

Kurt Elvegård og Stina Svendsen

Gjennomstrømming eller bostabilitet?

Barnefamilier i kommunale boliger



Kurt Elvegård og Stina Svendsen

Gjennomstrømming eller bostabilitet?

Barnefamilier i kommunale boliger

NTNU Samfunnsforskning
Dragvoll Allé 38 B
7491 Trondheim, Norge
Tel: 73 59 63 00

E-post: kontakt@samfunn.ntnu.no
Web: www.samforsk.no

Foretaksnr. NO 986 243 836

ISBN 978-82-7570-521-9 (web)
ISBN 978-82-7570-522-6 (trykk)

Grafisk utforming og produksjon: NTNU Grafisk senter
Desember 2017

Illustrasjon på omslag: Colourbox

 **NTNU**
Samfunnsforskning

Forord

Dette er rapporten fra prosjektet ”Gjennomstrømming vs bostabilitet? Kommunal praksis og virkninger for barnefamilier i kommunale boliger”.

Vi ønsker å takke kommunene for fantastisk innsats og engasjerte ansatte. Takk til våre kontaktpersoner som organiserte intervjuene og som tok oss med på lange turer rundt om i boområdene.

Tusen takk til familiene som slapp oss til og lot oss få intervju dem. Selv i en hektisk hverdag med mange barn ble vi godt mottatt.

På dette prosjektet har følgende arbeidet: Kurt Elvegård, Stina Svendsen, Thomas Hugaas Molden og Anna Kittelsaa. Førstnevnte har vært prosjektleder. Han har deltatt på datainnsamling og skrevet alle kapitlene i rapporten unntatt kapittel 4, mens Stina Svendsen har gjennomført datainnsamling og skrevet kapittel 4. Thomas Hugaas Molden utarbeidet og sendte ut spørreundersøkelsen. Anna Kittelsaa har gjort deler av datainnsamlingen. Berit Berg og Anna Kittelsaa har kvalitetssikret rapporten.

Vi takker Husbanken og Øyvind Ustad for godt samarbeid.

Trondheim, desember 2017

Kurt Elvegård og Stina Svendsen

Innhold

Forord	iii
Sammendrag.....	vii
1. Innledning.....	1
1.1. Forskningsspørsmål	1
1.2. Prosjektets tema	2
1.3. Avgrensning	3
1.4. Bakgrunn: bostabilitet og gjennomstrømming	3
1.5. Rapportens oppbygning	6
2. Metode og gjennomføring	7
3. Kommunal praksis og ansattes perspektiver	11
3.1. Mellom bostabilitet og gjennomstrømming.....	11
3.2. Tilstand i de kommunale boligene.....	21
3.3. Om bomiljø og utvendig tilstand	33
3.4. Oppsummering	37
4. Barnefamilienes erfaringer og vurderinger.....	39
4.1. Innledning.....	39
4.2. Bostabilitet og gjennomstrømming.....	40
4.3. Standard og kvalitet på boligene.....	48
4.4. Oppfølging fra kommunen.....	51
4.5. Bomiljø	57
4.6. Oppsummering av kapittelets hovedpunkter	67
5. Hovedfunn og drøfting	71
5.1. Hva er viktig for barnefamiliene og hvordan har de det?	71
5.2. Tilstand på boligene er forbedret - ut fra gitte standardkrav.....	74
5.3. Tilstand i bolig skyldes både bruk og manglende oppfølging	74
5.4. Bomiljøene oppleves som gode - med noen unntak	76
5.5. Praksis og realiteter, policy og (motstridende) idealer	77
5.6. Gjennomstrømming eller bostabilitet?.....	78
5.7. Anbefalinger	81
Referanser.....	87

Tabelloversikt

Tabell 1. Oversikt over informanter. Antall personer og intervju	9
Tabell 2. Eierskap til de kommunale utleieboligene i kommunene Antall og prosent (n=39).....	12
Tabell 3. Har kommunen en strategi eller målrettet arbeid for å skape gjennomstrømming og bostabilitet? Antall. Prosent i parentes. (n=38).....	13
Tabell 4. Hvor viktig bør bostabilitet og gjennomstrømming være for kommunen. Antall og prosent (n=38).....	14
Tabell 5. Følger kommunen en policy om å skape gjennomstrømming og bostabilitet? Antall. Prosent i parentes. (n=38).....	15
Tabell 6. Om etterslep og strategi for vedlikehold. Antall og prosent.....	21
Tabell 7. Har kommunen en automatikk i når de pusser opp eller vedlikeholder boligene? Antall og prosent (n=39).....	22
Tabell 8. Om markedspris/gjengs leie og nøktern standard. Antall og prosent. (n=38).....	24
Tabell 9. Hvor bra har barnefamilier det i kommunale boliger i forhold til ulike faktorer. Antall. Prosent i parentes. (n=39):.....	32
Tabell 10. Hvor trygt er det i kommunale boliger i forhold til ulike faktorer. Antall. Prosent i parentes. (n=39)	34

Sammendrag

Dette prosjektet har undersøkt kommunens praksis overfor barnefamilier i kommunale boliger og hvilke virkninger kommunenes praksis har på familiene. Metodene vi benyttet var casestudier, reanalyse av egne kvalitative data, spørreundersøkelse og dokumentgjennomgang. I casestudiene intervjuet vi ansatte, besøkte og intervjuet familier og var på befaring i boområdene. Oppdragsgiver var Husbanken, og prosjektperioden varte fra august til desember 2017.

1.1.1. Bostabilitet og gjennomstrømming

- Det er gjennomgående viktig for barnefamiliene å kunne oppleve stabilitet rundt boforholdet.
- For en del handler bostabilitet om å få bo lenge i den samme boligen. For andre ligger stabiliteten i det å få leie kommunalt framfor privat. Mange ønsker seg forutsigbarhet i leieforholdet. For noen henger bostabilitet mer sammen med det å få fortsette å bo i samme nærområde, enn om å få bo i samme bolig.
- Barnefamiliene er opptatt av bostabilitet, mens kommunenes policy gjerne vektlegger gjennomstrømming i de kommunale boligene. Begrepet gjennomstrømming assosieres gjerne med midlertidige kontrakter blant barnefamiliene.
- Enkelte opplever denne midlertidigheten som stressende, og kunne ønsket seg lengre kontrakter med kommunen. Andre opplever at deres kontrakter nærmest automatisk blir fornyet når den gamle går ut, og opplever derfor ikke utrygghet ved kortvarige kontrakter i samme grad.
- Relativt mange av familiene vi snakket med håper at de en dag skal kunne kjøpe sin egen bolig. Flere av familiene har prøvd å søke om startlån gjennom Husbanken, men har fått avslag fra kommunen (det er kommunene som innvilger denne type lån etter Husbankens retningslinjer).
- Enkelte av familiene kunne gjerne tenkt seg å leie på det private markedet, men opplever det som vanskelig å finne en egnet bolig der.
- Den generelle tendensen er at leietakerne og kommunene har ulike målsettinger. Kommunene ønsker gjennomstrømming, mens leietakerne ønsker bostabilitet og langvarige kontrakter. Likevel er det flere tilfeller i materialet vårt som viser at barnefamiliene ønsker å komme seg videre fra den kommunale boligen. Samtidig opplever de å få liten hjelp fra kommunen, både når det gjelder å legge opp en økonomiplan for å kunne kjøpe egen bolig, og til å orientere seg på det private markedet.
- Svaret på hvordan kommunene balanserer mellom hensyn til bostabilitet og hensynet til bolig som en knapp ressurs for flere, er at kommunene ser bort

fra retningslinjer og idealer i en del tilfeller. De lar en del familier få bo over lengre tid selv om generelle føringer sier noe annet.

1.1.2. Standard og kvalitet på boligene

- Mange av barnefamiliene vi intervjuet mente standarden på boligen deres var tilfredsstillende. Flere kunne vise til enkelte mangler ved boligen, men samtidig var de relativt fornøyd med leiligheten de hadde fått.
- Vi besøkte noen familier som opplevde at deres leilighet var under forventet standard, og som hadde et sterkt ønske om å flytte på grunn av boligens tilstand. Noen av leilighetene vi besøkte var helt nye/nyoppussede, og beboerne opplevde at boligen hadde en svært høy standard.
- Lav standard ble forklart både ut fra slitasje familiene selv hadde påført boligen, og ut fra manglende kvalitet på leiligheten og liten grad av vedlikeholdsarbeid.
- Den største utfordringen for mange av familiene når det gjelder standard på boligen var trangboddhet. Relativt mange av barnefamiliene vi intervjuet, opplevde boligen sin som for liten.
- De ansatte var ofte enige i barnefamilienes syn på tilstanden i boligene. En tendens var likevel at de ansatte vurderte den generelle tilstanden som bedre enn familiene.
- En viktig forskjell mellom de ansatte og barnefamiliene var tendensen til at de ansatte i større grad mente familiene selv var årsak til en del av de forholdene i boligene som var mindre bra, mens barnefamiliene på sin side tenderte mot å skylde på manglende vedlikehold og oppfølging.
- Vedlikehold og oppgradering av boligene gjøres stort sett ved behov som beboerne melder fra om og når beboere flytter ut.

1.1.3. Oppfølging fra kommunene

- Når det gjelder spørsmål rundt vedlikehold og drift av boliger og uteareal spriker svarene fra informantene veldig, også innen samme kommune. En del av familiene vi snakket med er fornøyd med kommunens oppfølging og vedlikehold av boligene. Andre opplever at det tar veldig lang tid å få hjelp og at det er for lite vedlikehold av boligene.
- Det kan synes som om leietakeren selv legger ned en betydelig innsats når det kommer til vedlikehold av boliger og uteareal. Leietakerne opplever at denne innsatsen ikke blir anerkjent.
- En del opplever at det er vanskelig å bli hørt om man vil klage eller bytte bolig.

- Oppfølging fra kommunen handler ikke bare om drift/vedlikehold, men også om boveiledning. Flere av familiene vi intervjuet peker på at det er utfordrende å dele fellesarealer med folk som «ikke kan å bo». De etterlyser større grad av boveiledning fra kommunen. Det savnes med andre ord ikke bare oppfølging når det gjelder teknisk drift, men også når det kommer til det sosialfaglige/boligsosiale arbeidet.
- En del ansatte påpekte behovet for mer oppfølging av familiene både når det gjelder drift og boveiledning.

1.1.4. Bomiljø

- I denne undersøkelsen var det mange av barnefamiliene som mente at et godt bomiljø er det aller viktigste for dem. Flere viser til at boligen de har fått er fin, men at de likevel ønsker å flytte fordi nærmiljøet er dårlig. Tilsvarende er det enkelte familier som ikke er så fornøyde med boligen sin, men som likevel ikke ønsker å flytte fordi det er så godt bomiljø. Det er med andre ord en tendens til at våre informanter legger stor vekt på et trygt og godt bomiljø.
- Det pekes på at noen bomiljøer har utfordringer med for eksempel rusavhengige, og at miljøet derfor ikke egner seg for barn. Det pekes på at det er ugunstig med mange kommunale boliger samlet på ett område.
- Flere av våre informanter forteller at det ikke først og fremst er de kommunale leietakerne som er problemet, men at bomiljøet deres preges av fordommer mot de kommunale boligene fra øvrige beboere.
- Det savnes bedre oppfølging fra kommunene for å sikre at boområdene ikke «ser kommunale ut» for å forebygge stigmatisering.
- Vi har i undersøkelsen vår sett mange gode eksempler på godt nærmiljøarbeid som har snudd belastede boområder til gode nærmiljø for barnefamilier.
- De ansatte mente stort sett at bomiljøene var gode og trygge for barnefamilier. De hadde få tilfeller å relatere til som handlet om utrygge bomiljø.
- Våre befaringer foregikk stort sett i uteområder og i fellesarealer. De aller fleste byggene vi så var godt vedlikeholdt og/eller oppgradert. Det må presiseres at en befaring gir et begrenset inntrykk, noe som betyr at vi ikke kan si noe sikkert om hvordan situasjonen faktisk er i disse områdene. Hvordan byggene så ut og hvilken tilstand de var i, kan vi si mer om enn hvorvidt områdene er trygge. Tryggheten avhenger av forhold som f.eks. tidspunkt på døgnet, årstid osv.
- Selv om flere ansatte hadde vanskeligheter med å si noe generelt for en hel beboergruppe, er oppsummeringen at familiene stort sett har det bra. Samtidig er inntrykket til de ansatte at det så å si alltid er en faktor eller flere som er negative med boforholdene.

Andre hovedfunn i prosjektet er at tilstanden i boligene skyldes både feil eller hard bruk og manglende oppfølging fra kommunene. Flere ansatte mente at booppfølging derfor er nødvendig. Sammenliknet med tilstanden som er meldt i forskning de senere årene, viser våre funn at standarden er forbedret. Dette selv om hva som ligger i og bør ligge i begrepet nøktern standard ikke alltid er entydig. Kommunale boliger skal være en midlertidig løsning, men samtidig anerkjennes viktigheten av å skape stabile bomiljø, og man kan da få det vi kaller en permanent midlertidighet hvor en del familiene bor over mange år. Vi har også trukket frem at det kan diskuteres hvorvidt man er låst til en kommunal bolig eller om situasjonen i noen grad er selvvalgt. Basert på våre data varierer dette fra familie til familie. Hovedpoenget vårt er at et nyansert bilde av kommunale boliger gagnar både stigmatiserte boområder, familier i

kommunale boliger og arbeidet kommunene gjør overfor familiene.

1.1.5. Oppsummering av anbefalinger

- Det bør satses systematisk på booppfølging til barnefamilier
- Rutinemessig HMS-sjekk og oppgradering av boligene bør innføres
- Fortsett med å øke bemanningen til arbeid med bomiljø og drift
- Lengden på leiekontrakter bør differensieres
- Bruk av hardbrukshus-løsninger til barnefamilier bør utredes
- De mest belastede beboerne bør få alternative botilbud
- Undersøk og vurder responstid på utbedringer

1. Innledning

Denne rapporten oppsummerer arbeidet som er gjort i prosjektet ”Gjennomstrømming vs bostabilitet? Kommunal praksis og virkninger for barnefamilier i kommunale boliger”. Oppdragsgiver var Husbanken, og prosjektperioden varte fra juli til desember 2017.

Bakgrunnen for at Husbanken ønsker å vite mer om boforholdene til barnefamilier finner vi i den nasjonale boligsosiale strategien Bolig for velferd (Regjeringen 2014). Her slås det fast at barnefamilier skal prioriteres og at barn og unge skal ha en bolig av god kvalitet, med beliggenhet i et trygt bomiljø. Strategien vektlegger også kunnskap om hvordan det offentlige og andre aktører kan arbeide målrettet for å oppnå bedre boforhold for barnefamilier. I den forbindelse er det behov for å vite mer om hvordan denne gruppen av leietakere har det og hvordan kommunal praksis påvirker bosituasjonen til familiene.

1.1. Forskningsspørsmål

Oppdragets hensikt har vært å skape økt kunnskap om barnefamiliene i kommunale boliger og kommunenes praksis overfor denne gruppen. Forskningsspørsmålene i dette prosjektet har vært følgende:

1. Hvordan balanserer kommunene mellom på den ene siden hensynet til bostabilitet for barnefamilier, og på den andre siden hensynet til en effektiv bruk av kommunale boliger som en knapp ressurs for flere?

2. Hva er følgene for barnefamiliene?

Prosjektets hovedfokus har vært barnefamiliene som beboere. Vi har lagt vekt på å innhente kunnskap om hvordan barnefamiliene selv har det. Det vil si at når vi i prosjektet har undersøkt kommunal praksis, er dette gjort for å vurdere hvordan barnefamiliene påvirkes. Presiseringen av denne forståelsen mener vi er viktig fordi forskningsspørsmålene nevner effektiv bruk av knappe ressurser. Begreper som effektivitet og ressursbruk forbindes gjerne med forbedringspotensialer i kommunal forvaltning, slakk i tjenesteyting og lignende. I dette prosjektet har imidlertid fokus

på effektiv bruk av knappe ressurser, dreiet seg om hvilke betydninger kommunenes praksis får for barnefamilier i kommunale utleieboliger.

Når det gjelder kommunenes arbeid har vi vært opptatt av hvordan kommunene løser pålagte oppgaver, samt forholder seg til sentrale føringer og rådende oppfatninger om god praksis. For eksempel slår oppdragsgiver fast i oppdragsbeskrivelsen for dette prosjektet at kommunal bolig skal være et midlertidig botilbud. Vi har videre hatt fokus på hvordan kommunene arbeider i praksis. Forholdet mellom policy og praksis har vært sentralt. En viktig grunn til dette er det faktum at flere kommuner har en arbeidshverdag preget av ventelister på bolig, beboergrupper med ulike behov m.m. (Elvegård og Michelsen 2016; Elvegård 2015). Dette betyr blant annet at kommunene ofte må gjøre valg og prioriteringer i arbeidet. Prosjektet har sett på hvordan kommunene løser sine arbeidsoppgaver i spennet mellom bostabilitet på den ene siden og effektiv bruk av boliger- det vil si gjennomstrømming - på den andre siden. Det vil si at vi primært har sett på kommunenes praksis i lys av disse to begrepene, og ikke hvordan kommunene organiserer arbeidet sitt totalt sett. En slik avgrensning var nødvendig gitt rammene i prosjektet.

1.2. Prosjektets tema

Oppdraget har følgende fire temaområder som griper inn i hverandre:

1. Bostabilitet som begrep
2. Økt kunnskap om kommunenes praksis
3. Økt kunnskap om barnefamilienes situasjon
4. Om boligens kvalitet og trygge bomiljø

Temaområde 2 og 3 har vi allerede redegjort for ved utdypningen av forskningsspørsmålene. Det første temaområdet er bostabilitet som begrep, og hvordan det kan belyse positive og negative sider ved dagens bruk av kommunale boliger for vanskeligstilte barnefamilier. Dette har vi gjort ved først å se på hva sentral litteratur og forskning sier om temaet og på hvilken måte begrepet er brukt der. Vi har også spurt våre informanter om hva de mener om bostabilitet. Å innhente egne data på dette viste seg å bli viktig, blant annet fordi både bostabilitet og gjennomstrømming som begreper og forståelsen av disse, er brukt på ulike måter i litteraturen.

Oppdragsgiver ønsket en problematiserende og reflekterende drøfting av begrepet bostabilitet. Da vi startet prosjektet ønsket vi å diskutere begrepet både uavhengig

av og sett i lys av funnene i prosjektet. Vi drøfter også begrepets plass i litteratur og tidligere forskning innledningsvis, men vi så underveis at de mest fremtredende drøftingene knyttet til bostabilitet ville komme som en respons på våre egne funn. Det meste av drøftingen av begrepet vil derfor være å finne i kapittel 4.

Det fjerde temaområdet om boligens kvalitet og trygge bomiljø er knyttet til et konkret resultatmål i Bolig for velferd, den nasjonale strategien for boligsosialt arbeid. Der står det at ”utleieboliger for barnefamilier skal være av god kvalitet og i et trygt bomiljø” (Regjeringen 2014:12).

1.3. Avgrensning

Vårt fokus har vært på barnefamilienes situasjon. For det første har vi sett på hvordan kommunal praksis påvirker deres bosituasjon. For det andre har vi vært opptatt av å formidle deres perspektiv på situasjonen - både det positive og det negative. Vi har i tillegg vært oppmerksom på barns egne opplevelser av bomiljø og det å bo. Viktigheten av å få frem perspektivene til de som mottar tjenestene og som er beboere selv, er påpekt i forskning (Elvegård og Michelsen 2015; Turner og Stefansen 2012; Paulsen, Magnus, Kittelsaa og Høyland 2012, Skog Hansen og Lescher-Nuland 2011). I prosjektet har vi hatt fokus på det barnefamiliene selv mente var viktig. Det betyr at visse tema i prosjektet har blitt mer fremtredende enn andre. For eksempel så vi ikke ved prosjektstart for oss at tilstand og standard på boligene skulle bli et så sentralt tema som det ble. Selv om det er bostabilitet og gjennomstrømming som har vært det overordnede temaet for hele prosjektet, så har det som sagt også vært viktig å trekke frem familienes egne perspektiver. Underveis så vi at disse måtte ses i lys av kommunenes oppfatninger. Dette har vi forsøkt å balansere på en nøytral måte.

Funn, vurderinger, konklusjoner og anbefalinger gjelder kun boliger med barnefamilier. Vi har ikke grunnlag for å si noe om andre typer kommunale boliger eller boliger til andre beboergrupper. Våre vurderinger, konklusjoner og anbefalinger er videre gjort ut fra et boligsosialt perspektiv og er basert på data fra våre undersøkelser - og ikke ut fra byggteknisk kompetanse. Våre utsagn bør kompletteres med eller justeres ut fra byggteknisk kompetanse.

1.4. Bakgrunn: bostabilitet og gjennomstrømming

Mange dokumenter har vært sentrale på det boligsosiale og boligpolitiske området. I dag er Bolig for velferd (Regjeringen 2014) av særlig betydning. Denne danner grunnlaget for det meste man foretar seg på dette feltet. De overordnede målene i strategien er disse tre:

Mål	Prioriterte innsatsområder
1. Alle skal ha et godt sted å bo	- hjelp fra midlertidig til varig bolig - hjelp til å skaffe en egnet bolig
2. Alle med behov for tjenester, skal få hjelp til å mestre boforholdet	- forhindre utkastelser - gi oppfølging og tjenester i hjemmet
3. Den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv	- sikre god styring og målretting av arbeidet - stimulere til nytenking og sosial innovasjon - planlegge for gode bomiljøer

Strategien legger opp til en særlig innsats for barnefamilier og unge. De skal på den ene siden bo stabilt. Da kan kommunal bolig være et minst like godt alternativ som et usikkert privat alternativ (Vassenden, Lie og Skoland 2012). På den andre siden har det lenge vært en føring om at kommunale boliger som en hovedregel ikke skal være permanente, selv om det er vanlig å anse det å (kunne) bo på samme sted over lengre tid som en verdi i seg selv (Aarland og Nordvik 2008). Husbanken beskriver dette som et dilemma. En annen måte å se det på er at det ligger et paradoks i strategien og i rådende idealer. Kommunale boliger skal helst ikke være varige, men man ønsker heller ikke utkastelser eller midlertidige boforhold. Kommunene må ta hensyn til bostabilitet på den siden og gjennomstrømming på den andre. Det varierer i hvilken grad bostabilitet eller gjennomstrømming som begrep er brukt i sentrale dokumenter. For eksempel finner vi ikke noen av begrepene brukt i Bolig for velferd, mens i Husbankens egen rapport Leie til eie er begrepet gjennomstrømming brukt gjennom hele rapporten (Husbanken 2014). I NTNU Samfunnsforsknings rapport om kommuners fremskaffelse av boliger til flyktninger er gjennomstrømming behandlet både som begrep og tema (Thorshaug, Svendsen, Paulsen og Berg 2011).

Når det gjelder bostabilitet som begrep, har forskningen og litteraturen på det boligsosiale og boligpolitiske området for det meste knyttet begrepet til beboere med rusproblemer. Ulfrstad (2011) skriver for eksempel under et avsnitt om bostabilitet utelukkende om nevnte gruppe, og da primært knyttet til Housing First. En fersk evaluering av Housing First-prosjekter i Bergen og Sandnes har et eget kapittel om bostabilitet (Skog Hansen 2017) og viser hvordan bostabilitet og rus ofte er relatert til hverandre. Bostabilitet betyr da gjerne evnen, viljen eller muligheten til å bo på samme sted over tid, i motsetning til å avslutte et leieforhold, bli kastet ut eller lignende. Aarland og Nordvik (2008) skriver at samfunnet anser det å bo lenge i samme bolig som en viktig kvalitet i seg selv, og at i Norge er bostabiliteten lavere i leiemarkedet enn i eiermarkedet. Uavhengig av beboergruppe har bostabilitet for

det meste vært knyttet til tid og ikke innhold. Man har snakket om lengden på et boforhold og ikke hva som skjer mens man bor der. Som vi skal komme tilbake til var de aller fleste av våre informanter like opptatt av begge delene.

Like fullt har både forskning og offentlige dokumenter vært opptatt av hvordan folk har det selv om man ikke har kalt det for bostabilitet. Dessuten finner vi andre ord som beskriver noe av det samme. Eksempelvis har man lenge skilt mellom varige og midlertidig vanskeligstilte (Gulbrandsen og Hansen 2010) og varig og midlertidige botilbud (Regjeringen 2014). Når det gjelder forskning har man i hovedsak sett på forhold rundt selve boligen og bomiljøet. Hva gjelder boligen har det spesielt blitt sett på boligtyper og boligstørrelse, trangboddhet, fellesarealer, fysisk og materiell standard og vedlikehold (Grødem 2011; Oslo kommune 2009). Bomiljø eller forhold utenfor har handlet om naboskap og nærmiljø (Brattbakk og Andersen 2017; Brattbakk et.al. 2015), kriminalitet og utrygghet (Elvegård og Michelsen 2015; Grødem 2011) og generelt om levekår (Andersen og Sandlie 2015). Noe forskning har vært opptatt av hvordan barn opplever det å bo. Selv om bostabilitet som begrep er forholdsvis lite benyttet, har mye av forskningen med andre ord vært opptatt av hvordan beboere i kommunale boliger har det. En videre drøfting av bostabilitet bør derfor handle mer om prinsipper, idealer, arbeidsformer og innhold og mindre om lingvistikk og begrepsbruk.

Det samme gjelder gjennomstrømming som også i varierende grad er omtalt i litteratur og forskning. Begrepet er eksempelvis nevnt kun ved ett tilfelle i Sørvoll og Five Aarsets (2015) grundige kunnskapsoversikt om vanskeligstilte på det norske boligmarkedet, og da med henvisning til konsultentselskapet Econ Pöyrys gjennomgang av bruk av startlån (Econ Pöyry 2009). Like fullt vil mange kjenne seg igjen i begrepet midlertidig. Dette selv om gjennomstrømming viser til et bredere og større fenomen. Gjennomstrømming referer ofte til hvordan noe kommer inn i et system og forsvinner ut når formålet er nådd, for eksempel om antall studenter som tar utdanning ved et universitet - eller om hvordan man kan optimalisere gangen gjennom systemet, for eksempel hva som hindrer og fremmer hastigheten til olje gjennom et oljerør. Det gir assosiasjoner til et utenfrablikk på systemet og det som skal gjennom det. Gjennomstrømming i kommunale boliger har samme perspektivet, noe som kan være problematisk. Spørsmålet er hvorfor man i en del sammenhenger anser gjennomstrømming som positivt. Ville gjennomstrømming fortsatt vært viktig og ønskelig dersom kommunene hadde nok boliger og god nok økonomi til å bosette alle med behov for det uten kø? Holder man opp gjennomstrømming som ideal fordi det er det beste for familiene eller for kommunene? Fokus på gjennomstrømming kan være bra av ulike årsaker, blant annet på grunn av innlåsningsmekanismer og kommunale boliger som fattigdomsfeller (Grødem og Sandbæk 2013; Hansen og Lescher-Nuland 2011). Vassenden, Lie og Skoland (2012) skriver at:

(i) Boligeierskapets uoppnåelighet, (ii) det private leiemarkedets flyktighet og utestenging og (iii) den kommunale boligsektorens strenge behovsprøving ser sammen ut til å danne et handlingsfelt med incentiver for den enkelte

til å handle slik at det kan oppstå en innlåsningsmekanisme, som også er en fattigdomsfelle (Vassenden, Lie og Skoland 2012:83).

De nevnte forskerne fant samtidig at kommunale boliger i stor grad fremstår som stabile og mindre problematiske sammenliknet med det private markedet (op.cit). I tillegg til å fokusere på hva som hindrer gjennomstrømming, har forskning på gjennomstrømming gjerne sett på flyttemønstre og boligkarrierer (Sørvoll og Five Aarset 2015; Turner og Stefansen 2012; Gulbrandsen og Hansen 2010). Det kan forøvrig se ut til at gjennomstrømming er til det bedre om man går fra kommunal bolig til selveid bolig, mens det å gå fra kommunal bolig til private utleieboliger ofte kan være en forverring (Sørvoll og Five Aarset 2015).

1.5. Rapportens oppbygning

Etter dette innledningskapittelet følger et kapittel om metode og gjennomføring. Deretter kommer kapittel tre som tar for seg kommunal praksis og de ansattes vurderinger av barnefamilienes bosituasjon. Dette kapitlet er basert på spørreundersøkelsen og intervju med ansatte og er illustrert med en del bilder som vi har tatt fra boområdene vi har vært i. Kapittel fire viser funn vedrørende familienes opplevelser og oppfatninger om hvordan det er å bo i kommunal bolig. Det er her data fra intervjuene med familien blir presentert. I kapittel fem redegjør vi for hovedfunn og drøfter disse, samt presenterer anbefalingene.

2. Metode og gjennomføring

I dette kapittelet presenteres prosjektets metoder, samt hvordan vi har gått frem. Prosjektet hadde i utgangspunktet mange ulike temaområder og spørsmål som skulle besvares. Dette førte til at vi valgte å benytte flere metodiske tilnærminger, og disse presenteres fortløpende i kapittelet:

- Casestudier
- Reanalyse av egne data
- Spørreundersøkelse
- Dokumentgjennomgang

2.5.1. Casestudier

Da vi har vektlagt hvordan praksis arter seg i en kommunal hverdag, hvordan praksisen påvirker familiene og hvordan familiene opplever sin egen bosituasjon, anså vi casestudier som hensiktsmessig. Vi valgte ut følgende casekommuner:

- Kristiansund
- Ålesund
- Bergen
- Trondheim
- Oslo
- Skien
- Harstad

Utvalget er gjort strategisk. Kommunene måtte for eksempel være store nok til at de hadde ulike typer bomiljø, hadde alt fra heleide kommunale blokker til eneboliger og var store nok til at de har boligsosiale utfordringer av en viss størrelse. Vi hadde tidligere innhentet data fra de tre første kommunene, og vi valgte å reanalysere dette materialet. Den ekstra arbeidsmengden ved å inkludere disse som case var forholdsvis liten. Det betydde at vi fikk enda større datamateriale enn vi ellers ville fått til fordi vi kjente disse kommunene godt fra før. Storbyene Oslo og Trondheim ble i tillegg valgt ut for å få med storbyperspektivet som vi mente var sentralt. Skien og Harstad representerte to mindre byer, og til sammen ga dette også en geografisk spredning av casene.

Befaring og omvisning

Befaring i boområdene innebar at vi ble vist rundt av de ansatte i en rekke boområder. Til sammen brukte vi ca. 3 arbeidsdager på befaring. Det ble tatt bilder som dokumentasjon. En del av disse er tatt med i denne rapporten. Denne delen av datainnsamlingen er viktig. For det første gir det en økt generell forståelse av kommunenes praksis og barnefamilienes situasjon. For det andre ga det oss verdifulle data og et grunnlag for å drøfte tilstanden i boligene. For det tredje var vi hele tiden i interaksjon med de ansatte om hvordan de oppfattet bomiljøene og boligtilstanden.

Gruppeintervju med ansatte

I og med at vi allerede hadde data fra Kristiansund, Ålesund og Bergen ble det i disse kommunene kun gjort ulike typer supplerende intervjuer med ansatte, spisset inn mot det spesifikke tema for dette prosjektet. I storbyene Trondheim og Oslo ble det gjennomført tre gruppeintervju med ansatte som arbeidet med henholdsvis boligtildeling, boligeiersiden og bomiljø. I Harstad og Skien ble de gjort ett og to intervjuer. Første kontakt med kommunene gikk gjennom Husbankens kontaktpersoner og programansvarlige. Disse hjalp så til med å rekruttere øvrige ansatte. Intervjuene ble gjort både individuelt og gruppevis. Hovedfokus i intervjuene var på kommunenes praksis, men vi stilte også en del spørsmål om hvordan de oppfattet at situasjonen var for familiene. Vi snakket med 39 ansatte totalt.

Intervju med barnefamilier

Barnefamiliene ble rekruttert via de ansatte i kommunene. De ansatte ringte familiene og informerte om prosjektet. Dersom de samtykket til deltakelse fikk vi deres kontaktinformasjon. Vi gjorde så direkte avtaler med familiene. Intervjuene ble gjort hjemme hos familiene. Under de fleste av intervjuene var barna hjemme. I noen av intervjuene var barna delaktige sammen med foreldrene. Som tabellen under viser har vi snakket med 34 barn tilsammen. De fleste av besøkene hos familiene innebar intervju med flere av familiemedlemmene. Under noen av intervjuene kom og gikk de de ulike intervjudeltakerne. Nøyaktig hvor mange intervju som ble gjort og hvorvidt det var gruppeintervju eller flere korte individuelle intervju er derfor vanskelig å definere. Tabell 1 viser oversikt over antall informanter og intervju til sammen i prosjektet.

Tabell 1. Oversikt over informanter. Antall personer og intervju

Kategori	Antall personer	Antall intervju
Ansatte	39	14
Voksne beboere	37	23
Barn	34	
Beboerkontakter	1	
Totalt	111	40

2.5.2. Reanalyse av egne kvalitative data

Vi har også reanalysert tidligere innhentet data. Det vil si at vi gikk gjennom samtlige intervju av barnefamilier fra to tidligere prosjekter. I disse intervjuene lå det mye informasjon om standard og opplevelse av boligene, men som på grunn av de tidligere prosjektenes hovedtema, ikke har vært brukt før. De to prosjektene vi hentet data fra, handlet om barnefamilier i kommunale boliger, og vi var også i de prosjektene på hjemmebesøk. Imidlertid ble ikke data om tilstand på boligen brukt i særlig grad. Vi har gått gjennom 45 intervju av 81 beboere. I de aller fleste av disse intervjuene var boligstilstand tema, ofte uoppfordret, og som noe de var mer opptatt av enn temaet trygghet som vi var der for å snakke med dem om. Dette gjør at det totale intervjumaterialet er omfattende og dekker 192 beboere fordelt på 68 intervju. Vi har ikke reanalysert ansattintervjuene da disse i mindre grad inneholdt meninger om tilstand på boliger. For å unngå at sitater som er brukt i tidligere publikasjoner blir bruk på nytt i denne rapporten, har vi ikke brukt sitater fra det reanalyserte materialet. Hele det reanalyserte materialet danner like fullt en del av grunnlaget for våre funn, konklusjoner og anbefalinger.

2.5.3. Spørreundersøkelse

For å få en bredere kartlegging av praksisen i kommunene ut over casekommunene brukte vi også spørreundersøkelse som metode. Spørreundersøkelsen ble sendt til alle de 67 programkommunene til Husbanken. Vi fikk svar fra 40 kommuner, noe som gir et tilfredsstillende datamateriale for videre analyser. En gjennomgang av svarene fra kommunene viser at utvalget har en god spredning på alle landets fylker. Det er imidlertid en skjevhet i utvalget med en overrepresentasjon av kommuner med innbyggertall mellom 15000-60000 innbyggere. Skjevheten skyldes at det er Husbankens programkommuner som er invitert til undersøkelsen. Det er i stor grad kommuner med en viss befolkningsstørrelse.

Skjemaet ble sendt elektronisk gjennom SelectSurvey. Det ble laget en så kortfattet undersøkelse som mulig. Undersøkelsen hadde ulike tema, hvor første

del var bakgrunnsinformasjon om kommunene. Andre del inneholdt spørsmål om kommunenes arbeid med bostabilitet og gjennomstrømming. Tredje og fjerde del gikk på kommunenes praksis og arbeid med kommunale utleieboliger. Til slutt stilte vi spørsmål som gikk direkte på bostandard og bomiljø.

Dataene fra spørreundersøkelsen må brukes med forsiktighet. De er ikke generaliserbare til alle kommuner i hele Norge. Like fullt kan de belyse utfordringene i mange av de kommunene man antar har størst boligsosiale utfordringer, og som derfor er med i Husbankens kommuneprogram.

2.5.4. Dokumentgjennomgang

I tillegg til metodene allerede beskrevet har vi også brukt dokumentgjennomgang som metode. Dette har primært vært offentlige dokumenter, eksempelvis den nasjonale strategien for boligsosialt arbeid (Regjeringen 2014). Videre har vi sett på forskningsrapporter og litteratur fra 2009 og frem til i dag. Vi har begrenset gjennomgangen til forskning som har bolig og boligsosialt arbeid som stikkord.

3. Kommunal praksis og ansattes perspektiver

Hovedfokus i denne rapporten er på hvordan barnefamiliene har det som beboere i kommunale boliger, og hva de selv mener er viktig for dem som beboere. I den grad vi har sett på kommunal praksis har det vært for å undersøke hvordan den påvirker familienes situasjon, og hvordan kommunene håndterer hensyn til bostabilitet på den ene siden og gjennomstrømming på den andre siden. Vi har vært minst like opptatt av praksis i den kommunale hverdagen som av policy. Vi har ikke utelatt policy, men funn fra andre forskningsprosjekter indikerer et visst sprik mellom policy og praksis i kommunene, og mellom nasjonale føringer og kommunale realiteter (Elvegård og Michelsen 2015; Elvegård 2016). Vi har derfor ønsket å se nærmere på praksisen og arbeidet med familiene. Vi ønsker å få frem mer av hva som faktisk skjer i skjæringspunktet mellom kommune, bosetting og beboere, og mindre om hva kommunene krysser av for i rapporteringer til sentrale myndigheter. For eksempel fant vi tendenser til at jo nærmere beboerne ansatte er, jo mindre opptatt er man av gjennomstrømming som eneste ideal og jo nærmere man er sentrale myndigheter, jo mer opptatt er man av gjennomstrømming. Dette kommer vi tilbake til.

Kapittelet handler altså om spennet mellom kommunal praksis overfor beboere på den ene siden og idealer og policy på den andre siden. Vi fant sprik og nyanser i dette bildet, og det er funnene vedrørende kommunenes praksis ovenfor barnefamiliene vi presenterer her. Hovedkilden er intervjuene med ansatte og spørreundersøkelsen til programkommunene.

3.1. Mellom bostabilitet og gjennomstrømming

I det følgende presenteres data fra ansattintervjuene om hvordan de arbeider opp mot barnefamiliene mellom hensyn til bostabilitet og gjennomstrømming.

Det varierer hvordan kommunene organiserer og fordeler det boligsosiale arbeidet. I en kommune har for eksempel det kommunale boligeierforetaket ansvar for tildeling av boliger, mens i en annen kommune, sitter ikke foretaket en gang i tildelingsgruppen for boliger. Som vi ser av tabell 2 er det ulike eierforhold knyttet til de kommunale boligene.

Tabell 2. Eierskap til de kommunale utleieboligene i kommunene Antall og prosent (n=39)

	Antall	Prosent
Kommunene	25	64
Kommunale foretak	5	13
Stiftelser	5	13
Aksjeselskap	1	3
Fordelt på ulike aktører/ eid av ulike aktører	3	8

Uavhengig av hvordan den kommunale boligforvaltningen er organisert, er kommunene tydelig på at barnefamiliene er en prioritert gruppe. Vi spurte for eksempel i spørreundersøkelsen om hvem kommunene prioriterer dersom de i gitte tilfeller må velge mellom rusavhengige/personer med psykiske lidelser og barnefamilier. Hele 31 av 38 (80 %) svarer at barnefamilier blir prioritert. Det kan virke selvsagt, men et mål i Bolig for velferd (Regjeringen 2014) er blant annet færrest mulig utkastelser fra boligene. Dette kan bety at man i stedet for å utestenge noen fra boligen godtar en del atferd man ellers ikke ville godtatt, atferd som kan oppleves ubehagelig for andre beboere. Samtidig er et annet mål at beboerne skal bo i ordinære boliger. I realiteten betyr dette ofte at personer med rusproblematikk og/eller personer med psykiske lidelser havner i samme bomiljø som barnefamilier. Her ser vi imidlertid de første tegnene på forskjell mellom policy og praksis. Vi vet ikke hvordan kommunene løser dilemmaene i alle saker, men kommunene er hvert fall tydelig på at dersom man må prioritere så kommer barnefamiliene først.

3.1.1. Forståelse av begrepene

En viktig del av prosjektet var en drøfting av begrepet bostabilitet. I den kvantitative undersøkelsen har vi ikke spurt direkte om hva kommunene legger i de ulike begrepene. Ut fra de åpne feltene i spørreundersøkelsen, der kommunene har gitt utfyllende svar, kan vi likevel si noe om hvordan bostabilitet forstås. I den kvalitative delen spurte vi direkte om hva kommunene legger i de ulike begrepene. Ikke overraskende er det to hovedinndelinger, hvor man enten tenker på bostabilitet som botid eller som boforhold. I intervjuene spurte vi eksplisitt hva ansatte la i bostabilitet. Der ble det blant annet sagt at bostabilitet handler om:

- Å ha et sted å bo
- Et tidsperspektiv og kontrakt

- At man bor i et område og holder seg der
- Å ha folk rundt seg man føler seg trygg på
- Å kunne ringe noen hvis du har problemer med leiligheten eller med nærmiljøet
- At barna kan gå på samme skole
- Å få opprettholde den gode kontakten man har med naboer
- Et forsvarlig botilbud

Bostabilitet handler altså for ansatte både om tiden du bor et sted og hvordan man har det mens man bor der. Gjennomstrømming var derimot et mer entydig begrep for kommunene og deres ansatte. Spørsmålet her var mer om gjennomstrømming skal gjennomføres for familienes del eller for kommunenes del:

Når det gjelder gjennomstrømming vs bostabilitet, så er det første viktigst for den store massen av beboere. Det burde hvert fall ikke drives av våre egne behov for å få folk videre. Bostabilitet er viktig for en liten gruppe og for denne gruppen er det best å tenke bostabilitet. Og hva bostabilitet er, ikke lett å si, men det er hvert fall ikke korte leiekontrakter og midlertidighet. Kanskje burde det være andre løsninger for disse.

Som vi ser inneholder sitatet også uttalelser om hvilke beboergrupper man skal forsøke å få hurtig gjennom systemet. Dette var også noe flere var opptatt av og er noe vi kommer tilbake til. Dette handler blant annet om hvor sentrale begrepene er for kommunene og hvordan de balanserer mellom dem.

3.1.2. Hvor sentralt bostabilitet vs gjennomstrømming er i kommunal praksis

Et av de mest sentrale spørsmålene i prosjektet er hvordan kommunene balanserer mellom bostabilitet og gjennomstrømming i kommunal praksis.

Policy og praksis

Tabell 3 viser at de fleste kommunene har interne føringer angående gjennomstrømming og bostabilitet.

Tabell 3. Har kommunen en strategi eller målrettet arbeid for å skape gjennomstrømming og bostabilitet? Antall. Prosent i parentes. (n=38)

	Gjennomstrømming	Bostabilitet
Ja	33 (89)	20 (57)
Nei	4 (11)	15 (43)

Det er noe usikkerhet knyttet til i hvor stor grad dette stemmer, spesielt hva gjelder gjennomstrømming. I spørreundersøkelsen sier flere kommuner at de har strategier eller målrettet arbeid for å få til gjennomstrømming. Når de bes om å utdype dette i kommentarfeltet blir det imidlertid klart at strategien eller det målrettede arbeidet koker ned til for eksempel «å gjøre nye vurderinger om leieforhold hvert tredje år». Lignende eksempler var det angående bostabilitet, der noen svarer at de mener det satses strategisk eller målrettet på bostabilitet fordi de har oppfølgingstjenester i kommunen. Tabellen gir grunnlag for å diskutere hva som er målrettet og strategisk arbeid. Det er nok ulike måter å forstå strategisk og målrettet arbeid på, men våre forventninger er at man kan vise til skriftlige retningslinjer, planer eller lignende - enten at dette er uttrykt i boligsosiale handlingsplaner, boligmelding eller andre sentrale dokumenter, eller at det foreligger interne skriv fra administrasjon og ledelse. Vi ser for øvrig at balansen mellom bostabilitet og gjennomstrømming er noe skjev i favør av gjennomstrømming, noe som var forventet. Spørreundersøkelsen inneholdt også et spørsmål om hvor viktig respondentene mente bostabilitet og gjennomstrømming burde være for kommunen (tabell 4).

Tabell 4. Hvor viktig bør bostabilitet og gjennomstrømming være for kommunen. Antall og prosent (n=38)

	Gjennomstrømming		Bostabilitet	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Veldig viktig	34	90	24	63
Noe viktig	4	10	11	30
Litt viktig		0	1	3
Ikke viktig		0	2	5

Igjen ser vi at gjennomstrømming anses som forholdsmessig viktigere enn bostabilitet. Dette til tross for at mange ansatte altså mener at boforhold er like viktig som botid som innhold i begrepet bostabilitet. Mange kommuner har strategier, og de mener at det er viktig. Hva så med policy på området? Følger det med interne bestemmelser og føringer på dette? Alle ansatte vi snakket med var nokså klar på at det var det. En som arbeidet med drift, sa det slik:

Vi har policy på gjennomstrømming, kontrakten er på 3 år med mulighet for forlengelse. Det er klart uttrykt fra kommunestyret.

To andre fra boligtildelingssiden sa det samme:

Det pushes på gjennomstrømming, blant annet gjennom 3-årskontrakter. Det er understreket at det skal være midlertidig, spesielt gjennom Boligmeldingen. Dessuten mangler vi store boliger og det blir gjennomstrømming også på grunn av det.

Føringene om gjennomstrømming opplevdes altså på tvers av etater, arbeidsoppgaver og lignende. De fleste mente også at fokus på gjennomstrømming har økt med årene:

Det er et klart prinsipp i kommunen at kommunal bolig skal være en midlertidig løsning. Tidligere så var det en del som ble boende lenge i boligene. Ofte så ble kontraktene forlenget nærmest automatisk fordi det var mindre arbeid å gjøre det sånn, enn å vurdere den enkelte saken. Nå har policyen blitt mye klarere på at alle kun skal få 3-årskontrakter, med mulighet for forlengelse etter en individuell vurdering. De eneste som får lange kontrakter nå er personer med utviklingshemming. Bystyret har laget et unntak for den gruppa.

Svarene fra spørreundersøkelsen bekrefter disse føringene. Tabell 5 viser at de aller fleste har policy om både gjennomstrømming og bostabilitet.

Tabell 5. Følger kommunen en policy om å skape gjennomstrømming og bostabilitet? Antall. Prosent i parentes. (n=38)

	Gjennomstrømming	Bostabilitet
Ja, og kommunens praksis er i tråd med gitt policy	27 (71)	24 (65)
Ja, men kommunens praksis er ikke i tråd med gitt policy	5 (13)	3 (8)
Nei, kommunen har ingen slik policy	6 (16)	9 (24)
Vet ikke	0	1 (3)

Forholdet mellom policy og praksis

Som tabellen viser, svarer enkelte kommuner at praksis ikke er i tråd med policy. Flere av informantene vi snakket med, mente policyen om gjennomstrømming var sterkere enn praksisen:

Policyen er gjennomstrømming, men praksis er bostabilitet.

Policyen i vår kommune er at kommunal bolig er midlertidig. Dette er nokså nytt. Men det virker som om barnefamilier blir værende.

Hvert tilfelle blir behandlet individuelt. Realiteten er at mange får bo lenge. Så her er det skille mellom policy og praksis.

Det betyr at mens retningslinjene er at familiene skal videre til andre boligalternativ, så blir mange likevel boende lenge. Hvorfor er det slik? Her er det to aspekter. For det første mente flere at de arbeidet noe annerledes med barnefamiliene som gruppe fordi de har behov for mer stabile boforhold:

Jeg mener bostabilitet absolutt må prioriteres for innvandrersfamilier. De må få ro, og få muligheten til å fortsette på den samme skolen for eksempel. De må få kunne føle trygghet. Jeg syns at de er en gruppe som må få bo lenge. Og jeg syns barnefamilier i første rekke bør settes i borettslag, og da med tanke på at de etter hvert skal kunne kjøpe leiligheten fra kommunen. For bomiljøet i borettslaget er det jo også en fordel at folk bor der over lengre tid.

I følge mange var det en etablert praksis, noe alle var innforstått med, at enkelte familier skal få bo lenge:

Vi har 3-årskontrakt med ny søknad og vurdering for hver gang, men det skal store endringer til i livssituasjon før man blir kastet ut. De fleste får fortsette å bo fordi kriteriene er oppfylt.

Enkelte kommuner hadde også 5-årskontrakter og/eller en åpen, etablert praksis om at visse grupper barnefamilier kunne bo lenge. Dette omfattet spesielt store barnefamilier og barnefamilier med spesielle behov.

Flere uttrykte at det ikke alltid var samsvar mellom kommunenes policy og hva som faktisk ble praktisert av de ansatte. Dette bekreftes av at det ikke var helt samsvar mellom svarene i spørreundersøkelsen og uttalelsene i intervjuene. Mens spørreundersøkelsen for det meste er fylt ut av ledere eller personer med særskilt ansvar, hadde de ansatte vi intervjuet mange ulike roller. Ledere og administrativt

personale hadde en tendens både til å vise til policy og til å være for de interne føringene. Ansatte som arbeidet ut mot beboerne viste seg oftere å være mer opptatt av pragmatiske og individuelle hensyn. Det var unntak fra dette mønsteret, og det gikk på tvers av hva man arbeidet med; boligeierspørsmål og drift, boligtildeling, booppfølging, bomiljø og så videre.

Den samme forskjellen så vi mellom nasjonale føringer og kommunene. Her kunne det godt være ledere og administrativt personell som var mer opptatt av praksis enn av policy:

Lokalt [altså blant de ansatte i aktuelle fagetater] er det økt forståelse for at rusavhengige ikke alltid kan bo i ordinære bomiljø, men ikke nasjonalt. Det høres så koselig ut. De har sittet for lenge ved et skrivebord og er fjern fra virkeligheten.

Personene refererer her til rusavhengiges posisjon, men poenget er det samme. Det overordnede funnet er altså at jo lengre opp i systemet man arbeidet, være seg i kommunene eller blant sentrale myndigheter, jo mer opptatt var man av policy. Jo nærmere beboerne man arbeidet, jo mer opptatt var man av en praksis som tok pragmatiske og individuelle hensyn. Det viktigste å legge merke til er forskjellen mellom sentrale myndigheter og kommunene. Dette fordi policy internt i kommuner er relatert til hvilke føringer kommuner får fra sentrale myndigheter.

Det finnes alternative forklaringer til misforholdet mellom policy og praksis. En tolkning kan være at de ansatte av ulike årsaker ikke orker å ta jobben med å få barnefamilier videre. Vi kan lett skjønne om man i en hektisk hverdag lar være å ta fatt på jobben med å flytte en familie, da dette selvsagt medfører en del ekstra arbeid. På den andre siden formidler kommunene at ikke bare opplever man press ovenfra om gjennomstrømming, men mange kommuner har også press fra motsatt hold; boligkøen. Ofte er det mange søkere og få boliger. Dette gjelder ikke alle kommuner, og mange kommuner melder i vår spørreundersøkelse at barnefamilier ikke er den vanskeligste gruppen beboere å få videre. Blant annet ble det sagt i våre intervjuer at det mange ganger er verre å skaffe boliger til enslige enn til familier. Unntaket er familier med mange barn. Her rår kommunene over få boliger. En annen forklaring på misforholdet mellom policy og praksis - at mange blir boende på tross av policy om gjennomstrømming - går på at de ønsker å få det til, men at ressursene ikke strekker til. Dette kan både gå på manglende ressurser til å veilede familier og manglende ressurser til å gå gjennom listene for å finne potensielle familier som kan eller bør flytte ut. Ved et kommunebesøk i prosjektet kom vi for eksempel over en familie som hadde bodd i boligen i flere år uten å få spørsmål om kontraktsfornyelse. Dermed gikk kontrakten over til å bli løpende. Flere kommuner hadde også eksempler på at flyktningfamilier med store barn ble boende i samme bolig selv om de strengt tatt ikke hadde behov for det lengre når barna var blitt voksne og kunne bo for seg selv.

Vi har så langt trukket opp noen linjer hva gjelder bostabilitet og gjennomstrømming. Mye av nyansene i hvordan kommunene arbeidet, stammer også fra den enkle forklaringen at begge måter å arbeide på har både positive og negative sider ved seg. Vi skal se nærmere på det.

Positive og negative sider ved bostabilitet, gjennomstrømming og dagens praksis

Dette prosjektet skulle drøfte begrepet bostabilitet. For at det skulle bli mest mulig relevant spurte vi våre informanter om positive og negative sider ved både bostabilitet og gjennomstrømming. I denne rapporten presenterer vi en del av refleksjonene våre informanter hadde rundt dagens praksis.

Vi starter med en oppsummering. For kommunen sin del er gjennomstrømming hensiktsmessig på grunn av boligkø og knapphet på boliger, og fordi forvaltning av kommunale boliger koster penger. Kommunene må dessuten forholde seg til føringer og retningslinjer fra sentrale myndigheter. For den enkelte familie er gjennomstrømming gunstig for de familiene som av ulike årsaker ønsker å flytte. Det kan være fordi de ikke er fornøyde med bomiljøet, eller synes boligen er for liten. For vanskeligstilte barnefamilier som gruppe kan det hevdes at generell gjennomstrømming i boligene bidrar til at gruppen som helhet får hevet status og bidrar positivt i boligkarrieren. Det samme kan selvsagt også gjelde for hver enkelt familie. En klar fordel er at gjennomstrømming gir plass til andre som har større eller mer akutt behov for bolig. Tanken da er blant annet at kommunale boliger skal være midlertidige botilbud for mennesker i vanskelige livssituasjoner og at familier som trenger det mindre, bør flytte ut. Til slutt kan man si at gjennomstrømming er bra for idealets del. Et rådende ideal i dag er at man skal komme seg videre i boligkarrieren, ikke minst fordi det å eie egen bolig er det beste i et land der de fleste av etablerte familier og andre eier bolig selv.

Bostabilitet er bra for kommunene som slipper å bruke ressurser på eksempelvis vedtaksskriving, hjelp til flytting og klargjøring av bolig til neste familie som skal inn. For den enkelte familie handler det om ønske om å bo av ulike årsaker. Det kan være tilhørighet til området eller bydelen eller at barna går på skole og barnehage der de bor. Foreldrene trenger også ro i boforholdet for å skape en trygg hverdag for familien. Det ble dessuten fremhevet at stabile boforhold over tid er til det beste både for familiene og for kommunene ved at tilhørigheten da blir sterkere og boligen dermed vedlikeholdes mer av de som bor der. For bomiljø og nabolag er bostabilitet ekstra gunstig på grunn av at stabile bomiljø gir mer trygghet og engasjement. Også bostabilitet kan begrunnes ut fra ideal: barn trenger ro, forutsigbarhet og kontinuitet i tilværelsen. Alle fordelene som er nevnt her kan være gunstig på ulike måter. Det vil for eksempel si at noe som ble nevnt som gunstig for familiene også kan være gunstig for kommunene.

Her er et utvalg sitater fra noen av dem vi snakket med om positive og negative sider ved bostabilitet og gjennomstrømming:

En positiv side ved å bo lenge er at leietakerne føler et eierskap til boligen og passer gjerne på den bedre da. Vi ser at det er mer vandalisering når de flytter ofte. Når folk får korte kontrakter på 3 eller 5 år legger de ikke i fem øre i oppussing. De ser det ikke som sitt ansvar.

Vi ser at der det er langtidskontrakter så blir det gjerne veldig stabile og gode bomiljø. For eksempel så har vi noen bygg der det bor en del eldre damer med lange kontrakter.

Fordeler med gjennomstrømming? I tråd med normaliseringsprinsippet å få folk inn på det ordinære boligmarkedet. En øker også sin sosiale kapital ved å bli i stand til kjøpe og bo som andre. Det er veldig positivt.

Samtidig som det er fordeler med lang botid, er realiteten at det står 500 personer i kø som venter på kommunal bolig. Det må man også ta hensyn til. man kan ønske seg lang stabil botid for barnefamilier, men det kan bety hospits for andre for kommunale boliger er et knapt gode.

Fordelene og ulempene med begge deler var som sagt mange. En kommune nevnte hvordan de nå hadde så mange boliger at de begynte å nærme seg taket på hvor mange boliger det var mulig for dem å kjøpe i kommunen på grunn av 10% - grensa for antall boliger kommunen kan eie i et borettslag. En annen kommune har startet på ombygging av små leiligheter til større boenheter som del av en fortynningsprosess, altså at man ønsker seg færre kommunale boliger i et område. Effekten av det er at en får gjennomstrømming ved at en del beboere må flytte ut. Samtidig oppnår man stabile bomiljø ved at familier flytter inn i de nye boenhetene. Andre snakket om viktigheten av å spre boligene for å unngå opphopning av kommunale boliger og medfølgende sosiale problemer som igjen fører til ustabilitet i området. Atter andre var opptatt av den vanskelige overgangen mellom i utgangspunktet å ha råd til å kjøpe egen bolig og det å realisere kjøp og etablering i egen eid bolig. I det man får seg jobb og inntekten øker, risikerer man å miste bostøtten som er inntekstbasert. Lønnen fra arbeidet som disse får er gjerne lav og samtidig for høy til å beholde bostøtte. Inntekten som trengs for å kjøpe bolig blir på samme nivå som før, det vil si for lav. Da er de like langt.

Et annet argument mot gjennomstrømming og som vi ikke forventet skulle komme, var knyttet til økonomi og hva som lønner seg. En av storbyenes ansatte fra driftssiden sa følgende:

I snitt koster det 70 000 kr å sette i stand boligene til neste leietaker. I tillegg fører skifter til at leilighetene blir stående tomme en stund og tomgang betyr tapte leieinntekter. Vi regner med at hvert skifte dermed koster 150

000 – 200 000 kroner. For oss som boligeier er det dermed ikke så om å gjøre med stor gjennomstrømming. For oss er det mer lønnsom at leietakere har lange kontrakter. Men politikerne vil gjerne at flest mulig har 3- eller 5-årskontrakter.

Dette vil si at meningene om hvilken policy og praksis som er best, også er avhengig av hvor man arbeider. Flere av de ansatte som hadde bomiljø som sitt arbeidsområde så også fordelene med at beboerne bor lenger. Flere refererte til hvordan de mest ressurssterke ofte må flytte etter en stund, og slik tappes miljø for positive krefter:

Tidligere kunne vi argumentere med bomiljø og få folk boende på den måten, men det går ikke lengre. Siden du var her sist har vi fått flere tyngre beboere, slik som personer med rusproblemer og psykiske lidelser, blant annet fordi folk skal inn fra gata og ha vanlig bolig.

Sitatet inneholder flere interessante opplysninger. Det ene er at policyen om gjennomstrømming har blitt strammet til i løpet av de siste par årene. Det andre er at det skal satses på bostabilitet for personer med rusproblemer og psykiske lidelser. I tråd med Bolig for velferd skal man forhindre utkastelser og alle skal bo mest mulig ordinært. Stabile boforhold for noen kan altså føre til ustabile bomiljø for andre.

Diskusjonen rundt bostabilitet og gjennomstrømming, har i samtalen med kommunene handlet mye om for hvem og når det er bra med det ene og det andre. Gjennomstrømming er bra for de fleste og samtidig er bostabilitet å foretrekke for en del familier. Når det så er forskjell på policy og praksis, kan vi oppsummere med at svaret på hvordan kommunene balanserer mellom hensyn til bostabilitet og hensynet til bolig som en knapp ressurs for flere, er følgende: Man nyanserer og differensierer ut fra familienes behov og ser i en del tilfeller bort fra rådende oppfatninger, idealer, føringer og retningslinjer. Som en konsekvens av dette lar man noen familier få bo lengre enn både det som er kommunens policy og det som er den generelle praksisen overfor barnefamilier som gruppe.

3.2. Tilstand i de kommunale boligene

Et sentralt tema i prosjektet var boligenes tilstand. Vår tilnærming fra starten var at tilstanden på de kommunale boligene var dokumentert nok fra før, både gjennom vår egen og andres forskning. Boligenes tilstand ble imidlertid en langt viktigere og mer omfattende del enn vi hadde sett for oss. Det var også her et av de mest overraskende funnene kom, nemlig at standarden på de kommunale boligene generelt synes å ha blitt bedre de siste årene.

3.2.1. Vedlikehold og oppgradering

Kommunene svarte i spørreundersøkelsen på om de hadde etterslep på og strategi for vedlikehold (tabell 6).

Tabell 6. Om etterslep og strategi for vedlikehold. Antall og prosent

	Har kommunen etterslep på vedlikehold? (n=37)		Har kommunen en strategi for vedlikehold? (n=32)	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Ja	35	95	24	65
Nei	2	5	7	19
Vet ikke		0	6	16

Nesten alle kommuner hadde etterslep på vedlikehold. Det er ikke noe nytt at en del kommunale boliger enten er dårlig vedlikeholdt eller lite oppgradert. Dette er noe både media og tidligere forskning har trukket frem. Av de som svarte, hadde mange kommuner en strategi for hvordan de skulle vedlikeholde boligene. Om det er noen sammenhenger mellom etterslep og strategi, vet vi ikke. Det kunne tenkes at kommunene med strategi for etterslep også hadde mindre etterslep. Uansett vil det nok ta de fleste kommuner lang tid å oppgradere alle boligene. I sær er det gjeldende fordi systemene for vedlikehold og oppgradering er lite strukturerte, noe som kommer frem av tabell 7:

Tabell 7. Har kommunen en automatikk i når de pusser opp eller vedlikeholder boligene? Antall og prosent (n=39)

	Antall	Prosent
Ja, etter et gitt antall år	1	3
Ja, når en beboer flytter ut	21	54
Nei, bare ved behov	15	38
Vet ikke	2	5

Dette anser vi som påfallende. Kun én kommune melder om oppgraderingsturnuser. Majoriteten av programkommunene pusser opp og/eller gjør vedlikehold når beboer flytter ut eller ved behov. Vi vet at behovene tidvis er store. Dette henger sammen

med hvordan boligene blir brukt. Ifølge samtlige kommuner og de fleste ansatte er bruken i en del boliger både hard og feil:

Begynte for et år siden med kartlegging av etterslep. Det handler også om boevne. Ikke alle kan bo og det blir mye feilbruk. Om dette går over år, kan det bli mye slitasje. Var dårlig ivaretatt fra kommunens side tidligere. Nå gis det tilbud til beboerne om at de kan få materiale til å vedlikeholde selv. Har vært lite tilsyn med boligene, men det har blitt bedre. Men en mister lett motet når en ser hvordan folk i løpet av kort tid klarer å rasere en bolig. [...] Men der er det en underlig holdning. Vi får stadig meldinger om olje i vasken, skifte batteri i brannmelder, brann i ovn, tett sluk i dusjen og så videre. Vi har hatt tre branner nå bare etter ferien.

Mye handler om bruken av boligen. Bruken henger sammen med hvordan man opplever standarden på boligen. De klager gjerne på fukt og sopp, eller på at det er mye bråk utenfra. I mange tilfeller handler det om en realitetsorientering og om å ha booppfølgere som aktivt følger opp og hjelper folk å finne riktig måte å bo på. Det er ikke alltid så lett å vite hva man skal gjøre når man er vant til et helt annet klima for eksempel. Det å skalke alle luker er ikke den ideelle måten å holde kulda ute på. Man må ha på varmeovner under vindu. Og hvis man ikke lufter så kommer svartsoppen. Vi opplever at folk søker om å bytte bolig fordi de har fått sopp. De kan ha legeerklæring på at det ikke er trygt for barna deres å bo i boligen fordi de får astma. Så det skapes et inntrykk av at det er elendige boliger, men så handler det egentlig om feil bruk. Vi har hatt oppslag i avisa om at folk har det grusomt og bor dårlig, og så er det egentlig to sider av alle saker, ikke sant, men bare den ene kommer fram.

De ansatte forteller oss at de i en del saker pusser opp eller reparerer boligene, for så å oppleve at tilstanden i boligene etter en kort tid er langt dårligere enn hva man kan forvente ut fra vanlig slitasje. Selv om kommunene tydeligvis har kunnskap nok om dette til å kunne ha en klar formening om det, så kommer det frem at oversikt på enkeltbolignivå innendørs mangler:

Utvendig har jeg full oversikt, men før vi får gjennomført hjemmebesøk en gang i året, så har vi ikke det. Vi skal gjennomføre faste hjemmebesøk i løpet av 2018.

Man har altså bedre kontroll på uteområder, fellesarealer og slikt, men mangler oversikt over hvordan boligene ser ut innvendig. Flere snakket om akkurat dette. I minst et par av kommunene vi besøkte, hadde de hatt en HMS-gjennomgang av leilighetene som en del av en felles satsing. På den måten fikk de sjekket bruk av

og tilstand i boligene på en skånsom måte og man fikk med personale med teknisk, sikkerhetsmessig og byggfaglig kunnskap.

3.2.2. Standard og kvalitet

En annen side av boligenes tilstand er standard og kvalitet. Som vi nevnte innledningsvis i dette underkapittelet, var vi i den tro at situasjonen vedrørende standard og kvalitet på boligene var gitt og godt nok dokumentert. Det vi ikke visste var at mye har skjedd i løpet av de siste årene, og at tilstanden i boligene ikke bare skyldes kommunenes manglende oppfølging og oppgradering. Før vi kommer inn på de ansattes vurderinger av standard, kvalitet og tilstand skal vi se på de mest vanlige oppfatninger og føringer vedrørende standard og kvalitet på boligene.

24 av 38 programkommuner bruker begrepet nøktern standard (tabell 8). Vi ser også at 6 av de som har svart på vegne av kommunen sin, ikke vet om de bruker begrepet. Tatt i betraktning at undersøkelsen er sendt til personer med ansvar innen det boligsosiale arbeidet, virker dette påfallende. Hvor god kjennskap har man da til arbeidet? Hvor godt kommuniserer man internt?

Tabell 8. Om markedspris/gjengs leie og nøktern standard. Antall og prosent. (n=38)

Opererer kommunen med markedspris/gjengs leie? Antall og prosent			Bruker kommunen begrepet nøktern standard? Antall og prosent	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Ja	29	76	24	63
Nei	9	24	8	21
Vet ikke		0	6	16

I samme tabell har vi tatt med antall kommuner som følger markedspris eller gjengs leie for de kommunale boligene. Markedspris er den beste prisen man får for tilsvarende bolig på markedet. Gjengs leie er den mest vanlige prisen på tilsvarende, andre boliger. Vi vet ikke om det er samsvar mellom prisen man tar og standarden i kommunene, men de fleste tar enten markedspris eller gjengs leie. Myten om billige kommunale boliger gjelder altså ikke lenger. Noen mente til og med enkelte boliger lå over markedspris:

Prisene på kommunale boliger er høye – ofte høyere enn privat, så eneste grunnen til å ta kommunal bolig er at det er enklere å komme inn.

Et spørsmål som har dukket opp i den forbindelse er om tilstand på boligene er i samsvar med prisen. Standard og kvalitet på boligene har vært grundig undersøkt og vurdert. Vi skal nå gå nærmere inn på det.

Nøktern, men god standard

Vi spurte ansatte i kommunene om hva som ligger i begrepet nøktern standard. Den korte forklaringen er at standarden skal være enkel, men funksjonell og bra. Boligene skal være pene og ordentlige uten at det er lagt noe ekstra ned i det i form av dyre funksjonaliteter, utseende eller design. Vi gjengir her fem sitater for å gi utfyllende eksempler på dette:

Vi bruker og følger begrepet nøktern standard. Det betyr eksempelvis at vi bruker belegg på kjøkken med oppkant. På badet bruker vi også dusjkabinett og gulvbelegg. Det handler om at gulvbelegg tåler mer enn flis og er lettere å holde rent. Ved oppussing av kjøkken legger vi belegg på gulvet på grunn av vannsøl. Dersom alt er helt og pent, tar vi ikke hensyn til det estetiske og det vil ikke byttes ut.

Det skal være en god, men nøktern standard på leiligheten når noen flytter. [...] Vi har lagt linoleumsbelegg på gulvene som går et stykke opp på veggen for å unngå at det kommer inn dyr. Vanlige folk har jo ikke linoleumsgulv lenger. Vi har også gått tilbake til å sette inn stålbenker på kjøkken fordi det er mer varig enn andre typer kjøkkenbenker. Det er ingen som har slike stålbenker lenger heller, men det er en del av en nøktern standard. De fine benkeplatene vi satte inn tåler ikke mye vannsøl eller at det settes varme kasseroller på dem. Vi har valgt nøkterne og holdbare løsninger. Vi velger ikke kjøkken fra HTH, men ikke fra IKEA heller. Pengene skal strekke til, men samtidig så skal det være noe som varer en stund. Vi vil ikke ha for dårlig kvalitet på ting sånn at det bare må byttes ut.

Det må være varmt i leiligheten og ok varmekilder. Og alt skal fungere. Ventilasjonen må fungere godt for eksempel for at inneklimate skal bli bra. For enkelte er det et problem at mange nye boliger er høyteknologiske. De er vanskelige å bruke riktig. Utseende tenker jeg at ikke er så viktig. Funksjon går foran utseende.

God standard på bolig er at den må være egnet for barnefamilier. Vi opererer med begrepet nøktern standard, eller kanskje fra nøktern til nøktern +. Dette er avhengig av hvem som flytter inn og om vedkommende har en historie

med rasering og utagering. For eksempel vil et kjøkken fra 80-tallet eller 90-tallet ikke bli byttet ut, men ting skal være helt og brukbart. Eller for eksempel vil et grønt rom som er ok, ikke bli malt om til hvitt, selv om det er det normale i øvrige boliger i dag.

Når vi sier at det er god standard i leilighetene mener vi for eksempel at det er lagt to strøk med miljøvennlig maling på veggene. Det er gode gulvbelegg, og gode våtrom. Alle leilighetene blir fukttestet, det er testing av det elektriske anlegget og rørene sjekkes. Vi gjennomgår en full kontroll av leilighetene når noen flytter ut og før nye flytter inn.

I alle casekommunene, med unntak av én, har vi vært rundt på befaring i en rekke boområder. Vi var inne i flere leiligheter som var klare for innflytting. I tillegg ble intervjuene med familiene gjennomført hjemme hos dem. De følgende bildene viser hvordan et typisk bad og kjøkken ser ut i en kommunal bolig uavhengig av kommune, og er hentet fra noen av disse befaringene.



Bildene over illustrerer det som de ansatte beskriver. Gulvbelegg og enkelt innredet. Ingen dyre løsninger, men det meste er i god stand. Legg merke til at døren til badet ikke er byttet ut selv om badet åpenbart er nyere enn døren. Som de ansatte selv sa bytter man ikke ut det som fungerer selv om det er gammelt. På nestes side viser vi også et par bilder fra to innflyttingsklare leiligheter:



Begge disse kjøkkenene står i leiligheter som venter på at beboere skal flytte inn. Alderen til kjøkkenene er forskjellige, men siden begge er i god stand og ser bra nok ut, vil de stå i boligene helt til de er for slitt eller ødelagt til at de lenger kan brukes. Bildet til venstre inneholder for øvrig akkurat den type stålbenker som er nevnt i et av sitatene over om nøktern standard. Gulvet til høyre er også gammelt, men pusset ned og lakkert.

Nevnte sitater og bildene vi viser, er typiske for hva man legger i nøktern standard, altså hvilket nivå på kvalitet man har lagt seg på. Mange kommunale boliger ser slik ut. Dersom man skulle si noe om det, kan det klassifiseres som enkelt, men greit nok. Det finnes selvsagt unntak i både positiv og negativ retning.

De aller fleste av informantene våre brukte begrepet nøktern standard bortsett fra to som representerte drift i en av storbyene:

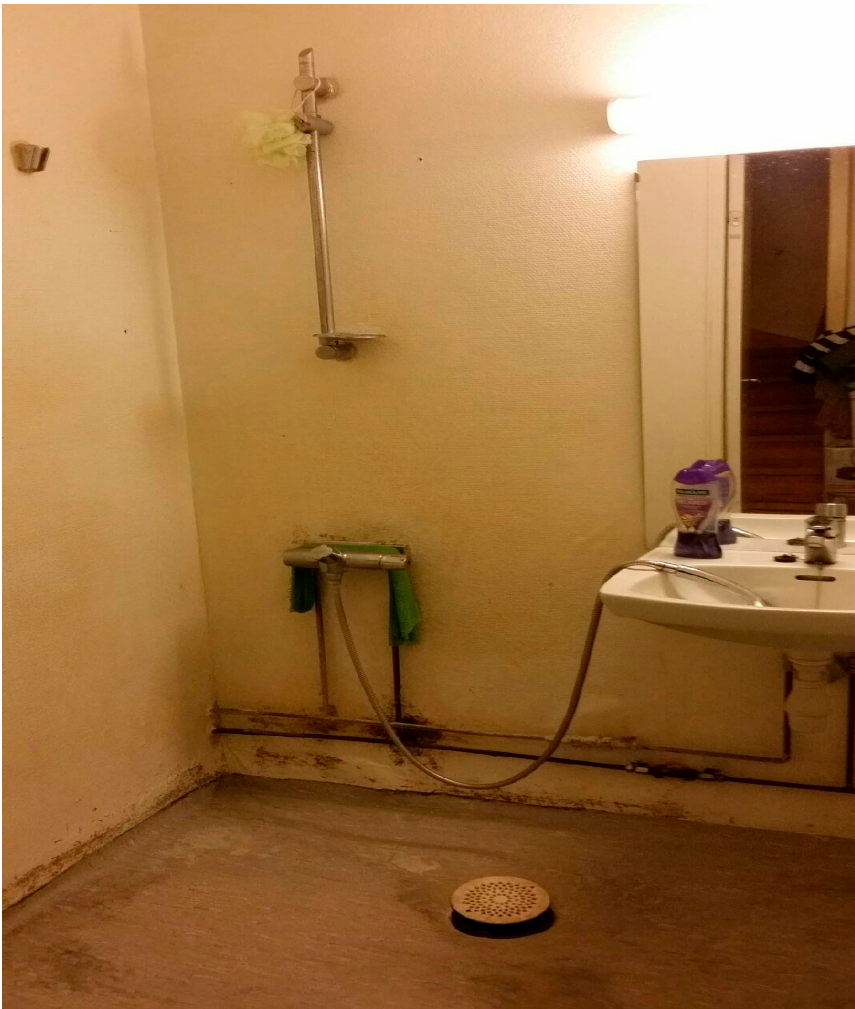
Vi mener at standarden på en kommunal leilighet skal være på det nivået at man kunne tenkt seg å bo der selv. Før var det snakk om mer «flikking» på leilighetene, mens nå driver vi ordentlig vedlikehold. Nøktern kommunal standard er et utgått begrep. Nå leverer vi leiligheter med god standard. Alt er ship shape når leietaker får boligen, og så er det deres ansvar å vedlikeholde.

Vi vet ikke om øvrige ansatte er enige i dette. Også i denne kommunen var vi på befaringer i boområdene og hjemme hos flere familier. Vi har ikke grunnlag for å si at standarden var høyere der, men kommunen er den eneste i vårt materiale som har en fast turnus på oppgradering eller oppussing av leilighetene. I følge de ansatte blir alle leilighetene nå pusset opp hvert syvende år. Vi fikk forståelse av at denne ordningen ble innført for få år siden, hvilket betyr at også denne kommunen har noe etterslep på vedlikehold og oppgradering slik de fleste andre kommunene har.

Unntakene fra nøktern standard

Vi ønsker også å inkludere noen bilder som viser unntakene fra nøktern standard - eller fra det vi anser som avvik fra dette. Dette gjaldt først og fremst to av alle de boligene vi så i løpet av våre undersøkelser. Hva gjelder familienes egne opplevelser viser vi til kapittelet om familienes opplevelser. Et annet funn i prosjektet er at tilstanden i de boligene som er dårlige, skyldes både familienes egen bruk, dårlig standard og kvalitet, og kommunenes manglende oppfølging. Dette diskuterer vi i kapittelet som omhandler hovedfunn og drøfting.

Under viser vi noen bilder som vi vurderer som eksempler på dårlig standard. Samtidig gir de grunnlag for å diskutere, være uenig og trekke frem nyanser. Det første bildet er fra det første av de to hjemmene vi mente har for dårlig standard.



Dette badet mener vi skiller seg fra de andre badene vi viste. Vi har ingen teknisk eller byggfaglig kompetanse, men ut fra våre informanters beskrivelser av standard og våre egne vurderinger, kan vi vanskelig kalle dette godt nok. Det samme gjelder det andre hjemmet vi var inne i - og som ved sin dårlige generelle tilstand - var unntakene fra øvrige boliger som hadde alt fra akseptabel til høy standard. Bildene under, viser hvordan det var.



En presentasjon av bilder fra kommunale boliger kan fort dreie seg om personlige preferanser og hvorvidt man har forutsetninger for å mene noe om det. For det første

kan det handle om man har kompetanse til å gjøre sakkyndige vurderinger. For det andre er det vanskelig å vite hvordan boligene som helhet er ut fra bilder, hvordan den er brukt og så videre. Poenget er imidlertid ikke å avgjøre hvorvidt denne aktuelle boligen er bra nok eller ikke. Hensikten er å vise hva etterslepet på vedlikehold og oppgradering som mange er opptatt av, kan være i praksis. Standarden generelt i kommunale boliger er bra, men alle casekommunene har boliger og boforhold som går under radaren til kommunene eller som man ikke har hatt kapasitet til å gjøre noe med. Vår oppfatning av det andre hjemmet i eksemplene over er at heller ikke dette er bra nok for en barnefamilie ut fra en totalvurdering. Totalvurderingen er blant annet basert på at boligen fremsto som svært kald. Boligen virket videre svært slitt, kjøkkenet fremsto som klart for utskifting og det luktet vondt. Lukten kunne stamme fra fukt eller annet uten at det kunne avgjøres av oss.

Felles for begge disse nevnte hjemmene er at vi anså standarden som dårlig. Forskjellen mellom dem er minst like viktig. Mens hjem nummer to har dårlig standard, har det første ikke bare dårlig standard, men uakseptabel dårlig standard. Igjen handler det om hva hver og en av oss ser og vurderer individuelt, men grensen for hva som er uakseptabelt og dårlig er essensiell, slik vi ser det. Med uakseptabelt mener vi boforhold som grenser opp mot meldeplikt til rette offentlige myndigheter på grunn av forhold som er direkte helseskadelig i bred forstand, både på kort og langt sikt. Hvem man skal melde til er for øvrig ikke entydig. Det kan være barnevern, drift, booppfølgere eller andre.

Endringer i holdning og praksis?

Et annet moment som kom frem gjaldt endringer i holdninger til og praksis knyttet til kommunale boliger. Vi har ikke grunnlag for å si at holdningene var dårlige før, men enkelte ansatte kommenterte et skille mellom før og nå i både holdninger til kommunale boliger og til praksisen på området:

Det har vært en endring blant de som jobber med de kommunale boligene. Før var ingen stolte av å jobbe med kommunale boliger, og ingen var glade når vi fikk nye boliger – det ble snarere bare sett på som enda mer arbeid.

Endringene i praksisen går rett og slett på at man har satset mer på drift og oppgraderinger. På nestes side ser vi bilder fra før oppussing og etter oppussing av Tollåsenga i Kristiansund. Kommunen har satset stort på å endre en sliten boligmasse om til moderne, oppgradert bygg.

Før oppussing



Etter oppussing



Hvordan praksisen har vært før, har vi ikke gått inn på. Det har alltid vært et og annet bygg som har blitt pusset opp i kommunene til enhver tid. Vi kan ikke slå fast noe om hvordan praksis og holdninger var tidligere. Et gjennomgående trekk ved det kvalitative materialet vårt er at dagens holdninger og praksis er positiv med et ønske om å levere gode tjenester og boliger til barnefamilier. Til slutt i dette underkapittelet viser vi en oppsummering av ansattes vurderinger av hvordan barnefamilier har det i boligene og hva de er opptatte av som beboere.

Ansattes vurderinger av tilstand i boligene

Vi ser av tabell 9 at på spørsmålet om hvordan familiene har det generelt sett, så svarer flere bra og svært bra enn på spørsmål om mer spesifikke forhold. Kanskje ikke overraskende mener også flere at vedlikeholdet er dårligere enn de øvrige faktorene.

Tabell 9. Hvor bra har barnefamilier det i kommunale boliger i forhold til ulike faktorer. Antall. Prosent i parentes. (n=39):

	Fuktproblemer	Lysforhold	Ventilasjon og luftkvalitet	Vedlikehold	Generelt sett
Svært bra	0	0	0	0	2 (5)
Bra	17 (44)	22 (56)	14 (36)	11 (29)	21 (54)
Hverken eller	14 (36)	12 (31)	16 (41)	17 (45)	12 (31)
Dårlig	2 (5)	1 (3)	1 (3)	7 (18)	1 (3)
Svært dårlig	0	0	0	0	0
Vet ikke	6 (15)	4 (10)	8 (21)	3 (8)	3 (8)

Ut fra alle faktorene sett under ett er det få som mener at situasjonen til familiene jevnt over er dårlig. På den andre side ser vi at mange også svarer hverken eller. Ut fra hva vi nevnte om våre vurderinger av standarden tidligere i kapittelet, skulle man kanskje forvente at flere svarte bra. Om det er uttrykk for at gruppen av ansatte som besvarte spørreundersøkelsen var mer forsiktig i sine vurderinger eller om oppfatningene om tilstanden i boligene faktisk varierer fra dem vi intervjuet, er vanskelig å si. Informantene våre jobber innenfor ulike deler av kommunenes boligsosiale arbeid. De representerer en stor og sammensatt gruppe. Heller enn å uttrykke forskjeller mellom ansatte tolker vi det som et uttrykk for at det varierer hvordan familiene har det. De kvalitative dataene bekrefter det:

Hvordan de har det varierer. For noen er det trygt med kommunal bolig, også sett i forhold til økonomi. For andre er det mindre bra med etterslep

på vedlikehold og at de likevel ble boende der år etter år. Det er også en del trangboddhet. Men jeg har ikke grunnlag for å uttale meg om kommunale boliger generelt. [...] Oppvekst for barn i kommunale boliger varierer også, men jeg har hørt om barn som har grått på grunn av dårlig bomiljø. En del opplever stigma, hvor barns foreldre ikke vil at deres barn skal bli med hjem til disse familiene. Jeg har også opplevd det motsatte: jeg snakket med en familie om bomiljø, men de var mer opptatt av standard i boligen sin.

Sitatet viser altså at vedkommende mente familienes bosituasjon varierte. Andre ansatte igjen, mente familiene totalt sett har det bra:

Trangboddhet, dette er på grunn av at de får nye barn ofte, og vi greier ikke å holde tritt. Totalt sett tror jeg det er greit. De holder seg med sine. Boligene er bra.

En ting som alle ansatte er enige om og som begge disse sitatene sier noe om, er at trangboddhet er et problem. En del familier bor på for få kvadratmeter og med for få rom pr husholdningsmedlem. Statistisk Sentralbyrå definerer trangboddhet slik i sine undersøkelser:

Trangbodd

Husholdningen personen bor i må både være trangbodd, regnet i antall personer per rom og antall personer per areal:

- 1) Enpersonhusholdninger med ett oppholdsrom og husholdninger med flere personer enn antall oppholdsrom.
- 2) Husholdning som har mindre enn 20 kvadratmeter p-areal per person i husholdningen.

Kilde; Statistisk Sentralbyrå

Det er ingen tvil om at familiene som man snakker om som trangbodde kommer inn under denne definisjonen. Som det vil komme frem i neste kapittel, er både familiene selv og de ansatte enige om trangboddheten. Vi diskuterer trangboddhet avslutningsvis i kapittel 5.

3.3. Om bomiljø og utvendig tilstand

En viktig del av de totale boforholdene er hvordan det er utenfor boligen, både hvordan boligen eller bygget man bor i er på utsiden og hvordan bomiljøet er. Spørreundersøkelsen ga en pekepinn på hvor vanlig det er at kommunene arbeider ute i miljøene. 26 av 38 kommuner (58 %) har bomiljøoppfølgere, miljøvaktmestere eller lignende som arbeider med boforholdene og bomiljøet. Langt over halvparten har altså ansatte som arbeider spesielt med bomiljøene. Dette er noe annet enn rene driftsmessige arbeidsoppgaver. Typiske arbeidsoppgaver i miljøet handler om kontakt med beboerne og fokus på miljøet som helhet.

I intervjuene spurte vi hva de som ansatte la i et trygt bomiljø:

Plassering i forhold til naboer, trafikk og at man ikke bor helt for seg selv. Et trygt bomiljø er et sted hvor det bor flere barnefamilier. Angående hvor man skal plassere rusavhengige så er det vanskelig å svare på. Det er atferden til den enkelte og trafikk av besøkende til boligen som er avgjørende – ikke tilstedeværelsen i seg selv. Så lenge de ikke gjør deg vondt, er det ikke farlig å se en rusavhengig.

Trygge bomiljø refererer altså til ulike forhold, men det viktigste ser ut til å være at man er trygge på naboene sine og ellers folk som ferdes i området. I følge de ansatte er det imidlertid flere forhold som spiller inn:

Mange føler at de har det trygt der de bor. Og for mange er det veldig viktig å få fortsette å bo i samme område. Selv etter at det hadde vært drap på Tøyen så vil folk bo på samme sted fortsatt. Barnefamiliene er opptatt av trygghet, av at det er praktisk og de er opptatt av størrelsen på boligen.

Slik som alle familier og alle som bor i en bolig, er barnefamiliene mer eller mindre fornøyd med ulike ting, men kan velge å bli boende av ulike årsaker, ifølge de ansatte. Den overordnede oppfatningen som går igjen i intervjuene av de ansatte, er at bomiljøene er trygge. Tabell 10 summerer opp svarene fra spørreundersøkelsen vedrørende trygghet.

Tabell 10. Hvor trygt er det i kommunale boliger i forhold til ulike faktorer. Antall. Prosent i parentes. (n=39)

	Naboer	Nærmiljøet	Utearealer	Trafikk	Generelt sett
Trygt	16 (41)	23 (59)	26 (67)	26 (68)	16 (42)
Nokså trygt	0	0		0	18 (47)
Hverken eller	21 (54)	15 (39)	12 (31)	11 (29)	4 (11)
Nokså utrygt	0	0	0	0	0
Utrygt	0	0	0	0	0
Vet ikke	2 (5)	1 (3)	1 (3)	1 (3)	0

Det mest fremtredende er at ingen oppfatter bomiljøene som utrygge. En del mener bomiljøet er trygt. Flere har ikke tatt stilling til om bomiljøene er trygge eller utrygge, eller de mener det er begge deler - sannsynligvis ut fra hvor familiene bor. Flere oppfatter utearealer og trafikk som mindre problematisk enn nærmiljø og naboer. På spørsmålet om generell trygghet er de aller fleste tydelige på at det er trygt eller nokså trygt. Dette samsvarer også med hva familiene svarte da vi intervjuet dem. Likevel er det mange kommuner som har områder som de mener er uegnede for barnefamilier fordi de vurderes som utrygge. Over halvparten av kommunene mente de hadde slike områder ifølge vår undersøkelse.

Tilstanden i boområdene er ut fra våre befaringer blitt bedre de siste årene. Her er noen eksempler fra våre befaringer.



Bildet over er fra et sentrumsnært strøk i Trondheim. Ofte har det blitt sagt om kommunale boliger at de skiller seg ut, men dette bildet er et eksempel på at de kommunale boligene, inkludert heleide kommunale blokker, er langt mindre iøynefallende enn de var tidligere. Bildet på neste side er fra Oslo og stemmer dårlig med bildet av slitte, stygge kommunale boliger.



På bildet under til venstre ser vi et nybygg som er eid av Skien kommune. Bygget var noen få år gammelt og fremsto som et bygg med relativt bra standard og utseende. Bildet til høyre viser et bilde som minner mer om stereotypiske oppfatninger av kommunale boliger. Dette viser et stort spenn i standard på kommunale boliger.



Spennet i typer bygninger varierer også. Noen bygg er firemannsboliger. Andre er eneboliger midt i et strøk bestående av andre eneboliger. Noen er gamle bygg, andre en nye. På neste side viser vi noe av spennet i boligtyper.



Bildet oppe til venstre viser bakgårder mellom både kommunale gårder og andre bygårder. Bildet oppe til høyre er et asylmottak som er gjort om til kommunale boliger. Bygget i midten på bildet til høyre var opprinnelige ment for to familier, men kommunen gjorde dette om til én boenhet ved å slå ned veggen slik at det skulle passe en familie på ti personer. Bildene under viser også mangfoldet av bygg og boliger, men får i tillegg frem hva som fremdeles bør arbeides med når det gjelder kommunale boliger.

Bildet over til venstre på neste side viser en bolig for barnefamilier som ligger sammen med en klynge andre kommunale bygg. Det røde bygget på bildet er for personer med rusproblemer. Stort sett går dette bra, men vi er kjent med at forholdene ikke alltid har vært optimale for barn. Det virker fortsatt å være slik at områder med kommunale boliger også får mer av personer med problematferd. Kanskje er det slik som Hansen (2017) skriver om fra noen Housing First-prosjekter:

I noen nabolag som de opplever som kanskje «litt finere», er terskelen for å klage på deltakerne lavere enn i andre nabolag. I noen grad er det slik at det er noe større aksept av kaotisk liv i kommunale utleieboliger.

I slike områder er det kanskje lettere å absorbere ulike typer av beboere, men man bør ikke legge for mye av ansvaret for å løse slike oppgaver på barnefamilier og bomiljø. Bildet på nestes side til høyre viser at kommunene har et forbedringspotensial når det gjelder områdene utenfor boligene.



Området utenfor firemannsboligen på bildet over virker nokså sterilt og ubearbeidet, spesielt i forhold til resterende hus i området. På den måten skiller boligen seg noe ut. Selv om man har gjort en del med standard både innvendig og utvendig, er det enkelte steder gjort lite med området utenfor.

3.4. Oppsummering

Dette kapittelet har handlet om funn fra spørreundersøkelsen, intervjuene med ansatte, samt befaringene og besøkene i boliger og boområder. Vårt fokus i prosjektet er på faktisk praksis i kommunene og hvordan denne påvirker barnefamiliene.

Svaret på hvordan kommunene balanserer mellom hensyn til bostabilitet på den ene siden og hensynet til bolig som en knapp ressurs for flere, er at kommunene ser bort fra retningslinjer og idealer i en del tilfeller. De lar en del familier få bo over lengre tid selv om generelle føringer sier noe annet.

Standard og kvalitet på boligene mente brorparten av ansatte at var bra, med visse unntak. Vedlikehold og oppgradering av boligene gjøres stort sett ved behov og når beboere flytter ut.

De ansatte mente at bomiljøene stort sett var bra. De hadde få tilfeller å relatere til som handlet om utrygge bomiljø og mente bomiljøene var tilstrekkelig gode og trygge for barnefamilier. Våre egne befaringer bekreftet dette ut fra hvordan områdene fremsto. Ved befaringene var vi stort sett i uteområdene og i fellesarealene. Det må presiseres at en befaring gir et begrenset inntrykk, og at vi ikke kan si noe om hvordan situasjonen er generelt i disse områdene. Hvordan byggene så ut og hvilken tilstand de var i, kan vi si mer om enn hvorvidt områdene er trygge, siden tryggheten i bomiljøet avhenger av forhold som f.eks. tidspunkt på døgnet, årstid osv.

Selv om flere ansatte hadde vanskeligheter med å si noe generelt om en hel beboergruppe, er oppsummeringen fra de ansatte at de opplever at familiene stort sett har det bra. Samtidig er det ofte en eller flere faktorer som er negative med boforholdene. Disse negative faktorene kunne blant annet være sammensetning av beboere, for liten bolig eller dårlig kjøkken. I slutten av kapittel 4 gir vi en samlende oppsummering fra alle dataene i prosjektet. Avslutningsvis i dette kapittelet vil vi peke på at alle casekommunene har eksempler på god praksis. Selv om kommunene har sine særegenheter og utfordringer, har de alle noe som de gjør ekstra bra.

4. Barnefamilienes erfaringer og vurderinger

4.1. Innledning

Vi vil i dette kapittelet presentere funn fra intervjuene med barnefamiliene. Kapittelet er deskriptivt og empiribasert, og det er brukt mye plass på sitater og eksempler for å få fram familienes stemmer. Vi har tilsammen intervjuet 23 familier i 4 ulike kommuner. Vi gjennomførte alle intervjuene hjemme hos familiene, og fikk da både møtt foreldre og barn, og sett hvor og hvordan de bor. I tillegg har vi gjennomgått og reanalysert tidligere innsamlede data. De reanalyserte dataene er imidlertid kun brukt for å gi en bredere og mer helhetlig forståelse av de nye dataene vi fikk tilgang til i dette prosjektet. Alle sitater og utsagn fra familier gjengitt i dette kapittelet er dermed fra familier vi intervjuet høsten 2017.

I kapittelet presenteres ulike tema vi mener har vært spesielt relevante i prosjektet og som på ulike vis belyser barnefamilienes perspektiv. Enkelte av temaene, som gjennomstrømming og bostabilitet, har vært hovedfokus for prosjektet helt fra begynnelsen av. Spørsmål rundt disse områdene, samt spørsmål om boligstandard og bomiljø, var hovedbolker i intervjuguiden vi utarbeidet og er dermed tema som barnefamiliene har sagt mye om. I tillegg er det enkelte avsnitt i dette kapittelet som springer ut av temaer som forskerne ikke spurte om, men som barnefamiliene selv var opptatt av, og som er viktige bidrag for å belyse barnefamilienes erfaringer med å bo i kommunale boliger. Kapittelet er delt i fire hovedbolker, med avsnitt som belyser ulike undertema:

- Bostabilitet og gjennomstrømming
- Standard og kvalitet på boligene
- Oppfølging fra kommunen
- Bomiljø

4.2. Bostabilitet og gjennomstrømming

Mange av dem vi intervjuet forbandt begrepene bostabilitet og gjennomstrømming med spørsmål om botid, lengde på leiekontrakter og muligheter for fornyelse av kontrakter. Det er gjennomgående viktig for barnefamiliene å kunne oppleve stabilitet rundt boforholdet. For enkelte handler bostabilitet om å få bo lenge i samme bolig, og om å ha mulighet til å beholde barndomshjemmet til ungene for eksempel. Men bostabilitet betyr ikke bare én ting blant barnefamiliene; det handler ikke bare om å få bo lenge i samme bolig. Noen kan godt tenke seg å flytte, men ønsker fortsatt å leie kommunalt fordi de opplever det som tryggere enn å leie privat. Bostabilitet henger for dem sammen med trygge rammer rundt leieforholdet, og ikke den konkrete boligen. Andre tenker mer på det å få bli i samme nærområde som stabilitet. Stabilitet handler for noen i første rekke om forutsigbarhet, og det å kunne vite hva som skjer videre. Flytting og overganger trenger ikke bety ustabilitet hvis det er del av en kjent plan.

4.2.1. Ønske om bostabilitet blant barnefamiliene

Mange ønsker bostabilitet for sine barn, i den forstand at de ønsker å kunne ha det samme hjemmet over lengre tid. En familie sier for eksempel:

Vi har jo veldig lyst til å eie en egen bolig. Det ville vært fint å kunne gi jenta vår den stabiliteten. Så vi tipper Lotto hver uke og håper på det beste. Vi føler jo at det er ganske stabilt å bo her også. Men vi vet jo ikke om vi får bo her. Vi vet jo ingenting. Men kanskje er de mindre strenge siden vi har barn.

Som for familien over er det mange av dem vi intervjuet som har en drøm om å kunne kjøpe egen bolig en dag, blant annet fordi det oppleves som mer stabilt enn å leie. I mellomtiden er det å kunne få et langvarig og stabilt leieforhold gjennom kommunen et ønske for mange. En mor sier:

Jeg har en 5-årskontrakt med kommunen om leie, men den har blitt forlenget flere ganger. Det skjer ganske automatisk fordi jeg er syk, og vi får bo her lenge av hensyn til barna. Det er viktig at de får ro og stabilitet. Det er veldig viktig at barna slipper å bytte skole. I tillegg syns jeg kommunen burde ha litt mer respekt for leietakerne sine, og for eksempel se at dette er hjemmene deres og barndomshjemmene til ungene som har vokst opp der. Barna har ikke noe forhold til at dette ikke er deres, men kommunens leilighet. De vet ikke at kommunen plutselig kan bestemme at de må flytte.

Også flere andre vi intervjuet opplever at kontrakten deres med kommunen fornyes omtrent automatisk, og at det gir familien ro. Andre setter pris på at de har fått relativt lange kontrakter:

Det positive er at jeg kan bo her over lengre tid. Jeg har kontrakt på 5 år. Kommunen sier ingenting om at jeg må flytte. Det er veldig viktig for oss å ha en bolig som vi vet vi kan bo i over lengre tid.

Et viktig stikkord for mange når det er snakk om bostabilitet er forutsigbarhet. Et eksempel kan være dette utsagnet fra en far:

Her i kommunen så blir 95 prosent av alle kontraktene forlenget uansett, så da forstår jeg ikke hvorfor vi ikke kan få litt lengre kontrakter enn 3 år. Det hadde vært bedre om vi kunne fått lenger og mer forutsigbare leieforhold. Jeg kunne virkelig ønske at vi fikk lengre kontrakter siden alle får fornyet uansett.

Behov for og ønske om stabilitet og forutsigbarhet kommer også frem i andre intervjuer der familier forteller om den usikkerheten de midlertidige kontraktene gir. En mor sier følgende:

Det er viktig å få lov til å bo over lengre tid, men vi har ikke snakket med kommunen om det å fortsette å bo her. Vi har 3-årskontrakt. Jeg har snakket med kommunen om å flytte, men jeg er bare vikar og kan ikke kjøpe noe selv. Jeg er bekymret noen ganger for at vi ikke får bo her. Hvert 3. år må jeg forklare hvorfor vi må bo her i tre år til.

En annen mor sier:

Det er litt slitsomt hele tiden bare å forholde seg til 3 år til, 3 år til... Datteren min ville følt seg mye tryggere og roligere også hvis hun visste at vi fikk bo her lenge - hvis hun visste at vi kunne få beholde barndomshjemmet hennes.

En mor med tre barn var oppriktig redd for at kommunen kan sette henne og barna på gata når kontrakten hennes går ut:

Vi har bodd her i 3 år og vi måtte nettopp søke om forlengelse og vi fikk da i første omgang avslag og beskjed om at vi måtte finne oss noe selv på det private markedet. Jeg ble fortvilt og redd for at vi skulle bli kastet ut, for vi har ikke noe annet sted å bo. Vi har lenge prøvd å finne en leilighet på finn.no, men det er alt for dyrt. Vi fikk til slutt forlenget kontrakten med to år, men jeg er redd for

hva som skjer etter det. Jeg frykter at kommunen bare kan sette oss på gata. Jeg har ikke fast jobb og har ikke råd til å leie privat.

I forlengelse av dette med forutsigbarhet er det flere familier som mener at kommunal bolig gir mer stabilitet og mulighet til å bo over tid, sammenlignet med leie på det private markedet. Kommunalt er best, for leier man privat vet man ikke når man må ut, sier en vi intervjuet.

For mange handler bostabilitet ikke bare om å få bo stabilt over lengre tid, men også om å føle et slags «eierskap» til boligen slik at den ikke bare blir et sted å bo, men et faktisk hjem. På spørsmål om bostabilitet er det flere som kommer inn på at trygghet og stabilitet henger sammen med det å kunne føle seg som hjemme, selv om man leier en kommunal bolig. En vi intervjuet sier:

Kommunen vil egentlig ikke at man skal bo så lenge, men mens man bor her så må man kunne føle at det er et hjem. Det er viktig at man har et visst eieforhold til det, og at det er fint og ordentlig sånn at man ikke trenger å skjemmes. For at man skal klare å komme seg videre på andre områder i livet er det helt avgjørende å bo bra og å føle seg hjemme i boligen. Man trenger en ordentlig bolig for å kunne stable seg på beina. Jeg har til tider levd et ganske miserabelt liv. Det å få denne fine leiligheten ble på mange måter vendepunktet for meg.

Nettopp fordi mange blir boende lenge og skaper seg et hjem så kan det for enkelte føles litt bittert at man ikke har større rett til boligen etter en viss tid:

Etter hvert som barna blir store og flytter ut er det en fare for at man blir kastet ut. Det hadde vært fint å kunne ha en bolig som var mer varig. Og vi burde blitt møtt med litt mer respekt og verdighet. Vi føler at vi ikke betyr noen ting. Vi har fikset boligene og klipt gresset. Vi har pusset opp og boligselskapet får inn masse penger. Men vi får ingen rettigheter. Mange er veldig avhengig av det offentlige og kommunen har derfor veldig mye ansvar. De må tenke på barna som er involvert. De har ikke noen egne valg. Men for dem så er dette hjemmene deres.

For enkelte handlet bostabilitet mer om å få fortsette å bo innen samme nærmiljø og skolekrets enn om å skulle fortsette å bo i akkurat samme bolig. Enkelte av dem vi intervjuet forbant dessuten begrepet bostabilitet med det å ha et rolig og trygt bomiljø. Bomiljø som tema kommer vi tilbake til senere i kapittelet.

Noen av dem vi intervjuet mente bostabilitet ikke bare er avhengig av hvor lenge man selv får bo i boligen, men også av at det ikke er full gjennomtrekk blant leietakerne ellers i gården eller blokken. Gode nærmiljø er gjerne avhengig av engasjerte og involverte beboere som tar i et tak og som bidrar til fellesskapet. En utfordring som nevnes i flere av kommunene, av både beboere og ansatte, er at ressurspersoner i nærmiljøene ofte er de som fortest mister retten til kommunal bolig og som derfor må flytte. I en kommune for eksempel har boligkontoret jobbet mye med å få på plass kontaktpersoner blant beboerne i de ulike gårdene/blokkene. Samtidig ser de at det ofte er disse personene som i størst grad kun har midlertidig behov for kommunal bolig, og som gjerne ikke får forlenget kontrakter fordi de ikke lenger oppfyller kriteriene. En beboer i en annen kommune sier:

Jeg har et hjertesukk dere må få med. Personer som har vært viktige ressurspersoner for området vårt har vært nødt til å flytte fra gården fordi de har kommet over inntektsgrensa for kommunal bolig. Det er en trist sak når folk som har bodd her lenge, og som bidrar til bomiljøet, må flytte. For å kunne beholde slike ressurspersoner i de kommunale gårdene bør folk få mulighet til å kjøpe de kommunale leilighetene. Gården er allerede veldig preget av ustabilitet. Ressurspersonene representerer stabilitet.

Muligheten til å kunne kjøpe den boligen man bor i henger dermed ikke bare sammen med bostabilitet for den enkelte familien som kan kjøpe, men også om stabiliteten for boenheten som helhet.

4.2.2. Gjennomstrømming

For mange av barnefamiliene vi intervjuet er bostabilitet viktig. I de kommunale retningslinjene derimot, vektlegges gjerne gjennomstrømming i boligene og midlertidige kontrakter som eksplisitte målsettinger. Enkelte av barnefamiliene vi snakket med opplever likevel ikke at kommunen har så mye fokus på gjennomstrømming eller at det er forventninger fra kommunenes side om at de burde flytte videre. Et eksempel kan være følgende utsagn:

Jeg føler ikke noe press fra kommunen om å flytte. Jeg har jo tenkt å finne en bolig som ikke er kommunal, men jeg har ikke råd til det nå. Jeg ser ikke poenget med at kommunen skal pushe på med gjennomstrømming heller. Det burde ikke være et press på at man skal komme seg videre.

Det er flere som sier at de setter pris på å få være i fred, og slippe å forholde seg til dette med bolig og gjennomstrømming:

Jeg synes det er veldig bra at kommunen ikke maser på oss når det gjelder boligen. Vi har et lite barn og vil heller bruke kreftene på henne.

I avsnittene om bostabilitet viste vi hvordan kommunenes bruk av midlertidige kontrakter kan virke stressende for enkelte av barnefamiliene. På spørsmål om gjennomstrømming er det også flere som nevner kommunenes fokus på midlertidighet og korte kontrakter, og hvordan de føler at kommunen puster dem litt i nakken og gjerne vil at de skal flytte videre. En sier for eksempel:

Kontrakten med kommunen er bra, men 3 år er for kort tid fordi det stresser oss. Nå går kontrakten snart ut og vi har forsøkt å finne nytt privat, men ingen vil ha oss. Kommunen sier at vi må finne nytt hus - og de sier det ofte.

Andre føler at kommunen bruker høy husleie som et pressmiddel for at leietakerne skal finne alternative boløsninger:

Vi betaler nå en husleie på 8500 kroner. Vi klarer utgiftene nå. Den store utfordringen framover er at kommunen har sagt at husleien kommer til å øke til 13 500 kroner når kontrakten skal fornyes. Det er alt for mye. Jeg føler at kommunen øker husleien som en form for press.

I mange tilfeller er det imidlertid ikke så store forskjeller mellom kommunenes målsettinger om gjennomstrømming og leietakernes ønsker for en videre boligkarriere. Blant våre informanter finner vi både familier som kunne tenkt seg over på det private leiemarkedet, og i enda større grad, familier som kunne ønske de kunne kjøpe egen bolig. Dårlig økonomi er den største hindringen i begge tilfeller.

4.2.3. Ønsket om å eie bolig

Relativt mange av familiene vi snakket med håper at de en dag skal kunne kjøpe sin egen bolig. En far påpeker for eksempel: det vil bli bedre for alle om vi får muligheten til å kjøpe selv – bedre for familien og bedre for kommunen. Flere forteller at de har forsøkt å komme seg over på kjøpemarkedet og at de for eksempel har forsøkt å søke om startlån i Husbanken, men at de har fått avslag fra kommunen som har myndighet til å innvilge denne type lån etter Husbankens retningslinjer. I et av intervjuene sies følgende:

Vi har leiekontrakt fra til sommeren 2019. Det står i kontrakten at da bør vi flytte. Og det tenker vi selv også - nok er nok. Egentlig

burde vi ha flyttet for lenge siden. Vi har søkt om startlån en gang, men vi fikk avslag fordi vi ikke hadde nok inntekter. Vi tenker å søke igjen nå som mannen min er i fast arbeid. Vi forstår at kommunen vil ha oss ut, og vi vil gjerne flytte også. Helst ønsker vi å få kjøpe, men vi er også åpen for å leie på det private markedet.

Andre beskriver tilsvarende situasjoner. De ønsker å flytte ut av den kommunale boligen, men har ikke økonomi verken til å leie privat eller kjøpe. Et annet problem er at mange utleiere ikke vil leie ut til familier med mange barn, blir det sagt. En mor sier hun føler seg helt fanget i boligen. Enkelte vi intervjuet kunne tenke seg å kjøpe den boligen de nå leier av kommunen, og noen er også blitt forespeilet den muligheten:

Da naboene hørte at det skulle bygges kommunale boliger her så krevde borettslaget at det skulle være leiligheter som leietakerne etter hvert kunne kjøpe. Og i begynnelsen så var det snakk om at vi skulle få kunne kjøpe leilighetene etter hvert. Men jeg har ikke hørt noe mer om det. Jeg hadde virkelig håpet på å kunne kjøpe, men det har ikke vært noe mer snakk om det.

Også andre savner bedre systemer for å kunne gå over fra leieforhold til eieforhold:

Jeg syns det burde være et system der man kunne leie kommunalt og så etter hvert kjøpe boligen man har leid over lang tid. Vi spurte boligselskapet om det var mulig å etter hvert få kjøpe leiligheten sånn at vi kunne eie den selv. Vi har aldri fått noe svar. Det kunne vært sånn at husleia ikke bare gikk inn til boligselskapet, men at deler av den gikk til en selv sånn at man etter en tid faktisk eide boligen. Eller etter å ha leid i lang tid burde man kunne få kjøpe leiligheten til en litt lavere pris.

En annen informant er inne på noe tilsvarende:

Og det hadde vært fint om kommunen hadde en slags plan for oss som leier, der for eksempel litt av pengene vi betaler inn kunne vært satt av sånn at man etter hvert har litt egenkapital. Da kunne man etter hvert fått et lån i Husbanken.

For noen få av familiene vi intervjuet er det ikke et ønske å skulle eie egen bolig. Et par av dem vi snakket med sier de ikke vil sette seg i gjeld fordi de frykter det vil medføre mye stress og bekymring å skulle betjene et lån.

Jeg fikk en kontrakt nå på 5 år, men etter det er det slutt fikk jeg beskjed om. Etter det må jeg heller søke om Husbanklån sier de i kommunen. Men jeg har ikke lyst til å eie leilighet. For meg føles

det mer som en trussel enn som støtte og hjelp. De må i hvert fall hjelpe meg til å se da om det er noen mulighet til at jeg skal kunne betjene et lån. For hvis ikke blir det bare stress. Jeg kommer til å bli enda sykere av det.

4.2.4. Veiledning om økonomi og virkemidler

Vi spurte familiene om i hvilken grad de hadde fått økonomisk veiledning fra kommunen når det gjelder mulighetene for å klare å betjene et boliglån for eksempel. Gitt at det er en målsetning i kommunene å øke gjennomstrømmingen i de kommunale boligene kan man kanskje forvente at kommunen tilbyr veiledning om de ulike virkemidlene for eksempel fra Husbanken. Veldig få av familiene vi snakket med kan imidlertid huske at det har vært snakk om økonomi eller planer framover med kommunen, eller om muligheter til for eksempel startlån gjennom Husbanken. Det finnes likevel noen unntak. En familie har fått tilbud om å være med i et "Fra leie til eie prosjekt" i sin kommune. Siden begge foreldrene er i fast jobb har de relativt god inntekt per måned og er derfor plukket ut av kommunen til å være med i et prosjekt der det skal vurderes om de kan kjøpe egen leilighet med hjelp av startlån fra Husbanken. De syns imidlertid det er veldig problematisk at Husbanken stiller som krav at man må kjøpe leilighet i samme kommune som der man får startlånet. De kunne virkelig ønske at de kunne få startlån og kjøpe i en mindre og billigere kommune. Faren sier:

Jeg ønsker at dere skal skrive i rapporten at Husbanken må endre regelverket sitt sånn at man ikke lenger må kjøpe i den samme kommunen som man får startlånet sitt i. For det er veldig vanskelig for oss som får startlån i store byer der det er veldig dyrt å kjøpe. Husbanken må gi tillatelse til å kunne kjøpe bolig i andre kommuner.

Videre mener denne familien at kommunen burde følge opp familier i kommunale boliger mye bedre. De burde være på plass også i perioder når det ikke er et prosjekt på gang, sier de. En annen vi intervjuet forteller at hun har fått tilbud om en spareplan i sin kommune:

Jeg har fått tilbud om å få hjelp til å sette opp en spareplan. Men hvordan i alle dager skal vi klare å spare noe med de husleiene vi har her? Hvis husleia hadde vært litt lavere hadde vi hatt mulighet til å spare litt kanskje, og kunne hatt mulighet til å komme oss videre fra kommunal bolig. Men sånn som det er nå så blir det veldig vanskelig. Det er mange som ikke har sjanse på det åpne markedet fordi da blir man kredittsjekket, og mange har ikke orden på økonomien. Da har man ikke en sjanse. Det er ikke lett

når man først har havnet i denne fella her! Får man jobb, mister man bostøtta, så da er man like langt da også.

En del av barnefamiliene er sannsynligvis i en tilsvarende økonomisk situasjon som moren i sitatet over, og det vil dermed ikke oppleves som relevant med økonomisk rådgivning eller planlegging av en videre boligkarriere på det nåværende tidspunktet. Men likevel; siden mange av dem vi snakket med ønsker å kunne eie sin egen bolig, og i og med at kommunene og leietakerne ofte har en felles målsetting om at familiene skal kunne settes i stand til å kjøpe egen bolig, er vi litt forundret over at våre informanter opplever å ha fått så lite hjelp på dette området fra saksbehandlere i kommunene.

4.2.5. Hjelp til å finne fram på det private boligmarkedet?

En del av vår informanter sier at de gjerne kunne tenke seg å leie bolig på det private markedet, men at de ikke har råd til det. For enkelte andre synes hindringene mer å handle om at de ikke helt vet hvordan de skal gå fram for å leie privat, eller at de møter motstand fra utleiere når de tar kontakt (enkelte har møtt utleiere som er skeptiske til barnerike familier for eksempel). Flere av innvandrerfamiliene vi intervjuet sier at det er vanskelig å finne en bolig på egen hånd. De mangler nettverk, de syns det er utfordrende å gå på visninger og de opplever at det generelt er vanskelig å skjønne hvordan man skal gå fram. Flere opplever samtidig at det er lite hjelp å få fra kommunen. Utsagn som kommunen sier at vi må finne bolig selv, er ganske gjennomgående. Dette er en beskrivelse fra en familie som etter flere år i en svært liten leilighet føler et stort behov for å finne noe annet:

Vi har prøvd å søke om bytte av bolig tre ganger, men har bare fått avslag. Svaret vi får fra kommunen er at vi selv må finne oss en annen bolig. Dette opplever vi som umulig – det er ingen som vil leie ut til oss for vi har ikke inntekt. Når vi prøver å henvende oss til private utleiere får vi avslag for de stoler ikke på at vi kan betale når vi ikke har jobb. Vi går alle tre på skole [sønnen på ungdomsskole; mor og far på voksenopplæringen]. Vi har ikke fått hjelp fra kommunen til å finne noe heller. De eneste som har prøvd å hjelpe oss er lærere på voksenopplæringen. De har prøvd å sende meldinger til venner for å finne en annen bolig til oss. Vi kunne ønske at vi fikk mer hjelp fra kommunen for vi vet ikke noe om hvordan man skal gå fram for å finne bolig i Norge. Nå er det på tide at vi får noe som er større. Vi kan ikke bo sånn mye lenger. Jeg vet ikke hva vi skal gjør når kommunen hele tiden sier nei. Kanskje vi må gå til NRK.

Enkelte av dem vi snakket med opplever ikke det private leiemarkedet som et alternativ. Flere av dem ønsker ikke å flytte fra kommunal bolig. Noen sier de føler

seg mye tryggere i kommunal bolig enn de ville gjort om de skulle leie privat. En far beskriver ulike utfordringer han ser med å leie privat:

Å leie er å kaste penger ut av vinduet, og vi kunne ikke tenkt oss privat leie. Der er det for høyt depositum og så er det sure, strenge eiere. Kommunen er mer ansvarlig enn private eiere. Og så er det lettere fordi kommunen kan ordne ting som må repareres.

4.3. Standard og kvalitet på boligene

4.3.1. Mange boliger med god standard

De kommunale boligene vi har sett i dette prosjektet gjennom befaringer med kommunene og intervjuer hjemme hos familier har gjennomgående en god standard. Enkelte av leilighetene vi besøkte var i veldig god stand og var enten nybygde eller nyoppussede. I enkelte av nybyggene var det dessuten en relativt høy standard med for eksempel parkett på gulvet framfor linoleum. En familie forteller:

Vi kom til helt nytt hus. For oss var det helt perfekt. Vi bor i en tremanns-bolig. Det er viktig for oss at det er lyst og at det er god ventilasjon. Og det er viktig at det er rolig og med god utsikt.

En far vi intervjuet sier han aldri har bodd så godt som det han gjør i den kommunale boligen han og familien har fått. I en del av intervjuene utdypes det dessuten hva det betyr for leietakerne at boligen er fin. En mor sier for eksempel:

For meg er det viktig at det er fint her. Jeg føler ikke skam over å invitere folk hit. Jeg kan invitere familien min hit. Det føles bra å være her. Når jeg har vært bortreist føles det godt å komme hjem. Og hvis boligen ser bra ut så passer folk på den bedre også.

Ansatte vi intervjuet opererer gjerne med begrepet ”nøktern standard” når det er snakk om hvordan de kommunale boligene bør være. Inntrykket er at familiene heller ikke forventer at det skal være høy standard i leilighetene, og flere sier for eksempel at de ikke syns det gjør noe at det er enkle gulvbelegg framfor parkett, at en vegg er skeiv eller at kjøkkeninnredningen er litt utdatert. Enkelte peker på at leiligheten deres er grei, men kunne for eksempel ønsket seg en parkeringsplass tilknyttet boligen eller opplegg til oppvaskmaskin på kjøkkenet. Om slike ting faller inn under begrepet ”nøktern standard” eller ikke kan sikkert diskuteres.

Enkelte tilfeller av boliger med svært lav standard

Til tross for at vi både under befaringene og gjennom hjemmebesøkene så veldig mange eksempler på velholdte bygg med god standard, så vi også eksempler på det motsatte. I en av leilighetene vi besøkte var det første mer poengterte at badet var fullt av mugg, og hun ville gjerne vise oss det. Badet hadde et dusjhjørne kledd i strie, og det manglet dusjkabinett. Det var svart sopp langt oppetter veggene. Gulvbelegget var svært slitt. Resten av leiligheten var også i svært dårlig stand. Skap var ødelagt på soverom og kjøkken. Veggene, som en gang hadde vært hvite, var skjoldete og brune. Etter vår vurdering var ikke dette et sted der det burde bo barn. Familien var også såpass klare for å komme seg ut, og såpass forventningsfulle til at kommunen snart skulle finne noe annet til dem, at de allerede hadde pakket. De satt bokstavelig talt klare med koffertene da vi var der. De hadde fått nok. Et av barna er bevegelseshemmet og har store problemer med å komme seg opp og ned trapper, og det er derfor også et stort problem at leiligheten går over to plan og mangler tilpasset toalett og bad. Mor sier:

Vi har klaget mange ganger og snakket med kommunen. Da sa de at vi fikk sende en skriftlig klage. Det er ingen fra kommunen som har vært her for selv å se hvordan det ser ut. Det eneste som skjer er at husleia øker, men vi får ingenting tilbake. Kommunen bryr seg ikke. De som jobber med dette i kommunen må komme seg ut av kontoret og besøke folk.

Dette notatet ble skrevet av en av våre forskere etter å ha vært på intervju hjemme hos en familie:

Mor informerer om tilstanden leiligheten er i og tar meg senere med på en runde for å vise fram det verste. Hun sier at det renner vann inn i leiligheten (jeg tror hun mener at det er fukt). Mor sier at hun vasker hele tiden, men likevel blir tak og vegger svarte. Under befaringen så jeg at det var svarte flekker som virket som muggsopp langs med vegger og vinduer. På et av soverommene var det helt tydelig mugglukt. Døra til badet og andre innvendige dører har slått seg og kan ikke lukkes. Ved verandadøra er tetningslista ødelagt og det trekker godt. Det var ikke nok varmeovner i leiligheten så de har kjøpt sine egne. De har ikke plass til tørketrommel og derfor må de tørke klesvasken på stativ. Mor sier at det tar tre dager å få vasken tørr.

I tillegg til disse to boligene var det også enkelte andre leiligheter som framsto som mangelfulle når det gjelder standard, men ikke i like gjennomgående grad som i eksemplene over. Enkelte familier opplevde for eksempel at det var kaldt og trekkfullt i leiligheten, en leilighet manglet dørbled i dørkarmene inne i leiligheten slik at rommene ikke var atskilte, enkelte ytterdører hadde slått seg og flere familier rapporterte om fuktproblemer. Flere av familiene mener standarden i leiligheten ikke tilsvarer den relativt høye husleia de betaler.

Opplevelse av slurv og dårlig håndverk i de kommunale boligene

Noen av dem vi intervjuet mener den lave standarden i boligen deres skyldes at håndverkere eller andre som kommer for å gjennomføre driftsoppgaver i byggene ikke alltid tar oppgavene alvorlig. De opplever at det er en slags holdning til at det ikke er så nøye for den som eier leiligheten, altså kommunen, kommer aldri til å sjekke om jobben er gjort ordentlig, og de som bor der jo bare kommunale leietakere. Noen eksempler fra to ulike kommuner på dette kan være:

Leiligheten her bærer preg av mye slurv. Ting er ikke ordnet ordentlig. Det er lagt rør tvers gjennom alle kjøkkenskap som tar opp halvparten av skaplassen for eksempel. Man har ikke giddet å gjøre det ordentlig. Andre ville aldri ha godtatt den elendige jobben som er gjort her.

Jeg tror boligselskapet i kommunen blir litt lurt innimellom når de ansetter andre firma til å gjøre jobber for dem, for de har ikke mulighet til å sjekke at alle jobbene blir gjort, og det vet firmaene. For eksempel hvis et firma får jobben med å pusse opp så er det ofte sånn at de ikke fullfører det siste listverket og den siste finishen for eksempel. Et annet eksempel var en kjeller som vi bestilte tømning til. Tida gikk og rotet var der fremdeles, så da ringte jeg boligselskapet og spurte om når de hadde tenkt å rydde opp. Da fortalte de at det var et firma som hadde fått oppdraget, som hadde sagt at de hadde gjort det og til og med sendt faktura for jobben. Så jeg tro det er mange som lurar kommunen.

4.3.2. Trangboddhet som en utfordring

Noen av familiene vi intervjuet beskrev leilighetene sine som romslige og gode når det gjelder størrelse. Langt flere familier opplever imidlertid at leiligheten de har er for liten. Dette gjelder spesielt for familier med mange barn, men ikke bare dem; også familier med ett eller to barn savner gjerne et soverom ekstra i de tilfellene der leiligheten kun har ett soverom. Det er relativt mange familier i vårt materiale som opplever trangboddhet som en av de største utfordringene ved den kommunale boligen de har fått.

Et eksempel kan være en familie vi intervjuet som besto av far, mor og en 14 år gammel sønn. Familien var flyktninger. Far hadde kommet en liten stund før de to andre, og hadde da fått en liten toroms leilighet, noe som passet godt mens han var alene, men som fort ble trang da kone og barn fikk opphold i Norge gjennom

familiegjenforening og skulle bo med faren i den samme leiligheten. De har forsøkt å klage til kommunen, men de bor fremdeles etter flere år på samme sted. De har kun ett lite soverom på deling, og siden sønnen er tenåring har foreldrene valgt å sove i stua. Vi har prøvd å klage, men kommunen mener det er ok for oss å bo slik, sier mor. Et annet eksempel er en familie med mor, far, to døtre og to sønner. De er 6 personer som deler to soverom. De har en 3-romsleilighet på 70 kvadratmeter. Et problem for denne familien er at det ikke er noen kjeller eller loft i bygget, og heller ikke noen boder utendørs tilknyttet leiligheten. Alt det de eier må med andre ord oppbevares på den plassen de har i leiligheten. De sier de kunne ønske seg en kjellerbod for eksempel til å oppbevare vinterklær – for klær og utstyr til 6 mennesker tar mye plass.

Familiene vi intervjuet nevner flere utfordringer med å bo trangt. Barna må dele rom, og det er ofte mange folk som skal dele ett bad og toalett. Barna nevner gjerne at det mangler plass for å gjøre lekser og at det er vanskelig ha besøk av venner. En vi snakket med forteller at bodene i kjelleren i blokka hennes blir brukt som soverom innimellom fordi folk har for liten plass i leiligheten. Enkelte av de ansatte vi intervjuet nevner trangboddhet som et problem først og fremst fordi leilighetene blir mer slitt når det bor mange folk der.

4.4. Oppfølging fra kommunen

I intervjuene forteller familier både om god og om mangelfull oppfølging fra kommunene. Det er ingen tendenser i materialet til at noen kommuner utmerker seg i spesiell positiv eller negativ forstand. Snarere viser våre data at opplevelsen av oppfølging og støtte fra kommunen er svært individuell. Det avhenger nok både av om leietakerne har opplevd mange problemer med den tildelte leiligheten eller ikke, og av personene en har møtt i kommunen. For eksempel så beskrives driftsoperatører og vaktmesteres funksjon og innsats svært ulikt av de ulike familiene. Poenget her er at det ikke er noen av kommunene i vårt utvalg som skiller seg ut. Inntrykket er snarere at mange barnefamilier opplever godt arbeid og god oppfølging i alle kommunene – og i omtrent alle kommunene er det familier som savner en større innsats fra kommunens side.

Oppfølging fra kommunen handler egentlig om to ulike ansvarsområder slik barnefamiliene snakker om dette:

- Oppfølging som handler om drift og vedlikehold av boliger/bygninger/uteareal - den byggetekniske siden av arbeidet
- Oppfølging som handler om boveiledning/boevne blant leietakerne - boligsosial kompetanse/sosialfaglige sider ved arbeidet

I kommunene vil det typisk være ulike etater som har ansvaret for disse to områdene.

4.4.1. Vedlikehold og drift

Når det gjelder spørsmål rundt vedlikehold og drift av boliger og uteareal, spriker som sagt svarene fra informantene veldig. En del av familiene vi snakket med er fornøyde med kommunens oppfølging og vedlikehold av boligene. Enkelte opplever at utbedringer og reparasjoner skjer forholdsvis raskt.

En familie gir følgende beskrivelse:

Vi har ikke noe å utsette på huset. Det er godt og varmt og alt fungerer. Dersom det er noe i veien, hjelper saksbehandleren på NAV oss med å kontakte de som har ansvar for vedlikehold. Blant annet har det vært noe ugreie på toalettet, men det ble fort ordnet. Det kommer noen fra kommunen en gang i året for å gå over huset, og da kan vi ta opp eventuelle problemer.

Det som er interessant å merke seg er at det innen kommunene gis veldig varierende beskrivelser av kommunens arbeid med vedlikehold. Innen den samme kommunen kan enkelte oppleve å få hjelp umiddelbart hvis de har behov for det, mens andre mener kommunen nærmest aldri stiller opp. Sitatet over er for eksempel hentet fra samme kommune som det følgende:

Kommunen er helt elendig når det gjelder vedlikehold. Jeg skjønner ikke hva vaktmesteren gjør egentlig. Jeg har bodd her i 13 år og kommunen har omtrent ikke vært innom. Jeg klaget på en panelovn som ikke virket og det tok 1,5 år før noen kom og så på det. Flere ganger har vi ringt profesjonelle fagfolk, både elektriker og rørlegger, men deres anbefalinger blir overprøvd av kommunens vaktmester. Vi har en feil i rørsystemene våre som kommunen sier er for dyrt å fikse og vi har fått beskjed om at vi bare må bruke masse rør-rens for å holde det åpent. Det koster masse penger! Vi naboene har snakket litt sammen for vi lurte litt på hva slags kompetanse vaktmesteren fra kommunen har. Uansett hva vi trenger hjelp til, om det dreier seg om rør eller om det elektriske, så er det jo samme personen som dukker opp... Kjøkkenvifta er ødelagt sånn at de kommer masse fett inn i kjøkkenskapene. Det har jeg varslet fra om for mange år siden, men ingenting er gjort. Vi har ingen brannalarmer ute i fellesgangen. Nei, det er ikke påbudt sier de i kommunen. Samtidig truer de med å kaste ut pynten vi prøver å sette i gangen fordi de

mener det er brannfarlig. Når det aldri blir gjort noe så gidder man ikke å si fra lenger etter enn stund.

Også i de andre kommunene gis det veldig ulike beskrivelser når vi spør om oppfølgingen fra kommunen, men en del familier mener at kommunen burde stilt opp mer. Det pekes også på at det tar for lang tid før man får hjelp. En far sier følgende:

Vi opplever ikke at kommunen pusser opp eller vedlikeholder boligene. Når man først har fått en bolig så glemmer de oss, selv om vi betaler mye husleie. Hvis man vil pusse opp så må man gjøre det selv og betale for det selv. Hvis det er noe som må ordnes og man ringer kommunen så går det fort 4-5 måneder før de ringer tilbake. Da vi flyttet inn var for eksempel dusjen her ødelagt. Men de sa de ikke kunne komme og reparere den. Så da måtte vi tilslutt kjøpe ny dusj selv. Og vi fikk ikke noen penger igjen for det.

Mange syns at husleia er veldig høy, og opplever at den stadig stiger uten at det skjer noen oppgradering av boligen. Flere mener de får veldig lite igjen som kommunal leietaker.

Leietakernes bidrag til vedlikeholdet

Som sitatet over peker på legger leietakerne i en del i oppussing og vedlikehold av kommunens leiligheter. Dette fikk vi mange eksempler på i intervjuene, blant annet følgende:

Kommunen er treg og gjør ingenting. For eksempel hadde jeg et gulv som var ødelagt og det måtte jeg betale selv. Jeg hadde også en ødelagt dusj og den måtte jeg betale for selv. Boligen koster like mye som andre boliger. Jeg hadde problem med en vifte og den ble ikke skiftet ut før det var gått seks måneder. Jeg har også en dusj uten vindu og det gjør at det blir mye fukt.

En mor mener hun ikke bare har vedlikehold kommunens leilighet, men også at hun var nødt til å pusse den opp en del:

Da vi fikk leiligheten var det ikke noe ordentlig gulvbelegg og veggene var malt i blått og lilla så leiligheten var helt mørk. Badet og kjøkkenet var i dårlig stand. Toalettet var kaputt. De som hadde bodd her før hadde ødelagt huset. Jeg ba kommunen om å ordne boligen, men det ville de ikke. Jeg var syk, fattig og alenemor, men bestemte meg for at jeg måtte pusse opp. Jeg malte

hele leiligheten lys. Og jeg tok opp lån for å kunne sette inn et nytt enkelt og billig IKEA-kjøkken.

En god del av familiene har tilsvarende historier og de opplever at de faktisk gjør ganske mye for å vedlikeholde leilighetene, men at de samtidig ikke får noen takk for det. Flere kunne ønske de kunne få dekket utgifter til for eksempel maling av kommunen. En sier for eksempel:

Jeg har jobbet mye for å vedlikeholde både leiligheten og uteområdene. Men det er ingen takk fra kommunen. De er bare interessert i å ta pengene. De bidrar omtrent ikke i det hele tatt til vedlikehold. De følger ikke opp. Den eneste takken jeg får er at jeg risikerer at de sier at vi må flytte. Jeg får ingen fordeler av å ha betalt inn og vedlikeholdt. Jeg kunne ønske kommunen fulgte opp boligene sine bedre og at de var mer takknemlige overfor dem som passer på leilighetene. Hvis de kunne betalt litt for maling for eksempel så er det sikkert flere som ville ha vedlikehold leilighetene mer. Det kunne vært mer samarbeid mellom beboerne og kommunen om vedlikehold.

Vi opplevde at ansatte i kommunene snakker mye om leietakere som sliter voldsomt på boligene, og det er nok en realitet i en del tilfeller. Men det faktum at en del av leietakerne også pusser opp, maler eller legger nye gulvbelegg i leilighetene, og tar regningen for det selv, sies det ingenting om. Det gjøres også en innsats utendørs en del steder med for eksempel plenklipping og vedlikehold av hager. Det snakkes det heller ikke om blant de ansatte. I våre intervjuer ble leietakernes bidrag til vedlikehold og oppussing ikke nevnt av de ansatte.

Flere påpeker at hvis kommunen sørger for gode leiligheter som er oppussede og med bra standard så vil leietakerne også i større grad ønske å holde leilighetene pene.

Jeg tror vi har vært veldig heldige med leiligheten vi har fått. Jeg har vært hjemme hos flyktningvenner som har fått helt elendige leiligheter. Og da gidder ikke de som leier å passe på leiligheten heller. Det blir nok veldig dyrt for kommunen når de flytter ut for alt må fikses. Hvis kommunen hadde pusset opp og vedlikeholdt etter hvert hadde det nok ikke blitt så ødelagt. Og mange trenger hjelp fra kommunen hvis de skal kunne hjelpe til med å vedlikeholde. Mange flyktningmødre har ikke råd til å pusse opp. Jeg har prøvd å tipse dem om å spare litt penger hver måned og å følge med når det er maling på salg. Men når kommunen ikke bryr seg vil ikke de som er fattige bruke penger på boligene heller.

4.4.2. Vanskelig å bli hørt om man vil klage eller bytte bolig

I tillegg til at enkelte opplever at det er lite oppfølging når det gjelder vedlikehold av boligene, mener en del av dem vi intervjuet at det er vanskelig å klage til kommunen eller å få byttet leilighet. En vi intervjuet sier litt irritert at noen av naboene får veldig mange sjanser. De fra kommunen bor jo ikke oppe i dette selv. Det er gjerne ulike etater i kommunen som har hver sine ansvarsområder og det kan være vanskelig å vite hvem man skal klage til, eller man kan oppleve å bli kasteball mellom etater, blir det påpekt.

Enkelte tør ikke helt å klage i redsel for å skulle får en bolig som er verre enn den de har.

Jeg hadde tenkt å klage, men da fikk jeg høre det at 'du må gjerne sende inn en klage, men da må du være klar over at kommunen kan gi deg en leilighet et helt annet sted i byen'. Man klager ikke når riset bak speilet er å havne i en leilighet i et narkoreir i en annen del av byen. Da tenkte jeg at her i blokka er i det minste gutten trygg. Det ble ikke så vanskelig valg. Jeg føler at kommunen behandler oss som nummer og ikke som mennesker.

En del føler at de må ta til takke med det de har fått og føler kanskje at de sitter litt i klemma fordi de er helt avhengige av den kommunale hjelpa. Mange har ikke råd til andre alternativer. Andre er kanskje nykommere til landet og som en norsk far sier: jeg tror mange flyktninger tar til takke med det de får og tør ikke klage. I en av flyktningfamiliene vi besøkte poengterte far dette da han fortalte om hvor takknemlige de var for boligen de hadde fått, for alt er mye bedre enn å skulle være redd for å få bomber i hodet. Da kom det ganske kjapt og tørt fra mor: Ja, men selv om man kommer fra krig og dårlige forhold så må det jo være lov å drømme.

4.4.3. Boveiledning

Blant dem vi har intervjuet er det mange som snakker om manglende boevne blant enkelte leietakere. Ansatte opplever at kommunens boliger blir ødelagt grunnet manglende boevne og enkelte leietakere opplever dårlige boforhold fordi de mener naboer mangler boevne.

Flere etterlyser derfor økt grad av boveiledning.

I intervjuene med de ansatte snakkes det en del om slitasje på boligene grunnet manglende boevne blant leietakerne. Mange nordmenn mangler boevne også, sies det, men samtidig pekes det på at innvandrere ofte har enda større utfordringer på dette området fordi mange av dem er vant til andre forhold enn det vi har her, både klimatisk sett, standardmessig og bygningsteknisk. Også blant familiene vi har

intervjuet nevnes det at det er mange innvandrere blant barnefamiliene i de kommunale boligene, og at dette kan gi andre utfordringer enn med de norske naboene. En mor sier for eksempel:

Et av hovedproblemene i blokka er at det er en del innvandrere som bor her som ikke har skjønt reglene og som ikke kan å bo – eller de er vel vant til å bo på helt andre måter egentlig. De fyller opp med søppel i oppgangene og utenfor blokka. De respekterer ikke at det skal være stille etter kl 22, for mange både av de voksne og barna har en annen døgnrytme enn hva jeg er vant med. Et annet problem er at en del av dem har det veldig trangt i leilighetene sine og de fyller derfor opp verandaene i stedet med fryser og kjøleskap og søppel. Det er skummelt med så mye liggende på verandaene når det er vind. Jeg har opplevd at ting har blåst ned på min veranda. Det er såpass vanskelig å bo sammen med en del av innvandrerne at man nærmest blir litt rasistisk etter hvert. Det blir som to leire i blokka med innvandrere på den ene sida og nordmenn på den andre. Men så er det egentlig ikke innvandrernes feil. Feilen ligger i manglende veiledning og oppfølging fra kommunens side. Jeg kunne ønske meg mer informasjon til beboerne i blokka på ulike språk for eksempel, og mer bruk av tolk. Det er for dårlig at kommunen kun informerer på norsk. Det er ikke så rart da at mange ikke får med seg beskjedene og reglene. Det ville vært så mye lettere om alle hadde forstått reglene. Det er egentlig ganske lett å ordne sånn at det blir finere her.

En beboer i en annen kommune peker på det samme, at det er vanskelig for mange å forstå informasjonen når den kun gis på norsk. I tillegg påpeker han at det er veldig vanskelig for mange innvandrere å si fra eller formulere en klage hvis de er misfornøyd med noe når kommunikasjonen bare foregår på norsk.

Inntrykket etter mange intervjuer med familier både med majoritets og minoritetsbakgrunn er at det er lite oppfølging fra saksbehandlere eller miljøarbeidere eller lignende i de kommunale boligene. Flere av dem vi intervjuet kunne ønske at noen fra kommunen kom innom for å se hvordan de bor. Når vi spør om oppfølging i boligen av personer fra kommunen, er det kun vaktmestere eller driftsoperatører det vises til - og da gjerne bare hvis beboerne selv har ringt etter dem.

Manglende informasjon og oppfølging kan føre til en følelse av utrygghet. En mor som bor i en nybygd blokk forteller at det var en brann i en av etasjene, men beboerne fikk ingen informasjon i etterkant om hva som egentlig hadde skjedd. Vi ble reddet for at brannen hadde startet som en følge av feil på det elektriske anlegget og at flere

leiligheter kunne ha den samme feilen. Hun forteller videre at det ble mye kaos etter den brannen. Det ble mye usikkerhet rundt hva som skulle fungere som branntrapper i bygget. Det ble også tydelig at ingen av brannvarslerne er seriekople og mange av beboerne fikk panikk fordi de ikke ble varslet mens det brant i andre etasje i blokka.

4.5. Bomiljø

En fin bolig, med godt med plass og god standard er selvfølgelig ønskelig for leietakerne vi har snakket med. Enda viktigere for mange synes det likevel å være at boligen de får, ligger i et trygt og godt nærmiljø. Det er ganske typisk for familiene som beskriver boliger med lav standard, at de gjerne ikke ønsker å bytte bolig hvis bomiljøet er bra. Denne moren for eksempel var egentlig ganske misfornøyd med leilighetens standard og størrelse, men på spørsmål om hun har søkt om å få bytte bolig svarer hun:

Nei, jeg vil ikke bytte for nærområdet er veldig bra. Det er et veldig bra miljø her med gode naboer. For barna er det et veldig bra område å bo i. Det er kort vei til skole og barnehage og mange barn i området. Hele området er sperret for biltrafikk og det er mange steder å leke. Og så er det veldig få kommunale boliger i området. Kanskje bare en eller to andre. Litt lenger unna er det områder der det bor omtrent bare innvandrere og hvor alle nordmenn har flyttet og det er ikke bra. Her i området er det flest nordmenn. Det føles veldig trygt å bo her. Det er for eksempel ingen narkomane her. Det er ingen som røyker hasj her eller som selger det. Det er bra for barna. Og det er bra med tanke på at jeg har to gutter som snart er ungdommer. Jeg er litt engstelig for hvordan det skal gå med dem. Selv om de har vokst opp i Norge har de ikke samme muligheter som andre ungdommer fordi de er innvandrere. Man er litt utenfor og kjenner ikke samfunnet helt. Jeg er engstelig for man vet aldri hvem som er nestemann det går dårlig med. We could be next, ikke sant.

Selv om denne kvinnen både har innvandrerbakgrunn og selv er avhengig av kommunal bolig, har hun relativt klare meninger om bomiljø dominert av kommunale boliger og høy innvandrerandel. Hun, som mange andre av barnefamiliene vi intervjuet, er ganske tydelige på at det er en stor fordel for bomiljøet at det ikke er en ”opphopning” av noen få beboergrupper i et område, men at det heller er en variasjon. Enkelte av dem vi snakket med vet at de bor i områder som kanskje ikke har så godt rykte, men opplever det selv som fint og godt der. Ryktene om en plass er gjerne verre enn hvordan det faktisk er der, mener en beboer i et slikt område.

For at et nabolag skal føles godt er det viktig å føle seg trygg der. Mange føler seg trygge der de bor. Men det er også mange historier i materialet om ikke å føle trygghet i nærmiljøet sitt. En mor sier:

Jeg fikk skifte kommunal bolig fordi jeg ble truet der jeg bodde før. Det føltes trygt å komme hit fordi ytterdøra her var låst. Men det varte ikke lenge. Den ble ødelagt omtrent med en gang. Den har blitt ødelagt mange ganger i ettertid også, og det tar veldig lang tid hver gang før den blir reparert igjen.

Flere av barna vi intervjuet har også historier om å føle seg utrygg. En gutt på 11 år for eksempel forteller:

Området her er et fint sted for jeg har mange venner her. Samtidig er dette et dårlig sted fordi det er mye vold. Det var drap her for to år siden. I dag er det slåsskamper mellom enkelte personer, men ikke gjenger. Siste gang var i sommerferien. Jeg er trygg her fordi jeg ikke er involvert. Men jeg har hørt andre si at vi er gangstere og dreper hverandre, men det var for to år siden.

4.5.1. Utfordringer knyttet til mange kommunale boliger i samme område

Over halvparten av familiene som ble intervjuet i dette prosjektet bor i leiligheter tilknyttet blokker eller bygårder som er heleid av kommunen. Mange av dem vi intervjuet peker på utfordringer knyttet til dette, og det kom fram en del historier om uheldige episoder. Et eksempel er en mor som bor med sine to barn i en heleid kommunal blokk. Blokkene er nesten helt nybygd, og leiligheten de har er stor og lys og har en høy standard. Likevel oppleves det som vanskelig å bo der på grunn av nærmiljøet:

Hvis jeg hadde visst hvordan det er her så hadde jeg aldri takket ja til denne leiligheten. Det har til tider vært et mareritt å bo her. Jeg ble forespeilet at dette bomiljøet skulle være laget for barnefamilier. Men for eksempel så har vi opplevd at det kommer folk og banker på døra på natta. Selv om slike ting skjer og rapporteres inn til kommunen så gjøres det ingenting. Det har vært episoder der det var smurt avføring rundt om på veggene og dørene i blokkene og det hender at det er oppkast i oppgangen eller i heisen. Men et enda større problem er at det bestandig er mye søppel både i oppgangene og utenfor blokkene. Folk har ingen respekt for fellesområdene. Det har vært gjort hærverk på bilene utenfor. Naboer kommer med trusler mot hverandre. Enkelte av

de som bor her er ikke helt friske og folk opplever det som utrygt, men det er ingen hjelp å få fra kommunen.

En familie i en annen kommune forteller:

Det aller viktigste for oss er å kunne bo i et trygt og godt miljø sånn at ungene kan gå ut når de vil. Utenfor her er det noen ganger folk som kommer og drikker. Og vi vil ikke ha alkoholikere og narkomane rett i nærheten av ungene våre. Dessverre ble det sånn at det kom rusmisbrukere i parken utenfor her. De begynte å bruke området som kommunen hadde satt i stand. Vi prøvde å si fra til kommunen, men de sa at de ikke kunne gjøre noe med det. De sa at siden dette er en kommunal bolig så må vi bo sammen med narkomane. Men vi syns det er feil å sette folk sammen på den måten. De setter sammen syke og narkomane folk sammen med flyktninger. Jeg tenker på ungene våre – det er lettere at det skal gå galt med dem når man bor her sammen med narkomane. Eller det er lettere for at det skal gå galt med voksne også. Mange av flyktningene kommer fra noe veldig ustabilt – da trenger man å få bo der det er stabilt.

En annen familie, også med flyktningbakgrunn, peker på at mange kommunale boliger samlet på et sted kan være uheldig for integreringen:

En ulempe i dette området er at man ikke ser vanlige folk her. Det er bare flyktninger her. Og når man plasserer flyktningene for seg selv i egne områder så får man en følelse av at samfunnet ikke aksepterer oss. Det er veldig vanskelig å integrere seg når det er bare flyktninger her. Det er vanskelig å bli kjent med nordmenn og det er vanskelig å lære seg norsk når man ikke treffer nordmenn. Det er ikke bra med segregering. Det er mye bedre om man bor sammen og blir enig. Hvis ikke så vokser det fort fram misforståelser og hat, og da blir det fort ustabilt.

Også enkelte av barna vi intervjuet fortalte om bomiljø som ikke egentlig er egnet for barn. En 6 år gammel jente, som hadde mye på hjertet om nabolaget sitt, fortalte blant annet:

Jeg syns ikke det er så bra å bo her. Det er hele tiden masse bråk og mange folk som ringer på. Det er ambulanser og politi her hele tida. Og noen ganger kommer politiet på døra vår for å spørre om naboene. Vi våkner på natta av sirenene og av bråk. Og vi har en veldig sint nabo i første etasjen som tror han bestemmer alt her. Dette er mer en plass for voksne enn for barn. Jeg vil flytte i morgen.

Faren til jenta bekrefter det hun forteller om at det er ambulanse, politi og brannvesen der mange ganger hver uke og sier videre at det flere ganger har vært episoder med knivstikking rett utenfor blokka deres. Det føles ganske utrygt, sier han. Sønnen på 8 år fortsetter: Det er ganske greit å bo her, men det er veldig mange fulle folk i den blokka rett over gata. De roper og sier mange banneord. Moren sier hun kunne ønske at kommunen hadde egne områder for barnefamilieene, der man i mindre grad måtte forholde seg til rusmisbrukere og hvor man slapp hele tiden å snakke med barna om hvordan de må passe på når de er ute. Hun forteller at det har vært episoder i nabolaget der barn har fått penger for å levere pakker med narkotika til blokkene fra biler som stopper et stykke unna. Hadde det vært et roligere område så hadde vi ikke trengt å bekymre oss for barna hele tiden, sier hun. Så lenge det er godt vær ute er det mye festing og bråk på nettene utenfor blokka, sier de. Nå gleder familien seg til det blir høst med regn og kaldt ute, for da blir det stillere.

En av familieene vi besøkte bor i et lite rekkehus som er kjedet sammen med flere andre rekkehus rundt et tun. Alle rekkehusene er kommunale. Moren forteller følgende:

Kommunen har gjort mye bra, men boligen vår er ikke en av tingene. Vi er den eneste barnefamilien som bor her. I de andre husene bor det bare folk som er syke. Det er ikke så trygt for barna. Jeg må følge med når de går ut, og det er veldig kjedelig at vi ikke kan være ute på grunn av naboene. I sommer spilte ungene fotball ute på tunet, men en av naboene ble så irritert at han kom ut, kjeftet på dem og stakk en stor kniv i ballen og skar den opp. Mannen er helt gal. Da vi var på visning på leiligheten sa de ingenting om naboene, så vi visste ikke noe om det. Jeg prøvde å klage til kommunen, men de sa at jeg bare kan søke om bolig én gang.

Flere av dem vi snakket med savner bedre oppfølging og hjelp fra kommunen sin side når det oppstår nabokonflikter, for hvis man prøver å klage direkte til dem det gjelder så blir situasjonen ofte bare verre, sies det. Flere sier at de savner å bli hørt når de forteller kommunen om hvordan det er å leve i dårlige bomiljø.

4.5.2. Stigmatiserte områder og fordommer mot folk i kommunale boliger

I våre spørsmål som handlet om nærmiljø var fokuset gjerne på hvordan nabolaget ble preget av de andre leietakerne i de kommunale boligene – det som ble tydelig gjennom intervjuene var imidlertid at problemer familieene opplevde i nærområdet i like stor grad kunne dreie seg om naboer generelt. Det er flere eksempler på at beboere i de kommunale boligene føler at andre naboer fra andre deler av nærmiljøet ser ned på dem. Flere beskriver en manglende respekt fra naboer:

Det hender seg at naboene spør om å få låne strømuttaket fra boden min, og det får de jo selvfølgelig. Men det er aldri noen takk etterpå for de tar det som en selvfølge at det er kommunen som betaler strømmen min, men det er det ikke. En gutt ødela i hagen min for han syklet rundt på plenen min. Jeg prøvde å si fra til ham men da svarte han at «pappa har sagt at jeg kan gjøre hva jeg vil her for dette er kommunal eiendom». For meg er det de andre naboene i borettslaget som er det største problemet – ikke de som leier fra kommunen. Vi blir behandlet som dritt. Og det ødelegger mye for bomiljøet.

Flere forteller om følelsen av at andre naboer overvåker de kommunale boligene, og at man som kommunal leietaker har ekstremt liten ”tabbekvote” i nabolaget. En familie føler seg nærmest som fanger i sin egen leilighet fordi de har naboer som stadig klager. Når barna er ute og leker må mor følge med hele tiden for å unngå at de gjør noe som fører til en klage. Naboene klager til og med hvis familien får besøk, og holder tellingen med hvor mange som kommer, forteller moren.

En annen mor vi intervjuet bor i en heleid kommunal blokk i et område der omtrent alle andre blokker består av privateide leiligheter. Hun opplever at det er mange fordommer mot de som bor i den kommunale blokka. Hun syns i tillegg det er svært leit når hennes medbeboere forsøpler rundt blokka sånn at den skiller seg enda mer ut. Hun savner også bedre oppfølging fra kommunen. Hun kunne ønske de kunne bidra til at blokka kunne framstå som litt ”mindre kommunal”:

I begynnelsen, når alle var nyinnflyttede i området, så gikk brannalarmen i blokka vår hele tiden fordi det var en feil og brannvesenet måtte komme stadig vekk. Naboene ble jo da skeptiske til den kommunale blokka allerede fra starten av. Når folk kjører forbi her så ser de at det utenfor blokka vår er slengt søppel og sykler. De andre blokkene har det fint utenfor, mens vi er «ghettoen» i nabolaget. Jeg kunne så gjerne ønske at vi kunne motbevise fordommene folk har om hva en kommunal bolig er. Vi hadde egentlig en unik mulighet her med en ny blokk hvor det bor nesten bare familier. Men så er det noen som ødelegger for alle, og så får de andre naboene rett. Jeg blir både lei meg og flau. Det er ekstra dumt når de får rett i at det ser «kommunalt» ut her. Det er flaut for ungene mine å bo her. De sier ofte at de bor i et av nabohusene.

Også andre forteller om å bli gitt små stikk hele tida av naboer. En mor som bor i en av de få kommunale leilighetene i et større borettslag har mange eksempler på at naboene unngår å inkludere beboerne i de kommunale boligene når noe skal skje. Den eneste gangen i året vi er gode nok til å få være med er når det er dugnad, sier

hun. Hun påpeker imidlertid at kommunen også kunne ha gjort en bedre jobb for å unngå at den kommunale delen av borettslaget skiller seg ut:

De kunne for eksempel sørget for en ordentlig plen slik de andre har, framfor bare mose. Og sørget for at veibiten som går forbi våre hus også var omfattet av brøyteavtalen borettslaget hadde. Mange vintre så har både brøytebilen og strøbilen tatt hele området, bortsett fra akkurat foran de kommunale husene.

Videre forteller hun at siden det er kommunen som eier leilighetene er leietakerne i de kommunale boligene ikke invitert til møtene i borettslaget. Det som gjør henne ekstra irritert er at kommunens representant på disse møtene aldri spør kommunens leietakere om de har noen saker. De møter snarere opp for å høre på hva de andre beboerne har å si. Det er dermed ingen på møtene som kan representere de kommunale leietakerne eller snakke deres sak. Her, og i flere andre tilfeller opplever dessuten leietakere at kommunen tar klager til følge først når det er andre naboer enn de kommunale naboene som klager:

Vi har prøvd å klage på enkelte av de som har blitt «feilplassert» her. Vi hadde en for eksempel som ikke kunne bo her. Vi klagde, men ingenting skjedde. Så plutselig måtte han ut, for da hadde kommunen fått klage fra de andre naboene også. Først når de klaget så skjedde det noe.

Flere av dem vi intervjuet sier de fort føler seg "små" i nabolaget, de har ingen rett til å klage på andre beboere og de (eller barna deres) får skylda når noe er ødelagt eller rotet til. De føler at kommunen ikke er på deres side. Enkelte havner i en avmaktsposisjon:

Vi er den eneste innvandrerfamilien i nabolaget og det er nesten ingen andre barn her. Så barna mine får skylda for søppel og rot i nabolaget selv om de er på skolen og barnehagen hele dagen og ikke har mulighet til å rote. De må likevel plukke søppel når de kommer hjem fra skolen. Vi har også opplevd tagging på bilen, fjerning av navneskilt som datteren vår hadde tegnet og andre former for trakassering. Vi har klaget til kommunen, men ingen derfra gjør noe. Naboene har også klaget på oss, og det har kommet brev fra kommunen om det. Kommunen sier at hvis vi klager, kan vi ikke vente å få noen ny leilighet.

En påpeker at det er ganske mange mekanismer som opprettholder skillene mellom de som leier av kommunen og de som eier boligene sine selv, der førstnevnte gruppe ikke blir sett som likeverdige beboere. Flere familier forteller at barna blir mobbet

på skolen fordi de bor i kommunale boliger eller bor ”sosialt”. Foreldre forteller at boligene får tilnavn innimellom også som ”slummen”, ”ghettoen” eller ”negerblokka”.

Andre eksempler handler om barn som ikke får lov av sine foreldre å bli med venner hjem når til bestemte områder:

Barna våre har mange venner, men de vil ikke komme hit. Det er barna våre som må dra til dem. Ungene våre har for eksempel hatt venner på besøk. Når foreldrene deres har kommet for å hente så ser man fort på kroppsspråket deres hva de syns om området. Og vennene fikk ikke komme tilbake på besøk igjen. Dette er 'østkanten på vestkanten'. Det gir ikke særlig sosial kapital å bo her. Når jeg gikk på høgsolen så prøvde jeg å unngå å fortelle folk hvor jeg bor, for folk har fordommer mot oss herfra. De tror vi er late og at vi ikke vil jobbe. Det fører et stempel med seg å bo her. Folk ser ned på oss. Barna blir mobbet på skolen på grunn av at de kommer fra dette området. De blir mobbet for å være fattige, bo i fattig område og ha dårlige klær. Vi føler oss litt ekskludert.

Enkelte steder så opplever de kommunale leietakerne at naboer lager fysiske skiller mellom gårdene:

Det som er dumt med bakgården er at beboere fra blokka som ligger på andre siden av bakgården har satt opp et gjerde tvers gjennom bakgården og dermed ødelagt bakgården både for seg selv og for oss. Det er en privat blokk som har satt det opp for å skjerme seg mot oss i den kommunale blokka. Så nå har vi vår egen versjon av 'Trump-land' her.

Et annet sted blir vi også vist en bakgård der det tilsvarende er satt opp et gjerde mellom det private og det kommunale lekeområdet/uteområdet. Det som er spesielt der er at det er satt inn en port i gjerdet som er enveis; man kan gå inn på kommunens område fra det private – mens porten er stengt hvis man forsøker å gå inn på det private fra det kommunale. Barna på det kommunale uteområdet har med andre ord ikke tilgang til naboens uteområde. Det er bare barna i de privateide leilighetene som har tilgang til begge områdene.

En mor forteller at familien bodde i en kommunal bolig i et borettslag tidligere, før de flyttet til den helkommunale gården. Det ga en annen følelse av anerkjennelse og selvverd:

Der vi bodde før ble vi inkludert inn i borettslaget. Og det betydde mye for selvfølelsen. Det å føle seg delaktig og å føle at man får være med, det er viktig. Og det å føle at stemmen teller like mye

som andres stemme. Det er kanskje spesielt viktig når man er for eksempel uføretrygdet sånn som noen av oss er.

4.5.3. Områdeløft og eksempler på positiv nærmiljøutvikling

En gjennomgang av datamaterialet viser imidlertid at det bildet som ofte gis av områder med mange kommunale boliger må nyanseres. Det er ikke slik at helkommunale bygårder eller boligområder dominert av kommunale leiligheter bestandig representerer uheldige bomiljø for barn.

For det første er det ikke slik at mennesker med ulike utfordringer nødvendigvis er problematiske for et bomiljø. En far sier:

Jeg syns Oslo kommune har funnet en veldig god gård til oss her. Vi har vært skikkelig heldige. Selv om det bare er kommunale leiligheter her så er det veldig bra. Vi kjenner jo folk som bor kommunalt i et skikkelig junkie-reir. Der er det rett og slett slum og en oppsamling av alle som har havnet utenfor. Og jeg har sett at det bor enkelte barnefamilier der også. Vi har rusmisbrukere og alkoholikere her i gården også, men her er de del av et verdig bomiljø. Da oppfører de seg anstendig de også og blir ikke et problem for andre enn seg selv.

Han påpeker videre at det antakelig bor en del rusmisbrukere og folk som drikker for mye i alle typer bomiljø, både kommunale og private, uten at det utgjør en trussel eller et problem for de øvrige beboerne der. Utfordringen ligger i å skape den riktige balansen, slik at det er barnefamiliene som blir de som dominerer området, ikke de som skaper utrygghet. Det er viktig at kommunen prøver å mikse byggene mer for byggene normaliseres mer da, sier faren. I tillegg framhever han at området rundt bygården som veldig gunstig med tanke på å bo der med et lite barn. På forsiden av gården er det en stor, trafikkert vei, men det er gang- og sykkelvei og et stykke med gress mellom blokka og veien, som fungerer som en buffer sånn at barn ikke springer rett ut i veien. Moren forteller at hun føler seg langt tryggere i den kommunale gården de bor i nå, enn i den private der hun bodde tidligere.

For det andre er det lagt ned en betydelig innsats i kommunene for å utbedre mange av boligområdene som tidligere har vært beskrevet som belastet. Faren fra eksempelet over forteller for eksempel at kommunen har store planer for bakgården som er tilknyttet leiligheten deres. Det skal bli lekeplass, grillplass og blomsterkasser. De forteller at planene for bakgården er gjort i samråd med beboerne. De ble innkalt til et møte med kommunen og spurt om hva de ville ha. Det var de som for eksempel foreslo å sette opp blomsterkasser der naboene kan samarbeide om å dyrke forskjellige ting.

Grillplass og lekeplass er også tenkt å være sosiale møteplasser for naboene. Videre sier foreldrene:

Vi syns kommunen virkelig har tenkt på barna her. Og når de skulle begynne med oppussing av bakgården inviterte de beboerne her til å komme med ideer. Det gjør at vi føler en større grad av eierskap.

Gjennom intervjuer både med ansatte i kommunene og barnefamiliene fikk vi i tillegg en rekke andre gode eksempler på arbeid som er lagt ned for å bedre bomiljøet de siste årene. Det har i flere av nærmiljøene vi besøkte blitt opparbeidet utearealer tilpasset barnefamiliene med for eksempel lekestativ, plantekasser, bord og stoler. I forbindelse med dette sier en jente på 15 år følgende:

Det som er veldig bra er at det er mange aktiviteter utenfor her nå. I høstferien for eksempel så kalte de sammen alle barna som bor her til aktiviteter. Så spurte de hva vi ville ha. Jeg kunne ikke ønske meg noe annerledes. Ingenting er dårlig her nå, syns jeg.

I enkelte områder har det blitt opprettet ulike typer kommunale baser som for eksempel en miljøarbeidertjeneste i forbindelse med et heleid boligkompleks. En mor vi intervjuet der sier:

Før i tida var dette en verstingblokk. Men så fikk vi to miljøarbeidere som har kontor i første etasje. Og det har hjulpet veldig. Miljøarbeiderne nøster opp i hvem som er problematiske og de kan hjelpe beboerne med å skrive klager. Vi merker det veldig godt når miljøarbeiderne er på ferie – da blir det veldig fort uorden her for det er litt opp og ned hvor bra det er i dette nabolaget.

Et annet boområde har fått et familiesenter der det blant annet arrangeres aktiviteter, informasjonskvelder, leksehjelp og turer.

I et av de største boligkompleksene vi besøkte opplevde beboere at området hadde gjennomgått et enormt løft de siste årene. Vi velger å bruke litt plass på dette eksempelet da det viser hvordan en helhetlig innsats fra kommune og beboere, men samtidig relativt enkle grep, kan bidra til å endre et bomiljø. Eksempelet er en heleid kommunal kvartalsgård med nærmere 170 leiligheter, og hvor en stor andel av beboerne er barnefamilier. For noen år siden var det store bomiljøproblemer i området. En beboer sier at det var helt helvete her, enkelte var psykotiske, og det var innimellom som en slags åpen institusjon. Uteområdene ble dominert av grupper som satt og drakk, det var mye fyll og bråk og buskene rundt på uteområdet ble brukt som toalett. Generelt sett så var dette et veldig utrygt miljø for barn og barnefamilier, og det var veldig konfliktfylt, sier en vi intervjuet. Han og andre beboere ble til slutt

lei av problemene og startet for noen år siden prosessen med å få ryddet opp. Etter hvert fikk de flere instanser fra kommunen med seg, og de fikk økonomisk støtte. De fikk innført et bedre meldingssystem sånn at det ble lettere for beboere å melde fra til boligselskapet, vektere eller politi når det var bråk. Det ble lettere å klage rett og slett, noe som var viktig.

Det første som skjedde var at det ble innført forbud mot alkohol og løse hunder i uteområdene, og alle buskene ble fjernet. Det ble satt opp lekestativ og porten i bakgården ble flyttet slik at området ble skjermet mot den mest trafikkerte gata. Oppganger ble pusset opp og det ble bedre utebelysning. Det ble satt opp to boder på utearealet, en til sykler og barnevogner og en til redskaper. Det ble bygget en terrasse og satt opp griller. Det ble bygget en ballbinge, noe som ble en suksess på flere måter. Barna kunne da spille ball uten at de sjenerer andre beboere, og voksne har engasjert seg i fotballspillingen og bidrar for eksempel som dommere. Mange har dessuten blitt engasjerte gjennom de mange gruppene som har kommet i gang de siste årene, som plantegruppe, turgruppe, dugnadsgruppe og festgruppe. Gårdskomiteen har fått en 3-roms leilighet i boligkomplekset som de kan disponere til ulike aktiviteter og de ulike gruppene kan ha møter der. De kaller det en beboerleilighet, og en dag i uka skal en ansatt fra bomiljøtjenesten være tilstede i leiligheten. Et annet bruksområde kan være å låne rommet til bursdager.

I tillegg til at området har blitt roligere, så har det kommet på plass mange praktiske løsninger, forteller en beboer. Før var det for eksempel veldig upraktisk for folk at det ikke var noe sted å oppbevare barnevogner. Det kunne da oppstå konflikter fordi vognene ble stående i gangene, der de norske gjerne ble sinte på innvandrerfamiliene med mange barn og flere vogner. Eller det kunne oppstå konflikter på grunn av ballspillingen. Igjen var det ofte norske eldre beboere som var sinte på barna med innvandrerbakgrunn. Dette ble løst med ballbingen. Naboer og personer som tidligere hadde konflikter seg imellom har nå blitt venner gjennom dette felles prosjektet, og situasjonen i bygården beskrives som fullstendig endret på noen år. En beboer fra områder sier:

Nå i sommer så vi ikke noe til de gamle gjengene som tidligere festet i uteområdet. Vi har i stedet fått i gang masse aktiviteter. Gjennom dette arbeidet har mange av beboerne blitt mye nærmere hverandre. Prosjektet har synliggjort at det er mange ressurspersoner i bomiljøet. Dette var den verste bakgården av alle med bråk, politi, drikking, narkosalg og ambulanser. Vi hadde et stort fint grønt gårdsrom, men ingen torde å være der. Nå har vi tatt det tilbake!

En gjennomgående nøkkel til suksess i de nevnte eksemplene synes å være en opplevelse av medbestemmelse fra beboernes side. Eksemplene vist til over peker

dessuten mot at kommunene har prioritert barnefamilier i det boligsosiale arbeidet i tråd med satsningsområder i *Bolig for velferd*.

4.6. Oppsummering av kapittelets hovedpunkter

Vi vil avslutte dette kapitlet med en punktvis oppsummering av hva vi oppfattet som de viktigste poengene fra barnefamiliene vi intervjuet.

4.6.1. Bostabilitet og gjennomstrømming

- Det er gjennomgående viktig for barnefamiliene å kunne oppleve stabilitet rundt boforholdet.
- For en del handler bostabilitet om å få bo lenge i den samme boligen. For andre ligger stabiliteten i det å få leie kommunalt framfor privat. Mange ønsker seg forutsigbarhet i leieforholdet. For noen henger bostabilitet mer sammen det å få fortsette å bo i samme nærområde, enn om å få bo i samme bolig.
- Barnefamiliene er opptatte av bostabilitet, mens kommunens policy gjerne vektlegger gjennomstrømming i de kommunale boligene. Begrepet gjennomstrømming assosieres blant barnefamiliene gjerne med midlertidige kontrakter.
- Enkelte opplever denne midlertidigheten som stressende, og kunne ønsket seg lengre kontrakter med kommunen. Andre opplever at deres kontrakter nærmest automatisk blir fornyet når den gamle går ut, og opplever derfor ikke utrygghet ved kortvarige kontrakter i samme grad.
- Relativt mange av familiene vi snakket med, håper at de en dag skal kunne kjøpe sin egen bolig. Flere av familiene har prøvd å søke om lån gjennom Husbanken, men har fått avslag.
- Enkelte av familiene kunne gjerne tenkt seg å leie på det private markedet, men opplever det som vanskelig å finne en egnet bolig der.
- Selv om den generelle tendensen nok er at leietakerne og kommunene har ulike målsettinger, der kommunen ønsker gjennomstrømming, mens leietakerne ønsker bostabilitet og lange kontrakter, er det en del tilfeller i materialet vårt der barnefamiliene ønsker å komme seg videre fra den kommunale boligen. Samtidig opplever de ikke å ha fått hjelp fra kommunen i særlig grad, verken når det gjelder å legge opp en økonomiplan for å kunne kjøpe, eller når det gjelder å orientere seg på det private markedet.

4.6.2. Standard og kvalitet på boligene

- Mange av barnefamiliene vi intervjuet mente standarden på boligen deres var tilfredsstillende. Flere kunne vise til enkelte mangler ved boligen, men samtidig var de relativt fornøyd med leiligheten de hadde fått.
- Vi besøkte noen familier som opplevde at deres leilighet var under forventet standard, og som hadde et sterkt ønske å flytte på grunn av boligens stand. Noen av leilighetene vi besøkte var helt nye/nyoppussede og beboerne opplevde at boligen hadde en svært høy standard.
- Lav standard ble forklart både ut fra slitasje familiene selv hadde påført boligen, og ut fra manglende kvalitet på leiligheten og på vedlikeholdsarbeidet som gjennomføres i dem.
- Den største utfordringen for mange av familiene når det gjelder standard på boligen var trangboddhet. Relativt mange av barnefamiliene vi intervjuet opplevde boligen sin som for liten.

4.6.3. Oppfølging fra kommunen

- Når det gjelder spørsmål rundt vedlikehold og drift av boliger og uteareal, spriker svarene fra informantene veldig, også innen samme kommune. En del av familiene vi snakket med, er fornøyd med kommunens oppfølging og vedlikehold av boligene. Andre opplever at det tar veldig lang tid å få hjelp og at det er for lite vedlikehold av boligene.
- Det kan synes som om leietakeren selv legger ned en betydelig innsats når det kommer til vedlikehold av boliger og uteareal. Leietakerne opplever at denne innsatsen ikke blir anerkjent.
- En del opplever at det er vanskelig å bli hørt om man vil klage eller bytte bolig.
- Oppfølging fra kommunen handler ikke bare om drift/vedlikehold, men også om boveiledning. Flere av familiene vi intervjuet peker på at det er utfordrende å dele fellesarealer med folk som «ikke kan å bo». De etterlyser større grad av boveiledning fra kommunen. Det savnes med andre ord ikke bare oppfølging når det gjelder teknisk drift, men også når det kommer til det sosialfaglige/boligsosiale arbeidet.

4.6.4. Bomiljø

- I denne undersøkelsen var det mange av barnefamiliene som mente at et godt bomiljø er det aller viktigste for dem. Flere viser til at boligen de har fått er fin, men at de likevel ønsker å flytte fordi nærmiljøet er dårlig. Tilsvarende er det enkelte familier som ikke er så fornøyd med boligen sin, men som likevel ikke

ønsker å flytte fordi det er så godt bomiljø. Det er med andre ord en tendens blant våre informanter til å sette et trygt og godt bomiljø høyt.

- Det pekes på at noen bomiljøer har utfordringer med for eksempel rusmisbrukere, og at miljøet derfor ikke egner seg for barn. Det fremheves i tillegg at det er uheldig med mange kommunale boliger samlet på et område.
- Flere av våre informanter forteller at det ikke først og fremst er de kommunale leietakerne som er problemet, men at bomiljøet deres preges av fordommer mot de kommunale boligene fra øvrige beboere.
- Det savnes bedre oppfølging fra kommunen for å sikre at boområdene ikke «ser kommunale ut» for å forebygge stigmatisering.
- Vi har i undersøkelsen vår sett mange gode eksempler på godt nærmiljøarbeid som har snudd belastede boområder til gode nærmiljø for barnefamilier.

5. Hovedfunn og drøfting

I dette kapitlet trekker vi først frem noen sentrale funn og går i dybden på disse. Selv om vi har lagt vekt på familienes egne perspektiver og hva de har vært opptatt av, er den gjennomgående dimensjonen her bostabilitet på den ene siden og gjennomstrømming på den andre siden. Deretter kommer en avsluttende drøfting av noen poenger vedrørende bostabilitet og gjennomstrømming. Til slutt presenteres våre anbefalinger.

5.1. Hva er viktig for barnefamiliene og hvordan har de det?

Hva er så viktig for barnefamiliene? Som alle andre familier er de forskjellige. Likevel er det også visse likheter. En del familier er mer opptatt av området de bor i enn selve boligen. For andre er boligen viktigst. Noen familier anser begge deler som viktig, og det var her de fleste befant seg. En oppsummering av hvordan familiene har det og hva de er opptatt av, kan gjøres ved en firefelttsmodell.

	Fornøyd med bomiljø	Misfornøyd med bomiljø
Fornøyd med bolig	$+/+$	$+/-$
Misfornøyd med bolig	$+/-$	$-/-$

Det røde feltet er for dem som hverken er fornøyd med boligen eller miljøet de bor i. Dette utgjør unntakene. I motsatt ende av skalaen er familiene som er fornøyd både med bolig og med bomiljø. Heller ikke disse var det mange av. Hoveddimensjonen gikk mellom å være misfornøyd med bolig og fornøyd med bomiljø og være fornøyd med bolig og misfornøyd med bomiljø. Ved å se på hva den enkelte familien sier om trivsel i bolig og trivsel i nærmiljø kombinert med å se på om de ønsker å bli i boligen eller ikke, så vi videre en tendens til at de som var misfornøyd med bomiljø og fornøyd med bolig, var mindre fornøyd totalt sett enn de som var fornøyd med bomiljø og misfornøyd med bolig. Bomiljøet fremstår altså som viktigst for mange av barnefamiliene. Selv om man har en flott bolig vil ikke dette kompensere for et dårlig bomiljø. Et godt bomiljø vil imidlertid kunne kompensere for en dårlig bolig. Slik vi forstår datamaterialet gjelder dette til et visst punkt, og det finnes klart grenser for hvor dårlig bomiljøet eller boligen kan være. Vi så heller ingen forskjeller ut fra hvilken type kommunal bolig familiene bodde i. De var like fornøyd eller misfornøyd om de bodde i heleid kommunal blokk, borettslagsleilighet eller i andre boløsninger. Barnefamilier i kommunale boliger er som andre familier, ulike. Deres preferanser kan like gjerne handle om livsfase og antall barn som at de bor i kommunale boliger eller har flyktningbakgrunn. Bomiljø er viktig som vi har nevnt. Svært viktig er også nærhet til sentrum eller gode bussforbindelser, skole og barnehage og andre fasiliteter. Dette kan også handle om preferanser i forhold til om man er urban eller ikke. Alle har vi ulike preferanser. For eksempel er det vanlig at man får et forhold til en bydel eller et sted og helst vil bo der (Tjora et.al. 2012).

Oppfølging i bolig har både en driftsmessig/teknisk side og en boligsosial side. Familiene gav uansett uttrykk for at mens de så drift og teknisk hjelp ofte, så var det langt sjeldnere at bomiljøoppfølgere ble sett i områdene der de bodde. De ansatte innen drift mente at oppfølging vedrørende det å bo er mangelfull. Det ble blant annet sagt at «det er umulig å drive god booppfølging dersom man møter leietakerne på kafé eller på kontoret» og videre at det virket som om saksbehandlerne var lite ute i felten. Slik vi vurderer det har den driftsmessige og tekniske oppfølgingen blitt bedre. Det er boveiledningen som kan bli bedre. Det ser ut til å være et behov for å lære hvordan man bruker boligen, unngår fukt og vannskader, skifter filter i kjøkkenviften og lignende. Om dette skal adresseres til drift, boligsosial bomiljøoppfølgere eller andre for den saks skyld, får kommunene selv vurdere. På dette punktet er det potensial for bedre samkjøring av tjenestene. I en del sammenhenger kommuniserer de ulike ansatte bra med hverandre, men for eksempel kan kanskje samtlige ansatte som er inne i en leilighet ha et overordnet blikk på oppfølging uten at man tar over arbeidsoppgaver til andre eller gjør ting man ikke kan. Det trengs ikke spesialkompetanse å notere seg om noe burde repareres eller familien trenger spesifikk oppfølging på det å bo. De ansatte har fortalt oss hvordan alvorlige tilfeller alltid blir tatt tak i. Kanskje kan dette gjelde også mindre tilfeller. Vi tenker at også dette kan relateres til Bolig for velferd gjennom innsatsområdet angående sikring av god styring og målretting av arbeidet.

Et forhold vi vil kommentere, er våre funn angående tilstand og standard på boligene. Husbanken slo fast i konkurransegrunnlaget for utlysningen forut for dette forskningsprosjektet at ”tidligere studier peker i all overveiende grad mot at å bo i kommunale boliger jevnt over gir en dårligere levestandard”. De viser til tidligere forskning og henviser til Andersen og Sandlie (2016); Grødem og Sandbæk (2013); Hansen og Lescher-Nuland (2011); Sandbæk og Pedersen (2010). Selv kan vi legge til Brattbakk og Andersen (2017); Brattbakk et.al. (2015); Turner og Stefansen (2012). Det samtlende for forskningen er at den viser hvordan kommunale boliger er trange, dårlig vedlikeholdt, har fuktskader med mer. I hovedsak skyldes dette etterslep og dårlig vedlikehold (op.cit). Ut fra våre data kan vi ikke slå fast at tilstanden og standarden på kommunale boliger er gjennomgående dårlig, men heller forbedret. Vi minner for eksempel om at mange kommuner i spørreundersøkelsen meldte om vedlikeholdsetterslep. Vi finner i våre data ellers det samme som øvrig forskning hva gjelder trangboddhet og bomiljø. Mens tidligere forskning har påpekt behov for veiledning, understreker vi at det er stort behov for veiledning. Dette er noen av de mest sentrale funnene i prosjektet.

Tidligere forskning	Våre data
• Familiene bor trangt • Bomiljøene er generelt bra, men det varierer • Dårlig standard på boligene • Behov for boveiledning	• Familiene bor trangt • Bomiljøene er generelt bra, men det varierer • Nøktern standard på boligene og forbedret siste årene • STORT behov for boveiledning

Nyansene her ligger i at tilstanden ikke bare skyldes manglende vedlikehold eller oppfølging fra kommunen, men at bruken i en del boliger tidvis er hard og/eller feil, samt at slitasjen er stor. Dette viser at det er et stort behov for boveiledning. En mulig årsak på forskjellen fra tidligere forskning kan være at vi har undersøkt forholdene grundig ved blant annet å dra på befaringer og også snakket med ulike ansatte med ansvar for boligene. Mest nærliggende er likevel at det har vært satset på oppgradering av kommunale boliger de siste årene.

5.2. Tilstand på boligene er forbedret - ut fra gitte standardkrav

Tilstanden på kommunale boliger ser ut til å være forbedret de siste årene sammenliknet med hva tidligere forskning har funnet, og ut fra forventningene om nøktern standard. Nøktern standard betyr at boligen skal være hel, pen og funksjonell. Estetikk, preferanser og lignende faktorer tas ikke hensyn til. Boligene skal være enkle og bra. Diskusjonen knyttet til situasjonen for barnefamilier i kommunale boliger i dag bør snarere handle om standarden er god nok enn om den er god eller dårlig: Er det greit at boliger til barnefamiliene - det som for en del barn og unge faktisk er deres barndomshjem - skal ha såkalt nøktern standard? Mange vil eksempelvis mene at uttak og opplegg for oppvaskmaskin på kjøkken er vanlig og at gulvbelegg på kjøkken som er brettet opp langs veggene er nokså uvanlig i de fleste hjem. Dersom dette er det som legges i nøktern standard, kan man spørre om det er godt nok, selv om man ikke kan kalle standarden for dårlig. Det er ingen tvil om at slitasjen på en del boliger er stor. Kanskje er visse utforminger av boligene en nødvendighet for å opprettholde boligens funksjonalitet. Men er det likevel nødvendig å legge seg på en nøktern standard? Er boligene gode nok for den bruken som de er utsatt for eller burde de vært mer robuste med tanke på bruken?

5.3. Tilstand i bolig skyldes både bruk og manglende oppfølging

Flere ansatte mener en del boliger har hatt for hard eller feil bruk og at eventuell dårlig tilstand flere steder handler om dette. På samme tid mener en del familier at oppfølgingen fra kommunene har vært mangelfull, at de ikke har utbedret boligene underveis og at boligtilstanden ved innflyttingen var lavere enn det man kunne forvente. Uavhengig av om vi knytter det til mangelfull boevne eller manglende oppfølging fra kommunenes side, bærer en del boliger preg av fuktskader, løse skap, gulvbelegg med hakk og merker i og lignende.

Dette dusjkabinettet fikk kommunen klager på. Beboerne mente det var for gammelt og ville ha nytt. Kommunen på sin side kunne dokumentere at dusjen var nyinnsatt sju år tidligere. Vi kan ikke argumentere mot det faktum at dusjen har vært for dårlig vedlikeholdt. Vi vet heller ikke om beboerne har fått for liten oppfølging til at de vet hvordan leiligheten skal ivaretas.



En annen leilighet som vi var inne i, hadde blant annet en vifte som for oss fremsto som svært gammel og slitt. Som bildet under viser, har malingen på skapet av en eller annen grunn forsvunnet i overkant av viften i et halvmåneformet område. Kommunen på sin side kunne vise til at viften var satt inn under 2 år tidligere. Saker som dette nyanserer bildet om dårlig standard og vedlikehold i boligene. Det er ikke alltid kommunen er å klandre for tilstanden i boligene.



Konklusjonen vår er at en del av tilstanden i de kommunale boligene skyldes både bruk og manglende oppfølging. Noen ganger kan vi snakke om manglende oppfølging i forhold til drift og vedlikehold. Oftere er det snakk om at oppfølging på det å bo er for dårlig. Denne rapporten er ikke den eneste som påpeker dette (jamfør for eksempel Thorshaug, Svendsen, Paulsen og Berg, 2011). Derfor er vår oppfatning at en diskusjon om standard i kommunale boliger også bør inneholde hvordan den brukes og hvilken boveiledning som gis.

5.4. Bomiljøene oppleves som gode - med noen unntak

Et spørsmål Husbanken har stilt, var om det kommunale handlingsrommet er så begrenset at det skaper utrygge og uhensiktsmessige oppvekstvilkår for barn og unge. De refererer til Elvegård og Michelsen (2015) som skriver at det er en viss risiko for å havne i utrygge bomiljø når man får tildelt kommunal bolig. Slik vi ser det, handler det noen ganger om begrenset faktisk handlingsrom på grunn av for få boliger, mens det andre ganger er policy som er problemet. Som de ansatte også uttrykte i dette prosjektet, er det økt press på at også beboere med rusproblemer og psykiske lidelser skal bosettes i ordinære bomiljø. Dette er utfordrende. Selv om disse personene ikke umiddelbart gjør noe som skaper utrygghet, så vet vi at risikoen er der. Fortsatt er det slik at noen enkeltområder er mer belastet enn andre (Elvegård og Michelsen 2015; Elvegård 2016; Brattbakk et.al. 2015). Evalueringen av to Housing First-prosjekter i Norge konkluderte også med at den mest slående tilbakemeldingen var at alle prosjektene hadde fått klager fra naboer på enkelte deltakere (Snertingdal og Bakkeli 2015). Dessuten vet vi at en del av de tyngste rusavhengige har en døgnrytme og livsstil som skiller seg betraktelig fra befolkningen for øvrig (Elvegård 2017). Vår vurdering er at dersom man skal ha som ideal og mål at rus og psykiatri ikke skal være generelle eksklusjonskriterier for å få bo i ordinære bomiljø eller bomiljø med barnefamilier, så må de mest belastede beboerne plasseres i alternative botilbud. Dette er til det beste både for andre beboere og for de resterende personene med rusavhengighet og/eller psykiske lidelser som har en atferd som kan aksepteres i bomiljøene.

Vi kan imidlertid ut fra våre data ikke se at det er noe omfattende problem med utrygge bomiljø. Flere kommuner har arbeidet med å forbedre dette. Dette har både vi (Elvegård og Michelsen 2015; Elvegård 2016) og andre konkludert med (Grødem 2008). I en tid hvor sentrale føringer om bosetting av alle grupper beboere i ordinære boområder er sterke, kan det likevel være en grunn til å nevne at et videre fokus på gode bomiljø er viktig. Spørsmålet er ikke minst hvor mye et bomiljø kan absorbere av personer med rusproblemer eller psykiske lidelser. Selv om en del av boområdene kan håndtere ulike typer beboere, så er det ikke gitt at dette skal være bomiljøets oppgave. I følge våre data ønsker de fleste kommuner også å prioritere barnefamilier.

Om man vil eller ikke, kan det få konsekvenser for de mest belastede beboerne. Dette kan være et ubehagelig tema, men bør nevnes.

Diskusjonen knyttet til bomiljøene kan imidlertid med fordel handle mer om hvilken type atferd man kan godta fra andre beboere enn at enkelte grupper ikke kan bo sammen med andre. I tillegg til forholdet mellom belastede beboere og barnefamilier, er det også andre forhold ved bomiljøene som har vært nevnt+. Dette gjelder for eksempel ungdomsgjenger som skaper uro, interne konflikter mellom barnefamilier, stigmatiseringer av kommunale boliger fra andre beboere og bomiljøer i generelt dårlig forfatning. Som sagt varierte det hvordan beboerne oppfattet bomiljøet sitt. For noen var det bra og for andre mindre bra. Implikasjonen er uansett at det gode bomiljøarbeidet som flere kommuner har startet på, bør fortsette. Når det gjelder spørsmålet om vurdering av resultatmålet i Bolig for velferd om at boligene skal ha god kvalitet og være i et trygt bomiljø (Regjeringen 2014), er svaret at det tilsynelatende har gått i positiv retning. Om det er tiltakene som er satt i gang i kjølvannet av den nasjonale strategien som har fungert, vet vi ikke. Ut fra hva som har kommet frem i dette prosjektet, er det ikke grunnlag for å si at kommunene mangler handlingsrom i arbeidet med å skape trygge bomiljø for barnefamilier på grunn av boligkøer og knapphet på boliger. Kanskje kan man si at de ansatte skaper seg det rommet som trengs selv om også enkelte føler på økt press internt og fra sentrale myndigheter og fagetater på å skulle bosette flest mulig beboere i ordinære bomiljø, og at økt fokus på gjennomstrømming i noen tilfeller fører til mindre stabile bomiljø.

5.5. Praksis og realiteter, policy og (motstridende) idealer

Et annet funn er at det tidvis er sprik mellom policy og praksis i kommunene. Det er også sprik mellom ulike forventninger og idealer i Bolig for velferd. Tendensen så vi allerede i 2014 og gjennom de to forutgående prosjektene våre om barnefamilier, men dette prosjektet har gjort det enda tydeligere. Spesielt går det på ønsket om å prioritere barnefamilier parallelt med at man skal forhindre utkastelser og midlertidige botilbud for rusavhengige og personer med psykiske lidelser. Begge beboergrupper skal bosettes, men flere ansatte vi snakket med ga uttrykk for at kommunen ikke visste hvor de skulle bosette de mest belastede personene. Dersom de skal bo i ordinære boliger, men ikke sammen med barnefamilier og heller ikke sammen for mange andre med tilsvarende utfordringer, blir mulighetene få. De ansatte var tydelige på at de ikke bosatte de mest belastede beboerne blant barnefamilier. Kanskje kan man tolke dette dithen at handlingsrommene for bosetting av barnefamiliene da er mindre begrenset enn det er for bosetting av personer med rusavhengighet og/eller psykiske lidelser. Bosetting av rusavhengige skaper ikke i seg selv mindre handlingsrom i arbeidet med barnefamiliene. Et annet sprik som kan anes i føringene fra sentrale myndigheter, fagetater og mange kommuner, er at man på den ene siden uttaler et generelt ønske om midlertidighet og samtidig skal satse på bostabilitet. En annen måte å tolke dette på, er at man ser nyansene i behovene til de ulike familiene.

Videre ser vi at policy, gjennomstrømming, kommuneadministrasjon og sentrale myndigheter er assosiert med hverandre. Det samme gjelder praksis, bostabilitet og kommunenes ansatte. Ut fra hva de ansatte har svart i spørreundersøkelsen og intervjuene, ser vi en tendens til at jo høyere opp i systemet man arbeider, jo mer opptatt er man av policy og jo nærmere beboerne man arbeider, jo mindre opptatt er man av policy. Praksisen er mindre streng enn policyen. Dette var flere enige i da vi mot slutten av prosjektperioden spurte om det:

Jeg er enig i at policyen om gjennomstrømming er større enn praksisen og til dels også at det er en mismatch mellom policy og praksis.

Dette betyr ikke at ingen ledere ser behovet for stabile boforhold over tid eller at alle ansatte systematisk overser policy om gjennomstrømming. Det betyr at på dette feltet er det i en del tilfeller forskjell på idealer og realiteter, policy og praksis.

5.6. Gjennomstrømming eller bostabilitet?

I denne rapporten har vi sett på hvordan kommunene veier hensynet til bostabilitet opp mot hensynet til gjennomstrømming i de kommunale utleieboligene. Slik det er kommet frem kan dette disse to hensynene fremstå som en dikotomi, altså at de står i motsetning til hverandre og hvor man ikke kan få begge deler på en gang eller i alle bosettingstilfeller. Ofte vil dette være tilfelle, men det trenger ikke være slik. For eksempel kan bostabilitet også oppnås ved at man får kjøpe boligen man eier og dermed fjerner en usikkerhetsfaktor om fremtidig bosituasjon, samtidig som dette også er gjennomstrømming dersom kommunen bruker salgssummen de får fra boligsalget til å investere i en ny bolig. Et annet eksempel er at bostabilitet kan være å flytte fra et belastet bomiljø med mange kommunale utleieboliger til en eid bolig i et borettslag.

I arbeidet med bosetting og oppfølging av vanskeligstilte på boligmarkedet har kommunene mange hensyn å ta - både på gruppenivå og ovenfor den enkelte familie. Den overordnede vurdering av funnene i prosjektet er at vi ikke kan satse enten på bostabilitet eller gjennomstrømming alene. Det må gjøres individuelle vurderinger. Dette er en type tilbakemelding som kanskje kan være vanskelig å forholde seg til fordi det kan bety alt eller ingenting. Det kan ses på som en dårlig pekepinn for det videre arbeidet. Likevel anser vi familiene som så ulike at én felles norm ikke er hensiktsmessig. For en familie uten de store livsutfordringene vil det kunne ses på som en *fattigdomsfelle* å bli boende i kommunale bolig uten å få hjelp til å komme seg videre (Vassenden, Lie og Skoland 2012), mens for en familie med dårlig økonomi, én forsørger og mange barn - hvorav noen kanskje har spesielle behov - vil forventninger om det å komme seg ut av boligen, kunne medføre usikkerhet og ytterligere belastning

i en allerede marginal livssituasjon. Slik vi ser det er de fleste ansatte klar over dette og forsøker å finne løsninger som gagnar familiene. Vi er mer usikre på om føringene som ligger i *Bolig for velferd* og som generelt uttales fra sentralt hold, er tydelige på dette området. Er det greit å la en familie få bo lenge i kommunal bolig eller er det ikke? Årsaken til det er at det så tydelig uttrykkes at kommunale boliger generelt er midlertidige og at gjennomstrømming er idealet. Vi kommer ikke unna å kommentere *Bolig for velferd* i en diskusjon av barnefamilier i kommunale boliger. Samtidig vil vi ikke konkludere noe vedrørende føringene i strategien. Det vi kan si er at arbeidet med barnefamilier med bostabilitet og gjennomstrømming på hver sin side har noen implikasjoner. Et par av disse vil vi drøfte nærmere i det følgende.

5.6.1. Permanent midlertidighet

Det kan oppstå et problem når man har en generell policy om gjennomstrømming for alle beboere i kommunale boliger og en praksis hvor svært mange likevel får fornyet kontrakt gang etter gang. Vi kan kalle det for en *permanent midlertidighet*. Stefansen og Skevik (2006) viste for over ti år siden at beboerne i gjennomsnitt hadde bodd i kommunale boliger i 5 år. 42 % hadde bodd der gjennom hele barneskoleperioden. Hvordan tallene er i dag, er uvisst gitt satsingen på gjennomstrømming og midlertidighet, men Oslo har ut fra våre data 7-9 år i snitt pr leieforhold. Uten å sette to streker under svaret, kan vi kanskje hevde at nøktern standard og gjennomstrømming passer bedre sammen enn nøktern standard og bostabilitet. Man kan lettere akseptere nøktern standard om man skal bo kort tid enn om man skal bo permanent på et sted. En kvinne vi snakket med satte det i perspektiv. Hun mente at barna hennes ikke har noe forhold til at det ikke er deres bolig, men kommunen sin. Ungene vet ikke at kommunen kan bestemme at de må flytte. Barna ser på boligen som sitt hjem. Boligen er deres barndomshjem fordi at de har vokst opp der. Er det da greit med nøktern standard over mange år? Både gjennomstrømming og bostabilitet er positive idealer. Utfordringen er dersom det blir slik at den generelle føringen om gjennomstrømming, gjør at bosituasjonen forblir midlertidig på tross av lang botid. Spørsmålet da er om bosituasjonen for beboerne det gjelder da kan sies å være stabil nok.

Vi ser at det ikke alltid er entydig hva man legger i begrepet midlertid, og hva som skal gjelde for barnefamilier. Bolig for velferd trekker eksempelvis frem at midlertidige botilbud skal unngås, samtidig som fokus er på boligkarriere, leie til eie og andre alternativer (Husbanken 2014). Begge deler er ansett som viktige, men dersom målet er å få beboerne over til andre boløsninger, så vil vel den kommunale boligen være et midlertidig botilbud? Resultatet mener vi i en del tilfeller er en permanent midlertidighet som ikke alltid er hensiktsmessig. Familier bor lenge uten at det er noen plan hverken for bostabilitet eller gjennomstrømming. Både bostabilitet og gjennomstrømming er viktig og vi vil ikke fremheve det ene som mer viktig enn det andre. Likevel vil vi altså påpeke at realiteten for mange barn og unge er at de blir boende lenge på et sted selv om det skal være midlertidig. Bolig for velferd har også et innsatsområde som heter ”hjelp fra midlertidig til varig bolig”. Er det klart

hva dette i praksis betyr for barnefamilier? Kan det også bety at familier kan eller bør få avklart boforholdet med kommunen sin på en slik måte at leieforholdet er forutsigbart over lengre tid enn 3 år?

5.6.2. *Innelåst i fattigdom eller selvvalgt trygghet?*

Et annet tema er om kommunale boliger fungerer som innlåsningsmekanismer. Vassenden, Lie og Skoland (2012) er ikke helt kategorisk på at det er slik, men påpeker at små muligheter til å komme seg videre i boligkarrieren kan føre til at man låses fast i en bosituasjon. Det er ingen tvil om det kan være, og er, slik for mange. Det kommer an på hvilket perspektiv man har. Vi har sett i våre intervjuer at en del familier ikke ønsker å bli stresset eller påminnet spørsmål om boligkarriere, flytting og lignende. Familiene har av ulike årsaker en utfordrende livssituasjon og ønsker å bo i ro og fred. Er det da relevant å snakke om feller og innlåsing eller snakker vi om en trygghet som er mer eller mindre selvvalgt? For familier med få eller små livsutfordringer og som har overskudd til å komme seg videre fra å leie til å eie, så vil innlåsningsperspektivet kunne være riktig og viktig. For den forholdsvis lille gruppen hvor behovet for å få bo i fred er størst, kan det være unødig ressursbruk for kommunen og feil fokus å ha gjennomstrømming satt som *default* i det boligsosiale arbeidet. Dette henger sammen med nesten alt vi har funnet i prosjektet; vi må differensiere mer. Noen trenger å bo i fred. Andre trenger å komme seg videre. I vårt materiale har vi sett at mange ansatte i kommunene også differensierer i praksis. Dersom man skulle påpeke noe så kan det være å spørre om de sentrale føringene er tydelige nok, og om de alltid passer for kommunenes hverdag og virkelighet. Dette trenger ikke å være et problem så lenge man finner løsninger i det daglige.

Vassenden, Lie og Skoland (op. cit) er ikke de eneste som skriver om negative mekanismer og hvor lite tilfredsstillende bosituasjonen er for mange. Også forskning på bomiljø og nabolag har vært preget av fokus på ulemper (Brattbakk og Andersen 2017). Et annet og noe eldre eksempel er Oslo kommunes egen undersøkelse om boforhold (Oslo kommune 2009). Der innledes det med at det kom stadige meldinger om dårlig bomiljø. Da man så undersøkte forholdene, valgte man ut områdene med flest utfordringer. Dersom målet er å fremskaffe kunnskap som grunnlag for å sette inn tiltak eller gi en bedre forståelse for kommunale boliger generelt, så kan slike undersøkelser være uheldige. På den andre side vil vel neppe rosenrøde beskrivelser bidra til samme fokus som slike typer beskrivelser. De er derfor også viktige.

Det trenger ikke være utelukkende positivt om hovedvekten av forskningen kun trekker frem det negative. For det første kan det skape ytterligere stigma om vi bare belyser det negative. Det går en hårfin balansegang mellom å bidra til at et fenomen blir løftet opp og å gjøre det motsatte. For det andre viser vår forskning at informantene i en del tilfeller faktisk liker området sitt og vil bo der, noen ganger

på tross av en del negative faktorer. Hvem er da vi til å hevde at noens liv er dårlig? Så lenge ikke barns - eller voksnes for den saks skyld - grunnleggende rettigheter er krenket eller det åpenbart er meldepliktig til barnevern eller andre myndigheter, må vi vel ta deres uttalelser om at de trives, på alvor (Elvegård 2016). Det finnes ingen fasit og man kan si seg uenig i det som er trukket frem her. At noen sier seg fornøyd kan være fordi de ikke vil snakke stygt om naboen sin, at de ønsker å virke fornøyde med det de har og flere andre grunner. Noen vet ikke om noe annet, eller valgene deres består av alternativer som ikke er bedre, slik som for eksempel privat eide boliger. Så fremt informantene i disse tilfellene ikke sier noe om det, har vi likevel ikke noe annet å gå ut fra. Hovedpoenget er at et nyansert bilde av kommunale boliger kan gagne både stigmatiserte boområder, familier i kommunale boliger og arbeidet kommune gjør overfor disse. Det er ikke slik at alle kommunale boforhold er dårlige eller at kommunene gjør en dårlig jobb, ei heller selv om det er etterslep på vedlikehold. Noen bor bra, mens andre ikke gjør det. Noen boliger er bra og andre er heller dårlige. Noen kommuner lykkes bra på visse områder. Andre kommuner lykkes mindre bra på samme områder og bedre på andre.

Vi har trukket frem noen sentrale forhold i diskusjonen om bostabilitet versus gjennomstrømming. Vår viktigste refleksjon rundt dette er at vi kanskje ikke burde snakke om *enten-eller* eller *versus*, men heller bostabilitet og gjennomstrømming, nettopp fordi det trengs begge deler. Vi har videre valgt å formulere våre videre refleksjoner som anbefalinger. Dette gjelder for eksempel den første anbefalingen hvor vi mener booppfølgingen bør intensiveres og utbygges. I det ligger en oppfatning om at det er et potensial for forbedring av bostabiliteten i de kommunale boligene. Avslutningsvis vil vi bemerke at selv om vi belyser en rekke punkt som det bør arbeides videre med, så ser vi at situasjonen i de kommunale boligene har forbedret seg. Det ser ut til å være et visst samsvar i tid mellom oppstart av strategien og disse forbedringene. Om dette skyldes *Bolig for velferd* eller om det er slik at strategien speiler en økt bevissthet på hvordan familier har det i kommunale boliger, vet vi ikke.

5.7. Anbefalinger

5.7.1. Det bør satses systematisk på booppfølging til vanskeligstilte familier

Det er stort behov for oppfølging i boligene. Her henviser vi spesielt til *Bolig for velferd* (Regjeringen 2014) hvor oppfølging og tjenester er prioriterte innsatsområder. I rapporten har vi skilt mellom ulike former for oppfølging. Booppfølgingen vi sikter til i denne anbefalingen, handler ikke om teknisk hjelp fra boligeier eller i forhold til boligkarrierespørsmål, men om veiledning og hjelp til å bo. Dette ser ikke ut til å være utfordringer som enkeltkommuner har, men gjelder for barnefamilier generelt i kommunale boliger i hele landet. Spesielt snakker vi her om flyktningfamilier.

Oppfølgingen de får under introduksjonsprogrammet har vi ikke undersøkt, men den ser ikke ut til å være tilstrekkelig for å sikre en adekvat bruk av boligene også etter introduksjonstiden. Selv om vi ikke sitter på data for alle kommunene, ser vi ingen grunn til at situasjonen skal være annerledes i resten av landet. Booppfølgingen i samtlige kommuner vi har sett på, bør bedres. Det er nødvendig for å bedre boforhold og boevne til familiene, og det er nødvendig om man ønsker å få ned vedlikeholdsbudsjettene til de kommunale boligene. Når det gjelder vedlikeholdsbudsjetter, vil vi presisere at vi ikke har sett på forbedringsmuligheter eller hvordan en skal få større effekter ut av hver investerte krone, men at tilbakemeldingene fra ansattintervjuene og vår egen vurdering av situasjonen, tilsier at jevnlig tilsyn og eventuelle påfølgende utbedringer av boligene, demmer opp for store kostnader knyttet til totalrenoveringer og større oppgraderinger som følge av langvarig uheldig bruk av boligene.

På samme måte som kommuner blir premiert for å satse på bedre gjennomstrømming, bør tiltak, prosjekter og lignende som øker bostabilitet også premieres. En mulig måte å gjøre dette på kan være å innføre statlige tilskuddsordninger til kommuner som ønsker å bruke midler på booppfølging av barnefamilier. For kommunenes del vil det, uavhengig av eksterne støttemuligheter, kunne handle om ompostering av midler, budsjettering, planlegging av tjenestene med videre. Når vi ikke har noen spesifikke anbefalinger knyttet til gjennomstrømming, går det på at vi vurderer policy på området som førende nok for det arbeidet kommunene gjør. Vi anser det heller ikke entydig at policy, det vil si både kommunale eller sentrale føringer og retningslinjer for arbeidet er mer korrekt enn det som mange ansatte og kommuner gjør i praksis. Det kan være begge deler. I datamaterialet vårt fikk vi ulike forslag på hvordan gjennomstrømmingen kan økes. Et av dem var at familiene burde få mulighet til at husleien som de betaler, kan brukes til oppbygning av egenkapital på boligen. Det vil si at pengene fra husleie ikke går inn i boligeiers øvrige system, men knyttes til boligen som familien bor i.

5.7.2. Innfør rutinemessig HMS-sjekk i og boligoppgradering

Å innføre rutinemessig HMS-sjekk av alle boliger øker oppfølgingen. Vi har i prosjektet hørt om eksempler på kommuner som har hatt HMS-prosjekter sammen med brannvesenet. Her har man gått gjennom brannsikkerhet, og samtidig fått sett gjennom øvrige aspekter ved boligene. Dette har gitt muligheter for å oppdage eventuell fukt, sjekke viftebruk, utlufing og bruk av bolig generelt, samt se behovet for småreparasjoner og forbedringer. En slik rutinemessig HMS-sjekk vil i første omgang gi bedre kunnskap om tilstand til boligene. I neste omgang vil det danne et godt grunnlag for større utbedringer eller oppussinger. Dette er imidlertid et spørsmål om økonomi og kan være utfordrende for kommunene å få til.

Kommunene bør innføre faste sykluser for oppgradering av boligene. For eksempel kan et mål være at alle boligene skal ha blitt oppgradert etter en viss tid eller at man tar område for område systematisk. Prosjektet har videre vist at de aller fleste kommuner kun oppgraderer leilighetene ved behov eller ved utflytting. Siden vi vet at booppfølgingen ikke er god nok og at en del familier får fornyet kontrakter, kan hverken policy eller praksis rundt oppgradering og vedlikehold av boligene sies å være tilfredsstillende. Selv om vi har konkludert med at den negative tendensen hva gjelder den generelle tilstanden til de kommunale boligene ser ut til å ha blitt forbedret siste årene, mener vi at oppgradering og vedlikehold av samtlige boliger bør kunne skje etter et visst antall år. Dette løser ikke vedlikeholdsetterslepet på kort sikt, men gir en forpliktelse og en plan for utbedring av boligmassen i hver enkelt kommune.

5.7.3. Fortsett med og øk bemanningen til arbeid med bomiljø og drift.

En viktig faktor for å få til gode boforhold er et godt bomiljø. Flere kommuner arbeider allerede bra med dette, både den sosiale bomiljødelen og den tekniske/driftsrelaterte delen. Bergen kommune har gjennom flere år hatt et robust team av bomiljøoppfølgere som eksempelvis organiser aktiviteter rundt om i boområdene. Oslo har lyktes godt med å endre Store Sandaker gård fra konflikt, sovende rusavhengige i trappeoppganger og en bakgård som ingen ville bruke, til et trygt sted der beboerne møtes i både formelle og uformelle sammenhenger. Trondheim har organisert arbeidet slik at de, sett i forhold til antall kommunale boliger, har et stort antall kommunalt ansatt driftsoperatører som blant annet sørger for at fellesområder i de kommunalt eide byggene holdes ryddige og ordentlige. Kristiansund har de siste årene arbeidet målrettet for å oppgradere et område som tidligere var nedslitt og stigmatisert, og har en ansatt med spesielt ansvar for både drift og bomiljø. Skien har gode erfaringer med å bosette sine beboere i borettslagsleiligheter og har dermed en god spredning av beboere i ordinære bomiljø. I Ålesund hadde de positive erfaringer med å ansatte driftsoperatør som også har bomiljø som arbeidsoppgave. Blant annet fikk de ryddet bort søppel, gamle gjensatte møbler og annet rot fra bomiljøene. Vi oppfordrer kommunene til å fortsette dette arbeidet og øke bemanningen til bomiljøarbeid der det er mulig. Dette er å tråd med innsatsområdet skissert i *Bolig for velferd* om planlegging for gode bomiljøer. Til de kommunene som enda ikke har dedikerte personer som arbeider med henholdsvis bomiljø og drift, anbefaler vi en satsing på dette.

5.7.4. Lengde på leiekontrakter bør differensieres

Normen for leiekontrakter er 3 år, mens det finnes eksempler på kommuner som har 5 år. En del familier med utfordringer på flere livsområder og/eller som har mange barn, vet man vanskelig vil kunne finne seg en bolig innen en kort tidsfrist. Gitt at realiteten er at svært mange likevel får fornyet kontrakt, kan en del familier med fordel få lengre kontrakter eller løpende kontrakter innen en lengre tidsavgrenset periode.

Dette vil da være noe annet enn tidsubegrensete kontrakter. Enkelte kommuner har ordninger hvor familiene kan bo noe lengre enn standardtiden. Alle kommuner burde vurdere det samme.

Argumentet med at 3-årige kontrakter gir mulighet for en sjekk av situasjonen og potensielt økt gjennomstrømming, mener vi ikke er nok. Arbeid med gjennomstrømming kan oppnås like bra ved økt oppfølging og jevnlig statussjekk av familiene. For barnefamiliene vil lengre leiekontrakter kunne gi forutsigbarhet og ro. For bomiljøene gir dette en mindre turnover i beboermassen og kan gi mer stabilitet og engasjement blant beboerne. Midlertidighet innbyr sjeldnere til engasjement enn langvarige perspektiver. For kommunens del ser det ut til at differensierte leiekontrakter kan frigi ressurser som ellers går med til kontraktsoppfølging, vedtaksskriving og så videre. En forutsetning er selvsagt at kommunene endrer på praksisen om kun å oppgradere boligene ved utflytting. En differensiering betyr ikke at man går bort fra 3-årige kontrakter, eller 5-årige for den saks skyld, men at man har et større repertoar å spille på. Differensieringen kan eksempelvis være individuell, gruppevis eller knyttet til annen oppfølging fra det offentlige.

Et motargument mot differensierte kontrakter er at det vil kunne føre til opplevelse av forskjellsbehandling og uklare retningslinjer. Vi kan imidlertid ikke se at det skulle være annerledes enn andre ytelser om er behovsprøvd, inntekstbasert eller koblet til helt spesifikke offentlige rettigheter og goder. Det er heller ikke urimelig at familier med små barn og spesielle behov får lengre kontraktstid enn familier med tenåringsbarn og unge voksne, for å nevne noe.

5.7.5. Utred bruk av hardbrukshus-løsninger til barnefamilier

Det har i de senere årene blitt prøvd ut ulike typer hus til rusavhengige og personer med psykiske lidelser som er tilpasset disse gruppens harde bruk av boligene, såkalte *hardbrukshus*. Ut fra tilstanden på de boligene som har kommet frem i prosjektet, mener vi det nå er tid for å utrede hvorvidt boligene er robuste nok for de beboerne som skal bo der og om man ved å velge andre typer materialer, løsninger, utforminger og lignende, får boliger som tåler mer. Dette ligger utenfor vårt kompetanseområde, men ut fra det vi har avdekket er det betimelig å vurdere å utrede om boligene bør tilpasses enn hardere bruk enn det som er tilfelle i dag. Denne anbefalingen må forøvrig ses i sammenheng med anbefaling om booppfølging og diskusjonen om nøktern standard. Anbefalingen må selvsagt ikke brukes som argument for utforming av boliger som ligner mer på forsterkede institusjoner enn på hjem.

5.7.6. De mest belastede beboerne bør få alternative botilbud

Dette prosjektet har handlet om barnefamilier og ikke andre grupper vanskeligstilte på boligmarkedet. Likevel er det relevant å si noe om boligtildeling til personer med rusavhengighet og psykiske lidelser. Som vi tidligere har anbefalt til Bergen kommune (Elvegård og Michelsen 2015), vil vi komme med samme anbefaling her om at de aller tyngste rusavhengige og personene med alvorlige psykiske lidelser, ikke bør bo i ordinære bomiljø eller i områder med barn og unge. Dette fordi de stedvis skaper utrygge boforhold, eller at risikoen for at de gjør det er for stor. Selv om både antall hendelser, personer og boområder hvor dette har vært et problem, er få og vi ikke har kommet borti dette i nevneverdig grad i dette prosjektet, viser erfaring at rus og psykiatri kan skape store levekårsutfordringer for barn og unge. De aller mest utsatte personene bør få andre typer boløsninger som ikke innebærer samlokalisering med barnefamilier. Vi har sett at flere kommuner tar dette på alvor og lager løsninger for å imøtekomme dette, samtidig som kravene om bosetting i ordinære bomiljø og reduksjon i utkastelser fra bolig er tydelige sentrale føringer på det boligpolitiske området.

Samtidig som vi slår fast at de tyngste beboerne bør bo andre steder, betyr det også at vi anser at brorparten av rusavhengige og psykisk syke kan bo ordinært. Så lenge disse får og tar i mot oppfølging og kommunen arbeider med bomiljø, så kan disse i utgangspunktet også bosettes i områder med andre grupper beboere. Dersom vi skal lykkes med en boligpolitikk hvor alle så langt det er mulig skal bo sammen, blir vi nødt til å behandle de mest belastede personene på en god måte. Hvis ikke spørs det om dette idealet kan la seg følge på sikt. Motstanden mot personer med rusavhengighet og psykiske lidelser kan bli for høy, både fordi man ikke ønsker uro i nabolaget eller oppgangen og fordi vi ikke kan gå på akkord med barns beste, barn hvis tilhørende familie kanskje allerede har eller har hatt andre typer livsutfordringer i tillegg.

Denne anbefalingen skal samtidig ikke brukes for å hevde at alle personer med livshistorier knyttet til rus og/eller psykiatri ikke passer inn i etablerte boområder. Så lenge samfunnet vurderer at visse personer er integrerbare, gjelder dette alt fra klassiske arbeiderstrøk til villaområder. Rusavhengige bør kunne bo med både Kong Salomo og Jørgen Hattemaker. Samtidig bør toleranseterskelen for atypisk atferd være høyere i urbane sentrumsstrøk enn i rolige eneboligstrøk i utkanten. Dette fordi beboersammensetningen er annerledes med eksempelvis flere studenter og rusavhengige. Bor man rett i nærheten av sentrumskjernen, vil man blant annet måtte tåle at folk går forbi huset i helgene til og fra fest. I byene bor man dessuten tettere innpå hverandre, noe man er innforstått med. Dette gjelder så vel beboere i privatleide boliger og eide boliger som beboere i kommunale boliger. Barnefamilier i nærheten av bysentrum bør kunne påvente og tolerere noe mer uro i bomiljø enn i rurale strøk på lik linje med alle andre som bor sentralt.

5.7.7. Undersøk og vurder responstid på utbedringer

En del av våre informanter blant barnefamiliene syntes kommunene var sene med å utbedre selv enkle ting i boligene. Vi har sett og hørt dette tema både fra barnefamiliene og de ansatte sin side. Ofte spriker forklaringene og virkelighetsbildet betraktelig. Vi er klar over nyansene i bildet. Like fullt vil vi ta opplevelsene til barnefamiliene på alvor og anbefaler at kommunene undersøker og vurderer responstiden på klager og forespørsler om utbedringer fra beboerne.

5.7.8. Oppsummering av anbefalinger

- Det bør satses systematisk på booppfølging til barnefamilier
- Innfør rutinemessig HMS-sjekk og oppgradering av boligene
- Fortsett med å øke bemanningen til arbeid med bomiljø og drift.
- Lengde på leiekontrakter bør differensieres
- Utred bruk av hardbrukshus-løsninger til barnefamilier
- De mest belastede beboerne bør få alternative botilbud
- Undersøk og vurder responstid på utbedringer

Referanser

- Aarland, Kristin og Nordvik, Viggo (2008) *Boligeie blant husholdninger med laveinntekter*. Oslo: NOVA, Rapport nr. 1.
- Andersen, P.L. og H. Chr. Sandlie (2016). *Osloungheds bosituasjon og levekår– sosiale og geografiske forskjeller Oversikt over spørsmål om bosituasjon fra Ung i Oslo 2015*. No-tat. Oslo: FAFO
- Anvik, C.H. og Gjertsen (2015). *Hva betyr det for barn og unge å bo?* Bodø: Nordlands-forskning
- Brattbakk, I. et al. (2015). *Hva nå Tøyen? Sosiokulturell stedsanalyse av Tøyen bydel Gamle Oslo*. AFI-rapport 8/2015.
- Dyb, E. (2001). 10 prosentsregelen: *Kommunale boliger i borettslag og sameier*. Prosjektrapport; Byggforsk.
- Econ Pöyry (2009). *God praksis med startlån*. Rapport 2009-106.
- Elvegård, K. (2016). *Trygghet for barnefamilier i kommunale utleieboliger*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning
- Elvegård, K. (2017). *Gjengangerkriminalitet i Trondheimsregionen. Et samarbeidsprosjekt om kriminelle gjengangers liv og virke*. NTNU Samfunnsforskning
- Elvegård, K. og H. Michelsen (2015). *Trygghet for barn og unge i kommunale utleieboliger i Bergen kommune*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Fagerholt, A., A. Veia og B.L. Tønnesen (2016). *Hjelp til å bo. Oppfølging i bolig til personer med rus- og psykisk lidelse*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Grødem, A.S. (2011). *Innvandrerbarn og bolig. Hva betyr boligen og bomiljøet for inkludering?* Oslo: FAFO
- Grødem, A.S. og M.L. Sandbæk (2013). *Helt bakerst i køen. Barnefamilier med ustabile boforhold*. Oslo: FAFO
- Gulbrandsen, L. og Hansen, T. (2010). *Kommunale leieboeres boligkarrierer 2001-2005*. NOVA-rapport 4/10.
- Hansen, I.L.S. (2017) *Fra bostedsløs til varig bolig. Evaluering av forsøk med Housing first i Bergen og Sandnes*.

- Husbanken (2014). *Leie-før-eie – En modell for å øke eierpotensialet blant lavinntektsgrupper.*
- Irmgard Snertingdal, M. og V. Bakkeli (2013). *Tre sårbare overganger til bustad. En kunnskapsoppsummering.* Oslo: FAFO
- Oslo kommune (2009). *Barns oppvekstvilkår i kommunale boliger i Oslo. Rapport fra en intervjuundersøkelse av barnefamilier i fire kommunale gårder. Intervjuundersøkelse av barnefamilier i fire kommunale gårder.* Helse- og velferdsetaten, Oslo kommune
- Paulsen, V., E. Magnus, A. Kittelsaa og K. Høyland (2012). *Barn, bolig og nærmiljø. En kvalitativ studie med bruk av bilder på Saupstad og Kolstad.* NTNU Samfunnsforsk-ning.
- Regjeringen (2014). *Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020).*
- Sandbæk, M. og Pedersen, A. W. (2010). *Barn og unges levekår i lavinntektsfamilier. En panelstudie 2000-2009.* NOVA-rapport 10/2010.
- Skog-Hansen, I.L. og B.R. Lescher-Nuland (2011). *Bolig og oppvekst. Konsekvenser av å vokse opp under vanskelig boforhold.* Oslo: FAFO.
- Snertingdal, M.I. og Bakkeli, V. (2015). *Housing first i Norge – sluttrapport. Prosesser, resultater og kartleggingsskjema.* FAFO: Oslo.
- Sørvoll, J. og M.F. Aarset (2015). *Vanskeligstilte på det norske boligmarkedet. En kunnskapsoversikt.* Oslo: FAFO
- Thorshaug, K., S. Svendsen, V. Paulsen og B. Berg (2011) «Det er litt sånn at veien blir til mens en går». *Kommuners fremskaffelse av boliger til flyktninger.* NTNU Samfunnsforskning.
- Tjora, A., I.M. Henriksen, T. Fjærli og I. Grønning (2012). *Sammen i byen. En sosiologisk analyse av urbane naboskap, nærmiljø og boligens betydning.* Trondheim: Tapir Akademisk Forlag
- Turner. L. og K. Stefansen (2012). *Boforhold blant barnefamilier med lav inntekt.* Notat. Oslo: NOVA
- Ulfrstad, L.-M. (2011). *Velferd og bolig. Om boligsosialt (sam-)arbeid.* Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.

Vassenden, A., Lie, T. og Skoland, K. (2012). *Man må ha en plass å bo. En sosiologisk studie av vanskeligstilte i et boligeierland*. Rapport IRIS 2012-029.



ISBN 978-82-7570-521-9 (web)
ISBN 978-82-7570-522-6 (trykk)



NTNU Samfunnsforskning
samforsk.no

