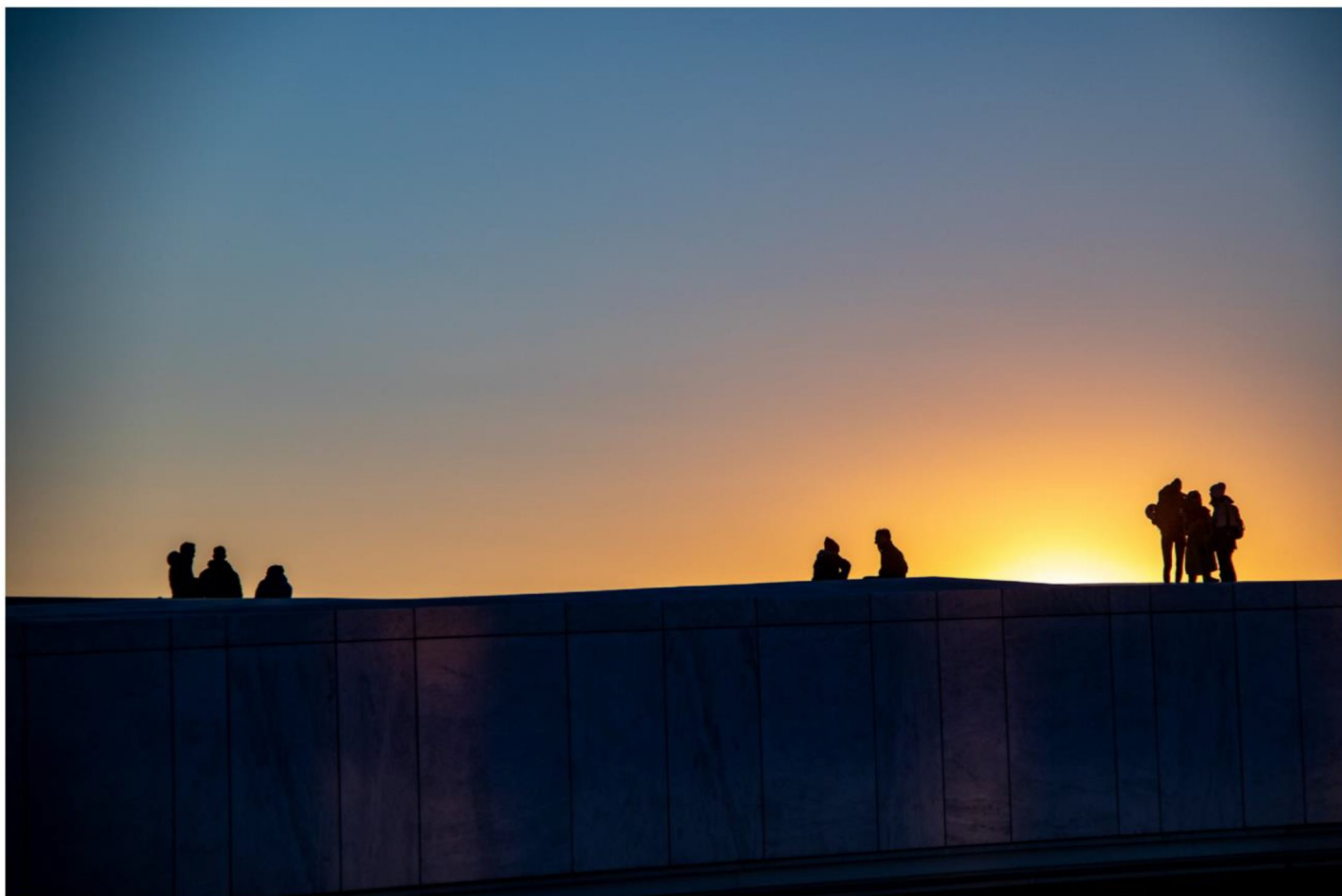




Oslo

Velferdsetaten



Boligsosialt arbeid i Oslo kommune - et kunnskapsgrunnlag

Katja Johannessen
Anders B. Borgersen

Ansvarlige: Katja Johannessen og Anders
Bohlin Borgersen, Velferdsetaten
Foto: Sara Marie Vollset
Design/layout: Velferdsetaten
Publisert: 01.2022

Forord

Dette kunnskapsgrunnlaget for boligsosialt arbeid i Oslo kommune er skrevet på oppdrag fra Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester.

Formålet med oppdraget er å gi en situasjonsbeskrivelse av boligsosialt arbeid i Oslo kommune og mer kunnskap om hele det boligsosiale feltet. Rapporten her inneholder forslag til definisjoner av boligsosialt arbeid og vanskeligstilte på boligmarkedet, som kan brukes i det videre arbeidet. Rapporten inneholder også en gjennomgang av historiske begivenheter på det boligsosiale feltet samt oppdatert kunnskap om boligsosiale utfordringer i kommunen.

Kunnskapsgrunnlaget bygger på empiriske studier i form av intervjuer med ansatte og tidligere ansatte i kommunen. Videre bygger rapporten på eksisterende kunnskap i form av forskningsrapporter, artikler og tallmateriale fra Oslo kommune og SSB.

Det er mange som har bidratt i utarbeidelsen av rapporten. Vi takker alle som har stilt opp til intervjuer, delt av erfaringer og som har levert bidrag til rapporten. Helheten er det likevel vi som er ansvarlige for, og eventuelle feil er våre egne.

Prosjektteamet som har jobbet med rapporten er stort. Admir Vrevic, Eldbjørg Solvoll, Liselotte Flatabø, Marianne Hektoen, Mikal Råheim, Øyvind Sellevold, Snorre Førli og Tone Fostervold har bidratt til utforming av rapporten. Helheten er det prosjektleder Katja Johannessen og Anders B. Borgersen som har stått ansvarlige for.

Oslo 26.01.22

Direktør

Guri Bergo

Prosjektledere

Katja Johannessen
Anders B. Borgersen

Innhold

Sammendrag	7
1 Innledning	9
2 Boligsosialt arbeid som en særskilt del av boligpolitikken?	12
2.1 Sosialpolitikk i en markedsstyrt sektor	12
2.2 Boligsosialt arbeid i Oslo kommune	13
2.3 En «ny» definisjon av boligsosialt arbeid	14
2.4 Samordne operativ og strategisk innsats	16
2.5 Et svakt regulert felt	19
2.6 Oppsummering	21
3 Boligsosialt arbeid – en historisk oversikt	22
3.1 De store linjene	22
3.2 Det er i Oslo de vanskeligstilte bor	28
3.3 En ny epoke	32
3.4 Også de mest vanskeligstilte skal bo	33
3.5 Bystyremelding om boligsosiale virkemidler	34
3.6 Ungbo – en unik jublant	35
3.7 Boligsosialt arbeid i nyere tid	36
4 Boligmarkedet i Oslo	38
4.1 Innbyggertall og boligmasse	38
4.2 Boligprisene i Oslo	38
4.3 Leiemarkedet i Oslo	41
4.4 Hvem eier og hvem leier?	42
4.5 Trangboddhet	44
4.6 Oppsummering	45
5 Hvem er vanskeligstilte på boligmarkedet?	46
5.1 Vanskeligstilte på boligmarkedet – ulike definisjoner	46
5.2 Oppsummering	61
6 Boligøkonomiske virkemidler	63

6.1	Virkemidlene på strategisk og operativt nivå	63
6.2	Ulike virkemidler til ulike situasjoner	64
6.3	Bruken av de økonomiske virkemidlene	68
6.4	Statlig og kommunal bostøtte	70
6.5	Sosialhjelp til boligformål	73
6.6	Kommunale boliger	75
6.7	Øvrige virkemidler	77
6.8	Oppsummering	78
7	Utvikling og innovasjon innen boligsosialt arbeid i Oslo kommune	80
7.1	Hva er innovasjon?	80
7.2	Tjenesteutvikling, prosjektstyrt, toppstyrt eller tilfeldig?	81
7.3	Organisering av innovasjonsarbeid i områdesatsinger og bydeler	81
7.4	BOSin, en arena for spredning og erfaringsdeling av gode og mindre gode initiativ	82
7.5	Innbyggerinvolvering og samskapning: vanskelig, men verdifullt	83
7.6	Oppsummering	83
8	Bomiljø	85
8.1	Hvordan definere bomiljø	85
8.2	Utfordringsbildet – hvorfor er det behov for bomiljøarbeid?	86
8.3	Hvordan få til godt bomiljøarbeid?	87
8.4	Områdesatsing	89
8.5	Oppsummering	90
9	Organisering av det boligsosiale arbeidet	91
9.1	Samhandling som løsning på gjenstridige problemer	91
9.2	Organisering av boligsosialt arbeid i Oslo kommune	93
9.3	Oslo kommune sett med forskjellige «øyne»	95
9.4	Tjenester på det boligsosiale feltet	99
9.5	Oppsummering	106
10	Avsluttende refleksjoner	107
10.1	Oslospesifikke utfordringer	107
10.2	Summen av utfordringer	109
10.3	En bred boligpolitikk vil også hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet	111
	Litteraturliste	113
11.1	Figur- og tabelloversikt	121
12	Vedlegg	123
12.1	Metode	123

12.2	Juridiske føringer og rammeverk	124
12.3	Husbanken.....	131
12.4	VID – vitenskapelige høyskole.....	134
12.5	Kirkens Bymisjon	136
12.6	Leieboerforeningen, LBF	138
12.7	Bergen kommune	140
12.8	Bydel Frogner	143
12.9	Boligbygg Oslo KF.....	146
12.10	Eiendoms- og byfornyelsesetaten, EBY	148
12.11	Plan- og bygningsetaten, PBE	150
12.12	Velferdsetaten.....	152

Sammendrag

Boligsosialt arbeid er et av de mest sammensatte områdene i velferdspolitikken. Selve begrepet og fagområdet er relativt nytt, selv om det har alltid vært personer i Oslo som har hatt behov for offentlig hjelp for å kunne bo. I motsetning til andre velferdsområder er boligsosialt arbeid et lite lovregulert felt som er fordelt på mange aktører. Samarbeid mellom ulike aktører blir derfor ekstra viktig.

Rapporten inneholder et forslag til en ny definisjon av boligsosialt arbeid. Definisjonen tar med seg det strategiske og det operative nivået, i tillegg til bo- og nærmiljøtiltak.

«Boligsosialt arbeid kan deles inn i operative og strategiske oppgaver. De operative oppgavene handler om å gi råd og veiledning og framskaffe egnede boliger og tjenester til den enkelte og om å iverksette bo- og nærmiljøtiltak. De strategiske oppgavene handler mer om å løse boligsosiale utfordringer på samfunnsnivå gjennom systematisk, tverrfaglig og sektorovergripende arbeid, innovasjon og tjenesteutvikling.»

Ved å innlemme både strategisk og operativt nivå i boligsosialt arbeid, er det potensiale for å optimalisere boligsosiale løsninger for kommunen.

Intervjuer og innspill fra ulike aktører viser at organiseringen av det boligsosiale arbeidet i Oslo erfares som komplisert. Feltet er komplekst, og tilbakemeldingene vi har fått i forbindelse med denne rapporten, er at det kan være vanskelig å orientere seg i kommunen når det boligsosiale arbeidet oppleves silobasert og tjenestetilbud kan være ulikt mellom bydeler grunnet den desentraliserte bydelsstrukturen.

Historien viser at Oslo kommune har gått fra å være en generell boligforsyner til å ha en boligsosial politikk rettet mot de som har mest behov. Utviklingen i Oslo er lik den nasjonale utviklingen og henger sammen med liberaliseringen av bolig- og kredittmarkedet på 80-tallet. Sett i lys av definisjonen av boligsosialt arbeid er det mulig å argumentere for at Oslo kommune har gått fra å operere på strategisk nivå, til å operere på et mer operativt nivå. Samtidig ser vi tendenser til at pendelen på vei til å snu. Strategien Nye veier til egen bolig er en indikasjon på det.

Boligmarkedet i Oslo er dyrt sammenlignet med resten av landet, både på leie- og eiersiden. Prisene for å kjøpe bolig er spesielt høye, og Oslo har en høyere andel leietakere enn landsgjennomsnittet. Det er personer med lave inntekter, som i størst grad leier bolig. Befolkningsvekst er mye av årsaken til de høye prisene. For personer med lave inntekter blir det stadig vanskeligere å komme inn på eiermarkedet. Disse personene anses som vanskeligstilte på boligmarkedet.

I rapporten beskrives ulike måter å definere vanskeligstilte på boligmarkedet. Det å finne en definisjon som i best mulig grad kan tallfeste hvem og hvor mange som faktisk er vanskeligstilt på boligmarkedet, er komplisert. Det er flere faktorer som kan trekkes inn, og avhengig av hvilket utgangspunkt som brukes, vil antallet vanskeligstilte på boligmarkedet variere. Vi har sett på to definisjoner i rapporten og viser hvorfor vi mener at den nasjonalt brukte definisjonen ikke er presis nok. Vi vil anbefale en definisjon basert på Monkerud m.fl. (2018), som inkluderer forhold vi mener vil treffe bedre og antakelig også gi høyere tall for Oslo. Oslo har allerede en langt høyere andel vanskeligstilte enn landet for øvrig, differansen vil vise seg enda større når blant annet prisnivået på leiemarkedet også trekkes inn.

Det dyre og markedsrettede boligmarkedet medfører et økt behov for boligsosiale virkemidler. Det finnes flere virkemidler, men det er ikke alltid at disse treffer på en hensiktsmessig måte. Eksempelvis vil husstander som tjener for mye til å få bostøtte og for lite til å få startlån, kunne ha utfordringer med å betjene de høye husleieprisene vi har i Oslo. I tillegg medfører økende behovsprøving at nåløyet for å motta boligsosiale virkemidler har blitt trangere. Det er knapphet på kommunale boliger, noe som betyr at det er de aller mest vanskeligstilte på boligmarkedet som får tilbud om kommunale boliger. Husstander som fyller vilkårene, men ikke er av de mest vanskeligstilte, vil få avslag på kommunal bolig på grunn av lange ventelister. Behovsprøvingen og behovet for gjennomstrømning i kommunale boliger, fører til bomiljø med lavere bostabilitet og fortetting av personer med mange utfordringer. Dette kan igjen føre til dårlige bomiljø med mye uro og utrygghet, som igjen skaper behov for bomiljøarbeid.

1 Innledning

Boligsosialt arbeid er et relativt nytt begrep. Går vi tilbake i historien ser vi at boligsosialt arbeid slik vi kjenner det i dag, oppsto det en gang tidlig på 2000-tallet. I praksis eksisterte boligsosialt arbeid lenge før år 2000, men da mer gjennom boligforsyning, økte boligkvaliteter og fordeling av boliger. Med introduksjonen av boligsosialt arbeid som eget begrep, ble også boligen for alvor en del av velferdspolitikken. Boligsosialt arbeid omtales som et av de mest sammensatte områdene i velferdspolitikken.¹ Som vi skal vise senere spenner boligsosialt arbeid i Oslo kommune helt fra førstelinja i bydelene og over en rekke etater og foretak, til flere byrådsavdelinger. Det store spennet fordrer samarbeid mellom aktører horisontalt og vertikalt, samt mellom mange fagdisipliner. Definisjonen av boligsosialt arbeid er svært vid, og medfører at det kan være utfordrende å avgrense hva som faller innenfor boligsosialt arbeid og hva som faller utenfor.

Viktigheten av boligsosialt arbeid har økt parallelt med at Oslo har ekspandert og blitt det største pressområdet i Norge. På fem år, fra 2015 til 2020, økte Oslos befolkning med nesten 50 000 innbyggere.² Det tilsvarer hele befolkningen i Bydel Alna. Økt urbanisering er en global megatrend, og er derfor ikke noe unikt for Norge og Oslo. Det er likevel interessant å se på hva det innebærer for det boligsosiale feltet i Oslo at byen vokser slik den gjør.

Urbanisering og befolkningsvekst gir særegne utfordringer for storbyer. Kombinasjonen av et svært presset boligmarked med høye eie- og leiepriser, og en befolkningssammensetning som er preget av en særlig høy andel av grupper som er mer utsatt enn andre, gjør situasjonen for Oslo ekstra krevende. Brattbakk m.fl. (2017) har på oppdrag fra Kommunesektorens organisasjon og utviklingspartner (heretter kalt KS) sett på boligsosiale utfordringer for de fem største byene i Norge. Blant deres funn er det noen som er interessante for Oslo:

- Boligsosiale forhold er ekstra utfordrende for storbyene, og har nær sammenheng med kombinasjonen av høy andel utsatte grupper og et presset boligmarked.
- Det er uheldige konsekvenser av bokonsentrasjon i visse deler av byene, særlig for barn og unges oppvekst og framtidige livssjanser.
- Betydelig intern sosial ulikhet. Den tette sammenhengen mellom sosial ulikhet og helse gjør at storbyene har særskilte helseutfordringer.

Boligsosiale forhold spiller inn på flere velferdsområder, og det er derfor viktig med en samlet innsats på det boligsosiale feltet for å bedre velferden mer generelt. Et utviklingstrekk i senere tid er at innholdet i den nasjonale boligsosiale politikken medfører at kommunene får større og mer sammensatte oppgaver (Solstad 2021). Tankegodset som har fulgt HVPU-reformen³ og ideen om normalisering av boligsituasjonen for ulike vanskeligstilte grupper, stiller krav til

¹ Grødem 2014

² <https://www.oslo.kommune.no/statistikk/befolkning/folkemengde-og-endringer/#gref> lest 13.12.21

³ HVPU står for Helsevernet for psykisk utviklingshemmede. HVPU-reformen ble startet i 1991, se mer på: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/1998-1999/dok8-199899-062/?lvl=0>, lest 6.1.2022

kommunenes boligsosiale kompetanse. Færre institusjonsplasser og kortere behandlingstid i spesialisthelsetjenesten fordrer en differensiert boligmasse og gode tjenester i kommunene.

Oslo kommune har per i dag ingen egen boligsosial strategi eller plandokument. Noen mål for det boligsosiale feltet er inkorporert i byrådserklæringen, men de sterkeste føringene for boligsosialt arbeid i Oslo kommune finner vi i en bystyremelding fra 2008.⁴ Utover disse finnes det lite samlet kunnskap om boligsosialt arbeid i Oslo kommune. Dette kunnskapsgrunnlaget skal bidra til å sammenstille ny og gammel kunnskap om boligsosialt arbeid i kommunen. Her defineres blant annet hva boligsosialt arbeid skal være i Oslo kommune, og hvem de vanskeligstilte på boligmarkedet er. Kunnskapen i denne rapporten er Oslospesifikk, og skiller seg i så måte fra forskningsrapporter som oppsummerer kunnskap på det boligsosiale feltet.

Kunnskapsgrunnlag for boligsosialt arbeid er skrevet på bakgrunn av et oppdrag fra Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester til Velferdsetaten. Rapporten er utarbeidet av seksjon for bolig og tilskudd i avdeling for bolig og analyse. Til å løse oppdraget har vi innhentet bistand fra mange aktører på det boligsosiale feltet i Oslo kommune. I tillegg har vi snakket med forskere og ideelle organisasjoner. Oppdragsbrevet fastslo at kunnskapsgrunnlaget skulle inneholde følgende:

- Definisjoner av boligsosialt arbeid, vanskeligstilte på boligmarkedet og andre viktige begreper. Velferdsetaten kan vurdere eksisterende definisjoner og gjenbruke disse.
- En kort historisk oppsummering av det boligsosiale arbeidet i Oslo kommune.
- En tematisert oversikt over utfordringsbildet innenfor boligsosialt arbeid, med gode eksempler på løsning av utfordringene.

Punktene over har vært retningsgivende for arbeid og innhold i rapporten. Samtidig er boligsosialt arbeid et komplekst felt, og for å vise bredden og utfordringene i det boligsosiale feltet i Oslo kommune, har vi inkludert andre temaer i tillegg til de ovennevnte.

Rapporten er bygd opp slik at kapittel 1 angir bakgrunnen for hvorfor det er viktig at Oslo kommune har et kunnskapsgrunnlag om boligsosialt arbeid. Kapitlet gir en kort innføring i bakgrunnen til det boligsosiale feltet i Oslo kommune. Deretter gir kapittel 2–5 et innblikk i de overordnede definisjonene, rammene og det boligsosiale feltets historikk. De tre neste kapitlene, 6–8 ser på konkrete boligsosiale utfordringer, før rapportene avsluttes med et kapittel om organiseringen av boligsosialt arbeid i kommunen. Til slutt trekker vi sammen trådene fra de viktigste funn, løfter blikket og ser på det helhetlige boligsosiale arbeidet i kommunen.

Alle kapitlene er bygget opp slik at metode for datainnsamling og kildevalg for det aktuelle kapitlet, er beskrevet innledningsvis. I tillegg har vi skrevet mer utførlig om metodene brukt i kunnskapsgrunnlaget i vedlegg 11.1. Hvert kapittel avsluttes med et lite sammendrag som trekker frem de viktigste funnene.

⁴ Bystyremelding 2008. Byrådssak 50/08

Av hensyn til rapportens lengde har vi utelatt noen viktige problemstillinger som er utførlig beskrevet i andre rapporter fra Velferdsetaten. Det gjelder spesielt en grundig beskrivelse av kommunale boliger som et svært behovsprøvd boligsosialt virkemiddel og de utfordringer som følger med det. I tillegg har vi valgt å ikke gå i dybden på de utfordringer som er knyttet til gode boligløsninger for langtidsbostedsløse med sammensatte utfordringer, som i mange tilfeller utgjør noe av det mest utfordrende i boligsosialt arbeid. Vi har heller ikke gått i dybden på geografiske forskjeller innad i Oslo kommune.

2 Boligsosialt arbeid som en særskilt del av boligpolitikken?

Begrepet boligsosialt arbeid har vært gjenstand for mye diskusjon og det er ulike meninger om dets innhold. Vi har derfor valgt å gjøre en grundigere gjennomgang av begrepet siden vi mener det er et behov for å rydde i hva boligsosialt arbeid har vært og skal være. En tydelig definisjon med tilhørende ansvarsområder vil gi et bedre utgangspunkt for å jobbe systematisk med feltet.

Utgangspunktet for kapitlet har vært et spørsmål om det i det hele tatt er et poeng at boligsosialt arbeid betegnes som et eget felt, eller om det er et begrep skapt av byråkrater som trenger en sekkebetegnelse for alt som har med bolig å gjøre. For å svare på dette går vi inn i definisjonen av boligsosialt arbeid og ser litt nærmere på hvilke faktorer ulike definisjoner tar inn. For å sette begrepet «boligsosialt arbeid» inn i en større kontekst tar vi inn noen historiske utviklingstrekk som har bidratt til feltet boligsosialt arbeid slik vi kjenner det i dag. Kapitlet ser videre på grenseoppgangen mellom tradisjonelt sosialt arbeid og boligsosialt arbeid. Til slutt tar vi til orde for at et mer bevisst forhold til de ulike delene av boligsosialt arbeid kan løfte arbeidet med vanskeligstilte på boligmarkedet i Oslo kommune. I det ligger også en diskusjon av den forholdsvis vage lovgivningen på dette feltet.

Kapitlet bygger på dokumentstudier av foreliggende offentlige dokumenter samt forskning og utredning på det boligsosiale feltet. I tillegg har vi gjennomført samtaler med to forskere på feltet.

2.1 Sosialpolitikk i en markedsstyrt sektor

Norge er på mange måter et boligpolitisk annerledesland. En sterkt markeds- og eierorientert boligpolitikk gjør at vi skiller oss fra sammenlignbare land.⁵ Den generelle boligpolitikken i Norge er i all hovedsak frakoblet de velferdsprinsippene som ellers er førende i velferdsstaten.

Boligmarkedet er liberalistisk og styres etter markedsprinsipper. Det er opp til den enkelte innbygger å skaffe seg bolig på det åpne markedet. Boligbygging gjøres av private aktører som bygger de boligene de mener markedet trenger, og selger boligene til hvem de vil, gjerne med så høy fortjeneste som mulig⁶. Fokuset i boligpolitikken handler i stor grad om å stimulere til et velfungerende boligmarked, og det er et uttalt mål at flest mulig skal eie sin egen bolig. Dette gjelder også vanskeligstilte på boligmarkedet.⁷ Satsningen på boligeie har gitt mange mulighet til å delta i en stor velstandsutvikling på grunn av økte boligpriser og gode subsidieordninger for boligeiere. For de som ikke har hatt mulighet til å eie, har terskelen for å bli boligeier blitt stadig høyere.⁸ Den ellers vellykkede boligpolitikken har en sosial bakside, og boligmarkedet er i dag en betydelig kilde til ulikhet i befolkningen.⁹

⁵ Sørvoll og Aarland 2021

⁶ Nordahl 2012

⁷ Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020

⁸ Se bla. Gitmark 2021

⁹ Hansen og Solstad 2021

Enkelte samfunnsutfordringer kan ikke markedet løse alene, og disse krever offentlig tilrettelegging.¹⁰ Den offentlige tilretteleggingen på boligmarkedet er det som tradisjonelt refereres til som sosial boligpolitikk. Arbeidet som gjøres innenfor den sosiale boligpolitikken, og som utføres i kommunene, kalles for «boligsosialt arbeid». Den sosiale boligpolitikken handler i dag om å støtte individer som ikke klarer seg på markedet. For å hjelpe dem finnes en rekke boligsosiale virkemidler. Virkemidlene er selektive, hvilket betyr at de primært rettes mot vanskeligstilte som ikke greier seg på boligmarkedet med egne ressurser.¹¹ Målet er at også de skal klare seg på det ordinære boligmarkedet. Her skiller Norge seg fra sammenlignbare land, som i mye større grad har sosiale leieboliger rettet mot vanskeligstilte.¹² I Norge har vi en liten og svært marginal kommunal boligsektor, som det i stor grad er opp til kommunene å etablere og forvalte. I Oslo kommune drives også den kommunale boligsektoren etter markedsprinsipper, og økonomisk støtte gis til de leietakere som ikke kan betale gjengs leie.¹³ Det er husstanden og ikke boligen som subsidieres. Det er mange grunner til at det er slik, noe vi ikke skal komme inn på her. Men sammenlignet med land som ellers er nokså like oss, er det interessant at de økonomiske virkemidlene i all hovedsak brukes til å støtte individet og ikke boligen. Som vi skriver i kapittel 3, har det ikke alltid vært slik. Tidligere har den sosiale boligpolitikken i stor grad vært et spørsmål om boligforsyning og gode boligkvaliteter for alle, mens den i dag altså primært handler om å hjelpe husstander som ikke klarer markedsbetingelsene. Det er denne dreiningen, fra allmenne virkemidler for folk flest til selektive ordninger for noen få vanskeligstilte, Sørvoll (2011) har beskrevet som den «boligsosiale vendingen» i norsk boligpolitikk.

2.2 Boligsosialt arbeid i Oslo kommune

Viktige mål i Byrådsplattformen er at Oslo skal være en mangfoldig by med små forskjeller og sterke felleskap. Barn skal ha trygge oppvekstvilkår i gode og trygge nabolag.¹⁴ Med et boligmarked som skaper ulikhet, og med tidenes høyeste boligpriser har boligsosialt arbeid fått, og får, en svært viktig betydning. Nåløyet for å komme inn på boligmarkedet har aldri vært mindre. Sykepleierindeksen viser at til og med for de som tradisjonelt ikke har vært ansett som vanskeligstilte på boligmarkedet, er boligeie i ferd med å bli utilgjengelig.¹⁵ Leiemarkedet er lite, og vi vet at diskriminering forekommer.¹⁶ Parallelt med høye boligpriser fortsetter også trenden med kortere behandlingstid innenfor helsevesenet. Flere reformer innenfor helsesektoren, blant annet Samhandlingsreformen, fordrer tettere samarbeid mellom spesialisthelsetjenesten og kommunen. Målet er færre døgn på sykehus og behandlingsinstitusjoner. Med det legges et

¹⁰ Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020

¹¹ Sørvoll 2018

¹² Sørvoll og Aarland 2021

¹³ Gjengs leie kan kort defineres som det leienivået som er etablert på stedet, ved leie av liknende husrom på liknende avtalevilkår. Gjengs leie må forstås som en forsinket speiling av utviklingen i markedsleien.

<http://boligbygg.reeltime.no/gjengsleie> lest 08.11.21

¹⁴ Byrådserklæring 2019-2023

¹⁵ Lund 2018

¹⁶ Røed Larsen og Sommervold 2011

større ansvar for rehabilitering etter behandling, på kommunene.¹⁷ I tillegg til statlige føringer på feltet, har Oslo kommune iverksatt et eget arbeid der målet er at personer med rusproblemer skal motta tjenester i egen bolig framfor på institusjoner.¹⁸

Figur 1: illustrasjon av nåløyet for å komme inn på boligmarkedet



I Oslo kommune gjøres det allerede mye godt boligsosialt arbeid. Det er mange aktører som jobber boligsosialt på ulike nivåer i kommunen. Det som har manglet, og som vi håper at dette kunnskapsgrunnlaget kan bidra til, er en tydeligere holdning til hva som faller innenfor og utenfor det boligsosiale feltet. I det følgende skal vi se nærmere på definisjonen av boligsosialt arbeid, og foreslå en definisjon som vi mener bør legges til grunn for boligsosialt arbeid i Oslo kommune.

2.3 En «ny» definisjon av boligsosialt arbeid

Boligsosialt arbeid er på sitt beste når det sørger for at det blir færre vanskeligstilte på boligmarkedet. Men fordi boligmarkedet stadig blir mer krevende å komme inn på, vil noen falle utenfor. For disse er det viktig at det finnes virkemidler som hjelper dem der de er. I arbeidet med å finne eller lage en definisjon av boligsosialt arbeid som er tilpasset Oslo kommunes utfordringer, har vi vært opptatt av at definisjonen skal romme både det langsiktige arbeidet med å tilrettelegge for at færre blir vanskeligstilte, og arbeidet som gjøres med de som allerede er vanskeligstilte på boligmarkedet.

¹⁷ Hansen 2021

¹⁸ Bystyresak 350/18

Definisjonen vi mener skal benyttes i Oslo kommune er hentet fra studieplanen til en videreutdanning i Boligsosialt arbeid ved VID vitenskapelige høyskole (heretter kalt VID).¹⁹ Videreutdanningen i Boligsosialt arbeid tilbys ved Fakultet for sosialfag, og kobler på en god måte det sosialfaglige perspektivet med boligpolitikk. Dette speiles også i definisjonen, noe vi mener er av stor betydning fordi det innebærer en viss forståelse for det forebyggende aspektet som kan og bør ligge i boligsosialt arbeid. Definisjonen er som følger:

«Boligsosialt arbeid kan deles inn i operative og strategiske oppgaver. De operative oppgavene handler om å gi råd og veiledning og framskaffe egnede boliger og tjenester til den enkelte og om å iverksette bo- og nærmiljøtiltak. De strategiske oppgavene handler mer om å løse boligsosiale utfordringer på samfunnsnivå gjennom systematisk, tverrfaglig og sektorovergripende arbeid, innovasjon og tjenesteutvikling.»

Definisjonen skiller seg ikke mye fra den som for eksempel er brukt i Bolig for velferd, men tar inn arbeid med bo- og nærmiljø som en operativ oppgave i tillegg til de oppgavene som vanligvis forbindes med boligsosialt arbeid.²⁰ Ved å inkludere arbeid med bo- og nærmiljø legger definisjonen seg tettere til fagdisiplinen Sosialt arbeid, noe vi mener er en styrke ved denne definisjonen. Videre går definisjonen systematisk til verks i å beskrive de strategiske oppgavene. Her fremheves det at de strategiske oppgavene handler om å løse boligsosiale utfordringer på samfunnsnivå, og at dette må gjøres på en systematisk måte gjennom tverrfaglig og sektorovergripende arbeid. Innovasjon og tjenesteutvikling fremheves som viktig for å løse boligsosiale utfordringer på samfunnsnivå, og er noe som er gjenkjennbart i Oslo kommunes arbeid med boligsosiale utfordringer. Riktig innsats tidlig i prosesser vil kunne virke forebyggende.

Velferdsetaten anbefaler at definisjonen over legges til grunn for boligsosialt arbeid i Oslo kommune. Det vil gi retning til, og øke forståelsen av hvilke oppgaver som faktisk ligger i boligsosialt arbeid. Gjennom denne definisjonen blir det også tydelig at styrken på det boligsosiale feltet nettopp er at det er sektorovergripende og krever innsats på kort og lang sikt *samtidig*.

¹⁹ <https://www.vid.no/site/assets/files/26109/studieplan-for-videreutdanning-i-boligsosialt-arbeid-vid.pdf?2qega4> lest 26.10.21

²⁰ Boligsosialt arbeid handler både om å skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet og styrke den enkeltes mulighet til å mestre boforholdet. Arbeidet kan deles inn i operative og strategiske oppgaver. De operative oppgavene handler om å gi råd og veiledning, og skaffe egnede boliger, tildele økonomisk støtte, iverksette bo- og nærmiljøtiltak, og å gi oppfølging og tjenester i hjemmet.

De strategiske oppgavene handler om å sette langsiktige mål, utvikle tiltak og virkemidler for å nå disse målene, sette av økonomiske og faglige ressurser til arbeidet, og avgjøre hvor og av hvem de ulike operative oppgavene skal løses. Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020).

2.4 Samordne operativ og strategisk innsats

I definisjonene fra VID og fra Bolig for velferd skilles boligsosialt arbeid på *operativt* og *strategisk* nivå. Begge deler er like viktige for å nå et mål om at alle skal ha mulighet til å bo godt og trygt. Et annet nyttig skille er mellom boligsosialt arbeid på kort sikt (direkte hjelp til individer som har utfordringer på boligmarkedet) og boligsosialt arbeid på lang sikt (langsiktige mål, utvikling av tiltak og sette av ressurser til å nå mål). Hansen og Guttu (2000:22) skiller mellom kort og lang sikt i den generelle boligpolitikken:

«Boligpolitikken kan deles i en kortsiktig og en langsiktig oppgave. Den kortsiktige oppgaven er å sørge for en rimelig/rettferdig fordeling av de til enhver tid tilgjengelige husrom. Den langsiktige oppgaven er å sørge for et bedre tilbud av boliger.»

Kompleksiteten øker betraktelig når man både skal jobbe på kort og lang sikt på samme tid. I tillegg er det boligsosiale feltet et felt som involverer mange aktører. Gjennom strategien Bolig for velferd ble dette tydeliggjort. Strategien var undertegnet av fem departementer og alle disse, i tillegg til underliggende direktorater og andre samarbeidspartnere, skulle jobbe sammen for å løse de boligsosiale utfordringene.²¹ Kompleksiteten i boligsosialt arbeid fremheves også av Grødem (2014:13) som hevder at «boligsosialt arbeid (...) er et av de mest sammensatte områdene i velferdspolitikken». Hun begrunner det blant annet med at «godt boligsosialt arbeid krever samarbeid mellom aktører som vanligvis ikke samarbeider, både vertikalt (innen kommunen/staten) og horisontalt (mellom kommune og staten)» (ibid). Tankegodset i Bolig for velferd handler om å løfte det boligsosiale arbeidet i stat, kommune og hos samarbeidspartnere. Godt boligsosialt arbeid får positive konsekvenser for måloppnåelse innen andre velferdsområder. Men for å få til godt boligsosialt arbeid, må arbeidet innen de ulike velferdsfelt koordineres, og helhetlig innsats fra det offentlige ble derfor et eget mål i strategien.²²

En kritikk av begrepet boligsosialt arbeid kan være at begrepet er så vidt at det ikke fungerer i praksis. Koblingen mellom det strategiske og langsiktige arbeidet (skaffe boliger, samordne byråkratiet, planlegge og sette av midler) og det operative, mer kortsiktige arbeidet (praktisk bistand i hjemmet, økonomiske ytelser, råd og veiledning), kan være utfordrende å se under ett. Det kan argumenteres for at begrepet blir så stort at det mister sin makt. De ulike nivåene i boligsosialt arbeid samt en vag lovgiving på feltet, har også medført at det innenfor boligsosialt arbeid har vært utfordrende å plassere ansvar. Som beskrevet over var Bolig for velferd signert av fem departementer, selv om hovedansvaret for boligpolitikken lå og fortsatt ligger i Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

I 2020 lanserte Kommunal- og moderniseringsdepartementet en ny nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken. Her videreføres mye av arbeidet som ble gjort i den forrige strategien, men denne gangen er strategien kun undertegnet av ett departement. Selv om den nye strategien i større grad bruker boligsosial politikk som begrep i stedet for boligsosialt arbeid, er

²¹ Bolig for velferd 2014

²² Bolig for velferd 2014 s. 10

nedslagsfeltet like stort. I strategien kobler departementet den boligsosiale politikken enda tettere til FNs bærekraftsmål. Med det tydeliggjøres hvordan boligpolitikken skal bidra til å oppnå mål på andre velferdsområder, som å «utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringer».²³

I arbeidet med dette kunnskapsgrunnlaget har det blitt tydelig at boligsosialt arbeid som begrep gaper over store områder innenfor bolig- og sosialpolitikk. Fordi begrepet har en strategisk og en operativ side, er det mulig å argumentere for at begrepet kunne vært delt i to. Vi mener likevel at det fortsatt er hensiktsmessig å bruke «boligsosialt arbeid» som et samlebegrep. Grunnen til dette er at det forebyggende perspektivet er like viktig som det å hjelpe husstander som allerede er vanskeligstilte. Det er imidlertid viktig å tydeliggjøre hva som er operativt boligsosialt arbeid og hva som er strategisk boligsosialt arbeid. Kim Astrup ved OsloMet har utviklet en figur som kan fungere som en illustrasjon på sammenhengen mellom de to nivåene i definisjonen av boligsosialt arbeid.

Figur 2: sammenhengen mellom strategisk og operativt nivå i boligsosialt arbeid



Figuren viser hvordan det boligsosiale feltet kan deles inn i en etterspørselsside (vanskeligstilte på boligmarkedet trenger hjelp for å kunne bo) og en tilbudsside (boligmarkedet). Pilene viser at dersom man gjør noe med etterspørselssiden, for eksempel gir penger til noen som ikke har råd til bolig, så vil det på sikt påvirke tilbudssiden. Etterspørselen øker og tilbudssiden reagerer, om enn etter en tid, og bygger flere boliger. Den stiplede pilen som går fra boligmarked til vanskeligstilte illustrerer at inngripen på tilbudssiden (boligmarkedet) vil kunne ha en effekt på vanskeligstilte. Et eksempel er at få boliger i et marked med en gitt etterspørsel, vil gi høyere boligpriser og flere vil kunne kategoriseres som vanskeligstilte. Dette er en svært forenklet

²³ Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020:5

forklaring på kompliserte problemstillinger, men det viser et viktig poeng, nemlig at de ulike delene i modellen henger sammen.

En følge av den boligsosiale vendingen, er at man innenfor den sosiale boligpolitikken og boligsosialt arbeid i særdeleshet, har fokusert primært på venstresiden i denne figuren.²⁴ På kort sikt handler riktignok også boligsosialt arbeid i stor grad om etterspørselssiden i boligmarkedet, og med det hvordan vi skal bistå vanskeligstilte i å skaffe og beholde bolig. I et forebyggende perspektiv er det likevel et poeng å inkludere tilbudssiden i boligsosialt arbeid. Utfordringen med å skulle inkludere langsiktige mål i boligsosialt arbeid, er at det blir vanskelig å skille disse fra den generelle boligpolitikken. Grenseoppgangen mellom boligsosial politikk, boligsosialt arbeid og den generelle boligpolitikken er noe av kjernen i utfordringen med å definere boligsosialt arbeid. En grunn til at dette er og blir en stor utfordring innenfor det boligsosiale feltet, er selvmotsigelsen som har ligget der helt fra prisreguleringene av borettslagsboliger opphørte på 1980-tallet. Selvmotsigelsen ligger i å skulle fusjonere et rent liberalistisk boligmarked med velferdsstatlige prinsipper. Det kan tidvis fremstå som en umulig oppgave. Så lenge hele boligmarkedet er styrt etter markedsprinsipper, er det boligsosiale arbeidet i beste fall en kompenserende faktor.

I kapittel 9, se også vedleggene 11.3–11.12, har ulike aktører uttalt seg om organiseringen av det boligsosiale feltet i Oslo kommune. Flere aktører peker på at det er mye å hente på å inkludere tilbudssiden (høyre del av figuren) når vi skal jobbe med boligsosiale problemstillinger. Poenget er at hvem som er vanskeligstilte på boligmarkedet og hvordan disse skal hjelpes, henger tett sammen med boligmarkedet generelt. Utfordringer på strukturnivå (boligmarkedet) kan ikke bare løses ved å hjelpe på individnivå, via selektive virkemidler til vanskeligstilte. Det er bruk for både operativ og strategisk innsats for å klare fremtidens utfordringer.

For Oslo kommune stiller nye og gamle utfordringer krav til en god og overordnet målstyring på det boligsosiale feltet. Forskjellige aktører, med delvis ulike resultatmål, må nødvendigvis dra i samme retning. Når mange har ansvar for hver sin bit, er det viktig at aktørene måles på det de oppnår i fellesskap. La det være sagt: Oslo kommune gjør allerede en stor jobb med boligsosialt arbeid. Antall og andel bostedsløse i Oslo har sunket gjennom flere år.²⁵ Og bydelene bosetter personer med stadig større utfordringer, samtidig som de jobber med å utbedre belastede bomiljøer.

Antall vanskeligstilte og deres muligheter til å finne gode og trygge boliger, handler ikke bare om selektive ordninger for denne spesifikke gruppa, det handler også om valg som tas på tilbudssiden i boligmarkedet. Et viktig poeng her er ikke å miste det allmenne, forebyggende perspektivet i boligsosialt arbeid. Det er uheldig hvis den boligsosiale politikken blir så smal at den mister «boligdelen» og primært blir sosialpolitikk for en relativt liten gruppe vanskeligstilte.

²⁴ Sørvoll 2011

²⁵ Dyb og Zeiner 2021

2.5 Et svakt regulert felt

Lovregulering er det sterkeste virkemiddelet staten kan ta i bruk for å sikre ønsket måloppnåelse på et felt. Det utløser en rettslig plikt til å utføre lovpålagte oppgaver. Så lenge en lovpålagt oppgave er tydelig beskrevet i lov, forventes det at oppgaven blir utført. Innenfor det boligsosiale feltet er det kommunene som i første rekke har ansvaret for å utføre boligsosialt arbeid og oppgavene knyttet til dette.

Sosialtjenesteloven, helse- og omsorgstjenesteloven, plan- og bygningsloven og folkehelseloven regulerer det boligsosiale arbeidet som gjøres i kommunene. I tillegg kommer en rekke andre statlige og kommunale regelverk. Den konkrete ordlyden i deler av dette lovverket er vag og lite forpliktende. For eksempel finnes det ikke en kommunal plikt til å skaffe varige botilbud for vanskeligstilte på boligmarkedet. Det er bare formulert som et «medvirkningsansvar», hvor kommunen skal «medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet», jf. sosialtjenesteloven § 15. Medvirkningsansvaret er også hjemlet i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7, hvor kommunen skal medvirke til å skaffe bolig til den som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet. Dette gjelder blant annet boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det grunnet alder, funksjonshemming eller annet. At medvirkningsansvaret er delt på to lover, bidrar til at det er uklart hvor i kommunen ansvaret ligger, og dermed blir det vanskeligere for den enkelte å få hjelp. Videre er oppgaver og tjenester som for eksempel booppfølging heller ikke tydelig hjemlet i lovverket. Det uklare rettslige innholdet i medvirkningsansvaret og tjenestene kan i verste fall føre til forskjellsbehandling.

Fragmenteringen av lovverket samt den til dels utydelige lovreguleringen, betyr at lovforankringen på det boligsosiale området er svakere enn på andre velferdsområder som for eksempel helse, utdanning og arbeid. Dette er problematisk all den tid bolig anses som en velferdspilar på linje med de andre tre som nevnes her. Alternativet til dagens fragmenterte lovgiving hadde vært at boligsosialt arbeid var samlet og regulert i én lov. Da ville oppgavene og tjenestene i større grad være lovfestet, noe som kunne bidratt til å styrke det boligsosiale arbeidet og gjøre det mindre vagt. En tydeligere lovgivning ville tydeliggjort rammene og konkretisert hva boligsosialt arbeid handler om.

2.5.1 En styrkning av boligsosialt arbeid på strategisk nivå

I den nye strategien for det boligsosiale feltet kommer Kommunal- og moderniseringsdepartementet med et forslag til en ny boligsosial lov. Lovforslaget var på høring i begynnelsen av 2021. Ifølge høringsnotatet er formålet å få en høyere måloppnåelse i det boligsosiale arbeidet, og bedre og mer likeverdige tjenester for brukerne. Forslaget tar sikte på å klargjøre og presisere de pliktene som kommunene har i dag gjennom medvirkningsansvaret. Kommunens ansvar for boligsosial planlegging, og visse krav til saksbehandling og klageadgang skjerpes. Men lovforslaget gir ikke individuell rett til bolig. Det presiseres imidlertid at kommunen plikter å gi individuelt tilpasset hjelp til de som er vanskeligstilte på boligmarkedet.

I lovforslaget kan man kjenne igjen det strategiske og det operative nivået i boligsosialt arbeid. Slik loven er foreslått, styrkes lovgivningen på det strategiske nivået av det boligsosiale feltet, mens lovverket på det operative nivå ikke endres nevneverdig. I forslag til ny boligsosial lov § 4 revideres til dels kommunens oppgaver knyttet til organisering og planlegging for å sikre at kommunen oppfyller sitt ansvar overfor vanskeligstilte på boligmarkedet. Bestemmelsen tydeliggjør kommunens organisatoriske ansvar og skjerper planleggingsansvaret som følger av folkehelseloven og plan- og bygningsloven § 11-1. Etter den nye bestemmelsen er det ment at boligbehovet for vanskeligstilte på boligmarkedet skal inngå som tema i kommunal planstrategi, noe det ikke er gjort før. Etter bestemmelsen er det også tydeligere forankret og forventet at kommunen skal fastsette overordnede mål og strategier for det boligsosiale arbeidet i kommuneplanen. Det er grunn til å håpe at denne skjerpingen vil bidra til å heve det strategiske nivået på det boligsosiale arbeidet i kommunen.

Velferdsetaten har avgitt hørings svar og mener lovforslaget, til tross for tydeliggjøringen på det strategiske nivået, ikke er tilstrekkelig. I hørings svaret presiseres det at det er positivt at regelverket for boligsosialt arbeid samles. Både av hensyn til brukere, saksbehandlere og beslutningstagere i kommunen. Det er også positivt at det i lovforslaget presiseres at kommunen skal sørge for samarbeid på tvers av sektorer og at det boligsosiale aspektet også forankres i plan- og bygningssektoren.²⁶ Men slik Velferdsetaten ser det, innebærer forslaget ingen betydelige, nye rettigheter for brukeren. Kommunens medvirkningsansvar består. Det foreslås å endre § 15 i sosialtjenesteloven, slik at den viser til den nye loven. Endringen innebærer at medvirkningsansvaret erstattes av den nye loven, men ansvaret vil fremdeles være plassert under NAV-kontoret. Det er foreslått at helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7 oppheves. Dette er imidlertid ikke hensiktsmessig da medvirkningsansvaret for å skaffe boliger med særlig tilpasning og hjelpe- og vernetiltak ikke er presisert i sosialtjenesteloven § 15 og er heller ikke nevnt i forslaget til ny lov. Videre er noen tjenester, som for eksempel booppfølging, litt tydeligere beskrevet i § 5 i forslaget til ny boligsosial lov, selv om booppfølging som begrep ikke brukes uttrykkelig. Det står i høringsnotatet til loven at *«forslaget ikke er ment å utvide (skjerpe) kommunens plikter til å gi individuell bistand.»*²⁷ Lovforslaget er først og fremst en presisering av at kommunen skal gi bistand, samt en opplisting av eksempler på hva denne bistanden kan være. I så måte er forankringen også litt tydeligere. For mottakeren av disse tjenestene, vil

²⁶ § 4 Kommunenes organisatoriske ansvar

Kommunen skal sørge for samarbeid på tvers av sektorer og samordning av sine tjenester. Kommunen skal samarbeide med andre offentlige aktører som kan bidra til arbeidet for vanskeligstilte på boligmarkedet. Kommunen skal ha oversikt over behovet for både ordinære og tilpassede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Oversikten skal inngå som grunnlag for arbeidet med kommunens planstrategi. En drøfting av kommunens boligsosiale arbeid bør inngå i strategien, jf. plan- og bygningsloven § 10-1. Kommunen skal i sitt arbeid med kommuneplanen etter plan- og bygningsloven kapittel 11 fastsette overordnede mål og strategier for det boligsosiale arbeidet. Målene og strategiene skal være egnet til å møte de utfordringene kommunen står overfor med utgangspunkt i oversikten nevnt i første punktum.

²⁷ Kommunal- og moderniseringsdepartementet [Høringsnotat Saksnr. 20/6106] (2020:42)

konsekvensene av den nye loven antakelig være små. Det er dermed neppe noen realitetsendring for vanskeligstilte på boligmarkedet.²⁸

2.6 Oppsummering

I dette kapitlet har vi foreslått en ny definisjon av boligsosialt arbeid som vi mener bør tas i bruk i Oslo kommune. Definisjonen rommer et strategisk og et operativt nivå. Det kan diskuteres om en så vid definisjon også gjør at feltet kan miste noe av sin makt. Boligsosialt arbeid som et eget fagfelt i velferdsstaten har vært gjenstand for debatt. Noe av grunnen til at dette kan skje er at feltet har en svak lovgivning, rommer mange ulike fagdisipliner og strekker seg langt inn i andre velferdspolitiske områder slik som oppvekst, arbeid og inkludering. Feltet er i tillegg ganske ungt, og det kan argumenteres for at boligsosialt arbeid i all hovedsak oppsto som en kompenserende faktor til et svært liberalistisk boligmarked.

Til tross for innvendingene mot boligsosialt arbeid som et eget felt, mener vi likevel at det er hensiktsmessig å beholde boligsosialt arbeid som et eget felt i Oslo kommune, gitt den definisjonen vi foreslår. Vi mener at boligsosialt arbeid skal være vidt, og skal romme et strategisk og et operativt nivå. Grunnene er flere. For det første vil rent operativt boligsosialt arbeid som opererer utenfor den generelle boligpolitikken miste mye av sin kraft. Det er blant annet gjennom tilbudssiden i boligmarkedet større endringer kan gjennomføres - endringer som kommer vanskeligstilte på boligmarkedet til gode på lang sikt. For det andre er godt boligsosialt arbeid også forebyggende, og godt og langsiktig forebyggende arbeid krever tverrfaglig og sektorovergripende innsats. Det er derfor avgjørende at det boligsosiale feltet opererer både på et strategisk og operativt plan. Det tredje og siste argumentet vi vil trekke fram her er at et godt tverrfaglig samarbeid med tydelige mål innenfor det boligsosiale feltet vil kunne gjøre kommunen i bedre stand til å utnytte muligheter - på kort og på lang sikt. Ved å innlemme både det strategiske og det operative nivået i boligsosialt arbeid, er det potensiale for optimalisere boligsosiale løsninger for kommunen.

²⁸ Det må naturligvis påpekes at arbeidet med den nye loven ikke er ferdig. Frist for å gi høringsuttalelser til lovforslaget utløp i mars 2021

3 Boligsosialt arbeid – en historisk oversikt

For å forstå nåtiden kan det være fruktbart å se på fortiden. I dette kapitlet skal vi gå tilbake i tiden og se på noen av de viktigste hendelsene som har vært med på å definere boligsosialt arbeid slik vi kjenner det i dag. Arbeidet med kapitlet har vist at historien på feltet er svært rik. Her skal vi imidlertid konsentrere oss om historisk utvikling etter 1970 fordi det er her vi begynner å se dannelsen av den kommunale, sosiale boligpolitikken slik vi kjenner den i Oslo i dag. Fremstillingen av hvordan boligsosialt arbeid ble etablert som felt i Oslo kommune er vanskelig å skrive helt kronologisk. Mange ting har skjedd parallelt, og noe er vanskelig å tidfeste nøyaktig.²⁹ Det er med forsiktighet vi bruker historiske periodiseringer, fordi det er fare for at vi påtvinger fortiden regelmessigheter som ikke fantes (Sørvoll 2021a). Til tross for denne innvendingen, vil vi gjøre et forsøk på å beskrive de viktigste trendene i opprettelsen av det boligsosiale feltet i Oslo kommune. Her er det viktig å huske på at opprinnelsen til boligsosialt arbeid i Oslo henger tett sammen med, og til dels er en følge av, den nasjonale utviklingen på feltet. Vi vil derfor hele tiden se den kommunale utviklingen opp mot større trender, selv om vårt hovedfokus vil være på den historiske utviklingen av boligsosialt arbeid i Oslo.

I første del av kapitlet gjennomgås de store linjene. Her har vi hovedfokus på utvikling på nasjonalt nivå, som har hatt innvirkning på det boligsosiale arbeidet i Oslo. I del to av kapitlet går vi i dybden på Oslo kommune, og ser hvordan det boligsosiale arbeidet har utviklet seg til å bli et eget felt. Kapitlet er bygget opp mer eller mindre kronologisk, men for å gjøre det enklere å lese er noen temaer beskrevet uavhengig av tidslinjen.

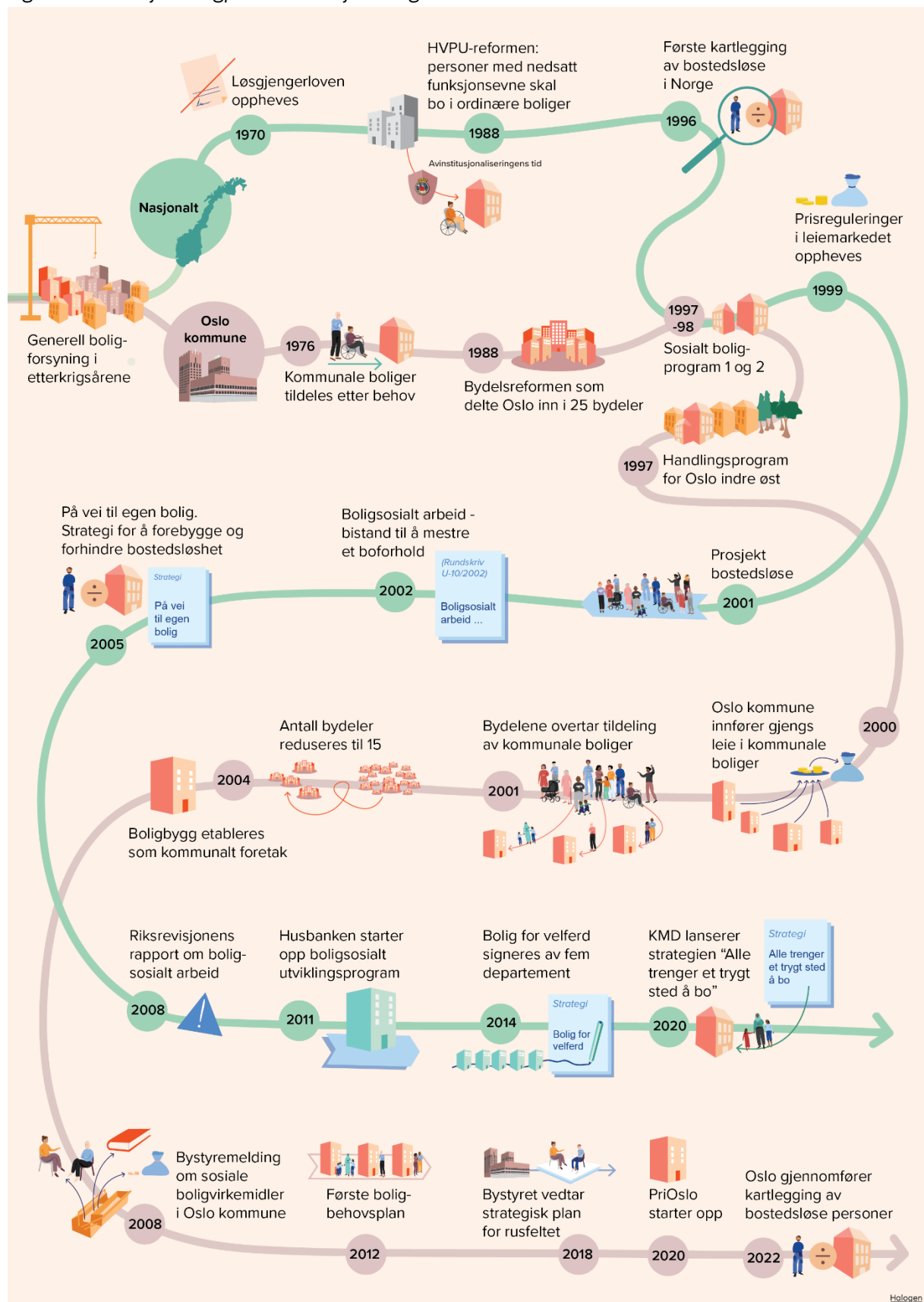
Historiekapitlet er basert på flere kilder. Vi har intervjuet 11 personer som enten jobber i Oslo kommune i dag, eller tidligere har jobbet i kommunen. I tillegg har vi snakket med personer underveis i arbeidet. Dette er personer som har vært med i, eller stått tett på utviklingen som beskrives. Vi har gjort søk i Oslo kommunes arkiv for å forsøke å underbygge informantenes utsagn. Videre har vi brukt kilder som har skrevet spesifikt om Oslo kommunes boligpolitikk gjennom historien. Til slutt har vi orientert oss mot skriftlige kilder som beskriver viktige hendelser på nasjonalt nivå, som har hatt betydning for utviklingen av det boligsosiale feltet i Oslo.

3.1 De store linjene

Vi går i dette kapitlet gjennom Oslo kommunes boligpolitikk fra 1970-tallet frem til i dag. For å visualisere gangen i boligpolitikken fra 1970-tallet har vi fått utarbeidet illustrasjonen under.

²⁹ Sørvoll 2021a

Figur 3: illustrasjon boligpolitikken nasjonalt og i Oslo kommune fra 1970 til 2022



Bolignød og boligmangel er en stor- og viktig del av Norges og Oslo kommunes historie. Allerede i 1890 ble de store boligproblemene i Kristiania reist som et kommunalt spørsmål.³⁰ Før andre verdenskrig var det primært arbeiderklassen som bodde svært dårlig, men boligmangelen gikk etter hvert også ut over andre grupper.³¹ Fram til 1970-åra handlet boligpolitikken i stor grad om boligforsyning for allmenheten. Mellom 1950 og 1978 kjennetegnes boligpolitikken av fire hovedtrekk:³²

1. generelle subsidier
2. statsstøttet, ikke-kommersiell og planmessig boligforsyning
3. regulerte boligmarkeder
4. satsning på kooperative og individuelle selveiere

Hovedmålet var å «produsere og forvalte en boligmasse av en størrelse som dekket befolkningens behov for boliger til en pris de fleste hadde råd til å betale» (ibid: 205).

3.1.1 Bekjempelse av fattigdom og store reformer

Fra 1990-tallet og utover 2000-tallet begynner historien om boligsosialt arbeid slik vi kjenner det i dag. Sørvoll (2011) har kalt det som skjedde i boligpolitikken på den tiden for «den boligsosiale vendingen», og det er her dette kapitlet har sitt hovedfokus.

I denne perioden vektlegges boligsosiale virkemidler. De går fra å være generelle ordninger til å bli mer selektive låne- og støtteordninger for noen grupper. Det blir samtidig et overordnet fokus på bestemte gruppers utfordringer på boligmarkedet og på bolig som en del av fattigdomsbekjempelsen (ibid:1). Sørvoll fremhever videre at det i denne perioden skjedde et skifte i kommunenes rolle ved at de gikk fra å være tilrettelegger for allmenn boligbygging til å ha fokus på vanskeligstilte grupper. Husbanken gikk i samme periode fra å være en allmenn boligbank til å bli et velferdsdirektorat (ibid:2).

Parallelt med, eller kanskje mer som et premiss for utviklingen i den boligsosiale politikken, var nedbygging av institusjonssektoren. «Ideer om at personer med nedsatt funksjonsevne skulle integreres i «normalsamfunnet», fikk faglig og politisk tilslutning i 1960-årene».³³ I 1988 kom HVPU-reformen, som innebar at institusjoner for mennesker med utviklingshemming ble avviklet, og ansvaret ble overført til kommunene (ibid). Dette var den første sosialpolitiske reformen som økte kravene i kommunens sosiale boligpolitikk.³⁴ Tankegangen om normalisering og desentralisering av omsorgsoppgaver ble videreført utover 1990-tallet. En annen viktig trend på 1990-tallet var økt oppmerksomhet på fattigdom og marginalisering. I følge Grødem (2014) «gjenoppdaget» man fattigdom i Norge på 1990-tallet. Delvis som et resultat av dette kom den

³⁰ Bergkvist og Hovdhaugen 2016

³¹ ibid

³² Sørvoll 2021a:205

³³ Hansen og Grødem 2012:20

³⁴ Grødem 2014

første kartleggingen av bostedsløse personer i Norge i 1996. Den gangen ble det kartlagt over 6000 bostedsløse personer. Mange av dem som var kartlagt oppholdt seg i Oslo, og mange bodde på hospits.³⁵ Dette var imidlertid ikke nytt for Oslo kommune, da man allerede ti år tidligere hadde kartlagt bostedsløse. Den nasjonale definisjonen av bostedsløshet, som fremdeles brukes i dag, vektla at bostedsløshet først og fremst er et spørsmål om mangel på bolig.³⁶ Dette var en brytning med den tidligere oppfatning, nemlig at bostedsløshet var et sosialt problem (Dyb og Zeiner 2020).

3.1.2 De nasjonale satsningers tid

Fra tidlig på 2000-tallet ble flere store satsninger mot bostedsløshet initiert. Først ut var «Prosjekt bostedsløse». Prosjektet var fireårig og målet med prosjektet var å utvikle- og etablere boløsninger og modeller for å motvirke og bekjempe bostedsløshet, også for personer med rusproblemer og psykiske lidelser.³⁷ Prosjekt bostedsløse varte fra 2000–2004. I løpet av den tiden festet tankegodset fra HVPU-reformen seg for alvor også for denne målgruppen. Bostedsløse og andre med sosialmedisinske utfordringer skal få tilbud om bolig, uavhengig av deres rusavhengighet eller andre utfordringer (ibid). Denne måten å tenke på var ny i forhold til vanskeligstilte med store og sammensatte utfordringer. Normaliseringsprinsippet er fortsatt en viktig del av tankegodset i Norge, og gjør at vi skiller oss fra for eksempel Sverige. Der anses bolig i større grad som et gode den bostedsløse må gjøre seg fortjent til (se f.eks. Dyb 2019).

Prosjekt bostedsløse ble etterfulgt av strategien På vei til egen bolig. Strategien var forankret i fem departementer, og gjaldt for hele landet. Den hadde helt klare mål om reduksjon i antall utkastelser og kvalitetsavtaler for døgnovernattingssteder. Personer som løslates fra fengsel og skrives ut fra institusjon skulle ikke tilbringe tid i midlertidige løsninger og ingen skulle oppholde seg mer enn tre måneder i midlertidige løsninger.³⁸ Målene i strategien ble ikke nådd, men evalueringen viste at flere kommuner syntes at det var nyttig å ha så konkrete mål å jobbe mot.³⁹

3.1.3 Riksrevisjonens pisk

Utover 2000-tallet fester det boligsosiale feltet seg mer og mer i forvaltningen.⁴⁰ I 2008 kom Riksrevisjonen med en rapport basert på en undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet. Rapporten var kritisk til Husbankens og kommunenes arbeid på det boligsosiale feltet, og Sørvoll (2021b) omtaler den som et piskesmell for Kommunal og regionaldepartementet, Husbanken og kommunenes boligsosiale arbeid (s. 156). Kritikken gikk blant annet ut på at kommunene ikke hadde tilstrekkelig boliger til de mest vanskeligstilte, at en del vanskeligstilte ikke ble omfattet godt nok av de boligsosiale virkemidlene og at

³⁵ Ulfrstad 1997

³⁶ Ibid

³⁷ Dyb 2005

³⁸ Dyb m.fl. 2008

³⁹ Ibid

⁴⁰ Se blant annet Sørvoll 2021b

koordineringen og samordningen av boligsosiale tiltak på lokalt nivå ikke var god nok (ibid). For Oslos del pekte Riksrevisjonen blant annet på store utfordringer i kommunale bomiljø.⁴¹

På mange måter endret Riksrevisjonens harde kritikk det boligsosiale feltet. I rapporten ble det tydelig at Kommunal- og regionaldepartementet og Husbanken hadde for dårlig oversikt over hvem de vanskeligstilte var, og om virkemidlene faktisk traff dem de var ment å treffe. I etterkant av rapporten har telling av vanskeligstilte og måling av effekter på det boligsosiale feltet blitt en stor del av boligforskningen i Norge. Kritikken fra Riksrevisjonen ga videre grobunn for det som senere ble kjent som Husbankens boligsosiale utviklingsprogram, som Oslo kommune også ble en del av (ibid).

3.1.4 Boligutvalg og Stortingsmelding

Til grunn for Bolig for velferd lå en NOU og en stortingsmelding. NOU 2011:15 *Rom for alle. En sosial boligpolitikk for fremtiden* bygget på en grundig gjennomgang av det boligsosiale feltet i Norge. Blant boligutvalgets medlemmer var det ingen representanter fra Oslo kommune. I mandatet utvalget fikk, var de spesifikt bedt om ikke å se boligpolitikk og boligmarked allment. Det var vanskeligstilte på boligmarkedet som skulle være fokus. Utvalget understreket likevel at utvikling i det ordinære boligmarkedet har betydning for hvor mange som til enhver tid har utfordringer på boligmarkedet.⁴² Kort oppsummert på overskriftsnivå var utvalgets hovedkonklusjoner:

1. bolig gir mer velferd. «Bolig må, sammen med helse, utdanning og inntektssikring, forankres som den fjerde av velferdspolitikkenes pilarer»
2. et boligsosialt løft i kommunene
3. mer boligeie for vanskeligstilte
4. et mer velfungerende leiemarked⁴³

I tillegg til dette var utvalget opptatt av at godt boligsosialt arbeid ikke bare handlet om å løse problemer som hadde oppstått, men like mye å forebygge at noen blir vanskeligstilte på boligmarkedet.

I 2012 ble NOU'en etterfulgt av Meld. St. 17 (2012-2013). Byggje, bu – leve. Stortingsmeldingen fulgte ikke opp de mest offensive forslagene i NOU'en fra 2011, men videreførte i stor grad den eksisterende politikken (Sørvoll 2021b). Målet er fortsatt å gjøre boligeie tilgjengelig for flere, og gjennom økt boligbygging skal man få et marked som inkluderer flere. I Stortingsmeldingen ble også en ny strategi lansert, Bolig for velferd. I denne stortingsmeldingen hadde man tre konkrete mål for boligpolitikken:

⁴¹ Riksrevisjonen 2008: 36

⁴² NOU 2011 og Sørvoll 2021b

⁴³ NOU 2011: 15

1. Bustader for alle i gode bumiljø
2. Trygg etablering i eigd eller leigd bustad
3. Buforhold som fremjar velferd og deltaking

Videre inneholdt stortingsmeldingen to mål for bygningspolitikken:

1. Godt utforma, sikre, energieffektive og sunne bygg
2. Betre og meir effektive byggjeprossessar

Ifølge Sørvoll (2021b) ble den politiske debatten om den allmenne boligforsyning vekket til live i disse årene boligutvalget jobbet og Stortingsmeldingen kom. Flere aktører argumenterte for at det var på tide å løfte blikket og se på hele boligmarkedet, ikke bare de som er vanskeligstilte, «som nesten uansett definisjon utgjør – i høyden – en ensifret prosentandel av befolkningen» (s. 189).

Kritikken mot et ensidig fokus på å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet ble også rettet mot strategien Bolig for velferd. Kritikere av strategien mente at den neglisjerte den brede boligpolitikken og allmenne boligmarkedsprosesser. Det ble fremholdt at en god og bred boligmarkedsstrategi vil frigjøre plass for vanskeligstilte på andre deler av boligmarkedet.⁴⁴ Den samme kritikken kan også rettes mot den nye strategien Alle trenger et trygt hjem, som ble lansert i 2020.

Felles for strategien og Stortingsmeldingen er at det er vanskelig å være uenig i målene, men at de ikke nødvendigvis bringer med seg konkrete endringer heller. Overordnede mål og gode intensjoner er vel og bra, men når det ikke følger med noen midler, blir det opp til kommunene å følge opp med konkrete tiltak. På den andre siden har det vært en positiv utvikling på det boligsosiale feltet gjennom et økt fokus på at også vanskeligstilte skal bo godt og trygt. Det er også etablert en økt kunnskap om at det ikke nødvendigvis er individene det er noe galt med, men forholdene på boligmarkedet som gjør bosituasjonen vanskelig.

3.1.5 Boligsosialt arbeid i nyere tid

I perioden 2014–2020 var Bolig for velferd den viktigste overordnede innsatsen innen det boligsosiale feltet. Til forskjell fra de to foregående strategiene hadde ikke Bolig for velferd et direkte fokus på bostedsløse, selv om også de omfattes av målene. Strategien hadde fokus på flere grupper vanskeligstilte og var med det tydeligere på bredden i det boligsosiale arbeidet. Blant annet skulle Bolig for velferd bidra til å tydeliggjøre ansvar, oppgaver og forventninger i det boligsosiale arbeidet. Den skulle også sikre en mer koordinert bruk av de statlige virkemidlene (s. 10). Innretningen av Bolig for velferd kan kanskje delvis tolkes som svar på noe av kritikken fra Riksrevisjonen.

⁴⁴ Sørvoll 2021b:209

I 2020 lanserte Kommunal- og moderniseringsdepartementet strategien Alle trenger et trygt hjem. I strategien slås det fast at regjeringen har fastsatt følgende mål for å forsterke innsatsen i årene som kommer:⁴⁵

- flere skal kunne eie egen bolig
- leie skal være et trygt alternativ
- sosial bærekraft i boligpolitikken
- tydelige roller, og nødvendig kunnskap og kompetanse

I tillegg til disse målene er det satt en nullvisjon for bostedsløshet. Videre skal barn og unge ha gode boforhold og personer med nedsatt funksjonsevne skal på lik linje med andre, selv kunne få velge hvor og hvordan de skal bo. Målene er satt høyt, men i strategidokumentet fremheves det at «etter nær 20 år med nasjonale strategier og innsatser, er det utviklet og etablert gode samarbeidsarenaer for boligsosialt arbeid» (s. 8).

Som sin forgjenger kommer Alle trenger et trygt hjem heller ikke med noen midler til kommunene for å oppnå målene. Selv om denne strategien går lenger enn Bolig for velferd ved å foreslå et nytt lovverk, er det fortsatt en «myk» strategi som maner til samarbeid og mer kompetanse. Strategien har, som sin forgjenger, også fått kritikk for at den neglisjerer behovet for en rettferdig boligpolitikk for folk flest.⁴⁶ Sørvoll og Hansen (2021) omtaler den nye strategien som «et produkt av en regjering som ikke har tro på nye markedsreguleringer, en tredje sektor med ikke-kommersielle boliger eller en utvidelse av Husbankens målgrupper til flere enn bare vanskeligstilte».⁴⁷ Forfatterne av kommentaren mener at den boligsosiale linja trolig vil fortsette med ny regjering siden den verken truer de private bankene, den jevne boligeier eller budsjettbalansen (s 11).

3.2 Det er i Oslo de vanskeligstilte bor

Vi har nå gjennomgått de viktigste milepælene for den boligsosiale politikken på nasjonalt nivå. Nasjonale føringer og reformer har selvsagt stor innvirkning på det boligsosiale feltet i Oslo. Men det kan argumenteres for at pilen også går den andre veien. Fordi vi finner mange av de største boligsosiale utfordringene i Oslo, har det som skjer på det boligsosiale feltet her, hatt påvirkning på nasjonale føringer. I det følgende skal vi gjennomgå noen viktige historiske utviklingstrekk innenfor boligsosialt arbeid i Oslo kommune. Historien er ikke komplett, og alle historiske begivenheter er ikke tatt med her. I ettertid er det vanskelig å si akkurat hvilke avgjørelser som lå til grunn for en gitt utvikling, men vi har her valgt å ta utgangspunkt i det våre informanter har trukket fram som avgjørende for deres arbeid med boligsosiale spørsmål i Oslo kommune.

⁴⁵ Solberg II-regjeringen

⁴⁶ Gitmark 2020

⁴⁷ Sørvoll og Hansen 2021:2

3.2.1 En generell boligpolitikk i Oslo kommune

Fra 1800-tallet til rundt 1980-årene var boligpolitikken i Oslo kommune en politikk for folk flest. Mye av politikken dreide seg om utvikling av byen, og med det boligbygging i ulike deler av byen. Leieregulering, tomtesubsidiering, oppfølging av festetomter og lange leiekontrakter er viktige stikkord for denne epoken.⁴⁸

Fram mot 1970-tallet synes den dominerende interessen i boligpolitikken i Oslo å være «å få bygget flest mulig boliger raskest mulig».⁴⁹ Som kjent var 1980 og 1990 årene preget av frislipp og deregulering. Dereguleringen gjaldt boligomsetning og kredittmarkedet. Fordeling av boliger gikk fra å være bestemt av behov, til i stor grad å bestemmes av markedet og den enkeltes betalingsvilje.⁵⁰ Boligpolitikken nasjonalt skulle ikke lenger orienteres mot den største delen av befolkningen, men rettes mot vanskeligstilte grupper.

På en måte kan Oslo kommune sies å være i forkant av denne utviklingen. Fra og med 1976 ble kommunale boliger tildelt på sosialmedisinsk grunnlag. Dette betød i praksis at kommunale boliger skulle gis til de med dokumentert behov. Ansiennitetsprinsippet ble erstattet med behovsprøving som hovedprinsipp for tildeling av kommunale boliger.⁵¹ Før dette var kommunale boliger et tilbud til alle og boligene ble fordelt etter venteliste.⁵² Boligpolitikken var organisert under flere etater. Viktigst var Boligetaten, som ble opprettet i 1979 og var den mest sentrale etaten i utførelsen av boligpolitikken i Oslo på det tidspunktet. Etaten sto for saksbehandling og tildeling av kommunale boliger. Det var også Boligetaten som behandlet klager fra beboerne, både på bolig- og bygningsmassen og på det mer psykososiale bomiljøet.

På denne tiden hadde Oslo kommune store tomtereserver, og eide også tomtene som blant annet OBOS bygde ut på. Tomtene var festet, og gjennom festeavtaler hadde kommunen inntekter. Boligbygging skjedde i stor grad på oppdrag av kommunen, på tomter som kommunen eide. Spesielt hadde OBOS en viktig rolle i utbyggingen av Oslos drabantbyer. I 1985, mot slutten av Boligetatens levetid, solgte Oslo kommune sine festede tomter til OBOS, som kjøpte på vegne av borrettslagene. Prisen var kraftig rabattert, og handelen ble kalt «århundrets tomtehandel».⁵³

På slutten 1980-tallet lanserte kommunen en reform som fortsatt diskuteres den dag i dag. I 1987 tok byrådet til orde for å endre kontraktslengden i kommunale boliger. Målet var å «tilstrebe en mer effektiv og behovsrettet utnyttelse av den kommunale boligmassen». I praksis betød det at man gikk fra å tilby tidsubestemte kontrakter til å tilby kontrakter på 3–5 år (Sørvoll 2020: 4).

⁴⁸ Bergkvist og Hovdhaugen 2016

⁴⁹ Hansen og Guttu 2000:33

⁵⁰ Ibid

⁵¹ Sørvoll 2020

⁵² Byrådssak 50/08 Bystyremelding om sosiale boligvirkemidler i Oslo kommune

⁵³ <https://nye.obos.no/dette-er-obos/historien-om-obos/>

1. juli 1988 trådte bydelsreformen i Oslo i kraft. Oslo ble delt i 25 bydeler. I følge en av informantene var det i første rekke helse- og sosialtjenester som ble desentralisert.⁵⁴ Bydelene fikk dermed ansvar for sine egne sosialkontorer, men også barnehager og visse andre tjenester. Boligetaten ble lagt ned i 1990, og erstattet med Oslo kommunale boligbedrift.⁵⁵ I den forbindelse ble også ansvaret for de personrettede virkemidlene overført til bydelene, ifølge en informant.

3.2.2 Fra hospits til bolig

Allerede på midten av 80-tallet, altså ti år før den første nasjonale kartleggingen av bostedsløse, tok Sosialrådmannen initiativ til en utredning om antall bostedsløse personer i Oslo. Personer som var permanent eller midlertidig uten bolig, inkludert de som oppholdt seg i herberge, hospits, hotell, hos venner og bekjente og i okkuperte boliger samt personer uten bolig som befant seg i behandling, skulle telles.⁵⁶ Det ble telt om lag 2000 bostedsløse personer. I etterkant av denne tellingen ble det økt oppmerksomhet rundt kommunens bruk av private hospiter. Senere utredninger konkluderte med at kommunen på kort sikt burde overta og drive flere hospits selv (Ibid s. 252).

I 1996 kom den første nasjonale kartlegging av bostedsløse, og med denne satt nasjonale myndigheter søkelyset på bostedsløse. I kjølvannet av kartleggingen skjedde det flere viktige ting på det boligsosiale feltet. I Oslo ble det i 1997 initiert to sosiale boligprogrammer som skulle omhandle strakstiltak for å løse akutte boligproblemer og langsiktige løsninger.⁵⁷ Bakgrunnen for boligprogrammene var at antall personer som opplevde akutt bostedsløshet hadde økt betydelig i løpet av 1997, noe som medførte en situasjon der familier med barn hadde havnet på hospits (Ibid). I byrådssaken fremheves det at boligprisene hadde økt kraftig og at etterspørselen etter kommunal bistand til fremskaffelse av bolig hadde økt parallelt. Sosialt boligprogram ble delt inn i to deler. Del I handlet i stor grad om å hindre at spesielt barnefamilier havnet på hospits ved akutt bostedsløshet. Av tiltak som ble nevnt var blant annet suspensjon av de kommunale tildelingsreglene i krisesituasjoner, omdisponering av personalboliger, innleie av private boliger og bomiljøprosjekter som skulle følge opp beboere som sto i fare for å bli kastet ut. I tillegg ville man stoppe salg av kommunale boliger som ikke skulle selges til leietaker (Ibid).

I sosialt boligprogram II var fokus mer på langsiktige planer for å bedre boligtilbudet til vanskeligstilte på boligmarkedet. Av byrådssak 280/98 kan vi lese at kommunen ikke ønsket å øke antallet kommunale boliger, men heller disponere dem på en annen måte. «Byrådet ønsker ikke at den kommunale boligmasse samlet sett skal øke, men at den gjennom omdisponering, innleie, salg og kjøp bedre skal tilpasses behovet for tildelingsklare boliger. (...) Ved å drive aktivt salg av boliger i deler av byen kombinert med kjøp og/eller innleie i andre områder, kan

⁵⁴ Finn Thorkildsen, som på den tiden jobbet i Oslo kommune og Holm m.fl. 2018

⁵⁵ Thingsrud 1997 og <https://www.oslo.kommune.no/OBA/tobias/tobiasartikler/t39710.htm>, lest 6.12.2021

⁵⁶ Hansen og Guttu 2000:251

⁵⁷ Oslo kommune 1997, Byrådssak 499/97

kommunen oppnå bedre geografisk spredning (...).⁵⁸ Dette tankegodset er også kjent fra dagens boligsosiale politikk.

Samtidig som sosialt boligprogram I og II ble iverksatt, ble det også startet en satsning på bomiljø og bedring av levekår for beboere i bydelene Sagene, Gamle Oslo og Grünerløkka. Handlingsprogram for Oslo indre øst var en tiårig satsning som hadde fem konkrete mål:

- 1) oppvekstforholdene i Oslo indre øst styrkes
- 2) boforholdene i indre øst styrkes
- 3) risikofaktorer for sykdom reduseres og tilbudet til innbyggere med psykiske problemer og rusbruk styrkes
- 4) styrke tilbudet til personer med en særlig vanskelig situasjon på arbeidsmarkedet
- 5) befolkningens felles byrom og miljø rustes opp og gjøres tryggere, og miljøvennlig transport og lokal aktivitet stimuleres⁵⁹

Handlingsprogrammet var et samarbeid mellom stat og kommune. Det var satt av kr 100 millioner per år, og kostnaden ble delt lik mellom stat og kommune. I evalueringen av Handlingsprogrammet opplyser alle tre bydeler at de har oppnådd bedring i bomiljøene. For bydel Sagene ble dette også starten på en fast bomiljøtjeneste som har satt sine spor på det boligsosiale feltet gjennom utvikling av bomiljøarbeid som metode.

3.2.3 Kommunen rydder opp

Kommunens egen kartlegging av bostedsløse samt den nasjonale kartleggingen i 1996 avslørte at svært mange bostedsløse personer oppholdt seg på privateide hospitser i Oslo. Bruken av offentlige midler til private hospitser ble allerede på slutten av 80-tallet løftet som en problemstilling i bystyret.⁶⁰ I 1999 vedtok byrådet en avtale om kvalitetskrav ved døgnovernattingssteder.⁶¹ Formålet med kvalitetsavtalene var å tvinge døgnovernattingsstedene til å forbedre standarden. Hermannsdottir (2002) trekker fram at det i løpet av de første tre årene kun ble undertegnet slike avtaler med fem hospitser, og at det fremdeles var mange hospitser som ikke ble kontrollert på en ordentlig måte av kommunen (s. 90). Hermannsdottir peker imidlertid på at mange av de mest useriøse aktørene forsvant i etterkant av innføringen av kvalitetsavtalen. En evaluering av kvalitetsavtalen viser også at bydelene fikk et mer bevisst forhold til bruk av hospitser med kvalitetsavtaler.⁶²

Konsekvensen av at Oslo kommune strammet inn på bruken av private hospitser, kombinert med et økt fokus på bostedsløshet fra nasjonalt hold, medførte at flere av de som hadde bodd på hospitsene nå skulle bo i bolig. Nedgangen i nasjonale tall, fra 6200 bostedsløse i 1996 til 5200

⁵⁸ Oslo kommune 1998, byrådssak 280/98:2 og 15

⁵⁹ Holm og Søholt 2005

⁶⁰ Hansen og Guttu 2000:252

⁶¹ Oslo kommune 1999, byrådssak 140/99

⁶² Oslo kommune (2002) Evaluering av virkingen av krav til kvalitet ved døgnovernattingssteder. Byrådssak 86 av 18.04.2002

bostedsløse i 2003, kunne nesten i sin helhet forklares med en kraftig reduksjon i antall bostedsløse i Oslo.⁶³ En informant fra en bydel i Oslo trekker fram at behovet for bomiljøarbeid og booppfølging økte parallelt med andel vanskeligstilte som skulle bo i kommunale boliger. Informanten peker på at flere reformer og nasjonale satsninger har medført et økt press på bydelene.

3.3 En ny epoke

Nå beveger vi oss over i tiden fra sent 1990-tall til tidlig 2000-tallet. Dette var en tid der det skjedde veldig mye samtidig. Ifølge en av våre informanter var det «en rivende utvikling i den boligsosiale tenkningen og i det boligsosiale arbeidet. Det ble igjen et økt fokus på hospitsbruken samtidig som man etter hvert begynte å telle bostedsløse, og la om det boligsosiale arbeidet i Oslo» (informant fra bydel).

Ifølge en informant opplevde man fra bydelenes ståsted mange parallelle prosesser som pågikk på en gang. Disse spant ut fra samme erkjennelse og ønske om å systematisere det boligsosiale arbeidet. Det ble nødvendig å ha oversikt over bostedsløse, bosette dem i egnede boliger og tilby kvalitetssikrede døgnovernattingstilbud til de som trengte det.

I 1998 ble Eiendomsreformen vedtatt⁶⁴. Den vedtok å samle alle de kommunale eiendommene i fire ulike eiendomsselskaper. I 2000 ble også husleieloven endret⁶⁵ og med den forsvant husleiereguleringer og gjengs leie ble vedtatt innført i de kommunal boligene i Oslo.⁶⁶ Det ble også satt en øvre inntektsgrense for hvor mye en husstand kan ha i inntekt, og fortsatt kvalifisere til kommunal bolig. For å sikre at også de med lav inntekt kunne betale husleien, ble det samtidig med gjengs leie innført en kommunal bostøtte for leietakere i kommunal bolig.⁶⁷ En informant forteller: «På den tiden ble alle beboere i kommunal bolig med inntekt over inntektsgrensen presset ut av det kommunale boligmarkedet fordi de plutselig fikk gjengs leie istedenfor subsidiert leie. Mange hundre leietakere flyttet ut av kommunale boliger i løpet av et par års tid etter dette».

I 2004 ble det som vi i dag kjenner som Boligbygg Oslo KF (heretter kalt Boligbygg) etablert. Opprettelsen skjedde i forbindelse med en større eiendomsreform som startet i 2001.⁶⁸ I forbindelse med denne eiendomsreformen ble tildelingsansvaret for kommunal bolig overlatt til bydelene, som fikk et større ansvar enn før. I følge Sørvoll (2020) som skriver om kommunale boligers historie, må eiendomsreformen i 2001 «betraktes som et ledd i en ytterligere markedsorientering av den kommunale utleiesektoren med private bedrifter som forbilde (s. 4). Ny forskrift om tildeling av kommunal bolig så dagens lys i 2003.⁶⁹ Forskriften endret

⁶³ Dyb og Johannessen 2009:70

⁶⁴ Oslo kommunes eiendomsforvaltning – Prinsippsak, mål og strategier” (Bystyresak 840/98)

⁶⁵ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-03-26-17>

⁶⁶ Oslo kommunes budsjett 2000

⁶⁷ <https://lovdata.no/dokument/LF/forskrift/2000-03-15-1661>

⁶⁸ Oslo kommune, bystyresak 78/01

⁶⁹ Oslo kommune, bystyrevedtak 127/03

inngangskriteriene fra kravet om å ha «boevne» til at boligene skulle brukes til de aller mest vanskeligstilte. Sørvoll (2020) peker på at dette illustrerer idealet om at også de mest vanskeligstilte grupper skal integreres i ordinære bomiljø. Siden den gang har gruppene med beboere i kommunale boliger i Oslo endret seg sakte men sikkert. Der det, ifølge vår informant i bydel, tidligere var noen få problematiske husstander og mange ressurssterke, er fordelingen diametralt motsatt i dag.

En informant som har jobbet på dette feltet og sett hele utviklingen, beskriver det slik:

«I løpet av en 10-års periode var det skjedd store endringer på det boligsosiale feltet. Bydelene bemannet opp boligkontorene og fikk inn flere yrkesgrupper (sosionomer, jurister, sykepleiere, m fl.). Det ble et sterkere fokus og satsning på arbeidsfeltet som igjen førte til en sterkere profesjonalisering av det boligsosiale arbeidet. Samarbeidet med og støtte fra Husbanken har vært veldig viktig i hele denne perioden. Likeså alle prosjektmidlene i ulike former som har bidratt til satsninger og metodeutvikling vi ellers ikke ville hatt muligheter til i den ordinære drift. Velferdsetaten har også vært en meget viktig pådriver og støttespiller for bydelenes fag- og tjenesteutvikling i mange år nå.»

3.4 Også de mest vanskeligstilte skal bo

Fra tidlig 2000-tallet og frem til 2008 deltok Oslo kommune i de nasjonale satsningene Prosjekt bostedsløse og På vei til egen bolig. I denne perioden jobbet man også for å finne gode boligløsninger til de som bydelene mente ikke kunne bo i ordinære kommunale boliger. Flere informanter som jobbet i eller samarbeidet med Bydel St. Hanshaugen, forteller at det på denne tiden ble etablert en boligsosial tenketank som skulle finne gode boligløsninger for personer som ikke ble favnet av de eksisterende boligtilbudene. I tillegg til boligløsninger var det, ifølge en av våre informanter, også et økende fokus på aktiviteter i eller i tilknytning til boligtilbudene. Tenketanken sto blant annet bak opprettelsen av småhusene Flexbo og boligtiltaket Schandorffsgate. Husbankmidlene var avgjørende for at tiltakene kunne realiseres. Siden Bydel St. Hanshaugen hadde sentrumsansvar ble tiltakene opprettet som byomfattende boligtiltak, der andre bydeler kunne søke plasser.

Målet var å bygge et boligtilbud der kommunale tjenester og spesialisthelsetjenesten jobbet sammen for å sikre at beboerne skulle få daglig oppfølging og rask innleggelse i psykiatrien ved behov. Målgruppen var personer med rusproblemer og alvorlige psykiske lidelser⁷⁰.

Velferdsetaten har siden den gang også opprettet spesialiserte boligtiltak for personer som ikke rommes i ordinære boliger, blant annet Ljabruveien, som er et småhustiltak for personer som har alvorlige og langvarige rus- og psykiske problemer og sikkerhetsproblematikk. Tiltaket, som ble

⁷⁰ Mer om opprettelsen av Schandorffsgate kan leses her: <http://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/3444/godehus.pdf>

opprettet i 2019, er et byomfattende boligtilbud til noen av de mest vanskeligstilte i Oslo. Boligtilbudet drives av Velferdsetaten og bydelene kjøper plass der. Behovet for et tilbud som Ljabruveien kom fram gjennom Boligbehovsplanen 2013-2016, der bydelene rapporterte et stort behov for kommunale boliger, og et spesielt behov for boliger til personer med store og sammensatte behov.

Anerkjennelsen av at noen få trenger boliger i tilrettelagte tilbud er fortsatt gjeldende i dag, noe den seneste boligbehovskartleggingen også viser. I etterkant av Prosjekt bostedsløse og opprettelsen av Flexbo, Schandorffsgate er det foruten Ljabruveien opprettet flere tilbud til personer som har utfordringer med å bo i ordinære kommunale boliger. Det gjelder Brenneriveien, Arveset gård og Svingen som er byomfattende tiltak, og Skogvollveien, som tilhører Bydel Bjerke.⁷¹ De siste ti årene er kun tre av ti planlagte bydelsvise boligtiltak for personer med rusproblemer og psykiske helseplager realisert.⁷² Behovet for spesialiserte boligløsninger er stort og økende i bydelene.

3.5 Bystyremelding om boligsosiale virkemidler

I 2008 kom det en Bystyremelding (nr 02/2008) som omhandlet de sosiale boligvirkemidlene i Oslo kommune. Meldingen er seneste innenfor det boligsosiale feltet i Oslo, og fungerer fremdeles som rettesnor for boligsosialt arbeid i kommunen. I meldingen fremheves det at byrådet ønsker å «videreføre og forsterke arbeidet med en sammenhengende kjede av sosiale boligvirkemidler» (s. 4). Det skisseres tre hovedstrategier for arbeidet med sosiale boligvirkemidler i Oslo kommune:

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

Bystyremeldingen innehar flere mål og mange tiltak, som er svært aktuelle også i dag. Et eksempel er et mål om at kommunale boliger skal være et trygt og godt botilbud. Blant tiltakene for å nå målet finner vi blant annet at man skal «legge til rette for at bydelene samarbeider om bytte av boliger over bydelsgrensene», at man skal «yte tilskudd til bomiljøtiltak til gårdsstyrene i kommunale gårder» og at man skal «etablere et prøveprosjekt med tildeling av bolig til ressurspersoner i noen kommunale gårder med dårlig bomiljø». Dette er eksempler på tiltak man aldri har fått iverksatt på en god måte, og som kunne vært foreslått igjen i dag. En informant som jobbet på et boligkontor på den tiden forteller følgende om tiden etter bystyremeldingen:

⁷¹ Tiltakene er tilhørende i hhv. Bydel St. Hanshaugen, som har opprettet Brenneriveien, Arveset gård er et samarbeid mellom bydelene Alna, Bjerke, Grorud og Stovner, og Svingen er et tiltak under Velferdsetaten.

⁷² Samlokaliserte boliger med base og småhus, Velferdsetaten 2021.

«Fra et boligkontorperspektiv opplevde vi, så vidt jeg husker, ingen spesielle konsekvenser, utover at det i faglige møter ble fokusert mer på at boligvirkemidlene skulle ses mer i sammenheng. Så vi fikk et større fokus på å bruke bostøtte aktivt i vurdering av betjeningsevne til startlån og vi ble enda mer bevisst på å vurdere startlån og tilskudd til kommunale leietakere som søkte om fornyelse av leiekontrakt. Det var også rundt da at vi hadde første gjennomgang av de tidsubestemte leiekontraktene i bydelen.»

«Når det gjaldt internt samarbeid mellom bydel og sosialtjeneste, ble ikke det noe annerledes. Men husker at vi fikk et større press på å gi kommunale boliger til «deres» bostedsløse husstander for å unngå midlertidig husvære. Vi hadde flere runder her, for disse tilfredsstilte ofte ikke tildelingskriteriene i forskriften, og var ikke alltid de av søkerne vi mente var riktig å prioritere. Boligfremskaffertjenesten og boligsosialt booppfølgingstjeneste i bydelen ble etter denne meldingen styrket.»

Bystyremeldingen kom samme år som Riksrevisjonens rapport om tilbudet til vanskeligstilte på boligmarkedet. Vi finner ingen direkte kobling mellom Riksrevisjonens kritikk og bystyremeldingen i Oslo kommune, men meldingen inneholder tiltak som kan sies å være svar på Riksrevisjonens kritikk. Uavhengig av om det er en kobling eller ikke, viser den at det i Oslo kommune var fokus på bedre tilpasning av boligsosiale virkemidler overfor vanskeligstilte på boligmarkedet.

3.6 Ungbo – en unik jublant

På 1970-tallet var det en del oppmerksomhet rundt unges etableringsproblemer på boligmarkedet i Oslo. Ifølge Hansen og Guttu (2000:192-196) viste utredninger at så mange som 4 000 unge bodde på pensjonater, hybelhus og hospitser. Tanken om en egen organisasjon for boliger til ungdom ble lansert, og kort tid etter, i 1974, ble Ungbo opprettet som et prøveprosjekt med inspirasjon fra Danmark (Ibid). Formålet med Ungbo var å fremskaffe utleieboliger til ungdom.

I følge flere av våre informanter har Ungbo vært underlagt flere etater i kommunen, men har likevel klart å opprettholde mye av det opprinnelige tankegodset fra 1970-tallet. Ungbo leier ut gjennomgangsboliger til ungdom i Oslo mellom 17 og 23 år. Botiden er opp til tre år. Ungbo har et spesielt ansvar overfor utsatt ungdom og unge som trenger hjelp og støtte til å mestre sin livssituasjon. Tankegodset i Ungbo var, og er fremdeles, at unge skal integreres i ordinære bomiljø. Ungdommene bor i egne boliger eller i bogrupper satt sammen av Ungbo.

En informant som har jobbet lenge i Ungbo forteller at det som har endret seg i Ungbo er at målgruppen har blitt langt smalere, og at de nå kun kan gi boligtilbud til ungdom med utfordringer. Tidligere var det mulig for alle å søke om Ungboboliger, noe som medførte at de kunne sette sammen bogrupper med ordinære studenter og unge med utfordringer. I dag er det unge som kvalifiserer til kommunal bolig som kan søke om bolig hos Ungbo. Ungbo er et byomfattende tilbud med boliger over hele byen. De jobber i dag tett sammen med en rekke aktører som NAV, barnevernet, kriminalomsorgen, Barne- og ungdomspsykiatrien med flere. Boligene Ungbo disponerer er en blanding av kommunale boliger som Boligbygg eier, og private innleide boliger.

3.7 Boligsosialt arbeid i nyere tid

I nyere tid har boligsosialt arbeid blitt ytterligere aktualisert. Gjennom strategisk plan for Rusfeltet er tanken at de som i dag bor i midlertidige botilbud eller vagabonderer mellom ulike andre tilbud, også skal bo i en bolig med ordinær husleiekontrakt. Når vi har intervjuet bydeler er det nettopp denne gruppen de er opptatt av når vi spør hvilke områder de skal fokusere på i tiden framover. I tillegg til et økt fokus på boliger i strategisk plan for rusfeltet, er det også et mål at flere av tjenestene til personer med rusutfordringer skal desentraliseres. I praksis betyr det at en person med rusutfordringer skal kunne få all den hjelp han eller hun trenger der hvor vedkommende bor. Program for rusfeltet i Oslo 2020– 2024 (PRIOslo) samordner innsatsen for å nå målene i strategisk plan for rusfeltet.⁷³ Personer med rusproblemer i Oslo skal få økt livskvalitet gjennom bolig, aktivitet/arbeid og sosial inkludering i bydel. Velferdsetaten skal støtte opp under utviklingen i bydelene, men skal samtidig tilby et byomfattende bolig- og institusjonstilbud for innbyggerne med de mest alvorlige og sammensatte utfordringene.

En utfordring som bydelene nevner gjennom flere prosjekter Velferdsetaten har hatt, er mangel på differensierte boliger. Kommunale boliger er svært ulikt fordelt mellom bydelene, og få bydeler har den nødvendige blandingen av samlokaliserte og frittstående boliger. I tillegg ser flere bydeler et økt behov for boliger med stedlig bemanning. En av grunnene til misforholdet mellom mengde egnede boliger bydelene har til rådighet og behovet til de som er vanskeligstilte, er den iboende tregheten i boligmarkedet. Det tar lang tid og er svært kostbart å skifte ut den kommunale boligmassen, og en stor andel av den kommunale boligmassen er eldre med vedlikeholdsetterslep, samtidig som mange av boligene har uhensiktsmessige størrelser.⁷⁴ I praksis betyr det at det er vanskeligere å finne rett bolig til rett husstand nå, enn det var tidligere.

3.7.1 Mer systematisk kartlegging av behovet til vanskeligstilte på boligmarkedet

En viktig utfordring som Riksrevisjonen påpekte i 2008 var at det innenfor det boligsosiale området var for dårlig oversikt over hvor mange og hvem de vanskeligstilte på boligmarkedet er. I Oslo kommune har man siden boligtildeling og boligforvaltning ble adskilt i 2001, forsøkt å føre

⁷³Oslo kommune 2018, bystyresak 350/18

⁷⁴ Johannessen m.fl. 2018

en oversikt over hvor mange personer som er i behov av kommunale boliger. I 2012 ble Boligbehovsplanen slik vi kjenner den i dag innført. Boligbehovsplanene viser bydelenes behov for antall boliger, type boliger og hvor mange husstander som har behov for boliger i løpet av det neste året. Bydelene kartlegger dette behovet i saksbehandlingssystemet GOBO. Det er Velferdsetaten som koordinerer kartleggingene. Erfaringene er at bydelene blir bedre og bedre til å kartlegge, og sakte men sikkert begynner å få en felles forståelse av hvordan det skal gjøres for å få sammenlignbare resultater. Både fra år til år, og mellom bydelene. Resultatet for kartleggingen har betydning for hvor mange og hvilken type boliger Boligbygg skal investere i. Nytt i 2022 er at boligbehovskartleggingen også skal brukes systematisk til å telle bostedsløse i kommunen.

Siden 2017 har Velferdsetaten fått flere oppdrag av kvalitativ karakter som samlet skal gi en mer systematisk kunnskap om vanskeligstilte på boligmarkedet. Oppdragene har omhandlet alt fra kunnskap om bomiljø, bosetting av langtidsbostedsløse og bruken av startlån.

3.7.2 En ny gruppe vanskeligstilte?

På grunn av de høye boligprisene er Oslo i en særstilling i Norge. I senere kapitler skal vi gå nærmere inn på sykepleierindeksen. Kort fortalt viser den hvor mange prosent av boligene i en by en enslig sykepleier med gjennomsnittslønn har råd til. Sykepleiere og andre i tilsvarende yrker er ikke grupper som tradisjonelt har blitt ansett som vanskeligstilte på boligmarkedet, og nås derfor heller ikke av de eksisterende boligsosiale virkemidlene. I kapittel 5 har vi valgt å kalle denne gruppa for «Folk flest – uten egenkapital». De kan ha gode og stabile inntekter og likevel ha utfordringer med å komme inn på eiermarkedet. I 2018 ble det utarbeidet et «kunnskapsgrunnlag for kommunal boligpolitikk med sosial profil».⁷⁵ I dette kunnskapsgrunnlaget identifiseres tilgjengelige juridiske, økonomiske og strategiske virkemidler, som skal brukes i en utvidet boligpolitikk i kommunen.⁷⁶ Ut fra kunnskapsgrunnlaget kom Byrådssak 145/19 Nye veier til egen bolig. I byrådssaken fremkommer det at man gjennom denne strategien ønsker å hjelpe grupper som ikke kvalifiserer til kommunal bolig, og som ikke klarer å kjøpe egen bolig. Den utvidede boligpolitikken skal ikke erstatte eksisterende boligsosial politikk, men fungere som et supplement. To mål er viktige i denne strategien:

1. flere skal ha mulighet til å kjøpe sin egen bolig
2. økt stabilitet og forutsigbarhet i leiemarkedet

Med Nye veier til egen bolig går Oslo kommune inn i historien som noen av de første i Norge som gjør et aktivt forsøk på å etablere en tredje boligsektor. Arbeidet har inntil nå ikke manifestert seg i noen fysiske boliger eller ordninger for noen spesielle grupper, men det jobbes aktivt for å starte med noen få piloter.

⁷⁵ Oslo kommune 2018

⁷⁶ Ibid

4 Boligmarkedet i Oslo

Boligsosiale utfordringer henger tett sammen med boligmarkedet. I dette kapitlet vil vi belyse hvordan Oslos boligmarked skiller seg fra andre sammenlignbare byer i Norge, og hvilke forhold på boligmarkedet som påvirker det boligsosiale feltet. Høy befolkningsvekst, lav boligvekst, begrenset areal å bygge boliger på og lave boliglånsrenter, er faktorer som har medført at Oslo opplever tidenes høyeste boligpriser. Dette gir ringvirkninger til det boligsosiale feltet gjennom hvem og hvor mange som er vanskeligstilte på boligmarkedet.

Videre skal vi se på hvilke områder Oslo er annerledes enn andre kommuner. Vi ser på geografiske ulikheter i Oslo, hvor boligsosiale utfordringer er størst, trangboddhet og konsekvenser av dette.

Kapitlet bygger på informasjon fra forskning, Statistisk Sentralbyrå (heretter kalt SSB), meglerfirmaet Krogsveen, bransjeforeningen Eiendom Norge, og samtaler med bydeler i Oslo kommune.

4.1 Innbyggertall og boligmasse

Boligmarkedet i Oslo kommune er unikt i norsk sammenheng. Foruten å være landets største by med flest innbyggere, 697 010 ved starten av 2021, skiller Oslo seg ut ved å være den kommunen som har flest studenter, flest innvandrere, flest aleneboende og flest årlige inn- og utflyttere.⁷⁷ Oslo er også kommunen med flest boliger, 345 406 ved starten av 2021. Leiligheter utgjør 76 prosent av boligmassen, mens bare omlag 8 prosent er eneboliger. Boligene er også ulikt fordelt i byen. Mens eneboligene hovedsakelig er lokalisert i vest og i sør, er det leiligheter som dominerer sentrumsbydelene. Også i Groruddalsbydelene er det stor overvekt av leiligheter, men litt større innslag av rekkehus og tomannsboliger. Ifølge SSB's befolkningsprognose vil det være over 700 000 innbyggere i løpet av få år, og mer enn 800 000 innbyggere i 2050.⁷⁸ Dette vil ha innvirkning på boliggetterspørselen, som igjen vil påvirke prisene. Boligveksten vil øke. Hvor og hva slags boliger som bygges, vil ha betydning for hvordan eksisterende områder utvikles. Det gjelder både hustyper, boligstørrelser, disposisjonsform og beboersammensetning.⁷⁹ Dette påvirker også boligprisene. Innbyggersammensetning og boligmasse vil ha betydning for hvordan kommunen prioriterer og innretter det boligsosiale arbeidet.

4.2 Boligprisene i Oslo

Oslos boligpriser er vesentlig høyere enn i landet for øvrig. Prisene ligger også over prisene i andre storbykommuner som Bergen, Stavanger og Trondheim. I november 2021 var

⁷⁷ <http://statistikkbanken.oslo.kommune.no/webview/>

⁷⁸ Leknes og Løkken (2020)

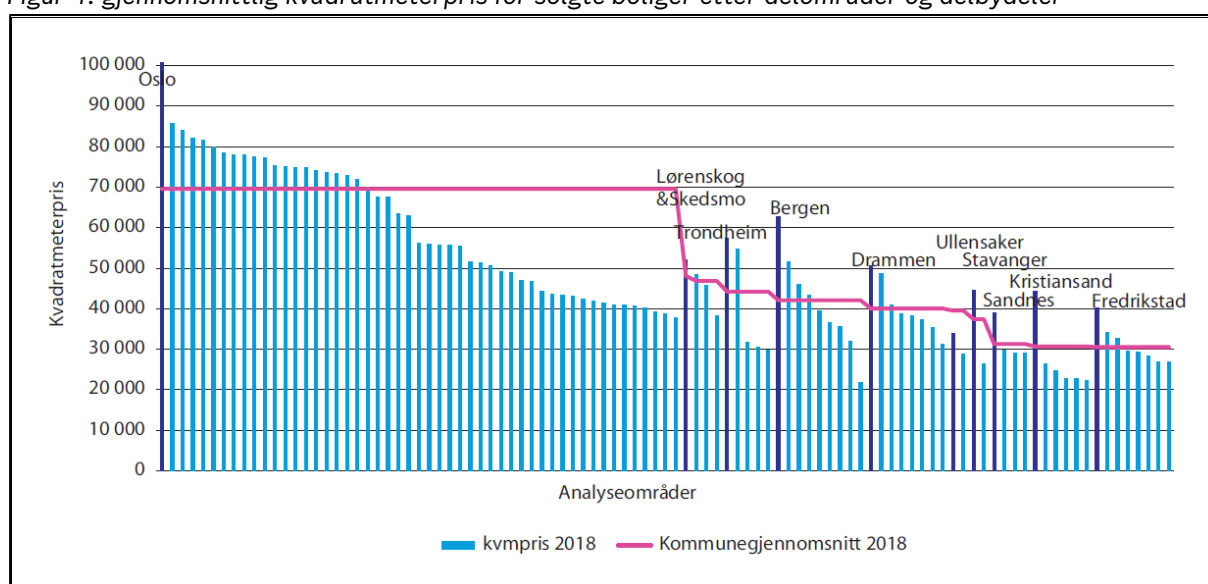
⁷⁹ Barlindhaug 2017

gjennomsnittlig kvadratmeterpris i Oslo kr 85 618. Det utgjør en økning på nesten 19 prosent de siste fem årene.⁸⁰

Det er store forskjeller på boligpriser innad i Oslo. Kvadratmeterprisene varierer fra kr 49 611 i Bydel Søndre Nordstrand til kr 106 954 i Bydel Frogner.⁸¹ Det er også relativt store forskjeller innad i enkelte bydeler. For eksempel er boligprisene i delbydelen Bispevika i Bydel Gamle Oslo betydelig høyere enn i delbydelen Etterstad.

Figuren under illustrerer dette med tall fra 2018. Den viser gjennomsnittlig kvadratmeterpris for solgte boliger etter delområder og delbydeler i Oslo samt kvadratmeterpriser i noen andre byer.

Figur 4: gjennomsnittlig kvadratmeterpris for solgte boliger etter delområder og delbydeler



Kilde: NOU 2020:16 Levekår i Byer/Aarland og Brattbak 2020

Figuren viser først Oslo i mørk blå søyle med påfølgende lyseblå søyler, som representerer delbyene. Videre følger Lørenskog og Skedsmo, med sine delbydeler/delområder i lyseblått og så videre. Søylen viser at boligprisene i flere delbydeler i Oslo er høyere enn kommunegjennomsnittet. Det omfatter blant annet Bispevika, Iladalen, Sandaker, Kampen og Løren. Figuren illustrerer videre at boligprisene er høye også i områder med relativt sett lave priser i Oslo sammenlignet med andre deler av landet. Det gir høyere boligpriser for familier med lave inntekter og kan bidra til at mange bor trangt.⁸²

⁸⁰ <https://www.krogsveen.no/prisstatistikk/oslo> (lest 19.11.2021, kl. 09.30). Krogsveens prisoversikt er basert på tall hentet fra Eiendom Norge, Eiendomsverdi AS og Finn.no.

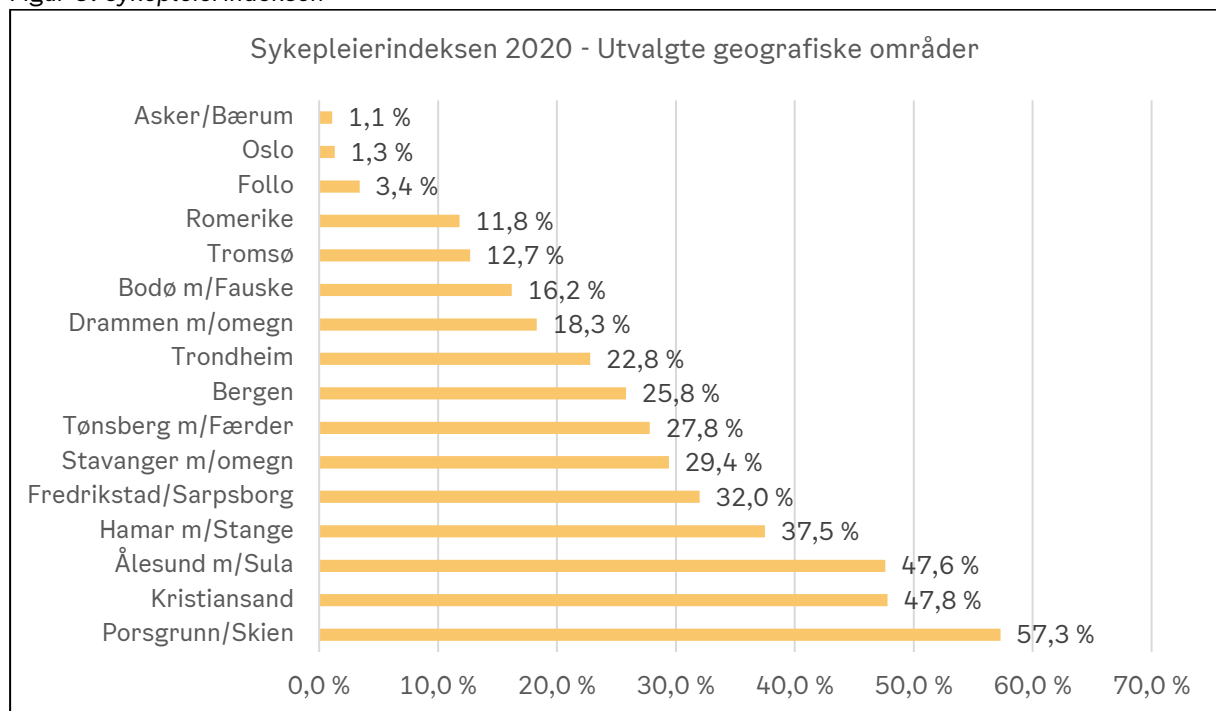
⁸¹ <https://www.krogsveen.no/prisstatistikk/oslo-frogner> (lest 19.11.2021, kl. 09.30). Krogsveens prisoversikt er basert på tall hentet fra Eiendom Norge, Eiendomsverdi AS og Finn.no.

⁸² NOU 2020:16

Ifølge Samfunnsøkonomisk analyse er 17 prosent av alle boligene i Oslo sekundærboliger.⁸³ Til sammenligning er 15 prosent av alle landets boliger sekundærboliger. Det er imidlertid store forskjeller i Oslo. Det er størst andel sekundærboliger i sentrumsbydelene. Bydel Frogner er bydelen med klart høyest andel sekundærboliger med rundt 35 prosent. Mens Bydel Grorud har lavest andel sekundærboliger med rundt 5 prosent. Det har imidlertid vært en nedgang i både antall og andel sekundærboliger i landet som helhet siden tredje kvartal i 2019, spesielt i Oslo. Det kan se ut som om dette er en virkning av koronapandemien.⁸⁴

De høye og stigende boligprisene gjør det vanskeligere å kjøpe bolig for grupper med lav og middels inntekt og liten egenkapital. Sykepleierindeksen, som utarbeides av Eiendomsverdi AS og Eiendom Norge kan benyttes som indikator på hvor dyre boligene i en by er. Indeksen viser hvor stor andel av de omsatte boligene en enslig sykepleier kan kjøpe.⁸⁵ Hvis sykepleieren kan kjøpe en høy andel av boligene i en by, er boligprisene lave. Hvis sykepleieren kan kjøpe en lav andel av boligene, er prisene høye. Tanken er at sykepleieryrket er en egnet indikator for boligprisvekst fordi inntekten representerer en typisk god norsk inntekt, og er i liten grad konjunkturavhengig. Figuren under viser sykepleierindeksen for utvalgte geografiske områder.

Figur 5: sykepleierindeksen



Kilde: <https://eiendommnorge.no/aktuelt/blogg/sykepleierindeksen-h1-2021>

⁸³ https://www.nef.no/wp-content/uploads/2021/08/Sekundaerboliger_2021Q2.pdf

⁸⁴ https://www.nef.no/wp-content/uploads/2021/08/Sekundaerboliger_2021Q2.pdf

⁸⁵ Ifølge Eiendom Norge og Eiendomsverdi AS var gjennomsnittslønnen for en sykepleier kr 584 280 i 2020. Se <https://eiendommnorge.no/aktuelt/blogg/sykepleierindeksen-h1-2021>

Figuren viser at Sykepleierindeksen er lavest i Asker/Bærum og Oslo. En enslig sykepleier kan bare kjøpe 1 av 100 boliger i Oslo og Asker/Bærum. I Bergen, Stavanger og Trondheim, der mellom 22 og 30 prosent av boligene er tilgjengelig for sykepleieren, er imidlertid mulighetene for boligkjøp langt større. Slik har det vært de seneste årene. I Oslo har sykepleierindeksen falt fra 11 av 100 boliger i 2013 til 1 av 100 i 2021.⁸⁶

4.3 Leiemarkedet i Oslo

Det er ikke bare dyrt å kjøpe bolig i Oslo, leieprisene er også høye. Tabellen under viser gjennomsnittlig månedlig husleie fra SSB's årlige leiemarkedsundersøkelse.

Figur 6: gjennomsnittlig månedlig leie, 2020

Kommuner	1 rom	2 rom	3 rom	4 rom	5 rom eller flere
Hele landet	7 320	9 320	11 030	12 330	13 790
Oslo og Bærum kommune	8 750	12 080	14 810	18 410	22 270
Akershus utenom Bærum kommune	..	9 510	11 250	12 120	12 760
Bergen kommune	6 610	9 150	11 310	13 710	18 930
Trondheim kommune	6 990	9 560	11 560	14 150	20 020
Stavanger kommune	..	8 740	10 780	12 390	..

Kilde: SSB

Den gjennomsnittlige leieprisen per kvadratmeter i 2020 er vesentlig høyere i Oslo og Bærum enn i andre store byer og landet som helhet. Det betyr at også leiemarkedet er anstrengende for de som er vanskeligstilt på boligmarkedet. Leieprisene har økt relativt mye de seneste årene.

I byrådets Kunnskapsgrunnlag for en kommunal boligpolitikk, anslås det at utleiemarkedet utgjør omlag 100 000 boliger av det totale boligmarkedet i Oslo.⁸⁷ Den største enkeltaktøren er Boligbygg, som har over 11 000 boliger. I tillegg består leiemarkedet av profesjonelle aktører og ikke-profesjonelle private utleiery, som leier ut deler av boligen de bor i eller en eller flere sekundærboliger. Ifølge leiemarkedsundersøkelsen er 44 prosent av utleierne i Oslo profesjonelle aktører og nesten 40 prosent ikke-profesjonelle.⁸⁸ Den høye andelen ikke-profesjonelle aktører kan medføre boligsosiale utfordringer i områder med høy konsentrasjon av utleieboliger. Ifølge noen bydeler bærer disse områdene preg av høy flyttehyppighet og lavere bostabilitet. Dette innebærer ofte færre stabiliserende faktorer som kjennetegner gode og trygge bomiljø. Til sammenligning vil befolkningen være mer homogen i for eksempel bydelene Ullern og Vestre Aker, hvor leieandelen er lavere og flere eier rekkehus og eneboliger. Her vil også bostabiliteten gjerne være høyere.

Leiemarkedets karakter i Norge og Oslo medfører at det for noen grupper kan være utfordringer knyttet til å finne en god leiebolig. I en undersøkelse gjort av Forbrukerrådet sier hele seks av ti

⁸⁶ <https://eiendomnorge.no/aktuelt/blogg/sykepleierindeksen-h1-2021>

⁸⁷ Kunnskapsgrunnlag for en kommunal boligpolitikk, vedlegg til byrådssak 145/19

⁸⁸ <https://www.ssb.no/statbank/table/09896/>

at det er vanskelig å finne egnet leiebolig. Én av fire opplever gjentatte avslag. Personer med innvandringsbakgrunn, småbarnsforeldre og personer med lav inntekt er mest utsatt. To av ti har følt seg diskriminert og den vanligste årsaken er lav inntekt eller NAV-garanti. Også utseende/etnisitet, alder og kjønn oppgis som vanlige årsaker.⁸⁹ Ifølge Forbrukerrådet har omlag én av tre kontrakt på ett eller tre år. Dette er utfordringer som forsterkes i Oslo, som både har høye andeler av befolkningen med lav inntekt og høye andeler av innbyggere med innvandrerbakgrunn.

Kommunale boliger er et viktig boligsosialt virkemiddel i Oslo kommune. Kommunale boliger er ment som et midlertidig botilbud til husstander som av ulike årsaker ikke klarer seg selv på boligmarkedet.⁹⁰ Som nevnt eier og forvalter Boligbygg over 11 000 boliger. I tillegg leier bydelene selv inn og forvalter rundt 1 600 boliger. Oslo kommune disponerer dermed litt over 13 000 boliger. Andelen kommunale boliger i Oslo per vanskeligstilt på boligmarkedet er lavere enn i landet for øvrig. Landssnittet er på 0,6 kommunale boliger per vanskeligstilt, mens i Oslo er snittet 0,3 boliger per vanskeligstilt. Samtidig estimeres det at Oslo har 23 prosent av landets vanskeligstilte på boligmarkedet, mens 12 prosent av landets kommunale boliger ligger i Oslo. Det medfører ventelister for å få kommunal bolig i nær alle bydeler. I praksis innebærer det at personer som ikke klarer seg på boligmarkedet, og som oppfyller kriteriene for å få kommunal bolig, kan få avslag om kommunal bolig på grunn av mangel på boliger.

4.4 Hvem eier og hvem leier?

Flere har argumentert for at Oslo er ulikhetenes by med store motsetninger knyttet til inntekt og sosioøkonomiske faktorer, som etnisitet og utdanning.⁹¹ Boligmarkedet bidrar til å forsterke motsetningene. Vi ser at husstander med lavinntekt i større grad må kjøpe bolig der de har mulighet, ikke der de nødvendigvis foretrekker å bo. Høy-, middels- og lavinntekts-husstander flytter til nabolag hvor inntektsnivået ligner deres eget.⁹² Det er klare forskjeller innad i Oslo på hvor flest eiere og leietakere bor. Det skyldes blant annet at andelen blokkbebyggelse og andelen små boliger er størst i sentrumsbydelene. Dermed er også leieandelen størst her. Dette henger også sammen med andelen sekundærboliger. Andelen personer som leier bolig overstiger 40 prosent i bydelene St. Hanshaugen og Frogner. De laveste leieandelene finner vi i bydelene Østensjø og Nordstrand. Andelen selveiere er klart størst i bydelene Ullern og Vestre Aker. Områder som Bydel Frogner, som til en viss grad bebos av velstående boligeiere, men hvor leieandelen også er høy, har en mer blandet befolkningssammensetning enn andre sammenlignbare bydeler.⁹³

⁸⁹ <https://fil.forbrukerradet.no/wp-content/uploads/2021/03/a-leie-bolig-i-norge-1.pdf>

⁹⁰ <https://www.oslo.kommune.no/bolig-og-sosiale-tjenester/bolig/kommunal-bolig/soke-kommunal-bolig/>

⁹¹ Se Ljunggren (red.) 2017.

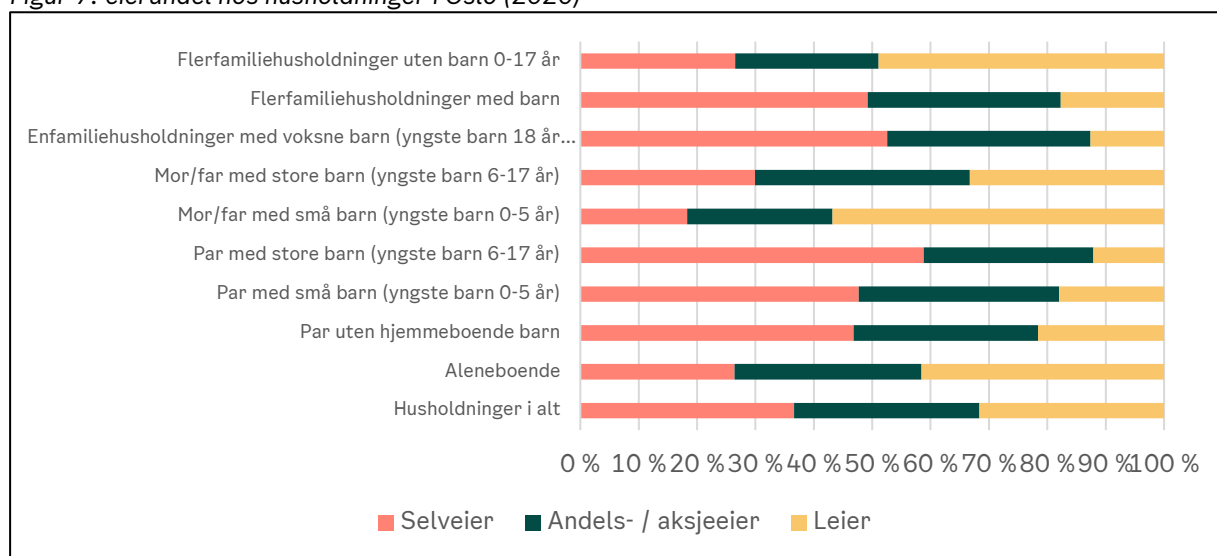
⁹² Galster og Turner 2019

⁹³ Se Barlindhaug 2017 i Oslo – ulikhetenes by.

Husholdninger med lavinntekt-EU60 har lav eierandel, 40 prosent på landsbasis og 34 prosent i Oslo.⁹⁴ Til sammenligning har husstander i høyeste inntektskvartil en eierandel på 89 prosent.⁹⁵ Tallene for alle husholdninger uavhengig av inntekt ligger på 77 prosent for hele landet og snaut 70 prosent i Oslo kommune.⁹⁶ Andelen som leier har vært økende i Oslo kommune de siste seks årene.⁹⁷ Leie av bolig er ikke jevnt fordelt i befolkningen, men følger husholdningsinntekten. Den høyeste leieandelen finner vi blant husstandene med lavinntekt. Omlag 60 prosent av de som er i laveste inntektskvartil leier bolig, sammenlignet med 11 prosent av de som er i høyeste inntektskvartil.

Figuren under viser eierandelen i 2020 hos husholdninger i Oslo kommune. De røde og grønne søylene i figuren viser at bare rundt 43 prosent av enslige forsørgere med små barn eier bolig.⁹⁸ Til sammenligning eier hele 88 prosent av par med store barn sin bolig. Tallene viser at det i hovedsak er innvandrere, personer med lav inntekt og enslige forsørgere med små barn, som leier bolig. Kun én av fire husholdninger i Oslo kommune som mottar bostøtte eller sosialhjelp, eier bolig. Andelen innvandrere som leier bolig i Oslo kommune er dobbelt så stor som i den øvrige befolkningen.⁹⁹

Figur 7: eierandel hos husholdninger i Oslo (2020)



Kilde: <https://www.ssb.no/statbank/table/11082/>

⁹⁴ EU 60 er husholdninger med en disponibel ekvivalensinntekt under 60 prosent av medianinntekten, dette er ett vanlig lavinntektsmål. Inntektskvartil er en klassifisering av husholdninger i fire like store grupper etter inntekt, jmf. SSB.

⁹⁵ <https://www.ssb.no/statbank/table/11346/>

⁹⁶ <https://www.ssb.no/statbank/table/11084/>

⁹⁷ <https://www.ssb.no/statbank/table/11346/>

⁹⁸ Også på landsbasis er eierandelen minst hos enslige forsørgere med små barn, ifølge SSB. Par med store barn har de største eierandelene med 92 prosent. <https://www.ssb.no/statbank/table/11082/>

⁹⁹ Innvandrere er personer som er født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre og fire utenlandsfødte besteforeldre. Fødeland er hovedsakelig mors bosted ved personens fødsel. Se <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/bolig-og-boforhold/statistikk/boforhold-registerbasert#om-statistikken> og <https://www.ssb.no/statbank/table/11036/>

4.5 Trangboddhet

Trangboddhet er en sentral boligsosial indikator. Den kan fortelle oss noe om ulikhetene på boligmarkedet. SSB regner husholdninger som trangbodd dersom antall rom i boligen er mindre enn antall personer eller der én person bor på ett rom, og antall kvadratmeter er under 25 kvm per person.¹⁰⁰ Det kan diskuteres hvorvidt dette er en god indikator. En familie på fem personer må ha en leilighet på 125 kvm om den ikke skal regnes som trangbodd etter SSB's definisjon. I Oslo har Byrådsavdeling for finans benyttet 20 kvm som tall for å definere trangboddhet. Like fullt legges ofte SSB's definisjon til grunn.

Ifølge SSB bodde 136 206 osloborgere i en trangbodd husholdning i 2020. Antallet personer har økt med rundt 5 000 personer fra 2015. Omlag hvert tredje par med små barn og enslige forsørgere med små barn regnes som trangbodde. Aleneboende og par uten hjemmeboende barn er de to gruppene hvor lavest andel husholdninger bor trangt.

Det er store forskjeller hvor i Oslo kommune personer er trangbodde. Det høyeste antallet trangbodde er i bydelene Grünerløkka og Gamle Oslo der henholdsvis 14 409 og 13 461 personer bor trangt. Dette utgjør 23 prosent av alle innbyggerne i hver av disse bydelene. Det er færrest trangbodde i bydelene Ullern, med 2 950 personer og Vestre Aker, med 3 734. Dette utgjør henholdsvis ni og åtte prosent av alle innbyggerne i disse to bydelene.¹⁰¹

Flere studier viser at trangboddhet kan påvirke voksne og barns livskvalitet, helse og levekår.¹⁰² Trangboddhet kan påvirke muligheten for ro, hvile og livsutfoldelse, og kan føre til familiestress.¹⁰³ Store barnefamilier, familier med utenlandsk bakgrunn og familier med lav inntekt er mest trangbodde.¹⁰⁴ Dette ser vi også i Oslo. Andelen innvandrere som bor i en trangbodd husholdning i Oslo er betydelig høyere enn i den øvrige befolkningen.¹⁰⁵ Hvis vi ser på inntekt og inntektstype, ser vi at hver fjerde husholdning med årlig lavinntekt i Oslo i 2020 er trangbodd. Mer enn hver fjerde bostøttmottaker og sosialhjelpsmottaker i Oslo bor trangt.¹⁰⁶ Konsekvensene av dette er gjerne at barn i slike familier sjelden har eget rom og derfor sjelden tar med seg venner hjem. Dette kan bidra til at de føler seg utenfor det sosiale fellesskapet.¹⁰⁷ Trangboddhet fører videre til at barna tilbringer mer av tiden sin ute, hvor mange av naboene i nærområdet også har lav sosioøkonomisk status og hvor nabolaget er preget av særskilte utfordringer.¹⁰⁸

Det kan diskuteres hvorvidt tallene på trangboddhet er en god indikator på ulikhet, da noen velger å kjøpe en liten bolig i et område man ønsker å bo i, fremfor en større bolig et sted de ikke

¹⁰⁰ <https://www.ssb.no/a/metadata/conceptvariable/vardok/3462/nb>

¹⁰¹ <https://www.ssb.no/statbank/table/11046/tableViewLayout1/>

¹⁰² Aarland & Reid, 2018; Grønningsæter & Nielsen, 2011

¹⁰³ Hyggen, Brattbakk & Borgeraas, 2018

¹⁰⁴ Revold, Sandvik & With, 2018

¹⁰⁵ <https://www.ssb.no/statbank/table/11045/>

¹⁰⁶ <https://www.ssb.no/statbank/table/11344/>

¹⁰⁷ Magnusson Turner, 2011

¹⁰⁸ Brattbakk m.fl., 2015, 2017

ønsker å bo. Det er særlig når trangboddhet kombineres med mangel av valgmuligheter på boligmarkedet at trangboddhet blir et problem.

4.6 Oppsummering

I Oslo, der mangfold og ulikheter innen en rekke områder er store, påvirker boligprisene boligmarkedet i større grad enn landet for øvrig. Boligmarkedet i Oslo ses ofte på som en ulikhetsmaskin. De som har de høyeste inntektene får de største og best lokaliserte boligene, mens de som er i lavinntektshusholdninger oftere må leie, bo trangt eller flytte til områder med lavere priser. Boligprisene påvirker ikke bare de mest vanskeligstilte på boligmarkedet, men også i stadig større grad grupper med middels inntekt og lav egenkapital. Vi ser tydelig at spesielt enslige forsørgere med små barn henvises til leiemarkedet. Videre viser statistikken at det å stå utenfor eiermarkedet i Oslo er betydelig mer vanlig hos innvandrere enn hos den øvrige befolkningen. Videre vet vi at både boligpriser, disposisjonsform og trangboddhet har tydelige øst-vest-skiller.

At boligmarkedet i Oslo er en ulikhetsmaskin påvirker også det boligsosiale arbeidet som utføres i kommunen. I enkelte deler av byen er det større boligsosiale utfordringer, som for eksempel høyere grad av trangboddhet og flere vanskeligstilte på boligmarkedet. Det medfører at den boligsosiale innsatsen må være, og er, større i noen bydeler enn i andre. Dette ser vi for eksempel i sentrumsbydelene Sagene, Gamle Oslo og Grünerløkka, som også er de bydelene som har flest kommunale boliger. Dette er også bydeler som har høye andeler private utleieboliger, noe som kan medføre en viss tilflytning av vanskeligstilte på boligmarkedet.

5 Hvem er vanskeligstilte på boligmarkedet?

Boligsosialt arbeid dreier seg i hovedsak om å bistå de som trenger hjelp til å bo, det være seg med økonomisk hjelp eller tjenester. Som ved all offentlig bistand er det behov for å anslå hvor mange som faktisk trenger slik bistand. Dette fordrer en definisjon av hvem som er vanskeligstilte på boligmarkedet. Definisjonen vil si noe om hvem som faller innunder begrepet «vanskeligstilte på boligmarkedet» og hvor mange det kan gjelde, uten at det vil være en absolutt tallfesting. Det kan være mange som faller inn under definisjonen, som ikke trenger bistand. Definisjonen vil likevel gi en indikasjon på hvem og hvor mange det gjelder.

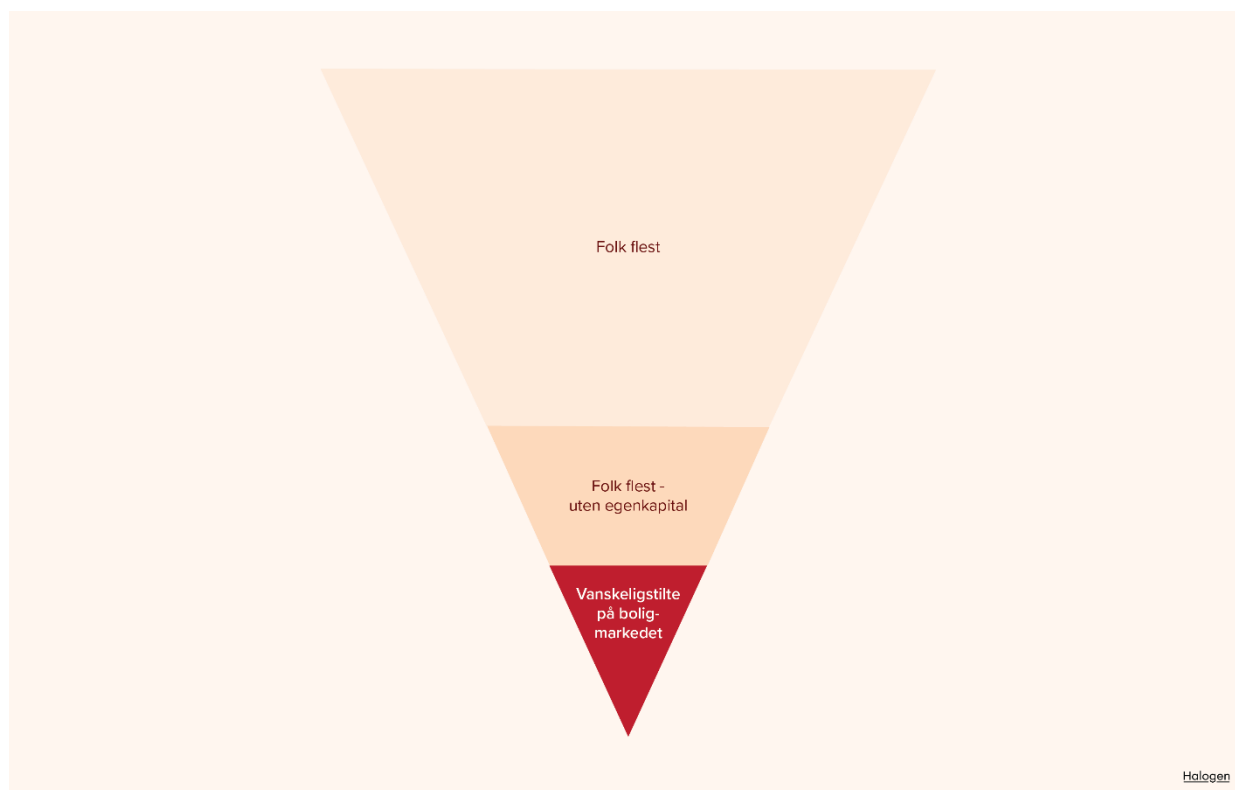
Dette kapitlet skal definere og tallfeste antall vanskeligstilte på boligmarkedet i Oslo. Tallfestingen kan ses på som en operasjonalisering av definisjonen av vanskeligstilte som brukes i Bolig for velferd. Kapitlet er bygd opp slik at vi først tar en kort gjennomgang av ulike definisjoner av vanskeligstilte på boligmarkedet. Deretter analyserer vi de tallene vi har, ut fra den mest brukte operasjonaliserte definisjonen.

Kapitlet bygger på de nasjonale strategiene NOU 2011:5, Bolig for velferd og Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021–2024) i tillegg til SSB-rapportene Vrålstad (2014), Thorsen (2017) og Monkerud m.fl. (2018).

5.1 Vanskeligstilte på boligmarkedet – ulike definisjoner

For å illustrere andelen av vanskeligstilte på boligmarkedet, viser vi til figuren under. Feltene er ikke proporsjonalt med faktiske tall per gruppe, men viser at andelen vanskeligstilte på boligmarkedet er liten sammenlignet med *Folk flest – uten egenkapital* og *Folk flest*.

Figur 8: vanskeligstilte på boligmarkedet



Figuren viser at de fleste klarer seg bra på boligmarkedet, at noen strever litt, mens en mindre gruppe faller innunder begrepet vanskeligstilte på boligmarkedet. Både dette kapitlet og rapporten for øvrig, vil vise at gruppen nederst i trekanten ikke er en fast gruppe og heller ikke kan kategoriseres i noen universell definisjon av hvem de er. Vi skal likevel lande på en funksjonell definisjon i dette kapitlet.

Vanskeligstilte på boligmarkedet er et relativt nytt begrep. Nordvik m.fl. (2021) tidfester det forskningsmessige startpunktet til en rapport fra programmet for storbyrettet forskning i 1991. Men selv om begrepet er nytt, har fenomenet eksistert lenge i Oslo kommune. Historiekapitlet i denne rapporten gir en tydelig oversikt over hvordan boligmangel og fattigdom har vært på den politiske dagsorden i over 150 år. Men som Sørvoll (2011) skriver, var det en tydelig endring i boligpolitikken på 1980- og 1990-tallet, fra en mer generell boligforsyning til en mer sosial boligpolitikk, som retter seg mot de som trenger det mest. En konsekvens av denne endringen er behovet for å definere, operasjonalisere og tallfeste hvem disse er. Riksrevisjonen kom i 2008 med krass kritikk av manglende oversikt over hvem som var vanskeligstilt på boligmarkedet, noe som medførte at det i etterkant har vært gjort flere forsøk på tallfesting og operasjonalisering av begrepet.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Riksrevisjonen 2008

På 1990-tallet og starten av 2000-tallet ble innsatsen i den sosiale boligpolitikken i stor grad rettet mot spesifikke målgrupper, eksempelvis: bostedsløse, flyktninger, personer med nedsatt funksjonsevne og personer med svak økonomi. Svakheten med denne avgrensningen var at den ikke fanget opp individuelle utfordringer. Det var bare personer innenfor målgruppene som fikk hjelp, uavhengig av faktisk behov. Samtidig ble ikke personer med hjelpebehov utenfor målgruppene fanget opp. Denne svakheten ble rettet opp senere på 2000-tallet. I den nasjonale strategien mot bostedsløshet På vei til egen bolig (2005 – 2007), tok målene utgangspunkt i situasjoner og ikke målgrupper. I NOU'en fra 2011 (Rom for alle) ble dette tatt ett skritt videre, og følgende definisjon ble benyttet:

«Vanskeligstilte på boligmarkedet er personer som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon på egen hånd.»¹¹⁰

I den nasjonale strategien Bolig for velferd (2014-2020) benyttes omtrent den samme definisjonen.¹¹¹ Her beskrives vanskeligstilte på boligmarkedet som personer i en eller flere av følgende situasjoner:

- er uten egen bolig
- står i fare for å miste boligen
- bor i uegnet bolig eller bomiljø

Det er vesentlig å se på kombinasjonen av inntekt, bosted og livssituasjon når vi ser på om en person har mulighet til å bo tilfredsstillende. Det er viktig å skille mellom valg og mulighet.¹¹² Noen personer kan velge å bo tilfredsstillende til tross for at de har muligheten til å bo annerledes. I definisjonen fra Bolig for Velferd forsvinner forutsetningen om mulighet, det samme gjør den også i flere av de operasjonaliserte versjonene.¹¹³ Det er uheldig om dette blir borte siden skillet mellom valg og mulighet er vesentlig i en definisjon av vanskeligstilte på boligmarkedet.

5.1.1 Operasjonaliseringer av vanskeligstilte på boligmarkedet

Fra 2014 er det gjort en rekke operasjonaliseringer av definisjonen fra Bolig for velferd. Vi konsentrerer oss om to av dem, og skal forklare hvorfor vi mener nettopp disse er egnede.¹¹⁴ Definisjonene tar utgangspunkt i følgende forhold:

¹¹⁰ NOU 2011: 15

¹¹¹ Bolig for velferd (2014-2020)

¹¹² Dette er beskrevet i kapittel 4 om boligmarkedet

¹¹³ Å operasjonalisere et begrep innebærer å forklare bruken på en måte som gjør den målbar eller etterprøvbart.

«Begrepet brukes mye i empirisk forskning om det å presisere eller beskrive begreper eller teorier slik at de kan brukes i forskningen, det vil si at teorien eller begrepet blir etterprøvbart eller mulig å forske på. Dette dreier seg om å formulere klare kriterier for hvordan enheter, begreper eller sammenhenger skal representeres ved empiriske data.», <https://snl.no/operasjonalisere>, lest 10.12.2021

¹¹⁴ For ytterligere lesing anbefales drøftingene i Munkerud m.fl. 2018

Definisjon 1: SSB sin definisjon, som innebærer å se på: lavinntekt, i tillegg trangbodd og/eller høy gjeldsbelastning. De med formue over lavinntektsgrensen er ekskludert.¹¹⁵

Definisjon 2: Den indiske økonomen Amartya Sen (1992, 2004 og 2010) sin Kapabilitetstilnærming.¹¹⁶

Nærmere om de to definisjonene:

Definisjon 1 har vært den mest benyttede definisjonen de siste årene og ble første gang operasjonalisert av Vrålstad.¹¹⁷ Denne innebærer at vi gjennom bruk av data fra boforholdsregisteret, gjeldsregisteret og inntektsregisteret, kan gi tall ned på delbydelsnivå og i tidsserie.¹¹⁸ Dette gjør det mulig å si noe om hvor vanskeligstilte bor og hvor mange de er. Samtidig kan vi sammenligne tallene over flere år. Siden vi har telling i tidsserie kan denne definisjonen benyttes for å se om husstander er varig vanskeligstilt.¹¹⁹

I en videre operasjonalisering defineres lavinntekt og trangboddhet nærmere. Lavinntekt defineres som inntekt på 60 prosent eller lavere av medianinntekten i befolkningen.¹²⁰ Trangboddhet vil si: bolig der det bor flere personer enn det er antall rom, eller flere enn én person bor på ett rom. I tillegg fordrer det at antall kvadratmeter er under 25 kvm per person.¹²¹

Fordelen med denne definisjonen er at den er enkel å bruke og at det er mulig å se på tall fra delbydel og tidsserier. I siste del av dette kapitlet er det denne definisjonen som ligger til grunn for tallene vi benytter. Svakheten til definisjonen er derimot flere. Noen av dem er:

- Inntektsmålet som benyttes er en relativ lavinntekt, som ikke tar hensyn til andre utgifter i husstanden.
- Definisjonen tar ikke boutgifter i betraktning. Riktignok er gjeldsbelastning med, der høy gjeldsbelastning antagelig betyr høye boutgifter for boligeiere. Men det er ikke inkludert boutgifter for leietakere, noe som innebærer at variasjoner for den enkelte husstand og i ulike områder i landet ikke spiller inn.
- Det kan argumenteres for at 25 kvm per person er relativt romslig i Oslo, fordi personer i stor grad bor i leiligheter. I tallene i den videre analysen er grensen satt til 20 kvm, som er lik Vrålstad (2014) sin definisjon på trangboddhet.

Ved bruk av definisjonen er det mulig å justere for trangboddhet, men det er problematisk at definisjonen verken tar for seg boutgifter eller et tydelig mål for om personen kan dekke egne

¹¹⁵ Thorsen 2017 side 13

¹¹⁶ Munkerud m.fl. 2018

¹¹⁷ Vrålstad 2014

¹¹⁸ Thorsen 2017. Begrepet tidsserie innebærer at det finnes tall over flere år slik at vi kan si noe om utviklingen.

¹¹⁹ Von Simson og Ublijs, 2019. I Thorsen (2017) var denne ene av syv ulike definisjoner for vanskeligstilte på boligmarkedet. Årsaken til at det ble syv ulike definisjoner var at det er vanskelig å velge en tydelig definisjon som fanger opp de ulike aspektene.

¹²⁰ <https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/sektorrapport-om-folkehelse/okonomiske-levekar/lavinntekt-fattigdom>, lest 20.12.2021

¹²¹ Med kvm menes p-areal. P-areal er primærrom.

behov. En person med inntekt under fattigdomsgrensen kan ha så lave boutgifter at egne behov kan dekkes. Det motsatte kan også tenkes. At en person med høyere inntekt enn 60 prosent av medianen har så høye boutgifter at han står i fare for å miste boligen. Både individuelle, men også regionale forskjeller, vil kunne spille inn her.

Årsaken til at boutgifter ikke er med, er at det ikke finnes noen generell oversikt eller statistikk over husstanders boutgifter. Thorsen (2017) benytter også en annen definisjon av vanskeligstilte, der boutgiftsbelastningen blir estimert utfra leiemarkedsundersøkelsen.¹²² Denne definisjonen skiller seg de andre definisjonene fordi den har et høyere antall vanskeligstilte og flere enslige husstander. Dessverre er ikke disse tallene blitt operasjonalisert senere, men i analysen skal vi se litt nærmere på resultatene.

Definisjon 2 tar hensyn til prisen på bolig, og dermed disponibel inntekt for husstandene. Kapabilitetstilnærmingen inkluderer leiepriser fra Husbankens bostøtteregister og beregner husstandenes disponible inntekt ut fra SIFOs referansebudsjett.¹²³ Definisjonen er operasjonalisert i Monkerud m.fl. (2018), som vi skal ta utgangspunkt i den videre analysen.¹²⁴ Rapporten problematiserer de tidligere definisjonene av vanskeligstilte på boligmarkedet og peker spesielt på at de mangler et tydelig mål på behov og et estimat på forbruk. I tillegg til inntekt og boutgifter tas det med et mål på minimumsbehov for livsopphold.

Definisjonen er altså basert på Sen sin kapabilitetstilnærming.¹²⁵ Her pekes det på at inntekt i seg selv ikke sier noe om hva man generelt kan oppnå. Eksempelvis kan to personer med samme inntekt i to ulike kommuner ha helt ulike forutsetninger for å komme inn på boligmarkedet. Rapporten tar for seg tre grunnbegreper:

1. Funksjoner: Aktiviteter og tilstander, for eksempel å bo tilfredsstillende.¹²⁶
2. Kapabiliteter: Den reelle muligheten til å oppnå ønsket funksjon. Det vil si den reelle muligheten til å bo tilfredsstillende. Personens inntekt er et eksempel på ens økonomiske kapabilitet.
3. Konverteringsfaktoren: I hvilken grad klarer individet å omforme ressurser/kapabilitet til funksjoner. Boutgiftsbelastning er eksempel på en funksjon.

¹²² Leiemarkedsundersøkelsen

¹²³ SIFO-satser viser alminnelige forbruksutgifter for ulike typer hushold. Det kan settes sammen slik at det viser kostnadene ved å opprettholde et akseptabelt forbruksnivå for hushold av ulik størrelse og med forskjellig alders- og kjønns sammensetning. <https://www.oslomet.no/om/sifo/referansebudsjettet>, lest 10.12.2021

¹²⁴ Monkerud m.fl. (2018)

¹²⁵ Sen, Amartya, «Poor, Relatively Speaking», i Amartya Sen: «Resources, Values and Development», Basil Blackwell:325-345, 1984

¹²⁶ Aktiviteter og tilstander dekker hele spekteret fra å spise seg mett, kunne skrive og lese til det å kunne stemme ved valg, ytre seg fritt, ta utdanning, ha inntektsgivende arbeid i samsvar med sin utdanning osv. Men er dreier det seg om å mulighet til å bo tilfredsstillende og samtidig ha råd til kjøpe det en trenger.

Denne definisjonen viser at en person som er vanskeligstilt på boligmarkedet har en manglende kapabilitet til å bo tilfredsstillende.

Selve formelen som benyttes er kompleks og vi vil ikke gå i detaljer her. Men det viktige er at den inkluderer leiepriser og SIFO-satser. Definisjon 2 benytter ikke EU 60 som mål for lavinntekt fordi dette alene ikke sier noe om en husstand er vanskeligstilt eller ikke.¹²⁷ Nasjonale lavinntektsmål vil med EU 60 «undervurdere omfanget av vanskeligstilthet i pressområder, og tilsvarende overvurdere omfanget utenfor pressområder».¹²⁸

Kombinasjonen inntekt, boligpris og generelle levekostnader, er det som er viktig for å avgjøre om en husstand er vanskeligstilt på boligmarkedet. Lavinntekt, ifølge Monkerud m.fl. (2018), er derfor definert utfra faktorene: *funksjon* av husstandenes inntekt, den lokale *leieprisen*, *antall kvm* husstanden trenger og gjeldene *SIFO-sats* for husstandsstørrelsen. Ved å benytte Husbankens bostøttere register som grunnlag for å estimere leiepriser, beregnes ulik lavinntektssats i ulike kommuner. Hvis husstanden har beregnet inntekt under denne satsen, er den vanskeligstilt. Rapporten ser grovt på to ulike definisjoner av vanskeligstilte.

1. Kun leietakere som har lavere disponibel inntekt enn minimumsinntekten i sitt boområde.
2. Leietakere og boligeiere som har lavere disponibel inntekt enn minimumsinntekten i sitt boområde, hvor boligeiere med for høye boutgifter estimert ved ulike kombinasjoner av avdrags- og rentebetaling er inkludert.

Sammenligning av de to definisjonene:

Sammenligningen tas primært med for å si noe om forskjellene mellom de to alternativene. Siden vi ikke har tall for Oslo på kapabilitetsdefinisjonen, er det nyttig å si noe om hvordan denne slår ulikt ut sammenlignet med SSB sin definisjon. Dette kan brukes til å gi en indikasjon på hva vi «mister» ved å kun bruke SSB-definisjonen.

Tabellen under viser estimerte andeler vanskeligstilte i Norge med de to definisjonene. Tallene er fra 2014 for å sikre sammenlignbarhet.

¹²⁷ EU 60 benyttes fordi det er det mest benyttede målet på fattigdom. Det brukes eksempelvis for barnefattigdom.

¹²⁸ Monkerud m.fl. (2018: 82)

Figur 9: andel vanskeligstilte på boligmarkedet etter ulike definisjoner

Andel vanskeligstilte på boligmarkedet etter ulike definisjoner

	Personer	Husholdninger
SSB (Lavinntekt, trangbodd og høy gjeldsbelastning)	3,6 %	2,9
Kapabilitet kun leie	3,5 %	4,1 %
Kapabilitet leie og eie	5,8 %	6,4 %

Kilde: Thorsen (2017) og Monkerud m.fl. (2018)

Tabellen viser at kapabilitetsdefinisjonen estimerer en noe høyere andel vanskeligstilte personer enn SSB-definisjonen. Særlig avviker andelen når vi ser på husholdninger. En av hovedgrunnene til dette er at kapabilitetsdefinisjonen ikke benytter trangboddhet som et absolutt kriterium, men bruker det som en variabel i livsoppholdsfunksjonen. I tillegg påvirker antagelig inkluderingen av leiepriser flere enslige, da kvadratmeterprisen for små boliger er gjennomgående høyere enn for store boliger. Kapabilitetsdefinisjonen inkluderer flere leietakere fordi leietakere uten høy gjeld og trangboddhet, men med lave inntekter og høye boutgifter, kan bli inkludert. Det kan de ikke i SSB sitt eksempel. Dette påvirker tallene spesielt i pressområder som Oslo, som har markant høyere leiepriser enn landsgjennomsnittet.¹²⁹ Dette kan illustreres ved å se på gjennomsnittlige boutgifter for enslige i Husbankens bostøttere register. Husbankens bostøttere register benyttes som kilde her fordi det er den som benyttes i Monkerud m.fl. (2018).

Tabell 10: gjennomsnittlig boutgift bostøttere registeret november 2021

Gjennomsnittlig boutgift kroner per måned

Hele landet	8 850
Oslo	11 140
Bergen	9 400
Trondheim	9 158

Kilde: Husbanken

Tabellen viser at de gjennomsnittlige boutgiftene i Oslo er vesentlig høyere enn både landsnittet og boutgiftene i de to neststørste byene. Ved å ikke inkludere boutgifter vil man undervurdere antallet som er reelt vanskeligstilte i områder med høye boutgifter. Inkludering av boutgifter kan

¹²⁹ Se kapittel 4.3

også benyttes til å se på forskjeller internt i Oslo. Vi vet at boligprisene er forskjellige i ulike deler av byen. Det betyr at en husstand kan falle inn under definisjonen av vanskeligstilte i en del av byen, men ikke en annen. Gjennomsnittlige boutgifter blant Husbankens mottakere i desember 2021 varierte fra 9 791 i bydel Nordre Aker til 11 979 i bydel Søndre Nordstrand. Selv om alle bydeler i Oslo har høyere boutgifter enn landsgjennomsnittet, varierer disse internt i Oslo.

Kapabilitetsdefinisjonen kan også fange opp noen flere eiere med svak økonomi. Spesielt vil dette gjelde for Oslo hvor boligprisene er så høye at mange av mottakerne har inntekt over EU60 og dermed er utelukket fra SSB sin definisjon.

En annen svakhet ved SSB sin definisjon er at den er statisk. Ved ikke å ta høyde for livsopphold vil den heller ikke fange opp plutselige prisøkninger andre steder enn i boligmarkedet. Ett ferskt eksempel på det er den pågående «strømkrisa». De høye strømprisene gjør at mange flere har problemer med å betale boutgiftene. Dette vil ikke synes i SSB sin definisjon men i kapabilitetsdefinisjonen er strøm inkludert i SIFO satsene og de vil komme med. Kapabilitetsdefinisjonen er dermed en mer dynamisk modell som er mer egnet til å fange opp prisøkninger.

5.1.2 Tall og analyse av vanskeligstilte ifølge SSB-definisjonen

I det følgende skal vi analysere tall for vanskeligstilte på boligmarkedet etter definisjonen fra SSB. Først skal vi se på Oslo og nasjonale tall før vi ser på tall for bydeler- og delbydeler. Til slutt problematiseres hva tallene inneholder og hva de ikke inneholder sett i lys av kapabilitetsdefinisjonen.

Definisjonen som ligger til grunn i tallene er:

- Lavinntekt, i tillegg trangbodd og/eller høy gjeldsbelastning. De med formue over lavinntektsgrensen er ekskludert.¹³⁰
- Lavinntekt = inntekt under EU 60.
- Høy gjeldsbelastning = total gjeld tre ganger mer enn husholdningens samlede inntekt før skatt.
- Trangboddhet = <20 kvm per person samt færre oppholdsrom enn antall husholdningsmedlemmer/en person på ett rom.

5.1.3 Oslo og Norge

Vi skal først se på tallene for Oslo under ett og landet for øvrig. I neste del av kapitlet ser vi på bydeler og delbydeler i Oslo.

Tabellen under viser utviklingen av antall vanskeligstilte personer og husholdninger på boligmarkedet i perioden 2015–2020.

¹³⁰ Thorsen 2017 side 13

Tabell 11: antall vanskeligstilte på boligmarkedet 2015-2020

Antall vanskeligstilte på boligmarkedet 2015-2020

	Personer		Husholdninger	
	Oslo	Hele landet	Oslo	Hele landet
2015	40 327	157 270	14 544	57 176
2016	40 753	163 787	14 799	59 431
2017	40 900	169 739	14 945	61 483
2018	40 524	175 266	15 088	63 991
2019	40 372	178 779	15 646	66 347
2020	38 723	175 432	15 230	67 013

Kilde: SSB

Vi ser at antall vanskeligstilte personer i Oslo og hele landet gikk ned i 2020 sammenlignet med 2019. Nedgangen i 2020 har antagelig vært påvirket av korona og det er dermed ikke sikkert at tallet er representativt for utviklingen. I årene før var antallet vanskeligstilte personer relativt konstant i Oslo mens det var økende i landet som helhet. Ser vi derimot på antall husholdninger, var det økende i hele perioden 2015-2020, både i Oslo og i hele landet. Når antall husholdninger øker mer enn antallet personer, tyder det på at det er flere enslige husholdninger som faller inn under kategorien vanskeligstilt på boligmarkedet.

I 2020 bodde 22 prosent av vanskeligstilte personer og 23 prosent av vanskeligstilte husholdninger i Oslo. Dette gir Oslo landets høyeste andeler av vanskeligstilte på boligmarkedet. Tabellen under viser andelene i Oslo og andelen i landet som helhet i perioden 2015-2020.

Tabell 12: vanskeligstilte på boligmarkedet 2015-2020

Vanskeligstilte på boligmarkedet 2015-2020

	Personer		Husholdninger	
	Oslo	Hele landet	Oslo	Hele landet
2015	6,6	3,2	4,8	2,6
2016	6,5	3,3	4,8	2,6
2017	6,5	3,3	4,8	2,7
2018	6,4	3,4	4,8	2,8
2019	6,3	3,5	4,9	2,8
2020	6,0	3,4	4,7	2,8

Kilde: SSB

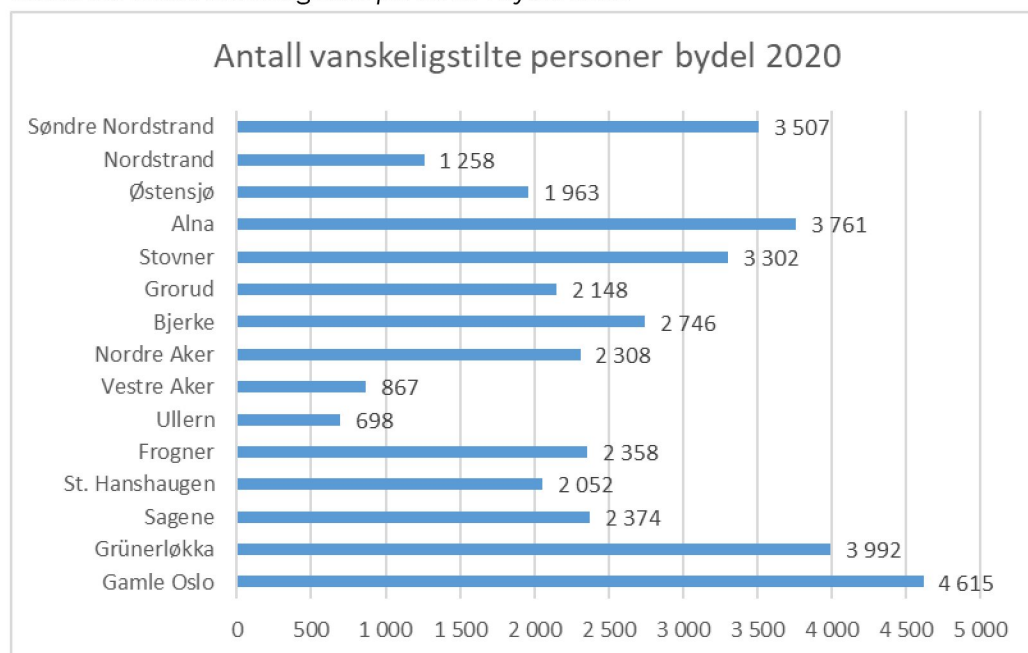
Tabell 12 viser utviklingen i andel vanskeligstilte på boligmarkedet. Når vi ser på andelen vanskeligstilte personer har andelen i Oslo sunket litt (0,6 prosentpoeng) fra 2015 til 2020. For hele landet har andelen vanskeligstilte personer holdt seg mer likt. Utviklingen i andelen vanskeligstilte husholdninger har vært stabil i Oslo og i hele landet i samme periode. I 2020 bodde seks prosent av innbyggerne i Oslo i en husholdning som falt innenfor definisjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet. Det tilsvarende tallet for landet som helhet var 3,4 prosent.

Det vil si at andelen vanskeligstilte personer i Oslo er nesten dobbelt så høy som for landet som helhet. Andelen vanskeligstilte husholdninger er i 2020 på 4,7 prosent i Oslo og 2,8 prosent i landet som helhet.

5.1.4 Bydeler i Oslo

Vi skal se nærmere på hvordan situasjonen er i Oslo, fordelt på bydeler og delbydeler. Figuren under viser antall vanskeligstilte personer fordelt på bydel i Oslo i 2020.

Tabell 13: antall vanskeligstilte personer i bydel 2020



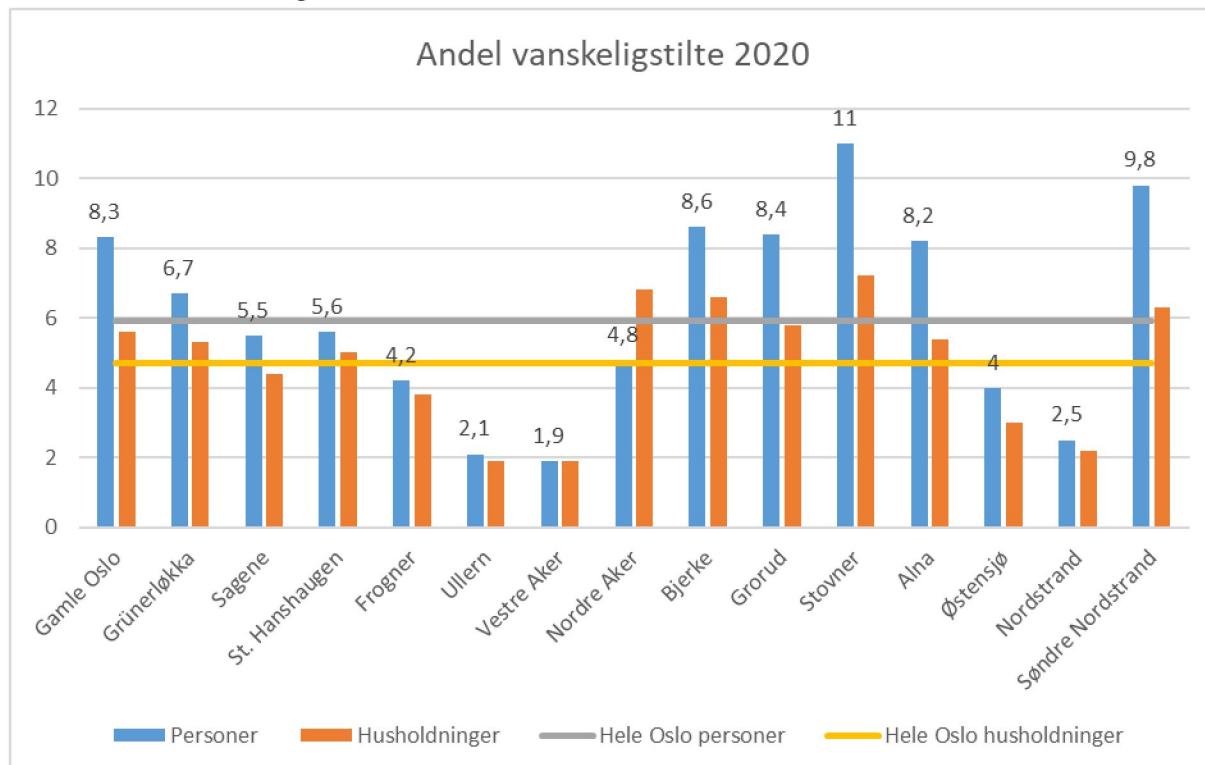
Kilde: SSB

Bydel Gamle Oslo er den bydelen som har flest vanskeligstilte personer og er den eneste bydelen hvor over 4 000 personer faller inn under definisjonen vanskeligstilt på boligmarkedet. I tillegg til Bydel Gamle Oslo, er det fire andre bydeler som har over 3000 personer som faller inn under definisjonen. Bydelene Grünerløkka, Alna, Søndre Nordstrand og Stovner. Færrest vanskeligstilte personer finner vi i de to vestlige bydelene Ullern og Vestre Aker, som begge har under 1 000.

Når vi ser på antall personer, vil tallet naturlig nok ha en sammenheng med folketallet i bydelene. Bydel Gamle Oslo er eksempelvis en relativt stor bydel, med sine 59 875 innbyggere¹³¹. Det er derfor hensiktsmessig å se på andeler av befolkningen som er vanskeligstilt i bydelene. Figuren under viser andelen vanskeligstilte personer og husholdninger fordelt på de ulike bydelene i Oslo.

¹³¹ <https://bydelsfakta.oslo.kommune.no/bydel/gamleoslo/befolkningsutvikling>, lest 8.12.2021

Tabell 14: antall vanskeligstilte 2020



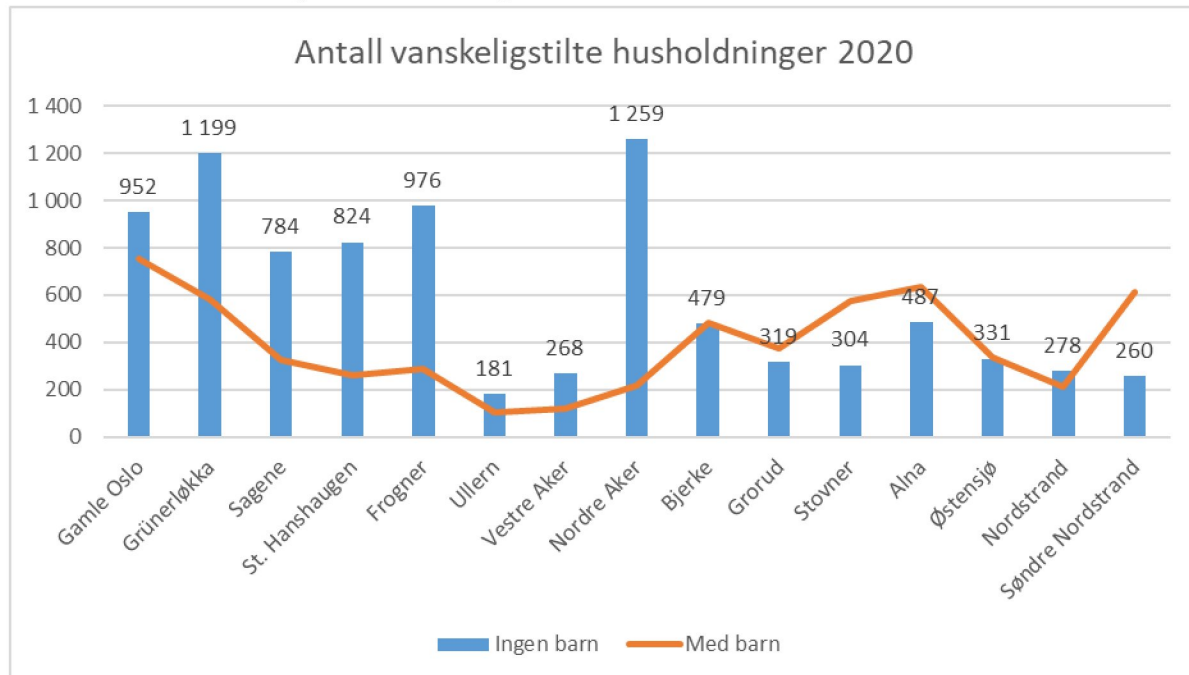
Kilde: SSB

Figuren viser at Bydel Stovner har den høyeste andelen personer som faller innenfor definisjonen vanskeligstilte på boligmarkedet, med 11 prosent. Syv av 15 bydeler har andeler vanskeligstilte personer som er høyere enn gjennomsnittet for Oslo. For hele landet er snittet på vanskeligstilte personer 3,4 prosent (se tabell 14 over). Bare tre bydeler i Oslo ligger lavere enn landsgjennomsnittet. Det er bydelene Nordstrand, Vestre Aker og Ullern.

Når det gjelder andelen vanskeligstilte husholdninger, er andelen gjennomgående lavere enn andelen vanskeligstilte personer i alle bydeler. Med unntak av Bydel Nordre Aker, som er et unntak på grunn av delbydelen Nordberg. Her ligger studentbyene Kringsjø og Sogn. Selv om studenter i utgangspunktet er utelatt fra tabellene, inkluderer de antagelig en del utenlandske studenter som likevel går inn i tellingen (SSB).

I bydelene med stort avvik mellom andelen personer og husholdninger, er det flere større husholdninger med barn som er vanskeligstilte. I bydelene med lavere avvik mellom personer og husholdninger, er det flere små husholdninger uten barn. Figuren under viser dette.

Tabell 15: antall vanskeligstilte husholdninger 2020

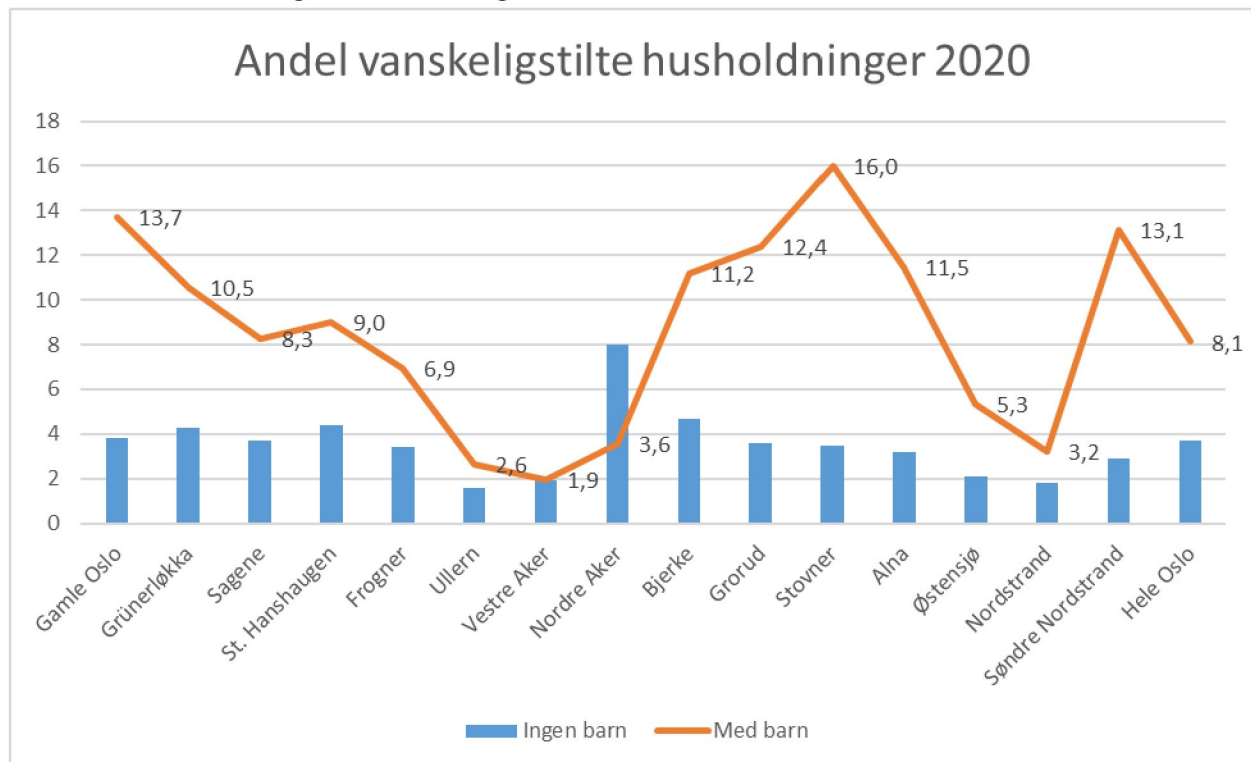


Kilde: SSB

Figuren viser antall husholdninger som er definert som vanskeligstilte, fordelt på om de har barn eller ikke. Figuren viser at bydelene Nordre Aker og Grünerløkka har det høyeste antallet husholdninger uten barn som er kategorisert som vanskeligstilte på boligmarkedet, mens bydelene Gamle Oslo og Alna har de høyeste antallene vanskeligstilte barnefamilier.

Det kan være hensiktsmessig å også se på *andelen* av vanskeligstilte barnefamilier og enslige i bydelene, siden dette kan si noe om en eventuell opphopning av levekårsutfordringer enkelte steder. Figuren under viser andelen vanskeligstilte fordelt på husholdninger med og uten barn.

Tabell 16: andel vanskeligstilte husholdninger 2020



Kilde: SSB

Stolpene i figuren viser at for hele Oslo er 3,8 prosent av husholdningene uten barn vanskeligstilt, mens linjen i figuren viser at det for husholdninger med barn er 8,1 prosent som er vanskeligstilt på boligmarkedet. I Bydel Stovner er hele 16 prosent av husholdningene med barn vanskeligstilt på boligmarkedet. Og i seks av bydelene faller over 10 prosent av husholdningene med barn inn under kategorien vanskeligstilt på boligmarkedet. Dette gjelder i hovedsak bydelene i Groruddalen og i sentrum øst.

Det er særlig familier med én forsørger og små barn som er vanskeligstilt på boligmarkedet. Andelen som vanskeligstilt på boligmarkedet for denne gruppen ligger på 28 prosent i 2020. Tallene fra SSB viser at det i 2020 var 15 327 barn (alder 0–19 år) i Oslo som bor i en familie som er kategorisert som vanskeligstilt på boligmarkedet. Dette utgjør 11 prosent av alle barn i Oslo. Aldersgruppen 0–19 år er således den største gruppen vanskeligstilte på boligmarkedet. Tabellen under viser andelen personer som bor i en vanskeligstilt husholdning fordelt på alder.

Tabell 17: andel vanskeligstilte personer etter alder

Andel vanskeligstilte personer etter alder

Alders- grupper	0-19 år	20-29 år	30-39 år	40-49 år	50-66 år	67-79 år	80 år og over
Hele Oslo	11	6,1	5,5	5,6	3,2	1,1	0,9

Kilde: SSB

Tabellen viser at hele 11 prosent, altså mer enn et av ti barn i Oslo kommune i 2020 bodde i en husstand som defineres som vanskeligstilt på boligmarkedet. Andelen vanskeligstilte synker betraktelig med alder, og det er en svært liten andel eldre over pensjonsalder som er vanskeligstilte på boligmarkedet.

Det er også viktig å påpeke at for mange husstander er det å være vanskeligstilt på boligmarkedet etter denne definisjonen ikke en varig tilstand. Tall fra regjeringen viser at i perioden 2017-2019 var 15 700 personer i Oslo vedvarende vanskeligstilt, det vil si at de falt inn under definisjonen i alle tre årene.¹³² Det utgjorde 2,7 prosent av alle personer i Oslo. Tilsvarende antall og andel for landet var på henholdsvis 59 800 personer og 1,2 prosent. Over en fjerdedel av de som er varig vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge bodde i Oslo i 2020.

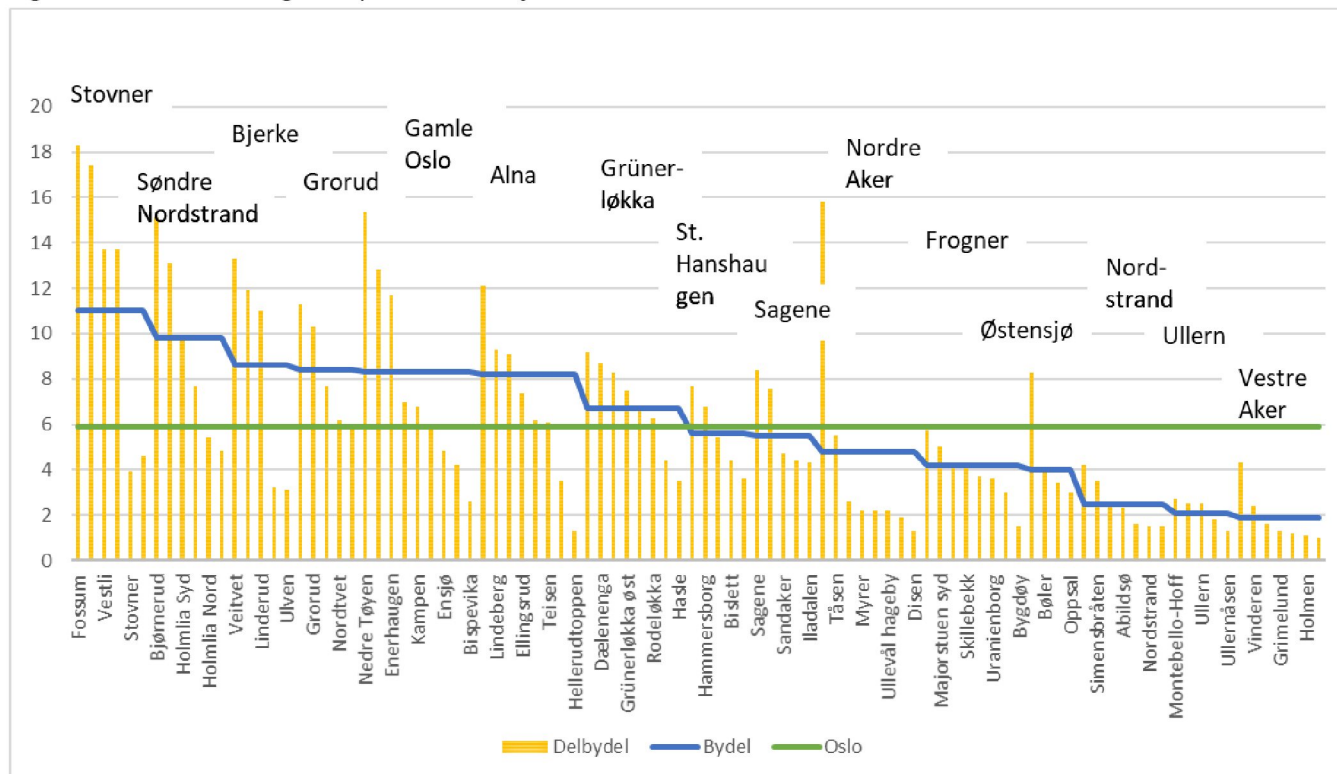
Vi har så langt i denne analysen sett på tall på bydelsnivå. De høyeste antallene og andelene vanskeligstilte befinner seg i sentrum øst, Groruddalen og Søndre Nordstrand. Men også innad i bydelene er det forskjeller og det er derfor også nyttig å se på statistikk på delbydelsnivå.

5.1.5 Delbydeler i Oslo

Figuren under viser andel personer som er vanskeligstilt på boligmarkedet i Oslo. Bydelene er sortert etter høyeste andel vanskeligstilte og viser samtidig andelen per delbydel. Grunnet plassmangel er ikke navn på alle delbydelene i figuren.

¹³² KMD 2020 - Vanskeligstilte på boligmarkedet side 6.

Figur 18: andel vanskeligstilte personer delbydel Oslo 2020

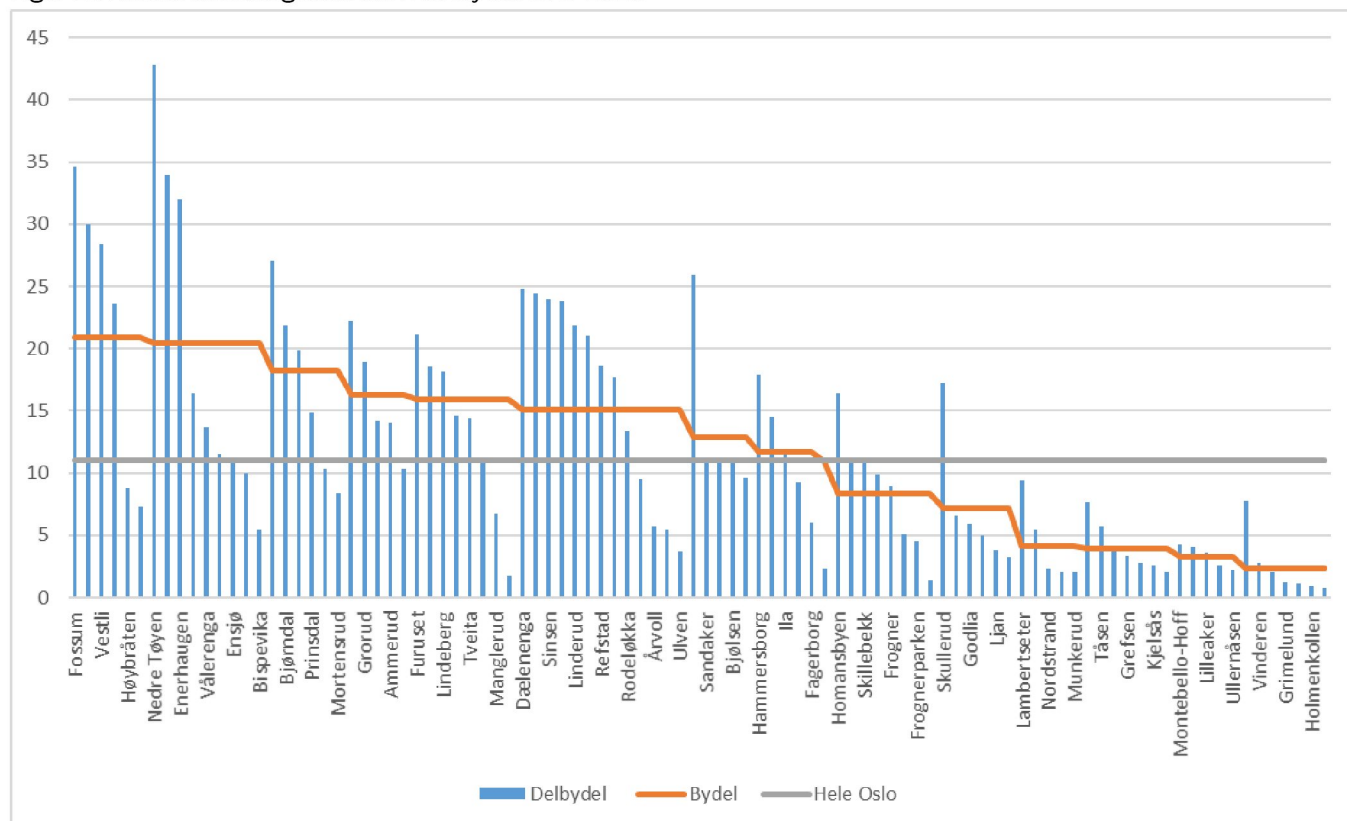


Kilde: SSB

Figuren viser at andelen vanskeligstilte på boligmarkedet er ulikt fordelt mellom bydelene, men at det er svært store forskjeller- også innad i bydelene. I to delbydeler i Bydel Stovner er nær 20 prosent, altså nesten to av fem innbyggere, vanskeligstilt på boligmarkedet. Stovner er den bydelen med høyest andeler vanskeligstilte på boligmarkedet. Fire av fem delbydeler her har en andel vanskeligstilte personer på over 12 prosent. I Bydel Gamle Oslo har man også delbydeler med svært høye andeler vanskeligstilte på boligmarkedet. Denne bydelen er imidlertid mer sammensatt og har også en av de delbydelene i byen med lavest andel vanskeligstilte på boligmarkedet. Ved å bryte opp Oslo i mindre geografiske enheter gir det et tydelig bilde av opphopning av boligsosiale utfordringer i deler av byen. Men bildet er sammensatt og viser også at samtlige bydeler har minst en delbydel med lavere andel vanskeligstilte enn gjennomsnittet for hele Oslo.

Det er også store variasjoner mellom delbydelene når det gjelder andelen barn i husstander som er vanskeligstilte på boligmarkedet. Figuren under viser andelen barn 0–19 år som bor i vanskeligstilt familier, fordelt på delbydel. Delbydelene er sortert etter bydel, hvor den bydelen med høyest andel vanskeligstilte barn er lengst til venstre i figuren. Grunnet plassmangel er ikke navn på alle delbydelene i figuren.

Figur 19: andel vanskeligstilte barn delbydel Oslo 2020



Kilde: SSB

Høyest andel vanskeligstilte barn, på over 40 prosent, finner vi i delbydelen Nedre Tøyen i Bydel Gamle Oslo. Høyest andel på bydelsnivå er Bydel Stovner med 20,9 prosent. I Bydel Stovner er det hele fire delbydeler som har andeler på over 20 prosent, mens Bydel Gamle Oslo har tre delbydeler med andeler på over 30 prosent. Tallene viser at det er en klar opphopning av vanskeligstilte barn i enkelte delbydeler. Flere av områdene her er preget av mange kommunale utleieboliger og relativt sett lave boligpriser, noe som kan tyde på at det er strukturer i boligmarkedet som påvirker denne opphopningen av utfordringer.

5.2 Oppsummering

Vi har analysert tallene for vanskeligstilte på boligmarkedet etter definisjonen til SSB. Tallene viser at Oslo, etter denne definisjonen, har landets høyeste andeler vanskeligstilte, og at de er ujevnt fordelt i byen. Særlig Bydel Søndre Nordstrand og bydeler i sentrum øst og Groruddalen har høye andeler vanskeligstilte på boligmarkedet. Tallene viser også at andelene vanskeligstilte er ujevnt fordelt innad i alle bydeler. Noen delbydeler har svært høye andeler, mens alle bydeler også har delbydeler med relativt lave andeler.

Tallene viser at barn i alderen 0–19 år utgjør den høyeste andelen som bor i en vanskeligstilt husstand. Dette skyldes nok dels at barnefamilier, og særlig enslige forsørgere, har en presset situasjon, men også dels utformingen av definisjonen. Kriteriet om at man enten må være trangbodd eller ha høy gjeldsbelastning, gjør antagelig at mange enslige og små familier som

leier blir ekskludert. Eksempelvis vil ikke en enslig person uten gjeld, som leier en kommunal bolig på 30 kvm bli kategorisert som vanskeligstilt på boligmarkedet etter denne definisjon, uavhengig av hvor lav inntekt og hvilke stønader han har. Denne definisjonen har altså en tydelig svakhet når det kommer til enslige leietakere med høye boutgifter. Det samme gjelder for så vidt for alle husholdninger som leier bolig, har lav inntekt og høye boutgifter.

Eksuderingsbetingelsen i SSB-definisjonen, der inntekten må være under EU 60 og man enten må være trangbodd eller ha høy gjeldsbelastning, er derfor uheldig, og det er grunn til å tro at den undervurderer antallet og andelen vanskeligstilte. Spesielt gjelder dette i et pressområde som Oslo, som har høye boligpriser og relativt høye leieandeler sammenlignet med landsgjennomsnittet. Innad i Oslo undervurderes antagelig antall vanskeligstilte i områder hvor det er høye leieandeler. For eksempel i sentrumsbydelene.

Samtidig inkluderer ikke kapabilitetsdefinisjonen kommunal bostøtte som rundt 6 000 husstander i kommunale boliger i Oslo mottar. Bostøtten reduserer boutgiftene og medfører antagelig at en del husstander vil løftes ut av vanskeligstiltdefinisjonen.

Kapabilitetsdefinisjonen ekskluderer ikke på grunn av manglende trangboddhet eller høy gjeldsbelastning, og den tar boligpriser med i beregningen. Den gir derfor antagelig en mer dekkende definisjon over antall og andel vanskeligstilte i Oslo, men den bør inkludere kommunal bostøtte i beregningene. Den er noe mer komplisert å operasjonalisere, men det er mulig. Vi anbefaler at det jobbes videre med å finne en måte å bruke kapabilitetsdefinisjonen på, siden vi mener at denne definisjonen vil gi en riktigere telling av vanskeligstilte på boligmarkedet.

6 Boligøkonomiske virkemidler

Den boligsosiale vendingen på midten av 90 tallet, flyttet fokuset fra boligforsyning til selektiv politikk rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet.¹³³ Virkemidlene i boligpolitikken ble endret i tråd med dette, fra å være virkemidler for den generelle boligforsyningen til å være virkemidler for de som ikke har økonomi til komme inn på det ordinære boligmarkedet. Boligvirkemidlene har gradvis blitt mer sosiale og behovsprøvingen stadig strengere.

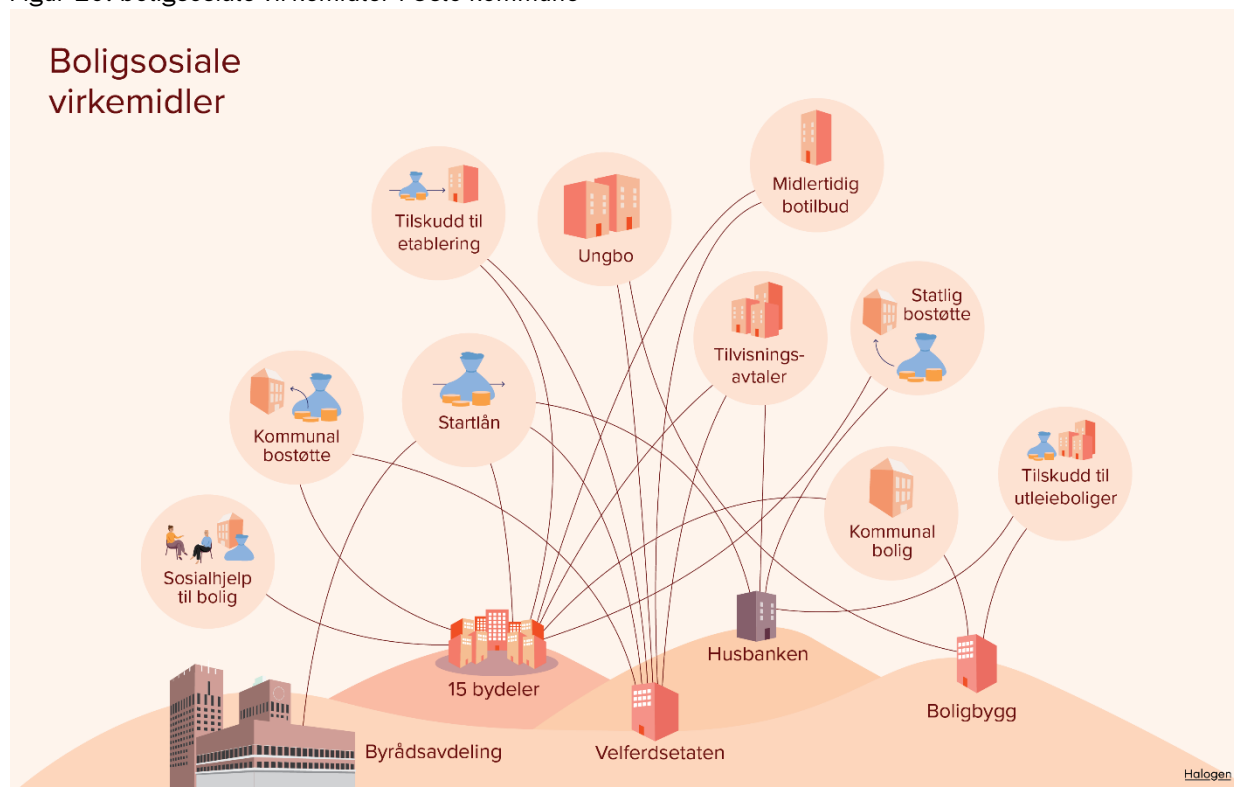
Kapitlet ser nærmere på om de eksisterende operative virkemidlene er tilstrekkelige med dagens boligpriser i Oslo. Og videre om virkemidlene treffer riktig slik at ingen vanskeligstilte faller utenfor. Gjennom hele kapitlet drøftes om det er behov for å tilpasse virkemidlene til de spesielle utfordringene i Oslos boligmarked, og om bruken av økonomiske virkemidler i Oslo skiller seg fra andre kommuner.

Kapitlet er bygget på informasjon og statistikk fra SSB, Husbanken, forskning og nasjonale og kommunale rapporter.

6.1 Virkemidlene på strategisk og operativt nivå

Boligøkonomiske virkemidler er en svært viktig del av den boligsosiale verktøykassen. Det finnes flere virkemidler for å hjelpe vanskeligstilte til å bo trygt og godt. Bildet under illustrerer virkemidlene samt noen sentrale aktører som har befatning med virkemidlene.

Figur 20: boligsosiale virkemidler i Oslo kommune



¹³³ Sørvoll 2011

Bildet viser i alt ti virkemidler som benyttes i det boligsosiale arbeidet i Oslo kommune. Disse virkemidlene kan plasseres på operativt og strategisk nivå.

Virkemidler på strategisk nivå:

- tilskudd til utleieboliger
- kommunal bolig
- tilvisning avtaler

Virkemidler på operative nivå:

- startlån
- statlig bostøtte
- tilskudd til etablering
- kommunal bostøtte
- kommunal bolig
- Ungbo
- sosialhjelp til boligformål
- midlertidig botilbud

Kommunal bolig blir nevnt under både strategisk og operativt nivå fordi kommunal bolig er et strategisk og langsiktig virkemiddel for kommunen, mens det er et operativt virkemiddel for bydeler og vanskeligstilte husstander.

Startlån, tilskudd, bostøtteordninger, sosialhjelp og midlertidige boliger er operative boligsosiale virkemidler som brukes for å hjelpe til å skaffe og/eller beholde en leid eller eid bolig til enkelthusstander på kort sikt. Mens tilskudd til utleieboliger, lån til utleieboliger og tilvisningsavtaler er strategiske virkemidler som kommunen kan benytte for å bygge eller kjøpe boliger. I dette kapitlet beskrives primært de operative virkemidlene og hvordan de brukes i Oslo. De strategiske virkemidlene blir kun nevnt svært kort, med unntak av kommunale boliger. I tillegg til virkemidlene som er beskrevet over er også investeringstilskudd ett virkemiddel kommunen benytter seg av. I og med at tilskuddet primært brukes til fremskaffing av institusjonsplasser og omsorgsboliger, har vi ikke omtalt det videre i dette kapitlet.

6.2 Ulike virkemidler til ulike situasjoner

Før vi skriver om bruken og kostnaden av de økonomiske virkemidlene vil vi forklare hvilke formål virkemidlene er ment å dekke. Dette gjøres kortfattet for å sette bruken av virkemidlene inn i riktig kontekst. Følgende virkemidler vil bli omtalt i kapitlet:

- Startlån: lån som kan utbetales til de som av ulike grunner ikke får lån i ordinære kredittinstitusjoner. Ordningen administreres av Husbanken, men saksbehandles i kommunen.
- Tilskudd til etablering: tilskudd for de som av ulike årsaker trenger mer enn de kan betjene som lån. Benyttes gjerne sammen med startlån.
- Tilskudd til tilpasning: tilskudd for de som har behov for å tilpasse boligen sin. Benyttes gjerne sammen med startlån
- Statlig bostøtte: bostøtte til personer med lave inntekter og høye boutgifter. Ordningen administreres av Husbanken, men saksbehandles i kommunen.

- Kommunal bostøtte: bostøtte for beboere i kommunale boliger. Avhenger av husstandens inntekt og boutgifter.
- Sosialhjelp til boligformål: lovpålagt kommunal stønad som er velferdsstatens siste sikkerhetsnett.
- Kommunal bolig: utleiebolig for de som ikke klarer å skaffe seg egnet bolig selv.
- Midlertidige boliger: boliger for de som er akutt uten bolig.

De fire første virkemidlene har tradisjonelt vært statlig finansiert, mens de tre siste er kommunalt finansiert. Fra og med 2020 ble tilskudd til etablering og tilpasning flyttet fra statlig til kommunal finansiering. Nå er det kun startlån og statlig bostøtte som er statlige, individuelle boligsosiale virkemidler. Tabellen under viser fordelingen:

Figur 21: oversikt over kommunale og statlige virkemidler

Kommunal	Statlig
Kommunal bostøtte	Startlån
Sosialhjelp til bolig	Statlig bostøtte
Tilskudd til etablering	
Tilskudd til tilpasning	
Kommunal bolig	
Midlertidige boliger	
UNGBØ	

I tillegg til å se på hvem som forvalter virkemidlene er det viktig å vite hvilken del av boligmarkedet de retter seg mot. Boligmarkedet i Norge domineres av at en husstand enten eier eller leier bolig. Noen av virkemidlene er uavhengig av disposisjonsform mens andre er spesifikt rettet mot eie eller leie. Tabellen under viser hvilke deler av boligmarkedet som de individuelle virkemidlene retter seg mot.

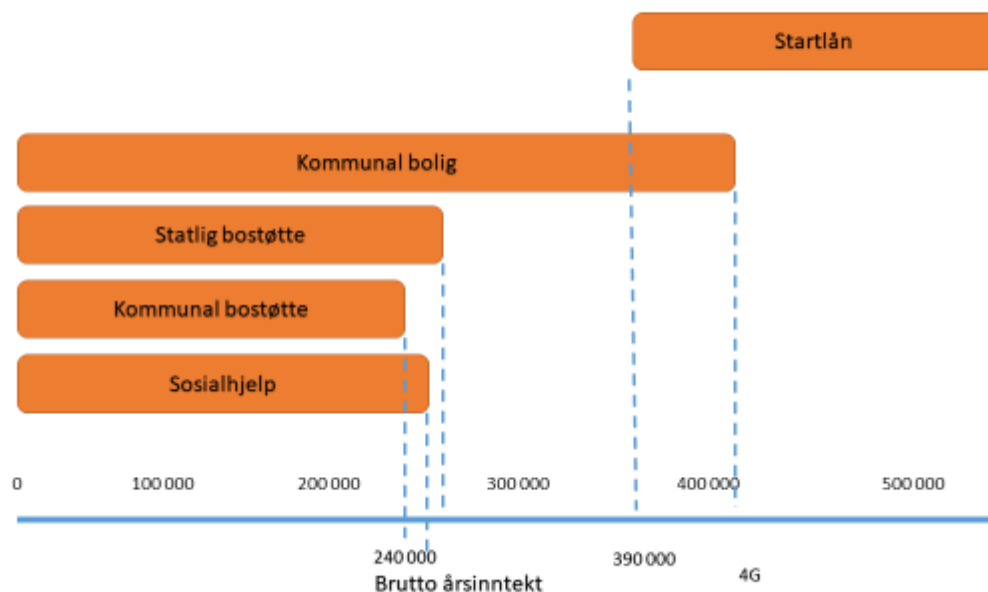
Figur 22: oversikt over hvem de kommunale og statlige virkemidlene retter seg mot

Virkemiddel uavhengig av disposisjonsform	Virkemiddel for boligeiere	Virkemiddel for leietakere
Statlig bostøtte	Startlån	Kommunal bostøtte
Sosialhjelp til bolig	Tilskudd til etablering	Kommunal bolig
Tilskudd til tilpasning		UNGBØ
		Midlertidige boliger

Selv om både statlig bostøtte og sosialhjelp kan gå både til husstander som eier og som leier, er regelverket for virkemidlene utformet slik at de oftest går til leietakere. Eksempelvis er det ikke lov å betale avdrag på lån med sosialhjelp, og det er begrenset hvor stor formue mottakere kan ha. Statlig bostøtte har så lave satser at svært få som oppfyller kravene, har mulighet til å få et boliglån. Tilskudd til tilpasning kan til dels både de som leier og de som eier, men i praksis er det mest eiere som får tilskuddet.

Alle virkemidlene har inntektsgrenser for mottakerne. Kommunale boliger har vedtatte inntektsgrenser mens de øvrige virkemidlene har inntektsgrenser som avhenger av boutgifter/boligpriser. Ved å sammenligne disse inntektsgrensene får en inntrykk av hvilke virkemidler som er for hvilke vanskeligstilte. Figuren under illustrerer dette for en enslig husstand i Oslo.

Figur 23: oversikt over inntektsgrenser for mottakere av boligøkonomiske virkemidler



Inntektsgrensene for kommunal bostøtte og sosialhjelp er beregnet utfra en husleie på kr 10 000. Dersom husleien er høyere vil inntektsgrensen øke. Inntektsgrensen for statlig bostøtte er hentet fra Husbanken.¹³⁴ Inntektsgrensen for å kunne få kommunal bolig er 4G for en enslig, men kommunal bolig er så sterkt behovsprøvd at inntektsgrensen reelt sett ofte er lavere.¹³⁵ Inntektsgrensen for startlån er beregnet ut fra kjøp av en bolig på 3 millioner, som er prisen for en veldig nøktern to roms i Oslo.

Figuren viser at det er en forskjell mellom inntektsgrensene for startlån og de øvrige boligsosiale virkemidlene. Der de øvrige virkemidlene tildeles etter behov for de med aller lavest inntekt, tildeles startlån etter betalingsevne. Bostøtte og sosialhjelp fungerer med andre ord som en inntektssikring for personer med svært lav inntekt, mens startlån er et virkemiddel for de med litt høyere inntekt, men som ikke får boligfinansiering i ordinær bank. Figuren viser også at det er et tydelig gap mellom maksimum inntektsgrense for statlig bostøtte og minimum inntektsgrense for startlån. Husstander som har en inntekt i dette intervallet faller mellom to stoler uten å ha rett på eller mulighet til å motta noen av virkemidlene. Noen få av disse kan bo i kommunal bolig, men som vi vil se er dette et meget begrenset virkemiddel.

¹³⁴ <https://husbanken.no/brosjyrer/bostotte/>

¹³⁵ 4G vil si fire ganger grunnbeløpet i Folketrygdloven av 1997. Per mai 2021 er beløpet satt til kr 106 399, jmf. <https://www.nav.no/no/person/innhold-til-person-forside/nyheter/regulering-av-grunnbelopet-og-ytelser-fra-1.mai-2021>, lest 9.12.2021

6.3 Bruken av de økonomiske virkemidlene

En viktig del av den boligsosiale politikken handler om å sette flere grupper i stand til å eie bolig. Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021 – 2024) har som et av sine fire hovedmål at «Flere skal kunne eie sin egen bolig».¹³⁶ Startlånet er det viktigste virkemidlet vi har for å oppnå dette målet. Målgruppen for startlån og tilskudd til kjøp av bolig er langvarig økonomisk vanskeligstilte. De aller fleste får fullfinansiert kjøpet med bare startlån eller med startlån og tilskudd sammen.

I 2021 fikk Oslo kommune kr 1,6 milliarder i startlån fra Husbanken og byrådet innvilget kr 84 millioner i tilskudd til etablering. Tabell 24 viser hvor mange startlån og tilskudd som har blitt innvilget de siste fem årene, samt størrelsen på beløpene. Tabellen viser både samlet beløp og gjennomsnitt per husstand.

Tabell 24: forbruk av startlån og tilskudd til etablering 2016 - 2020

År	Startlån			tilskudd		
	Antall lån	Beløp (millioner)	Gjennomsnitts-lån	Antall tilskudd	Beløp (millioner)	Gjennomsnitts-tilskudd
2016	508	992	1 195 000	244	125	510 000
2017	509	197	2 350 000	254	93	366 000
2018	527	1225	2 325 000	212	107	504 000
2019	473	1141	2 415 000	211	114	539 000
2020	559	1409	2 520 000	212	79	374 000

Kilde: Kommunens låneforvalter, Lindorff

Tabellen viser at antall lån og tilskudd gitt til kjøp av bolig har vært relativt stabilt de siste årene. Gjennomsnittlig lånebeløp har økt fra litt over kr 1 million i 2016 til kr 2, 5 millioner i 2020. Økningen i lånebeløp kan delvis forklares med økte boligpriser, men bruk av nedbetalingstid på inntil 50 år og svært lav fastrente har også økt muligheten for høyere låneopptak. Dersom tabellen hadde blitt utvidet til å også vise tallene for 2010–2015, hadde vi sett at antallet startlån i Oslo har falt betydelig. Toppåret for startlån var i 2011 hvor det ble gitt 1 060 startlån. Årsaken til nedgangen skyldes en forskriftsendring som kom i 2014 hvor startlånet ble spisset til å kun gjelde varig vanskeligstilte. Med dette ser vi at også startlån har blitt betydelig mer behovsprøvd.

¹³⁶ Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021–2024)

Tilskudd til etablering har holdt seg relativt stabilt både i antall og størrelse. Vi ser en nedgang i 2020, men denne nedgangen henger sammen med at det ikke var noen prosjekter for personer med nedsatt funksjonsevne dette året. Tilskudd til denne gruppa har tradisjonelt vært høye på grunn av at boligprosjektene er mer kostnadskrevende enn kjøp av ordinær bolig, og dermed krever store tilskudd.

I 2020 ble det tildelt 45 tilskudd til tilpasning. Gjennomsnittlig utbetaling var på kr 67 000 og totalutbetalingen var rett i overkant av kr 3 millioner.

I rapport 13/2020 gjennomgår Kommunerevisjonen i Oslo bydelenes praksis knyttet til startlån og tilskudd.¹³⁷ Rapporten påpekte at Oslo kommune ga færre startlån per innbygger enn andre kommuner. Tabellen under viser Oslo kommunes bruk av startlån sammenlignet med andre store byer og hele landet samlet.

Figur 25: antall startlån og andel per innbygger i store kommuner

	Antall startlån	Utbetalt startlån	Andel startlån per 1000 innbygger	Utbetalt startlån per innbygger
Oslo	550	1 399 159 212	0,8	2 018
Drammen	176	367 706 059	1,7	3 627
Kristiansand	106	117 277 000	0,9	1 051
Stavanger	181	422 371 232	1,3	2 942
Bergen	329	633 357 544	1,2	2 231
Trondheim	205	386 862 192	1,0	1 886
Hele landet	7021	11 800 000 000	1,3	2 198

Kilder: husbanken.no og ssb.no

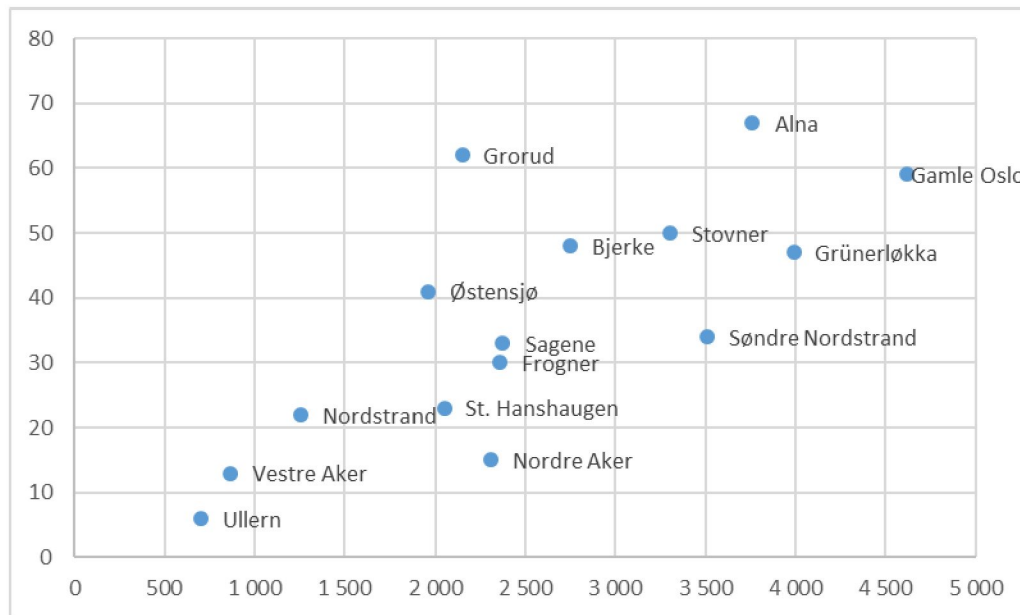
Tabellen viser at Oslo kommune i 2020 ga 0,8 startlån per 1 000 innbygger, noe som er lavere enn landsgjennomsnittet og samtlige av de øvrige store byene i Norge. Om vi derimot ser på utbetalt startlån per innbygger, er Oslo kommunes utbetalinger betydelig nærmere gjennomsnittet for landet. Det betyr at det kan være potensial for å gi mer i startlån i Oslo. Samtidig kan det også bety at startlån, på grunn av høyere boligpriser i Oslo, er vanskeligere å gi her enn i de andre byene. Som figuren i innledningen av dette delkapitlet viste, er minimumsinntekten for å kunne få startlån i Oslo relativt høy. Ved å øke utlånene uten å forbedre den statlige bostøtten eller innføre nye virkemidler, er det ikke de mest vanskeligstilte som vil kunne få startlån. Vi vil derfor hevde at startlån kan være på vei til å miste sin effekt som boligsosialt virkemiddel for noen av de varig vanskeligstilte på boligmarkedet i Oslo.

Om vi ser på tildelte startlån fordelt på bydel så variasjonene enda større enn mellom Oslo og de store byene. Antall lån per tusen innbyggere varierer fra 0,2 i Bydel Ullern til 2,2 i Bydel Grorud. Det er imidlertid stor forskjell på hvor mange vanskeligstilte på boligmarkedet de ulike bydelene

¹³⁷ Rapport 13/2020 Startlån og tilskudd til egen bolig

har, og det kan derfor være nyttig å sammenligne antall startlån med antall vanskeligstilte på bydelsnivå.

Figur 26: antall vanskeligstilte og antall startlån



Kilder: husbanken.no og ssb.no

Figuren viser at det i stor grad blir gitt flest startlån i de bydelene som har flest vanskeligstilte på boligmarkedet. Y-aksen viser antall startlån, mens x-aksen viser antall vanskeligstilte på boligmarkedet. Startlånsrammene til bydelene blir tildelt etter ulike sosiale indikatorer, noe som således påvirker tildelingen. Utfordringen med startlån er at de fleste som mottar startlån ender med å kjøpe bolig i de bydelene som allerede har mange vanskeligstilte. Dette gjelder bydelene i Groruddalen og Bydel Søndre Nordstrand. Det betyr i praksis at startlån bidrar til at mange av de som har vært vanskeligstilte nok til å få et startlån, flytter noen få bydelene. I en rapport utarbeidet av Velferdsetaten om startlånets utjevningssmuligheter vises det til at folk kjøper bolig der de har råd og at startlån egner seg lite til å utjevne forskjeller internt i Oslo.¹³⁸ Kommunerevisjonsrapporten viser videre at det er tydelige forskjeller i den kommunale saksbehandlingen av startlån internt i Oslo¹³⁹. De samme forskjellene viser seg også på tvers av kommuner.¹⁴⁰

6.4 Statlig og kommunal bostøtte

Tabellen under viser hvor høye beløp som er gitt i statlig og kommunal bostøtte de siste fem årene. Tabellen viser årlig utbetalt beløp og antall mottakere per desember for hvert av årene mellom 2016 og 2020.

¹³⁸ Johannessen m.fl. 2017 Startlån og utjevning

¹³⁹ Johannessen m.fl. 2017 Startlån og utjevning

¹⁴⁰ Astrup m.fl. 2019

Figur 27: utbetalt bostøtte 2016–2020

År	Statlig bostøtte			Bostøtte beboere i kommunale boliger		
	Antall mottakere desember	Beløp utbetalt år (millioner)	Gjennomsnitt utbetaling desember	Antall mottakere desember	Beløp utbetalt år (millioner)	Gjennomsnitt utbetaling desember
2016	18 083	725	3 355	5 220	385	6 731
2017	16 615	678	3 503	5 494	415	6 711
2018	16 366	694	3 544	5 687	454	7 248
2019	15 877	707	3 849	5 891	494	7 413
2020	16 057	846	3 922	5 997	518	7 383

Kilder: Husbanken.no og SAPO

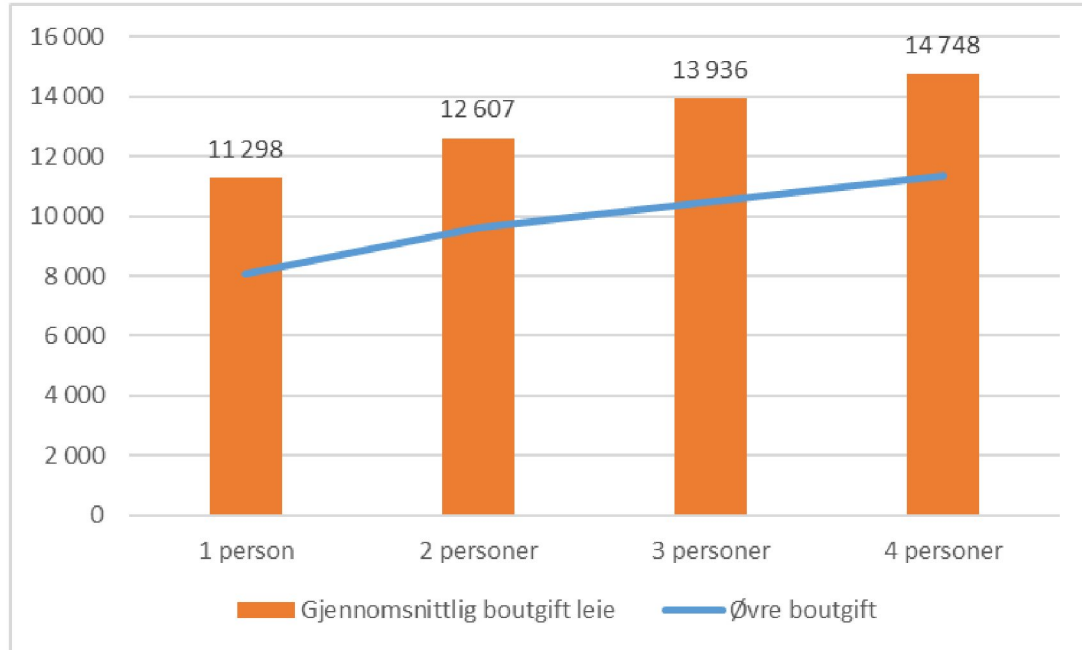
Tabellen viser at det i perioden har vært en nedgang i antall mottakere av statlig bostøtte og en økning i antall mottakere av kommunal bostøtte.

6.4.1 Statlig bostøtte

I 2017 endret Husbanken inntektgrunnlaget fra dokumentasjon fra ligningsattester til dokumentasjon på månedlig inntekt. Dette førte til en nedgang i antall mottakere. Nedgangen har fortsatt og i juni 2021 var antall mottakere i Oslo på sitt laveste nivå noensinne. Utbetalt beløp har økt noe, men med unntak av 2020, som hadde midlertidige økte koronasatser, har den økt mindre enn veksten i konsumprisindeksen. Den svake utviklingen i statlig bostøtte skyldes manglende justering av satsene i stønaden. Spesielt er det et problem at de øvre boutgiftene er vesentlig lavere enn leieprisene.¹⁴¹ Figuren under viser oversikt over gjennomsnittlig boutgift for ulike husstandsstørrelser i Oslo.

¹⁴¹ Øvre boutgifter er maksimale boutgifter som blir medregnet i utmålingen av statlig bostøtte.

Figur 28: gjennomsnittlig boutgift leie nov 2021 og øvre boutgift



Kilde: Husbanken.no

Figuren viser at øvre boutgift er vesentlig lavere enn gjennomsnittlig boutgift for alle husstandsstørrelser i Oslo. Mellom 28 og 22 prosent av gjennomsnittlig boutgift er ikke inkludert i beregningen, noe som er en betydelig utfordring for både den enkelte husstand og kommunen. For den enkelte husstand betyr det at bostøtten ikke er den husleiestøtten den er ment å være. Det er eksempelvis svært få uføre som nå har rett på stønaden. For kommunen betyr det at den ofte må dekke gapet mellom øvre boutgift og faktisk boutgift med sosialhjelp. Problemet er størst i pressområder med høye boutgifter.

2020 var ett unntaksår når det gjelder statlig bostøtte. De midlertidige koronasatsene økte utbetalingene med omtrent kr 140 millioner i Oslo alene. Tabellen over viser at Oslo kommune har de høyeste utbetalingene av statlig bostøtte, både når det gjelder antall mottakere, totalt utbetalt beløp og utbetalt beløp per innbygger. Andelen husstander «over tak» er andelen av husstander som har boutgifter over øvre boutgift fra Husbanken. Dette er en indikator på hvor godt de øvre boutgiftene treffer de reelle prisene. Tabellen viser også at det er store forskjeller mellom byene når det gjelder andelen husstander med boutgifter over tak. Med unntak av Drammen har Oslo den klart høyeste andelen med boutgifter over tak, med 73,3 prosent i 2020. Merk at andelen var kunstig lav dette året på grunn av koronasatser. Dette viser tydelig at bostøtten treffer spesielt dårlig hva gjelder de reelle prisene i Oslo, noe som fører til at bostøtten mister sin relevans som boligsosialt virkemiddel i Oslo.

Statlig bostøtte når i dag kun mottakere uten inntekt eller veldig lave inntekter. For å kunne bo i Oslo er disse mottakerne avhengig av supplerende sosialhjelp hvis de ikke skal leve på svært lav inntekt. Personer som mottar uføretrygd og er varig avklart utenfor arbeidslivet, får ikke bostøtte, samtidig som de tjener for lite til å betjene et startlån. Disse personene har ofte ikke

tilstrekkelig inntekt til å kunne bo i Oslo i dagens ordinære leiemarked. De er enten avhengig av supplerende sosialhjelp eller høye boligtilskudd. Boligtilskudd er en liten ordning som kun kan ytes til noen få husstander fordi rammen på boligtilskudd er lav. Det er derfor blitt et tydelig inntektsgap mellom de som har rett på statlig bostøtte og de som tjener nok til å få innvilget startlån. Med stigende boligpriser og manglende justering av statlig bostøtte, er dette gapet voksende.

6.4.2 Bostøtte for leietakere i kommunal bolig

Bostøtte for kommunale leietakere har vokst hvert år fra 2016–2020, både når det gjelder antall mottakere og totalt utbetalt beløp. Veksten i kommunal bostøtte var imidlertid tydelig avtakende i 2020, noe som til dels skyldes husleiefrysingen i de kommunale boligene. Det er ingen entydig årsak til veksten, men i samme periode har det vært flere faktorer som kan forklare veksten. I denne perioden var det en økning i antall flyktninger. Mange av flyktningene hadde svært lav inntekt og ble bosatt i kommunale boliger. En annen faktor kan være fokuset på å flytte personer fra institusjon til egen bolig. Mange av de som har flyttet fra institusjon har flyttet inn i kommunal bolig. En tredje faktor som kan være relevant å peke på er veksten i leieprisene i de kommunale boligene i Oslo. Husleien blir fastsatt etter prinsippet om gjengs leie og det har vært en betydelig leieprisvekst i de kommunale boligene i perioden. Tabellen under viser antall mottakere av statlig bostøtte i de 5 største byene og i Oslo i 2020.

Tabell 29: utbetalt statlig bostøtte utvalgte byer 2020

By	Mottakere i løpet av året	Utbetalt beløp	Andel mottakere per tusen innbyggere	Utbetalt beløp per innbygger	Andel med boutgifter over tak
Oslo	23156	845 607 043	33,4	1 219	73,3
Drammen	2618	65 379 480	25,8	645	79,1
Kristiansand	3922	95 933 416	35,1	859	33,6
Stavanger	3530	96 992 088	24,6	676	38
Bergen	8727	252 454 906	30,7	889	61
Trondheim	5268	145 680 131	25,7	710	57,8
Hele landet	124250	3 300 000 000	23,1	615	57,9

Kilde: husbanken.no

6.5 Sosialhjelp til boligformål

Sosialhjelp er i seg selv ikke regnet som et boligsosialt virkemiddel, men tall fra Oslo kommune sitt fagsystem viser at over halvparten av den utbetalte sosialhjelpen i Oslo knytter seg til dekning av boligutgifter¹⁴². De siste årene har det vært en betydelig økning i de totale sosialhjelpsutgiftene i Oslo. Store deler av denne økningen kan tilskrives husleie og strøm.

¹⁴² Kilde: Fasit – fagsystem sosialhjelp Oslo kommune

Sammen med de siste års reduserte utbetalinger av statlig bostøtte, og kraftig økning av netto kommunale bostøtteutbetalinger, har Oslo kommune økte utgifter til å opprettholde boforhold for vanskeligstilte. Tabellen under viser brutto utbetalt sosialhjelp til husleie og strøm i Oslo i årene 2016–2020.

Tabell 30: brutto utbetalt sosialhjelp til husleie og strøm 2016 - 2020

År	Beløp utbetalt år (millioner)
2016	708
2017	777
2018	801
2019	772
2020	769

Kilde: Agresso, Oslo kommune

Tabellen viser at utbetalingene økte i årene 2016-2018. I 2019 og 2020 har det vært en nedgang i bruttoutbetalingene, noe som antagelig skyldes en reduksjon i antall flyktninger. I 2020 har antagelig også de økte satsene på statlig bostøtte bidratt til å dempe sosialhjelpsutbetalingene. I årene 2017-2019 var bruttososialhjelpsutbetalinger til husleie og strøm høyere enn utbetalingene av statlig bostøtte.

Oslo har vesentlig høyere sosialhjelpsutbetalinger enn landet for øvrig, både når det gjelder totalt utbetalt sosialstøtte og utbetalt støtte per innbygger. Tabell 31 viser totalt utbetalt bruttososialhjelp i landets seks største byer og i hele landet.

Tabell 31: brutto utbetalt sosialhjelp utvalgte byer

By	Brutto utbetalt sosialhjelp (1 000 kr)	Gjennomsnittlig stønad per innbygger 16 år og over (kr)	Gjennomsnittlig stønad per tilfelle (kr)
Oslo kommune	1 382 863	2 396	68 520
Drammen	163 187	1 957	56 039
Kristiansand	132 527	1 459	52 528
Stavanger	221 075	1 903	56 268
Bergen	400 712	1 699	57 171
Trondheim	270 664	1 579	52 161
Hele landet	6 820 297	1 552	52 418

Kilde: KOSTRA, SSB

De høye utbetalingene av sosialhjelp i storbyene skyldes ifølge Brattbakk m.fl. 2017 høye boutgifter og opphopning av personer med levekårsutfordringer. Det gjelder både gjennomsnittlig stønad per utbetaling og gjennomsnittlig stønad per innbygger. Tabellen over viser at Oslo er i en særklasse når det gjelder sosialhjelpsutbetalinger, også sammenlignet med andre storbyer. Tidligere i kunnskapsgrunnlaget har vi skrevet om definisjonene av

vanskeligstilte på boligmarkedet. Definisjonen der boligprisene var inkludert, se kapittel 5.1.1, viser med tydelighet at høye boligpriser påvirker antall vanskeligstilte. Når den statlige bostøtten ikke klarer å møte denne utfordringen blir sosialhjelp siste utvei for mange husstander.

6.6 Kommunale boliger

Kommunal bolig er et tilbud til personer som ikke klarer å skaffe seg en egnet bolig på egen hånd eller trenger bolig med spesiell tilpasning på grunn av alders-, bevegelses- eller utviklingshemming. Holmøy (2018) skriver at «Kommunale boliger er grunnsteinen kommunenes boligsosiale arbeid», mens Solstad (2021) setter kommunes kommunale boliger i sammenheng med regelverket, som sier at «Kommunen er forpliktet til å skaffe boliger til de som ikke klarer å skaffe dette selv». ¹⁴³

Oslo kommune har eid kommunale boliger i over 100 år og i Temaplan for kommunale boliger fastslås det at «Et av våre viktigste boligvirkemidler er kommunale boliger¹⁴⁴.» Som vist til i historiekapitlet, har måten Oslo kommune forvalter og tildeler disse boligene endret seg radikalt fra de første boligene ble anskaffet. Til å begynne med var kommunale boliger et virkemiddel for å få fattige folk ut av dårlige levekår. Etter hvert ble kommunale boliger sett på som en del av den generelle boligforsyningen, og i perioder i mellomkrigstiden sto kommunen for majoriteten av nybyggingen i Oslo. Helt fram til 1976 ble kommunale boliger tildelt etter venteliste og var et tilbud til alle, men fra 1976 har boligene igjen blitt tildelt de mest vanskeligstilte.

Kommunale boliger skiller seg fra de øvrige individuelle virkemidlene ved at boligene ikke er et direkte økonomiske virkemiddel, men et tilbud om et sted å bo. Kommunale boliger skiller seg også fra de øvrige virkemidlene ved å ligge både på strategisk og operativt nivå. Grunnen er at boligene benyttes i en langsiktig forvaltning, der investeringer i, og vurderinger rundt hvor boligene skal ligge, er vesentlig. Samtidig er det et operativt aspekt for å løse her og nå-utfordringene til husstander innenfor eksisterende boligmasse.

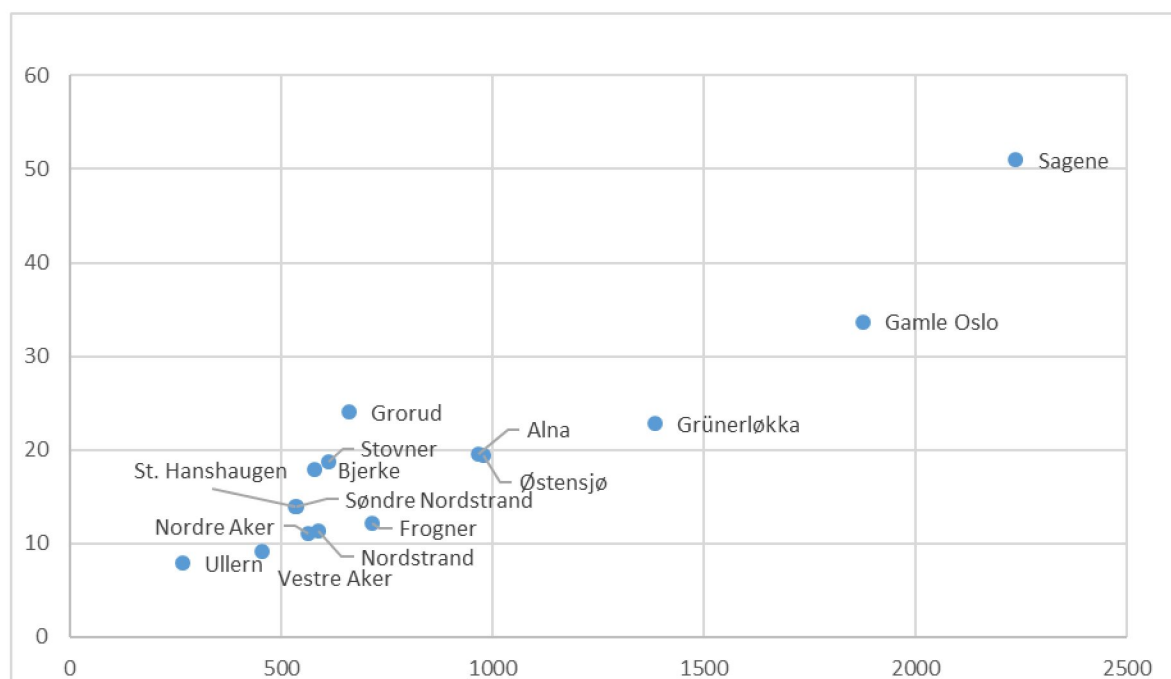
I Temaplanen for kommunale boliger i Oslo står det at «Med kommunal bolig mener vi boliger kommunen enten eier eller har leid inn.» ¹⁴⁵ Ved utgangen av desember 2019 disponerte Oslo kommune totalt 12 962 boliger, hvorav 1 582 boliger er innleid og forvaltet av bydelene og 11 380 var eid og forvaltet av Boligbygg. Boligene er ulikt fordelt rundt om i byen og flertallet av de kommunale boligene ligger i sentrumsbydelene Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagene. Figuren under visualiserer fordelingen av antall kommunale boliger i bydelene i x-aksen, sammenlignet med antall kommunale boliger per tusen innbyggere i y-aksen.

¹⁴³ Bruk av kommunale boliger - SSB, Boligsosialt arbeid (2020), side 32, Sosialtjenesteloven av 2010, § 27

¹⁴⁴ Temaplan kommunale boliger 2021

¹⁴⁵ Temaplan kommunale boliger side 1

Figur 32: antall kommunale boliger totalt og antall kommunale boliger per tusen innbyggere



Kilde: SSB

Figuren viser at 12 av 15 bydeler har under 1000 kommunale boliger totalt og at 11 av 15 bydeler har under 20 kommunale boliger per tusen innbyggere. Unntakene er som nevnt bydelene Grünerløkka, Gamle Oslo og Sagene. Årsaken til at det er flest kommunale boliger i disse bydelene er for det meste historisk. Det var her de kommunale boligene ble bygd i mellomkrigstiden og rett etter krigen. Selv om det er en strategi for spredning av kommunale boliger i Oslo, opprettholdes denne fordelingen og det er primært i disse tre bydelene de store kommunale gårdene ligger.

Norge skiller seg fra mange land med en svært liten ikke-kommersiell boligsektor og Oslo er ikke annerledes enn landet for øvrig. Oslo har noen færre kommunale boliger per tusen innbygger enn landssnittet, men ligger på samme nivå som de andre store byene. Det er først når vi ser på antall kommunale boliger per vanskeligstilt på boligmarkedet at Oslo skiller seg ut med få kommunale boliger. Andelen kommunale boliger i Oslo per vanskeligstilt på boligmarkedet er lavere enn i landet for øvrig. Landssnittet er på 0,6 kommunale boliger per vanskeligstilt, mens i Oslo er det 0,3 boliger per vanskeligstilt. Samtidig estimeres det at Oslo har 23 prosent av landets vanskeligstilte på boligmarkedet, mens 12 prosent av landets kommunale boliger ligger i Oslo¹⁴⁶. Det medfører ventelister for å få kommunale bolig i nær alle bydeler. I praksis innebærer det at personer som ikke klarer seg på boligmarkedet, og som oppfyller kriteriene for å få kommunal bolig, kan få avslag om kommunal bolig på grunn av mangel på boliger.

¹⁴⁶ Se kapittel 3 om boligmarkedet i Oslo og kapittel 4 om vanskeligstilte på boligmarkedet.

Kommunale boliger i Oslo blir beskrevet i Temaplanen og vi går ikke her i detalj på antall og behov, men det er viktig å understreke at i et boligsosialt perspektiv er kommunale boliger et behovsprøvd og knapt virkemiddel. For å komme innenfor kriteriene kan en husstand for eksempel ikke tjene mer en 4G, i tillegg må den oppfylle en rekke andre kriterier. Knappheten på kommunale boliger medfører at Oslo kommune har et uttalt mål om gjennomstrømning «fordi det ikke er nok boliger i forhold til antallet kvalifiserte søkere. Det er derfor et mål at kommunal bolig skal være et midlertidig tilbud på veien til en mer stabil bosituasjon.»¹⁴⁷ Bydelene i Oslo må derfor prioritere strengt mellom de vanskeligstilte.

Parallelt med å være sterkt behovsprøvd er de kommunale boligene i Oslo markedsbaserte, som innebærer at boligene forvaltes etter forretningsmessige prinsipper og at husleiene følger markedsprisene ved gjengs leie.¹⁴⁸ Leietakerne kan, som nevnt, få kommunal bostøtte ved behov, men Sørvoll (2019) skriver at «den kommunale boligsektoren i Norge er et av de tydeligste eksemplene på den internasjonale trenden med økende behovsprøving og markedsorientering».¹⁴⁹ Målet med markedsorientering er å sikre forsvarlig forvaltning og vedlikehold av de kommunale boligene, men dette medfører samtidig en utfordring for mange av de vanskeligstilte husstandene nettopp fordi de er vanskeligstilte og ofte har lave inntekter.

Kommunale boliger kan ses på som grunnsteinen i kommunens boligsosiale tilbud, men mangelen på kommunale boliger og økningen i antall vanskeligstilte grupper med behov for spesialiserte og egnede boligløsninger for akkurat dem, gjør at det for mange oppleves som et uopnåelig virkemiddel. Tendensen som gjelder for de andre virkemidlene, med stadig sterkere behovsprøving og trangere nåløye, gjelder også for de kommunale boligene.

6.7 Øvrige virkemidler

De øvrige virkemidlene vil ikke bli gjennomgått i detalj her men det er virkemidler som blir benyttet av kommunene i varierende grad. Noen er økonomiske virkemidler som retter seg mot tilbudssiden mens andre er botiltak for konkrete grupper.

Tilskudd til utleieboliger og tilvisningsavtaler er to virkemidler som begge retter seg mot tilbudssiden. Tilskudd til utleieboliger er et statlig tilskudd som kan benyttes til å kjøpe kommunale boliger til vanskeligstilte mens tilvisningsavtaler er avtaler kommunene gjør med private utleiere. De private utleierne kan få Husbanklån til gunstige betingelser mot at kommunen har tilvisningsrett på minst 40 prosent av leieboligene. Begge er virkemidler som kommunene i Norge benytter for å finansiere boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. Tilskuddet kan enten gis direkte til kommunen for oppføring av kommunalt eide boliger eller det kan gis til private aktører som har en avtale med kommunen om å leie ut boliger til vanskeligstilte mens tilvisningsavtaler går til private utleiere.

¹⁴⁷ Temaplan kommunale boliger side 25

¹⁴⁸ Dokumentasjonsrapport gjengs leie

¹⁴⁹ Sørvoll (2019) The Dilemmas of Means-tested and Market-oriented Social Rental Housing: Municipal Housing in Norway 1945-2019

Ungbo og midlertidige botilbud er to boligvirkemidler som retter seg mot konkrete grupper. Ungbo er kommunalt disponerte boliger som retter seg mot ungdom og unge voksne mellom 17 og 23 år. De leier ut gjennomgangsboliger og er et byomfattende tilbud i Oslo. Midlertidige boliger retter seg mot personer som har akutt behov for en bolig, men er i utgangspunktet ikke for unge voksne. Som historiekapitlet viste var dette noe som ble benyttet i mye større grad tidligere og som det har blitt jobbet mye med å redusere bruken av. Lavterskeltilbud i private hospitser ble avviklet mot slutten av 1990- og begynnelsen av 2000-tallet. Per høsten 2021 er det totalt 123 midlertidige plasser i Oslo kommune, hvorav 96 er utredning- og videreformidlingsplasser, 26 er akuttplasser og 1 er beredskaps plass. Alle plassene er innunder Velferdsetaten bortsett fra 20 innen utredning- og videreformidling, som tilligger Frelsesarmeen. En stor kommune som Oslo vil alltid ha behov for midlertidige botilbud for personer som står uten bolig. Vi kjenner til at bydeler benytter seg av hotell som midlertidig botilbud dersom ikke andre egnede tilbud kan realiseres på kort tid.

6.8 Oppsummering

I innledningen til kapitlet skrev vi om den boligsosiale vendingen. Det førende prinsippet er at boligmarkedet skal fungere som et mest mulig fritt marked med Husbanken og kommunene som et korrektiv med økonomiske virkemidler som tiltak for å hjelpe de som ikke selv klarer å bo. I gjennomgangen av de økonomiske boligsosiale virkemidlene ser vi en tydelig nedgang i antall mottakere av statlig bostøtte og startlån, mens det er en vekst i utbetalingene av økonomisk sosialhjelp, som er finansiert av kommunene. Vi mener at dette tydelig viser at Husbankens rolle som korrektiv til markedet er redusert, som følge av at deres virkemidler i stadig større grad retter seg mot de aller mest økonomisk vanskeligstilte. Det er også skapt et gap mellom de mest vanskeligstilte som kan få bostøtte og de litt mindre vanskeligstilte som kan betjene et startlån. Dette gjelder spesielt for Oslo der boligprisene både på eie- og leiemarkedet er høyest, og antallet med lavinntekt er flest.

For uføretrygdde med lave satser og unge uføre er det i dag en stor utfordring å klare og bosette seg i Oslo. Utviklingen tilsier at det ikke blir noe enklere i fremtiden. Unge i etableringsfasen er en voksende gruppe som har utfordringer med å få kjøpt seg sin første bolig. Kravet til størrelse på egenkapitalen holder ikke tritt med utviklingen av boligprisene, som hele tiden fører til økning i egenkapitalbehovet. De som ikke kommer seg inn på boligmarkedet er henvist til et dyrt leiemarked i Oslo, alternativt utflytting til andre kommuner. Høye boligpriser er også utfordrende for barnefamilier med lave inntekter. Ofte ser vi at denne gruppene blir presset inn i mindre boliger enn det som er gunstig for husstanden over tid. Av ulike årsaker kan det føre til hyppigere flytting og mindre stabilitet i barnas oppvekst.

Byrådsplattformen sier at Oslo skal være en by for alle. Boligmarkedet i Oslo er ikke lenger for alle. De boligsosiale virkemidlene er ment å korrigere for dette men tallene viser at det er færre og færre som får mulighet til å benytte disse virkemidlene. Tallene viser også at det er et tydelig gap mellom de som er vanskeligstilte nok til å få statlig bostøtte og de som tjener nok til å få startlån. De som får statlig bostøtte må ofte motta sosialhjelp i tillegg. En Husbankrapport fra 2019 viste at 80 prosent av de enslige husstandene som mottok bostøtte i Norge i 2017 også

mottok sosialhjelp minst en gang i løpet av året.¹⁵⁰ Dette har antagelig bidratt betydelig til de økte sosialhjelpsutbetalingene i Oslo.

Kapitlet viser også at antallet kommunale boliger er begrenset og at det også her er preg av sterkere behovsprøving og midlertidighet. Dagens statlige og kommunale virkemidler blir benyttet i Oslo. Men selv om dette hjelper mange, er noen klare utfordringer og gap som de boligøkonomiske virkemidlene ikke dekker.

¹⁵⁰ Dagens bostøttemottakere (2019) side 58-60

7 Utvikling og innovasjon innen boligsosialt arbeid i Oslo kommune

Det boligsosiale feltet er under stadig utvikling da endringer i demografien utfordrer kommunens tjenester på stadig nye måter. Samtidig er, som vi viste i kapittel 1, boligsosialt arbeid avhengig av koordinering på tvers av fagfelt, noe som viser seg utfordrende. Å utvikle og innovere er derfor helt sentralt for å fylle kravet om effektive og gode tjenester. Innen boligsosialt arbeid har utvikling og innovasjon til felles at tjenester endres, oppstår eller videreutvikles for å kunne gi mer verdi enn de har i utgangspunktet.

I dette kapitlet skal vi se på hva innovasjon er og hvordan det er organisert i bydelene. Vi ser på eksempler gjennom Oslo kommunes boligsosiale utviklings- og innovasjonsprogram, BOSin, og til slutt ser vi på verdien av brukermedvirkning i prosessene.

Dette kapitlet er skrevet med utgangspunkt i intervjuer gjort med bydeler i forbindelse utarbeidelse av kunnskapsgrunnlaget. Det er gjennomført en workshop arrangert av Velferdsetaten i september 2021. Her var fem bydeler (Alna, Frogner, Nordstrand, Søndre Nordstrand og Gamle Oslo) invitert til å delta. I tillegg er forskning, statlige rapporter, Velferdsetatens egne erfaringer gjennom programledelse av BOSin, deltagelse i arbeidsgrupper for områdesatsningene og erfaringer fra etatens boligsosiale fagnettverk lagt til grunn.

7.1 Hva er innovasjon?

I dagligtale blir innovasjon ofte forstått som noe nytt man ikke har sett eller brukt før. Dette kan være en problematisk definisjon fordi den ikke favner om det vesentlige i innovasjonsdefinisjonen, nemlig at den nye tjenesten eller produktet også skal tas i bruk og gi en merverdi. Definisjonen brukt i Grødem (2014) er et eksempel på dette. Her forstås sosial innovasjon som ideer, omgjort til praktiske arbeidsmåter, som:

- er nye i den konteksten de forekommer
- gir håp om bedre løsninger og mestringsstrategier
- kjennetegnes av høy risiko og usikkerhet i de spesifikke kontekstene de framkommer

I det følgende vil vi legge oss på definisjonen til den tidligere Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester, nå erstattet av Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester, som har en definisjon der også vilkåret om at innovasjonen har nytte og tas i bruk, er inkludert. Definisjonen er som følger:

« En ny eller forbedret tjeneste, produkt, prosess eller organisasjonsform som tas i bruk og gir økt verdi.»¹⁵¹

¹⁵¹ file:///C:/Users/vel74199/Downloads/Vedlegg%206%20-%20Dokument%20fra%20byr%C3%A5dsavdeling%20for%20eldre%20og%20sosial%20tjenester%20om%20Innovasjonsstrategi%20-.pdf, s. 1. Lest 9.11.2021

Med økt verdi menes her effektive tjenester, økt kvalitet for innbyggere, kostnadseffektivitet, bedre livskvalitet og økt samhandling.

7.2 Tjenesteutvikling, prosjektstyrt, toppstyrt eller tilfeldig?

Mange av utfordringene innenfor det boligsosiale feltet er såkalte wicked problems, eller gjenstridige problemer, der mange faktorer spiller inn og påvirker hverandre, og hvor det er utfordrende å finne klare årsaks- og virkningsforhold.¹⁵²

Mye av det som foregår av planlagt tjenesteutvikling innenfor det boligsosiale feltet er prosjektorganisert og ofte finansiert av eksterne midler fra Statsforvalteren. Bydelene forteller at prosjektmidlene brukes på det operative planet for å supplere dagens tjenester eller teste ut løsninger de ikke har anledning til å teste ut innenfor de ordinære rammene. Prosjektstyring og ikke minst ivaretagelse av resultatene krever bevissthet om viktigheten av avklarte roller. Når prosjektet avsluttes, bør det være noen i organisasjonen som måler effektene av det som har blitt utviklet. En tydelig plan som operasjonaliserer effektene inn i målbare gevinster, såkalt gevinstrealiseringsplan, vil forplikte til oppfølging og måling.

En annen faktor for tjenesteutvikling er pålagte eller ønskede omorganiseringer på strategisk nivå. Opprettelser eller nedleggelser av team og enheter endrer vante samarbeidsformer og det oppstår behov for nytenkning. I innovasjonslitteraturen brukes begrepet positiv turbulens om noe som rister om på organisasjonen, slik at man er nødt til å evaluere seg selv og tenke nytt.¹⁵³ Dette kan slå begge veier. Stadige skifter innad i organisasjonen kan skape en distanse mellom de som utfører tjenestene og de som ønsker endring. Stadige interne omorganiseringer kan i verste fall oppleves som å stjele tid fra det som er den virkelige oppgaven, nemlig å tjene innbyggere. Samtidig kan disse omorganiseringene være nødvendige for å møte skiftende utfordringsbilder som kommer av en endring i demografien.

Den skjulte tjenesteutviklingen som skjer blant de som utfører tjenestene i feltet er et eksempel på en underkommunisert ressurs vi har i kommunen. Flere internasjonale undersøkelser av store bedrifter viser det meste som ender opp som innovasjoner, starter nede i organisasjonene.¹⁵⁴ Undersøkelsene peker på at det ikke er de store visjonære lederne, men de som har skoene på, som driver mesteparten av utviklingen fremover. Bakgrunnen er at det er i kontakten med innbyggerne/kundene man får de umiddelbare tilbakemeldingene om hvordan tjenesten fungerer, og hvilke utfordringer man står overfor. Det er ofte her det skjer små tilpasninger som gjør at tjenestene treffer bedre.

7.3 Organisering av innovasjonsarbeid i områdesatsinger og bydeler

Generell tjenesteutvikling har ulikt utgangspunkt avhengig av bydelenes organisering og prioritering. Dette kan eksemplifiseres gjennom områdesatsingen, der fire av de fem bydelene vi intervjuet, opplyste at den statlige finansierte områdesatsingen erfares som en parallell innsats

¹⁵² Nesheim m.fl. 2019

¹⁵³ Brodnick og Gryskiewicz 2018

¹⁵⁴ Hamel 2008

til bydelens egen innsats. I tilfeller der områdesatsingen er organisert som en integrert del av bydelens tjenester, oppleves innsatsen og erfaringsutvekslingen mer helhetlig. Det erfares at det har vært større rom for å søke nye veier gjennom innovasjon og utvikling i områdesatsingen enn i bydelenes ordinære tjenester. Der bydelene opplever at endringer i organiseringen som kan føre til innovasjon kommer ovenfra og ned, forteller bydelene at områdesatsingen beveger seg på flere nivåer og ofte er del av en matriseorganisasjon på tvers av bydelene. Det er strategier i områdesatsingen som oppfordrer til å finne nye løsninger, og områdesatsingene oppleves generelt som en innsats der det er større rom for innovasjon og utvikling. Svakheten i satsingen er, som også sluttevaluering for områdesatsningen påpekte, mangelen på strategi for klare målinger av effekt og gevinster. Områdesatsingene har altså utgangspunkt fra strategisk nivå, men utfra tilbakemeldingene fra bydelene, kan det synes som om føringene ikke har nok fokus på helhetlig planlegging med koordinering ut til, og i samarbeid med, de ordinære tjenestene på operativt plan i bydelene.

7.4 BOSin, en arena for spredning og erfaringsdeling av gode og mindre gode initiativ

Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester er programeier for BOSin. Programmet er byomfattende og gir bydelene økonomisk støtte til å finne nye løsninger på boligsosiale utfordringer. Dette er utfordringer bydelene ikke i utgangspunktet har ressurser til å prioritere. Husbanken gjennomførte fra 2012 til 2015 et tilsvarende program for flere kommuner i Norge. Da programmet ble avsluttet vedtok Oslo kommune å videreføre satsingen i egen regi. Siden 2016 har over 70 prosjekter blitt finansiert. Programmet støtter seg på kjente metoder for utviklings- og innovasjonsprosesser, samtidig som det drives aktiv forbedring og tilpasning av metodene. Noe av det som vektlegges er at man ikke skal miste sluttbruker, eller den ønskede effekten som prosjektet eller tiltaket skal oppnå, av syne.

Det er få organiserte kanaler i Oslo kommune for spredning av gode resultater. Ifølge bydelene er det ikke mangel på interesse eller nysgjerrighet, men mangel på strukturerte former for erfaringsdeling. Deling i dag skjer gjennom fagnettverk, men vi erfarer at det er potensiale til å benytte disse nettverkene til erfaringsdeling i enda større grad. Det er et ønske fra de ansatte i bydelene vi har vært i kontakt med, at man i større grad kan nyttiggjøre seg andres erfaringer. BOSin har gjort erfaringsdeling til et av hovedmålene i programmet. Dette synliggjøres gjennom ulike måleindikatorer. BOSin-nettverket, bestående av nye og gamle prosjekter, er en aktiv arena for spredning av gode og dårlige erfaringer.

En ressurs som i mindre grad deles, er de dårlige erfaringene. Innenfor BOSin jobbes det nå med å få i stand arenaer for erfaringsdeling av dårlige erfaringer. Dette gjøres fordi det innad i kommunen er nyttig at andre virksomheter unngår å gjenta ressurskrevende innsatser, som ikke gir ønsket virkning.

De nevnte måleindikatorene benyttes også for å tydeliggjøre gevinstene i prosjektene. Programmet fullfinansierer prosjekter som jobber med nye løsninger innenfor det boligsosiale

feltet. Flere av innovasjonene er implementert i den daglige driften etter prosjektenes slutt. De endelige effektene av løsningene ser man først over tid og som regel lenge etter at prosjektet er avsluttet.

7.5 Innbyggerinvolvering og samskapning: vanskelig, men verdifullt

Bydelene anerkjenner viktigheten av å ha innbyggerperspektiv i utviklingen, men melder at det er få strategier for systematisk innbyggerinvolvering ved utvikling av tjenester. Enkelte bydeler har ansatt erfaringskonsulenter med oppgaver innen booppfølgingstjenester, men foreløpig er det rom for å bruke erfaringskonsulenter i enda større grad inn i de øvrige boligsosiale tjenestene.

Å involvere innbyggere i utvikling av tjenester er et sentralt tema, som fremheves i innovasjonslitteraturen. I KS har det blitt utarbeidet en modell og teori om samskapning.¹⁵⁵ Her defineres samskapning som et likeverdig partnerskap mellom tjenester og innbyggere for å utvikle løsninger. Ved å involvere innbyggere minsker man sannsynligheten for å utvikle tjenester som ikke forstås eller ikke tas i bruk. Dette igjen øker sjansen for innovasjon. Samtidig må man være bevisst på at innbyggerinvolvering har noen kostnader og man kan risikere at innbyggerne blir institusjonalisert i prosessen. Med institusjonalisert menes her at de inntar andre roller enn innbyggerrollen i utformingen.

I Bydel Sagene har de laget en samvirke-modell som bygger på nettopp samskapingsprosesser. Når de vil finne gode løsninger, tar de utgangspunkt i at innbyggere har de beste forutsetningene for å finne gode og effektive løsninger på utfordringer som påvirker dem. Bydelen forklarer dette som at innbyggere, ofte kommunale beboere, *virker*, og at bydelens rolle er å *virke sammen med* dem i et *samvirke*. Innbyggerne mobiliserer egne ressurser og bydelen gjør det de kan for at disse ressursene får den støtten de trenger for å gjennomføre det som ønskes gjennomført.

Det har vært mye fokus på sosiale entreprenører i utviklingen av tjenester de siste årene. Flere bydeler har for eksempel benyttet sosiale entreprenører for å få til nye former for brukermedvirkning. Selv om Velferdsetaten og bydelene har erfart at det kan være utfordringer der sosiale entreprenører har hatt begrenset kunnskap om omfanget av kommunens tjenester, kan nettopp det å stå utenfor kommuneapparatet i noen tilfeller være en fordel. Sosiale entreprenører kan dra fordel av å jobbe etter ubyråkratisk organisering uten alle hensynene kommuneansatte kan være bundet av, og kan i beste fall jobbe innovativt i samarbeid med kommunen.

7.6 Oppsummering

Det er et stort behov for å synliggjøre effektene av utvikling og innovasjon på det boligsosiale feltet. Virksomhetene innenfor det boligsosiale feltet har fortsatt potensiale i å operasjonalisere effektene om til målbare gevinster i enda større grad. Som sentral aktør i Oslo kommune, ser

¹⁵⁵ www.ks.no/samskapning

Velferdsetaten at det fortsatt er lite deling av gode og dårlige erfaringer mellom og innad i virksomhetene, noe eksemplet om områdesatsningene tydeliggjør.

Det er stort potensiale i innbyggerinvolvering og brukervedvirkning ved tjenesteutvikling. Enkelte bydeler, som for eksempel Bydel Grünerløkka, har verdifulle erfaringer med bruk av erfaringskonsulenter. Andre, for eksempel Bydel Sagene, har satt samskaping inn i system.

Kunnskap og erfaringer rundt utviklings- og innovasjonsprosesser bør deles til flere og ikke være noe som utelukkende skjer i toppen av en organisasjon i sentralt plasserte strategienheter eller lignende. De fleste innovasjoner starter nede i organisasjonene og kommunen har mye å vinne på å få med hele organisasjonen på å tenke på innovasjon og utvikling.

8 Bomiljø

Bomiljøet påvirker livskvalitet og trivsel på flere måter. Gode nærmiljøer kjennetegnes ved trivsel, trygghet og deltakelse hos de som bor der. Godt naboskap og tilgang til uteområder skaper tilhørighet og grunnlag for sosiale relasjoner¹⁵⁶. Som motsats kan støy, kriminalitet og dårlig vedlikehold gi utrygghet.¹⁵⁷ Boligene og boområdene er ulike og det er ingen entydige funn på hvor opphopning av levekårsproblemer skjer. Enkelte områder er imidlertid mer utsatt enn andre, og kanskje særlig i områder sentralt beliggende i de såkalte «gamle arbeiderklassebydelene» eller i blokkområder fra etterkrigstiden.¹⁵⁸ I de samme områdene finner vi gjerne også et stort antall kommunale boliger, der det kan være bomiljøutfordringer i ulik grad.

I dette kapitlet skal vi peke på utfordringer knyttet til bomiljø, si noe om føringene og rammene for bomiljøarbeid i Oslo. Vi skal forsøke å belyse i hvilken grad man med bomiljøarbeid kan hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet, og også se på områdesatsingenes mulighet til å fremme gode bomiljø.

Kapitlet bygger på forskning, tidligere publikasjoner og intervjuer og samtaler med beboere om bomiljø. I tillegg bygger kapitlet på informasjon gitt i workshop arrangert av Velferdsetaten i september 2021. Her var 5 bydeler (Alna, Frogner, Nordstrand, Søndre Nordstrand og Gamle Oslo) invitert til å delta, i tillegg til Leieboerforeningen og Velferdsetaten sitt brukerråd. Boligbygg sitt beboerråd var også invitert, men stilte ikke. Siste del av kapitlet om områdesatsing bygger blant annet på informasjon gitt av Byrådsavdeling for byutvikling og deltakere i workshop som jobbet med områdesatsing.

8.1 Hvordan definere bomiljø

Begrepet bomiljø brukes i mange ulike sammenhenger. Som regel er det en større eller mindre grad av felles forståelse for hva begrepet innebærer. Vi finner det likevel hensiktsmessig å benytte en konkret definisjon i denne rapporten, og tar utgangspunkt Oslo kommune sin definisjon:

«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.»¹⁵⁹

Arbeidet med å skape gode bomiljø er sammensatt og behovet for innsats varierer fra sted til sted. I kommunale boområder viser behovet for bomiljøarbeid seg å være større. Kommunale

¹⁵⁶ Proba samfunnsanalyse 2020

¹⁵⁷ Alle trenger et trygt hjem (2021–2024)

¹⁵⁸ NOU 2020:16

¹⁵⁹ Oslo kommune (2005)

bomiljø har et annet utgangspunkt enn de fleste andre bomiljø. De aller fleste kommunale leietakere bor et sted de ikke har valgt selv, men bor der de får tildelt en kommunal bolig fordi de ikke kommer seg inn på det ordinære boligmarkedet.

8.2 Utfordringsbildet – hvorfor er det behov for bomiljøarbeid?

I kapittel 1 om boligsosialt arbeid er det vist til nasjonale og kommunale strategier og føringer for boligsosialt arbeid. Flere av disse peker på viktigheten av bomiljøarbeid og tiltak som ivaretar bo- og nærmiljø for å få til trygge og gode boliger. Vi skal i det følgende se på hvorfor dette arbeidet viser seg å være så viktig, og kanskje særlig i kommunale bomiljø.

Kommunale boliger er et av de viktigste boligsosiale virkemidlene vi har i dag, og er forbeholdt noen av de mest vanskeligstilte på boligmarkedet. Kriteriene for å få tildelt en kommunal bolig har med årene stadig blitt strengere og Oslo kommune har ett uttalt behov for gjennomstrømming.¹⁶⁰ Mye av årsaken er at kommunale boliger er et knapphetsgode, og bydelene må derfor ofte prioritere mellom ulike kvalifiserte søkere.¹⁶¹ Den harde prioriteringen fører til at det stadig er flere vanskeligstilte som bor i den kommunale boligmassen. Hvem som bor i de kommunale boligene har en betydning for bomiljøet, og parallelt med at kommunal bolig har blitt mer og mer behovsprøvd, har også utfordringene knyttet til bomiljøene blitt større.¹⁶²

Årsakene til bomiljøproblematikk kan være mange. Strukturelle rammer som stor grad av gjennomstrømning i de kommunale boligene, foreldet boligmasse eller utfordringer rundt beboersammensetning, trekkes frem som vesentlige. Manglende handlingsrom for bydelene ved tildeling av boliger grunnet få egnede boliger og flere som venter i boligkø, kan også påvirke bomiljø uheldig.¹⁶³

Behovet for gjennomstrømming fører til korte leiekontrakter. Dette kan tenkes å redusere eierskapsfølelsen til boligen og følelsen av tilhørighet til boområdet. Manglende eierskapsfølelse blir ofte trukket frem som et vesentlig moment for bomiljøutfordringer. En annen konsekvens av prinsippet om gjennomstrømning er at bomiljøene tappes for ressurspersoner som er viktige i det kontinuerlige arbeidet med bomiljø. De kommunale boligene er ulikt fordelt i bydelene og størrelse og standard varierer. Mange av de kommunale leilighetene har få, men store rom, noe som gjør det vanskelig å endre planløsning. Mange bor også trangt med få muligheter til utfoldelse i felles områder. Når bydelene skal bosette vanskeligstilte personer i de kommunale boligene har de lite handlingsrom med tanke på hvor de kan bosette ulike grupper. Boligstrukturer (størrelse, beliggenhet, planløsning osv.) legger føringer på for hvor bydelen kan bosette ulike målgrupper og dette kan føre til uheldige beboersammensetninger, som for eksempel plassering av barn i samme oppgang som personer med rusproblemer.

¹⁶⁰ Temaplan kommunale boliger side 25

¹⁶¹ Se kapittel 3 og 4 om boligmarkedet i Oslo og hvem som er vanskeligstilte

¹⁶² Oslo kommune 2018

¹⁶³ ibid

Utfordringer i bomiljø knyttes ofte til personer som sliter med rus og/eller psykiatri. I like stor grad meldes det om utfordringer knyttet til nabokonflikter for eksempel rundt husdyrhold, bråk, forsøpling, ulike livsstiler og kulturelle skikker, mellom barnefamilier, og ungdomskonflikter.

Konsekvensene av å vokse opp og bo i dårlige bomiljø kan være mange. Det kan påvirke negativt å bo i et nabolag med dårlig rykte der «ingen» ønsker å bo, og man føler skam rundt egen bosituasjon, enten det dreier seg om fysisk dårlig standard på boligen eller at miljøet er preget av utrygghet.¹⁶⁴ På lang sikt kan et dårlig bomiljø påvirke helse, utdanning og økonomi i voksen alder. Funn fra Oslo viser at det er sammenheng mellom de unges utdanningsnivå og nabolaget de er vokst opp i.¹⁶⁵ Utrygghet kan gi økt stressnivå som igjen påvirker helsen negativt. Utrygghet kan også føre til isolasjon og at du havner i en ond sirkel. En deltaker i workshopen beskrev dette godt:

«Dersom en person bruker sine ressurser og krefter på å trygge seg selv og barna sine, så fratas de muligheten til å leve et godt liv, ved at ressursene brukes på å skape trygghet, istedenfor å bruke ressursene på å ta utdanning, jobbe eller spare penger.»

De fysiske sidene ved et bomiljø er også viktig. Støy, mangel på dagslys, mangel på felles uteområder eller dårlig standard påvirker negativt. Det er rimelig å tenke seg at gode naboskap og økt trivsel påvirkes av at man har områder som er felles og fysisk godt tilrettelagt for samhandling.

8.3 Hvordan få til godt bomiljøarbeid?

I Oslo kommune er ansvaret for kommunale boliger delt mellom forvalter av boligene, Boligbygg og bydelene. Boligbygg har ansvaret for bygningsmassen og fellesarealene, men har ikke direkte ansvar for det sosiale miljøet utover forvaltning av leiekontrakter i henhold til husleieloven.¹⁶⁶ Ansvar for alt som handler om beboere, beboersammensetning og det sosiale miljøet ligger til bydelene. Det er bydelene som innvilger og tildeler kommunale boliger, og med det bestemmer hvem som skal bo hvor. Utviklingen av gode bomiljøer er imidlertid et samspill mellom det fysiske og de sosiale sidene av bomiljøet.

Hvem som utfører bomiljøarbeid og hvor mye ressurser som er viet til bomiljøarbeid er svært varierende mellom bydelene. Oppfølging av enkeltbeboere, tilstedeværelse for å avdekke behov og igangsettelse av aktivitet etter beboernes ønsker er viktige suksessfaktorer for å oppnå gode bomiljøer. Bomiljøarbeid er tidkrevende, og resultater kommer sjelden umiddelbart. Kontinuitet er derfor en viktig faktor i bomiljøarbeid. Samtidig må bomiljøarbeid være fleksibelt slik at innsats kan igangsettes på kort tid når det oppstår nye utfordringer i et bomiljø. Bydeler uttaler

¹⁶⁴ Informasjon fra bydeler

¹⁶⁵ Brattbakk og Wessel, 2013

¹⁶⁶ Bystyresak 78-01

at det er en utfordring at det sjelden følger midler med bomiljøarbeid, og at bomiljøarbeid ofte er prosjektbasert. Dette kan gjøre det vanskelig å få til kontinuitet.

Mulighet for medvirkning og deltakelse fra beboerne står sentralt i bomiljøarbeidet. Dette er også nedfelt i den nasjonale strategien som sier at gode bomiljø skal fremmes gjennom brukermedvirkning.¹⁶⁷ En måte å ivareta medvirkning på er å opprette gårdsstyrer bestående av valgte beboere i de ulike bygårdene. Gårdsstyrene jobber for endringer til det beste for fellesskapet i hver gård og har jevnlig styremøter. Leieboerforeningen trekkes av flere frem som en viktig samarbeidspartner i arbeidet med å nå beboere og drive bomiljøarbeidet sammen med beboerne. Gårdsstyrene har behov for oppfølging, og både bydelen og Leieboerforeningen er sentrale i denne oppfølgingen.

Gode modeller og metoder for bomiljøarbeid er etablert i flere bydeler, og det gjøres et godt arbeid for å bedre bomiljøene i Oslo. Flere av arbeidsmetodene og modellene er beskrevet blant annet i Kunnskapsgrunnlag - bedre bomiljø i kommunale gårder og utkast til Oslostandard for bomiljøarbeid i kommunale boliger. Utkastet til Oslostandard for bomiljøarbeid i kommunale boliger er ment som et verktøy i bomiljøarbeidet og har som mål å sikre likeverdige helhetlige tjenester og være et felles faglig utgangspunkt i arbeidet med bomiljø. Når bydelene har blitt spurt om hvordan de jobber med bomiljø svarer de fleste at de jobber målrettet på adresser eller områder der det er flere kommunale boliger samlet og det er størst utfordringer. Bydelene peker på at det er enklere å jobbe med bomiljø i heleide kommunale gårder. Der har de allerede en vei inn, og beboerne er vant med å forholde seg til kommunen. Å få innpass i privateide gårder, der kommunen kun eier en eller to leiligheter beskrives som mer utfordrende. Det drives derfor sjeldnere bomiljøarbeid mot en hel blokk der kommunen eier få av boligene. I disse gårdene forsøker bydelene heller å få til dialog og samarbeid med styret i sameiet eller borettslaget, eller med vaktmester eller andre personer som viser interesse for godt bomiljø. Kommunale leietakere i private gårder har uttrykt at det er vanskelig å inkluderes i naboskap og kjenne eierskap til boligen og bomiljøet, da man sjelden inkluderes i dugnader eller andre samlende møter og aktiviteter. I slike tilfeller har kanskje invitasjonen til et møte eller dugnad gått til boligeier, uten at beboer som leier har fått videreformidlet informasjonen. Samarbeidet mellom bydel, boligeier og beboer viser seg å være svært viktig i slike situasjoner.

Bydelene vi har snakket med peker alle på at det er bydelen som bør holde tak i bomiljøarbeid og ha det overordnede ansvaret for bomiljøene i kommunale gårder. Men samarbeidet med beboerne, huseier og ulike frivillige aktører og organisasjoner beskrives som avgjørende for å få det til. Flere bydeler har etablert bomiljøbaser eller aktivitetshus, der frivillige eller organisasjoner er inne som samarbeidspartnere. Samtidig pekes det på utfordringer rundt kontinuitet når organisasjoner avslutter sitt arbeid, og bydel og beboerne står igjen.

¹⁶⁷ Alle trenger et trygt hjem

Et bomiljø vil være i stadig forandring, avhengig av sammensetningen av beboere, boligmassens standard og aktiviteter og tiltak som er i gang. Ved å forstå dynamikken i et miljø kan man i større grad iverksette gode og riktige tiltak.

8.4 Områdesatsing

Boligsosialt arbeid er ikke kun arbeid med enkeltmennesker, men også med hele områder. Dette kan gjøres med lokalt bomiljøarbeid, men også gjennom områdesatsing.

Utfordringer knyttet til bomiljø i utsatte områder er blant begrunnelsene for hvorfor Oslo kommune har inngått samarbeid med staten om gjennomføring av områdesatsinger i Oslo fra 2017 til 2026. Satsingene pågår i Oslo sør, Bydel Søndre Nordstrand, Oslo indre øst, Bydel Gamle Oslo, og i Groruddalen, bydelene Alna, Bjerke, Grorud og Stovner. Satsingene består av delprogrammene sysselsetting, oppvekst og utdanning og nærmiljø. Nærmiljøprogrammet skal blant annet bidra til at *«Bomiljøene er i økende grad velfungerende og oppleves som trygge av beboerne»*.¹⁶⁸ Avhengig av hvor bredt man forstår bomiljø, pågår det rundt 12 til 14 prosjekter samlet i bydelene høsten 2021, som bidrar direkte til delmålet. I tillegg kommer omtrent 30 prosjekter som bydelene oppgir at bidrar indirekte. Pågående prosjekter i de seks bydelene innenfor nærmiljøprogrammet, spenner fra nye måter å samarbeide om veggedyrbekjempelse på, aktivisere beboerne i gårdsstyrer i kommunale gårder, bomiljøarbeid drevet fra leiligheter i nærmiljøet, til nye samarbeidsformer med leieboerforening og private sameier for leieforhold.

Områdesatsingenes prosjekter retter seg i stor grad mot de samme områdene som lokalt bomiljøarbeid fra bydel også foregår. Da er det interessant å spørre seg om lokalt bomiljøarbeid og områdesatsing drar i samme retning og får til et samarbeid? I samtale med bydelsansatte og ansatte i områdesatsingen kommer det frem at det varierer i hvilken grad ansatte i bydelens ordinære tjenester har kjennskap til prosjekter som omhandler bo- og nærmiljø initiert av områdesatsing. Det samme gjelder den andre veien. Flere har uttalt at mengden prosjekter som pågår samtidig er forvirrende, og at man derfor ikke alltid drar nytte av hverandres kunnskap og erfaringer fra prosjektene. Områdesatsingen bidrar imidlertid til at det er flere krefter inne i et område som fokuserer på bomiljø. En bydel uttalte at områdesatsingen har gitt dem stor drahjelp i arbeidet med bomiljø. Samme bydel påpeker også at områdesatsingen jobber vidt forskjellig fra bomiljøavdelingen i bydel. Som bomiljøarbeider i bydel er du fysisk tilstede i bomiljøene og du kommer tett på folk. Områdesatsingens prosjekter jobber mer overordnet. Flere peker på at det kan være personavhengig i hvilken grad det lokale bomiljøarbeidet og områdesatsingen får til et godt samarbeid.

Områdesatsingens organisasjonsform er prosjektbasert. Prosjektfinansiering betyr ofte at det er usikkert hvor lenge prosjektet kan vare og om det blir innlemmet i ordinær virksomhet i ettertid. Da kan det være enklere å prioritere tiltak med kortsiktig effekt fremfor tiltak med mulig langsiktig effekt. Som ett av flere suksesskriterier for områdesatsinger trekkes det frem at det

¹⁶⁸ Delmål 3, av totalt seks delmål

bør være en sammenheng med ordinær drift. At det er viktig å etablere samarbeid med, og inkludere de ordinære kommunale tjenestene i prosessen, noe som kan lette overgangen fra prosjektrettet områdeinnsats til ordinær drift i kommunen.¹⁶⁹

8.5 Oppsummering

Bomiljø defineres som de fysiske og sosiale sidene av et avgrenset lokalmiljø. I de aller fleste lokalmiljø fungerer bomiljøene godt, men noen steder er utfordringene så store at det igangsettes bomiljøarbeid for å trygge og skape gode bomiljø. Mye av bomiljøarbeidet i Oslo kommune gjøres i tilknytning til heleide, kommunale gårder. Grunnen er både fordi det primært er her vi finner de største utfordringene, men også fordi det er enklere å gjennomføre på «egen grunn». Kapitlet viser at behovet for bomiljøarbeid antagelig forsterkes av strukturen til de kommunale boligene. Både knapphet på boliger, gjennomstrømning og økt behovsprøving bidrar til en opphopning av personer med utfordringer og dermed et økt press på bomiljøet.

Bomiljøarbeidet i Oslo gjøres av flere aktører og på flere plan. Bydelene har hovedansvaret for bomiljøene i tilknytning til de kommunale boligene, men samarbeider tett med Boligbygg, områdesatsingene, private aktører og beboerne. Gode bomiljøer fremmes gjennom brukermedvirkning, siden det er beboerne som vet «hvor skoen trykker».

Også bomiljøarbeid kan deles inn i operative og strategiske nivå. Konkrete samarbeid i konkrete gårder er eksempler på operative nivå, mens planer om spredning av kommunale boliger er et eksempel på bomiljøarbeid på et strategisk nivå. På samme måte kan også områdesatsingen deles inn i operativt og strategisk nivå. Men manglende koordinering mellom det løpende bomiljøarbeidet i bydel og det prosjektbaserte bomiljøarbeidet i områdesatsingen er et tydelig eksempel på at kommunen ikke fullt ut utnytter den strategiske muligheten.

¹⁶⁹ NOU 2020: 16

9 Organisering av det boligsosiale arbeidet

Den sosiale boligpolitikken er viktig i seg selv, men inngår også som en forutsetning for gjennomføring av velferdspolitikken på andre områder. Boligsosialt arbeid er således en gråson mellom boligpolitikk, sosialpolitikk og helsepolitikk. Fordi boligsosialt arbeid er et forholdsvis nytt fag og bærer preg av å inneholde mange forskjellige fagdisipliner og et til dels svakt forankret lovverk, trekkes ofte *organiseringen* av boligsosialt arbeid frem som et område med potensielle utviklingsmuligheter.

Den sosiale boligpolitikken utøves i kommunene, og kommunene har stor frihet til å bestemme hvordan det boligsosiale arbeidet skal organiseres. Dette kapitlet tar for seg hvordan det boligsosiale arbeidet i Oslo kommune er organisert. Vi følger nivåinndelingen som tidligere er skissert i kapittel 2.4, der vi introduserte strategisk og operativt boligsosialt arbeid. Del 1 av kapitlet tar for seg organisering av det boligsosiale feltet i Oslo kommune på et overordnet strategisk nivå. I denne delen er de skriftlige innspillene vi har innhentet fra ni aktører viktig bakgrunnsmateriale for analysene. I del 2 ser vi nærmere på tjenestene på det boligsosiale feltet. Tjenestene i boligsosialt arbeid utgjør deler av det operative nivået. Til grunn for denne delen av kapitlet ligger workshopen og intervjuer med aktører som jobber operativt med boligsosialt arbeid.

Kapitlet bygger på flere kilder. I tillegg til eksisterende skriftlige kilder har vi gjennomført intervjuer med ansatte eller tidligere ansatte i Oslo kommune. Videre har vi gjort et dypdykk i to bydeler i form av spørreskjemaer, som de har fylt ut. Vi har også innhentet skriftlige tilbakemeldinger fra ni aktører i og rundt kommunen. Svarene ligger som vedlegg til rapporten og er brukt som bakgrunn for analyser i dette kapitlet.¹⁷⁰ Til slutt har vi innhentet empiri fra en workshop, der tjenester var ett av tre temaer, som ble drøftet med bydelene. På workshopen deltok fem bydeler og representanter fra Leieboerforeningen og Velferdsetatens brukerråd.

9.1 Samhandling som løsning på gjenstridige problemer

I offentlige dokumenter er det skrevet mye om organisering og samordning på det boligsosiale feltet, ofte med fokus på organiseringen av arbeidet, heller enn innholdet i det. Boligsosialt arbeid og boligsosial politikk beskrives som komplekst og sammensatt. Det kan være vanskelig å avgrense akkurat hva et boligsosialt problem er, og hva det boligsosiale arbeidet består i. En grunn til dette er at boligsosialt arbeid ikke er en spesifikk tjeneste som skal løse et konkret problem. Boligsosialt arbeid inkluderer et bredt spekter av tjenester og oppgaver som skal løse et like bredt spekter av utfordringer. Ulfrstad (2011) kaller boligsosiale utfordringer for «wicked problems», også kalt «gjenstridige problemer» på norsk.¹⁷¹ Gjenstridige problemer er, ifølge Nesheim m.fl. (2019) komplekse problemer som spenner seg over flere organisatoriske skillelinjer. Det finnes ikke noen enkle og lett definerbare løsninger på gjenstridige problemer. Nesheim m.fl. (2019) peker imidlertid på at bedre samordning mellom offentlige etater

¹⁷⁰ Se vedleggene 11.3–11.12

¹⁷¹ Nesheim m.fl. 2019

framheves som et viktig virkemiddel for å håndtere gjenstridige problemer, men at dette også er noe av hovedutfordringen. «En hovedutfordring er at man skal løse oppgaver som krever innsats fra og berører etater som formelt er adskilte, og som hver for seg er hierarkiske organisasjoner».¹⁷²

Erkjennelsen av at boligsosiale utfordringer er sammensatte og komplekse er gjerne grunnen til at organisering og samhandling trekkes fram som viktige suksessfaktorer for boligsosialt arbeid. I NOU 2011:15 og strategien Bolig for velferd (2014) trekkes «organisering og samordning» fram som nummer en på listen over suksessfaktorer:

1. Organisering og samordning
2. Forankring og eierskap
3. Overordnet strategi
4. Kompetanse
5. Økonomiske ressurser
6. Brukermedvirkning¹⁷³

Av de viktigste suksessfaktorer handler de fire første om organisering, forankring og strategier. Fokus er på utforming og innretting av tjenestene, ikke på innhold. Det er interessant at økonomiske ressurser, av staten trekkes fram som nummer fem på listen, mens det nettopp er flere økonomiske ressurser kommunene ofte etterspør. Solstad (2021:31) peker på at det i listen over suksessfaktorer er lite om metoder og hvordan det boligsosiale arbeidet bør gjennomføres. Dette mønsteret kjenner vi igjen fra andre offentlige dokumenter. I Riksrevisjonens gjennomgang av tilbudet til vanskeligstilte på boligmarkedet ble samordning og koordinering, eller mangel på sådan, trukket fram som en stor utfordring. I etterkant, men også før Riksrevisjonens rapport, har samhandling innenfor det boligsosiale feltet vært trukket fram som en nøkkel for å løse utfordringene. Helt tilbake fra 2002, i det første offentlige dokumentet som beskriver boligsosialt arbeid, trekkes samhandling fram som viktig:

«Et vellykket boligsosialt arbeid krever en helhetlig tilnærming på tvers av organisatoriske grenser og forvaltningsnivå. Det boligsosiale arbeidet er omfattende og dekker alt fra kommunens innsats for å fremskaffe og tildele boliger, til enkelttiltak som kan øke den enkeltes forutsetninger for å mestre bo- og livssituasjon.»¹⁷⁴

De to setningene, som er hentet fra et dokument skrevet for 20 år siden, kunne stått i hvilket som helst offentlige dokument som beskriver boligsosialt arbeid i dag. Det betyr ikke at det ikke har vært utvikling på feltet. Tvert imot har det, ifølge våre informanter som har jobbet med boligsosialt arbeid i Oslo kommune i mange år, skjedd mye de siste 20 årene. Men som med andre gjenstridige problemer, så finnes det ikke en enkel og umiddelbar løsning på utfordringene. I Oslo kommune har det boligsosiale feltet utviklet seg over tid, og ulike aktører har hatt varierende

¹⁷² Nesheim m.fl. 2019:1

¹⁷³ Bolig for velferd 2014

¹⁷⁴ Rundskriv U-10/2002:5

ansvarsområder. I dag er det boligsosiale felt spredt på mange ulike aktører i Oslo kommune. Bildet under er en illustrasjon på Oslo kommune og de mange aktørene som på hver sin måte har en kobling til boligsosialt arbeid overfor vanskeligstilte på boligmarkedet.

Figur 33: vanskeligstilte på boligmarkedet i Oslo



Illustrasjonen tar ikke hensyn til nivåene i kommunen, og viser dermed både aktører på samme nivå (horisontalt) og i linja (vertikalt) i tillegg til eksterne aktører. Noen innbyggere har få og enkle behov og er ikke i kontakt med mange aktører i hjelpeapparatet, mens andre, som vi skal komme litt nærmere inn på senere i kapitlet, har bruk for sammensatte tjenester fra et bredt spekter av disse aktørene. Før vi går i dybden på utøvelsen av boligsosialt arbeid, skal vi først se nærmere på organiseringen av det boligsosiale området i Oslo kommune.

9.2 Organisering av boligsosialt arbeid i Oslo kommune

Oslo kommune er i en særstilling blant norske kommuner på grunn av den desentraliserte bydelsmodellen. Ordningen innebærer politisk og administrativ desentralisering, og er en modell for styring av kommunens virksomhet med lokal frihet til å forme tjenestene innenfor sentralt satte rammer.¹⁷⁵ Bakgrunnen for bydelsreformen var et ønske om bedre kvalitet på de kommunale tjenestene og mer nærhet til brukerne.¹⁷⁶

¹⁷⁵ Holm m.fl. 2018:116

¹⁷⁶ Ibid

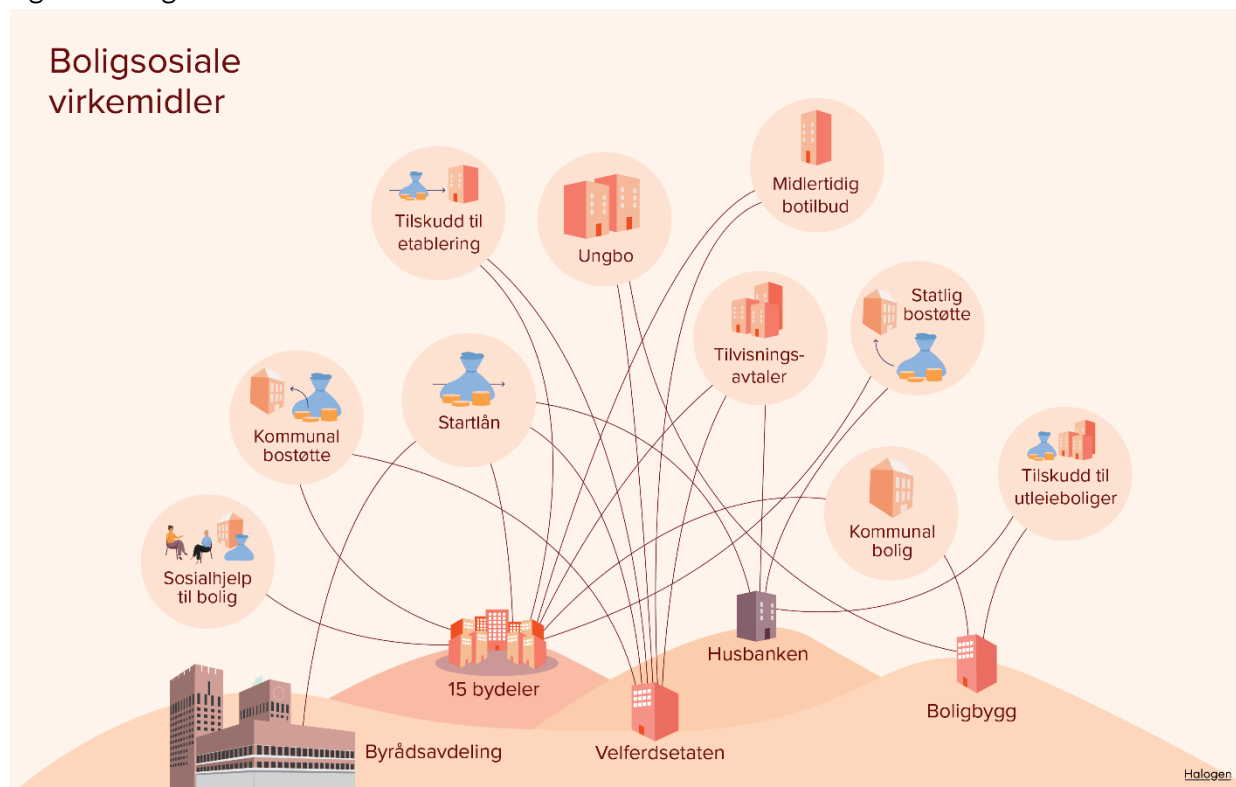
Organiseringen av det boligsosiale arbeidet kan på mange måter sammenlignes med stat-kommune organiseringen av boligpolitikken, der staten legger føringer og kommunene er utførere. I Oslo kommune er det de sentrale aktørene, bystyret og byrådet med byrådsavdelingene og deres underliggende etater, som jobber med boligsosialt arbeid på et strategisk nivå, mens bydelene er som 15 mellomstore kommuner, som jobber på et mer operativt plan. Dette er selvsagt en sterk forenkling, og det finnes unntak. Men i all hovedsak legges føringene fra sentralt hold, og arbeidet utføres i bydelene der innbyggerne bor. Bydelene har stor frihet til å velge hvordan de organiserer sitt boligsosiale arbeid, hvilket medfører at det i praksis kan være, og delvis er, ulikt boligsosialt tjenestetilbud i forskjellige bydeler.

Mens alle bydelene jobber operativt ut mot vanskeligstilte på boligmarkedet i form av saksbehandling, råd, veiledning, oppfølging i bolig og en rekke andre tjenester, er det høyst ulikt i hvor stor grad de sentrale aktørene har kontakt med vanskeligstilte på boligmarkedet. Med sentrale aktører mener vi her aktører som er en del av Oslo kommune, men som ikke tilhører bydelene. De sentrale aktørene som har mest kontakt med vanskeligstilte på boligmarkedet er for eksempel Boligbygg og Velferdsetaten.

Boligsosialt arbeid i Oslo kommune er utpreget tverrfaglig og sektorovergripende. Forvaltningen av de boligsosiale virkemidlene er fordelt på en rekke aktører og på ulike organisatoriske nivå. Bildet under illustrerer de boligsosiale virkemidlene samt de ulike aktørene som i en eller annen form har befatning med virkemidlene. Gjennom en visuell fremstilling blir det tydelig at godt samarbeid er nødvendig for å nå Oslo kommunes mål om at Oslo skal ha en sammenhengende kjede av boligtiltak til vanskeligstilte som er differensiert etter individuelle behov og problemer.¹⁷⁷

¹⁷⁷ Bystyremelding 2/2008 Bystyremelding om sosiale boligvirkemidler

Figur 34: boligsosiale virkemidler i Oslo kommune



Bildet illustrerer hvordan forskjellige aktører i Oslo kommune inngår i ulike samarbeidskonstellasjoner innenfor de forskjellige virkemidlene. Noen aktører, som Velferdsetaten og bydelene, jobber direkte eller indirekte med mange virkemidler, mens andre aktører har befattning med færre virkemidler.

9.3 Oslo kommune sett med forskjellige «øyne»

I forbindelse med dette kunnskapsgrunnlaget har vi innhentet «utenfrablikk» på Oslo kommunes organisering av det boligsosiale arbeidet. Totalt er ni aktører forespurt om å skrive om de mener at «Oslo kommunes organisering av det boligsosiale arbeidet er til hjelp eller hinder for å bistå vanskeligstilte på boligmarkedet?». Aktørene som er spurt er alt fra ideelle organisasjoner til interne aktører i kommunen.¹⁷⁸ Alle svarene vi har mottatt ligger i sin helhet som vedleggene 11.3–11.12 til rapporten. I det følgende skal vi trekke ut noen viktige funn fra tilbakemeldingene. Det anbefales å se nærmere på vedleggene da det er mange interessante betraktninger fra dyktige aktører.

9.3.1 Profesjonelle siloer

Flere aktører trekker fram at Oslo kommunes boligsosiale arbeid er organisert i siloer. Eiendoms- og byfornyelsesetaten (EBY) peker på at «det boligsosiale feltet er delt mellom flere

¹⁷⁸ Aktørene som har svart er: Bergen kommune, Boligbygg, Bydel Frogner, Eiendoms- og byfornyelsesetaten, Husbanken, Kirkens Bymisjon, Leieboerforeningen, Plan- og bygningsetaten og VID vitenskapelige høyskole. I tillegg har ledelsen i Velferdsetaten selv svart på spørsmålet.

sektorer, byrådsavdelinger, virksomheter og bydeler. EBY opplever at dette har bidratt til en profesjonalisering av tjenesteproduksjon og eiendomsforvaltning/-utvikling, men at det mangler et overordnet nivå for tverrsektoriell koordinering og oppfølging av problemstillinger og muligheter». Flere andre aktører peker på at det boligsosiale arbeidet i kommunen er preget av siloer. Boligbygg skriver i sitt svar at:

«dagens organisering tar utgangspunkt i at de ulike virksomhetenes ansvarsområde og spisskompetanse. Dette gir mulighet for å utvikle god fagkompetanse innen de respektive områdene. Det boligsosiale arbeidet er imidlertid komplekst og sammensatt, og en felles kommunal innsats krever god samhandling på både strategisk og operativt nivå mellom de involverte virksomhetene».

VID skriver følgende om Oslo kommunes organisering:

«Det kan være utfordrende å få et fagfelt til å henge sammen når tildeling av midler og oppdrag gjøres i ulike linjer».

VID skriver videre at det man blir målt på er det man legger vekt på. Og i forlengelsen av dette påpeker Velferdsetaten at det er viktig at man innenfor det boligsosiale feltet måles på det som oppnås i fellesskap framfor det hver enkelt aktør oppnår innenfor sitt begrensede område. Sett fra Husbankens ståsted, som en samarbeidende aktør, peker de på at Oslo kommune står i en utfordrende stilling når det gjelder «sektorisering og silopreg». De anerkjenner at det i store organisasjoner er behov for å dele opp virksomheten, men peker på at det kan være utfordrende å se hele det boligsosiale feltet under ett. Spesielt merker de det i deres samarbeid med kommunen, der de møter «kommunens ulike sektorer separat, noe som gjør det vanskeligere å kunne forsøke å sette sammen de ulike økonomiske virkemidlene i en helhetlig pakke».

Kirkens bymisjon og Leieboerforeningen er viktige aktører på det boligsosiale feltet i Oslo kommune. I deres tilbakemeldinger peker de på hvilke konsekvenser fragmenteringen og silopreget kan ha for brukerne av tjenestene. Leieboerforeningen peker helt konkret på at:

«Fordelingen mellom bydelenes ansvar (inklusive bydelenes ulike organiseringsmodeller), Velferdsetaten og Boligbygg medfører både silotenkning og mangel på helhetlig boligsosial innsats».

«Den fragmenterte ansvarsfordelingen medfører også at beboerne kan få vanskeligheter med å forstå, og plassere ansvar».

Kirkens Bymisjon trekker fram at det er en utfordring at bydelene er svært ulikt organisert, og at det er vanskelig for utenforstående å få oversikt over tjenestetilbudene. Videre fremhever de at:

«mange av tilbudene som er rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet hver for seg er gode, men at det er liten dialog og samordning mellom disse».

9.3.2 Siloene må samarbeide

Gjennom en rekke omorganiseringer i Oslo kommune, helt fra Boligsjefens kontor som forvaltet og tildelte boliger via Boligetaten til dagens organisering der det boligsosiale ansvaret er fordelt på flere aktører, har man spisset kompetansen på enkeltgrupper og enkeltvirkemidler. En grunn til dette kan være at man gjennom en sektorinndeling har gjort den enkelte virksomhet mer profesjonell og effektiv. Dette var også noe av hensikten med bydelsreformen i 1988. Reformen hadde som mål at tjenestene skulle nærmere brukerne, noe Bydel Frogner i sin tilbakemelding peker på er en fordel den dag i dag. Sentrale virksomheter, som i dag har utviklet spisskompetanse innenfor sine respektive fagfelt, skal understøtte bydelene i deres arbeid på det boligsosiale feltet. En utfordring med dagens organisering er imidlertid at man i tillegg til å spisse fagområdene, også har spisset resultatstyringen. Mål- og resultatstyring tenderer til å fremme hierarkisk og etatsintern styring, heller enn samordning mellom etater og sektorer.¹⁷⁹

Boligbygg fremhever i sitt svar at sektorinndelingen krever relevante samhandlingsarenaer og gode systemer for informasjonsflyt og deling. Når organiseringen er fragmentert, kreves det koordinering og samhandling på tvers for å utvikle gode tjenester til innbyggerne. I Oslo kommune har det tradisjonelt vært utarbeidet rutiner eller fellesskriv for å etablere en felles standard for hvordan boligsosiale utfordringer skal løses. Et eksempel er fellesskriv om oppfølging av personer fra rusinstitusjon til bolig som skal sørge for at innbyggere får tilbud om det samme forløp, uavhengig av hvilken bydel de tilhører. Et annet eksempel er det påbegynte arbeidet med rutine for informasjonsdeling mellom Boligbygg og bydelene.¹⁸⁰ I løpet av de siste årene har det også blitt utviklet ulike «Oslostandarder». En Oslostandard skal gi retning innenfor et gitt fagfelt, og sørge for at innbyggerne får mer likeverdige tjenester på tvers av bydeler. Innenfor det boligsosiale feltet er det utviklet en Oslostandard for bomiljøarbeid og en Oslostandard for boppfølging.¹⁸¹ I tillegg til rutiner og standarder finnes det også ulike fagnettverk på tvers av virksomhetene.

9.3.3 En overordnet plan kan løse mye

Det boligsosiale området følger ikke etablerte administrative inndelinger, men er tvert imot sektorovergripende og favner flere fagområder- og disipliner. Det kan være utfordrende å dele opp boligsosiale utfordringer i spesifikke ansvarsområder. Videre er det en utfordring at ulike virksomheter har forskjellig problemforståelse, og at årsaksforhold kan være uklare og til dels ukjente.¹⁸² I innspillene vi har mottatt ser vi likevel at flere løfter blikket og peker på

¹⁷⁹ Nesheim m.fl. 2019

¹⁸⁰ Fellesskriv nr 3 2021. Fellesskriv om oppfølging av personer fra rusinstitusjon til bolig.

¹⁸¹ Oslostandard for boppfølging er under utarbeidelse

¹⁸² Difi 2014, https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Rapporter/Rapporter-Difi/mot-alle-odds.-veier-til-samordning-i-norsk-forvaltning-difi-rapport-2014-7_0.pdf

overordnede løsninger for bedre å løse de gjenstridige problemene som boligsosiale utfordringer kan utgjøre. EBY fremhever at:

«(...) det er nødvendig med forankring og tydelige signaler fra overordnet nivå i kommunen for å få til et tverrsektorielt samarbeid om felles løsninger.»

Etterspørsel etter en overordnet plan på et strategisk nivå, etterspørres også av prosjekt Nye boligkvaliteter i Plan- og bygningsetaten.¹⁸³ I sitt svar løfter de spørsmålet om planlegging av boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet helt spesifikt. De peker på at bydelene ikke er rustet til å skaffe nok boliger til vanskeligstilte, og at de også har få incentiver til å starte prosesser for å få flere boliger. Prosjektet i Plan- og bygningsetaten mener at det må en helhetlig utbyggingsplan til for at hele kommunen skal kunne klare å oppfylle målet om en spredning i de kommunale boligene. Eiendoms- og byfornyelsesetaten er inne på noe av det samme når de skriver at det må en sterkere forankring av prioriteringer til i planlagte investeringer. Det vil trolig gjøre det enklere å gjennomføre strategiske ervervelser av eiendom til samlokaliserte boliger. Eiendoms- og byfornyelsesetaten skriver her om samlokaliserte boliger, men tanken har overføringsverdi til andre typer boliger for vanskeligstilte.

Et viktig poeng som kommer fram i innspillene fra de ulike aktørene er at boligsosialt arbeid i Oslo kommune også har en svært viktig strategisk side. I kapittel 2.4 skriver vi om hvordan boligsosialt arbeid kan deles inn i et operativt og et strategisk nivå. Det er vår oppfatning at flere av aktørene som her har gitt innspill til kunnskapsgrunnlaget, har pekt på at det er noe å hente ved å ta et bedre strategisk grep innenfor boligsosialt arbeid. Gjennom overordnede planer på strategisk nivå, er det mulig å skape rom for endring på det boligsosiale feltet.

9.3.4 Store ambisjoner, lite handlingsrom og få virkemidler

Prosjekt Nye boligkvaliteter i Plan- og bygningsetaten påpeker at det i:

«kommuneplanens samfunnsdel og byrådsplattform er store ambisjoner for hvordan bolig skal bidra til å løse segregeringsproblemer og være med på å skape sosial bærekraft i hele byen.»

De mener imidlertid at handlingsrommet er lite når først utbyggingssakene kommer til Plan- og bygningsetaten. De fremhever, på linje med EBY, at det må tas grep på overordnet nivå for å skape et godt handlingsrom på det boligsosiale feltet. VID peker også på at det er langt mer enn organiseringen av det boligsosiale arbeidet som har betydning for måloppnåelse på feltet. For eksempel kommer det frem at samarbeid med eksterne aktører og den totale mengden ressurser som avsettes til boligsosialt arbeid er av betydning for måloppnåelse på feltet.

¹⁸³ Svaret fra Plan- og bygningsetaten er ikke et offisielt svar fra Plan- og bygningsetaten, men er utformet av prosjektet Nye boligkvaliteter som har vært et boligsosialt prosjekt i Plan- og bygningsetaten.

Felles for EBY, PBE, VID og til dels Husbanken er at de peker på det strategiske nivået når de uttaler at de ønsker en overordnet plan for det boligsosiale feltet i Oslo kommune. Dette sammenfaller med vår argumentasjon i kapittel to der vi tok til orde for at det kan være fruktbart å inkorporere tilbudssiden av boligmarkedet i dagens boligsosiale arbeid. Svært ofte igangsettes arbeid for å justere de individrettede boligsosiale virkemidlene når boligsosiale utfordringer skal løses. Et sterkt fokus på enkelte vanskeligstilte grupper og operative virkemidler har også vært kritikken mot flere av de nasjonale satsninger på det boligsosiale feltet. En del av kritikken har blant annet gått ut på at man innenfor det boligsosiale feltet har neglisjert den bredere boligpolitikken. Poenget har vært at dersom man hadde hatt en god allmenn boligmarkedsstrategi, kunne det ha vært frigjort mer plass til vanskeligstilte i andre deler av boligmarkedet.¹⁸⁴

9.4 Tjenester på det boligsosiale feltet

I denne delen av kapitlet skal vi se nærmere på tjenester innenfor boligsosialt arbeid i Oslo kommune. Tjenestene utgjør en del av det operative nivået i definisjonen av boligsosialt arbeid. Delkapitlet drøfter om vi har de riktige tjenestene i Oslo kommune og om tjenestene er tverrfaglige og koordinerte. Til slutt ser vi nærmere på brukermedvirkning innenfor det boligsosiale feltet.

9.4.1 Et lite regulert felt

Fra nasjonalt hold er det svært få reguleringer eller felles standarder for innhold i de boligsosiale tjenestene. Den nasjonale strategien Bolig for velferd fremhever at «Alle skal ha et godt sted å bo». Det poengteres at «Alle *må* bo, og med riktig hjelp *kan* alle bo.» og at «alle som har behov for tjenester skal få hjelp til å mestre boforholdet».¹⁸⁵ De nasjonale strategiene, Bolig for velferd og Alle trenger et trygt hjem oppgir som mål at kommunene skal bidra til å skaffe bolig og yte tjenester, men gir stor autonomi til utførelsen av arbeidet. Det er også interessant at den nye nasjonale strategien ikke nevner tjenestene eksplisitt i målene, mens det i større grad er de boligøkonomiske virkemidler som fremheves.¹⁸⁶

Fra et kommuneperspektiv kan det være positivt at nasjonale føringer på tjenester ikke er altfor sterke. Likheter i tjenesteyting kan virke mot sin hensikt all den tid kommunene har store ulikheter knyttet til boligmarked, demografi, og hvem og hvor mange de vanskeligstilte er. Innsatsen vil nødvendigvis måtte være ulik mellom kommuner og bydeler for å kunne gi mest mulig egnede tjenester. Innad i Oslo kommune er det heller ikke sterke føringer overfor bydelene. I den grad det gis føringer innenfor det boligsosiale feltet er det gjennom fellesskriv og Oslostandarder. I en kommune som Oslo kan imidlertid bydelsstrukturen være en kompliserende faktor. Oslo er én kommune, men består av 15 bydeler med høy grad av selvstyre. I praksis betyr det at bydelene både kan og utfører deler av organiseringen ulikt. Kirkens Bymisjon peker i sitt innspill til oss på at bydelenes forskjellige organisering er vanskelig å forstå for en samarbeidende aktør. Når man

¹⁸⁴ Sørvoll 2021b:209

¹⁸⁵ Bolig for velferd 2016–2020:16

¹⁸⁶ Alle trenger et trygt hjem, nasjonal strategi 2021–2024

kommer utenfra kan det bety at man må lære seg hvordan systemene fungerer i hver enkelt bydel. For en aktør som Kirkens Bymisjon oppleves systemet tidvis som forvirrende og utfordrende å orientere seg i. For en enkeltperson vil det kunne være enda mer utfordrende å orientere seg i systemet når det er ulik praksis i samme kommune. Erfaringsdeling mellom personer fra forskjellige bydeler, vil kunne ha mindre verdi dersom forholdene ikke er sammenlignbare. I ytterste konsekvens kan personer oppleve at bydelenes ulike budsjetter og organisering i praksis betyr at man kan få en tjeneste i én bydel, som man ikke kan få i en annen. Innenfor startlånordningen fremhever kommunerevisjonen at nettopp den manglende likebehandlingen på tvers av bydeler er en utfordring. Også innenfor andre områder av det boligsosiale feltet har det vært utfordringer knyttet til bydelsspesifikke forskjeller. Som et svar på dette har byrådet fått utarbeidet Oslostandarder for bomiljø og booppfølging.

Fra bydelenes ståsted kan det være en fordel med føringer på organisatorisk nivå, men ikke nødvendigvis for den som yter tjenestene direkte til innbyggerne. En bydel uttalte at «for mange reguleringer kan begrense tjenestene». Eksempelvis har booppfølgere behov for høy grad av fleksibilitet for å kunne utføre tjenestene mest mulig individuelt tilpasset, til enhver tid. Samtidig vil nettopp denne fleksibiliteten og ulike måter å løse en utfordring på, kunne føre til ulik behandling av personer mellom bydelene, noe som kan være uheldig.

9.4.2 Har vi de riktige tjenestene?

Siden midten av 1990-tallet og frem til i dag har det vært en jevn nedbygging av institusjonsplasser for personer med psykiske lidelser. På 1990-tallet ble hver fjerde døgnplass i voksenpsykiatriske institusjoner fjernet.¹⁸⁷ Nedbyggingen har fortsatt frem til dags dato. Sett i forhold til innbyggertallet var det en halvering av antall døgnplasser mellom 1999 og 2017. Samtidig med raskere utskrivning, har det ført til at flere pasienter har hatt behov for polikliniske, ambulante og kommunale tjenester.¹⁸⁸ Nedbyggingen av institusjonsplasser stiller krav til at kommunene er organisert og tilrettelagt for å kunne gi riktige tjenester. Det er forholdsvis store ressurser som brukes i kommunene til å gi tjenester til personer med langvarige, sammensatte behov innen rus- og psykisk helsefeltet.¹⁸⁹

Under workshopen med bydeler og brukerorganisasjoner fremkom det at bydelene har en rekke tjenestesteder som jobber med boligsosialt arbeid. Felles for tjenestestedene er at de har forholdsvis klare målgrupper eller virkeområder, og at de i hovedsak dekker områdene for tjenester og målgrupper som er beskrevet i definisjonene for boligsosialt arbeid og vanskeligstilte på boligmarkedet.¹⁹⁰ Det opplyses at bydelene er i stadig tjenesteutvikling, og endrer og tilpasser tjenestene utfra innbyggernes behov. Ofte er tjenestene prosjektbaserte i utgangspunktet. En bydel forteller at midlertidige tjenester «kan være fint for å teste ut ting», fordi bydelene ofte ikke har egne midler til dette. For å få implementert gode prosjekter i ordinær tjeneste uttales det at:

¹⁸⁷ Vold 2002

¹⁸⁸ Tiltaksplan for nasjonal strategi 2020 og Helsedirektoratet 2017

¹⁸⁹ Ose m.fl. 2018

¹⁹⁰ Se kapitlene 1 og 5

*«Med god ledelse, som ser, er bevisste og står på kravene, blir
[prosjektet] værende permanent.»*

Bydelene forteller imidlertid at det ikke er alle som favnes av tjenestene. Utfordringen oppstår, ifølge en bydel, når personer har behov for flere og tverrfaglige tjenester. I disse tilfellene kan den helhetlige og sammensatte oppfølgingen være mangelfull. En bydel forteller at stadig flere personer som bosettes har omfattende hjelpebehov, fra det helt basale i bolig til behandling i spesialisthelsetjenesten. Fra et booppfølgerperspektiv kan erfaringene i slike tilfeller være som følgende:

«Vi får stadig nye personer som kanskje aldri har bodd alene før, som ikke er klar for å bo alene enda, om [de] noen gang blir klar for det. Og de er syke! Det behovet de har for oppfølging er ganske heftig og vår jobb er å sørge for at de kan bo i egen bolig. De har ikke kunnskap om verken det å forholde seg til naboer, til egen husholdning, matlaging, rengjøring, og ikke minst økonomi. Midt oppi dette skal de også forholde seg til sin psykiske helse og sitt rusmisbruk.»

«Vi har et FACT-team, men der er det visse inngangskriterier. Vi har et psykisk helseteam i bydelen, men de har ventelister. Vi booppfølgere har ingen inngangskriterier. Vi settes på dem som får kommunal bolig og da er det lurt å være raskt på for å unngå altfor «store» branner i etterkant.»

En annen utfordring som trekkes frem, er når en person ikke får tilgang til en tjeneste fordi han ikke har utfordringene tjenestestedet retter seg mot:

«Bydelen mangler booppfølging for de som faller utenfor rus og PU-tjenestene¹⁹¹. Dersom du ikke har en diagnose, men fungerer dårlig, får du ingen oppfølging. For rus og PU fungerer oppfølgingen veldig bra på grunn av de fleksible teamene, men mye er personavhengig og avhengig av ansattegruppene.»

En tredje bekymring er at tjenestene ofte tilbys på dagtid, mens behovene kan inntreffe kveld, natt eller helg. Tjenestene kan altså i utgangspunktet være riktige, men tilbys ikke nødvendigvis til alle som har behov, ei heller når de har behov. En av bydelene nevner også bekymring for en fjerde type utfordring: manglende tilbud til personer som får avslag på kommunal bolig grunnet lange ventelister, til tross for at de fyller vilkårene. Riktige tjenester fordrer at personer med behov for tjenestene får tilgang til tjenestene, noe som viser seg å være en utfordring for enkelte målgrupper.

9.4.3 Uklar ansvarsfordeling

For personer med behov for tverrfaglige tjenester kan det oppstå utfordringer knyttet til at «ingen tar hovedansvaret» eller at tjenestesteder vegrer seg for å ta på seg hovedansvaret, forteller en informant fra en bydel. Utfordringer knyttet til å være i etterkant fremfor føre var,

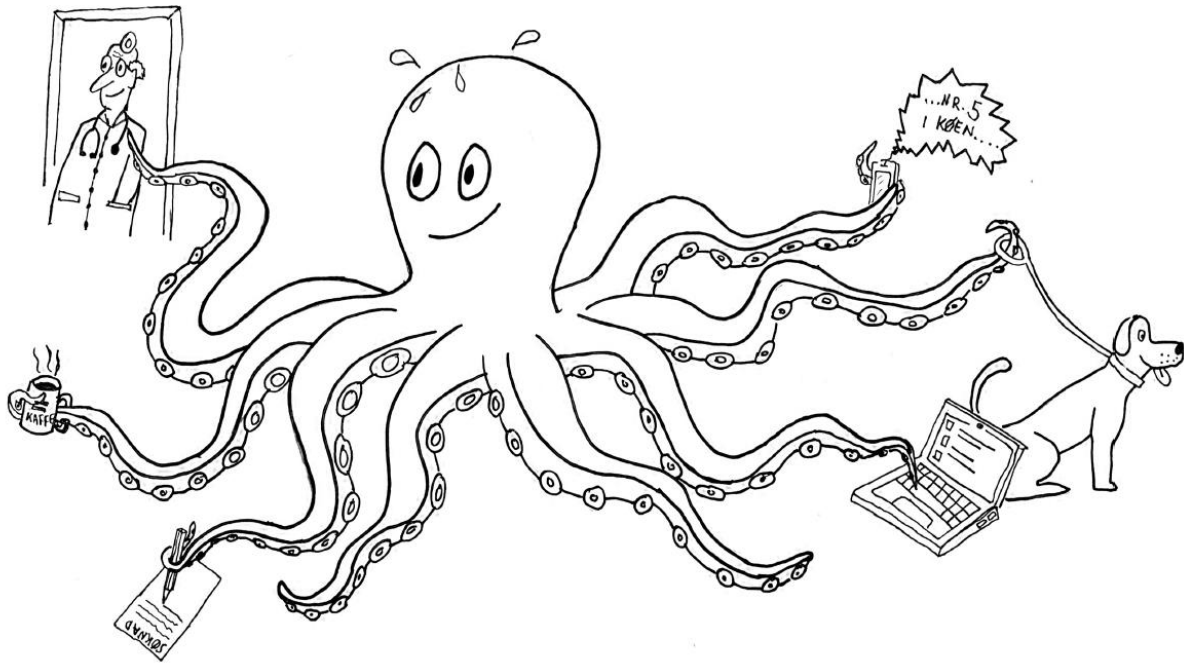
¹⁹¹ Tjenester for psykisk utviklingshemmede (PU)

er en kjent problemstilling i bydelene når det gjelder de mest vanskeligstilte. Bydel Gamle Oslo forteller at uklar organisering og ansvarsdeling har vært utfordrende momenter når det gjelder å gi tjenester til personer med store og sammensatte behov. For å sikre at personene får den bistanden de har behov for, har bydelen blant annet utarbeidet en boligsosial strategi for å få oversikt over bydelens arbeid og organisering.¹⁹² Boligfokus skal inn i alle tjenester, og tidligere prosjektbaserte tjenester er nå en del av de ordinære tjenestene. Noe av kjernen bydelenes utfordringer på det boligsosiale feltet, etter det vi erfarer fra bydelene, er at tjenestetilbudet er der, men at det ikke er god nok oversikt over de ulike tilbudene til å kunne trekke inn alle de riktige tilbudene når det er behov for tverrfaglige tjenester.

Tegningen under illustrerer hvordan ansatte innen ulike typer oppfølging av vanskeligstilte på boligmarkedet, opplever seg når de koordinerer et utall av ulike tjenester for dem de følger opp. Intervjuer med ansatte i bydelene viser at de erfarer at de strekker seg langt i oppfølgingen. Booppfølgere, bomiljøarbeidere, eller ansatte i lignende stillinger, yter ofte en rekke ulike tjenester, og forteller at det er utstrakt samarbeid med og koordinering ut til andre tjenester i og utenfor bydelen. I noen tilfeller blir oppfølger en slags koordinator, uten at det nødvendigvis ligger i arbeidsbeskrivelsen. Det fortelles at det er vesentlig for å få til et godt tjenestetilbud at personen har færrest mulig ansatte å forholde seg til. Tjenesteyter skal være blekkspruten med alle fangarmene, og ha oversikt over tjenestene og koordinere samarbeidet med aktuelle samarbeidsaktører. Det er et viktig prinsipp at oppfølgeren er blekkspruten, og ikke den vanskeligstilte. Dette er også en av grunnene til at Housing First-metodikken legger vekt på at oppfølgingsteamet skal besitte et bredt spekter av kompetanse og ferdigheter. I Housing First vil flest mulig av de viktigste tjenestene være i tett tilknytning til, og lett tilgjengelig for personen som mottar tjenestene.

¹⁹² Boligsosiale utfordringer og virkemiddelbruk i Bydel Gamle Oslo 2020

Figur 35: illustrasjon av en booppfølgers hverdag



Tegning av: Ronny Njærheim

9.4.4 Er tjenestene tverrfaglige og koordinerte?

Noen få vanskeligstilte på boligmarkedet har bruk for omfattende og samordnede tjenester. I antall er de ikke mange, men de utfordrer systemene og siloene våre. I følge Helse- og omsorgsdepartementet har de fleste i denne gruppa et tilbud, men «ikke i alle tilfeller et tilstrekkelig tilbud». ¹⁹³ Tilbakemeldingene fra våre informanter i dette prosjektet er at «det mangler kompetanse, ressurser og/eller gode nok tiltak til en del personer.» ¹⁹⁴ Bydelene forteller at de har godt utbygde tjenester innen de enkelte fagfelt, men at utfordringsbildet endrer seg når det er behov for flere og tverrfaglige tjenester, og det er uavklart hvilket tjenestested som skal stå for koordineringen rundt en person. Akkurat det samme peker Kirkens Bymisjon på. De skriver at «vi opplever at det er mange involverte i enkeltpersoners sak, og at det sjeldent er en koordinator». Under workshopen med bydelene var det en gjennomgående tilbakemelding at helhetlige og koordinerte tjenester innen boligsosialt arbeid på tvers i virksomhetene ikke fungerte. Flere bydeler svarte «Nei» rett ut, på spørsmålet. Samarbeid på tvers ble beskrevet som relasjonsavhengig. I følge Bolig for velferd skal «den offentlige innsatsen ... være helhetlig og effektiv overfor vanskeligstilte på boligmarkedet.» ¹⁹⁵ Under workshopen uttalte en av aktørene at:

¹⁹³ Huus m.fl. 2008, s. 14

¹⁹⁴ Sosial- og helsedirektoratet 2008:14

¹⁹⁵ Bolig for velferd, nasjonal strategi boligsosialt arbeid 2014–2020, mål 3:10

«Det største problemet er at Oslos tjenester ikke er koordinerte og helhetlige.»

Forskning viser at samhandling om faglige og organisatoriske tiltak ved behandling av mennesker med blant annet alvorlig depresjon og angstlidelse har en positiv effekt.¹⁹⁶ Dette er gjeldende også for andre målgrupper, noe rett til individuell plan for personer med behov for omfattende og langvarige tjenester viser. Sosial- og helsedirektoratet (2008) skriver at for målgruppen med alvorlige psykiske lidelser og behov for særlig tilrettelagte tilbud er «spesielt sårbar for mangel på kontinuitet og samhandling i tjenestene.» (ilbid:25) En utfordring er at de ulike tjenestestedene i Oslo kommune ikke nødvendigvis kjenner til hverandre. Kunnskap om hvem som gjør hva i bydel eller sentralt i kommunen er avgjørende for å kunne tilby riktige tjenester. Sitat fra en bydel på workshopen:

«Ansatte i NAV vet heller ikke hva som skjer innad i NAV. [Det er] for stort. Det er ingen koordinerende rolle som har oversikt. Det er veldig frustrerende.»

Bydelene er organisert med tjenestesteder for utøvelse overfor en gitt målgruppe eller gitte utfordringer. Tilbakemeldinger fra bydelene er at konkrete behov som kan utløse rett eller mulighet til bistand etter tidsbestemte vedtak, blir fulgt opp fra tjenestestedene som har ansvar for å gi disse tjenestene. Tjenester som er lovregulerte skal bydelene ha tilbud til. Men idet tjenester er lovregulerte kan dette samtidig innebære en spesifisering av tjenestene, som kan gjøre det mulig å avslå dersom et behov ligger utenfor området som vises til i lovteksten. Brukerorganisasjoner påpeker at det lovpålagte arbeidet prioriteres, mens andre boligsosiale tjenester, eksempelvis bomiljøarbeid avhenger av bydelenes økonomi og prioriteringer.

9.4.5 Har vi tilstrekkelig brukermedvirkning?

Oslo kommune har en tydelig profil om brukermedvirkning. På nettsidene står det:

«Likeverdige tjenester tar hensyn til at mennesker er forskjellige og møter mangfoldet i befolkningen med respekt. For kommunens ansatte betyr dette at vi må kjenne brukerne våre og vite hvordan de opplever å bruke våre tjenester.»

Brukeres behov, erfaringer og synspunkter skal ha betydning i utforming og levering av tjenestene. Og for å få vite noe om behov, erfaringer og synspunkter, må vi være nysgjerrige og stille de riktige spørsmålene.»¹⁹⁷

Innen helsevesenet er det en lovfestet rett til brukermedvirkning. Den samme lovreguleringen finnes ikke innen sosialtjenesteloven, som flere av tjenestene innen boligsosialt arbeid virker

¹⁹⁶ Kunnskapssenteret 2008

¹⁹⁷ <https://www.oslo.kommune.no/oxlo/likeverdige-tjenester/brukermedvirkning/#gref>

innunder. I en innføringsbok om brukermedvirkning innen sosialt arbeid skisseres følgende tre anbefalte momenter i møte med personer: Å utvise forståelse, samhandling og beslutning.¹⁹⁸ Det er langt mellom den lovfestede rettigheten til pasienter i helsevesenet og Oslo kommunes forventning om at tjenestene skal vite mest mulig om innbyggerne de gir tjenester til. Men selv om noe ikke er lovregulert betyr ikke det at det ikke kan gjennomføres. Vi skal i det følgende se nærmere på hvordan bydelene erfarer at brukermedvirkning fungerer i praksisfeltet.

Vi spurte bydelene om de har fokus på å sette personer i sentrum gjennom brukermedvirkning og fikk sprikende svar. De som svarte nei, nevnte blant annet at dette gjelder i forbindelse med boligtildeling, der personer får tilbud om bolig uten å ha valgt boligen selv. I noen bydeler kan personer si nei en, unntaksvis to ganger, før de mister plassen i køen for kommunal bolig, mens de fleste bydeler gir kun ett boligalternativ. Takker personen nei til boligen, står de uten kommunalt boligtilbud. En annen bydel nevner at det kan være utfordrende når bydelen ikke kommer i posisjon til å gi bistand, noe som vanskeliggjør brukermedvirkning. En tredje bydel forteller at saksbehandlere innen enkelte felt kan ha stor arbeidsmengde uten brukerkontakt. Her kan saken ende i sentrum, framfor brukeren, noe som fjerner saksbehandleren fra personen. «De trenger mer tid per person», ble det sagt. Erfaringer fra en fjerde bydel er at det kan være misforhold mellom hva en person ønsker og hva bydel mener vedkommende har behov for. Bydelen forteller at det kan være vanskelig å få til brukermedvirkning når en person har problemer med å beholde boligen, samtidig som han ikke deltar på avtalte møter eller åpner døren når de ringer på. Bydelen hevdet at «brukerne som bosettes er tyngre brukere», og at det er stadig vanskeligere å oppnå kontakt, kontra tidligere. I slike tilfeller kan det stilles spørsmål ved om avgjørelser tas på vegne av personen heller enn at personen selv har en stemme inn.

I bydeler som svarte at de setter brukerne i sentrum, ble samtidig virkemidlene eller arenaene nevnt, eksempelvis ved boligsosiale tjenester og gjennom brukerpanel og tillitsbaserte tjenester. En annen bydel fortalte at de har brukermedvirkning i forbindelse med selvhjelp, digitale plattformer og i kartlegginger. Særlig kartlegginger som gjøres sammen med personene, nevnes som vesentlig for å få til brukermedvirkning. Gjennom kartleggingssamtaler kan tjenesteyter finne ut av ønsker, behov og ressurser hos personen, og de kan sammen legge opp til innhold i tjenestene så langt det er mulig. Ansatte som jobber tett på personer, oppgir at brukermedvirkning er en viktig del av samarbeidet, men at det ikke er alle områder det er mulig eller hensiktsmessig å ha brukermedvirkning. Det kan eksempelvis være i tilfeller der den ansatte ser at vurderingene til personene kan være helseskadelige, og beslutninger om å bestemme på vegne av personen vil være en vurdering mellom: a) det er omsorg å la personen få bestemme i eget liv/hjem, og b) det er omsorg å gi tjenester på tvers av personens ønske for å unngå at personen bor under uverdige forhold.¹⁹⁹

¹⁹⁸ Chudasama 2017

¹⁹⁹ Ved boligtildeling er det begrensede antall boliger tilgjengelig, og det er unntaksvis, gjerne i forbindelse med prosjekter, at personer har fått noe mer innvirkning på valg av bolig. Ved helseutfordringer eller boliger som anses helseskadelig eller brannfarlig, kan avgjørelser tas uten at personen selv får velge.

Booppfølgertjenestene og bomiljøarbeidere jobber med personen i sentrum. Tjenestene gis som individuelt tilpassede tjenester, der samarbeid mellom person og oppfølger er avgjørende for å få til gode tjenester. Samtidig erfarer noen bydeler at også booppfølgere har mange personer de følger opp, og at de ikke alltid har tid til å yte de tjenestene som de selv mener fungerer best. Et eksempel er utfordring med å få tid til hjemmebesøk i bydeler med store avstander. Reisen mellom kontor og ulike adresser kan ta mye tid. En informant forteller at de på grunn av tidspress gjennomfører færre hjemmebesøk enn de ser behov for.

9.5 Oppsummering

I dette kapitlet har vi gått gjennom hvordan Oslo kommune løser utfordringene på det boligsosiale feltet både på det strategiske og operative nivået. I første del av kapitlet har vi sett på hvordan boligsosialt arbeid er organisert i kommunen. For å løfte diskusjonen har vi tatt inn vurderinger fra aktører i og utenfor Oslo kommune. Aktørene har gitt tilbakemeldinger på hvordan de erfarer at planlegging, samarbeid og utførelse rundt det boligsosiale feltet fungerer i kommunen. Vi har sett at nasjonale og kommunale føringer svært ofte fokuserer på strategier gjennom organisering og planlegging. Til tross for at samhandling og nedbryting av siloer har gått igjen i strategiske planer de siste 20 årene, er det nettopp manglende samhandling, koordinering og kunnskap om hverandres tjenester, som går igjen i tilbakemeldingene vi har fått. Vi erfarer at overordnede, gjennomgripende og forpliktende planer bør være på plass for å få til helhetlig arbeid på det boligsosiale feltet. Tydelige signaler og klare rollefordelinger, nevnes også. Det hevdes at den bredere boligpolitikken har vært neglisjert, og at virkemidlene blir for individrettede og snevre når de skal virke for alle vanskeligstilte på boligmarkedet.

Å jobbe med oppståtte utfordringer fremfor forebyggende, spiller inn også i tilbakemeldingene fra bydelene, når vi i del to av kapitlet ser på om vi har de riktige tjenestene innen boligsosialt arbeid. Generelt erfarer bydelene at vi har gode tjenester til personer i kommunen, men at det boligsosiale feltet er så komplekst at det ofte krever samarbeid på tvers av tjenestesteder internt og på tvers av virksomhetene, i tillegg til samarbeid mellom kommune og stat. Det er en utfordring at boligsosialt arbeid er lite lovregulert og at tjenestene virker innunder flere lovtekster. Når tjenestene ikke nødvendigvis skal løse enkeltsaker, men oppgavene kan være uklare og sammensatte med behov fra flere tjenestesteder, erfarer bydelene at det ofte er manglende rolleavklaring og koordinerende tjenester. Når det kommer til brukermedvirkning er dette et felt med økt fokus de senere årene. Bydelene benytter stadig flere erfaringskonsulenter og jobber med områder der det er mulig å få til brukermedvirkning. Likevel er det fortsatt potensiale i å ta innbyggerstemmen enda mer inn i planlegging av tjenester når det gjelder boligsosialt arbeid. Det kan synes som jo mer kompleks en sak er, desto mer utfordrende å tenke at brukermedvirkning er mulig eller hensiktsmessig.

10 Avsluttende refleksjoner

Innledningsvis er det boligsosiale feltet beskrevet som et vagt felt som kan være utfordrende å definere og avgrense. En av grunnene til dette er at boligsosiale utfordringer, er komplekse og mangler enkle løsninger. Vanskeligstilte på boligmarkedet er en heterogen gruppe, og den er heller ikke stabil over tid (von Simpson og Umblijs 2019). Det boligsosiale feltet har videre tilgrensende og til dels overlappende nedslagsfelt med andre velferdsområder slik som helse, arbeid og utdanning og oppvekst. For å favne hele feltet og de ulike typer boligsosialt arbeid, har vi valgt en vid definisjonen av boligsosialt arbeid. Definisjonen inneholder et strategisk og operativt nivå. Disse nivåene er forsøkt gjenspeilet i de ulike temaene i denne rapporten. Der det er hensiktsmessig har vi pekt på om utfordringer og arbeidsmetoder er på et strategisk eller operativt nivå.

I dette siste og avsluttende kapitlet trekker vi sammen trådene fra rapporten og løfter blikket. Vi argumenterer for at den strategiske delen av boligsosialt arbeid bør få økt fokus. Gjennom tiltak i den generelle boligpolitikken og en bred satsning på boligpolitikk med en mer sosial profil, kan det gjøres grep som vil bedre situasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet i Oslo. Vi argumenterer også for at Oslo kommune er i en særegen posisjon i Norge på grunn av de høye boligprisene og den høye andelen vanskeligstilte på boligmarkedet. Gjennom boligpolitikken og boligsosialt arbeid er det mulig å redusere ulikhet og bedre oppvektsvilkårene for barn og unge, noe som også er mål i byrådsplattformen. Fra nasjonalt hold vil det være fruktbart å følge Oslo i dette arbeidet, da de boligsosiale utfordringer vi ser her på sikt kan oppstå i andre pressområder også.

10.1 Oslospesifikke utfordringer

I boligsosiale sammenhenger liker Oslo kommune å tenke på seg selv som en annerledesby. Dette kunnskapsgrunnlaget viser at det er med god grunn. I kapittel fem gikk vi i gjennom ulike definisjoner av vanskeligstilte på boligmarkedet. Her viste vi også at Oslo har en nær dobbelt så høy andel vanskeligstilte på boligmarkedet som landet som helhet. Seks prosent av Oslos befolkning regnes som vanskeligstilte på boligmarkedet. I rene tall er det om lag 15 000 vanskeligstilte husholdninger i 2020, mens tall for hele landet (inkludert Oslo) er 67 000 vanskeligstilte husholdninger. Det er nærliggende å forklare det høye antallet vanskeligstilte på boligmarkedet i Oslo med høye boligpriser og press i boligmarkedet. I forbindelse med arbeidet til NOU: 2011 ble det imidlertid gjort en grundig gjennomgang av tall på vanskeligstilte, og der konkluderte man med at press i boligmarkedet er ikke den eneste forklaringen på den høye andelen vanskeligstilte på boligmarkedet i Oslo kommune. Hvis det hadde vært tilfellet ville andel vanskeligstilte på boligmarkedet vært høyere i de andre storbyene også. Brattbakk m.fl. (2017: 63) trekker frem to forhold som kan forklare dette. For det første har Oslo en høyere andel aleneboende enn andre, og for det andre har Oslo en høyere andel innbyggere med landbakgrunn fra Øst-Europa, Asia, Afrika og Latin-Amerika.

Enkelt sagt kan man si at i Oslo bor både de rikeste og de fattigste. Innad i Oslo er det til dels store motsetninger knyttet til inntekt og sosioøkonomiske faktorer, og forskjellene er økende.

Økonomiske forskjeller får store utslag i boligforhold. I øverste inntektskvartil i Oslo eier 89 prosent av husstandene bolig, mens andelen boligeiere er 40 prosent blant husstander i nederste inntektskvartil. Når vi ser på de som leier er det omvendt. Henholdsvis 11 og 61 prosent i laveste og høyeste inntektskvartil er leietakere. Hvordan folk bor henger altså tett sammen med inntekt. Ulikhet mellom grupper har imidlertid også en geografisk dimensjon, og det er store forskjeller mellom bydelene. Oslo kommune har i snitt en høy andel vanskeligstilte på boligmarkedet, men når vi bryter tallene ned på bydeler og delbydeler er det tydelig at Oslo er en by med store geografiske ulikheter. Tre bydeler, Vestre Aker, Ullern og Nordstrand ligger under landsgjennomsnittet for både vanskeligstilte husholdninger og personer. I den andre enden av skalaen finner vi Groruddalsbydelene og Bydel Gamle Oslo som skiller seg ut med høye andeler vanskeligstilte på boligmarkedet. Bydel Stovner toppe statistikken for vanskeligstilte personer. I denne bydelen er 11 prosent av innbyggerne, altså mer enn hver tiende innbygger, vanskeligstilt på boligmarkedet. Det er viktig å merke seg at disse tallene bygger på SSB sin definisjon av vanskeligstilte på boligmarkedet, en definisjon som ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til høye leiepriser i pressområder, og det er rimelig å anta at antall vanskeligstilte vil være høyere om man bruker en definisjon som tar inn leieprisene.

Delbydeler er den minste geografiske enheten vi har statistikk på. Ved å bryte opp tall på vanskeligstilte på delbydeler tegner det seg et bilde av Oslo som en by med noen få områder med høye konsentrasjoner av vanskeligstilte på boligmarkedet. Figur 18 i kapittel fem viser andel vanskeligstilte fordelt på delbydeler. Figuren viser tydelig at det i noen delbydeler i Oslo skiller seg ut, i begge ender av skalaen. Delbydel Fossum er den delbydelen med høyest andel vanskeligstilte på boligmarkedet. Her er mer enn 18 prosent, nær en av fem, vanskeligstilt på boligmarkedet. På den andre enden av skalaen finner vi delbydeler som har en andel vanskeligstilte på boligmarkedet som er nær null.

Gjennom flere studier har det vært slått fast at det i Oslo kommune er en høy andel barn som bor i husholdninger som defineres som vanskeligstilte på boligmarkedet. I kapittel fem viste vi at 11 prosent av alle barn under 19 år i Oslo bor i en husholdning som er vanskeligstilt på boligmarkedet. Sagt på en annen måte: Om man regner med at det går om lag 20 barn i en skoleklasse, betyr det at to elever i hver klasse tilhører en husholdning som er vanskeligstilt på boligmarkedet. Og da har man ikke telt med de som har utfordringer av kvalitativ karakter slik som dårlig standard på boligen, vanskelige utleiere eller dårlige bomiljø.

Som med vanskeligstilte generelt, er barn i vanskeligstilte husholdninger også svært ulikt fordelt mellom bydeler og delbydeler. Figur 19 i kapittel fem viser at det i noen delbydeler er opp mot 30-40 prosent av barna i delbydelen som tilhører en husholdning som faller inn under definisjonen vanskeligstilt på boligmarkedet. Om vi skal bruke klasseeksempelet igjen, så vil det i noen klasser være opp mot åtte, og i en delbydel mer enn åtte elever i hver klasse som er vanskeligstilt på boligmarkedet.

Opphopningen av utfordringer på små geografiske områder gir også utslag på bomiljøene i områdene. Det gjelder spesielt i områder med tett samlokalisering av mange kommunale boliger,

men i noen områder gir kombinasjonen av lave boligpriser og høy grad av utleie også store bomiljøutfordringer i privat sameier. For kommunale boliger er kombinasjonen av foreldet boligmasse, sterk behovsprøving og et ønske om gjennomstrømning utfordrende for bomiljøene. Forskning har vist at nærmiljøet kan ha stor innvirkning på barn og unges livssjanser. Brattbakk og Wessel (2013) viser for eksempel i sin studie av Oslo at det er en sammenheng mellom unges utdanningsnivå og nabolaget de er vokst opp i. For noen barn og unge kan det bety at de i tillegg til å være en del av en husholdning som av ulike grunner er vanskeligstilt på boligmarkedet, også har hele eller deler av oppveksten sin i bomiljøer med utfordringer.

10.2 Summen av utfordringer

I arbeidet med et kunnskapsgrunnlag som dette har vi lett for å dele inn i temaer og utfordringer, og beskrive disse hver for seg. Det gir mening fordi det ellers ville vært for komplekst og sammensatt å skrive, og ikke minst å lese. Men for de som opplever å være vanskeligstilte på boligmarkedet er ikke problemene delt inn etter strategiske og operative linjer. For dem er det likegyldig om det er nasjonal eller kommunal boligpolitikk som bidrar til å opprettholde deres posisjon på boligmarkedet. For vanskeligstilte på boligmarkedet i dag, er det lite nyttig å vite at boligpolitikken har vært annerledes før, og at dagens politikk er basert på en rekke beslutninger tatt opp i gjennom tidene. For dem det gjelder er problemene her og nå. Avslutningsvis vil vi forsøksvis gi en kort beskrivelse av hva alle delene av boligsosiale utfordringer kan bety for vanskeligstilte på boligmarkedet.

10.2.1 Å velge fra nederste hylle

Eierhyllen

Boligprisene i Oslo er høye og de er økende. Eierlinja har vært en villet politikk i mange år. Det er også ønskelig at flere vanskeligstilte på boligmarkedet blir boligeiere. Det gir mening fordi boligeie i Norge er sterkt subsidiert sammenlignet med boligleie. For å få til at flere vanskeligstilte skal bli boligeiere har man startlån. Startlånet forvaltes av bydelene, og det er de som bestemmer hvem som skal få og ikke få. Fordi bydelene er forskjellige og også har ulik faglig kompetanse er det forskjeller i saksbehandlingen, noe Kommunerevisjonen også påpeker. En husstand kan få lån i en bydel, men avslag i en annen. Det kan sågar være forskjell mellom saksbehandlere i en og samme bydel. Når en husstand har fått innvilget startlån starter boligjakten. Balansegangen er hårfin mellom å gi lån til husstander med lav inntekt og å gi nok lån til at de kan kjøpe en varig bolig. Intervjuer med startlånsmottakere viser at mange flytter til områder i prissegmenter som de ikke i utgangspunktet ønsker å bo i.²⁰⁰ I tillegg til at mange må flytte til områder de ikke selv har ønsket, og med det kanskje måtte flytte barn ut av kjente omgivelser, så vet vi at boligene de kan kjøpe ofte er noen av de billigste på markedet. Når en sykepleier kan kjøpe 1,3 prosent av boligene i Oslo, hadde det vært interessant å se på hvor mange av boligene i Oslo en enslig startlånssøker kan kjøpe.

²⁰⁰ Pågående prosjekt i Velferdsetaten; Brattbakk m.fl. upublisert.

Leiehyllen

Det er mange innvendinger mot å strekke eierlinja langt nedover i inntektsklassene. Når det likevel gjøres må det sees i lys av alternativene vanskeligstilte på boligmarkedet står overfor. Leiemarkedet i Norge har vært beskrevet som fleksibelt og flyktig. I Oslo er opp mot halvparten av utleiery private småskalautleiery som leier ut en del av egen bolig eller en ekstra bolig. Utfordringene med private utleiery sammenlignet med profesjonelle, er at de har en sterkere risikovurdering når de velger hvem som skal bo der sammenlignet med profesjonelle utleiery som har flere boliger og systemer for å håndtere avvik. Utfordringer knyttet til det private leiemarkedet er godt beskrevet av Grødem og Sandbæk (2013). I denne studien beskrives hvordan store barnefamilier med annen etnisk bakgrunn opplever diskriminering på leiemarkedet. De opplever å bli avvist når de søker om bolig og når de først får bolig er de ofte dyre og dårlige. Flere familier opplever også at kontrakten sies opp midt i leieperioden. Larsen og Sommervoll (2011) finner at vanskeligstilte på boligmarkedet oftere opplever prisdiskriminering, noe som kan ha sammenheng med at utleiery legger et risikopåslag på leieprisen. For en del vanskeligstilte vil boutgiftene til leiebolig antakeligvis være den samme eller høyere enn om de eide. Men på grunn av manglende egenkapital og/eller mangel på en stabil inntekt, kommer de ikke inn på eiermarkedet.

Det store innslaget av småskalautleiery gjør at det private leiemarkedet fremstår som fragmentert og lite transparent. Det igjen fører til at det er vanskelig for myndighetene å håndheve lover og regler samt informere utleiery og leietakere om rettigheter og plikter (Sandlie m.fl. 2013). Like fullt anses det private leiemarkedet som et godt alternativ til kommunale boliger for de som ikke kvalifiserer til kommunal bolig eller som bor i kommunal bolig og ikke får fornyet kontrakt.

Den kommunale hyllen

For noen vanskeligstilte på boligmarkedet er det private leiemarkedet ikke et alternativ. Det kan være fordi de ikke kommer inn eller fordi de ikke klarer å nyttiggjøre seg av det. For dem finnes det kommunale boliger. Kommunal bolig er et midlertidig tilbud som gis i den bydelen man tilhører. Den som søker om kommunal bolig - og får innvilget søknaden - kan ikke selv velge bolig. I de fleste bydeler får husstanden tilbud om en bolig, og dersom de takker nei skal det være tungtveiende grunner for å få tilbud om en annen. Bomiljøene i kommunale boliger bærer preg av at det er et midlertidig tilbud til mange forskjellige typer vanskeligstilte. Men selv om tilbudet skal være midlertidig, er det rimelig å anta at det er flere barn som har hele sin oppvekst i kommunale boliger.

Oppsummert kan man si at vanskeligstilte på boligmarkedet, enten de eier, leier privat eller kommunalt, velger på den nederste hylle. De har få om noen valgmuligheter, og ofte betaler de dyrt for dårlige boliger. Der bolig for mange er et yndet investeringsobjekt som brukes for å spille en sosial posisjon i samfunnet, kan boligen for mange vanskeligstilte på boligmarkedet fremstå som et mer eller mindre dårlig kompromiss. Ulikhetene i inntekt og sosioøkonomisk status reflekteres i boligsituasjonen. Og i Norge der det generelt brukes mye tid og ressurser på boligrelaterte formål, medfører forskjeller i boligsituasjonen et ytterligere sosialt skille.

Den totale belastningen

I Norge og Oslo har vi ordninger som skal hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet. Målet er at de aller fleste skal klare seg selv, og virkemidlene er innrettet for at flest mulig skal bli selvhjulpne. Den sterke behovsprøvingen som alle virkemidlene er underlagt kan imidlertid medføre økt totalbelastning for husstander som er i en sårbar posisjon. Behovsprøving av offentlige goder er åpenbart smart når målet er at man ikke skal bruke for mye offentlige midler, men det betyr også at det er satt en grense der noen faller innenfor og andre utenfor. Grensen må settes et sted, noe som kan virke urettferdig for den som akkurat ikke får. Behovsprøving betyr også krav om dokumentasjon. I noen tilfeller mye dokumentasjon.

Behovsprøving av boligsosiale virkemidler medfører en rekke dilemmaer. Et innvilget startlån kan på en side være gledelig, og på den andre siden medføre flytting til et annet sted i byen, som kan være krevende for sårbare husstander. Bostøtten som et månedlig bidrag til de som har minst, er utregnet etter kompliserte faktorer som gjør at den kan svinge. En midlertidig endring i inntekt kan føre til reduksjon i bostøtten, og for en husstand som lever på marginene merkes det. For de som virkelig har det vanskelig økonomisk finnes økonomisk sosialhjelp til boligformål. Dette er en av de mest behovsprøvde ordningene vi har, og krever kontinuerlig dokumentasjon av behov. Den er ment som en nødløsning, men like fullt er det husstander som er avhengig av den i lengre perioder. De som har hjemmet sitt i en kommunal bolig vil hvert tredje- eller femte år være gjenstand for behovsprøving. Trenger du ditt hjem, eller er det noen andre som trenger det mer?

Hver for seg er ordningene målrettet for de som er vanskeligstilte på boligmarkedet. Systemet er skrudd sammen slik at de fleste som trenger hjelp får det. Men hjelpen er akkurat nok. Den sterke behovsprøvingen gjør at det kan være utfordrende å komme ut av en vanskelig situasjon. Det argumenteres ofte for at bolig er en grunnleggende velferdspilar, og at bolig må være på plass for at andre utfordringer i livet skal løse seg. Vi mener imidlertid at det er viktig å stille spørsmål ved om den sterke behovsprøvingen innenfor boligsosialt arbeid gjør det vanskeligere å jobbe på andre arenaer i livet parallelt med å opprettholde en god boligsituasjon. Det er tydelig at for en del vanskeligstilte på boligmarkedet er utfordringer knyttet til bolig og økonomi en stor og hindrende belastning i hverdagen²⁰¹.

10.3 En bred boligpolitikk vil også hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet

Boligsosialt arbeid på sitt beste hjelper mennesker der de er og har et forebyggende perspektiv som sørger for at færrest mulig blir vanskeligstilte på boligmarkedet. Siden nittitallet da den boligsosiale politikken dreide seg til å omfatte selektive ordninger for noen få vanskeligstilte grupper, har boligsosialt arbeid blitt en egen retning innenfor den ordinære boligpolitikken. Den operative delen av boligsosialt arbeid har fått mye fokus, og utvikling på feltet har i all hovedsak dreid seg om å skru på eksisterende virkemidler. Det er også i innretningen av enkeltvirkemidler det avsettes penger fra nasjonalt hold. Ikke sjeldent kan det høres at en satsning på det

²⁰¹ Funn fra Velferdsetatens prosjekt om overgangen fra kommunal til privat bolig.

boligsosiale feltet er på gang, og at det er satt av så og så mange milliarder til startlån og bostøtte. En større satsning på overordnede føringer eller innsats for å endre noen av markedspremissene i boligmarkedet, er imidlertid fraværende. Den nye nasjonale strategien for sosial boligpolitikk er et godt eksempel. Strategien har gode intensjoner og fornuftige målsettinger, men som Sørvoll og Hansen (2021) stiller vi også spørsmål ved om den har de riktige virkemidlene og den økonomiske muskelkraften for å nå målene.

Mye av kritikken mot den boligsosiale politikken de siste ti årene har vært rettet mot at man lar den generelle boligpolitikken ligge helt urørt, og så heller fokuserer på noen få selektive virkemidler (Sørvoll 2021b). En god illustrasjon på hvordan dette kan gjøres annerledes får vi når vi ser på den nye boligsosiale innsatsen i Danmark.

I Danmark har regjeringen lansert to nye boligsosiale strategier, en mot hjemløshet og en for byer med plass til alle. I hjemløshetsstrategien setter de av 100 millioner DKK til å redusere husleien i 1200 boliger, mens de i bystrategien setter av 10 milliarder DKK til 22 000 almene boliger med lav husleie. Målsetningen til den danske regjeringen er å skape mer blandede byer med plass til alle. De danske boligsosiale virkemidlene er ment å motvirke forskjeller og segregering internt i byen og de retter seg mot tilbudssiden i boligmarkedet med klare ambisjoner om hvor de almene boligene skal ligge.

Som beskrevet i kapittel to, har man i Norge hatt en tendens til å stimulere etterspørselssiden når man skal jobbe boligsosialt. Dette kan også ha gode effekter på tilbudssiden på sikt. Men man kan også velge å gjøre mer som i Danmark, og gå inn med direkte støtte til tilbudssiden og bidra til et bredere boligtilbud som også inkluderer vanskeligstilte på boligmarkedet.

10.3.1 En annerledesby å lære av

Oslo er med god margin den største byen i Norge. Med storbystatusen følger det storbyproblemer, og som vi viste i historiekapitlet har Oslo ved flere anledninger vært i forkant når det gjelder boligsosiale utfordringer. I nyere tid har Oslo kommune gått i front for en tredje boligsektor. I skrivende stund opprettes Oslobolig, som er et samarbeid mellom Oslo kommune og en rekke private aktører. Sammen skal de tilby alternative kjøpsmodeller slik at flere grupper kommer inn på boligmarkedet. Om Oslobolig og tredje boligsektor er svaret på utfordringene på boligmarkedet i Oslo kommune, vet vi ikke. Men vi kan konstatere at Oslo kommune innenfor de fastlåste nasjonale rammene for boligpolitikken, søker å løse utfordringer som gjør seg gjeldende i et svært presset boligmarked. Om det til slutt vil hjelpe også de som defineres som vanskeligstilte på boligmarkedet gjenstår å se.

Litteraturliste

Aarland, K. & C. Reid (2018), «Homeownership and residential stability: does tenure really make a difference? *International journal of housing policy* (19). 165-191.

Astrup, K.C., L. Monkerud og K. Aarland (2019), «Kommunenes startlånspraksis – analyser av praksisinnretning og tildelingsprofil basert på Startlånsundersøkelsen»
<https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/20.500.12199/1296>

Barlindhaug (2017), Boligmarked og flytting – betydning for segregasjon. I Ljunggren, J. (Red.), *Oslo – ulikhetenes by*. Oslo: Cappelen Damm.

Bergkvist, J. og U. Hovdhaugen (2016), Et spørsmål for kommunen: Oslo kommunes boligpolitikk i hundre år. *Tobias*, 2016: 4-17.

Brattbakk, I. og T. Wessel (2017), Nabolagets effekt: Hva er problematisk med geografisk ulikhet. I Ljunggren, J. (Red.), *Oslo – ulikhetenes by*. Oslo: Cappelen Damm.

Brattbakk, I., Andersen, B., Hagen, A. L., Ruud, M. E., Ander, H. E., Breistrand H., Skajaa, J. & Dalseide A. M., (2017), *På sporet av det nye Grønland i Bydel Gamle Oslo*, AFI Rapport 04:2017, Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet

Brattbakk, I., Hagen, A. L., Rosten, M. G., Sæter, O., Osuldsen, J., Andersen, B., Thorstensen, E. & Bratseth, K. (2015), *Hva nå, Tøyen? Sosiokulturell stedsanalyse av Tøyen i Bydel Gamle Oslo*, AFI Rapport 8:2015, Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet

Brattbakk, I. og T. Wessel (2013), Long-term Neighbourhood Effects on Education, Income and Employment among Adolescents in Oslo. *Urban Studies*, 50(2), 391-406

Brodnick, Rob og Stan Gryskiewicz (2018), «*Innovations in Strategy Crafting*», kap 13, Lulu Publishing Services

Difi (2014), https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Rapporter/Rapporter-Difi/mot-alle-odds.-veier-til-samordning-i-norsk-forvaltning-difi-rapport-2014-7_0.pdf

Dyb, E. og H. Zeiner (2021), *Bostedsløse i Norge 2020 – en kartlegging*. NIBR-rapport 2021:10. Oslo: OsloMet/NIBR

Dyb E. (2019), *Færre bostedsløse – hva er forklaringen?* NIBR-rapport 2019:9. Oslo: OsloMet/NIBR

Dyb E. og K. Johannessen (2009), *Bostedsløse i Norge 2008 – en kartlegging*. NIBR-rapport 2009:17. Oslo: NIBR

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

Dyb, E. (2005), *Prosjekt bostedsløse. Evaluering av et fireårig prosjekt*. Oslo: Byggforsk

Fjelltoft, A. og H. Ezat (2019), «Dagens bostøttlemottakere»
<https://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/Komp/Dagens%20bostottlemottakere.pdf>

Forbrukerrådet (2021), «Å leie bolig» <https://fil.forbrukerradet.no/wp-content/uploads/2021/03/a-leie-bolig-i-norge-1.pdf>

Galster, G. & L.M Turner (2019), Status Aversion, Attraction and Discrepancy as Drivers of Neighborhood Selection. *City & Community* 18(3) 937-964

Gitmark H. (2020) *Det norske hjem. Fra velferdsgode til spekulasjonsobjekt*. Res Publica forlag, ISBN:9788282262026

Grødem, A. S. (2014), *Innovasjon og styring i boligsosialt arbeid*. Rapport 2014:16. Oslo: ISF

Grønningsæter, A.B. og R.A. Nielsen (2011), *Bolig, helse og sosial ulikhet*. Rapport 03/2011. Oslo: Helsedirektoratet

Hamel, G. (2006), The why, what and how of management innovation, *Harvard Business review* 84(2) 72-84

Hansen, I. L. S. og A Solstad (2021), Perspektiver på boligsosial politikk og boligsosialt arbeid. I Solstad, A. (Red.), *Boligsosialt arbeid*, Universitetsforlaget, ISBN: 9788215041490

Hansen, I.L.S. og A.S. Grødem (2012), *Samlokaliserte boliger og store bofellesskap. Perspektiver og erfaringer i kommunene*. Fafo-rapport 2012:48. Oslo: Fafo

Hansen, T. og J. Guttu (2000), *Oslo kommunes boligpolitikk 1960-1989. Fra storskalabygging til frislepp*. Norges byggforskningsinstitutt og Norsk institutt for by- og regionplanlegging

Hermannsdottir (2002), «Man er ikke hjemme der man har sin bolig, men der man blir forstått» - *Hvordan bostedsløse innlemmes på hospits*. Hovedfagsavhandling i kriminologi. Universitetet i Oslo

Holm, A. og S. Søholt (2005), *Bolig, bomiljøsatsning og levekår. Evaluering – Handlingsprogrammet Oslo indre øst*. Prosjektrapport 2005:388. Oslo:Byggforsk

Holmøy, A. (2018), *Bruk av kommunale boliger*. Rapport 2018:15. Oslo: Statistisk sentralbyrå

Holm, A., T. Myrvold og M. E. Ruud (2018), *Beretning om Oslo kommune for årene 1987-2011* (1 utgave.) Oslo: Kommuneforlaget

Huus, G., B. Storm-Olsen og Å. Herheim, «*Mennesker med alvorlige psykiske lidelser og behov for særlig tilrettelagte tilbud – Vurdering av omfang og behov, samt forslag til tiltak*», Helsedirektoratet IS-1554, 2008

Hyggen, C., I. Brattbakk og E. Borgeraas (2018), *Muligheter og hindringer for barn i lavinntektsfamilier. En kunnskapsoppsummering*, NOVA Rapport 11/2018, Oslo Metropolitan University - OsloMet: NOVA

Johannessen, K., L. Flatabø, Ø. Sellevold og A. B. Borgersen (2017), *Startlånets utjevningmuligheter*. Oslo: Velferdsetaten.
https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13306868-1544608018/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20foretak%20og%20ombud/Velferdsetaten/201217_Rapport_Startl%C3%A5nets%20utjevningmuligheter.pdf

Larsen, E. R. og D. E. Sommervoll (2011), «*Prisdannelsen i det norske leiemarkedet: en teoretisk og empirisk analyse av hovedmekanismer generelt og utsatte grupper spesielt*», <http://www.regjeringen.no/pages/16756780/PDFS/Prisdannelsenidetnorskeleiemarkedet.pdf>, 2011

Leknes, S. og S. A. Løkken (2020), *Befolkningsframskrivninger for kommunene, 2020-2050*, Rapporter 2020/27, Statistisk sentralbyrå

Ljunggren (2017), *Oslo- Ulikhetenes by*. Oslo: Cappelen Damm

Lund A. F. (2018), *Sykepleierindeks*, <https://eiendomnorge.no/aktuelt/blogg/sykepleierindeksen-h1-2021>

Magnusson Turner, Lena, (2011), «Barn i familjer med låga inkomster och deras boendeförhållanden» NOVA-notat. *Utredning for Boligutvalget, Kommunal- og moderniseringsdepartementet*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/barn-i-familjer-med-laga-inkomster-och-d/id652507/>

Monkerud, L. Astrup K, C. og V. Nordvik (2018), *Omfanget av vanskeligstilte på boligmarkedet – en kapabilitetstilnærming*. NIBR-rapport 2018:18. Oslo: NIBR

Nesheim, T., L.J. Gressgård, K. Hansen og S. Neby (2019), *Gjenstridige problemer og tverretattlig samordning: Et analytisk rammeverk*. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*. 28-50

Nordvik, V., J. Sørvoll og K.C. Astrup (2021), *Hvem er vanskeligstilt på boligmarkedet? I Solstad, A. (Red.), Boligsosialt arbeid*, Universitetsforlaget, ISBN: 9788215041490

Ose, S. O., S. L. Kaspersen, M. Ådnanes, E. Lassemo og J. Kalseth (2018), *Kommunalt psykisk helse- og rusarbeid 2018: Årsverk, kompetanse og innhold i tjenestene*. SINTEF-rapport. Trondheim: SINTEF

Oslo kommune (2021), *Temaplan for kommunale boliger*

Oslo kommune (2020), Bydel Gamle Oslo, «*Boligsosiale utfordringer og virkemiddelbruk i Bydel Gamle Oslo*», Arbeidsgrupperapport april 2020

Oslo kommune (2020), Kommunerevisjonen, rapport 13/2020 bydelenes praksis knyttet til startlån og tilskudd, <https://www.oslo.kommune.no/politikk/budsjett-regnskap-og-rapportering/rapporter-fra-kommunerevisjonen/rapport-13-2020-startlan-og-tilskudd-til-egen-bolig#gref>

Oslo kommune (2019), byrådssak 145/19 «*Nye veier til egen bolig*»

Oslo kommune (2019), vedlegg til byrådssak 145/19, «*Kunnskapsgrunnlag for en kommunal boligpolitikk*»

Oslo kommune (2019), *byrådserklæring 2019-2023*.

Oslo kommune (2018), bystyresak 350/18, *Strategisk plan for rusfeltet*.

Oslo kommune (2018), Velferdsetaten, *Bedre bomiljø i kommunale boliger- Kunnskapsgrunnlag*.

Oslo kommune (2008), byrådssak 50/08 *Bystyremelding om sosiale boligvirkemidler i Oslo kommune*.

Oslo kommune (2008), bystyremelding 2/2008 *Bystyremelding om sosiale boligvirkemidler*.

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

Oslo kommune (2003), bystyrevedtak 127/03 *Forskrift om tildeling av kommunale bolig i Oslo*.

Oslo kommune (2002) *Evaluering av virkingen av krav til kvalitet ved døgnovernattingssteder*.

Oslo kommune (2002) byrådssak 86 av 18.04.2002, *Evaluering av virkningen av krav til kvalitet ved døgnovernattingssteder*.

Oslo kommune (2001), bystyresak 78/01, *Kommunale boliger for vanskeligstilte – Tildeling, booppfølging og bomiljøtiltak*.

Oslo kommunes budsjett 2000

Oslo kommune (1999), byrådssak 140/99 *Avtale om kvalitetskrav ved døgnovernattingssteder.*

Oslo kommune (1998), Bystyresak 840/98, *Oslo kommunes eiendomsforvaltning – Prinsippsak, mål og strategier.*

Oslo kommune (1998), byrådssak 280/98, *Sosialt boligprogram II.*

Oslo kommune (1997), byrådssak 499/97, *Sosialt boligprogram.*

Proba samfunnsanalyse (2020), «*Erfaringer fra tre utsatte byområder. Hvilke erfaringer har personer som bor eller jobber i byområder med levekårsutfordringer?*» Rapport 2020-07

Revold, M.K., L. Sandvik og M. L. With (2018), *Bolig og boforhold - for befolkningen og utsatte grupper*, Rapporter; 2018/13. Oslo: Statistisk sentralbyrå

Riksrevisjonen (2008), «*Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet 2008:36*». https://evalueringsportalen.no/evaluering/riksrevisjonens-undersokelse-av-tilbudet-til-de-vanskeligstilte-paa-boligmarkedet/Riksrev_boligm.pdf/@@inline

«Sekundærboliger 2021 Q2» (2021), Oslo: Ambita, Norges eiendomsmeglerforbund og Samfunnsøkonomisk Analyse https://nef.no/wp-content/uploads/2021/08/Sekundaerboliger_2021Q2.pdf

Sen, A. (1984), «*Poor, Relatively Speaking*», i Amartya Sen: “Resources, Values and Development”, Basil Blackwell:325-345

Solstad, A., K. Astrup, T. Bliksvær, I.L.S. Hansen, M. Iversen, A. Kjellevold, V. Nordvik og J. Sørvoll (2021), *Boligsosialt arbeid*. Oslo: Universitetsforlaget

Sosial- og helsedirektoratet *Mennesker med alvorlige psykiske lidelser og behov for særlig tilrettelagte tilbud – Vurdering av omfang og behov, samt forslag til tiltak*, IS-1554, 2008

St.meld. 17 (2012-2013). *Byggje, bu – leve. Ein bustadpolitikk for den einskilde, samfunnet og framtidige generasjoner*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet

Sørvoll, J. og I. L. S. Hansen (2021), Gode intensjoner, men mange ubesvarte spørsmål. En kommentar til *Alle trenger et trygt hjem: Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken 2021-2024*. *Tidsskrift for boligforskning* (2) 146-156

Sørvoll, J. (2021a), Norsk boligpolitikks fortid, nåtid og framtid (1945-2020). på vei mot et nytt systemskifte i boligpolitikken? I Solstad, A. (Red.), *Boligsosialt arbeid*, Universitetsforlaget, ISBN: 9788215041490

Sørvoll, J. (2021b), *Husbanken og boligpolitikken 1996-2021. En jubileumsbok*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk

Sørvoll, J. og K. Aarland (2021), *Norsk boligpolitikk i internasjonalt perspektiv. En sammenligning av boligmarkeder og boligpolitikk i sju europeiske land*. NOVA rapport 7/2021. Oslo: OsloMet/Nova

Sørvoll, (2020), *Kommunale boliger i Oslo 1896 – 2020 –et viktig stykke velferdsstatshistorie*. Oslo: OsloMet/Nova

Sørvoll, J. (2019) «*The Dilemmas of Means-tested and Market-oriented Social Rental Housing: Municipal Housing in Norway 1945-2019*». <http://www.housing-critical.com/home-page-1/the-dilemmas-of-means-tested-and-market-orient>

Sørvoll, J. (2018), Forskningen på boligsosiale virkemidler rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge 2005-2019. *Tidsskrift for boligforskning* (2). 45-66
<https://www.idunn.no/doi/10.18261/issn.2535-5988-2018-01-04>

Sørvoll, J. (2011), *Den boligsosiale vendingen. Norsk boligpolitikk fra midten av 1990-tallet i historisk perspektiv*. Vedlegg til NOU 2011:15

Thingsrud, L. (1997), *Fra leiegårdsbestyrerens arkiver. På bolignødens uriapost*.
<https://www.oslo.kommune.no/OBA/tobias/tobiasartikler/t39710.htm>, lest 6.12.2021

Thorsen (2017), *Vanskeligstilte på boligmarkedet - Hvordan måle og hvem er utsatt på boligmarkedet* https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/artikler-og-publikasjoner/_attachment/302752?_ts=15b3883f218

Ulfrstad, L. M. (2011), *Velferd og bolig. Om boligsosialt (sam-)arbeid*. Oslo: Kommuneforlaget

Ulfrstad, L. M. (1997), *Bostedsløshet i Norge. Kartlegging av bostedsløse i kontakt med hjelpeapparatet*. Prosjektrapport 216. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt

Vold, B. (2002), *Psykiatrien på 1990-tallet: Mer aktiv behandling*, artikkel i «Helse- og omsorgstjenester, artikkelsamling. Oslo: Statistisk sentralbyrå

von Simson, K. og J. Umblijs (2019), *Boforhold og velferd*. Rapport 2019:2. Oslo: ISF

Vrålstad, S. (2014), «*Vanskeligstilte på boligmarkedet – Barnefamilier særlig utsatt på boligmarkedet*» <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/barnefamilier-sarlig-utsatt-pa-boligmarkedet>

<https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/sektorrapport-om-folkehelse/okonomiske-levekar/lavinntekt-fattigdom>

<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/1998-1999/dok8-199899-062/?lvl=0>, lest 6.1.2022

.....

NOU 2011:15 Rom for alle. En sosial boligpolitikk for fremtiden.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2011-15/id650426/>

NOU 2020:16 (2020). *Levekår i byer — Gode lokalsamfunn for alle*

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-16/id2798280/>

På vei til egen bolig 2005-2007 Strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/pa-vei-til-egen-bolig/id423935/>

Bolig for velferd 2014-2020, Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid.

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/boby/nasjonal_strategi_boligsosialt_arbeid.pdf

Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken 2021-2024.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonal-strategi-for-den-sosiale-boligpolitikken-2021-2024/id2788470/>

Tiltaksplan for nasjonal strategi 2020 og Helsedirektoratet 2017

Regelverkshenvisninger

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) av 2010

Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester, m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) av 2011

Folkehelseloven

Plan- og bygningsloven

Fellesskriv nr 3 2021. Fellesskriv om oppfølging av personer fra rusinstitusjon til bolig.

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-03-26-17>

<https://lovdata.no/dokument/LF/forskrift/2000-03-15-1661>

11.1 Figur- og tabelloversikt

For enkelhetsskyld er figurer og tabeller nummerert samlet.

- | | | |
|-------|---------|--|
| S. 13 | Figur 1 | illustrasjon av nåløyet for å komme inn på boligmarkedet |
| | Figur 2 | sammenhengen mellom strategisk og operativt nivå i boligsosialt arbeid |
| | Figur 3 | illustrasjon boligpolitikken nasjonalt og i Oslo kommune fra 1970 til 2022 |

Figur 4: gjennomsnittlig kvadratmeterpris for solgte boliger etter delområder og delbydeler

Figur 5: sykepleierindeksen

Figur 6: gjennomsnittlig månedlig leie, 2020

Figur 7: eierandel hos husholdninger i Oslo (2020) Tabell 10: Gjennomsnittlig boutgift bostøttere registeret nov 2021

Figur 8: vanskeligstilte på boligmarkedet

Figur 9: andel vanskeligstilte på boligmarkedet etter ulike definisjoner

Tabell 10: gjennomsnittlig boutgift bostøttere registeret nov 2021

Tabell 11: antall vanskeligstilte på boligmarkedet 2015-2020

Tabell 12: vanskeligstilte på boligmarkedet 2015-2020

Tabell 13: antall vanskeligstilte personer i bydel 2020

Tabell 14: antall vanskeligstilte 2020

Tabell 15: antall vanskeligstilte husholdninger 2020

Tabell 16: andel vanskeligstilte husholdninger 2020

Tabell 17: andel vanskeligstilte personer etter alder

Figur 18: andel vanskeligstilte personer delbydel Oslo 2020

Figur 19: andel vanskeligstilte barn delbydel Oslo 2020

Figur 20: boligsosiale virkemidler i Oslo kommune

Figur 21: oversikt over kommunale og statlige virkemidler

Figur 22: oversikt over hvem de kommunale og statlige virkemidlene retter seg mot

Figur 23: oversikt over inntektsgrenser for mottakere av boligøkonomiske virkemidler

Tabell 24: forbruk av startlån og tilskudd til etablering 2016 - 2020

Figur 25: antall startlån og andel per innbygger i store kommuner

Figur 26: antall vanskeligstilte og antall startlån

Figur 27: utbetalt bostøtte 2016-2020

Figur 28: gjennomsnittlig boutgift leie nov 2021 og øvre boutgift

Tabell 29: utbetalt statlig bostøtte utvalgte byer 2020

Tabell 30: brutto utbetalt sosialhjelp til husleie og strøm 2016 - 2020

Tabell 31: brutto utbetalt sosialhjelp utvalgte byer

Figur 32: antall kommunale boliger totalt og antall kommunale boliger per tusen innbyggere

Figur 33: vanskeligstilte på boligmarkedet i Oslo

Figur 34: boligsosiale virkemidler i Oslo kommune

Figur 35: illustrasjon av en booppfølgers hverdag

12 Vedlegg

12.1 Metode

I arbeidet med dette kunnskapsgrunnlaget har vi brukt flere forskjellige metoder. Våre to hovedkilder til empiri er intervjuer med ansatte og tidligere ansatte i Oslo kommune samt en workshop med fem bydeler. I tillegg har vi gjort søk i Oslo kommunes arkiver i forbindelse med kapitlet om boligsosialt arbeid i et historisk perspektiv.

Intervjuer

Intervjuene i prosjektet har vært innrettet litt ulikt ut fra tema. Informanter vi har intervjuet om Oslo kommunes boligsosiale historie har før intervjuet fått i oppgave å tegne opp en tidslinje med viktige hendelser som informanten mener har hatt betydning for det boligsosiale feltet i Oslo kommune. Disse intervjuene har tatt form etter hva informantene har valgt å ta med på tidslinjen. Til historiekapitlet har vi også mottatt skriftlige innspill.

Intervjuer som har handlet om andre temaer slik som organisering har vært semistrukturerte intervjuer.

Totalt har vi intervjuet 11 informanter. I tillegg har vi hatt flere samtaler med aktører som har eller har hatt en rolle innenfor et gitt tema i kunnskapsgrunnlaget.

Workshop

Velferdsetaten inviterte til workshop i september 2021 for å innhente innspill til deler av kunnskapsgrunnlaget. 5 bydeler (Alna, Frogner, Nordstrand, Søndre Nordstrand og Gamle Oslo) ble invitert til å delta, i tillegg til Leieboerforeningen, Velferdsetaten sitt brukerråd og Boligbygg sitt beboerråd.

Fra bydelene inviterte vi deltakere både fra brukernær og beslutningsnær posisjon innenfor det boligsosiale feltet. I tillegg var det ønskelig at det stilte noen med erfaring fra arbeid med områdesatsing der dette var aktuelt. Totalt deltok 22 personer fra bydeler, Leieboerforeningen og Vel sitt brukerråd. Boligbygg sitt beboerråd stilte ikke.

Temaer for workshopen var tjenester for vanskeligstilte på boligmarkedet, bomiljø, områdesatsing og innovasjon og tjenesteutvikling. Deltakerne var samlet bydelsvis med bordverter fra Velferdsetaten som noterte innspill underveis. Deltakerne fra Leieboerforeningen av Vel sitt brukerråd gav delvis egne innspill, delvis satt de også sammen med bydelene.

12.2 Juridiske føringer og rammeverk

Ansvar og oppgaver i det boligsosiale feltet er fordelt på flere sektorer og forvaltningsnivåer. Derfor sies det at det boligsosiale feltet er lite helhetlig regulert. Men det finnes likevel en rekke forskjellige internasjonale, nasjonale og kommunale regelverk og planer som setter rammer og føringer for det boligsosiale arbeidet. Disse vil vi gjøre rede for nedenfor.

Internasjonale regler og føringer

FNs bærekraftsmål er en global arbeidsplan for å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringene innen 2030. Bærekraftsmål nr. 11 handler om å gjøre byer og lokalsamfunn inkluderende, trygge, robuste og bærekraftige. Viktigheten av bolig fremheves i delmål 11.1 ved at vi «innen 2030 [skal] sikre allmenn tilgang til tilfredsstillende og trygge boliger og de grunnleggende tjenester til en overkommelig pris, og bedre forholdene i slumområder». Bærekraftsmålene er ikke juridisk bindende for Norge eller andre stater. Likevel har norske myndigheter etablert nasjonale rammeverk og igangsatt tiltak på både nasjonalt og kommunalt nivå for å nå målene.

Flere internasjonale traktater som er bindende for Norge berører det boligsosiale feltet. FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) har størst betydning for Norges internasjonale forpliktelser på boligfeltet. ØSK gjelder som norsk lov. ØSK artikkel 11 nr. 1 fastslår at alle har rett til en tilfredsstillende levestandard, herunder bolig. Artikkelen forplikter statene til kontinuerlig å arbeide for å bedre leveforholdene.

Den reviderte europeiske sosialpakt artikkel 31 omhandler retten til bolig og FN-konvensjonen om rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) artikkel 19 omhandler retten til et selvstendig liv og til å være en del av samfunnet. Statene er forpliktet til å sikre «at mennesker med nedsatt funksjonsevne har anledning til å velge bosted, og hvor og med hvem de vil bo, på lik linje med andre, og ikke må bo i en bestemt boform», jf. bokstav a. I tillegg vil saker om bolig for barn kunne omfattes av FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1. Selv om konvensjonen ikke uttrykkelig regulerer boligsosiale forhold, sier artikkel 3 nr. 1 at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn.

Nasjonal rett

I Norge er det ingen lov som gir en klar og direkte rett til permanent bolig. I 2008 ble det foreslått å grunnlovsfeste retten til bolig, men forslaget ble avvist i forbindelse med arbeidet med å revidere Grunnlovens bestemmelser om menneskerettigheter. Det finnes likevel flere lover som regulerer kommunenes ansvar og muligheter på det boligsosiale området. Disse vil omtales nedenfor.

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) har som formål å bedre levekårene for vanskeligstilte, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, jf. § 1. Loven pålegger kommunene plikt til å skaffe midlertidig botilbud i § 27. Det er imidlertid ikke lovfestet noe krav til kvalitet eller begrensninger på hvor lenge en person kan bo i et midlertidig botilbud. En kommunal plikt til å skaffe varige botilbud for vanskeligstilte på boligmarkedet er heller ikke rettslig regulert. Det er kun formulert som et «medvirkningsansvar», hvor kommunen skal «medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet», jf. § 15. Dette innebærer en plikt til å sørge for at boliger for vanskeligstilte tas med i kommunal planlegging og at relevante kommunale organer samhandler med hverandre. Bestemmelsen innebærer videre at NAV-kontoret skal delta i den kommunale planleggingen av hvordan boligproblemer skal løses for vanskeligstilte på boligmarkedet.

Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.

Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) hjemler et omfattende ansvar for bo- og tjenestesituasjonen til utsatte grupper. I § 3-2 pålegges kommunen plikt til å tilby opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig tilrettelagt for heldøgntjenester. Sistnevnte er en type omsorgsbolig hvor beboernes tilgang til pleie- og omsorgstjenester kan tilsvare hva beboerne hadde mottatt om de hadde bodd i sykehjem. Også etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7 skal kommunen medvirke til å skaffe bolig til den som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, herunder boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller andre årsaker. Lovens formålsbestemmelse sier blant annet at formålet er å sikre at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, jf. § 1-1 nr. 3.

Lov om planlegging og byggesaksbehandling

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) er sentral for arbeidet med boligutvikling i kommunen. Loven regulerer hvordan kommunen skal planlegge bruk av arealer og behandle søknader og utbygginger. Ifølge § 3-1 skal planlegging «legge til rette for forming av bygde omgivelser, gode bomiljøer og gode oppvekst- og levekår» og «fremme befolkningens helse og motvirke sosiale helseforskjeller».

Lov om folkehelsearbeid

Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven) pålegger kommunen ansvar for folkehelsearbeid i lokal utvikling og planlegging. Det betyr at kommunen må ha en oversikt over helsetilstanden i befolkningen og positive og negative faktorer som kan virke inn på denne, jf. § 5. Dette omfatter også boligforhold.

Annet nasjonalt lovverk

Bostøtte, startlån, tilskudd til etablering i egen bolig og tilskudd tilpasning av bolig er viktige økonomiske boligvirkemidler som er lovregulert. Statlig bostøtte skal sikre personer med lave

inntekter og høye bostøttegifter en egnet bolig, jf. bustøttelova § 1. Vilkår for rett til bostøtte og beregningsregler er nærmere regulert i loven og i tilhørende bostøtteforskrift.

Etter lovendring i 2020 er det bestemt i bustøtteloven kapittel 2 at kommunene har plikt til å behandle søknader om tilskudd til etablering i egen bolig og tilskudd til tilpasning av bolig. Det betyr at kommunene selv bestemmer hvor mye de vil sette av i sine budsjetter til disse tilskuddene. Oslo kommune fikk tidligere øremerkede midler til tilskudd til etablering og tilskudd til tilpasning over statsbudsjettet. Midlene er nå innlemmet i kommunerammen.

Startlån reguleres i forskrift om lån fra Husbanken kapittel 5. Formålet med lånet er å bidra til at personer med langvarige boligfinansieringsproblemer kan skaffe seg en egnet bolig og beholde den, jf. § 5-1. Forskriften regulerer hvem som kan få startlån, hva det kan gis lån til og hvordan tildelingen skal skje. Husbanken har laget retningslinjer for startlån som skal forenkle saksbehandlingen av ordningen.

I tillegg gjelder forvaltningslovens regler generelt for kommunens arbeid på det boligsosiale feltet. Det omfatter blant annet veiledningsplikt, utredningsplikt og krav til begrunnelse når kommunen fattet enkeltvedtak, samt klagerett for den vedtaket retter seg mot.

I desember 2020 la regjeringen frem forslag til ny boligsosial lov. Lovforslaget gjelder kommunenes ansvar for å bistå vanskeligstilte på boligmarkedet med varige botilbud. Ifølge Kommunal- og moderniseringsdepartementet tar forslaget i hovedsak sikte på å klargjøre og presisere pliktene kommunene allerede har etter blant annet sosialtjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven. Kommunenes ansvar foreslås skjerpet på enkelte punkter. Dette omfatter blant annet ansvaret for boligsosial planlegging og visse krav til saksbehandling og klageadgang. Lovforslaget utvider statsforvalterens ansvar. Statsforvalteren får hjemmel til å føre tilsyn med at kommunen oppfyller plikten til å gi bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet. Det foreslås også at statsforvalteren blir klageinstans for enkeltvedtak etter loven. Lovforslaget var på høring våren 2021 og behandles videre av departementet.

Kommunalt regelverk

Det boligsosiale feltet i Oslo kommune reguleres også av kommunale forskrifter og annet administrativt regelverk. Forskrift om tildeling av kommunal bolig i Oslo kommune med tilhørende instruks skal legge til rette for at personer som faller inn under målgruppen i forskriften kan få leie nøktern og egnet kommunal bolig. Forskriften inneholder nærmere regler om grunnkrav for tildeling av kommunal bolig og hvordan prioritering skal foretas hvis antallet søkere som fyller grunnkravene er større enn antallet kommunale boliger til disposisjon. Forskriften er fra 2003 og har ikke vært revidert siden 2015. Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester har igangsatt et arbeid med å revidere forskriften.

Oslo kommune har flere kommunale bostøtteordninger som reguleres i flere forskjellige kommunale forskrifter. Bystyret vedtok høsten 2020 store endringer i de kommunale bostøtteordningene. En ny behovsprøvd bostøtte og en såkalt Oslobostøtte blir innført.

Oslobostøtten gis som en prosentvis reduksjon på husleien til alle leietakere i kommunale boliger som har en husleie fastsatt etter prinsippet om gjengs leie. Mottakere av de gamle bostøttene vil inngå i en samleordning og fases ut over tid. Det utarbeides en ny forskrift med tilhørende instruks som skal regulere alle de kommunale bostøtteordningene i Oslo kommune.

Oslo kommune utarbeider også en ny forskrift som regulerer både tilskudd til etablering i egen bolig og tilpasning av bolig. Regelverket vil i stor grad kodifisere allerede eksisterende praksis fra tiden før tilskuddene ble lagt inn i kommunerammen. Det foreslås imidlertid noen forslag til nye måter å forvalte tilskudd til etablering på. Oslo kommune har i tillegg utarbeidet egne regler for hvordan startlånsordningen skal praktiseres i fellesskriv nr. F-10/2011. Formålet med fellesskrivet er å sikre likebehandling av søknader om startlån og best mulig utnyttelse av ordningen.

Nasjonale og kommunale strategier

Statlige føringer og planer

Staten legger føringer og rammer for det boligsosiale området også gjennom nasjonale strategier og planer. «Alle trenger et trygt hjem» (2021 – 2024) er det gjeldende nasjonale strategidokumentet på det boligsosiale området. Strategien samler og målretter den offentlige innsatsen ovenfor vanskeligstilte på boligmarkedet. Strategien skal forebygge at folk får boligproblemer og gi hjelp til dem som ikke selv klarer å skaffe og beholde en egnet bolig. Denne strategien erstatter og bygger på erfaringer, struktur og kunnskap utviklet under den tidligere statlige strategien «Bolig for velferd» (2014-2020). «Bolig for velferd» bygger igjen på Stortingsmelding nr. 17 (2012–2013) «Byggje – bu – leve» og NOU 2011: 15 «Rom for alle». "Bolig for velferd" hadde som mål å sikre en mer helhetlig bruk av de statlige virkemidlene slik at de i større grad bidrar til at vanskeligstilte på boligmarkedet får en varig og stabil bosituasjon.

«Alle trenger et trygt hjem» (2021 – 2024) har fire hovedmål:

- Flere skal kunne eie egen bolig
- Leie skal være et trygt alternativ
- Sosial bærekraft i boligpolitikken
- Tydelige roller, og nødvendig kunnskap og kompetanse

I strategien har kommunene en nøkkelrolle. De har hovedansvaret for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet. Kommunene skal legge til rette for en lokal boligpolitikk med rom for alle. Dette ansvaret er foreslått klargjort i forslag til ny boligsosial lov. Strategien trekker frem Husbanken som den viktigste statlige aktøren, som bidrar med å legge til rette for at kommunene kan ivareta ansvaret.

Kommunale strategier og planer

Byrådsplattformen

Frem mot 2030 har byrådet som visjon å gjøre Oslo til en enda grønnere, varmere og mer skapende by med plass til alle. Et av byrådets Osloløfter er å utjevne forskjeller slik at alle får like muligheter til å leve gode liv. I byrådsplattformen for bystyreperioden 2019-2023 fremgår det at byrådet har et mål om flere og bedre kommunale boliger i Oslo. Det fremgår også at byrådet vil gjennomføre flere tiltak på det boligsosiale området. Byrådet vil bygge og kjøpe flere små og mellomstore bygårder, legge til rette for en variert beboersammensetning og spre kommunale boliger over hele byen. De kommunale boligene skal ha god standard og være spredt over hele byen. Byrådet vil åpne for lengre leiekontrakter for barnefamilier, og jobbe for at barn får mulighet til å fortsette på nærskolen sin. Byrådet ønsker å gjennomføre forsøk som lar beboere i kommunale boliger få kjøpe boligen gjennom leie-til-eie eller lignende. Byrådet vil styrke tilsynet for å hindre ulovlig fremleie i kommunale boliger. Stadig flere leietakere i kommunale boliger har behov for tettere oppfølging. Bomiljøsatsingen skal videreføres med vekt på økt beboermedvirkning. Det er også nedfelt i byrådsplattformen at rett bolig til rett beboer skal være førende prinsipp. I tillegg ønsker byrådet å vurdere tildeling av kommunal bolig utenfor egen bydel og i nærområdet, og sikre at barn og unge kan fortsette på skolen sin.

Det er videre et mål om å føre en aktiv boligpolitikk for å bygge flere og mer varierte boliger. Byrådet vil blant annet legge til rette for utviklingen av en tredje boligsektor, som skal sørge for et tilbud av rimelige eie- eller leieboliger. I samarbeid med private og ikke-kommersielle aktører skal det legges til rette for minst 1 000 nye boliger innenfor tredje boligsektor innen utgangen av 2023. På sikt er byrådets mål at minst 20 prosent av boligene i Oslo skal være rimelige boliger. Dette beskrives nærmere i byrådssak 145/19 – «Nye veier til egen bolig», som ble behandlet og vedtatt i bystyret i februar 2020.

Det fremkommer også at byrådet ønsker å gå fra en institusjonsbasert rusomsorg til boligtilbud i egen bydel med desentraliserte tjenester der folk bor. De som ønsker helt rusfrie alternativer skal få det. For å bidra til økt livskvalitet og sosial inkludering skal Oslo vri innsatsen fra institusjonsbasert tilnærming til trygge, permanente boliger med oppfølging i gode bo- og nærmiljøer. En forutsetning for dette er en oppfølging som ivaretar bo- og nærmiljøet. Arbeid med lokalmiljøet gjennom bomiljøarbeid er i tråd med byrådets mål om en grønnere og varmere by med mangfold og inkludering for alle.

Temaplan for Oslo kommunes behov for kommunale boliger 2021-2030

Byrådssak 145/21 – Temaplan for Oslo kommunes behov for kommunale boliger 2021-2030 gir kunnskapsgrunnlag og føringer for det kommunale boligbehovet for Oslo kommune. Planen har et langsiktig perspektiv på 10 år og vil revideres annethvert år. Planen inneholder detaljer om den bydelsvise boligbehovskartleggingen og etterspørselen av ulike boligtyper. I planen fremgår Oslos boligsosiale visjon, som er at alle skal ha et godt sted å bo og forskjeller skal aktivt utjevnes slik at alle får like muligheter til å leve gode liv. Tre hovedmål oppstilles i planen:

- Oslo skal dekke etterspørselen etter boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet.

- Oslo skal ha tilstrekkelig variasjon i sin kommunale boligmasse og spredning i beliggenheten av dem.
- Det skal legges til rette for brukermedvirkning og beboerne skal få hjelp til å mestre sitt boforhold.

Det foreslås 16 tiltak for å nå målene. Disse skal bidra til å sikre tilstrekkelig volum i boligtilbudet, at beboerne gis hjelp til å mestre sin bosituasjon og til å skape bedre bomiljøer med tilstrekkelig variasjon i boligmassen.

«Vår by, vår framtid – Kommuneplan for Oslo 2018»

«Vår by, vår framtid – Kommuneplan for Oslo 2018» er det overordnede styringsdokumentet for Oslo kommune. I kommuneplanen står det blant annet at kommunen skal bidra til byutvikling og økt boligbygging gjennom strategiske tomtekjøp, en sosial og inkluderende kommunal boligpolitikk og tidlige investeringer i offentlig infrastruktur, som er nødvendig ved etablering av nye bolig- og byområder. Kommunen skal også gjennomføre pilotprosjekter knyttet til en tredje ikke-kommersiell boligsektor. Kommunen skal foreta investeringer etter en helhetlig og smidig plan. Kommunen har derfor inngått et samarbeid med Husbanken. Målet er å videreutvikle kunnskapen og den sosiale boligpolitikken. Målet er at Oslo innen 2040 skal ha et godt og variert boligtilbud over hele byen. Kommunen skal sørge for at familier kan skaffe seg bedre boliger i egen bydel. Kommunen skal også sørge for at det ikke blir for mange boliger for vanskeligstilte i et enkelt område. En tredje boligsektor skal gi et alternativt boligtilbud mellom det ordinære markedet og tilbudet for de mest vanskeligstilte.

Andre kommunale føringer og planer

Planene «Strategisk plan for rusfeltet i Oslo», «Handlingsplan for en aldersvennlig by», «Plan for trygg og mangfoldig eldreomsorg» og «Strategisk boligplan for eldre med hjelpebehov» har alle som mål å vri innsatsen og omsorgen som tilbys på de respektive feltene fra institusjonsbasert oppfølging og tjenester til trygge og permanente boliger i eget nærmiljø med et godt tjeneste- og oppfølgingstilbud i eget hjem. Det samme gjelder Byrådssak 194/19 – «En psykt bra by – Strategi for psykisk helse i Oslo». Det kommunale boligtilbudet for mennesker med psykisk helse- og rusproblemer varierer fra enkeltstående leiligheter i ordinære bomiljø til samlokaliserte boliger. Derfor vil byrådet også på dette området vri innsatsen fra midlertidige tilbud til trygge, permanente boliger med oppfølging.

Oslo kommune har startet arbeidet med en ny boligpolitikk som blant annet kan resultere i at kommunale leietakere får flere alternativer når de flytter fra kommunal bolig. I byrådssak 145/19 – «Nye veier til egen bolig», beskrives hvordan den nåværende boligpolitikken skal utvides med nye mål og flere virkemidler for å hjelpe grupper som tradisjonelt sett ikke kvalifiserer for kommunale boligsosiale tilbud, men som likevel opplever det utfordrende å komme inn i boligmarkedet. Byrådet har vedtatt å starte arbeidet med fem piloter for å teste ut aktuelle løsninger og virkemidler for å nå de definerte målene.

Definisjon og tallfesting av vanskeligstilte på boligmarkedet i Oslo

Boligsosialt arbeid dreier seg i stor grad om å bistå de som har behov for hjelp til å bo. Det være seg økonomisk hjelp eller tjenester. Som i all offentlig bistand er det ett ønske om å anslå hvor mange det er som faktisk trenger slik bistand. Hvor mange er det som har utfordringer og som vil trenge bistand? For å kunne tallfeste dette er det nødvendig og også lage en definisjon. Denne definisjonen har en naturlig plass i ett kunnskapsgrunnlag. Den gir ett slags anslag på hvem det er det boligsosiale arbeidet er for. Det er ingen absolutt og mange av de som faller inn under definisjonen vil ikke trenge bistand men det gir en indikasjon på hvem det er.

Dette kapitlet skal definere og tallfeste antall vanskeligstilte på boligmarkedet i Oslo og tallfestingen kan ses på som en slags operasjonalisering av definisjonen fra Bolig for Velferd. Kapitlet er bygd opp slik at vi først tar en kort gjennomgang av ulike definisjoner av vanskeligstilte på boligmarkedet. Deretter analyseres de tallene vi har ut fra den mest brukte operasjonaliserte definisjonen.

Kapitlet bygger på de nasjonale strategiene NOU 2011:5, Bolig for velferd og Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021 – 2024) i tillegg til SSB rapportene Vrålstad (2014) og Thorsen (2017) pluss Monkerud m.fl. (2018)

12.3 Husbanken



30. september 2021

Notat

Til: Oslo kommune, Velferdsetaten v/ Katja Haarslev Johannessen

Fra: Husbanken region øst, Osloteamet v/ Ketil Wendelbo Aanensen

Emne: Kunnskapsgrunnlag om boligsosialt arbeid i Oslo

Osloteamet i Husbanken Øst har blitt bedt av Katja H. Johannessen i Velferdsetaten i Oslo kommune om å kommentere hvordan vi ser Oslo kommunes organisering av det boligsosiale arbeidet.

Å gi en grundig gjennomgang av det boligsosiale arbeidet i Oslo kommune er ikke mulig innenfor rammen av en side eller to, så vi er naturlig nok nødt til å gjøre dette kort. I hovedsak oppfatter vi at Oslo kommune arbeider godt med boligsosialt arbeid, men vil trekke frem noen punkter som vi oppfatter som områder med mer potensiale:

1. Forholdet mellom BYU- og helse- og sosialsektoren har utnyttet potensial.

Vi anerkjenner at Oslo kommune er svært stor, med omfattende og variert virksomhet i mange sektorer. Dette gjør nok at Oslo til dels står i en mer utfordrende stilling enn andre kommuner når det gjelder risiko for «sektorisering» eller «silopreg». I alle store organisasjoner er det nødvendig å dele opp virksomheten, og dette arbeidet må bli kompromisser. Et eksempel på dette er plasseringen av tjenester innenfor grovt sett én og samme sektor, som bl.a. rus, psykisk helse, bolig og arbeidsledighet. I grensesnittet mellom BYU-sektor på den ene siden og helse- og sosialsektoren ser vi flere konkrete områder hvor det er utnyttet potensial:

- I skjæringspunktet områdesatsinger og kommunens ordinære «linje».

Områdesatsingene i Oslo er knyttet opp mot områder med særlig opphopning av dårlige levekår, og er et samarbeid mellom stat og kommune. Boligarbeidet er organisert i delprogram nærmiljø. Det er BYU og de aktuelle bydelene som fremstår som de tradisjonelt mest sentrale kommunale aktørene i delprogrammet.

Vi opplever at AIS-sektor i liten grad har vært tett koblet på arbeidet som skjer her. I delprogrammet møter vi ofte medarbeidere som jobber med de enkelte områdeløftene, men mer sjelden de boligsosialt ansatte medarbeiderne. Dette etterlater et inntrykk av at de to sektorsporene gjør seg gjeldende helt ned i bydelenes enkelte virksomheter.

Dette mener vi er uheldig, fordi midlene som kanaliseres gjennom områdesatsingene i stor grad er «smøremidler» som har til hensikt å bringe frem ny kunnskap og praksis i arbeidet med å motvirke levekårsutfordringer. Disse midlene kan ikke måle seg med de hundrevis av millionene i verdier som både årlig og kontinuerlig legges inn av AIS-sektor i den helhetlige boligsosiale innsatsen, i form av startlån, investering i og drift av kommunale boliger, bomiljøarbeid, bostøtte, bomiljøarbeid og booppfølging

Vi ser med glede at det later til at AIS-sektor igjen kobles tettere til områdesatsingene gjennom et særskilt arbeid med boligtema, og håper at dette vedvarer. Vi har tro på at ressursene som settes av til områdesatsingene kan bidra til at disse særlig levekårsutsatte områdene kan bli en arena for utprøving av ulike virkemidler, som deretter kan rulles ut til hele kommunen.

Vi tror at AIS-sektor i tillegg til å være ytterst sentrale i arbeidet med *områdesatsing* og *-løft*, vil kunne være en sentral bidragsyter til BYUs kontinuerlige arbeid med kommunens *områdepolitikk*.

- I skjæringspunktet «nye veier til egen bolig» og det tradisjonelle boligsosiale arbeidet.

I kommunens arbeid med en boligpolitikk for de som faller mellom de etablerte selveierne og innsatsen mot de vanskeligstilte på boligmarkedet er det etter vårt syn et stort overlapp mellom BYU og AIS-sektor.

I ny strategi for sosial boligpolitikk er mål tre at det skal være sosial bærekraft i boligpolitikken, som utdypes med at sosial bærekraft skal være et premiss for boligbygging og områdeutvikling. Etter vårt syn er det hensiktsmessig med et tettere samvirke mellom særlig helse- og sosial- og byutviklingsektoren i dette arbeidet.

Fra Husbankens side ser vi det ikke minst tydelig når det kommer til virkemidlene som etterspørres. I korte trekk besitter ikke Husbanken økonomiske virkemidler som er rettet mot målgruppen beskrevet i «Nye veier til egen bolig».

Vi har over tid hatt fortløpende kontakt med AIS-sektor knyttet til bl.a. startlån og tilskudd til etablering. Også Husbankens virkemidler tilskudd til utleieboliger, investeringstilskudd, lån, m.m. har vi hatt tett kontakt med AIS og HEI om, knyttet til kjøp av utleieboliger, ulike omsorgsplasser, tilvisning, m.v. I «Nye veier til egen bolig»-arbeidet ser vi at mange av de samme virkemidlene etterspørres fra annet hold i kommunen, uten at dette alltid virker like koordinert. Vi møter kommunens ulike sektorer separat, noe som gjør det vanskeligere å kunne forsøke å sette sammen de ulike økonomiske virkemidlene i en helhetlig pakke, som både kan møte behovene til de mest vanskeligstilte og behovet for boliger og omsorgsplasser på den ene siden, og behovet for «boliger til alle» på den andre siden.

2. Bydelenes rolle kan tidvis bli tydeligere, og deres ressurser brukes på flere områder.

Vi i Husbanken møter bydeler på ulike arenaer: I brukerstøtte med virkemidler som bostøtte og startlån, i ulike former for strategisk arbeid, i delprogram nærmiljø og på ulike seminarer som vi bidrar i, deltar på eller arrangerer selv. I denne dialogen får vi et tydelig bilde av bydeler som har stor boligsosial kompetanse og rik erfaring.

Bydelene har god oversikt over eget behov og ressurser innenfor eget geografiske område, men har så vidt vi erfarer en lite definert posisjon når det gjelder byutviklingen. Vårt inntrykk er at tradisjonelle boligsosiale aktører i bydelene i liten grad har innflytelse og eierskap til kommunens overordnede planverk. Vi tror at en tydeliggjøring av bydelenes rolle vis a vis f.eks. boligutviklere og Plan- og bygningsetaten ville gjort det enklere å ta boligsosiale hensyn i kommunens planarbeid.

Oslo kommune har gjennom flere år deltatt med byrådsavdeling og Velferdsetaten i storbynettverket som Husbanken fasiliteter. Vi tror at dette også er en arena som representanter fra bydelene ville ha stor nytte av, og kunne bidratt i.

3. Husbanken imøteser mer fortløpende dialog og samarbeid om boligsosial kunnskap, virkemiddelutvikling og innovasjon.

Vårt samarbeid med kommunen foregår i stor grad på overordnet nivå med byrådsavdelingene AIS og BYU, og på mer operativt nivå med eiendomsforetakene og Velferdsetaten. Tidligere har Husbanken vært delaktig i BOSin-arbeidet i kommunen, og vi har samarbeidet om seminarer under vignetten «Oslofrokost» i Husbankens regi. Mye av dette samarbeidet var formalisert gjennom fagutvalget (FU) for samarbeidsavtalen mellom Husbanken og kommunen. FU tok nok mål av seg til å romme flere og større temaer på et strategisk nivå enn det som var mulig i praksis, og har ikke vedvart når samarbeidsavtalen utløp. I tillegg kom smittesituasjonen det siste halvannet år som har umuliggjort større fysiske møter, og til dels vanskeliggjort et samarbeid. Det har den siste tiden blitt gjort et arbeid med å omstrukturere møtepunktene mellom Husbanken og AIS, og vi håper dette kan bli starten på et revitalisert samarbeid rundt kunnskap og virkemiddelutvikling. Vi tror at en fortløpende dialog er en god måte å finne gode samarbeidsformer og identifisere behov og tiltak.

Temaer for en dialog og samarbeid med kommunen i denne sammenhengen er bl.a. helhetlig bruk av virkemidler; størrelsen på kommunens innlån av startlånsmidler som har vært uendret i noen år; områdesatsingene som testarena; disponering og utfordringer knyttet til eksisterende kommunal boligmasse; boligforsyning (kjøp/bygging av kommunale boliger og tilvisningsavtaler), m.m.

12.4 VID – vitenskapelige høyskole



Velferdsetaten

Katja Haarslev Johannessen

Vår ref.: 21/02848-1

Deres ref.:

Dato: 01.12.2021

Kommentar til Oslo kommunes organisering av det boligsosiale arbeidet

Velferdsetaten v/ Katja Johannessen har spurt meg om å gi en kommentar knyttet til Oslo kommunes organisering av det boligsosiale arbeidet. Jeg fikk oversendt et organisasjonskart og følgende spørsmål. Sett fra ditt ståsted, er Oslo kommunes organisering til hjelp eller hinder for å bistå vanskeligstilte på boligmarkedet? Rammen ble satt til en A4 side.

Utgangspunkt

Organiseringen av det boligsosiale arbeidsfeltet skal bidra til å levere best mulig tjenester til innbyggerne og god kommunal ressursutnyttelse. Kvaliteten på tjenestene vil være et resultat av langt mer enn selve organiseringen av arbeidet innad i kommunen. Andre vesentlige faktorer som spiller inn er for eksempel den totale ressursen til boligsosialt arbeid, hvordan kommunen definerer og avgrenser sitt boligsosiale arbeid mot andre kommunale innsatsområder, samarbeid med eksterne aktører og ytre omstendigheter som press og pris i boligmarkedet.

Kan innbyggerperspektivet tydeliggjøres i organiseringen?

Dersom noen beboere i kommunen opplever at det er vanskelig å finne fram til hjelp, at de ikke bor godt og trygt eller at tjenestene de mottar ikke er helhetlige og sett i sammenheng finnes det rom for forbedringer. Kunnskap om innbyggernes erfaringer med de boligsosiale tjenestene de mottar er svært viktig for å kunne svare på om organiseringen av det boligsosiale arbeidet er hensiktsmessig. Boligbygg gjennomførte i 2020 en omfattende spørreundersøkelse og har også varslet at denne skal gjentas i 2022. I tillegg har de opprettet et beboerråd. Dette er eksempler på grep som nylig er tatt for å kunne jobbe mer kunnskapsbasert og planmessig med vekt på beboernes perspektiver. Samtidig er det en utfordring at dette i mindre grad bidrar til å få fram et beboerperspektiv på sammenhenger mellom de boligsosiale tjenestene en mottar. Mange har flere boligsosiale tjenester fra bydelen de bor i og fra Boligbygg samtidig.

Innbyggerne forholder seg i stor grad til bydelene og til Boligbygg som utgjør førstelinja i det boligsosiale arbeidet. Typiske trekk ved arbeidsvilkårene i førstelinja kan ifølge Lipsky's teori om bakkebyråkrati bl.a være opplevelse av stress og ressursmangel, vage eller motsetningfylte mål, utfordringer knyttet til fordeling av knappe goder, kontrollvirksomhet

VID
vitenskapelige høyskole

Pb 184 Vinderen
NO-0319 OSLO

+47 990 90 005
post@vid.no

Faktura
fakturamottak@vid.no

Foretaksregister
NO 915635520

vid.no

og skjønnsutøvelse. Perspektivet kan bl.a. brukes for å utforske videre hvordan regler som besluttet på sentralt nivå håndteres av dem som skal implementere og utforme praksisen på bakkenivå. Kanskje kan de bakenforliggende delene av kommunens boligsosiale virksomhet i enda tydeligere grad innrettes slik at førstelinja samlet sett kan levere best mulige tjenester ut til beboerne/innbyggere?

Både lokalt i den enkelte bydel og i kommunen som helhet kan det også være nyttig å tydeliggjøre hva som defineres inn og ut av det boligsosiale feltet.

Er avgrensningen og definisjon av det boligsosiale feltet tydelig nok?

Organiseringen av det boligsosiale arbeidet spenner i tillegg til førstelinjetjenestene over en rekke byrådsavdelinger og etater. Helhetlig innsats forutsetter da mye samarbeid og koordinering, og det er tidkrevende. For å få kunnskap om organiseringen er hensiktsmessig bør det kanskje jobbes fram en klarere avgrensning av hva som inngår og hva som ikke inngår i det boligsosiale feltet. Er økonomisk sosialhjelp til boligformål et boligsosialt virkemiddel? Er barnevernets botiltak et boligsosialt tiltak? Inngår studentboliger, områdeløft og aldersvennlige lokalsamfunn i det boligsosiale feltet?

Kultur for deling og samarbeid

Det kan være utfordrende å få et fagfelt til å henge sammen når tildeling av midler og oppdrag gjøres i ulike linjer. Det man blir etterspurt på er det man legger hovedvekt på. Økt samkjøring av oppdrag og ressurser vil gjøre det viktigere å samarbeide og kan gi bedre ressursutnyttelse. I tillegg er det viktig å etterspørre og løfte fram gevinster, læring og merverdi som oppstår når man jobber på tvers av virksomheter og fagprofesjoner. Når beboerne og de ansatte blir mer fornøyde er man på rett vei.

Med vennlig hilsen

Ellen Luckman
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten håndskrevne signaturer.

12.5 Kirkens Bymisjon



Kirkens Bymisjon har valgt å gi tilbakemeldinger med utgangspunkt i korttidsinstitusjonen Holmens erfaringer. Holmen er et rusfritt heldøgns korttidstilbud som har som oppgave å tilby kartlegging, stabilisering og videreformidling til borgere med rusmiddelproblemer i Oslo kommune. Mange av beboerne i Holmen er uten bolig eller i en midlertidig bosituasjon, mens andre benytter Holmen som et stabiliseringstilbud som bidrar til at de klarer å beholde eksisterende bolig. Tilbakemeldingene er med utgangspunkt i beboerne og de ansattes erfaringer.

Utligjengelighet og dårlig informasjon på nett:

En av utfordringene i det daglige arbeidet er at bydelene i Oslo kommune har organisert seg veldig ulikt. Det er vanskelig for «utenforstående» å få oversikt over den enkelte bydels organisering, og hvilke tjenestetilbud den enkelte bydel har. Noen har rusfact, fact, boligteam, boligfremskaffer mm, men hvem som har hva og til hvilket formål og hvilken målgruppe er vanskelig å få tak i - for brukere, men også for samarbeidspartnere. Det oppleves som vanskelig å komme i dialog med de som er ansvarlige for de ulike tiltakene (vanskelig å finne fram til dem). Vi opplever at det er mange involverte i enkeltpersoners «sak», og at det sjelden er en koordinator.

Boligfremskaffer:

Boligfremskaffer er en god hjelp for å skaffe bolig til den enkelte, og de har god dialog med Nav, og ofte direkte kontakt med den enkelte beboer/bruker.

Uoversiktlig og lite informasjon underveis. Systemet henger ikke sammen:

Vi mener mange av tilbudene som er rettet mot vanskeligstilte i boligmarkedet hver for seg er gode, men at det er liten dialog og samordning mellom disse.

Borgere som venter på kommunal bolig får ofte beskjed fra Boligbygg om at de har fått vedtak om at de er tildelt bolig, men de får ikke vite hvor eller når. De kan ikke søke etableringstilskudd fra NAV eller forberede seg på flytting før kontrakt er skrevet. Ofte kommer visning av bolig og kontraktskriving i samme møte, og klienten får beskjed 1-2 dager før. Husleien løper fra samme dag som kontrakten skrives. Samtidig har de ikke mulighet til å flytte inn før de har fått skaffet seg det nødvendigste av utstyr, og etableringstilskudd til dette kan de altså ikke søke fra NAV før de har fått kontrakt. Det betyr at de må betale husleie til Boligbygg i en periode uten å ha mulighet til å flytte inn. Etableringssøknaden blir ikke behandlet like fort.

Beboere som er på institusjon i denne perioden, har ofte behov for å bruke litt tid på overgangen fra institusjon til bolig. De trenger å jobbe seg inn i leiligheten, venne seg til å bo alene, overnatte noen dager samtidig som de har mulighet til å komme tilbake til institusjonen osv. Dette blir vanskelig å få til når koordineringen mellom NAV og



Boligbygg mangler. Vi erfarer dessuten ofte at bydelen ønsker å avslutte oppholdet på institusjon fordi vedkommende da har bolig - uavhengig av om de har fått flyttet inn eller har fått møbler m.m. på plass. Dette gjør det også vanskelig å få etablert nødvendige oppfølgingstjenestene for beboer før hen flytter inn. Det kan f.eks. være boligoppfølgere og hjemmesykepleie/hjemmetjeneste.

Noen borgere blir ofte værende på ulike institusjoner (TSB, korttidsinstitusjoner) i ukevis i påvente av tilvisning av bolig. Når noe endelig skjer skal de plutselig områ seg og flytte i løpet av 2-3 dager. Dette er mennesker i sårbare situasjoner som profiterer på forutsigbarhet og som trenger trygge overganger.

Oslo 29.10.21.

12.6 Leieboerforeningen, LBF



Oslo, oktober 2021

Innspill til organiseringen av Oslo kommunes boligsosiale arbeid

Velferdsetaten i Oslo kommune har fått i oppdrag å lage et kunnskapsgrunnlag om det boligsosiale arbeidet for byrådet. I forbindelse med dette arbeidet har Leieboerforeningen blitt bedt om å si noe om hvordan foreningen ser på kommunens organisering av det boligsosiale arbeidet, både hva som fremmer og hva som hemmer godt boligsosialt arbeid.

Leieboerforeningen har også nylig deltatt på et halvdagsverksted om kommunens boligsosiale arbeid knyttet til kunnskapsgrunnlaget, der noen av de samme perspektivene ble delt.

Vi vil med dette gi noen innspill til organiseringen av det boligsosiale arbeidet. Listen av innspill er ikke uttømmende, og av plasshensyn blir innspillene kun listet opp punktvís. Ved behov kan punktene utdypes. Foreningen er klar over de store og komplekse utfordringene Oslo kommune står overfor, og at dagens boligmarked og kommunens boligøkonomiske virkemidler i sum vanskeliggjør arbeidet.

Leieboerforeningen har stor forståelse for at de boligsosiale utfordringene er vanskelige å løse, all den tid nasjonale føringer og boligmarkedet er til hinder for kommunens måloppnåelse. Vi vil likevel påpeke at de overordnede premissene for et godt boligsosialt arbeid ikke er gode nok, og at kommunen bør tenke nytt for å framskaffe gode og trygge boliger til vanskeligstilte.

Eksempel på tiltak / organisering innen det boligsosiale arbeidet som fungerer godt

- Mange bydeler utfører godt boligsosialt arbeid og har høy kompetanse på feltet. Bydel Sagene, som var nominert til Statens pris for boligsosialt arbeid i 2016, er et godt eksempel med sin medvirkningsbaserte modell for bomiljøarbeid
- Velferdsetaten fungerer godt som kunnskapsbank for det boligsosiale arbeidet i bydelene
- Boligbyggs beboerråd er et viktig organ for å heve BBYs kompetanse, og LbF ser fram til at rådet utvikler seg videre

Eksempel på tiltak / organisering / praksis innen det boligsosiale arbeidet som fungerer mindre godt

- Kombinasjonen av gjennomstrømningsmodell og sterk behovsprøving er ødeleggende for den enkeltes mulighet for å oppnå botrygghet, samt for bomiljøet i sin helhet
- De høye husleiene låser beboerne i fattigdom

- Fordelingen av det boligsosiale feltet på flere ulike byrådsavdelinger er til hinder for det boligsosiale arbeidet. LbF er spesielt kritisk til at Velferdsetaten og BBY tilhører ulike byrådsavdelinger. Parallelt med den politiske organiseringen, er også den fragmenterte ansvarsfordelingen i etatsapparatet til hinder. Fordelingen mellom bydelenes ansvar (inklusive bydelenes ulike organiseringsmodeller), Velferdsetaten og BBY medfører både silotenkning og mangel på helhetlig boligsosial innsats. Den tette sammenhengen mellom det fysiske og det sosiale bomiljøet vanskeliggjøres når ansvarsområdene er fordelt mellom foretak, etat og bydeler. BBY mangler også gjennomgående boligsosial kompetanse knyttet til det sosiale bomiljøet, grunnet foretakets begrensede ansvar for forvaltning av boligene.
- Den fragmenterte ansvarsfordelingen medfører også at beboerne kan få vanskeligheter med å forstå, og plassere ansvar. Mange beboere og søkere av kommunal bolig oppfatter ansvarsfordelingen som uklar, f.eks. ved at bydel fatter vedtak om tildeling av bolig, mens det er Boligbygg som signerer kontrakt med søker.
- Foretaksmodellen er dårlig egnet til å forvalte kommunens viktigste boligsosiale virkemiddel, og praksisen med konsernbidrag er spesielt uheldig
- Bydelene mangler stabil finansiering av det boligsosiale arbeidet, inklusive det sosiale bomiljøarbeidet
- BBY mangler betydelig finansiering til å redusere vedlikeholdsetterslepet
- Bydelene mangler ressurser til å følge opp vanskeligstilte i private utleieboliger
- Bydelene mangler ressurser og tilgang til å utføre bomiljøarbeid i kommunale boliger i sameier og borettslag
- Beboere som bidrar med egeninnsats i kommunale bomiljø anerkjennes i liten grad for innsatsen de gjør

Noen forslag til videre arbeid

- Utrede etatsmodell med en etat som samler forvaltningen av kommunale boliger, boligsosialt arbeid og økonomiske boligvirkemidler
- Utrede konsekvenser av å gå bort fra gjennomstrømningsmodellen
- Avvikle konsernbidraget og ruste opp de kommunale boligene
- Ansette medarbeidere med boligsosial kompetanse i BBY, inklusive erfaringskonsulenter
- Sette ned husleiene ytterligere
- Honorere beboere, verdsette beboernes innsats i eget bomiljø
- Pilotering av langsiktige kontrakter og moderate husleier i en utvalgt kommunal leiegård, for å måle effekten disse faktorene har på bostabilitet, botrygghet, bomiljø, livskvalitet m.v.

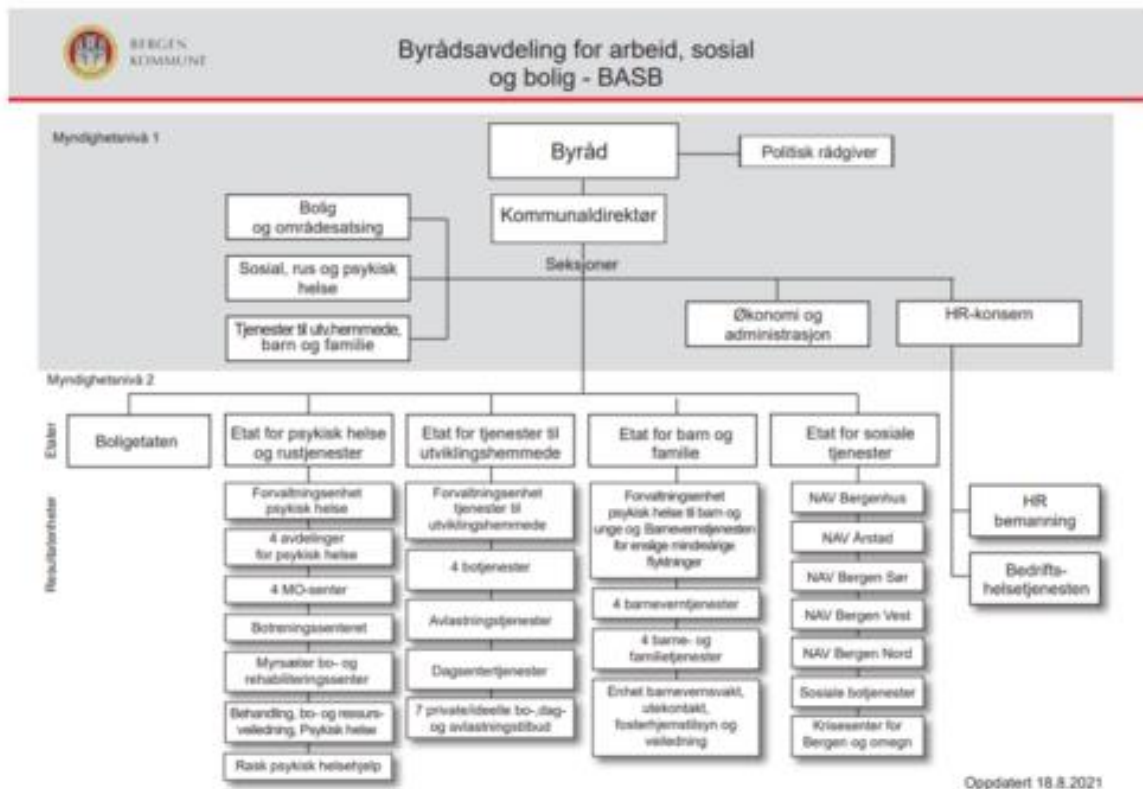
Med vennlig hilsen

Anne-Rita Andal
Avdelingsleder bomiljø
Leieboerforeningen



byrådsavdelingen har i dag tittel Byrådsavdeling for arbeid, sosial og bolig (BASB). Det vil si at Boligetaten, Etat for sosiale tjenester, Etat for psykisk helse og rustjenester og Etat for inkludering var samlet frem til sist valg. Etat for inkludering ble da flyttet til en annen byrådsavdeling, mens Etat for tjenester til utviklingshemmede og Etat for barn og familie ble tatt inn i BASB.

I 2011 ble Boligetaten, som forvalter de individrettede boligsosiale virkemidlene som startlån og tilskudd, tildeling kommunale boliger og bostøtte (både statlig og kommunal bostøtte) flyttet ut av Byrådsavdeling for byutvikling. Dette gir oss noen grensesnittutfordring i forhold til å spille inn behov for vanskeligstilte i arealplaner. I tillegg ser vi at om vi ikke har en god sosial boligpolitikk for de som kan klare seg selv, men som markedet slik det er p.t. vanskeliggjør at kan kjøpe egen bolig er det mulighet for at vi får enda flere som ikke passer inn i boligmarkedet. Slik sannsynliggjøres det at vi får økt antall brukere av våre tjenester. BASB vil også derfor ha mye å si i forhold til en oppfølging av tema som ligger i planen som dere har om "nye veier til egen bolig".



Organisasjonskart Byrådsavdeling for arbeid, sosial og bolig

Det boligsosiale arbeidet er vidstrakt og det er derfor uunngåelig at det ligger spredt, derfor jobber vi mye på tvers med felles forståelse for behov, målsettinger og utfordringer. Både internt i egen byrådsavdeling og på tvers opp mot andre byrådsavdelinger. Bergen kommune har kommet langt de siste årene i forhold til å jobbe i nettverk på tvers for å ha kunnskap og trygghet rundt hva andre gjør. Det vil si at mye av vår jobb er å gi innspill til andre byrådsavdelinger i utarbeiding av politiske planer for å sikre at våre ansvarsoppgaver hensyntas. Dette setter også press på oss om å levere gode kunnskapsgrunnlag.

Kort om de funksjonene dere har beskrevet opp mot hvor de ligger i vår organisering:

AIS – ligner i beskrivelse på BASB. De fleste av funksjonene under Velferdsetaten ligger også i BASB. Klagesakene som behandles i kommunen går hos oss til en annen byrådsavdeling (Byrådsavdeling for næring, finans og eiendom). Boligetaten er vår utførende etat og er byomfattende, vi mener det er en stor fordel å se hele boligporteføljen vår under et. BASB har ansvar for BOINFO som er vårt datasystem tilsvarende deres Gobo. Områdesatsingen ligger også under BASB.

Boligbygg Oslo KF tilsvarende vår Etat for boligforvaltning og Oslobygg KF tilsvarende vår Etat for utbygging. Begge er underlagt Byrådsavdeling for næring, finans og eiendom. Funksjonene som dere beskriver at ligger hos "Eiendoms- og byfornyelsesetaten" ligger også i denne byrådsavdelingen. Utenom kommunal forkjøpsrett som ligger hos Byutvikling, men denne ønsker vi overført til BASB da vi tenker vi er riktig avd. der dette bør gjøres. Forvaltning, drift og vedlikehold, utbygging, utvikling og så videre er mao, organisert som etater i Bergen kommune. Bergen kommune avviklet kommunalt foretak i 2012. Det var en egen prosess, som vi kan gi mer informasjon om hvis ønskelig.

HEI og HEL hos dere tilsvarende Byrådsavdeling for eldre, helse og frivillighet med underliggende etater hos oss.

Funksjonene dere beskrives hos BYU og PBE er lik hos oss, utenom som nevnt at områdesatsing ligger under BASB.

Generelt er det noen ting vi ser er viktig og som vi alltid jobber for å bli bedre på:

Datasystemer – riktige digitale verktøy, som snakker sammen og som forenkler hverdagen. De må også gi oss funksjonene som gjør at forvaltningsjobbene gjøres riktig og innenfor juridiske rammer. Vi ser at vi har ulike systemer som ikke snakker sammen og dette gir oss utfordringer i forhold til å være sikker på om for eksempel kartlegginger av brukere av tjenestene gjøres grundig nok og i henhold til ulike lovverk og retningslinjer.

Kartlegging - hva måler vi og hvorfor? Hvordan evaluere på en god måte, slik at vi kan bli enda bedre og være sikker på at ressursene legges ned på riktig sted? Vi jobber med lean-metodikk og kontinuerlig forbedring for å forenkle, fornye og forbedre.

Samarbeid på tvers – sikring av at alle kjenner målsettinger, vedtak osv. Virksomhetsstyring som medfører måloppnåelse.

Vi jobber, som nevnt, med å se på om, og i så tilfelle hvordan vi selv kan endre vår organisering for å bli enda bedre på å levere til sluttbruker. Vi har ikke konkludert og prosessen så langt har vist oss at svaret du får ofte er ulikt. Det kommer an på øynene som ser, men vi ser at byomfattende tjenester og klare styringslinjer er en fordel. Vi har enda ikke kommet frem til den gode løsningen på hvordan vi bør organisere oss for best mulig tjenesteflyt, og er derfor p.t. avventende til om den nye boligsosiale loven kan gi oss et signal til hvilken retning vi bør velge.

Med hilsen
BASB Byrådsavdeling for arbeid, sosial og bolig

-

Ingerd Lene Nyheim - saksbehandler

Dokumentet er godkjent elektronisk.

12.8 Bydel Frogner

Bydel Frogner



Oslo kommune
Velferdsetaten
v/Liselotte Flatabø

Uttalelse om organiseringen av det boligsosiale arbeidet i Oslo kommune

Viser til henvendelse på epost 21.10.21 der bydel Frogner blir bedt om å uttale seg om organiseringen av det boligsosiale feltet i Oslo kommune, herunder vurdere hvorvidt dagens organisering er til fordel eller hinder for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet.

Vi vil peke på fem områder der det melder seg problemstillinger med dagens organisering, men det er likevel viktig å understreke at bydelen i all hovedsak opplever organiseringen av det boligsosiale arbeidet i Oslo kommune som fornuftig. Dagens ordning med at saksbehandlingen av de boligsosiale virkemidlene ligger hos bydelen, er etter vårt skjønn avgjørende for å levere gode og effektive løsninger for innbyggerne.

1. Tildeling av bolig til innbyggere med særskilte behov

Med tildeling av boliger til innbyggere med særskilte behov mener vi følgende:

- Tildeling av bolig til personer med rus- og/eller psykiske helseutfordringer som har behov for tilpasninger i form av bemanning og/eller skjerming.
- Tildeling av bolig til personer med utagerende atferd og lav boevne.
- Tildeling av bolig til personer som kommer direkte fra institusjon eller behandling og som trenger høy grad av oppfølging i en overgangsperiode.

Dagens ordning legger opp til at det er bydelene som tildeler bolig til samtlige som faller inn under gruppene nevnt over. Vi opplever disse boligtildelingene som særlig utfordrende og tidkrevende. Bydelenes boligportefølje er ikke tilstrekkelig og det private markedet er sjelden et egnet alternativ. Resultatet er at personer med særskilte behov må vente lenge på bolig eller ender opp med en bolig som ikke tilfredsstiller behovene. Dette påvirker både den enkelte innbyggerens boevne og nabolaget/nærmiljøet den tar del i.

Ettersom bydel Frogner deler denne utfordringen med de øvrige bydelene, ville vi lettere kunne belyst det totale boligbehovet og ikke minst skreddersydd tilstrekkelig og likeverdig oppfølging ved å sentralisere boligtildelingen til ROP-gruppen. Med en slik ordning kan

bydelen fremdeles saksbehandle søknaden om kommunal bolig, mens selve tildelingen skjer sentralt, eksempelvis hos Velferdsetaten. Tidelingsmyndigheten bør i slikt tilfelle «eie» hele kommunes portefølje av spesialtilpassede boliger, herunder samlokaliserte boliger, boliger med bemanning og skjermede boliger. Da vil man effektivt se det til enhver tid gjeldende behovet, og samtidig evne å gjøre en fornuftig prioritering og tildeling. Videre må tidelingsmyndigheten opprette ventelister, og gjøre tildeling av egent bolig etter hvert som boliger blir ledige.

UNGBO fungerer godt, og kan på mange måter fungere som modell for hvordan Oslo kommune kan bygge opp en tilsvarende type ordning for boligtildeling til innbyggere med rus- og psykisk helseutfordringer.

Vi vil legge til at tidelingsmyndigheten med fordel også bør være den som skreddersyr oppfølgingen i boligen. Særlig i tilfeller der personer tildeles bolig som ikke er heldøgns bemannet. Her kan vi tenke oss to alternative løsninger; oppfølgingsressursene er ansatt hos tidelingsmyndigheten, eller at tidelingsmyndigheten sender en bestilling til bydel på hva slags type oppfølging som trengs.

2. Tildeling av kommunale boliger på tvers av bydeler

Dagens organisering tillater tildeling på tvers av bydeler, men prosessen kan med fordel forenkles. Både med hensyn på innbyggernes egne ønsker og behov, og med hensyn på effektiv utnyttelse av kommunenes kommunale boliger, bør det bli lettere å gjøre tildeling på tvers av bydelsgrensene. Dette kan løses på mange måter, men vi ser for oss at følgende modell vil fungere hensiktsmessig:

- Boliger i bydelens boligporteføljer som står ledige i en viss tid, eksempelvis to uker, går over i en fellespott.
- Hver bydel har tilgang til fellespotten og kan tildele til disse boligene.
- Tidelingsbydelen initierer godt samarbeid med den overtakende bydelen, samt gir beskjed til eventuelle andre tjenesteytere i bydelen som er inne i bildet.

Ved å etablere en slik ordning, vil det totale antallet boliger som står tomme reduseres. I tillegg legger ordningen til rette for mer dialog mellom bydelene, noe som i seg selv er positivt.

3. Forvaltningsansvaret for kommunale boliger bør ligge hos Boligbygg

Per i dag forvalter BBY hovedvekten av kommunens kommunale boliger. Bydel Frogner mener imidlertid at en enda større andel bør forvaltes av BBY, og at det kun unntaksvis skal forvaltes boliger av bydelen. Bakgrunnen for dette er å sikre likebehandling, profesjonell forvaltning og ikke minst ressurser til å utføre nødvendig drift og vedlikehold. Det er i tillegg et tungtveiende argument at det bør være avstand mellom bydelens boligsosiale strategi og kommunens forvaltning av de kommunale boligene.

Bydel Frogner ser med dette for seg at BBY utvider prosessen som er gjort i forbindelse med samlekontraktene, til også å inkludere overtakelse av forvaltningen av eiendom med boenheter som bydelene leier i det private markedet.

Utfordringen med ikke å forvalte boligene «selv», kan imidlertid være tidsaspektet. Vår erfaring tilsier at det tar vesentlig lengre tid når BBY gjør en bolig innflytningsklar sammenlignet med tiden det tar når bydelen selv utfører jobben. Velfungerende koordinering i BBY er derfor avgjørende. Ikke minst at bydelene opplever lik effektivitet fra BBYs side når det gjelder utbedringer og ferdigstilling.

4. Bostøtte

Dagens ordning legger opp til at all saksbehandling knyttet til bostøtte skjer i bydelen. Dette fungerer godt. Samtidig ser vi at med innføringen av KOMBO vil saksbehandlingen kunne sentraliseres, og i så måte bli mer effektiv og spesialisert.

5. Anskaffelse av nye boliger

Bydelen opplever at dagens organisering fungerer godt, herunder at boligbehovskartleggingen spiller en viktig rolle i forbindelse med kjøpsvurderinger. Bydelen opplever også involvering og godt samarbeid i kjøpsprosesser, både med EBY og BBY. Vi savner imidlertid en formalisering av bydelens rolle. Med dette mener vi at bydelen, eller den som har tildelingsmyndighet (jf. 1. Tildeling av bolig til innbyggere med særskilte behov) bør bli stilt krav om å fremlegge en boligtildelingsstrategi for bygget som kjøpes. Herunder vinkle kjøpet opp mot eksisterende boligbehov (boligbehovskartleggingen), samt uttale seg om hva slags restaurering som bør finne sted for å treffe behovet.

Med vennlig hilsen

Marianne Tvete
Avdelingsleder NAV, Bolig og rus

Poul-Herman Bülow
Fagansvarlig, Boligkontoret

12.9 Boligbygg Oslo KF

Boligbygg Oslo KF



katja.johannessen@vel.oslo.kommune.no

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
21/2826- 2

Saksbehandler:
MUL

Dato:
02.11.2021

Kunnskapsgrunnlag

Velferdsetaten stiller spørsmål om dagens organisering av det boligsosiale feltet i Oslo kommune til hjelp eller til hinder for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet?

Boligbygg har gjort seg noen betraktninger om tema.

Dagens organisering tar utgangspunkt i de ulike virksomhetenes hovedansvarsområde og spisskompetanse. Dette gir mulighet for å utvikle god fagkompetanse innen de respektive områdene. Det boligsosiale arbeidet er midlertidig komplekst og sammensatt, og en felles kommunal innsats krever god samhandling på både strategisk og operativt nivå mellom de involverte virksomhetene. Dette innebærer relevante samhandlingsarenaer og gode systemer for informasjonsflyt og deling.

Eiendomsreformen

Eiendomsreformens intensjon om å samle boligforvaltning i ett miljø, har vært positiv med tanke på profesjonalisering av eiendomsforvaltningen, stordriftsfordeler og verdibevaringen av kommunens boliger blant annet. Dagens organisering viderefører reformens intensjoner, og det er et potensiale for å rendyrke denne intensjonen ytterligere. Dette kan gjøre ved at boliger som i dag forvaltes av Oslobygg overføres til Boligbyggs forvaltning, og at det jobbes mot at flere anslag avtaler mellom forvalter og bydel utvikles til fordel for direkteforvaltning av leieforhold med Boligbygg.

Boligfremskaffelse

Temaplan for kommunale boliger slår fast et boligbehov på i overkant av 1000 boliger. Det er behov for både ordinære boliger og mer spesialtilpassede boliger for utvalgte grupper. Oslo kommune har flere virkemidler for å fremskaffe boliger, hvor kjøp i markedet, nybygg og bruk av kommunal forkjøpsrett har vært de mest benyttede. Boligbygg kjøper både bygårder og enkeltboliger i markedet. Bygg av nye boliger utføres av Oslobygg etter bestilling fra bydelene (AIS/HEI), mens EBY ivaretar kommunens bruk av forkjøpsrett, i samarbeid med Boligbygg. I tillegg kan bydelene leie inn boliger fra det private markedet. Kommunen kan også utforske mulighetene med utbyggingsavtaler og samarbeid med andre aktører for å øke virkemiddelbruken for boligfremskaffelse til kommunale formål. For å dekke det samlede boligbehovet trengs god oversikt over boligbehovet med fokus på antall og målgrupper, samt god koordinering av virkemidlene opp mot det langsiktig definerte boligbehovet. En naturlig ansvarsdeling ville kanskje være at bestiller i kommunen har ansvaret for å definere behovet, mens utførersiden gis ansvar for hvordan behovet skal løses. I det boligsosiale arbeidet kunne Boligbygg tatt en slik rolle.



Boligbygg Oslo KF
Oslo kommune
Åpningstider kundesenter:
man-tor 09-15 og fre 09-14

Besøksadresse:
Wergelandsveien 1-3
Postadresse:
Postboks 493 Sentrum, 0105 Oslo

Telefon: +47 23 46 05 00
postmottak@bby.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 974 780 747
oslo.kommune.no

Dagens 15 bydeler har store ulikheter i geografi, demografi, bygningssammensetning, tomtetilgang, markedspriser og boligbehov. Dette utfordrer muligheten til å fremskaffe et likt boligtilbud over hele byen, særlig for enkelte målgrupper og boligtyper. For noen målgrupper er det mer nærliggende å tenke byomfattende boligtilbud der mulighetene til å bygge/kjøpe egnet tomt/bolig er.

Oslo kommune har flere virksomheter som jobber med boligløsninger for andre grupper enn de med et kommunalt boligvedtak. Tilvisningsboliger og arbeidet med en tredje boligsektor og «Osloboliger» er eksempler på dette. Dette kan gi økt konkurranse/koordineringsutfordringer mellom ulike aktører i Oslo kommune om de samme boligene, tomtene og objektene i boligmarkedet.

Bomiljø

Bystyrevedtak 78/01 regulerer rolledelingen mellom bydeler og Boligbygg, særlig når det gjelder bomiljø og boligtildeling, og er i hovedsak en hensiktsmessig rollefordeling.

Den bydelsvise tildelingen sikrer at god utnyttelse av lokalkunnskap og muligheten til å se bolig og tjenester i sammenheng. Det sikrer også at bydelenes bomiljøarbeid og bomiljøoppfølging kan ses i sammenheng med øvrig tjenesteyting, som rusomsorg, barnevern mm.

Boligbygg har et hovedansvar for det fysiske bomiljøet i de kommunale gårdene. Bomiljøet i eiendommene påvirkes i hovedsak av beboersammensetting sett opp mot andre forhold i eiendommen og området. Flere bydeler tar Boligbygg med på råd i tildelingsprosessen, da Boligbygg kjenner øvrige leietakere og situasjonen i eiendommen og området godt. Erfaringene de siste årene er at stadig flere har behov for støtte og oppfølging i sitt boforhold. Selv om Boligbygg, bydeler og Namsmannen jobber tett sammen for å forhindre utkastelser, er dette Boligbyggs eneste sanksjonsmiddel ved alvorlige og/eller gjentatte brudd på leiekontrakten. Utfordringer med bomiljøer er et sammensatt og økende problem, som ikke nødvendigvis handler om rolledeling, men som også kan handle om ulike prioriteringer og ressursinnsats, samt for liten tilgang på mer tilrettelagte boliger for enkelte målgrupper.

Dagens ansvarsdelingen fungerer, men krever imidlertid et stadig tettere samarbeid mellom aktørene og god informasjonsflyt. Dette behovet øker både som følge av en beboergruppe der stadig flere har sammensatte livsmestringsutfordringer, og ambisjonen om at innbyggeren skal oppleve en kommune. Boligbyggs beboerråd har som eksempel tatt opp at beboerne finner det vanskelig å vite hvem som håndterer hva (boligvedtak, tildeling, leiekontrakt, bostøtte, fornyelse av kontrakt mm.).

For å lykkes i å oppleves som sømløse i møte med innbyggeren og leietakeren, kreves integrerte systemer og mulighet for informasjonsutveksling. Det finnes i dag noen eksempler på at dette gjøres, samtidig som ulike systemer, personvern hensyn og noe ulikt fokus fra de ulike aktørene vanskeliggjør dette.

Med vennlig hilsen
Boligbygg Oslo KF

Marit Jakobsen Leganger
administrerende direktør

Elektronisk godkjent og ekspedert uten signatur

12.10 Eiendoms- og byfornyelsesetaten, EBY

Eiendoms- og byfornyelsesetaten



Katja Haarslev Johannessen

Deres ref.:

Vår ref.:
21/32450

Saksbehandler:
Jon Carlsen

Dato: 20.10.2021

Kunnskapsgrunnlag om boligsosialt arbeid

Velferdsetaten (VEL) jobber med et kunnskapsgrunnlag om boligsosialt arbeid i Oslo hvor det blant annet ses på hvordan arbeidet er organisert i kommunen. Som input til dette arbeidet har VEL bedt om en tilbakemelding på hvordan Eiendoms- og byfornyelsesetaten (EBY) ser på Oslo kommunes organisering av det boligsosiale arbeide og om den er til hjelp eller hinder for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet.

EBY er kommunens grunneier og har en viktig rolle i gjennomføringen av kommunens byutviklingspolitikk. Etaten er organisert under Byrådsavdeling for byutvikling (BYU) og har ingen direkte rolle i det boligsosiale arbeidet i Oslo kommune, men har ansvar og oppgaver med berøringspunkter mot dette feltet. Som for eksempel ansvaret for forvaltning, utvikling og salg av eiendommer og ledigstilte bygg som ikke skal brukes i kommunal tjenesteproduksjon, samt kjøp av eiendommer til kommunale formål eller for å fremme ønsket byutvikling. I tillegg koordinerer etaten utbyggingsprosesser, utbyggingsavtaler og følger opp kommunal forkjøpsrett til leiegårder. Gjennom deltakelse i kommunens arbeid med en utvidet boligpolitikk og den tredje boligsektor, er EBY involvert i aktiviteter som er relevant for, og kan ha overlap med, det boligsosiale feltet.

Basert på at EBY ikke har noe direkte rolle i det boligsosiale arbeidet i kommunen, og hovedsakelig har kontakt med feltet gjennom enkeltsaker, er etatens tilbakemelding basert opplevde utfordringer knyttet til dagens organisering.

- Det boligsosiale feltet i kommunen er delt mellom flere sektorer, byrådsavdelinger, virksomheter og bydeler. EBY opplever at dette har bidratt til en profesjonalisering av tjenesteproduksjon og eiendomsforvaltning/-utvikling, men at det mangler et overordnet nivå for tverrsektoriell koordinering og oppfølging av problemstillinger og muligheter. EBY har erfaringer med at det er nødvendig med forankring og tydelige signaler fra overordnet nivå i kommunen for å få til et tverrsektorielt samarbeid om felles løsninger.



Eiendoms- og byfornyelsesetaten
Oslo kommune

Besøksadresse:
Christian Krohgs gate 16
Postadresse:
Postboks 491 Sentrum, 0105 Oslo

Telefon: +47 21 80 21 80
postmottak@eby.oslo.kommune.no
Org.nr.: 874 780 782
www.eby.oslo.kommune.no

- EBY opplever at byutviklingssektoren i relativt liten grad og ad-hoc involveres i diskusjoner om strategier og muligheter for å fremskaffe eiendom til boligsosiale formål med de virkemidlene kommunen har. Nåværende organisering og sektorfokus kan være til hinder for å etablere felles strategier og konkrete føringer for hvordan fremskaffelse og plassering av kommunale boliger skal foregå, med hensyn til å skape gode oppvekstmiljø, integrering og gode levekår for vanskeligstilte.
- Bedre tverrfaglig samarbeid og kunnskap om mål, strategier og rammebetingelser kan gjøre kommunen bedre i stand til å utnytte muligheter på kort og lang sikt. Erfaringer fra arbeid med en utvidet boligpolitikk, Groruddalssatsingen og andre sektorovergripende prosjekter viser at det er potensiale for å optimalisere løsninger for kommunen ved bedre samarbeid og koordinering. EBY er involvert i kjøp- og salgsprosesser, planprosesser og utbyggingsavtaler som kan gi muligheter for det boligsosiale feltet. Bedre utnyttelse av disse mulighetene handler trolig mer om bedre tverrsektoriell samhandling og forståelse enn organisering.
- En sterkere forankring av prioriteringer og planlagte investeringer i behovsplan (på samme måte som man gjør i skolebehovsplanen) vil trolig gjøre det enklere å gjennomføre strategiske erverv av eiendom til samlokaliserte boliger.
- Bedre tverrsektorielt samarbeid kan fremme utvikling og innovasjon. EBY opplever at dagens organisering gjør det vanskelig å samles om et aktivt samarbeid med Husbanken og uttesting av nye løsninger.

Med vennlig hilsen

Eskil Bråten
direktør

Lars Marius Hestnes Olsen
enhetsleder strategi- og analyse

[Dette dokumentet er godkjent elektronisk.](#)

Kopi til:



Eiendoms- og byfornyelsesetaten
Oslo kommune

Besøksadresse:
Christian Kroghs gate 16
Postadresse:
Postboks 491 Sentrum, 0105 Oslo

Telefon: +47 21 80 21 80
postmottak@eby.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 874 780 782
www.eby.oslo.kommune.no

12.11 Plan- og bygningsetaten, PBE



Organisering av boligsosialt arbeid i Oslo kommune, svar fra Plan- og bygningsetaten

Her vil jeg svare på spørsmål om organisering av det boligsosiale feltet først og fremst på bakgrunn av erfaringer fra prosjekt Nye boligkvaliteter, som skal se på alternative boformer og mangfold, men som ikke er rettet kun mot vanskeligstilte. Jeg har også vært noe involvert i byråds sak «Nye veier til egen bolig», og blitt invitert til å kommentere på kommunale og private innsendte plansaker med overlappende temaer. Marianne Aass i utviklings- og infrastrukturavdelingen har også bidratt med kommentarer. Det er flere ting som kunne vært trukket frem, men vi håper på å bli involvert grundigere ved en senere anledning.

Store ambisjoner, lite handlingsrom og få virkemidler

I både kommuneplanens samfunnsdel og byrådsplattform er det store ambisjoner for hvordan bolig skal bidra til å løse segregeringsproblemer og være med på å skape sosial bærekraft i hele byen. Det er derimot lite handlingsrom når saker kommer inn til PBE, ettersom kun fysiske løsninger kan reguleres. Leilighetsfordeling og typologi får derfor (kanskje for) stor oppmerksomhet, ettersom det er dette vi faktisk kan regulere. Hverken prisnivå, organisasjonsform, disposisjonsform, medvirkning eller bruk i ettertid har vi hjemmel til å regulere. Både private og kommunale forslagstillere sender inn planer, 90 % av reguleringsplaner er privat initierte planer. I områdeplaner har PBE sagt at de ønsker boligmangfold, eller boliger med plass til alle, som for eksempel plan for Hovinbyen. Men ettersom de fleste tomtene er i privat eie, blir det til sist detaljreguleringen og hva man kan kreve der som utgjør vårt handlingsrom.

Boligbygg svarer på konkrete, prosjektløste behov, og driver ikke med byutvikling

Akkurat som private forslagstillere sender kommunens KF inn forslag. Deres rolle er å svare på konkrete prosjektløste behov og løse dem. Vi skulle gjerne sett at kommunens KF hadde løftet blikket litt før de sendte inn et forslag. Vi i PBE skulle gjerne kommet inn i prosessen tidligere, for å løfte byutviklingsspørsmål og tenke helhet, i stedet for å tenke løsninger for behov på enkelttomter. Det er lite drøftinger av de ulike konseptuelle mulighetene i tidligfase, og ofte vurderes ulike prosjekteringsløsninger på et stadium i prosessen der de ulike overordnede mulighetene skal diskuteres. Dette samsvarer med funnene i evalueringen av investeringsregimet, som peker på for lite utforsking av alternativer og konsepter, og for stor vekt på forprosjekter og mulighetsstudier. Vi skulle gjerne sett at PBE og BBY, men også Husbanken hadde en dialog med bydelen i tidlig fase, om alternative løsninger, sammensetning, plassering etc. Grovsorteringsfasen i KVVU-arbeidet vil være egnet for denne typen dialog, med fastsetting av felles, overordnede mål for prosjektene. Dette gjelder spesielt områder med levekårsutfordringer. Slik det er nå blir det ofte stikk i strid med Husbankens anbefaling og kommunens egne ambisjoner mange kommunale boliger på ett sted, og noen ganger med uheldige samlokaliseringer. Bydel Stovner sier for eksempel at deres primære mål er trygge bomiljøer, og det sekundære behovet er å møte det tallmessige behovet.



Saksnr: -

Side 2 av 2

Generelle betraktninger

- **Plan for flere boliger for vanskeligstilte bør løftes på kommunalt nivå.** Det er tydelig at bydelene ikke er rustet til å skaffe nok boliger til vanskeligstilte. De har lite incentiv til å få flere boliger, da de gjerne får fler vanskeligstilte til sin bydel. Det bør være en helhetlig utbyggingsplan for dette for hele kommunen for å kunne klare å oppfylle ambisjonene om «spredning» av kommunale boliger. Det er også opplagt at det koster mer å bygge i vest enn i sør og øst, men det er helt nødvendig å bygge over hele byen for å følge opp egne ambisjoner. Dersom man skal klare å bygge nok ROP boliger, er det enda viktigere at disse bygningene blir fordelt i bydelene, og at bydelene ikke velger dette (bort) selv.
- **Kartlegge tjenestegang og optimalisere tilskudd og momskompensasjon for PU boliger i bofellesskap.** I dag er det enten foreldregrupper som lager slike boliger på egen hånd, (men vi erkjenner bare til to som har fått til det) eller foreldregrupper som får en avtale om kjøp av leilighet i bofellesskap med en større utbygger. Ved at kommunen ikke involverer seg i denne prosessen mister man tilskudd og momskompensasjon, og dette blir bare mulig for gruppen med ressurssterke foreldre. Både VEL og Husbanken veileder og har skriv, men prosessen bør optimaliseres i henhold til mulig støtte, og tilbys alle i denne gruppen. I noen kommuner kan man også velge eie og leie. Foreldre ønsker seg en veileder som viser tjenestegang og rekkefølge for bydel, VEL, Husbank og PBE.
- **Bruke det handlingsrommet vi har.** Kommunen har et handlingsrom om å sikre seg minst 10 % av alle nye boliger. Dette er svært lite brukt i dag, og kunne vært en effektiv måte å skaffe nye kommunale boliger på. Dette er det EBY som må forhandle frem i en utbyggingsavtale.

Konklusjon

Overordnet sett må arbeidet med å få på plass boligsosiale løsninger og boliger for vanskeligstilte være noe en større del av kommunen involveres i, og arbeidet bør i større grad involvere flere i de aller tidligste fasene. Arbeidet må koordineres som by, og ikke som bydeler, og kommunens investeringsprosess bør legges til grunn.

Vedlegg

Vedlagt ligger to danske eksempelsamlinger: Sociale mursten, som handler om nybygg for ulike grupper vanskeligstilte. Det er masse forbilledlig arkitektur, men også prosessuelt, hvordan man har dratt in brukere/beboere i medvirking.

Det andre eksemplet er Sociale renoveringer, som ser på hvordan man kan skape bedre bomiljø ved å ha et blikk på det sosiale blant naboene i en renovering av kommunale (almene) boliger.

12.12 Velferdsetaten

Et puslespill

Det er mange aktører som må samhandle på boligfeltet i Oslo. Boligbygg (NOE), Oslobygg KF (NOE), Bydelene (HEI), Velferdsetaten (AIS), Eiendoms- og byfornyelsesetaten (BYU), Plan- og bygningsetaten (BYU) og Byantikvaren (BYU) har alle ansvar og roller i boligpolitikken. Når man har så mange med ansvar for hver sin bit, er det viktig at vi måles på det vi i fellesskap får til. Oslo har et potensial med hensyn til å utvikle flere gode mål på samskaping og forpliktende samhandling. Man kan sammenligne det med et puslespill- det er ikke før alle brikkene er på plass på riktig sted at man kan se hele bildet.

Hver for seg har virksomhetene høy kompetanse, og det er et godt utgangspunkt at virksomhetene er profesjonalisert innen sine felt. Utfordringen er at det tverrfaglige samarbeidet ikke er forpliktende og at det er siloer mellom aktørene, som vi ennå ikke har klart å bryte ned. Innen enkelte områder kan det være godt samarbeid mellom aktører i ulike faser av boligplanlegging. Men det er stort potensiale i å trekke inn alle aktuelle parter så tidlig som mulig, og samarbeide om planene fremover slik at alle kort legges på bordet fra starten av. For å få til dette er det nærliggende å tenke at overordnede planer i boligutvikling for vanskeligstilte kan være hensiktsmessig.

Boligsosialt arbeid er en del av den generelle boligpolitikken

I kommune og stat har vi skilt ut boligsosialt arbeid som noe eget, og vi ser det i for liten grad som en del av den generelle boligpolitikken. I Oslo kommune er det bydelene som tenker mest helhetlig med henhold til boligpolitikken, vi andre har ulike sektoransvar og jobber ut fra dette. Skal vi få til utvikling av boliger med gode bomiljø sammen, må vi se ut over eget sektoransvar og ta bydelenes perspektiv. I arbeidet på strategisk nivå kan det være fornuftig å sørge for å trekke inn erfaringene på det operative nivået, som gjerne ligger til bydelene. Formalisert samhandling mellom disse nivåene kan være et grep for å få til en mer helhetlig boligpolitikk, som også innbefatter nær- og bomiljø. Initiativet bør komme ovenfra, der det jobbes på strategisk nivå.

Bestillerfunksjon i AIS

Bydelene er tydelige i sine tilbakemeldinger til oss; Oslo mangler egnede boliger for vanskeligstilte. Gjennom de siste årene har bydelene gjennomført en rekke konsekvensutredninger for utvikling av boliger for vanskeligstilte. Disse er imidlertid ikke blitt realisert hovedsakelig fordi de har blitt for kostbare. Vår vurdering er at Oslo ikke må tenke bydelsvis med hensyn til boligframskaffelse, men se byen under ett. Nå overføres ansvaret for boligframskaffelse til byrådsavdeling AIS, det er et godt grep som vi håper raskt vil resultere i konkrete boligprosjekter for vanskeligstilte. Boligplanlegging av spesialiserte boligløsninger for de aller mest vanskeligstilte, eksempelvis ROP-boliger med døgnbemanning, bør være byomfattende tilbud og uavhengig av bydelenes tomter og ressurser. De mest krevende prosessene viser seg å være svært utfordrende for bydelene. Det er behov for å fordele ansvar for opprettelse og drift av denne typen boliger. Helhetlig boligplanlegging for hele kommunen,

gjeldende for alle typer kommunale boliger, kan føre til bedre målrettede kjøp og oppføringer. Planleggingen bør baseres på boligbehovskartleggingen.

En stor kommune eller 15 mellomstore?

Boligsosialt arbeid handler ofte om å reparere områder som ikke fungerer eller oppleves som utrygge. Og bydelene i Oslo gjør dette, som så mye annet, på hver sin måte. Dette handler mye om ressurser og infrastruktur, men selv om det er gode grunner for at det er slik, blir resultatet at innbyggerne mottar ulike tjenester avhengig av hvilken bydel hen bor i. For innbyggerne, men også kommunalt ansatte, kan det være vanskelig å orientere seg i tjenestetilbudet i kommunen når det er ulik organisering og utøvelse i bydelene. Innen felt som ikke er lovregulert vil det være rom for sterkere føringer fra sentralt hold i kommunen. Likere tjenester kan føre til smidigere samarbeid og overganger mellom virksomheter i og utenfor bydelene. Gjennom Program for rusfeltet i Oslo (PRIOslo), har vi etablert en mulighet for deling av kunnskap og av metoder som virker. Oslo har et stort potensiale med hensyn til å utvikle gode tjenester samlet og på tvers, og program som PRIOslo er en velegnet metode for å få slik samutvikling til.