptomer og atferdsproblemer sammenlignet med andre unge (Sandlie og Andersen 2016: 141). Noe av grunnen til dette, finner forskerne, er bakenforliggende variabler som innvandrerbakgrunn og foreldre med lav sosioøkonomisk status. Noe som ofte kjennetegner barnefamilier i kommunale boliger. At flytting påvirker barn og unge bekreftes også av en av våre informanter som jobber ved en Osloskole som er kjennetegnet ved at mange av elevene kommer fra familier som kjennetegnes av levekårsutfordringer. Informanten vår forteller dette om at flytting helt tydelig påvirker elevene:

Vi har veldig mange elever som må flytte. Det er mye flytting innad i bydelen. Vi ser at det påvirker elevene veldig. Prosessen med å flytte er forvirrende, og det er ikke alltid elevene vet hvor de skal flytte engang. De blir veldig forvirret av det. Når de ikke vet hvor de skal bo preger det dem veldig. Dette er noe vi ser ofte på denne skolen. Alt er veldig midlertidig for dem. Det verste er når de flytter ut av bydelen, og fortsetter på skolen her. Det blir vanskeligere for hjelpeapparatet å følge dem opp da.

Grødem og Sandbæk (2013) fant at de familiene som leide privat bodde enda mer usikkert i forhold til botid, enn de som bodde kommunalt. Studien var en liten kvalitativ studie, men dette stemmer overens med det inntrykket vi har også. I bydeler med store private bomiljøer med mye utleie, er inntrykket at beboerne kan ha korte kontrakter og kastes ut på kort varsel. Sett fra barns ståsted, kan det være uheldig å måtte flytte mange ganger i løpet av oppveksten. Dersom kommunale boliger er det mest stabile når det gjelder botid, og det er det private leiemarkedet som er alternativet for barnefamilier som ikke får fornyet kontrakten sin i kommunal bolig, så kan man spørre om gjennomstrømning i kommunale boliger for barnefamilier er hensiktsmessig boligpolitikk. Her trenger man imidlertid mer kunnskap om hvor barnefamilier flytter når de flytter videre etter å ha bodd i kommunal bolig.

Ulike hensikter med gjennomstrømning

Nå har vi belyst gjennomstrømningsproblematikken fra beboernes- og bomiljøenes side. For bydelene kan virkeligheten fortone seg annerledes. Bydelene har ansvaret for å utføre det boligsosiale arbeidet, og det er i

bydelene vanskeligstilte husstander skal bo. Kanskje med unntak av en bydel, så har alle bydelene vi har intervjuet stor etterspørsel etter kommunale boliger. Det betyr at bydelene hele tiden må vurdere hvem som trenger boligene mest. Bydelene ser imidlertid også konsekvensene den hyppige utskiftningen av beboere kan ha for bomiljøene. Vårt inntrykk er at bydelene hele tiden jobber aktivt med å bosette riktige personer på riktig plass, men med den boligmassen de har, og den store etterspørselen etter boliger er det ikke alltid en enkel jobb. En bydel vi har intervjuet har endret praksis, og bruker nå i all hovedsak treårskontrakter for kommunale leietakere. De begrunner dette slik:

Vi har fattet vedtak om tre år som hovedregel og fem år der vi ser at søkers livssituasjon i form av sivilstatus og økonomi, typisk enslig utfør, neppe vil endre seg mye. Dette har vi gjort fordi vi ser at situasjonen til de aller fleste endrer seg i løpet av fem år, og de søker svært ofte om bytte i løpet av denne perioden, eller de sier opp leiligheten sin. Vi har derfor funnet ut at tre år fungerer bedre. Da får vi en gjennomgang oftere av om de fyller kriteriene, og vi får jobbet aktivt med de som kan bruke dette som mellomstasjon for å komme seg videre i egen bolig.

I denne bydelen er altså treårskontrakter begrunnet i at mange beboere ønsker endring i løpet av fem år, og at de da kan ha et mer aktivt forhold til beboerne bosituasjon. Andre bydeler har sikkert andre begrunnelser, som vi ikke skal komme inn på her. Poenget her er å vise at bydelene, selv om de er kjent med alle de overnevnte dilemmaene knyttet til gjennomstrømning, likevel er nødt til å opprettholde en viss gjennomstrømning av hensyn til alle de som står i kø til kommunal bolig, og som kanskje bor enda dårligere enn de som skal flytte ut kommer til å gjøre.

3.2. En foreldet boligstruktur

I innledningskapitlet viste vi hvordan kommunalt disponerte boliger er fordelt på delbydel i Oslo. Om vi kunne brutt ned kartet på enda mindre geografiske enheter ville man fort sett at 66 prosent av boligene ligger samlokalisert i heleide gårder. Det er ikke alle gårder som er store, men noen er det. De største kommunale gårdene i Oslo rommer mellom 150 og 170 boliger. I tillegg til at boligene i stor grad ligger svært tett, består mange av dem også av ett- og toroms leiligheter. Noen bydeler har noen store familieboliger, mens store boliger er en mangelvare i de fleste av bydelene. Dette fører til høy grad av

trangboddhet og dermed langt større slitasje når flere mennesker skal dusje, lage mat og vaske og tørke tøy. Når det gjelder standarden på boligene, er mange av Oslos kommunale boliger, spesielt de sentrumsnære, av eldre dato. I tillegg har leilighetene i den eldre boligmassen ofte få, men store rom, og liten mulighet til endring av planløsning. Det betyr at enslige eller par uten barn kan besitte ett- og toroms leiligheter, som i nyere bygg ville vært tre- fireroms leiligheter. Når leietakerne betaler per kvadratmeter, kan store boliger virke uhensiktsmessige, ikke bare fordi kvadratmeterne ikke utnyttes til fulle, men også fordi boligene blir forholdsvis dyre.

Boligenes standard er ikke et tema vi har fokusert mye på i dette prosjektet. Det er likevel et tema som både beboere og noen bydeler har tatt opp. Med boligenes standard menes her først og fremst indre utstyr, vedlikehold av boligene og problematikk knyttet til dette, samt avfallshåndtering og generell forsøpling. Fra beboernes side er dette et tema som, foruten betydning for godt eller dårlig bomiljø, alt ettersom standarden er gammel eller oppdatert, ofte er tett forbundet med husleienivået i kommunale boliger, forventning om utstyr og standard ved innflytting. I tillegg ligger det ofte en forventning om at utleier underveis skal ta større ansvar.

De fysiske sidene ved selve boligen ble trukket fram som en utfordring av flere beboere. Da er det gjerne dårlig standard som trekkes fram som negativt, enten det gjelder gamle og trekkfulle vinduer, slitte kjøkken, bad og gulv, eller at det er lytt mellom leilighetene. En bydel fortalte at mange boliger leveres uten tilstrekkelig belysning, og at dette resulterer i beboere som lager egne løsninger for å få mer lys, noe som kan føre til brannfare. Brannalarmer som stadig utløses er dessuten en kilde til utrygghet. En beboer omtalte gjentakende brannalarmer som det som gjorde henne mest utrygg i bomiljøet. I motsatt ende av skalaen befinner det seg fornøyde beboere i nyrehabiliterte boliger som opplyser at rehabilitering av inne- og uteområder har gjort mye for generell trivsel og naboskapet for øvrig.

Det er et inntrykk fra bydelene at den generelle standarden på de kommunale boligene er blitt god og forutsigbar ved overlevering av ledig bolig til bydel/beboer. Boligbygg opplyser at de i snitt bruker 83 000 kroner mellom hver ut- og innflytting i en kommunal bolig. Boligene skal altså være i oppdatert stand før innflytting. De systematiske HMS-gjennomgangene som gjøres, og større rehabiliteringsprosjekter i hele gårder eller oppganger trekkes også av bydeler fram som positive. Flere bydeler oppgir imidlertid at det er en utfordring at beboerne selv i liten grad har mulighet til å følge opp indre

vedlikehold mens de bor i boligene. I følge bydelene kan beboerne i en del tilfeller ha en urealistisk forventning til det ansvaret utleier har på dette området. Det kan synes som det er ulike forventninger til hva utleier og leietaker skal ta ansvar for innvendig i boligene. En forklaring på dette kan være at beboerne i liten grad har økonomi til å sørge for vedlikeholdet, og at dette er en årsak til at mange leiligheter preges av slitasje og forfall etter en tid.

3.3. Beboersammensetning

En foreldet boligstruktur er isolert sett ikke et stort bomiljøproblem. Utfordringene for bomiljøene oppstår delvis som følge av at bydelene har få valgmuligheter når de skal bosette ulike grupper i boliger som i mange tilfeller ligger svært konsentrert. Store heleide gårder med en blanding av ett-, to- og treroms leiligheter medfører at bydelene er nødt til å bosette ulike vanskeligstilte grupper sammen. I seg selv er det kanskje ikke en utfordring, men det blir en utfordring når de som bosettes tilhører noen av de mest vanskeligstilte husstandene i samfunnet vårt, og at det i tillegg i de store gårdene bor svært mange vanskeligstilte sammen. I et ordinært bomiljø ville en gård bestående av små og mellomstore boliger kanskje være sammensatt av noen enslige eldre, yngre studenter og nyutdannede samt barnefamilier med små barn. I et kommunalt bomiljø kan sammensetningen av beboere være familier med flere barn, enslige eldre som har dårlig økonomi, enslige flyktninger (som oftest menn) og andre enslige med utfordringer knyttet til rus og/eller psykiatri.

Fra samtlige bydeler og beboere har vi fått høre at barn ikke bør bo sammen med rusavhengige og personer med psykiske lidelser. Den uheldige blandingen av barnefamilier og personer med utfordringer knyttet til rus- og psykiatri er tema for samtlige rapporter som er skrevet om barn i kommunale boliger (Skog Hansen m.fl.; 2007; Oslo kommune 2009; Barneombudet 2013; Elvegård og Michelsen 2015; Bratseth 2017). Elvegård og Michelsen framhever at «I forhold til barnefamilier påpekes opplevelse av utrygghet knyttet til egen bosituasjon og bomiljø som følge av uro, bråk og uønsket atferd blant rusavhengige som en særskilt utfordring (s. 14). Men også andre kombinasjoner nevnes som potensielt uheldige, eksempelvis kan eldre og personer med psykisk utviklingshemming være sårbare overfor rusavhengige eller unge kriminelle som tar seg inn i gårder. Barnefamilier kan få klager fra eldre, som ønsker seg mer ro. Sterkt, alvorlig rusavhengige med mye besøk, og

personer med alvorlige psykiske lidelser, kan skape utrygghet for hele bomiljøet, også for andre rusavhengige, som prøver å skape et trygt og rolig hjem. Noen bydeler forteller også at rusavhengige og psykisk syke på sin side kan føle seg stigmatisert og mobbet av andre grupper i bomiljøet.

Ulike blandinger av beboere kan føre til konflikter, uro og utrygghet. Samtidig blir det sagt at å samle alt for ensartede grupper heller ikke nødvendigvis er nøkkelen til gode, trygge bomiljø. Tilbakemeldinger fra beboere viser at det kan være store utfordringer knyttet til homogene bomiljø. I bydelene er særlig uro, mange besøkende, hærverk og innbrudd assosiert med bomiljøer der det er høy konsentrasjon av personer med rusproblemer i aktiv rus. Samtidig har bydeler også gjort seg erfaringer med at konsentrert bosetting av barnefamilier har medført konflikter. Andre bydeler har hatt uheldige resultater etter forsøk på å bosette kun enslige flyktninger eller personer med rusproblemer samlet i et bygg eller en oppgang. Det skal nevnes at i begge sistnevnte tilfeller, har bydelene sagt at bedre resultater kunne ha vært oppnådd dersom man hadde satt inn flere ressurser i form av oppfølging og tilstedeværelse. Både bydeler og beboere nevner at beboere uten skjerming og nok oppfølging kan skape mye uro. Én person kan skape utrygghet for et helt bomiljø, noe som i særlig grad vil gå utover barn og eldre. På den andre siden så er det få av beboerne vi har snakket med som mener at de som skaper uro bør flytte. Beboerne selv har stor forståelse for at også de som lever en annerledes livsstil trenger et sted å bo. Her trekker beboerne fram at mange kunne ha bodd i ordinære kommunale boliger dersom de hadde fått nok oppfølging. En beboer med små barn forteller:

Det er egentlig greit at man bosetter rusmisbrukere og psykisk syke sammen med barnefamilier. Men det går en grense for hvem man kan bosette. De kan ikke være så dårlige at de ikke kan være i samfunnet. Men også rusmisbrukere og syke mennesker skal ha et sted å bo. De skal tilbake til samfunnet, og da må de ha et ordentlig sted å bo. Men de må ha ordentlig hjelp og mye mer oppfølging. Det må være noen regler og så må det være måter å følge opp på.

En annen beboer vi har intervjuet har følgende forhold til personer i aktiv rus i bomiljøet:

Vi kunne hatt rusavhengige i aktiv rus boende i vår bygård. Det handler mye om holdninger til de som kommer. Man kan ikke forvente at de driter seg ut, hvis man gjør det så driter de seg ut. Man må møte dem på en

ordentlig måte. I det øyeblikket man blir kjent med noen så gjør det noe med holdningene. Da respekterer man hverandre og det gjør noe med bomiljøet.

En av våre informanter bor i en kommunal gård der det har vært mye uro. Også han mener at det er mulig å ha et blandet bomiljø:

Det finnes grader av rusavhengighet og det finnes grader av utagering. Det må ikke være sånn at det går utover tryggheten til andre beboere.

Det kan virke som om mange beboere er tolerante med tanke på å bo sammen med mennesker som har ulike utfordringer. Det virker som om det finnes en grense som går ved beboere som skaper utrygghet og som ikke kan avhjelpest av booppfølging fra kommunen. Gjennom dybdeintervjuer og samtaler med barn og voksne som bor i kommunale bomiljø, har vi hørt ulike historier om hva et blandet bomiljø betyr i praksis. Vi har også gjennom å oppholde oss i to forskjellige kommunale gårder, sett hvordan det fungerer i praksis. Et interessant funn er at selv om mange har sett og til dels opplevd ubehagelige ting, så føler de fleste beboere seg trygge inne i leilighetene sine. I den grad de føler seg utrygge er det knyttet til fellesarealer, og ofte er det personer som ikke selv bor i bomiljøene de er engstelige for. Uvedkomne som oppholder seg i fellesområder eller stadig trafikk av besøkende (gjerne rusrelatert ved kjøp, salg og bruk av rusmidler), kan gjøre bomiljøet utrygt og skremmende. Dette gjelder også ungdomsgjenger, som enten selv bor der eller tar seg inn i oppganger og fellesarealer for å kjøpe, selge og bruke rusmidler. Ulovlig framleie eller tilfeller der uvedkomne invaderer eller fortrenger de opprinnelige leietakerne, kan føre til utrygghet når naboene ikke kjenner til hvem som oppholder seg i bolig. En beboer vi intervjuet hadde hatt noen ubehagelige opplevelser med en nabo som solgte narkotika og derfor hadde mye besøk. Hun fikk imidlertid til å snakke med ham, og fikk ham til å innse at han ikke kunne ha så mye folk inn og ut av leiligheten sin. Nå beskriver hun oppgangen sin slik:

Tre barnefamilier og én rusavhengig som tidligere skapte utrygghet og bråk med besøkende dag og natt. Ulik sammensetning, men godt bomiljø. Bor tre barnefamilier med barnehagebarn og barneskole. Går veldig bra. Ikke bråk. Nydelige naboer.

Når det gjelder beboersammensetning er det ikke så enkelt som å sette sammen homogene grupper i samme bomiljø. Dette gjelder spesielt for

personer som tidligere har hatt rusproblemer eller personer med lite eller moderat rusproblem, og som ikke ønsker nær kontakt med andre i rusmiljøet. I Norge og Oslo kommune jobber man ut fra et mål om normalisering, også for personer som har levd eller lever harde liv med rus og tilhørende utfordringer. Også de skal bo i ordinære bomiljø og ha en mulighet for integrering i samfunnet. Når man har et svært begrenset antall kommunale boliger, og mange av disse er samlokalisert, kan det være utfordrende å skape gode bomiljøer med en god miks av ulike typer mennesker. Utfordringen er når personer som bosettes i ordinære bomiljø, har en atferd som skremmer andre. Svært mange kommunale bomiljø er oppvekststedet til barn og unge, og det er viktig at disse opplever boligen og bomiljøet som trygt. En bydel uttaler:

Mange beboere er så marginale selv, at de ikke har ressurser til å se utenfor seg selv. Håndtering av egne utfordringer kan medføre at de ikke evner å ha overskudd og raushet til å se og ta hensyn til andre.

Utfordringene med beboersammensetning handler om at svært vanskeligstilte mennesker skal bo sammen i store samlokaliserte bomiljø. Bydelene og Boligbygg gjør sitt beste med de kortene de har fått utdelt. I noen bydeler er det egne boligtildelingsmøter der både bydel og Boligbygg er til stede for å få til best mulig beboersammensetning. Andre bydeler igjen har et stykke vei å gå for å få til en systematikk i arbeidet med beboersammensetningen. Bydelene har også svært ulike utfordringer på dette feltet. Noen bydeler har flere og mer vanskeligstilte husstander enn andre. Vårt inntrykk er at det også ofte er de som har et aktivt forhold til beboersammensetning og jobber mye med problematikken.

Innlåsing

Et siste paradoks vi vil framheve i dette kapitlet er innlåsingseffekten i kommunale boliger. Fra år 2000 har man i Oslo kommune gradvis gått bort fra en regulert husleie og over til gjengs leie i kommunale boliger. De som ikke klarer å betale gjengs leie kan få kommunal bostøtte. I skiftet fra regulert til gjengs leie gikk man bort fra å subsidiere boligen og over til å subsidiere de husstandene som trenger det mest. Overgangen anses som en målretting av offentlige midler til de som trenger det aller mest. Kommunale leietakere som har lave inntekter og høye boutgifter kan få både statlig og kommunal bostøtte. Den kommunale bostøtten er utelukkende til beboere i kommunale boliger, mens den statlige er til alle husstander som har lave inntekter og høye boutgifter.

Den kommunale bostøtten er innrettet slik at den avregnes mot husleia som beboerne betaler. Det vil si at dersom en husstand får bostøtte så trekkes dette fra husleien slik at husstanden i praksis har en lavere husleie enn gjengs leie. Bostøtten er inntektsregulert, hvilket betyr at om husstanden får mer i inntekt så får de mindre i bostøtte. For husstander som mottar bostøtte vil derfor en økning i inntekt ikke gi dem en ekstra romslig økonomi som gir dem mulighet til å spare og kanskje på sikt kjøpe en egen bolig. Tvert imot vil husstander med lave inntekter få insentiver til å øke inntekten sin. På grunn av den lavere husleie som bostøttemottakere betaler, er det lite realistisk at de kan flytte til det private leiemarkedet. For de som bor i kommunal bolig, og som ikke mottar bostøtte, vil gjengs leie ha en motsatt effekt. De vil kunne finne andre alternativer på det private markedet til samme pris som de betaler i sin kommunale bolig.

3.4. Strukturelle hindringer

Formålet med å lage et kunnskapsgrunnlag er blant annet å gi en oversikt over de strukturelle rammene som den kommunale boligsektoren opererer innenfor, da rammene er med på å legge premissene for om kommunen klarer jobben med å bedre bomiljøene. I dette kapitlet har vi derfor pekt på noen paradokser som preger den kommunale boligsektoren. Et avgjørende moment, slik vi ser det, er at man gjennom en lengre periode har snevret inn kommunale boliger som boligsosialt virkemiddel, til kun å være et tilbud til de som trenger det aller mest. I det store bildet gir dette mening. Om vi skal se på bomiljø isolert, så er det imidlertid mye som tyder på at denne innsnevringen i tillegg til en gammel boligstruktur er kontraproduktivt når det gjelder å skape gode bomiljø i kommunale boliger. Det er ikke gjennomstrømning, vanskeligstilte husstander eller boligmassen som i seg selv gir store utfordringer. Det er når alle disse faktorene inntreffer samtidig, at man får utfordringer i bomiljøene. Når det er sagt mener vi likevel at det innenfor dagens strukturer er et mulighetsrom for å bedre bomiljøene i de kommunale boligene. Konkrete forslag til tiltak og måter å gjøre dette på, vil presenteres i dokumentet *Oslostandard for bomiljøarbeid*.

4. Kan bomiljøene bedres?

Kapittel 3 tok for seg noen strukturelle forhold knyttet til kommunale boliger som ligger fast og er en hindring for å skape gode bomiljøer. Vi mener imidlertid at til tross for at utgangspunktet ikke er optimalt, så er det mulig å gjøre en innsats som vil bedre bomiljøene i kommunale boliger. I arbeidet med prosjektet har vi sett hvordan man med felles innsats fra flere hold, har klart å snu dårlige bomiljø til det bedre. I dette kapitlet skal ta for oss noen premisser som bør være til stede for at bomiljøene i kommunale boliger skal bli bedre.

Et sitat fra en beboer, som nå er fornøyd med bomiljøet sitt, beskriver hvordan det var tidligere og hvordan det er nå:

For to år siden fikk ikke barna lov til å være i bakgården her, det var for farlig for dem. Det lå sprøyter i buskene og var skikkelig dårlig her. Så var det noen som tok tak og begynte å jobbe med å få barna til å kunne bruke gårdsrommet, så det startet egentlig med barna.

Det har blitt mer og mer hyggelig å bo her. Det er mer og mer kommunikasjon mellom beboerne her. Folk blir kjent med hverandre og drikker kaffe sammen. Det hender absolutt at jeg setter meg ut i bakgården og prater med andre beboere.

Det er vårt klare inntrykk at man kan bedre bomiljøene i kommunale boliger, men det krever en dedikert og varig innsats. Det krever at kommunen satser tid og ressurser, og at alle drar i samme retning. I tillegg har vi gjennom Bomiljøsatsingen fått erfare at beboerdeltakelse og medbestemmelse er viktige faktorer om man skal endre et bomiljø. Flere informanter peker på at dersom man skal få til endringer i bomiljøene, så krever det en innsats fra både bomiljøarbeidere og fra booppfølgere som følger opp enkeltindivider. Bomiljøarbeid er en metode der man ser på helheten i et bomiljø, mens booppfølging i stor grad handler om oppfølging av enkeltindivider. Bomiljøarbeid handler i stor grad om å hjelpe beboere til å ta initiativ. Og når man får ting til å fungere bra, så må bydelene fortsette det gode arbeidet. Fra flere ulike aktører hører vi at når man slutter å fokusere og bistå aktivt med bomiljøarbeid, så forvitrer det. Dette er nok et resultat av høy gjennomstrømning av beboere samt at mange beboere er forholdsvis ressurssvake.

4.1. Medvirkning

En av de viktigste erfaringer vi har gjort oss gjennom Bomiljøsatsingen som har foregått siden 2017, er at det er en stor forskjell på hva det offentlige tror at beboerne vil ha, og det de faktisk ønsker seg. Vi har også tidvis vært overrasket over hvilke utfordringer beboerne peker på som de viktigste. Et av de viktigste funnene vi har gjort i dette prosjektet er at det vi tror vi vet ikke nødvendigvis stemmer. Dette gjelder både fysiske endringer og hva beboerne ønsker på andre områder. Bomiljøsatsingen har derfor vært et godt instrument for å forstå hva beboerne faktisk ønsker seg når de får velge på øverste hylle¹². Velferdsetaten har gitt penger til beboerinitierte tiltak, og har fått søknader om alt fra lekestativer til sportsutstyr og videoovervåkning av oppganger. Søkbare midler direkte rettet mot beboerne er en enkel form for medvirkning som gjør at disse føler seg sett og hørt. Det finnes imidlertid ulike grader av medvirkning. I større kommunale bomiljø er ofte gårdsstyrer det mest formaliserte organet, og det er uttalelser og beslutninger fra disse de fleste tenker på når man snakker om medvirkning.

Gårdstyre

I en bydel har man hatt en målrettet innsats der bydelen og Leieboerforeningen har jobbet sammen om å opprette gårdstyrer i kommunale gårder. Man har brukt ressurspersoner som bydelen allerede har kontakt med, og fått de inn som medlemmer i gårdsstyrene. De praktiske sidene av bistanden til å avholde møter og opplæring av regler har Leieboerforeningen stått for, finansiert av prosjektmidler fra kommunen. I noen av gårdene har man hatt vanskeligheter med å finne de rette ressurspersonene og man har hatt utfordringer med oppmøte til de nødvendige møtene, men flere av gårdene har fått opp fungerende gårdstyrer med engasjerte beboere som deltagere. Mye av den innledende aktiviteten til styrene, utover det praktiske i selve etableringen, har handlet om å se muligheter i tilskuddsordninger og bruke disse til å styrke det lokale bomiljøet. Bomiljøsatsingens tilskuddsordning er rettet mot flere av disse adressene, og nyoppstartede gårdstyrer har stått som søkere av mange lokale bomiljøtiltak. Dette har vært både sosiale og fysiske tiltak. Sosiale tiltak for å skape samhold, lære hverandre å kjenne i en positiv setting og fysiske tiltak som har handlet om trygghetskapende oppgraderinger eller installasjoner.

¹² En mer detaljert beskrivelse av bomiljøsatsingen finnes i vedlegg 1.

Tilbakemeldinger rundt tilskuddsordningen er at denne har hjulpet gårdstyrene om å få etablert et felles prosjekt i oppstarten. En hurtig positiv respons på tilskuddssøknadene har gjort at gårdstyrene har vist umiddelbare resultater av å engasjere og organisere seg. Det har også dukket opp noen utfordringer for de som har valgt å engasjere seg. Vi har observert hvordan engasjerte medlemmer av styrer og komiteer blir mål for misnøye og uenigheter i bomiljøene. I en bydel ble nødvendige prioriteringer møtt med misnøye hos de som ikke ble prioritert, og denne misnøyen ble rettet mot den som hadde engasjert seg mest for de prioriterte endringene. En annen styreleder har også opplevd rasisme og uthenging etter å ha blitt intervjuet i lokalavis som representant for et gårdstyre som har fått i gang gode tiltak for bomiljøet.

Gårdskomite

I en bydel finnes det to gårdskomiteer som har kommet sammen de siste årene. Disse har oppstått i en dialog med bydel der enkeltpersoner i gården har vist engasjement og bydelen har følgelig bistått i å organisere dette engasjementet inn i en gårdskomiteform. Felles for disse stedene har vært at området har hatt store utfordringer med rus, utagerende adferd og generell utrygghet. Vi snakket med et svært aktivt medlem av den ene komiteen og han forteller om en reise som ved hjelp av fysiske oppgraderinger og felles møteplasser har ført til et helt annet bomiljø, som oppleves både som trygt og godt for alle aldersgrupper. Det viktigste for å få dette til har vært at beboere har kommet sammen og man har synliggjort hverandres ressurser og brukt disse for å skape konstruktiv felleskap.

Bomiljøsatsingens tilskuddordning og Boligbyggs ekstra midler i Bomiljøsatsingen har i tillegg forsterket den gode utviklingen, ved at man har kommet sammen i gården og definert felles behov og gjennom ordningen fått disse besvart og dekket. En annen viktig suksessfaktor som trekkes fram i denne gården er at komiteen og de andre beboerne har fått et lokale de kan disponere til fellesaktiviteter og komitearbeid.

I den andre gårdskomiteen i bydelen har de ikke kommet like langt. Her er beboersammensetningen litt annerledes med færre barn og et bomiljø som er mer preget av personer med utfordringer knyttet til rus. Selv om denne komiteen har kommet kortere på vei, har man likevel sett at beboere har samlet seg og tatt initiativ til felles tiltak.

Ungdommens beboerråd

En bydel har i snart et år hatt et ungdommens beboerråd tilknyttet en av de kommunale gårdene i bydelen. Rådet består av ungdom fra gården og er et forum der ungdommene selv setter dagsorden. Ungdomsrådet har vært forsterket ved at tre av gårdens unge beboere har blitt rekruttert som *unge medarbeidere* gjennom ungdomsrådet.

Så langt har aktiviteten i ungdomsrådet handlet om hvilke aktiviteter man kan få i stand sammen. Bydelen har deltatt på møtene men har latt ungdommene selv planlegge, og organisere de aktivitetene de har ønsket å gjennomføre. Bydelen har satt noen ytre rammer knyttet til økonomi, men utenom dette har det vært viktig for bydelen å ikke legge for mange føringer.

Effekten av dette rådet, og de unge medarbeiderne som er tilknyttet rådet og bydelen, er at man har fått en tett kontakt med ungdommene på adressene. Man har etablert en kanal som gir muligheter for å få innspill og tilbakemeldinger til bydel, samtidig som man har en arena der man gir mestringsopplevelser og praktiske erfaringer med planlegging og organisering. Det planlegges et ungdommens beboerråd også i en annen bydel hvor man ønsker å bruke erfaringene fra pilotbydelen.

Nedenfra og opp

En av bydelene som har svart på hvordan man skal skape trygge bomiljø for beboere i kommunale boliger svarer følgende:

Boligbygg og/eller bydelen kan ikke skape gode og trygge bomiljøer for kommunale beboere alene!

I dag er det mange som gjør en innsats i de kommunale gårdene. Bydel, spesialisthelsetjenesten, frivillige og Boligbygg opererer i et felt med handlingsplaner, parallelle satsinger og tilskuddsordninger som alle prioriterer innsats eller fordeler midler etter sine egne kriterier og mål. I tillegg kommer prosjektbaserte innsatser og med kortere eller lengre varighet.

Alle snakker høyt om samarbeid og viktigheten av det, og det er mye snakk om hvordan innbyggerne skal mobiliseres. Men ofte ser man dette samarbeidet falle inn i en ovenfra-ned organisering når flere aktører er med. Det fokuseres på forankring og man samler antatte relevante aktører og ber dem kartlegge

mulige virkemidler. Utfordringen her er at man bygger et samarbeid eller en organisasjon med utgangspunkt i et sett med løsninger basert på en kartlegging av de antatt relevante aktørenes virkemidler og ikke på bakgrunn av innbyggernes behov. Et alternativ kan være å tegne kartet nedenfra. Hvem er de relevante aktørene sett fra beboernes perspektiv? Hvem ser de som betydningsfulle? Hvem er det de må forholde seg til? Hvem er normgiverne? Hvem eller hva opprettholder det negative eller forsterker det positive, ifølge de som lever i det?

Å involvere beboere i de tidlige stadiene, kan gi en mer målrettet innsats og avsløre kostbare tiltak uten virkning. Både Bomiljøsatsingen og bomiljøer med tett bydelsoppfølging har vist at det finnes både engasjement og vilje til å involvere seg blant beboerne. En annen viktig side er at bomiljøutfordringer endrer seg fort, noe som kan gjøre gamle kartlegginger irrelevante. Vi har sett viktigheten av bydelens tilstedeværelse. Vi har også hørt beboere ha problemer med å skille mellom de kommunale instansene men heller kalle alle instanser for "kommunen". Hvis kommunen går inn for å imøtekomme dette perspektivet og framstå som en enhet, vil det bety å måtte styrke de nære ressursene rundt beboerne. Da er også veien kortere for å få beboernes syn på omgivelsene og hva de anser som viktige for sitt bo- og nærmiljø samt legge til rette for samskapningsprosesser. Bomiljøer har begrenset utstrekning og for de som kanskje er mest avhengig av sine umiddelbare omgivelser, for eksempel barn og unge, kan endringer i de små nære ting gi størst utslag. Men dette krever tilstedeværelse for å se og forstå.

4.2. En samlet innsats

Vi har tidligere pekt på at ansvarsfordelingen i arbeidet med bomiljø er delt mellom bydelene, som har ansvaret for de sosiale sidene ved bomiljøet, og Boligbygg som har ansvaret for de fysiske. Selv om man til en viss grad kan se på disse som to separate ansvarsområder, så er det to sider av samme sak. Der man misligholder eller unngår å vedlikeholde de fysiske sidene av et bomiljø, er det også veldig vanskelig å få til godt bomiljøarbeid innenfor den sosiale siden. Og omvendt, der man legger mye arbeid i det fysiske, uten samtidig å gjøre en innsats på det sosiale, vil de fysiske forbedringene ha mindre effekt. Et eksempel på sistnevnte er en bygård vi har besøkt, der bakgården var pusset opp for bare noen år siden. Beboerne hadde vært involvert, men man hadde ikke opprettholdt arbeidet, og nå forfalt bakgården igjen.

Arbeidet med Bomiljøsatsingen i perioden 2017 – 2019 har vist hvordan en samlet innsats kan gi positive resultater. I 2017 fikk bydeler, Boligbygg og Velferdsetaten midler som skulle bidra til bedre bomiljø på noen utvalgte adresser. Veldig kort oppsummert, bidro bydelene til at beboerne ble hørt i hva de ønsket av oppgraderinger, Boligbygg investerte i blant annet lekeapparater, ballbinger, sittegrupper mens Velferdsetaten støttet beboerinitierte tiltak. Mange av tiltakene Velferdsetaten støttet, bygget opp under de fysiske oppgraderingene som ble gjort. Et eksempel var at ved åpningen av en ny lekeplass, innvilget Velferdsetaten midler til en bakgårdsfest. Bomiljøsatsingen er ikke evaluert, men det er et klart inntrykk at en satsning som denne, som er svært målrettet mot enkelte adresser og med relativt mye øremerkede ressurser, kan bidra til en forbedring av bomiljøet. En kommunal bygård vi har besøkt har i løpet av noen få år, snudd hele bomiljøet. Fra å ha en bakgård preget av personer som ruser seg, slåsskamper, knivstikking og generell forsøpling, har de gjennom en felles innsats med beboere, bydel, Velferdsetaten og Boligbygg fått en fin bakgård som igjen kan brukes av flere forskjellige grupper beboere.

De fleste bydeler ønsker seg en mer spredt boligmasse med flere innskutte leiligheter, mens spesielt én bydel har utfordring med at de nesten utelukkende har slike. I denne bydelen ligger svært mange innskutte boliger i ett stort borettslag. I dette borettslaget er det store bomiljøutfordringer, men bydelen og kommunen som helhet får gjort lite med bomiljøet nettopp fordi man ikke får til en samlet innsats. Når boligene ligger i et privat borettslag, er det opp til styret i borettslaget å bestemme hva som skal og ikke skal gjøres, for å bedre bomiljøet. Dette viser at så lenge man ikke kan få til en samlet innsats, så kan det være vanskelig å bedre bomiljøet i kommunale boliger.

4.3. Prosjektbasert, varig innsats eller «stunting»

Bomiljøarbeid har liten grad fått fotfeste som et eget fag i Oslo kommune. Det er ingen felles strategier for hvordan bydelene skal eller bør jobbe med bomiljøarbeid, og det finnes lite systematisert kunnskap om hva som har virket tidligere og ikke. Inntrykket vårt fra intervjuer med bydelene er at bomiljøarbeid gjøres på relativt få adresser, er prosjektbasert, og ofte som en ekstra innsats der det har vært tilbakemeldinger om bekymringsfullt dårlig bomiljø. Konsekvensen av dette er at arbeidet ofte er organisert som en midlertidig innsats som tar slutt når man ser resultater. Det er nok mange

aktører på det boligsosiale feltet som tenker at en midlertidig innsats vil kunne endre situasjonen på lengre sikt, men i tilfellet med bomiljø i kommunale boliger finner vi at dette i liten grad stemmer. Intervjuer med en ansatt og en beboer i samme bydel illustrerer dette godt:

Bydel: Når vi setter søkelyset på bomiljøet i en gård, og jobber for at det skal bli bra der, så er det akkurat som at bomiljøet forverrer seg i andre gårder. Når vi så begynner å jobbe med disse, så flytter problemet seg til enda andre gårder. Og til slutt så blir det kanskje igjen utfordringer i den første gården vi jobbet med.

Beboer: Jeg har inntrykk av at det har vært et skifte i bydelen de siste årene. Tidligere var det en genuin oppmerksomhet på at folk her i gården skulle ha det bra. Men nå har de mistet interessen, og jobber stort sett med gårder på (...).

Beboer: Det var sånn at beboerne følte at andre så ned på dem. Det var flaut å si at man bor i kommunal bolig. Bakgården vår var bare ett stort hull. Det var mye slåssing og fyll i bakgården. Men så ble det etablert et samarbeid med bydel og beboere. Slik vi ser det så bygde bydelen opp noe bra og så slapp de det, og nå forfaller det igjen. Da tingene var bra så hadde vi veldig strenge regler mot drikking, men nå begynner det å falle fra hverandre igjen. Den gangen ble klagen tatt på alvor, men nå er det ingen som hører på klagen våre lenger.

Det er ikke nødvendigvis slik at bydelene ønsker å jobbe prosjektbasert med bomiljøarbeid, men veldig ofte har finansieringen vært midlertidig, det være seg både kommunal og statlig finansiering. Det er også noen fordeler med å være prosjektbasert er at innsatser kan igangsettes forholdsvis raskt, være fleksibelt, samt eventuelt legge seg på siden av den daglige driften i bydelen. Ulempen er at bomiljøarbeidet blir lite forutsigbart, med fare for at gode tiltak ikke blir videreført. En bydel i Oslo har nå en blanding av faste bomiljøarbeidere og prosjektansatte, men de fleste bydeler har ikke faste bomiljøarbeidere, eller ansatte som jobber i tilknytning til nærmiljøkontorer eller bomiljø.

Utfra tilbakemeldingene fra bydelene der det fortelles om at innsats i et bomiljø gjerne avdekker flere bekymringsområder og behov for utvidet innsats, og at bomiljøtiltak som skal involvere beboerne tar tid å opparbeide, kan det synes som om det er mest hensiktsmessig å bedrive bomiljøarbeid med mer

varig innsats. De bydelene som har gått inn med tjenester og blitt værende, forteller gjerne at tiltakene er utvidet til å omfatte flere brukere, med flere ulike tiltak, og gjerne med tverrfaglig samarbeid internt i bydel og også med frivillige. Enkelte bydeler har nærmiljøteam bestående av flere ansatte og tett samarbeid på tvers. Til tross for at tiltakene går over tid, er enkelte av stillingene basert på eksterne midler eller bruk av midlertidige stillinger.

Det er ikke uvanlig at bydeler «stunter» inn med tiltak dersom det er opphopning av utfordringer i et bomiljø. Bydelen går da inn og avklarer hva problemene går ut på, setter inn tiltak og trekker seg ut etter endt innsats. Eksempelvis var det et område som opplevde at en del personer begynte å oppholde seg der, bruke rusmidler og overnatte i bakgården etter at en institusjon i nærheten ble lagt ned. Bydelen samarbeidet da med politi, lokale kjøpmenn som solgte alkohol, beboerne og Boligbygg, og fikk ordnet opp slik at bakgården igjen kunne benyttes av beboerne. Flere bydeler forteller også om bomiljøer som har opplevd eskalerende uro grunnet uheldige boligtildelinger, der bydelene for å løse dette har endret beboersammensetningene og hatt tidvis tilstedeværelse for å dempe urolighetene. Samtidig er det bydeler som sier at de har gått inn med tiltak i en periode, opplevd bedring og trukket seg ut, bare for å erfare at utfordringene har tatt seg opp igjen når tilstedeværelsen har opphørt.

4.4. Bomiljø som en del av noe større?

I arbeidet med å samle informasjon til et kunnskapsgrunnlag, har vi i all hovedsak sett på bomiljø og bomiljøarbeid som et isolert felt. Kommunen som helhet bør imidlertid ikke se på dette isolert, men heller se på bolig og bomiljø som en brikke i et større velferdsperspektiv. Boligen er ofte utgangspunktet man starter med når endringer i livet skal gjennomføres. Bolig og bomiljø er således et viktig ledd i å legge til rette for å lykkes på andre felt.

Bomiljøarbeid, sosialt arbeid, eller boligsosialt arbeid?

En tilbakevendende utfordring i bomiljøarbeid, er å definere hvor grensen går mellom bomiljøarbeid og andre typer sosialt arbeid. Generelt skårer beboere i kommunale boliger lavt på levekårsindikatorer, og yrkesdeltagelsen hos de som bor i kommunal bolig lav. For å bedre deres livssituasjon på sikt betyr det at man må jobbe på mange områder samtidig. Under paraplyen bomiljøarbeid, kan man utrette mye arbeid som bidrar til bedring på andre områder i livet i

tillegg til det boligsosiale. Blant annet er det interessant å se om man ved hjelp av bomiljøarbeid kan bidra til at beboerne styrker sin deltakelse på andre arenaer i samfunnet. Et godt eksempel på dette er når Oslo kommune gir midler til bikuber eller dyrking av salat under BOSin. Ingen av tiltakene har direkte tilknytning til bomiljøet, men de har en indirekte tilknytning. Ved å gi personer som ellers ikke hadde hatt aktivitet eller arbeid, muligheten for å delta i et prosjekt sammen med andre beboere der de sammen skal lære faget birøkting eller salatdyrking, og deretter sammen foredle og selge produkter sammen, gir man dem også ulike typer kapital. For det første får de arbeidserfaring som igjen kan omsettes i ordinært arbeid, og for det andre får de sosial kapital, ved at de blir kjent med andre beboere og med ansatte i kommunen. Inkludert i bomiljøarbeid er også ulike sosiale tiltak. For eksempel har man gjennom Bomiljøsatsingen gitt penger til turer til Tusenfryd. En tur til Tusenfryd for beboere har ingen direkte virkning på bomiljøet, men det kan føre til at beboerne blir bedre kjent med hverandre, hvilket igjen kan føre til at terskelen for å ta kontakt ved andre anledninger er mindre. Gjennom Bomiljøsatsingen har man gitt støtte til flere av denne typen sosiale tiltak fordi man har en antakelse om at det på sikt vil bidra til bedre bomiljø i kommunale boliger. I Bomiljøsatsingen har det vært viktig å høre innbyggerstemmen, og man har derfor gitt midler til arrangement og tiltak som beboerne selv har ønsket.

Gode bomiljø kan ikke i seg selv bidra til at vanskeligstilte husstander kommer i arbeid eller i aktivitet, men de kan være en del av en nødvendig tilrettelegging som trengs for å få det til. Det er nærliggende å tenke at dersom man ikke har en trygg og stabil bosituasjon, så er det heller ikke arbeid og aktivitet som står øverst på prioriteringslisten. De aller fleste vil i første omgang forsøke å sørge for en trygg bosituasjon, før man klarer å ta tak i andre ting i livet. Å skape engasjement og arbeidsplasser i eller rundt bomiljøene, er en måte å se bolig i sammenheng med andre velferdstjenester. Flere og flere bydeler tenker slik, og omfanget av hvilken bomiljømessig effekt dette vil ha, vil vise seg fremover.

Nabolagseffekter

Oslo er en delt by, og opphopning av levekårsutfordringer forekommer spesielt i områder med høy andel kommunalt disponerte boliger (Johannessen m.fl. 2017). Dette henger sammen med at kommunalt disponerte boliger i mange bydeler ligger svært konsentrert, og at det i boligene bor mennesker som skårer lavt på mange av levekårsindikatorene. At mange vanskeligstilte husstander bor relativt tett sammen, gjør noe med nabolaget, og nabolaget

igjen gjør noe med de som bor der. Spesielt barn i formbar alder preges av miljøet de vokser opp i. Jo mindre barna er, jo mer tid tilbringer de i sitt nærmeste boområde. Når de blir større blir radiusen de beveger seg i utenfor hjemmet også større. Barn i formativ alder lever lokale liv. Ulike lokalmiljø gir ulike muligheter for barn og unge, og nabolaget kan være både en ressurs og en utfordring (Brattbakk og Andersen 2017). Forfatterne påpeker at nabolaget kan være en viktig arena for utvikling av sosial og kulturell kapital, men også være en arena der man *ikke* får den kulturelle kapitalen. Nabolag kan også føre til at man blir en del av en "feil" gruppe (Brattbakk og Andersen 2017: 5), og har således en innvirkning på barns livssjanser videre i livet og kan spille en viktig rolle i formingen av barn og unge. Det er viktig å framheve at nabolaget ikke er det som spiller størst rolle i barn og unges liv, det er de nære relasjonene som gjør det. Barn og unge som vokser opp i lavinntektsfamilier, og som har lite ressurser er imidlertid i en særlig sårbar posisjon. Kvaliteter ved arenaer utenfor hjemmet kan tenkes å være mer avgjørende for dem enn det er for barn og unge som vokser opp i mer ressurssterke familier. Brattbakk og Andersen (2017) framhever at nabolaget for ressurssvake familier *potensielt* kan spille en større rolle enn for mer ressurssterke.

I studier av nabolageffekter har man ofte stilt spørsmålet om hvordan negative faktorer ved et nabolag kan påvirke barn og unge. Man har i liten grad sett på hvordan positive faktorer ved et nabolag kan påvirke barn og unge. I vårt tilfelle hadde det vært interessant å se på om gode bomiljø i noen grad kan kompensere for foreldrenes sosioøkonomiske status. Dette er et stort spørsmål, som vi ikke har anledning til å gå i dybden på her. Vi har likevel sett tendenser til positive ringvirkninger av bomiljø for barn og unge i et kommunalt bomiljø vi besøkte. En beboer fortalte følgende:

Vi har mange aktivitetsgrupper i gården og mange som er aktive. Vi har plantegruppe, matgruppe, aktivitetsgruppe og så har vi en turgruppe. Det er mange barn som ikke kommer seg utenfor gården her, og vi ønsker at de skal få mer turglede. Vi bor jo veldig nærme grøntområder. Jeg har også tatt med noen av barna på tur i skogen. Barna må trenes opp i å bruke marka. Det har også vært foreldre som har tatt ansvar og arrangert barneaktivitetsdager.

Sitatet viser hvordan barn kan ha nytte av andre beboeres ressurser. I dette tilfellet var det en beboer som tok med seg barna ut av gården og ut på tur. Dette er barn som ellers, ifølge vår informant, ikke kommer seg så mye ut av gården. I flere kommunale gårder vi har besøkt brukes fellesarealer til for

eksempel leksehjelp. At man kan sette i gang et tiltak som leksehjelp der barna faktisk bor, gjør at terskelen for å oppsøke leksehjelpen er lavere. Et annet positivt tiltak vi ser kan ha effekt på barn og unge, er i de bomiljøene der beboerne har fått lokaler som de kan benytte til å ha for eksempel barnebursdager.

I dette prosjektet har vi i all hovedsak konsentrert oss om kommunale bomiljøer isolert fra nabolaget. Grunnen til at vi har gjort det er at det i all hovedsak er her kommunen kan gjøre en forskjell. Når det er sagt, så mener vi at vi på bakgrunn av denne studien kan si at hvis man skal få til å lage varige gode bomiljø i kommunale boliger som ligger svært konsentrert, så er man avhengig av en større innsats. I Oslo er det mange slike innsatser i gang, og vi ser at innsatser som områdeløft kan bidra til å gjøre arbeidet med bomiljøet i kommunale boliger enklere. En satsning på kommunale bomiljø bør derfor sees i sammenheng med øvrige innsatser i kommunen. Videre bør man se på muligheten for at ressursbruken som går til å bedre bomiljøene i kommunale bomiljø, vil kunne virke besparende på andre velferdsområder. Helt konkret viser intervjuene med bydelene at tilstedeværelse i kommunale bomiljø i noen bydeler har før til mindre innsats på andre velferdsområder.

4.5. Mer bomiljørelatert arbeid

Det er store forskjeller på bydelene når det gjelder arbeid direkte knyttet til bomiljø. I noen bydeler har man bomiljøarbeidere og booppfølgere, mens andre bydeler kun har booppfølgere og ingen som jobber direkte med bomiljø. I noen få bydeler har man ingen av delene. I en workshop med bydelene ønsket flere et større fokus på faget bomiljøarbeid. Faget bomiljøarbeid er nok ikke et helt klart definert felt, men i 2005 utviklet Oslo kommune et hefte om booppfølging og bomiljøarbeid. Her tas følgende premisser inn i bomiljøarbeid:

- Beboerne er med på å legge premisser for prosjekter og tiltak som vedrører dem.
- Endrings- og utviklingsarbeid legges til rette slik at brukerne kan få framført og meldt egne behov og problemstillinger, samt se egne muligheter.
- Prinsippet om likeverdig dialog mellom bruker og tilrettelegger ivaretas.

- Brukerdeltakelse tilrettelegges ut fra prinsipper om «empowerment».
- Endrings- og utviklingsarbeid er prosessorientert. Det må gis aksept for at ting tar tid.

Bomiljøarbeid skal altså sørge for at beboerne tas med i beslutninger som angår dem. I heftet foreslås konkrete metoder som kan benyttes i arbeidet. Gjennom bomiljøarbeid vil det offentlige ha et blikk for hele bomiljøet, og ikke kun enkeltindivider som kanskje er med på å skape dårlig bomiljø. Slik vi forstår det handler bomiljøarbeid i grunnen mer om å mobilisere ressurser i et bomiljø, framfor å hjelpe enkeltbeboere som har store utfordringer. Til det har man booppfølgere. En informant i en bydel forklarer det slik:

For å få bedre bomiljøer trenger vi flere bomiljøarbeidere og flere oppfølgere. Vi må se de som ikke ses nok, og ikke har vedtak om oppfølging. De som i dag er i fare for å utvikle problemer og påvirke miljøene. Disse trenger mer enn veiledning og «tilfeldige» møter med bydelsansatte som er til stede sporadisk. De trenger biveiledning over tid, og en plan.

Informanten forteller videre at i bomiljøarbeid er det enklere å mobilisere beboere som ikke har oppfølging. Disse har ofte mer overskudd til å engasjere seg.

Individuell booppfølging befinner seg i en annen ende av skalaen for bomiljøarbeid. I heftet om booppfølging og bomiljøarbeid fra 2005 kan vi lese at «målet med individuell booppfølging er å fremme mestring i eget liv, knyttet til forhold rundt det å bo for seg selv. I heftet står det at individuell booppfølging er et frivillig, og ikke vedtaksfestet tjenestetilbud. Selv om hensikten er den samme, så har denne typen tjenester nok endret seg en del siden 2005. I dag er booppfølging i stor grad en vedtaksbasert tjeneste. I tillegg er det flere bydeler som stiller som krav at beboere som tidligere har hatt vanskeligheter med å beholde boligen sin, må takke ja til booppfølging i en viss periode for å få tildelt en kommunal bolig.

På bakgrunn av funnene i dette prosjektet mener vi at for å få til gode bomiljøer så er man avhengig av både å ha bomiljøarbeidere og individuelle booppfølgingstjenester til de som trenger det. Man må både ha noen som ser helheten i et kommunalt bomiljø og noen som følger opp personer som har utfordringer med å bo. Det er vårt inntrykk at enkeltindivider i noen tilfeller

kan få svært mye oppmerksomhet i bomiljøene, og at man som følge av det kan ha mye fokus på oppfølging av enkeltindivider. Men dette er på ingen måte ikke gjengs i alle bydeler.

4.6. Flere syn på samme sak

I dette prosjektet har vi samarbeidet tett med tre bydeler, Leieboerforeningen og Boligbygg Oslo KF. Underveis har vi avklart og drøftet problemstillinger med den utvidede prosjektgruppa, og vi har fått verdifulle innspill underveis. For å få fram stemmene til våre samarbeidspartnere mer eksplisitt har vi bedt dem om å svare på tre spørsmål. Hver av disse har svart skriftlig på spørsmålene. I dette delkapitlet har vi samlet innspillene deres. Mye av det som foreslås er likt, men det er interessant å lese nyansene i det de forskjellige aktørene svarer på spørsmålene. Vi har også fått to beboere til å svare på spørsmålene. Vi har ikke hatt med en beboer i selve prosjektgruppa, men vi mener at det likevel er viktig at deres stemme kommer fram i spørsmålene om hvordan bomiljøene kan bedres.

Bydel Sagene

Nevn tre ting som har virket positivt på bomiljø i kommunale boliger

1. Boligkontoret og Boligbygg har full oversikt over og ansvar for hvilke kontrakter som inngått og forlenget og kan si opp de som ikke fungerer.
2. Boligkontoret og Boligbygg har oversikt over bomiljøet og naboklagene som kommer inn og kan samarbeide om å håndtere dette.
3. Boligkontoret/bydelen og Boligbygg kan selv iverksette tiltak i hele gården både fysisk/teknisk og sosialt.

Hvordan kan vi oppnå en større grad av trygghet blant kommunale leietakere?

Boligbygg og/eller bydelen kan ikke skape gode og trygge bomiljøet for kommunale beboere alene!

God fysisk og teknisk standard i leiligheter og fellesarealer:

Porttelefoner, ytterdører, låser, lys, heis, postkasser og så videre må være i stand og fungere. Det må se normalt pent ut i inngangsparti, oppganger og kjellere/loft.

Tilstedeværelse/synlighet/tilgjengelighet: Representanter fra Boligbygg og bydelen må være tilstede og synlig i gården ofte nok til å kunne fange opp ting som ikke fungerer og være tilgjengelig for å ta imot henvendelser fra beboerne. Beboerne må skjønne at det er noen fra kommunen som bryr seg om gården og beboerne og som tar ansvar og ordner opp, men også stiller krav til beboerne om at de oppfører seg og bidrar til trivsel og trygghet selv.

Beboerorganisering: gårdskomiteer, beboermøter, dugnader og sosiale arrangementer: Det er viktig med beboerorganisering for å få beboerne selv til å bry seg om gården sin, ta ansvar for å melde fra når noe ikke fungerer eller ordne opp i ting de selv kan ordne opp i når noe skjer. Dette kan gjøres ved å bistå den til å danne en gårdskomite med ildsjeler i gården som ønsker å bidra. Disse kan da være med å mobilisere andre i gården til beboermøter og dugnader og kan arrangere sosiale sammenkomster for beboerne. På den måten kan naboer bli kjent og sosiale relasjoner kan virke konfliktdempende og gi trygghet for de som bor der.

Bevisst og planlagt bosetting av beboere: Dersom boligkontoret er kjent med beboerne og forholdene i en kommunal gård og foretar bevisste valg ved bosetting av nye beboerne, kan man forebygge noen problemer.

Individuelle tjenester: Dersom man samtidig setter inn individuelle tjenester til de beboerne som trenger dette, booppfølging, hjemmetjenester, psykiatrisk sykepleier, rusoppfølging med mer, og NAV følger opp med å aktivisere de som kan aktiviseres på dagtid, er det et godt grunnlag for et godt bomiljø.

Rask håndtering av naboklagesaker og -konflikter: Det oppstår ofte situasjoner der naboer blir plaget av hverandre. I kommunale bygårder er det ofte noen med lav terskel for frustrasjon og noen som har spesiell oppførsel og da kan det smelle. Likeledes har man også mange med meget høy terskel for spesiell adferd. Rusmiddelbruk og dårlig psykisk helse kan utløse både dårlig oppførsel og u hensiktsmessig håndtering av uenigheter og situasjoner der en må si fra eller sette grenser for andres adferd. Dersom Boligbygg og bydel samarbeider om å ta tak i slike situasjoner raskt og har gode strategier for håndtering av slike situasjoner, vil en kunne forebygge at det utvikler seg til mer alvorlige episoder og langvarige konflikter. Her kan man benytte seg av alt fra brev, samtaler, megling, henvisning til tjenesteapparatet, flytting av personer, oppsigelse av leieforhold med mer.

Hva må til for å opprettholde gode bomiljø over tid?

Systematisk arbeid over tid: Viser til svaret over. Dersom man jobber systematisk på denne måten over tid, vil en kunne opprettholde gode bomiljøer som er bærekraftige.

Mobilisering av beboere: Nøkkelen ligger i at beboerne må mobiliseres slik at de selv engasjerer seg i og investerer i egen trivsel og trygghet.

Eierskap til eget bomiljø: Beboerne må få eierskap til sitt bomiljø slik at de selv kan ta ansvar for egen adferd og bidra til å få et godt naboskap og godt bomiljø. De må selv være med å skape dette og bidra til å opprettholde dette.

Kontinuerlig samarbeid og kontakt mellom Boligbygg/bydel og beboerne: Dersom det er en løpende kontakt mellom kommunens ansatte og beboerne kan en fange opp problemer som må løses og finne ut hva man skal gjøre, hvem som skal gjøre det og få det gjort før problemet blir for stort.

Bydel Stovner¹³

Nevn tre ting som har virket positivt på bomiljø i kommunale boliger

1. Aktiviteter med ansattstøtte på beboernes arena.
2. Tilstedeværelse; ansatte er til stede i blokken og har kontorplasser der.
3. Værested/treffsted for beboerne (ansattstyrt), samt lokaler til rådighet for beboerne. (eks barnebursdag, filmkvelder, Eid feiring/ julebord, barneklubb etc, styrt av beboerne selv) – prioriterer å ha dette tilbudet åpent

Samlokaliserte kommunale boliger er bebodde av et bredt sammensatt spekter av mennesker. De har imidlertid minst én ting til felles, og det er at de har noe som gjør at de bor i en kommunal bolig, og at dette noe også har gitt en dårlig økonomi. Det betyr at de på en måte er i samme båt, og det har vist seg at flere har nevnt dette som en positiv ting, det at de ikke føler seg så annerledes som de ville gjort om de bodde i et «normalt» borettslag.

Neste ting som har virket samlende er kanskje litt mindre flatterende for kommunen, men som de fleste leietakere er det en del misnøye med utleier – i dette tilfelle Boligbygg. Det vi har sett er at de som bor i de kommunale blokkene på Stovner er at de har lite som tar dem ut av bomiljøet, lite aktiviteter, og at det fører til at samtaler er det som det brukes mest tid på. Uten så mye positivt å snakke om i hverdagen har det blitt en del intriger, men ingenting samler folk som en felles fiende. Den misnøyen mange kanskje føler over egen situasjon generelt blir i mange tilfelle rettet mot utleier. Da kan de være enige om at utleier er skyld i alt som er galt den dagen, selv om mange ting det klages på egentlig er ting som ligger utenfor utleiers fleksible leiekontrakter, vektertjenester, ringeklokke med kamera. Vedlikehold av bygning og utearealet. Tilstedeværelse – også på kveld.

Vi ser fra værestedet Vestlisvingen og i Stovner senter at det samles beboere rundt den aktiviteten som er. Det at noen har overskudd og økonomi til å arrangere selv de minste ting gjør at de som ikke klarer det kommer ut av hulene sine. At det er i regi av bydelen, slik at det er noen som passer på at alle inkluderes gjør tilsynelatende at flere kommer, flere føler seg velkomne, og ikke minst at handlinger som ekskluderer noen, for eksempel rasisme, mobbing og utfrysing reduseres. Når folk som har en del forskjeller får litt tid på å bli mer kjent med hverandre har vi på sikt sett at gruppene inkluderer fler og fler,

¹³ Fra Bydel Stovner har vi fått svar fra to personer. Vi har valgt å ta med begge svarene her.

inkludert andre som ofte blir ekskludert fordi de har feil form, farge, eller har et ekstra kromosom, eller to.

Økt tilstedeværelse miljøet av personer som kan gå inn og sørge for et hyggelig miljø, og sørge for at det opprettholdes over tid gir trygghet, og gjør at enkelte som ellers ikke ville kommet på et arrangement dukker opp likevel.

Opprettholdelse av de tiltak som settes i gang over tid vil øke tryggheten. Vi tror det er essensielt at det er ansatte til stede hver gang i begynnelsen, og dersom det gis adgang til at beboere selv tar initiativ til aktiviteter bør dette dyrkes, men samtidig kvalitetssikres av bydelen slik at det ikke er rom for at aktiviteter benyttes til å fryse ut enkeltpersoner og grupper.

Hva må til for å opprettholde gode bomiljø over tid?

Vi har sett gevinsten ved å danne et nærmiljøteam som er ansvarlig for aktiviteter i de kommunale blokkene. Aktivitetene er ansattstyrte, med stor grad av beboerdeltagelse. Det er ønskelig at beboerne engasjerer seg og deltar på aktivitetene. Eks på aktiviteter er beboerråd, byttemarked, sommerfest/juletreff, temakvelder (veggdyr, forsøpling, nabokonflikter etc), digital opplæring, gartnerteam, Aksjon Søppel, turer for barna i skoleferien (Leos lekeland, fangene på fortet), spilltreff, vaffeltreff, fellesmiddager etc.

Vi opplever at dette gir et større samhold beboerne seg imellom, fordommer brytes ned og økt ansvarlighet rundt sitt eget bomiljø. Vi har derfor ansatt en egen nærmiljøkonsulent som nå skal koordinere nærmiljøteamet og aktivitetene i blokkene fremover. Nærmiljøkonsulenten skal også være et talerør og veileder for beboerne.

Informasjon er det beste middelet mot irritasjon, og informasjonen må komme på riktig måte.

Inkludering er også viktig, og vanskelig om de som skal inviteres ikke forstår invitasjonen.

Vi tror utvidet bruk av andre medier enn skriftlig Norsk, eller andre skriftlige språk, må på plass.

Det er etter hvert blitt så mange forskjellige nasjonaliteter at det er både vanskelig å skulle oversette all info til alle språk, og det er svært

kostnadskrevenende også. Hvis noen i blokken ikke vet hva kildesortering er, så nytter det lite å sende ut et skriv om det. Invitasjon til felles grillfest, eller dugnad faller nok også på stengrunn til tider, simpelthen fordi folk ikke har informasjonen i en tilgjengelig form. Det er ikke bare det at det må trykkes opp på så mange språk, men det er sannsynlig at en del uavhengig av om det er Norsk, eller andre språk, uansett ikke kan lese. Dermed ser det for oss ut som om informasjon i større grad enn tidligere bør være i form av tegneserier, videoer o.l. At reklamebransjen har gått den veien er neppe tilfeldig, og en skjerm i stedet for å trykke opp og distribuere skriv må vel kunne spares inn raskt.

Initiativ fra beboere bør imøtekommes med nysgjerrighet og optimisme da slikt beriker miljøet. For å sikre at disse tiltakene virkelig er inkluderende, og hindre dem i å snu til det motsatte bør det være noen som ikke bor i blokken som deltar. Gjerne i tilbaketrunket form, men tilstedeværelse vil, slik vi tenker, være nødvendig som vedlikehold også etter at en positiv kultur er blitt levedyktig.

Bydel Østensjø

Nevn tre ting som har virket positivt på bomiljø i kommunale boliger

1. I Bydel Østensjø ble en av våre kommunale boligblokker rehabilitert i 2016. Vi gjennomførte en beboerundersøkelse etter oppussingen, med det resultat at 94,9 % ga utelukkende tilfredse tilbakemeldinger, mot 9 % i 2013 (før rehabiliteringen). Fasade, kjøkken, bad, kjeller, ventilasjon og uterom ble rehabilitert. Undersøkelsene viser at oppussing og vedlikehold av boligmasse er av høy betydning med tanke på positivt bomiljø. Våre ansatte har merket at beboerne virker å ha et større eierskap til boligen og det rundt, mye på grunn av oppussingen.
2. Tilstedeværelse på tvers av tjenester har hatt en positiv ringvirkning. Aktiviteter i skoleferiene, leksehjelp, «mat og prat»-gruppe, julebord, dugnader og faste holdepunkt hvor beboere kan komme for å få hjelp fra bydelen. I forlengelse av dette arbeidet har det blitt arrangert barne- og ungdomsfestival, hvor ungdom og voksne har vært arrangør, med hjelp fra bydelen.
3. God kontakt og dialog med Boligbygg er en viktig faktor for et positivt bomiljø. Dette har vi sett at har fungert i praksis. Alt fra det å bli sett og hørt i forbindelse med klagesaker, men også rask og god oppfølging når det gjelder skadedyr og utbedringer av feil i leiligheter / fellesområder.

Hvordan kan vi oppnå større grad av trygghet blant kommunale leietakere?

Vi tror man kan oppnå en større grad av trygghet i blant kommunale leietakere ved å endre noe av boligstrukturen som er i dag. Har man en blokk med kun ett- og/eller toroms leiligheter, kan det være en ide å endre disse til noen treroms, noen fireroms osv. Dette for å åpne opp for flere forskjellige grupper. Har man kun ett- og toroms leiligheter i en boligblokk, vil det i all hovedsak kun bo enslige og par uten barn. Endrer man boligstrukturen, vil det nok bli en annen dynamikk.

Boligtildeling er et vanskelig felt. Barnefamilier blir bosatt i blokker med personer med rus og/eller psykiske vansker. Personer som har vært i behandling blir naboer med personer som er i aktiv rus og lignende. Personer med lav til ingen inntekt blir bosatt sammen. Dette er store spørsmål, men noe vi mener absolutt påvirker bomiljøet i kommunale gårder. Å flytte er en stor prosess. Søker man kommunal bolig i dag, har man lite til ingen medvirkning på

hvor eller hvilken type bolig man får. Vi tror at det kan være nyttig med større fokus på medvirkning i boligtildelingsprosessen. Med det mener vi mer forutsigbarhet og medvirkning i valg av leilighet. Ved for eksempel å lage en database hvor de forskjellige boligene er representert, vil nok beboeren som har blitt tildelt kommunal bolig ha mer forutsigbarhet i hvilken type bolig en vil få tilbud om. Dette kombinert med visning en eller to uker før leiekontrakt blir underskrevet tror vi kan trygge beboeren mer i flytteprosessen, som igjen vil trygge beboeren mer i bomiljøet og boligen fremover.

God dialog mellom bydel, Boligbygg, beboere og naboer er en viktig prioritering. Vi tror på at individuell oppfølging og aktiv bomiljøjobbing hjelper på å skape trygge bomiljø.

Hva må til for å opprettholde gode bomiljø over tid?

Beboermedvirkning ser vi på noe av det viktigste. Ved aktive beboere er det større sannsynlighet for at beboerne, bydel og Boligbygg kan sette inn mer riktige tiltak for å opprettholde og forbedre bomiljøene. For at bydelen skal kunne sette inn tiltak der det er ønskelig og behov, trengs mer ressurser til bomiljø- og booppfølgingsarbeid.

Aktivt vedlikehold av boligmasse, opprettholdelse og satsing på uteareal har vi erfart spiller positivt inn på bomiljøet. Gode uteområder med grønne områder, lekeapparat, sitteområder mv. virker attraktivt og inviterer til sosialt felleskap og lek. Dette bidrar til at naboer samhandler på tvers av naboskap og kulturer. I tillegg virker det positivt på barn som gjerne ønsker å invitere venner på besøk for å leke.

Boligbygg

Nevn tre ting som har virket positivt på bomiljø i kommunale boliger

1. Trygghetstiltak i eiendommene – som f.eks. bedre belysning i oppganger, inngangspartier og uterom
2. Vedlikeholdstiltak i samarbeid med beboere/gårdsstyrer
3. Oppgradering, vedlikehold og fornyelser av uteområder/bakgårder/portrom i samarbeid med beboere/gårdsstyrer

Ved at beboerne opplever en trygghet i bomiljøet, samt at de får opplevelsen at det er ryddig, rent og godt vedlikehold både i oppganger, inngangspartier og i tillegg uteområdene som gårdsrom og portrom virker positivt på bomiljøet. Med dette som et utgangspunkt i vår levering av tjenester, og et godt samarbeid mellom beboerne, bydelen og oss, er det lettere å få beboerne til å engasjere seg i bomiljøet og de får et «eierskap» slik at de sammen med oss kan holde eiendommen bra og bomiljøet godt.

Hvordan kan vi oppnå en større grad av trygghet blant kommunale leietakere?

Vi kan oppnå en større grad av trygghet ved å lytte til beboerne og gjøre det enkelt for dem å si i fra både til oss og til bydelen. Beboerne må få en opplevelse av at det er greit å si ifra (klage) uten at de føler seg utrygge eller vanskelige. Opprettelse av et gårdsstyre eller gårdskomite er et godt organ for å få en god kommunikasjon med beboerne.

I tillegg må vi i samarbeid med bydelen agere raskt når vi merker at noe må gjøres og at vi også her involverer beboerne i f.eks. gårdsmøter hvor situasjoner kan løses i samarbeid. Hvis vi bare flytter «et problem» kan det løse en situasjon i et bomiljø, men skape et nytt i et annet.

Vi har også et godt samarbeid med Securitas og vi har en 24 timers vakttelefon.

Hva må til for å opprettholde gode bomiljø over tid?

For å opprettholde et godt bomiljø over tid er det viktig at vi gjennomfører og overholder det som er svart på de to spørsmålene ovenfor.

Vi må ha et godt samarbeid og samspill med beboerne og bydelen, og sammen finne de gode løsningene.

Leieboerforeningen

Nevn tre ting som har virket positivt på bomiljø i kommunale boliger

1. Ulike bomiljøtiltak kan hver for seg ha positive effekter, men bomiljø-fokuset har likevel har begrenset effekt, siden det ikke i stor nok grad demmer opp for andre utfordringer. De store utfordringene i kommunale boliger er blant annet trangboddhet, høye boutgifter som låser beboerne i fattigdom, uheldig beboersammensetting som hindrer integrering og skaper dårlige bomiljø, vedlikeholdsetterslep og korttidskontrakter. Et økt fokus på bomiljøet er likevel svært viktig, og Leieboerforeningen vil trekke fram:
2. Felleslokaler – viktig som avlastning for trangbodde barnefamilier, som sosialt treffpunkt for beboere, og som møtelokale. Felleslokaler bør være av en viss standard, med toalett, kjøkken og et fleksibelt oppholdsrom som kan ha ulike bruksområder. Der det er mulig, bør lokalet vende ut mot gaten med vinduer eller glassvegger. Dette kan også bidra til at uønskede hendelser oppstår i området rundt felleslokalet, så framtidig lokalet er i hyppig bruk. Ideelt sett bør beboerne selv ha råderett over felleslokalet, i samarbeid med bydel. Boligbygg bør legge til rette for felleslokaler ved å sette i stand tomme kjellere eller annet, og ved å stille felleslokalene til disposisjon kostnadsfritt. Et felleslokale i et område med mange kommunale boliger kan også fungere som arbeidsplass for bomiljøarbeidere o.a. Det nye felleslokalet i Kyrre Grepps gate er et godt eksempel på velfungerende lokaler.
3. Medvirkning – et av seks suksesskriterier for å oppnå gode resultater i det boligsosiale arbeidet, jfr. Bolig for velferd. Leieboere generelt, og vanskeligstilte leieboere spesielt, har en lav grad av medvirkning i leieforholdet sitt. Lav medvirkning bidrar til lavere eierskapsfølelse til boligen og nærområdet. I de kommunale gårdene der medvirkning benyttes som metode, opplever beboerne en bedring i bomiljøet. Medvirkningen må være reell, selv om bydel / Boligbygg ikke nødvendigvis er enige i beboernes prioritering.
4. Boligsosialt innovasjonsprogram og den særskilte bomiljøinnsatsen virker positivt inn på gårdene som får ta del i ordningene.

Hvordan kan vi oppnå en større grad av trygghet blant kommunale leietakere?

Flere tiltak må innføres for å oppnå en større grad av trygghet blant leieboere i kommunale boliger. De viktigste er:

Botrygghet – det må innføres langtidskontrakter for beboere i kommunale boliger. Langsiktighet i boforholdet styrker beboerens emosjonelle eierskap til boligen, og kan ha en rekke positive effekter, blant annet tror Leieboerforeningen at langsiktighet vil motivere flere beboere til å engasjere seg i bomiljøet. Leieboerforeningen har ved flere anledninger sett hvordan ildsjeler som betyr mye for bomiljøet, har flyttet ut. I slike tilfeller påvirkes bomiljøet negativt. Først og fremst fører gjennomstrømningsmodellen til en usikkerhet hos den enkelte beboer. Det blir vanskelig å slå rot og å legge planer for framtiden. En utfasing av gjennomstrømningsmodellen kan erstattes med insentiver for utflytting for de som ønsker det, som for eksempel intensivering av boplan og leie-til-eie.

Lavere husleie – mange kommunale leieboere opplever stor økonomisk utrygghet på grunn av den høye husleien. Blant annet er barnefattigdommen høy i noen av områdene med høy andel kommunale boliger. En lavere husleie i form av bedre kommunal bostøtte eller senking av husleien kan bidra til at beboerne får en større økonomisk trygghet.

Tryggere bomiljø – kan delvis oppnås gjennom bomiljøarbeid i partnerskap med beboerne, større grad av oppfølging fra Boligbygg og andre instanser, og gode rutiner for tildeling og oppfølging av kommunal bolig. Imidlertid er det viktig å påpeke den nære sammenhengen mellom dårlige bomiljø, mangelen på kommunale boliger og strenge tildelingskriterier. Oslo kommune har behov for flere og mer mangfoldige kommunale boliger, både tilrettelagte boliger for utsatte grupper, og ordinære kommunale boliger, spesielt familieleiligheter. Lavere kriterier for tildeling av bolig kan også bidra til å gi bedre bomiljø, ved at kommunal bolig ikke blir forbeholdt de mest vanskeligstilte.

Hva må til for å opprettholde gode bomiljø over tid?

For å oppnå og opprettholde gode bomiljø over tid, må den kommunale boligsektoren i Oslo endres:

- Vedlikeholdsetterslepet må fjernes og boligene må settes i en nøktern og god stand.
- Konsernbidraget må fjernes for å sikre en bedre forvaltning av boligene.
- Husleien bør reduseres gjennom økt kommunal bostøtte eller husleiereduksjon, slik at beboerne får en bedre hverdag og dermed også mer overskudd til å bidra til sitt bomiljø.

- Flere kommunale boliger bør anskaffes over hele byen, både spesial- og ordinære boliger.
- Flere bør få kommunal bolig, slik at bomiljøene blir mer varierte.
- Det må settes en minstestandard for kommunale boliger hva gjelder boligens tilstand, trangboddhet, responstid fra Boligbygg, fellesarealer m.m. En slik minstestandard kan for eksempel kontrolleres av et tilsyn der beboere også deltar i evalueringen.
- Beboerne må få mer langsiktighet i boforholdet gjennom langtidskontrakter.
- Beboerne må få større grad av reell medvirkning og denne må skriftliggjøres i aktuelle styringsdokumenter.
- I områder med utfordrende bomiljø må det settes av nok ressurser til bomiljøarbeid.

Beboer – jente 16 år

Nevn tre ting som har virket positivt på bomiljø i samlokaliserte kommunale boliger

1. mange tilbud om idretter – spille fotball, får økonomisk bistand
2. leksehjelp
3. «Ung i jobb» - mange fikk sett hvordan det er å jobbe, få den sjansen

Hvordan kan vi oppnå en større grad av trygghet blant kommunale leietakere?

Kamera i heisen – føler seg utrygg der, mange som tisser og bæsjer der, mange rusavhengige, føler seg ikke trygg når det er mørkt og natt. Mange er ute om kvelden og bråker.

Mer av type Natteravn, Uteteam.

Hva må til for å opprettholde gode bomiljø over tid?

Tilbud som ungdommen får – gjennom sport – så blir man ikke påvirket av dårlig innvirkning.

Samarbeide med foreldrene – «foreldrene bør ta tak og snakkes med, de er jo sjefene våre.» «Dere bør informere foreldrene om hva som skjer – du bør ta bedre vare på barnet ditt.»

Jobber til de unge. Tjene penger og ha jobb gjør at de ikke blir påvirket av det dårlige. I sommer var det «Ung i jobb» - da var det ikke noe som helst av bråk. Det var kjempebra.

Beboer – kvinne 50 år

Nevn tre ting som har virket positivt på bomiljø i samlokaliserte kommunale boliger

Her i gården har plantestell og vedlikehold av bakgården virket veldig samlende på oss som bor her. Dessuten har det gjort "bakhagen" som barna kaller den, til et særdeles trivelig sted hvor det er veldig hyggelig å være sammen med andre naboer.

Hvordan kan vi oppnå en større grad av trygghet blant kommunale leietakere?

Kommunikasjon. Når folk føler at man både blir hørt, sett og respektert skaper det grunnlag for god kommunikasjon og derved følelse av trygghet. Min erfaring er at det dessverre råder en ukultur fra utleiers side i denne sammenheng. Man blir faktisk behandlet med en tydelig antagelse om at det er noe "feil" med en - siden man bor i kommunal bolig. Denne erfaringen har flere leietagere gitt uttrykk for.

Hva må til for å opprettholde gode bomiljø over tid?

Forutsigbarhet og stabilitet. Flere naboer her har fortalt om tidligere bosteder preget av stor "gjennomtrekk" av folk og hvor destruktivt det har virket på bomiljøet. Leietagere bør få bo så lenge de selv ønsker det. Det høres kanskje kontroversielt ut, men det er faktisk den beste måten å skape stabile bomiljø. Gi folk en følelse av eierskap til stedet de bor, og de vil behandle det som sitt hjem. Så enkelt. Og ønsker man at folk ikke skal bli boende i kommunale utleieboliger i "evig tid", må man hjelpe de til å få muligheten til å kjøpe seg sitt selveide, permanente hjem.

Slik det er nå, med markedspris i kommunal boligsektor, havner folk i en fattigdomsfelle de færreste kommer seg ut av. Dette vil av åpenbare grunner, på sikt få enorme samfunnsmessige belastninger og utfordringer. Det vi ser nå av såkalt barnefattigdom og utenforskap, er bare starten på noe som kan gi irreversibel skade på samfunnet vårt - om noen ikke snart og faktisk tar grep.

5. Gode eksempler på bomiljøarbeid

Under arbeidet med rapporten, er det kartlagt en rekke gode ideer og gjennomførte tiltak som bidrar til å bedre bomiljøet i de kommunale bomiljøene. Disse er i det følgende blitt samlet i en «erfaringskatalog». Hensikten med denne katalogen har ikke vært å lage en fullstendig oversikt som er gyldig til enhver tid og alle steder, men forhåpentligvis kan den bidra til inspirasjon og at kompetanse deles. Den bør ses på som starten på en oversikt over det som fungerer i bomiljøarbeidet. Katalogen bør holdes ved like og videreutvikles over tid.

På spørsmål om hvilke eksempler bydelene har på innsats i bomiljøene, gir bydelene tilbakemelding om at *det er lite som skal til for å oppnå bedring i bomiljøene*. Tilstedeværelse er det som alltid gir positiv effekt. Nærmiljøkontor med fast tilstedeværelse oppgis å ha større virkning enn «ad hoc» tilstedeværelse, samtidig som bydelene, ved å komme tettere på beboerne, avdekker flere forhold det reageres på, og dermed får behov for mer ressurser.

De fleste bydelene har gjennomført bomiljøtiltak, men det er store variasjoner på omfang og varighet. Når det gjelder oppfølging på individnivå, har alle bydelene tjenester av ulik art, det være seg hjemmetjeneste, barneverntjeneste, psykisk helseteam, rusoppfølging, booppfølging med mer. Denne type oppfølging oppgis ofte å ha en indirekte positiv virkning på bomiljøene. Vi vil likevel understreke at individuell oppfølging ikke gis med fokus på og arbeid i bomiljøet. Individuell oppfølging og bomiljøarbeid utfyller og supplerer hverandre.

I det følgende presenteres en rekke eksempler på mulige bomiljøtiltak. Disse oppgis å ha medført bedring av bomiljø og demping av uro eller konflikter. Med tanke på overføringsverdi, bør det presiseres at tiltakene er knyttet til lokal kontekst. Et godt tiltak i et bomiljø kan slå annerledes ut i et annet. Bydelene må selv avgjøre dette i samråd med sine beboere. Vi har valgt å dele tiltakene inn i fem kategorier:

- Innhente og vedlikeholde kunnskapsgrunnlag
- Organisatoriske rammer
- Fysiske bomiljøtiltak
- Sosiale bomiljøtiltak og tilstedeværelse i bomiljøene¹⁴
- Aktiviteter og medbestemmelse

5.1. Innhente og vedlikeholde kunnskapsgrunnlag

Gjennom datainnsamling til dette prosjektet har det blitt tydelig at det er vanskelig å verifisere meninger og påstander om bomiljøet i de kommunale gårdene. Det er videre vanskelig å måle eller vise konkret til at tiltak virkelig har hatt positiv virkning på bomiljøet. Dette er kanskje naturlig ut fra at dette er et felt med målkonflikter og ulike roller hos mange aktører. Det er en svakhet at det i liten grad finnes gode nullpunktsanalyser av bomiljøet i områder der det settes inn innsatser. I tillegg er det lite systematisk innhenting av beboernes vurderinger av miljøene de bor i. Per dags dato har ikke Oslo kommune noen verktøy som gjør det mulig å måle eller dokumentere kvaliteten i bomiljøene på tvers av lokalmiljøer og bydeler. Å måle effekt av bomiljøarbeid krever ekstra innsats, men det er en rekke mulige tiltak som kan bidra på veien:

Systematisk kartlegging av beboernes behov gjennom dialog mellom bydel og beboere

Enkelte bydeler utfører allerede kartlegginger blant kommunale beboere for å høre hva de ønsker eller har behov for i forbindelse med bomiljøspørsmål. Dette gjøres hovedsakelig gjennom å systematisere tilbakemeldinger bydelene får på sine nærmiljøkontor eller ved annen tilstedeværelse i bomiljøene. Bomiljøer som har gårdsstyrer eller -komiteer har et særlig godt utgangspunkt for å skaffe seg et kunnskapsgrunnlag. Det er imidlertid behov for å utvikle bedre verktøy for med jevne mellomrom å kartlegge beboernes oppfatning av sitt bomiljø med lik metode på tvers av bydeler. Der det er etablert gårdsstyrer kan det vurderes hvordan beboerne selv kan ta ansvar når bydelene ønsker tilbakemelding fra beboerne.

¹⁴ I praksis er det ikke alltid mulig eller hensiktsmessig, å skille for eksempel fysiske og sosiale tiltak, disse går i hverandre og samvirker, men vi har valgt en slik inndeling fordi den til en viss grad peker mot ulike aktører som må ta ansvar for de ulike kategoriene tiltak.

Etablere samarbeidsfora i bydelene

Generelt kan det antas at bydelene har bred tilstedeværelse i de fleste kommunale gårdene. Gjennom blant annet hjemmetjenester, psykisk helseteam, hjemmesykepleie og individuell booppfølging, er det mange ansatte og tjenester som ikke bare kjenner individuelle beboere, men antakeligvis har dannet seg et bilde av bomiljøene. Kunnskapen som finnes i dette nettverket kan utnyttes bedre. Intervjuene med bydelene viser at det kun var én bydel som oppga å ha faste bo- og nærmiljømøter internt i bydelen. De andre bydelene har gjerne tverrfaglige møtepunkter der individuelle saker tas opp, men oppgir at det *ikke er rutiner på å melde fra om observasjoner som gir grunn til bekymring for et bomiljø*. I tillegg var det få bydeler som over tid hadde klart å opprettholde faste møter der politi, Boligbygg og bydel møtes for å diskutere utfordringer på et mer overordnet nivå.

5.2. Organisatoriske rammer

Det er ikke bare konkrete fysiske eller sosiale initiativ som påvirker bomiljøene. Det finnes faktorer som indirekte påvirker eller hevdes å påvirke beboernes opplevde bomiljø. Vi har samlet disse i dette kapitlet.

Prosjektbasert innsats

Ved gjennomgang av tidligere bomiljøinnsatser er det tydelig at feltet preges av prosjektorganisering. Over halvparten av bydelene oppgir at de har midlertidige innsatser i bomiljøene. At så mye av bomiljøarbeidet er midlertidig finansiert kan se ut til å være et nyere fenomen. Tidlig på 2000-tallet var det organisert et nettverk for bomiljøarbeid, som ble støttet med veiledning fra sentral etat. Den gangen var også mer av bomiljøarbeidet fast forankret i noen bydeler. Ulempen med dette er at kompetansen blir flyktig, og at etablerte tjenester ikke alltid kan absorbere nye tjenester når disse skal implementeres i daglig drift. Beboerne på sin side, kan føle det som et tillitsbrudd når gode innsatser avsluttes fordi midlene tar slutt, og ikke fordi det foreligger løsning for beboerne og bomiljøet.

Bomiljøarbeid tar tid å opparbeide, og bydelene bør være synlig og til stede i bomiljøene over tid. Arbeidet kan organiseres som egne bomiljøteam, eller som nettverk/samarbeidsteam der flere tjenester inngår.

Gjennomføre raskt og som planlagt

I intervjuer trekker beboerne særlig fram at de de siste to årene har merket en forbedring ved at tiltak som er lovet gjennomføres raskere. Erfaringene med Bomiljøsatsingen, der det gis støtte både til beboere og til Boligbygg som gjennomfører utbedringer, er svært gode. Dette har bygd tillit. Beboerne roser særlig at dette er gjort på en ubyråkratisk måte. Det bør derfor utvikles metoder der det gis støtte til bomiljøtiltak som er forutsigbar over tid, som er ubyråkratisk og med stor grad av innbyggerinvolvering.

Samvirkemodellen

Bydel Sagene har opprettet Samvirkemodellen, der mottoet er «Beboerne virker, og bydelen samvirker der beboerne ber om det». Det er lagt opp til at beboerne skal ha medbestemmelse og innvirkning på hva som skal skje relatert til behov og ønsker i bomiljøet. Modellen er effektiv, men skaper også stor etterspørsel etter bistand, som bydelen ikke alltid kan følge opp på grunn av manglende ressurser. Dette er en bærekraftig modell som bør vurderes som forbilde for flere bydeler.

Enklere dialog med Boligbygg Oslo KF

I forbindelse med Bomiljøsatsingen har det kommet fram at bomiljøene som lykkes med å ta ansvar for egen forbedring er avhengig av tett dialog mellom beboere og Boligbygg. Blant annet trekkes det fram at de stedlige representantene for Boligbygg har gjort en stor jobb gjennom å være tilgjengelig og i dialog med beboernes representanter. Bydeler nevner også forskjell på hva de får til i bomiljøene utfra hvilken kontakt de har med Boligbygg. Faste møter og direkte kontakt mellom Boligbygg og bydel samt en enklere dialog mellom Boligbygg og beboere, kan bidra til å bedre bomiljøet i kommunale boliger.

Beboersammensetning

Som en viktig bakenforliggende årsak til bomiljøproblemer ligger beboersammensetning. Denne styres i stor grad av kriteriene for tildeling av kommunal bolig og tilgangen på boliger. Det bør likevel tilstrebes en blanding av ulike beboere, da bydeler som har gruppert i enkelte bomiljø, har erfart at dette har vært uheldig, med eskalerende utfordringer. Blanding av beboere gjøres best gjennom å systematisere erfaringer fra tildeling av bolig til bestemte bomiljøer eller den enkelte oppgang. Dette er ulikt organisert i bydelene. I tillegg til at flere tjenester som kjenner søkerne deltar ved tildeling

bør Boligbygg i større grad involveres. Det er dessuten viktig å opprette rutiner for raskt å gripe inn ved feilbosettinger, eller der enkeltbeboere skaper mye uro eller det oppstår konflikter i et miljø.

Det kan etableres prøveprosjekt med tildeling av bolig til ressurspersoner i noen kommunale gårder med dårlig bomiljø. Gjennom en slik variant av «mixed housing» kan man få erfaringer som kan bidra inn i en eventuell metodeutvikling.

Spredning av boliger og mulighet for bosetting på tvers av bydelsgrenser

Den vedtatte spredningen av kommunale boliger i byen vil gagne bomiljøene. En spredt boligmasse gir bydelene et større handlingsrom til å finne egnede boliger til ulike grupper. Noen bydeler nevner at de kan trenge boliger til eldre i egne øremerkede gårder. Forsøksvis bør man også teste ut muligheten for å tildele og bytte bolig på tvers av bydelsgrenser. Dette knytter seg særlig til «de vanskelig bosettbare».

Aktiv bruk av vilkår om booppfølgingstjenester

Flere bydeler melder at dette er en god metode for å ha kontroll med utviklingen i bomiljøene, fordi enkelte beboere har behov for bistand til å mestre sitt boforhold. Dette er beboere som kan prege bomiljøene på en negativ måte, som antakeligvis vil profitte på å få tettere oppfølging.

Lengde på leiekontrakter

I intervjuer med beboerne trekkes leiekontraktenes lengde frem som noe som i stor grad påvirker engasjementet og tilhørigheten beboerne har i sitt bomiljø. I Oslo kommune er det innført rutiner for å tilby boplan til kommunale leietakere. Gjennom denne har beboerne rett til å få sitt leieforhold forlenget dersom vilkårene for å få kommunal bolig fortsatt er til stede ved leiekontraktens utløp. På tross av dette oppgir beboerne i intervjuer at de er usikre på sin framtid, og at dette preger bomiljøet.

Det kan synes som det er behov for å etablere bedre kommunikasjon med beboerne, både ved innflytting og underveis i leieperioden. Alle bydelene bør ha gode rutiner for dette, og løpende oppfølging av bruk av boplan som verktøy.

5.3. Fysiske bomiljøtiltak

Det er vanskelig å avgrense fysiske bomiljøtiltak som ikke også har sosiale aspekter. Det er imidlertid tydelig at det for beboerne ofte er påtrengende å komme i dialog med kommunen (boligforvalter eller bydel) for å påpeke fysiske forhold som bør utbedres i bomiljøet. Dette har ofte med opplevelse av trygghet å gjøre. Barns utemiljø er og muligheter for lek er ofte også bakgrunn for slike ønsker.

HMS-besøk

Gjennom HMS-besøk kan bydelen banke på alle dører sammen med Boligbygg og Brann- og redningsetaten, for å bli kjent med beboerne, bistå i spørsmål rundt rettigheter og plikter, samt avdekke udekkede behov. HMS-dialogen trenger ikke knytte seg bare til den enkelte bolig, men hele bomiljøet. HMS-besøk bør fortsatt prioriteres, og gjennomføres med forutsigbarhet for beboerne, og på tider når de er til stede i boligen.

Søppelfjerning

Forsøpling er et stort problem i mange gårder/gårdsrom. Noen bydeler har tilbud om å kjøre bort søppel for å bistå beboere som ikke har anledning til å gjøre det selv. De har da fått bukt med forsøpling, samtidig som kontakt med beboere oppnås. Et forslag kan være å overlate oppgaven med å gi informasjon og organisere bortkjøring til beboere/gårdsstyrer med litt bistand fra bydel.

Vaktmester i kommunal regi/bomiljøvaktmester

Enkelte gårder har tilgang på vaktmester og/eller bomiljøvaktmester. Beboere oppgir et stort behov for slike tjenester. Beboerne ønsker at samme person går daglige eller faste runder, plukker søppel, gjør lett forefallende arbeid, og bistår beboere med småpraktisk arbeid i og utenfor boligen. Et forslag er å teste ut om dette i større grad kan prøves ut som en ordning kvalifiserte beboere selv kan ta ansvar for.

Skape gode utemiljøer gjennom egeninnsats

Utemiljøet i og rundt kommunale gårder/blokker er gjerne det stedet samhandling blir synlig. Et dårlig og konfliktfylt utemiljø kan eksempelvis kjennetegnes på at det er «okkupert» av en gruppe som er i konflikt med andre grupper. Gjengrodde områder kan føre til en opplevelse av utrygghet og igjen

føre til at beboere må gå andre steder. Utemiljøet kan imidlertid også være det stedet der det er mulig å bli kjent på tvers av bakgrunn. Barna bør prioriteres når det gjelder å skape gode uteoppholdsområder.

Den Bomiljøsatsingen bør være et forbilde for hvordan man med enkle midler kan kartlegge og oppmuntre til beboerinitiativ. Det bør gjennomføres dialog med beboerne i alle bomiljøene for å samle inn behov, og se om det kan settes i gang tiltak i uteområdene. Det trenger ikke være omfattende tiltak, men en kombinasjon av stimulering og prosessveiledning fra bydel og egen innsats fra beboerne.

Ta i bruk de avstengte arealene

I flere og flere kommunale gårder stenges kjellere og loft på grunn av innbrudd og hærverk. I en bydel har man i en stor kommunal blokk som praksis at beboere kun kommer inn i kjellerbodene sine når bydelen låser opp. Dette for å unngå innbrudd og tilhold for uvedkomne. At kjellere og loft er en kilde til utrygghet for beboere i kommunale gårder, gir kommunen anledning til å tenke nytt rundt fellesarealene. I en bydel gjøres det for eksempel nå en helomvending når kjellere åpnes for beboere og det blir dyrket grønnsaker i regi beboerne i gården. Det er mulig å tenke videre i samme bane, og etablere andre typer aktivitet i fellesarealene i kommunale gårder.

5.4. Sosiale bomiljøtiltak og tilstedeværelse i bomiljøene

Som nevnt tidligere er tilstedeværelse i bomiljøene trukket fram av flere som en nøkkel til å fange opp og kanalisere beboernes ønsker. Gjennom sosiale tiltak der beboere møtes og blir bedre kjent gjøres bomiljøene bedre i stand til å ta hånd om utfordringer.

Nærmiljøkontor/Bydelens tjenester der folk er

Flere bydeler har erfaring med å etablere nærmiljøkontor. Som regel er dette en av leilighetene i en kommunal gård. Et nærmiljøkontor gir mulighet for tilstedeværelse utover det vanlige, og gir bydelene anledning til å få med seg hva som foregår, kan ta i mot henvendelser, bli involvert, skape interesse for bomiljøet, igangsette tiltak på adressen, dempe konflikter og uro, bistå med kontakt mellom beboer og BBY, bydel eller andre instanser, m.m. Flere bydeler peker på at det gir god effekt å ha tverrfaglig kompetanse tilgjengelig, eksempelvis; NAV, rus- og psykisk helseteam, helsestasjon, skole, utekontakt,

m.m. Dette gjør at nærmiljøkontorene oftere er bemannet, og at de er mer relevante for innbyggerne. På denne måten avlastes de sentrale tjenestene og mange får løst sine spørsmål på lokalt nivå på enklest mulig måte.

I noen bydeler kan nærmiljøkontoret også være tilgjengelig for leksehjelp, eller beboerne kan selv låne lokalene til arrangementer, både private eller i regi av gårdskomite/-styre. Beboere selv har påpekt at dette er svært nyttig for de som bor trangt.

Beboere vi har snakket med forteller at det kan være en risiko forbundet med å varsle om forhold i bomiljøet. Frykt for represalier kan føre til færre varsler, og at beboerne «tåler» mer enn man burde forvente. I noen kommunale gårder foregår organisert kriminalitet der det omsettes narkotika og organiseres prostitusjon. Fremleie og utleievirksomhet påvirker bomiljøene. Dette er forhold det er svært vanskelig å ta opp på en trygg måte. Tilsvarende kan det være private forhold hos naboer, eksempelvis vold, som oppleves vanskelig å ta tak i. Det er eksempler på at beboere som har kontaktet politiet eller anmeldt forhold senere er truet eller trakassert. Økt tilstedeværelse i bomiljøet vil kunne avhjelpe noen av disse utfordringene.

Det bør etableres nærmiljøkontor ved alle kommunale gårder med utfordringer. Det bør også etableres rutiner for hvordan varsler kan tas opp og jobbes med uten at det får konsekvenser for varsler.

5.5. Aktiviteter og medbestemmelse

Beboere i kommunale bomiljø skal gis muligheter til å delta i aktiviteter, og ha reell innflytelse på forhold i miljøet. På bakgrunn av at mange som bor i kommunal bolig har lav inntekt er det grunn til å tro at mulighetene for å delta i aktiviteter utenfor eget miljø er begrenset. Dette påvirker særlig barn og unge, som har behov for gode opplevelser i sitt nære nabolag. Gjennomgående er også mange av beboerne utenfor arbeidsmarkedet, og tilbringer mye tid i sitt miljø. En andel beboere har også utfordringer knyttet til rus. Kommunen kan ikke imøtekomme alle behov, men kan bidra til at det utvikles løsninger der beboerne selv får mulighet til å drive aktiviteter.

Legge til rette for felles arrangementer

Dugnader

Som i andre bomiljø der det er fellesarealer, er det viktig å legge til rette for dugnader. Bydelen kan bidra med å organisere og påvirke beboere som ikke lett finner sin plass i dugnaden. Med litt kjennskap til beboerne kan for eksempel booppfølger bidra med å finne oppgaver; steke vafler, løfte tungt, rake eller aktivisere barna. Bydelen eller beboerne arrangerer dugnader for å skape fellesskap og eierskapsfølelse til gården og bomiljøet. Bydelen eller Boligbygg må påregne og følge opp med midler til planter, mat, o.l. for å gjøre arrangementet interessant å delta på. Dugnader bør etableres som noe som gjentar seg til faste tider og er godt annonsert for beboerne.

Bakgårdsfester og sammenkomster

Mat er alltid et samlende element, og møter der maten er i fokus skaper dialog og demper konflikter. Bydelen kan gi støtte til slike sammenkomster, når disse arrangeres av gårdsstyre/-komite.

Beboerinitierte turer

I Bomiljøsatsingen er det lagt til rette for at beboere kan søke om tilskudd til turer for barn og unge. Dette har vært populært, og det er gjennomført turer til Tusenfryd og andre steder. I en annen bydel har ildsjeler i et bomiljø arrangert turer der barna tas med ut i naturen og lærer seg å bruke marka.

«Beboervaktmestere»/sosiale vaktmestere

I flere gårder er det selvutnevnte «miljøvaktmestere». I de fleste tilfellene synes det som om disse har god innvirkning på bomiljøet. En beboer som er til stede hele tiden fremmer trygghet for barn og eldre, og kan ofte være den personen som andre beboere i gården slår av en prat med, og får hjelp til småting av. I mange gårder finnes det beboere som har ferdigheter innenfor et håndverk eller kan dekke enkle vaktmesteroppdrag. Flere av disse ildsjelene har inngått et uformelt samarbeid med Boligbygg, og får litt verktøy, maling og litt plass til å lagre ting. Det bør kanskje vurderes om beboervaktmesteren kan få et lite vederlag for sin innsats. Avlønning burde være ubyråkratisk.

Eksempler fra for eksempel Malmø og København viser at eiendomsforvaltere/utleiere der i større grad enn her, kan gi beboerne oppgaver i bomiljøene og på den måten også skape arbeidsplasser. Det er eksempler på at beboere har fått ansvar for stell av uteområder, drift av vaskeri, løpende enkle vaktmesteroppgaver, drift av nabolagskafe osv. Det bør

vurderes om også andre etater har driftsoppgaver som kommunale beboere kan dekke.

5.6. Grønn hverdag

Mange bydeler har «grønne midler» som kan støtte anskaffelse av dyrkekasser og nødvendig utstyr til å dyrke noe i nærmiljøet. Både i kommunale gårdsrom og i nabolag er det ledige areal som kan utnyttes. Bydelens ansatte som kjenner beboerne kan hjelpe til med å finne beboere som har tid og overskudd til å ta ansvar for slike aktiviteter.

Skape arbeidsplasser i kommunale bomiljø

Urbant landbruk og andre tiltak som er inspirert av økt miljøbevissthet er i ferd med å gi leietakere i kommunale boliger helt nye muligheter. En bydel har satt i gang et prosjekt der beboere får utlevert fuglekasser som de kan dekorere etter eget ønske og fantasi. Disse henges så opp i nærmiljøet. Neste trinn i dette tiltaket er å gjøre det samme med flaggermuskasser.

På Bånkall gård har beboere på Romsås fått bistand fra bydelen til å starte opp birøkt, og høster nå egen honning som skal distribueres i nabolaget. En annen bydel starter opp «Sinsensalaten» som har fått disponere avstengte kjellere i en kommunal gård for å starte opp hydroponi med dyrking av salat. Målet er å lage arbeidsplasser for ufaglærte som bor i gården.

5.7. Veien videre

I dette kapitlet har vi tatt et lite knippe av gode forslag og prosjekter som har vært gjennomført i bydelene. Det finnes ganske sikkert mange flere gode eksempler og beskrivelser av arbeidsmetoder som en eller flere bydeler kan ha nytte av å lære fra andre. Vi mener derfor at eksemplene i dette kapitlet kun er en start, og at disse kan bearbeides og videreutvikles til en digital håndbok eller veileder som bydelene og andre relevante aktører kan bruke i sitt arbeid. En slik veileder bør være interaktiv, og vil da fungere optimalt om alle aktører legger inn informasjon om resultatene av sine prosjekter/metoder/idéer. Man lærer like mye av andres feil som av andres suksesser, og med alt det arbeid som gjøres på dette feltet, kan man spare tid og ressurser på å lære av andre.

6. Oppsummering

6.1. Hva vet vi nå?

Vi har analysert kommunale boliger fra ulike vinkler, og funnet at kommunal bolig som et boligsosialt virkemiddel er et virkemiddel fylt av paradokser. Gjennom en årrekke har man sakte men sikkert endret målgruppa for kommunale boliger, og de som bosettes i kommunale boliger i dag er ikke den samme målgruppa som da kommunen kjøpte og bygget boligene. I tillegg til at målgruppa er snevret betraktelig inn, har man redusert andelen kommunale boliger. Store reformer på rus- og psykiatrifeltet har medført nedbygging av institusjoner og personer som tidligere oppholdt seg i institusjoner skal i dag bo i bolig i kommunene. I samme periode har innvandringen til Norge økt betydelig, og mange av de som kommer til Norge med flyktningstatus, får tilbud om kommunal bolig som første bolig når de bosettes i kommunen. Summen av disse endringene medfører en mismatch mellom boliger og beboere. Konsekvensene er blant annet uheldig beboersammensetning, trangboddhet og korte- og mellomlange leiekontrakter. Disse faktorene fører igjen til en rekke utfordringer som bydeler og beboere mener har negativ innvirkning på bomiljøene.

Det er fullt mulig å jobbe for å gjøre bomiljøene i de kommunale boligene bedre, men det krever at man satser fra flere hold samtidig. Vi argumenterer for at de kommunale bomiljøene bør sees i sammenheng med nærmiljøet rundt, og at man bør ta hensyn til at spesielt barn som vokser opp i kommunale boliger kan ha nytte av et velfungerende bo- og nærmiljø. I et arbeid som virkelig skal gi et løft til den kommunale boligsektoren, bør man ikke kun se på hvordan man kan bedre bomiljøet i den enkelte gård/blokk, men også se på hvordan dette kan gjøres i samarbeid og gjerne samtidig som et generelt løft. Det kan se ut som om man i noen grad har lyktes med det, i og med at de utvalgte områdene i bomiljøsatsingen i stor grad overlapper med områder der det også er områdeløft. I hvilken grad disse faktisk har klart å få noen synergieffekter ut av dette arbeidet, er mer uklart for oss.

6.2. Veien videre

Kunnskapsgrunnlaget her gir et innblikk i et boligsosialt virkemiddel som har fått lite oppmerksomhet fra statlig hold. Gjennom intervjuer, befaringer og besøk i kommunale boliger har vi sett at det er mulighet for forbedring av bomiljøene i en del kommunale boliger. Vi ser også et stort mulighetsrom for arbeidet. Og vi ser at noen bydeler jobber målrettet og effektivt. Men selv de bydelene som jobber aktivt med bomiljøene, og ser forbedringer, er begrenset av strukturelle utfordringer som høy gjennomstrømning, gammel boligmasse og opphopning av svært vanskeligstilte husstander. Alle piler peker i retning av at bydelene i framtiden skal bosette husstander som kan karakteriseres som svært vanskeligstilte. Samtidig bor det barnefamilier i kommunale boliger som har få andre alternativer. For noen barn vil den kommunale boligen være det stedet de har hele oppveksten sin, og det er viktig at kommunen anerkjenner dette. Med dagens virkemidler kan man ikke hjelpe alle over i andre boligløsninger, og det er heller ikke sikkert at det er en god løsning for alle.

I det videre arbeidet med bomiljø i kommunale boliger kan det være at man skal se nærmere på hvilken rolle den kommunale boligsektoren skal ha i Oslo kommune. I disse dager jobbes det med å utrede muligheten for en «ikke kommersiell boligsektor». Det kan være mange fordeler knyttet til en slik boligsektor. I den grad den kommunale boligsektoren skal fortsette å eksistere slik den er i dag, må man imidlertid være oppmerksom på den effekten en ikke kommersiell boligsektor kan ha på den kommunale sektoren. I den grad man tenker at den norske kommunale boligsektoren er en residualmodell i dag, vil dette forsterkes ytterligere dersom man etablerer en ny leiesektor som er tilpasset de mest ressurssterke av dagens kommunale leietakere. De kommunale bomiljøene vil da tappes for ressurspersoner som kan bidra til å skape gode bomiljø. Det er ikke sikkert at det er feil, men man må være klar over at det er en konsekvens slik at man i etableringen av en ikke kommersiell boligsektor, også har en strategi for utviklingen av den kommunale boligsektoren.

Litteraturhenvisning

Barneombudet (2013), *Barn i kommunale boliger. Erfaringer fra Barneombudets ekspertgruppe*. <http://barneombudet.no/wp-content/uploads/2013/09/barn-i-kommunale-boliger.pdf>

Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020). https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/boby/nasjonal_strategi_boligsosialt_arb eid.pdf

Boligbygg Oslo KF. Årsrapport 2017. <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13217431/Innhold/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%20og%20foretak/Boligbygg%20Oslo%20KF/Dokumenter%20Boligbygg/Boligbygg%20a%CC%8Arsrapport%202017.pdf>

Brattbakk, I, og B. Andersen (2017), *Oppvekststedets betydning for barn og unge. Nabolag som ressurs og utfordring*. AFI Rapport 2017:02. Oslo: AFI

Bratseth, K. (2017), *Beboerblikk. Beboerundersøkelse fra tre kommunale bygårder i Bydel Gamle Oslo*. Oslo: Stedsantropolog

Bystyremelding nr 2/2008, *Bystyremelding om sosiale boligvirkemidler i Oslo kommune*. Byrådssak 50/08

Elvegård, K. og H. Michelsen (2015), *Trygghet for barn og unge i kommunale utleieboliger i Bergen kommune*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning

Elvegård, K. (2016), *Trygghet for barnefamilier i kommunale utleieboliger*. Rapport. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning

Elvegård, K. Og S. Svendsen (2017), *Gjennomstrømning eller bostabilitet? Barnefamilier i kommunale boliger*. Rapport. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning

Grødem, A. S. og M. L. Sandbæk (2013), *Helt bakerst i køen. Barnefamilier med ustabile boforhold*. Fafo-rapport 2013:45. Oslo: Fafo

Gulbrandsen, L. og T. Hansen (2010), *Kommunale leieboeres boligkarrierer 2001-2005*. Rapport NR 4/10. Oslo: Nova

Holmøy, A. (2018), *Bruk av kommunale boliger*. Rapporter 2018/15. Oslo: SSB
Johannessen, K., K.C. Astrup og P. Medby (2013), *Unge etablering på boligmarkedet – er stigen trukket opp?* NIBR-rapport 2013:22. Oslo: NIBR

Johannessen, K., L. Flatabø, Ø. Sellevold og A.B. Borgersen (2017), *Startlånets utjevningssmuligheter*. Oslo kommune: Velferdsetaten

Magnusson Turner, L. (2012), *Boendemiljö, bosättning och integration*. Notat. Oslo: NOVA

Oslo kommune (2009), *Barns oppvekstvilkår i kommunale boliger i Oslo. Rapport fra en intervjuundersøkelse av barnefamilier i fire kommunale gårder*. Oslo: Helse- og velferdsetaten

Oslo kommune (2005), *Faghefte om boligsosialt arbeid. Booppfølging og bomiljøarbeid*. Oslo kommune: Helse- og velferdsetaten

Ottesen, S.G. (2007), *Fra vandelsattest til rulleblad – en studie av endringer i bomiljø i kommunale leiegårder på Torshov*. Masteroppgave, UIO. Hentet fra https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/16050/fra_vandelsattest_til_rulleblad.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Sandlie, H.C. og P.L. Andersen (2016), «Rotløs ungdom» - ungdom, flytting og livssjanser. *Sosiologi i dag*. 46 (3-4), s. 130-158.

Skog Hansen, I.L., H. Gautun, Å. Langsether og H.C. Sandlie (2007), *Ikke bare bare å bo. Sluttrapport fra evaluering av statlig tilskudd til oppfølgingstjenester i bolig for bostedsløse og rusmisbrukere*. Fafo-rapport 2007:38. Oslo: Fafo

Skog Hansen, I.L. og B.R. Lescher-Nuland (2011), *Bolig og oppvekst. Konsekvenser av å vokse opp under vanskelige boforhold*. Fafo-rapport 2011:16. Oslo: Fafo

Søholt, S. og K. C. Astrup (2009), *Etterkommere av innvandrere – boliger og bostedsmønster*. NIBR-rapport 2009:03. Oslo: NIBR

Torgersen, U. (1987), "Housing: The Wobbly Pillar under the Welfare State". I Turner, B, J. Kemeny, L. Lundqvist (ed) *Between State and Market: Housing in the Post Industrial Era*. Stockholm, Almqvist & Wiksell

Unstad, M. (2001), *Bomiljø og inkludering. En casestudie av tre borettslag og et boligområde*. Prosjektrapport 2001/307. Oslo: Byggforsk

Vassenden, A., N. A. Bergsgard og T. Lie (2012), *"Ryktet forteller hvor du bor". Botetthet og integrering blant rusavhengige kommunale leietakere*. Rapport IRIS – 2012/316. IRIS: Stavanger.

Ytrehus, S. (red) (1999), *Perspektiver på boligforskning*. Prosjektrapport 1999: 251. Oslo: Byggforsk

Vedlegg 1:

Bomiljøsatsingen 2017 – 2018

I budsjett 2017 avsatte bystyret 50 mill. til en «boligpakke». Vedtaket som ble gjort var som følger:

H31 Boligsosialt arbeid og bomiljø i kommunale boliger. Det settes av 50 millioner kroner til boligsosialt arbeid. Midlene skal brukes til å bedre bomiljøet i kommunale boliger gjennom fysiske bomiljøtiltak, tilskudd til prosjekter i ideell og frivillig regi, samt boligsosialt utviklingsarbeid. Tiltaket målrettes mot bomiljøer med særlige utfordringer.

Innledning

Satsingen har rettet seg mot konkrete adresser i til sammen 8 bydeler. Disse midlene ble fordelt likt mellom byrådsavdeling for eldre helse og arbeid (EHA) og byrådsavdeling for næring og eiendom (NOE). Hver sektor fikk 25 millioner hver. I EHA sektor fikk bydelene 12 millioner til målrettet innsats i de utvalgte områdene mens Velferdsetaten ble satt til å administrere 13 millioner som ble satt av til tiltak som beboere og innbyggere selv ber om/ønsker. Det har vært et særlig fokus på å få fram barn og unges ønsker. Pr august 2018 har over 100 forskjellige tiltak fått støtte gjennom ordningen som Velferdsetaten har administrert.

I denne rapporten har vi hovedsakelig sett på tilskuddsordningen som Velferdsetaten har administrert, da dette har vært en ordning direkte rettet mot innbyggere og det er deres stemmer og løsninger man har ønsket å få fram. Satsingen er nå inne i sitt andre år etter at bystyret ønsket en videre satsing i 2018. I år har tilsvarende sum som 2017 blitt tildelt EHA sektor og man har valgt så å si samme fordeling mellom bydeler og tilskuddspotten som i fjor. NOE sektor fikk ikke tildelt midler i år da det frigis midler gjennom andre ordninger og man anså at de hadde ressurser til å prioritere innenfor sine nye rammer. Tilskuddordningen kom i gang i fjor sommer og 2018 satsingen ble satt i gang på forsommeren i år.

Tilskuddordningen

Ordningen har tilpasset søknad og saksbehandling slik at ordningen skulle oppleves som mest mulig tilgjengelig og minst mulig byråkratisk. Søknadskjemaet er forenklet og rapportering er basert på bydelens tilstedeværelse og dialog med søkere. Informasjon om ordningen har hovedsakelig skjedd gjennom oppsøkende virksomhet, være med på allmøter, sosiale evenementer og plakater i oppganger. Siden ordningen har vært målrettet mot konkrete adresser, har Velferdsetaten vært bevisst på å ikke gå for bredt ut med informasjonen for å forhindre eventuelle stigma som ligger i å være bosatt i noe som defineres som et utsatt område.

Hovedformålet i ordningen er å få fram innbyggernes egne forslag til tiltak som kan bedre bomiljøet. Deres lokalkunnskap og erfaring skal definere både utfordringer og løsninger. Det

er også et mål å få bomiljøet opp som et tema og sammen med beboere se hvordan ting påvirker hverandre i dialogen om tiltak.

Det er lagt svært få føringer i ordningen og man har ønsket å få alle mulige løsninger på bordet, store og små. Dette gjenspeiles i bredden i de tilsagnene som er gitt der det største er på over 3,5 millioner mens det minste er på 1500 kroner. Ordningen har også åpnet for søknader fra frivillige og ideelle organisasjoner og foreninger men disse har hatt et særlig krav om å dokumentere at ønsket om tiltaket skal være fra beboere i de aktuelle områdene.

Satsingen er inne i sitt andre år og det er foreløpig ikke gjort noen stor evaluering av ordningen men Velferdsetaten er aktivt oppsøkende på tilbakemeldinger og justerer underveis for å sikre at ordningen treffer best mulig. Tilbakemeldinger kommer gjennom samtaler, intervjuer og observasjoner, i tillegg har ordningen ett referanseråd bestående av beboere/innbyggere fra områdene i satsingen og representanter for relevante råd og interesseorganisasjoner. Det er også en kontinuerlig dialog med søkere om søknader, spesielt der søknaden ikke helt er innenfor formålet men ved noen justeringer kan bli mer målrettet. Ett eksempel er søknader for aktivitet i nærområdet som etter dialog med oss og bydel forplikter seg til å aktivt gå inn for å verve og aktivisere beboere på de aktuelle adressene (gjelder hovedsakelig søknader fra foreninger og organisasjoner).

En stor andel av søkerne i ordningen er ikke erfarne søkere av kommunale tilskuddsmidler og det har vært viktig for oss at ordningen ikke skal virke avskrekkende med mye forpliktelser ift rapportering og oppfølging. I alle søknader har minst en beboer stått som ansvarlig søker.

Hvem har søkt

Alle bomiljøene som er under satsingen har en variert beboergruppe. Alle har innslag av personer med rus og psykiatri og personer med minoritetsbakgrunn. Mange av bomiljøene har også barnefamilier og eldre. I tillegg er det mange beboere som har bodd der lenge og som har opplevd endring i beboersammensetting over tid. Noen av bomiljøene er preget av stor gjennomstrømning mens andre har et etablert miljø med personer med sterk tilknytning til området.

Sammensetting i beboermassen viser seg mange steder i hvordan fellesområdene blir brukt, eksempelvis bakgårder. Noen områder preges av at det er mye rusmisbrukere og uteområdene kan oppleves som utrygge. Dette har gjenspeilet seg i flere av søknadene til tilskuddordningen der formålet med å søke har vært «å ta bakgården tilbake». I flere av områdene har det under satsingens gang blitt opprettet gårdstyrer eller gårdskomiteer som har kommet sammen for å søke tilskuddordningen. Opprettelsen av disse har skjedd i samarbeid med bydel og foreninger, og tilskuddordningen har hatt en rolle ved å gi disse nye styrene og komiteene en umiddelbar mulighet til å få satt i gang noen tiltak. Tilskuddordningen har også bidratt direkte med tilskudd for å styrke mange av styrene og komiteene.

I bomiljøene ser man at det er noen grupper som holder seg sammen og ikke har så mye interaksjon med andre grupper. Det Somaliske miljøet er stort og flere personer i denne gruppen har engasjert seg og i samarbeid med bydel søkt om midler til tiltak. Disse har som regel vært tiltak rettet mot barn og familier og hatt en sosial karakter. For satsingenes del har det vært viktig å poengtere at tiltakene skal være inkluderende og ikke begrense seg til en gruppe som allerede har tette bånd seg imellom.

Det er tydelig at der bydelene har tett tilstedeværelse og mange gode relasjoner til beboere har også det vært en lavere terskel for å søke tilskuddsordningen. Noen beboere har gjennom flere år hatt et lokalt engasjement og tett samarbeid med bydelsansatte og disse

har igjen levert mange søknader til tilskuddordningen. Men det har også vært flere personer som har hatt lite med bydelen å gjøre og som ikke har erfaringer fra tilskuddordninger som har søkt. I disse tilfellene har søknadene ofte handlet om å dekke et tydelig behov knyttet til sikkerhet eller veldig nødvendige oppgraderinger. Tilbakemeldinger fra disse søkerne har vært ekstra interessante da de gir en indikasjon på hvordan en tilskuddordning kan fungere som en ny kanal mellom kommune og innbygger.

Tilbakemeldinger om ordningen

Velferdsetaten har opplevd at samtale med beboere som står som ansvarlige søkere ofte dreier seg om de helt nære tingene. Bomiljøet er noe abstrakt som er vanskelig å snakke om hvis det ikke spesifiseres ned til episoder eller hendelser. Man har ofte hatt en forhåpning om en beskrivelse av stemning i bomiljøet mens beboere vil snakke om mer håndfaste ting og hendelser. Velferdsetaten ser også at vi, som representanter for det offentlige, ofte tenker annerledes når det kommer til formål og effekt av tiltaket. Det har kommet mange søknader om støtte til sosiale arrangement der Velferdsetaten har betont det å møtes for å skape felleskap og samhold mens søker har eksempelvis tenkt aktiviteter for barn i fellesferie som en erstatning for at man ikke får dratt noe sted. Nå har ikke dette gjort at man har tenkt annerledes på søknadsprosessen mot en mer utgreiende forklaring av ønskede effektmål og resultatmål i søknadene men heller tatt med oss en bevissthet om at vi kan ha forskjellige formål, men ende opp med den samme effekten.

Vi har fått flere tilbakemeldinger om at rask saksbehandling og tilbakemelding har blitt opplevd som veldig positivt. Å ikke forsterke bildet av kommunen som et stort og tregt byråkrati men kunne gi rask respons og vurdering tror vi har gjort det mer attraktivt å søke, og tilbakemeldingene og antallet søknader fra forskjellige beboere mener vi understøtter dette. At man responderer raskt når noen engasjerer seg kanskje for første gang tror vi kan styrke opplevelsen av at kommunen ser og hører deg, og kan i neste omgang inspirere andre til å prøve seg. Det må også tillegges at nesten $\frac{3}{4}$ av alle søknader har fått tilsagn. De som ikke har fått tilsagn har ikke fått avslag men man har gjennom dialog funnet ut at man ikke er innenfor formålet til denne satsingen og at det heller kan være andre muligheter innen kommunen som man kan henvende seg til.

Tilbakemeldinger om tiltakene

Bydelene med sin tilstedeværelse har vært viktig i oppfølging og gjennomføring for mange av tiltakene beboerne har ønsket seg. De har også observert virkningen av tiltakene der de har jevnlig tilstedeværelse. Tiltakene har som vi ser det effekt på flere nivåer enn kun det tiltenkte formålet.

På det ene nivået ser man effekt av det faktiske tiltaket; eksempelvis økt trygghet, økt samhold, mer tiltalende omgivelser m.m. På det neste nivået kan man se effekten av at det lønner seg å engasjere seg. Vi ser at den første søknaden ofte fører med seg fler søknader fra samme søker(e). Det at man kan få utført noe trigger fantasien om andre ting man kan trenge. På det tredje nivået har ordningen gjort at bydel og Boligbygg har fått ett tydelig fokus på å spørre og undersøke hva beboere sier de trenger i forhold til bomiljøet. Både bydel og Boligbygg har hatt tilstedeværelse i de utvalgte områdene i større eller mindre grad, men satsingen har systematisert de i å ha en dialog med beboere og gå ennå lengre inn i deres virkelighetsbeskrivelse av bomiljøet.

Det er kanskje ikke overraskende at det er hovedsakelig positive tilbakemeldinger på tiltakene som er gjennomført da de som gjerne gir tilbakemelding ofte har hatt en egeninteresse av å få tiltaket i gang, men det har vært observert i noen tilfeller at oppgraderingen eller forbedringen har kommet og skapt forvirring da ikke alle har vært

informert. Det ble for eksempel gitt støtte til nytt låssystem noe som noen beboere ikke hadde fått med seg pga språkproblemer. Alle hadde blitt informert pr post på norsk.

Tiltakene

Tiltakene beboerne ønsket seg er over et bredt spekter. En utfyllende liste finnes tilgjengelig i prosjektportalen til Oslo kommune. Vi har inndelt tiltakene i noen overordnede kategorier for å synliggjøre spredningen og prioriteringene til beboerne.

Under ser du en fordeling pr kategori og antall tiltak 2017-2018:

Sikkerhetstiltak:

Innbefatter lys av mørke områder, låssystemer kamera, utstyr til patruljering med mer, 14 tiltak

Sosiale tiltak:

Tiltak der man gjør ting sammen for å skape samhold og styrke felleskapet. Turer, bakgårdsfester, festival med mer, 29 tiltak

Forskjønnende tiltak:

Blomster og andre pynteartikler, 9 tiltak

Aktivitetsfremmende tiltak:

Trampoliner, fotballag, lekeapparater, mestringsaktiviteter, sysselsettingsaktiviteter for unge m.fl., 27 tiltak

Oppgraderinger:

Nye utemøbler, maling, nye søppelkasser med mer, 9 tiltak

Praktisk utstyr til felles bruk:

Felles pc, spill, Tv, symaskiner med mer, 16 tiltak

Til sammen 104 tiltak spredt på 6 kategoriene. Noen av tiltakene kunne hørt hjemme i flere av kategoriene men det er ikke telt dobbelt i denne sammenhengen.

Bydelene og Velferdsetaten har vært til stede og observert mange av tiltakene enten det er ett evenement eller det er for å inspisere innstillinger. Der det er beboere til stede er tilbakemeldingen at tiltakene oppleves som udelt positive og noe også bydelene bekrefter. En større undersøkelse hadde nok kunne gitt et klarere bilde på hvordan tiltakene oppleves av flere, men man kan se at der det har blitt gjort større oppgraderinger av for eksempel lekeplasser så har aktiviteten økt og området fått nytt liv som følge av det.

Det er grupper i bomiljøet som har søkt om tiltak forbeholdt sin gruppe og der har Velferdsetaten og bydelene gjennom dialog med søkere presisert at tiltakene skal virke inkluderende og ikke forbeholdt visse grupper. Dette har blitt aktualisert når innbyggere med en trosretning vil ha penger til religiøse markeringer.

Erfaringsdeling på tvers av bomiljøer og bydeler

Tilskuddordningen har vært og er, en arena også for erfaringsdeling på tvers av bydeler og områder. Det har blitt avholdt jevnlig samlinger der man har invitert nøkkelpersoner i bydelene og man har vist fram gode eksempler på lokale løsninger. Selv om organiseringen og utfordringene kan være noe forskjellig har man mange felles tema og problemstillinger som det er nyttig å diskutere på tvers, gjerne i forbindelse til konkrete hendelser. Nå er det etablert et eget programområde for satsingen i Prosjektportalen der bydelene kan se

hverandres prioriteringer i satsingen, i tillegg til tiltaksoversikten fra tilskuddsordningen. Det å møtes på tvers har også belyst nye sider ved bomiljøarbeidet og aktualisert nye problemstillinger. En av de nye utfordringene som har kommet fram, og som flere bydeler opplever, er nabokrangel mellom familier, grupper som eskalerer og preger store områder. Dette er en tilleggs dimensjon til utfordringen rus/psykiatri og barnefamilier som viser bare hvor komplekst et bomiljø er. Bomiljøarbeid er på mange måter et eget fag som mangler et eget dedikert fagmiljø. Mange lokale løsninger har vært prøvd andre steder tidligere men det er få arenaer for å dele disse kunnskapene.

Boligbygg Oslo KF sine tiltak

Boligbygg Oslo KF fikk halve potten i 2017 til å gjøre utbedringer i boligmassen og områdene rundt. Første prioritet var oppgradering og forbedringer av utearealer som gir et bedre og triveligere bomiljø spesielt med tanke på barn og unges opplevelse av uteareal. Oppgraderinger av boligmassen har i samme periode skjedd gjennom Boligbyggs egne midler.

Ved oppgraderinger av uteområdene har Boligbygg arrangert åpne møter for beboere med mat og ballonger på stedet for å få innspill. Dette har vært en effektiv måte å engasjere beboere på. Mat og ballonger lokker barn og det å være på stedet gjør at man kan få tak i beboere på vei inn eller ut av boligene sine.

Boligbyggs tiltak har vært en blanding av egendefinerte oppgaver og beboeres ønsker. Deres tiltak er ikke med i tiltaksoversikten over da de ikke har hatt søknadselementet eller det innbyggerinitiativet som tilskuddordningen har hatt. Men Boligbyggs representanter bekrefter det som er nevnt tidligere, at det å komme ut å ha direkte dialog med beboerne om hva de ønsker har belyst behov som tidligere ikke har kommet fram like klart.

Bydelenes øremerkede midler i satsingen

I fjorårets satsing fikk bydelen fordelt ca 12 millioner til ekstra innsats i de utvalgte områdene. Disse midlene gikk stort sett til å forsterke eksisterende innsatts eller videreføre allerede opprettede tiltak.

I årets satsing har bydelene meldt inn behov og fått tildelt midler for å møte disse behovene. De har i tillegg fått aktivitetsmidler som kan brukes blant annet til å fasilitere tilskuddordningen (ved å arrangere allmøter eller bakgårdsfester og på denne måte få fram ønsker å behov). Nytt av året er at bruken av bydelsmidlene prosjekt organiseres for å tydeliggjøre mål og effekt av midlene. Dette skjer under programområdet i Prosjektportalen.

Hva har fungert?

Å spare innbyggere for byråkratiet ved å behandle hurtig, gjøre søknadsprosessen enkel og ha en fleksibel og tilpasset rapportering er tre viktige faktorer som har hjulpet tilskuddordningen. I tillegg har oppsøking og tilstedeværelse vært viktig for å spre informasjon om ordningen.

Satsingen har vært og er, en viktig kanal for erfaringsdeling på tvers av bydeler og områder. Satsingen belyser også at det er grupper som man trenger mer kunnskap om og nye utfordringer som man ikke har vektlagt tidligere.

Vedlegg 2: Oppfølging av midler til booppfølging og styrket rusomsorg 2017

Høsten 2017 ble rapporten, med bakgrunn fra bydelsbesøk gjennomført av EHA og Velferdsetaten til alle bydelene, ferdigstilt. I det følgende presenteres et sterkt forkortet utdrag av rapporten, da EHA ønsket at erfaringene fra rapporten skulle knyttes til Handlingsplan for bedre bomiljø. Bakgrunnen var at EHA mener at kvalitet i oppfølgingstjenester har betydning også for kvaliteten i bomiljøene, og at bomiljø er et «særlig satsingsområde for byrådet»¹⁵

Totalt ble det bevilget 74 millioner til booppfølging og styrket rusomsorg, fordelt på de femten bydelene. Størrelsen varierte fra 1 172 000 til 9 254 000. Det var noe ulikt hvorvidt bydelene kunne dokumentere direkte bruk av midlene til stillinger eller enheter, men alle bydelene informerte om booppfølgingstjenester, eller mangel av sådan, og også noe om bomiljøarbeid i sammenheng med oppfølgingstjenestene. Ikke alle bydeler var bevisste i forkant av møtene om at midlene var overført, hvor de var plassert, eller at de var øremerket. Synliggjøring av dette, samt bevisstgjøring av byrådets booppfølgings- og bomiljøfokus, var nok et viktig resultat av møtene.

Tilbakemeldingene viste at en del av midlene gikk til prosjekter og lønnsmidler til midlertidig ansatte, foruten styrking av tjenestene. Fordelen med prosjektbaserte tiltak er muligheten til å sette i gang med tiltak ved siden av ordinær drift. Ulempen er at prosjekter ofte starter sent ut i året og som regel har korte og uforutsigbare løp med tanke på videreføring.

Midlene ble oppgitt å ha stor betydning for bydelene. For flere bydeler ble midlene fordelt på flere tjenester, og det ble sikret at brukere ikke falt mellom to stoler. Generelt var det høyt fokus på oppfølging av brukere i bolig, og selv om det var omfattende bruk av prosjektstillinger, var det flere bydeler som meldte om opprettelse av faste stillinger, prosjektstillinger som gikk over i faste stillinger, endring av tjenester og intern samhandling, samt styrking av eksisterende tiltak og tjenester grunnet midlene. Midlene demmet også opp for bortfall av andre midler.

Booppfølging

Bydelene opplyste i hovedsak å ha én eller flere booppfølgere, som var organisert under boligkontor, NAV eller psykisk helseteam. Den typiske bruker var en enslig, middelaldrende mann med rusutfordringer, gjerne med diffuse eller udiagnostiserte psykiske lidelser. Et par av bydelene fortalte at de, gjennom tett oppfølging, klarte å ha brukere boende i bydel, framfor å benytte seg av kjøpsplasser, ellers fortalte bydelene at de ofte brukte kjøpsplasser for de vanskeligst bosettbare.

¹⁵ Brev av 25.6.2017 fra Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester.

Bomiljøarbeid

Bydelene fortalte at de hadde fokus på oppfølging av områder og bomiljø, særlig med tanke på at barn og unge skal bo trygt. Forskjellene kunne være store fra bydel til bydel med hensyn til type og omfang av utfordringer, og dermed hvordan bomiljøinnsatsen ble utformet. Et par bydeler beskrev en dreining mot mer bomiljøarbeid kontra individuell booppfølging, og forklarte at behovet var større innen bomiljøarbeid. Med innsats i bomiljøet kom de i kontakt med mange av de dårligste som «ingen får fatt i.» Det var fortsatt prioritert å ha booppfølgingstjenester i bydelene, men en bydel uttalte: «Bomiljøtiltak med base er svært effektivt. Den smarteste måten å drive booppfølging.» Gjennom fast tilstedeværelse og bistand i bomiljøene mente bydelene at brukerne var mer fornøyde i det de fikk løst utfordringer der de bodde. Dette reduserte pågangen til mottak i NAV ble redusert, og friga ressurser.

De fleste bydelene har booppfølging og bomiljøtiltak på dagtid, men ikke kveld og helg. En bydel fortalte at de leide inn vektere i perioder med ekstra uro for å dempe konflikter og utrygghet.

Omfang og utvikling de senere årene

De fleste bydeler fortalte at tjenestene mot brukere i hjemmet generelt var styrket, og at de brukte flere ressurser rettet mot booppfølging og bomiljøarbeid de senere årene. Brukerne ble oppgitt å være stadig dårligere fungerende, flere med sammensatte, og ofte diffuse, psykiske lidelser. En del brukere var udiagnostiserte, men ble antatt å ha personlighetsforstyrrelser, noe som gjorde oppfølging og bosetting i kommunale bomiljø krevende. Samarbeidet internt i bydelene ble stadig mer strukturert, med faste møtepunkter på tvers.

Boligtildeling og tiltak for å ivareta trygghet i utsatte bomiljø

Med gradvis mer vanskeligstilte brukere i kommunale boliger, var det knyttet ekstra utfordringer til fordeling av boliger; hvem bosettes hvor for å unngå uro og utrygghet? Bydelene løste dette dels ved tverrfaglig samarbeid rundt boligtildeling og oppfølging av brukere eller adresser. Enkelte bydeler hadde jevnlig møter med Boligbygg, der enkeltsaker og generelle spørsmål ble tatt opp. Kartlegging av brukere før bosetting, ble fulgt opp med bestilling av booppfølgingstjenester allerede før innflytting.

Bydelene har fokus på barn og barnefamilier i kommunale boliger, og ønsker blant annet å skjerme barn fra aktive rusavhengige eller psykisk ustabile personer, som kan skape uro og utrygghet. Sentrumsbydeler med få innskutte boliger og store, heleide kommunale gårder, har imidlertid mindre mulighet til skjerming. I noen bomiljøer er det også ungdom i kriminelle gjenger som kan skape utrygghet for barn, eller beliggenhet og områder som virker utrygge må forseres for å komme til og fra hjemmet.

Flere bydeler nevner også at en del barnefamilier mangler basale kunnskaper om det å bo, og savner det som tidligere ble kalt hjemkonsulenter eller familieveiledere. Utfordringene kan blant annet være at manglende lufting bruk av boligen kan føre til sopp- og råtedannelse.

Bydelene har opprettet en rekke tiltak for å skape gode og trygge bomiljøer og for å sørge for at brukere får riktige tjenester. Det er blant annet arbeid med: HMS-besøk, gårdsstyrer, oppsøkende arbeid, samarbeid på tvers av bydeler, samarbeid med spesialisthelsetjenesten, samarbeid med frivillige, og arbeid med nye boligmodeller til de mest vanskeligstilte brukergruppene. Boligbygg og bydeler, områdesatsinger og Bomiljøinnsatsing bidrar mye direkte i bomiljøene, og en rekke tiltak for barn spinner blant annet ut fra disse satsingene,

eksempelvis bedre uteoppholdsområder, tilbud om aktiviteter, leksehjelp, barnas gårdsstyre m.m.

Utfordrende brukergrupper med manglende (gode) tilbud

Bydelene fortalte at enkelte brukergrupper krever mye ressurser og samtidig mangler gode tiltak. Dette gjelder «Rusavhengige med psykiske lidelser», som kan ha personlighetsforstyrrelser eller være udiagnostiserte. Disse brukerne kan eller framstår som truende eller farlige, og kan være vanskelig å bosette. «Eldre rusavhengige/unge rusdemente» ble oppgitt å være en økende gruppe uten gode tilbud. «Unge uten bolig, med moderat rusbruk og eventuelt psykisk lidelse», «Flyktninger med somatiske utfordringer i tillegg til traumer/psykiske lidelser» ble oppgitt å være en økende gruppe som «ingen» ville prioritere. De somatiske utfordringene var ikke alltid til stede eller synlige ved bosetting, men krever mye ressurser når de blir oppdaget. Bydeler mente at det var vanskelig å få avklart hvem som har ansvaret for gruppen. «Enslige, mindreårige flyktninger» uten erfaring og kunnskap om å bo, kunne være en stor utfordring i bolig og bomiljø. Den siste gruppen som ble nevnt var «Unge med alvorlige psykiske lidelser», som ble oppgitt å være en økende gruppe det ikke var så stort fokus på eller gode nok tilbud til ennå.

Kompetanse

Bydelene ble spurt om hva slags kompetanse de mente at de hadde behov for når det gjaldt booppfølging, rusomsorg og boligtiltak. Noen av temaene som ble trukket fram var:

- Kartlegging av voldsrisiko
- Kognitiv terapiutdanning
- Utdanning innen booppfølging og bomiljøarbeid på høyskolenivå

Oppsummering

Alle bydelene understreker at midlene i stor grad bidrar til at brukere som ellers ikke hadde hatt klare rettigheter får hjelp til å takle boforholdet og hjelp til å beholde boligen. Midlene bidrar i arbeidet med å bedre bomiljøene i utsatte kommunale gårder, og fungerer forebyggende.

De fleste bydelene oppgir at de vanskelig bosettbare fortsatt er den største utfordringen, og at det er vanskelig å møte nedbyggingen av institusjonsplasser i Velferdsetaten med tilsvarende oppbygging i bydelene.

Tildelingen av midler utover de ordinære budsjettene kan oppleves av bydelene å ha så kort tidshorisont at den strategiske bruken ikke blir tydelig nok, og ressursene kan gå til å kompensere for bortfall av andre midler.

Det er kartlagt flere eksempler på utvikling av modeller og tjenesteinnovasjon der bydeler samarbeider, men ikke i samme grad formidler gode modeller på tvers av hele byen.

Midler som kommer utenom ordinære budsjetter og gjerne er tilgjengelig først når budsjettåret er i gang gir utfordringer når det gjelder å bygge opp og beholde kompetanse, samt å implementere arbeidsmetoder som utvikles i prosjekt i alminnelig drift. Det etterlyses mer langsiktighet.