

Arne Holm og Dag Yttri

Barnefamilier

Fra hospits til varig bosetting

BYGGFORSK

Norges byggforskningsinstitutt

Arne Holm og Dag Yttri

Barnefamilier

Fra hospits til varig bosetting

Prosjektrapport 327 – 2002

Prosjektrapport 327
Arne Holm og Dag Yttri
Barnefamilier
Fra hospits til varig bosetting

Emneord: Hospits
Barnefamilier
Vanskeligstilte
Boligsosialt arbeid
Bostedsløse
Flyktningspolitikk

ISSN 0801-6461
ISBN 82-536-0763-6

100 eks. trykt av
S.E. Thoresen as
Innmat: 100 g Kymultra
Omslag: 200 g Cyclus

© Copyright Norges byggforskningsinstitutt 2002

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndverkslovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med Norges byggforskningsinstitutt er enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov eller tillatt gjennom avtale med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk. Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og inndragning, og kan straffes med bøter eller fengsel.

Adr.: Forskningsveien 3 B
Postboks 123 Blindern
0314 OSLO
Tlf.: 22 96 55 55
Faks: 22 69 94 38 og 22 96 55 08

Forord

I denne studien retter vi oppmerksomheten mot barnefamilier i midlertidig bosetting i Oslo kommune. År 2000 markerte et klart skille i antallet barnefamilier i hospits i Oslo. Frem til da hadde antallet økt dramatisk, og tiltak var påkrevd for å snu utviklingen . Men fortsatt er mange barnefamilier avhengig av kommunen for å finne midlertidig bosetting.

I denne rapporten spør vi hva som kjennetegner de barnefamiliene som fortsatt befinner seg i ulike midlertidige bosettinger, hva årsakene er til at de er uten bolig og hvilke tiltak kommunen har satt i verk for redusere antallet barnefamilier i midlertidig bosetting.

Studien bygger på en spørreundersøkelse blant Oslos bydeler og intervjuer på byens sosialsentra. I tillegg har vi intervjuet ledere og ansatte på ulike midlertidige botilbud i byen og et lite knippe barnefamilier i midlertidig bosetting.

En stor takk rettes til de sosialkontorene som tok seg tid til å svare på spørreskjemaet vårt og de mange innen sosialsektoren, botilbudene og ikke minst våre fire utvalgsfamilier som tok av sin tid for å delta i studien.

Prosjektleder for prosjektet har vært Arne Holm og prosjektmedarbeider har vært Dag Yttri.

Studien har vært finansiert av Sosial- og helsedepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet.

Initiativtaker til prosjektet i sin tid var Lars-Marius Ulfrstad som skal ha honnør for å se viktigheten av å rette søkelyset på barnefamilier på hospits. Siden antallet barnefamilier på hospits har gått stekt ned, har dette endret betingelsene for gjennomføringen av prosjektet.

Oslo mars 2002

Thorbjørn Hansen
Avdelingssjef

Arne Holm
Prosjektleder

Forord	3
1. Sammendrag	7
Demografisk fordeling av akutt bostedsløse barnefamilier i Oslo.....	8
Akutt bostedsløse barnefamiliers livssituasjon	8
Årsaker til akutt bostedsløshet blant barnefamilier.....	9
Velferdsmessige konsekvenser av å bo på hospits.....	9
Hospits eller gjennomgangsbolig som akutt botilbud	10
Tiltak for å sikre langvarig og stabil bosetting av akutt bostedsløse barnefamilier.....	10
2. Innledning	13
2.1 Innledning.....	13
2.2. Kort om boligproblemer i Oslo	14
2.3 Problemstillinger	15
2.4 Definisjoner.....	17
2.4.1 Midlertidige boliger.....	17
2.4.2 Hospits.....	18
2.4.3 Bostedsløse.....	18
2.5. Oslo som case.....	19
2.6 Metode.....	20
2.6.1 Metoder i kartleggingen av omfanget av og kjennetegn ved barnefamilier i midlertidig bosetting	20
2.6.2 Ustrukturerte kvalitative telefonintervju	21
3. Omfanget av barn og barnefamilier i midlertidige botilbud	23
3.1 Antall barnefamilier i ulike typer døgnovernatting.....	23
3.2.1.1. Deichmansgate bosenter.....	25
3.1.2. Private hospits	27
3.1.2.1. Innledning.....	27
3.1.2.2. Kort om Villa Monte	27
3.1.2.3. Kort om Oslo hybelsenter	28
3.2.2.4.Om beboerne på de private hospitsene.....	28
3.2.3 Andre kommunale døgnovernatningsplasser	29
3.3. Sosialtjenesten i bydelenes bruk av de ulike hospitsene	30
3.4 Botid ved de ulike hospitsene og årsaker til forskjeller i botid.....	32
3.5 Barn i midlertidig bosetting fordelt geografisk i Oslo	33
4. Barnefamilier i midlertidig bosetting	36
4.1. Innledning.....	36
4.2 Karakteristiske trekk ved barnefamiliene i midlertidig bosetting	36
4.3. Barnefamilier i boligkrise- to historier.....	38
4.3.1. Familie A.....	38
4.3.2. Familie B	39
4.4. Fellestrekk blant barnefamilier i midlertidig bosetting og bakgrunnen for bostedsløsheten.....	40
5. Årsaker	43
5.1 Strukturelle forhold og individuelle karakteristika som årsak til bostedsløshet blant barnefamilier	43
5.2. Nærmere om de utløsende årsakene til bostedsløshet blant barnefamilier.	45
5.3. Oppsummerende om årsaker.....	48
6. Tiltak fra kommunens side for å bedre situasjonen blant akutt bostedsløse barnefamilier	49

6.1. Hovedtrekkene i hjelp- og mottaksapparatet for midlertidig bostedsløse barnefamilier	49
6.2. Bydelenes virkemiddelbruk i forhold til de bostedsløse barnefamiliene	53
6.3 Videreutviklede virkemidlene overfor akutt bostedsløse	53
6.4. Kommunens evaluering av hospits som midlertidige botilbud	54
6.5.1. Generelt politisk fokus på barnefamilier på hospits	57
6.5.2 Gjennomgangsboliger og bomiljøprosjekter	58
6.6. Bistand til å finne bolig	62
6.7. Oppfølging og forebygging av bostedsløshet	62
6.8. Endringer av tildelingskriteriene for kommunale boliger	63
6.9 Andre årsaker til reduksjon i tallet på barnefamilier på hospits etter 1999	64
6.9.1 Tilbakesending av 2. gang bosatte flyktninger	64
6.9.2 Endringer i rammebetingelsene på utleiemarkedet. Endringer i husleieloven	65
6.10 Årsaker til at hospits fortsatt benyttes	65
6.11. Avsluttende kommentarer	66
7. Hospits og andre midlertidige boløsninger som boform.	69
7.1. Generelt om de velferdsmessige konsekvensene av å bo på hospits	69
7.2. Barnefamilienes egen opplevelse av å bo midlertidig	71
7.3. Hvor blir det av familiene etter det midlertidige booppholdet?	74
7.4 Styrker og svakheter ved hospits som akutt botilbud overfor barnefamilier	76
8. Fra hospits til varig bosetting.	79
Tiltak og politikk for å sikre en langvarig og stabil bosetting av midlertidig bostedsløse barnefamilier	79
8.1. Mot varig bosetting	79
8.2. Boløsninger for flyktninger og innvandrere	80
8.3 Bolig – og innvandringspolitikkenes betydning	81
8.4. Stabil bosetting for barnefamilier på lang sikt.	82
Litteratur	85
Vedlegg	87

1. Sammendrag

I denne rapporten er søkelyset på barnefamilier i boligkrise. Nærmere bestemt barnefamilier i Oslo som av ulike årsaker mister boligen og får behov for midlertidig bolig formidlet av kommunen.

Bakgrunnen for denne fokuseringen på barnefamilier i midlertidig bosetting er den sterke økningen i etterspørselen etter akutt bohjelp i Oslo på slutten av 1990 – tallet, som også gjaldt barnefamilier. Veksten i etterspørsel kom raskt, og Oslo kommune og de ulike bydelene hadde i liten grad utviklet andre virkemidler enn hospits for å tilfredstille dette behovet. Som tabellen under viser bodde det særlig mange barn på hospits i Oslo i 1998 – 1999:

Tabell 1.1 Barn i døgnovernatting i Oslo 1997 til 2000.

	Antall barn under 18 år i midlertidig bosetting.
1997	153
1998	286
1999	446
2000	271

Kilde: Oslostatistikken

Viktig i denne sammenhengen er at tallet på akutt bostedsløse barnefamilier ikke sammenfaller med tallet på akutt bostedsløse barnefamilier bosatt av kommunen. Mye tyder på at en vesentlig del av de bostedsløse barnefamiliene, kanskje hoveddelen, ikke bor på døgnovernattingsplasser formidlet av kommunen, men midlertidig hos familier og venner. Tallet på barn i bostedsløse familier må derfor antas å være vesentlig høyere enn det tabellen over viser.

Veksten i antallet barn bosatt på hospits økte sterkt fra 1997 til det nådde toppen i 1999. I samme periode ble utleiemarkedet stadig strammere. Det fant også sted en tilstrømming av flyktninger fra utlandet og annen gangs bosatte flyktninger fra andre deler av landet, som også vil ha betydning for denne utviklingen.

Fra 1999 til 2000 ble tallet på barn på hospits vesentlig redusert. Denne utviklingen fortsatte også i 2001. Årsakene til dette er sammensatte, vi må imidlertid anta at en vesentlig del av reduksjonen, har sammenheng med den økte politiske fokuseringen på problemet, og tiltak som fulgte av dette. Viktigste synes å være det generelle politiske fokuset som er rettet mot bruken av hospits. I praksis har dette ført til endringer i saksbehandlingen, mer individuell oppfølging og til at bydelene har utviklet nye virkemiddel overfor akutt bostedsløse barnefamilier og barnefamilier som står i fare for å miste boligen.

Som enkeltstående tiltak synes større bruk av gjennomgangsboliger å være viktigst. Dette er leiligheter som leies ut på ett årige kontrakter, kombinert med en viss oppfølging fra bydelenes side. Bydelene har også videreutviklet boligformidlingen for å bistå familier med å finne bolig. Samtidig jobber mange bydeler forebyggende for å forhindre utkastelser.

En annen ikke ubetydelig faktor synes å være endret praksis vedrørende bosetting av flyktninger som opprinnelig ble bosatt i en annen kommune, såkalte 2. gang bosatte flyktninger, med mer utstrakt praksis med å betale billett tilbake til bostedskommunen. .

Det har også funnet sted endringer i rammebetingelsene på boligmarkedet, med endringen i Husleieloven som den viktigste. Endringen medfører en overgang fra 1. årige standard leiekontrakter til 3 årige leiekontrakter. Dette skulle normalt tilsi bedre sikkerhet for leietakerene.

Demografisk fordeling av akutt bostedsløse barnefamilier i Oslo

Tallet på barn i døgnovernattingsplasser er svært ujevnt fordelt mellom Oslos 25 bydeler. Ser vi på fordelingen mellom ulike deler av byen og korrigerer for tallet på barn i befolkningen totalt viser det seg at i 2000 var det omlag 95 ganger så "vanlig" at barn bodde på hospits i indre øst som indre vest. Akutt bostedsløshet blant barnefamilier er særlig høy i de indre østlige bydelene og enkelte drabantbyområder.

Akutt bostedsløse barnefamiliers livssituasjon

Hva kjennetegner så familier som blir akutt bostedsløse og som bosettes midlertidig i døgnovernattingsplasser? Det mest iøynefallende trekket er at storparten av familiene, trolig over 90 % har bakgrunn som flyktninger og innvandrere. Den klart største enkeltstående gruppen er flyktninger med opprinnelse fra Somalia.

Generelt for hele gruppen gjelder det at det er familier med relativt lav inntekt i forhold til familiestørrelsen. Et lite mindretall av familiene har arbeidsinntekt som viktigste inntektskilde, og rundt 80 % mottar sosialhjelp.

En ikke ubetydelig gruppe av akutt bostedsløse barnefamilier er såkalt annen gangs bosatte flyktninger. Dette er flyktninger som opprinnelig er bosatt i en annen kommune, men som flytter til Oslo. Mange av disse får problemer med å finne en varig bolig.

En annen stor gruppe er familiegjenforening. Dette er familier der en av familiemedlemene har bodd i landet som flyktning tidligere, og der resten av familien så kommer etter. I slike tilfeller blir boligen i mange tilfeller for liten. Brudd i familien er også en vanlig årsak til bostedsløshet blant barnefamilier. Undersøkelsen vår viser at dette omfatter i underkant av 30 % av tilfellene. I tillegg står utkastelser for mellom 15 og 20 % av tilfellene.

Familiestørrelsen varierer betraktelig. Gjennomsnittlig er det 3 barn pr familie, men særlig i gruppen av somaliske flyktninger er det mange barnerike familier.

Et karakteristisk trekk ved gruppen som helhet er en overvekt av enslige forsørgere. Dette gjelder også den somaliske gruppen der det er særlig mange enslige kvinner. Særlig for enslige somaliere med ansvar for mange barn, vil mer varig bosetting kunne være en utfordring.

Utover at de mangler bolig er det lite alvorlige sosiale problemer blant akutt bostedsløse barnefamilier. Over 40 % av familiene har imidlertid et svært svakt sosialt nettverk, noe som bidrar til at de har færre ressurser å spille på i jakten på bolig. Videre er det psykososiale vansker i omlag 20 % av familiene, dette er trolig hyppigere forekommende blant de etnisk norske. Rusproblemer er svært uvanlig blant akutt bostedsløse barnefamilier.

Årsaker til akutt bostedsløshet blant barnefamilier

Bakgrunnen for at barnefamilier kommer i en situasjon med behov for midlertidig bosetting er sammensatt. I utgangspunktet er det høye priser og et stramt utleiemarked som møter mange barnefamilier på boligmarkedet. I tillegg har mange av barnefamiliene i tillegg sine inntekter hovedsaklig fra trygd eller sosialhjelp.

Det høye tallet bostedsløse barnefamilier med flyktning eller innvandrerbakgrunn har imidlertid tilleggsvarer knyttet til det å oppnå stabil bosetting. Et hovedproblem for innvandrere med noe botid i Norge er vansker med å komme inn på det ordinære utleiemarkedet. Dette problemet synes å ramme alle grupper av innvandrere, men kanskje barnerike somaliske familier i særlig grad. Mange med innvandrerbakgrunn er avhengig av egne nettverk for å finne seg bolig. For grupper med svakere nettverk vil mulighetene være mindre. Dette rammer særlig grupper med kort botid i Norge, noe som igjen gjelder somaliere i særlig grad.

Et siste viktig forhold av særlig betydning synes å være kunnskap i boligmarkedets funksjonsmåte. Kunnskap om dette erverves også over tid og ved egen erfaring. Men særlig flyktninger med kort fartstid i Norge og med kommunalt bosenter som første bosetting, synes i denne studien å ha særlige vansker i forhold til å sikre langvarig og stabil bosetting. Her nærmer vi oss forholdet mellom flyktningpolitikk og boligpolitikk, og hvor første bosettingen av flyktningfamiliene og den oppfølgingen de får der ser ut til å være av stor betydning, kanskje avgjørende, for familienes forutsetninger for selvhjulpenhet i det norske boligmarkedet. Langvarig første bosetting i bosentra, i stor grad isolert fra det samfunnet flyktningene skal integreres i, samtidig som visjoner og forventninger knyttet til bosetting helt knyttes til sosialsentrerens oppfølging, ser ut til i unødig stor grad å virke pasifiserende og lammede på flyktningenes egen motivasjon i forhold til mest mulig selvhjulpenhet i boligsituasjonen. Behovet for mer individuell oppfølging og stimulering i forhold til et mer aktivt forhold til det norske samfunnet, blant annet til arbeid og utdanning, ser her ut til å være viktige byggesteiner på veien mot varig bosetting av kanskje særlig flyktninger, men også for innvandrere med svak tilhørighet til det norske samfunnet.

Velferdsmessige konsekvenser av å bo på hospits

De største velferdsmessige problemene for barnefamilier knyttet til det å bo på hospits eller i annen midlertidig bolig er usikkerheten og mangelen på ro og avskjerming som en slik bosituasjon medfører. Hospits og lignende botilbud gir verken den sikkerhet eller verdighet som er forbundet med egen bolig. Dette er isolert sett trolig den største velferdsmessige belastningen, men også de praktiske problemene knyttet til det å bo på hospits er betydelige for barnefamilier. Hospitsplass representerer en ytterligere forverring av bo- og livssituasjonen som ofte vil gi en følelse av resignasjon og håpløshet. Når en slik situasjon vedvarer over lang tid må det i seg selv sees som et sosialt problem.

Mange av familiene har hatt en ustabil bosituasjon over lang tid. Undersøkelsen vår viser at omlag 25 % av de barnefamiliene som bor på hospits er "gjengangere", det vil si at de har bodd på hospits mer enn en gang. Dette og annet datamateriale gjør det sannsynlig at en stor del av de barnefamiliene som bor i døgnovernattingsplasser sliter med å finne varig bolig over lang tid, ofte mange år, og at de må flytte hyppig. Dette vil være en betydelig velferdsmessig

belastning. Hvor mange familier det her dreier seg om i Oslo som helhet er usikkert da datamaterialet vårt her er svakt, men et tall på i størrelsesorden over 100 familier virker ikke usannsynlig.

Kunnskap om det norske boligmarkedet, og ikke minst evnen til å forholde seg til sin nye virkelighet blir viktig for de nyankomne flyktingenes muligheter videre på boligmarkedet. For å sikre at en ikke pasifiseres, men aktiveres må en sikres deltakelse på de arenaer der kunnskap erverves og trygghet og selvfølelse bygges.

Hospits eller gjennomgangsbolig som akutt botilbud

Hospitsplass tilfredstiller det offentliges lovpålagte plikt til å finne tak over hode til de som ikke klarer dette selv. Utover å dekke de mest primære behovene for bolig er hospits imidlertid i liten grad et botilbud egnet for barnefamilier. Her må man likevel ikke glemme at tilbudets kvalitet varierer fra hospits til hospits.

I hvilken grad det er det så mulig og ønskelig å helt eliminere hospits som midlertidig bolig for barnefamilier? Et hovedprinsipp bak tildeling av alle sosiale ytelser er at klienten i størst mulig grad skal være selvhjulpen. Bakgrunnen for dette prinsippet er at en ønsker å unngå overforbruk av kommunale tjenester og at klienten skal bli avhengig av sosiale ytelser. En utstrakt bruk av gjennomgangsbolig kan i lys av dette kanskje bidra i enkelte tilfeller til å øke avhengigheten av booppfølging på sikt.

I enkelte tilfeller vil det imidlertid være nærmest umulig for sosialtjenesten å på kort varsel skaffe en frittstående leilighet for en barnerik akutt bostedsløs barnefamilie. Så lenge ordningen med gjennomgangsboliger ikke er ytterligere utbygd, finnes det ikke andre alternativer enn hospits eller bosentra i dag. Kortvarig plassering på hospits eller bosentra kan i utvalgte tilfeller være nær sagt uunngåelig i påvente av at sosialtjenesten skal finne mer varige løsninger sammen med klienten.

Det ligger imidlertid ingen økonomiske besparelser i å tilby hospitsplass fremfor gjennomgangsbolig. Kostnadmessig vil hospits i mange tilfeller falle dyrere enn frittstående leiligheter, samtidig er tilbudet som nevnt i liten grad egnet for barnefamilier i det lange løp. Ettersom effektivitet er en viktig målsetting ved forvaltning av alle kommunale ressurser, kan ikke hospits forsvares som midlertidig botilbud utover som en helt kortvarig løsning. Samlet sett tyder alt på at en videreutvikling av ordningen med gjennomgangsboliger vil være mer effektivt sett i forhold til barnefamiliers behov, både i forhold til velferdsmessige behov og bosituasjonens betydning for selvhjulpenhet og integrering.

Tiltak for å sikre langvarig og stabil bosetting av akutt bostedsløse barnefamilier

Det finnes i dag ikke generelle boligtiltak som er spesielt rettet mot midlertidig bostedsløse flyktinger og innvandrerfamilier. En farbar vei for å redusere tallet på akutt bostedsløse barnefamilier ville være boligtiltak rettet spesielt mot flyktinger. Ettersom kommunene ikke disponerer virkemidler i denne sammenheng, er det nødvendig at staten griper tak i

problematikken ved utforming av flyktningpolitikken, blant annet ved en nærmere samordning av boligpolitikken og flyktningpolitikken.

Vår undersøkelse tyder på at en del av flyktningene har en ustabil bosituasjon over lang tid, og at de havner i denne situasjonen relativt raskt etter bosetting i Norge. I dag har nyankomne flyktninger rett til første gangs bolig i sin hjemstedskommune. En del av flyktningene mister imidlertid denne boligen etter relativt kort tid. Årsakene til dette kan blant annet være at huseier sier opp leiekontrakten eller at familien selv ønsker å flytte, eksempelvis ut av sin hjemstedskommune. Mange av flyktningfamiliene som mister sin første bolig i Norge får problemer med å finne ny bolig. Som nye i landet har de få ressurser og liten erfaring med boligmarkedet. Å miste boligen i en slik situasjon kan gjøre integrering vanskeligere, dette kan igjen redusere muligheten på boligmarkedet og øke faren for varig avhengighet av sosiale ytelser. Et mulig tiltak for å sikre mer varig bosetting av flyktninger ville være å utvide kommunens ansvar for å sikre bolig til denne gruppen. Dette ansvaret kunne for eksempel gjelde en viss tidsperiode for nyankomne, eksempelvis 2 - 3 år. Slik kunne boligen også benyttes som et virkemiddel i en integreringsprosess.

Barnefamiliene med innvandrere og flyktningbakgrunn vil imidlertid ha svært ulike behov og forutsetninger for selvhjulpenhet på det norske boligmarkedet. Dette innebærer et sterkt behov for individuell oppfølging på veien mot varig og stabil bosetting av disse familiene.

Innvandrerens vansker med å komme inn på boligmarkedet er imidlertid en stor og vedvarende utfordring. Det kan ikke utelukkes at dette har sammenheng med enkelte utleieres holdninger til innvandrere, selv om dette er vanskelig å etterprøve. Private ikke-profesjonelle som leier ut bolig står i dag fritt til å velge hvilke leietakere de måtte ønske.

Oslo kommune har i dag imidlertid et prosjekt på gang innenfor rammene av ”Prosjekt bostedsløshet”¹, rettet mot store bostedsløse barnefamilier. Dette er nettopp en gruppe som synes å ha særlige vansker med å komme inn på boligmarkedet.

Slik oppfølgingen av flyktninger fungerer i dag bygges det opp store forventninger til at sosialkontoret eller andre utenfor dem selv skal bringe dem videre i boligkarrieren. Samtidig er deres egne kunnskaper om boligmarkedet i Norge svært marginale. Dette gir i sum et svært passiviserende system rundt bosettingen av flyktningene. Ved at ansvaret løftes bort fra den enkelte som initiativtaker er systemet i høy grad institusjonalisert, samtidig som den enkelte ikke tillegges ansvar av betydning for sin egen boligsituasjon. Dette innebærer en fremmedgjøring overfor egen situasjon og resultatet kan være at barnefamilier lett pasifiseres i forhold til selv å ta initiativ til å endre boligsituasjonen. Slik kan mange av barnefamiliene med flyktningbakgrunn være i den paradoksale situasjon at de både fremmedgjøres og pasifiseres i forhold til det samfunnet de skal integreres i, i stedet for å ”botrenes” .

¹ ”Prosjekt bostedsløse” baserer seg på et samarbeid mellom Sosial- og helsedepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Husbanken og er et forsøksprosjekt i et utvalg storbykommuner med siktemål å utarbeide modeller og strategier mot bostedsløshet.

2. Innledning

2.1 Innledning

Det er en overordnet målsetting i norsk boligpolitikk at alle skal kunne disponere en god bolig i et godt bomiljø. Selv om dette er et ambisiøst og tildels også et vagt mål, er boligsituasjonen for de aller fleste i Norge god. Noen grupper har likevel større problemer enn andre med å skaffe seg bolig. Med et stramt boligmarked som det vi finner i Oslo i dag vil enkelte utsatte grupper lett falle utenfor boligmarkedet.

Å befinne seg i en utsatt eller vanskelig bosituasjon representerer store velferdsmessige utfordringer. I prinsippet kan hvem som helst havne i en slik situasjon, selv om noen personer nok vil være overdisponert. Dette gjør at det i enkelte studier av personer i ulike former for boligkriser er skissert fellestrekk (jamfør for eksempel Ulfrstad 1997 og Holm 2000). I mange tilfeller går rus og psykiatri igjen som fellesnevner blant de som har det aller vanskeligst på boligmarkedet, de bostedsløse. Dette er ofte sammensatte tilfeller i forhold til det å finne en egnet og tilpasset bolig.

I denne rapporten vil vi imidlertid fokusere på en annen og om mulig kanskje enda mer sårbar gruppe blant de marginaliserte på boligmarkedet, nemlig barnefamilier i boligkrise. I en studie av bostedsløshet fra 1997 kommer det frem at hele 17 prosent av bostedsløse kvinner har omsorgsansvar for mindreårige barn og 5 prosent av mennene (Ulfrstad 1997).

Ansvar for å sikre en god boligsituasjon er bare delvis tillagt kommunene, i det kommunene i følge lov om sosiale tjenester har et ansvar for å medvirke til å skaffe bolig til personer som ikke makter å ivareta sine interesser på boligmarkedet selv. Kommunene er imidlertid forpliktet til å skaffe midlertidig husvære for de som ikke klarer dette selv og som dermed kommer i en akutt nødsituasjon.

En viktig oppgave for kommunen er derfor å utvikle ulike former for midlertidig botilbud og oppfølging som er tilpasset behovene for barnefamilier i en boligkrise.

I denne rapporten vil vi særlig rette oppmerksomheten mot barnefamilier som befinner seg i en så vidt alvorlig boligkrise at de blir avhengig av kommunens tilbud om midlertidig bosetting. Da antallet bostedsløse og personer i boligkrise vil være høyest i Oslo, vil vi avgrense oss til å drøfte situasjonen i denne byen. Fordi dette vil være en gruppe hvor boligkrisen særlig vil kunne få uheldige konsekvenser for barn og unge, vil vi først søke å kartlegge hvor stort problemet er. Hvor mange barnefamilier i Oslo befinner seg i en så vidt alvorlig boligkrise at de er avhengig av kommunens tilbud om midlertidig bolig? Hvem er de og hva slags midlertidig bolig tilbys de?

Et annet viktig spørsmål i denne studien er hvorfor noen barnefamilier havner i en slik vanskelig situasjon? Finnes det noen fellestrekk som kan benyttes som en beskrivelse av hvorfor noen barnefamilier opplever å komme i slike boligkriser?

Felles for de barnefamiliene som bosettes midlertidig med kommunal hjelp er at de ikke klarer å skaffe seg bolig uten hjelp fra det offentlige. Gitt at barnefamilier har særskilte behov i forhold til bolig, vil dette bety at de fleste vil oppleve bostedsløshet som en kritisk og vanskelig situasjon, også om det er for bare en kort periode. Boligen er et fast holdepunkt i tilværelsen og sentrum for mange sider av våre liv. Dette gjelder kanskje barnefamilier i enda

større grad enn andre grupper. Barns hverdag er preget av forandring og utvikling, i dette representerer boligen trygghet og stabilitet. I vårt samfunn er gode stabile boforhold en viktig ramme for en trygg oppvekst. Midlertidig bosetting og bostedsløshet representerer derfor en særlig kritisk situasjon for barnefamilier.

2.2. Kort om boligproblemer i Oslo

I siste halvdel av 1990-tallet økte etterspørsel etter kommunal bistand for å finne løsninger på utsatte gruppers boligproblemer i Oslo. Dett innebar også økning i antall plasseringer på hospits.

Utgangspunktet for at Oslo kom i denne situasjonen på slutten av 1990-tallet var ikke bare kortvarige eller akutte vanskeligheter i boligmarkedet, men også et resultat av forhold som gikk over lang tid. Boligmarkedet hadde vært presset lenge, med få ferdigstilte boliger. I samme periode har innflyttingen til Oslo vært stor. Renten hadde dessuten vært svært kjøpervennlig, noe som i sum har gitt et sterkt press i boligmarkedet.

Utviklingen på eiersiden i boligmarkedet har også påvirket situasjonen på leiemarkedet. Mens det fra slutten av 1980-tallet og frem til første halvdel av 1990 - tallet var vanskelig å få solgt en leilighet uten tap, noe som resulterte i at mange valgte å leie ut boliger fremfor å selge, ble dette snudd med den generelle prisstigningen på boligmarkedet. Mange leiekontrakter ble derfor ikke lengre fornyet, og boliger ble solgt. Dette resulterte i at mange leietakere måtte flytte. Dette gjaldt særlig de mange som bodde hos mindre private utleiery. At disse i større grad realiserte verdien av utleieboligene sine, innebar at det ble de store og profesjonelle utleierne som ble igjen. Dette markedet opplevde økt etterspørsel og økte priser.

Spesielt fra 1997 økte tallet på barn i midlertidig bosetting kraftig. Dette medførte blant annet en økning i antallet barnefamilier på hospits. Den vanskelige situasjonen på utleiemarkedet gjorde det svært vanskelig for sosialtjenesten å finne andre midlertidige botilbud, selv om hospitsplass ble ansett som en dårlig løsning for barnefamilier. Tabellen under gir en oversikt over tallet på barn ved døgnovernattingsplasser i Oslo i perioden 1997 - 2000

Tabell 2.1. Antall barn under 18 år i midlertidig bosetting i Oslo i årene 1997 til 2000.*

	Antall barn under 18 år i midlertidig bosetting.
1997	153
1998	286
1999	446
2000	271

* Omfatter private hospits, Deichmansgate bosenter og andre kommunale døgnovernattingssteder.

Som vi ser av tabellen var det en tydelig økning i tallet på barn i midlertidig bosetting i tiden fra 1997 til 1999. Denne utviklingen ble så snudd fra 1999 til 2000, hvor det er en tydelig reduksjon. Et viktig spørsmål er hvorfor utviklingen i antall barn i midlertidig bosetting har snudd de siste årene og spesielt i hvilken grad dette har vært resultat av en bestemt og målbevisst politisk strategi fra kommunens side. Vi vil blant annet søke å belyse i hvilken grad kommunen har lyktes med å redusere tallet på barnefamilier på hospits og utvikle et tilbud og oppfølging som er ressurseffektivt og velferdsmessig bedre enn private hospits.

2.3 Problemstillinger

I denne rapporten skal vi se nærmere på utviklingen av Oslo kommunens midlertidige botilbud til bostedsløse barnefamilier. Rapporten vil særlig ta utgangspunkt i følgende hovedproblemstillinger:

- 1) Hva kjennetegner de familiene som blir bostedsløse og hvor stort er omfanget av barnefamilier i ulike typer midlertidige botilbud?
- 2) Hva er årsaken til at familiene enten mister boligen eller ikke klarer å skaffe seg en i utgangspunktet ved egen hjelp?
- 3) Hvilke tiltak har kommunen satt i verk for å bedre situasjonen for akutt bostedsløse barnefamilier?
- 4) I hvilken grad har kommunens tiltak vært effektive?
- 5) Hva kan eventuelt gjøres for å bidra til å sikre langvarig og stabil bosetting for utsatte barnefamilier?

Nærmere om problemstillingene:

1) Hva kjennetegner de familiene som blir bostedsløse og hvor stort er omfanget av barnefamilier i ulike typer midlertidige botilbud?

Her vil vi særlig være opptatt av å beskrive de bostedsløse barnefamiliene i forhold til boligkarriere, nasjonalitet, familiestørrelse med videre. Vi ønsker også å vurdere i hvilken grad det her har funnet sted en endring, både med hensyn til hvilke barnefamilier som er bosatt midlertidig i slike boformer og å fokusere på selve antallet barnefamilier.

2) Hva er årsaken til at familiene enten mister boligen eller ikke klarer å skaffe seg en i utgangspunktet ved egen hjelp?

Årsakene til at barnefamilier blir bostedsløse kan være mange. I denne rapporten vil vi systematisere noen av disse bakenforliggende forholdene og summere de opp i en modell. Et hovedskille går mellom strukturelle forhold og mer individbaserte forhold. I denne studien vil vi dels være opptatt av strukturelle forhold som boligmarkedets funksjonsmåte i forhold til å møte vanskeligstilte barnefamilier på boligmarkedet. Dette handler både om tilbud og etterspørsel etter bolig, men også om eventuelle eksklusjonsmekanismer i boligmarkedet, knyttet til for eksempel etnisitet, familiestørrelse med videre.

Vi vil imidlertid også rette søkelyset mot i hvilken grad og hvordan det offentlige legger forholdene til rette for vanskeligstilte barnefamilier på boligmarkedet og indirekte drøfte hvorvidt det offentlige bidrar til å avhjelpe situasjonen for barnefamilier som er vanskeligstilte på boligmarkedet.

Dermed er vi inne på den tredje hovedproblemstillingen i denne rapporten. Nemlig det offentlige politikk på området.

3) Hvilke tiltak har kommunen satt i verk for å bedre situasjonen for akutt bostedsløse barnefamilier?

Den tredje problemstillingen angår kommunens tiltak og politikk overfor barnefamilier som har behov for midlertidig bohjelp. Spørsmålet er hva kommunen har gjort for barnefamilier som er så vidt vanskeligstilte på boligmarkedet at midlertidig bolig er aktuelt.

Dette omfatter ikke bare hvilke botilbud kommunen gir familiene, men også ulike former for oppfølging. Vi vil legge vekt på å beskrive endringene i kommunens politikk, tiltak og ressursforbruk når det gjelder midlertidige botilbud til barnefamilier, men vil også berøre forholdet mellom midlertidige botilbud og varige botilbud (kommunale boliger).

4) I hvilken grad har kommunens tiltak vært effektive?

Den fjerde problemstillingen angår i hvilken grad kommunens tiltak overfor bostedsløse barnefamilier er effektive. Hvorvidt har tiltakene bidratt til å redusere bostedsløshet blant barnefamilier og eller øke bosettingen av disse?

Her vil vi særlig skille to hovedeffekter av tiltakene. For det første kan ulike tiltak bidra til å redusere bostedsløsheten i betydningen forhindre at folk blir bostedsløse i det hele tatt. I rapporten vil vi diskutere hva slags tiltak dette kan fordre. For det andre kan offentlige tiltak bidra til å lette bosettingen for allerede bostedsløse barnefamilier.

Dette må anses å være hovedmålene ved offentlig tiltak rettet mot bostedsløse barnefamilier.

Tiltak rettet mot denne gruppen kan imidlertid også ha til hensikt å bedre eller lette situasjonen i forhold til barnefamilienes velferd, selvhjulpenhet generelt på boligmarkedet og ikke minst sikre mer effektiv ressursbruk fra det offentliges side. Eller presisert nærmere:

- I hvilken grad bidrar offentlige tiltak til å bedre familienes velferd?
- I hvilken grad bidrar tiltakene til å gjøre familiene selvhjulpne på boligmarkedet?
- I hvilken grad er kommunens ressursbruk effektiv med hensyn til å gi familiene et velferdsmessig godt tilbud og bidra til at de blir selvhjulpne på boligmarkedet?
- I hvilken grad bidrar tiltakene til å redusere tallet på barnefamilier på hospits?

Å bedre velferden til barnefamilier som får behov for midlertidig bohjelp er en overordnet målsetting bak kommunens tiltak. En viktig overordnet målsetting for boligpolitikken i Norge er som nevnt at alle skal kunne disponere en god bolig i et bomiljø som de opplever som godt. Vi ser det derfor som viktig å vurdere i hvilken grad kommunens tiltak har bidratt til dette når det gjelder akutt bostedsløse barnefamilier.

Det er også en overordnet problemstilling for norsk boligpolitikk at alle i størst mulig grad skal være selvhjulpne på boligmarkedet. Barnefamilier som får midlertidig bohjelp fra kommunen klarer av ulike årsaker ikke å ivareta sine interesser på boligmarkedet. Vi ser det derfor som viktig å vurdere i hvilken grad kommunens tilbud og oppfølging mens de bor i midlertidige botilbud bidrar til i større grad av selvstendighet i boligmarkedet.

Generelt vil vi også drøfte den velferdsmessige profilen i kommunenes og bydelenes tiltak overfor barnefamilier i midlertidig bosetting. Vi vil her fokusere både på selvhjulpenhet, men

også på spørsmålet om hvilke virkemidler kommunen har tilgjengelig for å dempe de uheldige konsekvensene det vil måtte ha for barnefamilier å bo i midlertidig bosetting.

5) Hva kan eventuelt gjøres for å bidra til å sikre langvarig og stabil bosetting for utsatte barnefamilier?

Den siste problemstillingen angår forholdet mellom midlertidige botilbud og mer varige botilbud, noe som kanskje først og fremst er aktuelt i form av kommunale boliger. Denne problemstillingen har både et forebyggende aspekt i form av å forhindre bostedsløshet, men er også et spørsmål om å bosette allerede bostedsløse barnefamilier. Vi stiller spørsmål om hva som eventuelt kan gjøres for å bidra til å sikre mer langvarige og stabile boforhold for utsatte barnefamilier? Og ikke minst; hvilke virkemidler har en i det hele tatt tilgjengelig for å forebygge at barnefamilier kommer i en situasjon av bostedsløshet? Er dette i det hele tatt mulig å forebygge? Og i forhold til de tiltak en har satt i verk; i hvilken grad er disse egnet til å forebygge og bedre situasjonen på litt lengre sikt, eller er det her først og fremst snakk om kortvarige akuttløsninger

I 1997 satte kommunen ned et utvalg som hadde til oppgave å vurdere kommunens bruk av midlertidige botilbud overfor bostedsløse. En konklusjon av utvalgets arbeid var at bruken av midlertidige botilbud burde opphøre helt på sikt og erstattes av mer varige ordninger. Her vil vi vurdere hvorvidt en i det hele tatt har tilstrekkelige virkemidler tilgjengelig for å nå dette målet eller hvorvidt det er nødvendig å utvikle nye.

2.4 Definisjoner

2.4.1 Midlertidige boliger

Generelt finnes det ulike former for midlertidige kommunale botilbud. Slik Oslo kommune bruker begrepet ”midlertidige botilbud” i sin statistikk omfatter det bare ulike typer døgnovernattingsplasser. I praksis vil dette si private hospits, botreningsssenter, andre kommunalt eide døgnovernattingssteder og døgnovernattingssteder som kommunen leier av private. Kommunens statistikk over bruk av midlertidige boliger omfatter med andre ord ikke botilbud der det foreligger noen form for leiekontrakt. Vi har valgt å bruke begrepet i den samme betydningen. I praksis vil dette si at boliger der det foreligger en leiekontrakt faller utenfor begrepet. Dette gjelder også om leiekontrakten er kortere enn ved standard leiekontrakter slik tilfellet er for kommunale gjennomgangsboliger.

Lov om sosiale tjenester § 4 – 5 pålegger den offentlige sosialtjenesten ”å finne midlertidig husvære for den som ikke klarer det selv”. Midlertidige boliger er boliger sosialtjenesten tilbyr i denne sammenhengen. Sosialtjenesten omfatter mange ulike institusjoner der bolig er en del av ytelsen, men i mange tilfeller er ikke bolig det primære målet med ytelsen. Omsorgstiltak som omfatter et botilbud, men der det primære målet er omsorg utover selve botilbudet, faller derfor utenfor begrepet. Her er imidlertid overgangene flytende heller enn absolutt, fordi mange midlertidige botilbud også omfatter ulike former for oppfølging så som botrening og språkopplæring.

2.4.2 Hospits

Loven hindrer ikke kommunen å kjøpe overnattingstjenester hos private for å innfri plikten til å skaffe midlertidig bolig til de som ikke klarer det selv. Dette blir også gjort i utstrakt grad. De fleste hospitser som Oslo kommune benytter i dag er privat eid.

Opprinnelsen til ordet ”hospits” er det latinske *hospitium* som ifølge Caplex (1990) betyr ”herberge, i eldre tid og i rom. kat. land ofte forb. med kloster; enkelt, billig hotell”. I dagligtalen og i avisartikler blir det på lignende måte ofte brukt litt upresist om enkle billige overnattingssteder. Steder som blir omtalt som hospitser bruker selv som regel ord som for eksempel pensjonat, hybelhus eller hotell. Oslo kommune bruker både begrepet ”hospits” og ”døgnovernattingsplass” uten at det er nærmere avklart hva som er forskjellen. Vi velger da å definere hospits som ”Rimelig døgnovernattingssted der det betales døgnpris og der tilbudet har enkel standard og ingen nevneverdig oppfølging utover selve botilbudet.” Dette omfatter ikke frittstående leiligheter i privat eller kommunal eie².

I praksis vil vi i denne rapporten bare berøre tre ulike hospitser som Oslo kommune benytter for å bosette midlertidig bostedsløse barnefamilier: Deichmansgate bosenter, Villa Monte og Oslo hybelsenter. Deichmansgate bosenter er kommunalt eid og drevet, mens de to siste er private. Selv om vi bruker begrepet ”hospits” om alle disse tre, vil vi understreke at det dreier seg om vidt forskjellige hospitskonsepter.

2.4.3 Bostedsløse

For å komme i betraktning for en midlertidig bolig, må en barnefamilie være å anse som bostedsløs i en eller annen form. Hva vi skal betrakte som bostedsløse avhenger av flere forhold. Ifølge Ulfrstad³ er personer som faller inn under en av følgende kategorier bostedsløse:

- Oppholder seg i institusjon eller fengsel uten å disponere egen bolig. Med egen bolig menes da bolig som er eid eller leid med standard leiekontrakt og som har tilfredstillende fysisk standard.
- Oppholder seg midlertidig hos venner, bekjente eller slektninger (uten å disponere egen bolig).
- Oppholder seg på hospits, pensjonat e.l uten å disponere egen bolig
- Bor i egen eller andres campingvogn eller – hytte
- Oppholder seg fra dag til dag hos bekjente
- Ikke har ordnet overnattingsmulighet kommende natt

Ulfrstads definisjon lyder videre:

”Som bostedsløse regnes ... [de] ... som ikke disponerer egen eller leid bolig, men er henvist til tilfeldige eller midlertidige boalternativ, samt personer som ikke har noe ordnet

² Sosiale Institusjoners Fagforening 2001; Hospitshaier og husmenn. En studie i privatisert omsorg eller et forsøk på å beskrive det ugjennomtrengelige. Rapport fra hospitsgruppa i Sosiale Institusjoners Fagforening.

³ Ulfrstad 1997 side 14 - 15

oppholdssted for kommende natt. Som bostedsløse regnes således personer som bor på institusjoner, hospits el. lign. som

- ikke har noe bosted ved en eventuell utskrivelse, og
- utskrivelsen sannsynligvis vil finne sted om to måneder eller mindre

Som bostedsløs regnes også de personer som bor midlertidig hos slektninger, venner eller bekjente.

Som bostedsløs regnes ikke den som bor i fremleid bolig eller bor varig hos pårørende eller nær slektning,” (Ulfrstad 1997, side 14-15).

Dette innebærer at barnefamilier på hospits og andre døgnovernattingsplasser kommer inn under hva Ulfrstad vil regne som bostedsløse, mens de som bor i mer varige gjennomgangsboliger og liknende ikke vil regnes som bostedsløse. Å definere familier på hospits og døgnovernattingssteder som bostedsløse, mens familier i gjennomgangsboliger ikke blir definert som bostedsløse kan illustrere noe av forskjellen mellom disse to typene botilbud. Gjennomgangsboliger er noe mer langsiktig enn hospits og døgnovernattingssteder.

I denne rapporten bruker vi også begrepet ”akutt bostedsløse”. Med dette mener vi personer som mangler ordnet overnatting for kommende natt eller som bor fra dag til dag hos venner eller bekjente og som dermed står i fare for å bli uten ordnet overnatting i løpet av få dager.

2.5. Oslo som case

Vi vil i denne rapporten avgrense oss til å se på situasjonen for vanskeligstilte barnefamilier i midlertidig bosetting i Oslo. Problemstillingen er med sikkerhet aktuell over et bredt spekter av kommuner, med kanskje en overvekt i større kommuner. Vi har allikevel avgrenset studien til Oslo, fordi vi antar at problemene er størst i denne kommunen.

Således fant Ulfrstad (1997) at antallet bostedsløse i Oslo i 1997 var hele 2523 mot for eksempel 754 i Bergen. Dette utgjør i Oslo 5.22 personer pr 1000 innbygger. I Bergen var tallet 3.40 pr 1000 innbygger til sammenlikning. Antallet bostedsløse i mindre kommuner, med 10 000 til 39 000 innbyggere er 0.63 pr 1000 innbygger og i kommuner under 10 000 innbyggere 0.36 pr 1000 innbygger. Dette støtter bostedsløshet som først og fremst et storbyproblem, men hvor det også forekommer i mindre kommuner om enn i mindre omfang.

Vi antar at antallet vanskeligstilte barnefamilier også henger positivt sammen med kommunestørrelse, med Oslo i en særstilling. De problemstillinger, løsninger og tiltak vi vil diskutere antar vi allikevel vil være relevante for et bredt spekter av kommuner, også de mindre.

Ved å konsentrere oss om en kommune antar vi at vi får mulighet til mer i dybden å drøfte barnefamiliens situasjon. Dette gjelder også i forhold til mulighetene for å se på eventuelle tiltak rettet mot denne gruppen.

2.6 Metode

For å belyse problemstillingene empirisk har vi benyttet informanter i hjelpeapparatet for barnefamilier i midlertidig bosetting, samt så langt det har vært mulig, oppsøkt barnefamiliene selv. Vi vil her kort gjøre rede for omfanget av og metodene i denne datainnsamlingen.

2.6.1 Metoder i kartleggingen av omfanget av og kjennetegn ved barnefamilier i midlertidig bosetting

For å kartlegge omfanget av barnefamilier i midlertidig bosetting har vi innledningsvis benyttet oss av løpende statistikk som Oslo kommune fører over bruk av midlertidige boliger i bydelene. Statistikken blir laget ved at bydelene melder bruken av hospitser som midlertidig bohjelp inn til kommunen sentralt hvert tertial. Vi har også gjengitt og benyttet oss av annen statistikk fra Oslo kommune.

Denne statistikken har vi supplert med en rekke dokumenter fra byrådet og bydelene vedrørende blant annet tiltak overfor akutt bostedsløse. Her har vi blant annet også støttet oss til sosialt boligprogram I og II.

For å få en bedre oversikt over de barnefamiliene i midlertidig bosetting i de ulike bydelene sendte vi ut et spørreskjema til samtlige 25 bydeler i Oslo. Dette ble sendt til et sosialsenter i hver bydel. Spørreskjemaer og følgebrev til dette finnes i Vedlegg 1

Med denne spørreskjemaundersøkelsen ønsket vi å skaffe informasjon om to forhold. For det første ønsket vi å skaffe oss informasjon om barnefamilier i bydelen som hadde bodd eller bodde på hospits eller annen midlertidig bolig. I spørreskjemaet spurte vi etter kjennetegn ved familiene, årsaker til at de fikk behov for midlertidig bohjelp og hvilke tilbud bydelene gav disse familiene.

For å svare på relativt detaljerte spørsmål om barnefamiliene bad vi sosialsentrene plukke ut 4 familier som hadde vært akutt bostedsløse siste år og som hadde fått midlertidig bolig gjennom sosialsenteret. Vi bad om at disse familiene ble plukket ut så tilfeldig som mulig blant de sakene senteret hadde hatt. I de tilfellene senteret hadde hatt 4 eller færre saker, bad vi de ta for seg alle. Svakheten ved metoden er at den trolig vil gi en overrepresentasjon av enkeltsaker fra de bydelene som hadde få familier i midlertidig bolig. I hvilken grad dette gir skjevheter med hensyn til utvalget av enkeltsaker er usikkert, da det ikke er gitt at familienes karakteristika har sammenheng med hvilken bydel de er hentet fra. Vi vil imidlertid anta at metoden kan gi en overrepresentasjon av familier med etnisk norsk bakgrunn. Årsaken er at andelen av befolkningen med flyktning og innvandrerbakgrunn er langt høyere i de bydelene som hadde flest barnefamilier i midlertidig bolig i 2000, enn de øvrige bydelene.

Andre del av spørreskjemaet var hovedsaklig mer generelle spørsmål særlig knyttet til sosialsenterets praksis og tiltak overfor barnefamilier som hadde behov for midlertidig bolig.

Etter gjentatte purringer var det i alt 9 sosialsentre av 25 som svarte på begge spørreskjemaene. I tillegg til dette var det 4 sosialsentre som ikke svarte med den begrunnelsen at de ikke hadde hatt noen barnefamilier i midlertidig bolig det siste året. Spørreskjemaene var dermed lite aktuelle for de. Til sammen fikk vi inn opplysninger om

24 enkeltsaker. I 2000 var det 271 barn på hospits i Oslo totalt. Vi anslår at dette tilsvarer rundt 92 enkeltsaker (familier). Dette gir et utvalg på 26 % for enkeltsaker.

For ytterligere å supplere vår mer kvantitativt baserte informasjon om barnefamiliene i midlertidig bosetting i Oslo, gjennomførte vi også en rekke intervjuer. Disse kan deles i tre hovedgrupper:

- Daglig leder eller andre i ledende stillinger ved de midlertidig boligene og hospitsene i Oslo.
- Tilsatte ved sosialtjenesten i bydelene og i kommunen sentralt.
- Barnefamilier som bor eller har bodd på hospits.

Vi har intervjuet 4 representanter for barnefamilier som bodde eller hadde bodd på hospits. Vi tilstrebet å finne informanter med ulike opprinnelsesland og i ulike livssituasjoner for å få bredde i datamaterialet. Eksempelvis intervjuet vi både relativt nyankomne flyktninger og andre som hadde bodd store deler av sitt voksne liv i Norge. Det var et stort problem å finne informanter som var villige til å stille opp på disse intervjuene. Vi fikk imidlertid hjelp av tilsatte ved hospitsene og sosialtjenesten i bydelene til dette. Disse var også våre informanter, og var fortrolig med de beboerne vi ønsker å snakke med. Det lot seg ikke gjøre å skaffe informanter som var etnisk norske. Alle våre informanter blant beboere og tidligere beboere har derfor utenlandsk opprinnelse. I to av tilfellene mestret ikke informantene norsk, og vi benyttet tolk.

Selv om tallet på informanter er lavt, var intervjuene etter vår vurdering svært informative.

Vi gjennomførte intervjuer med ledelsen ved de tre hospitsene som i dag tar imot barnefamilier i Oslo. Vi så det som svært viktig å oppsøke og få førstehånds kjennskap til de bostedene vi omtaler, men disse intervjuene var også viktige av andre årsaker. Som nevnt var de viktige for å finne gode informanter blant beboerne, og tilsatte ved hospitsene ga oss mer generell informasjon om beboerne. Dette gjaldt eksempelvis generell informasjon om livssituasjonen blant barnefamiliene som bodde ved hospitsene, kjennetegn ved familiene, oppholdstid ved hospitsene, sosiale vansker mv. Det gjaldt også kommunens bruk av hospitsene og forholdet mellom kommunen og hospitsene. Informasjonen fra disse informantene har også vært viktig som en forberedelse til intervjuene med beboere.

Når det gjelder intervjuer med tilsatte ved bydelens sosialsentre og kommunen sentralt, omfatter dette informanter både på ledernivå og saksbehandlernivå. I alt gjennomførte vi 7 intervjuer i denne gruppen.

Av hensyn til informantene er all informasjon anonymisert.

2.6.2 Ustrukturerte kvalitative telefonintervju

Vi benyttet i tillegg en rekke ustrukturerte telefonintervjuer for å forberede og utfylle informasjonen om barnefamiliene og deres situasjon. Vi har brukt denne metoden for å innhente opplysninger både fra sosialsentrene i bydelene og tilsatte sentralt i kommunen. De fleste av informantene våre har vært sosialsjefer, avdelingsledere eller andre ved

sosialsentrene i bydelene, men vi har også intervjuet tilsatte i Oslo kommunes boligbedrift og byrådsavdelinger. I alt har vi gjennomført rundt 30 telefonintervjuer av varierende lengde.

3. Omfanget av barn og barnefamilier i midlertidige botilbud

I dette kapitlet vil vi drøfte ulike sider og særtrekk ved midlertidig bosetting av barnefamilier. Drøftingen vil være fokusert på følgende hovedproblemstillinger:

- Hvor mange barn og barnefamilier er det i midlertidig bosetting i Oslo?
- Hvordan fordeler disse barna seg på ulike kategorier midlertidig bolig?
- I hvilken grad er det variasjoner mellom ulike deler av Oslo med hensyn på barn i midlertidig bosetting?
- Hvordan har disse forholdene endret seg over tid?

Drøftingen bygger dels på statistisk materiale fra Oslo kommune og dels på empirisk materiale fra vår spørreundersøkelse blant sosialsentrene i bydelen.

3.1 Antall barnefamilier i ulike typer døgnovernatting

Selv om det ikke har vært mulig å skaffe tall på dette, er det gjennomgående et inntrykk blant våre informanter i sosialtjenesten at en stor andel, kanskje hoveddelen av bostedsløse barnefamilier ikke bor i midlertidige boliger formidlet av sosialtjenesten. Før en familie går til det skritt å oppsøke sosialtjenesten for å få en midlertidig bolig, vil de fleste trolig har utnyttet de alternativer de selv kan oppdrive, som å bo hos venner eller familie. Våre intervjuer med både tilsatte i sosialtjenesten og med familier som har bodd på hospits tyder på dette. De oversikter over antall barnefamilier i midlertidig bosetting vil gjengi her, er de som er registrert i de ulike botilbudene. Etter all sannsynlighet er antallet bostedsløse barnefamilier høyere enn det som kommer frem i oversikten over kommunens bruk av midlertidige botilbud for denne gruppen.

Oslo kommune fører løpende statistikk over barn i døgnovernatningsplasser. Det finnes ikke noen oversikt over antall familier, men vårt eget materiale viser at hver familie i gjennomsnitt har noe under 3 barn (2,95). Vi må imidlertid anta at dette kan variere noe både mellom de ulike bydelene og mellom de ulike typene midlertidig botilbud. Materialet vårt tyder på at store barnefamilier i dag svært sjelden bosettes på de private hospitsene.

Tabellen under viser antall barn i døgnovernatningsplasser i 2000 fordelt på Oslos 25 bydeler. Statistikken skiller mellom tre ulike typer døgnovernatningsplasser: Deichmansgate bosenter, private hospits og andre kommunale døgnovernatningsplasser.

Tabell 3.1 Antall barn under 18 år i ulike midlertidige botilbud fordelt på Oslos bydeler i 2000.

	Private hospits	Deichmansgate bosenter	Andre kommunale	Totalt
Bygdøy Frogner	1	0	0	1
Uranienborg Majorstuen	0	0	0	0
St. Hanshaugen Ullevål	0	0	0	0
Sagene Torshov	18	5	0	23
Grünerløkka Sofienberg	13	48	0	61
Gamle Oslo	18	23	0	41
Ekeberg Bekkelaget	0	0	3	3
Nordstrand	0	0	1	1
Søndre Nordstrand	9	24	0	33
Lambertseter	0	5	0	5
Bøler	0	8	0	8
Manglerud	0	1	0	1
Østensjø	0	3	0	3
Helsfyr Sinsen	8	3	3	14
Hellerud	7	0	0	7
Furuset	6	10	0	16
Stovner	0	29	0	29
Romsås	0	4	0	4
Grorud	7	0	0	7
Bjerke	9	1	0	10
Grefsen Kjelsås	0	0	0	0
Sogn	0	1	0	1
Vinderen	0	2	0	2
Røa	1	0	0	1
Ullern	0	0	0	0
Totalt 2000	97	167	7	271
Totalt 1999	242	185	19	446
Totalt 1998	41	61	184	286
Totalt 1997	24	79	50	153

Kilde: Oslo kommune.

Pr i dag 2001 benytter Oslo kommune i første rekke tre hospitslignede tiltak: Deichmansgate bosenter, Villa Monte og i noen grad Oslo hybelsenter. Disse representerer vidt forskjellige hospits konsepter, og vi vil gi en kort karakteristikk av de i det som følger. To av hospitsene, Villa Monte og Oslo hybelsenter er privat eid og drevet, Deichmansgate bosenter er kommunalt. Når det gjelder de to private hospitsene har disse kvalitetsavtale med kommunen for å ta imot barnefamilie. Sosialsentrene i bydelene har ifølge byrådsvedtak ikke anledning til å henvise barnefamilier til døgnovernatningssteder som mangler kvalitetsavtale for å ta imot barnefamilier.

3.2.1.1. Deichmansgate bosenter

Deichmansgate bosenter er en kommunalt eid og drevet døgnovernattingsplass lokalisert i bydelen Grünerløkka – Sofienberg. Det primære formålet med Deichmansgate bosenter er å motta flyktninger og gi de bolig og nødvendig oppfølging den første tiden i Norge. Dette omfatter ansvar for å organisere og gjennomføre nødvendige gjøremål i forbindelse med ankomsten til Norge, eksempelvis hente flyktningene på flyplassen og bringe de til helsekontroll mv. Videre er formålet med bosenteret å gi denne gruppen et kvalifisert opplegg for botrening. Dette omfatter et opplegg på senteret med oppgaver knyttet til rengjøring og hushold. Oppgavene blir kontrollert av ansatte på senteret. En av forutsetningene for å bo på senteret er å delta i botreningsopplegget. Beboere som motsetter seg dette kan bortvises.

Formålet med botreningen er å gi beboerne de kunnskaper og ferdigheter som er nødvendig for å mestre det å bo i et vanlig norsk borettslag. Et annet formål som har nær sammenheng med dette er å gi flyktningene et grunnlag for å delta i det norske samfunnslivet. Dette omfatter blant annet norskundervisning for alle nyankomne flyktninger. Senteret har også et utstrakt samarbeid med de ulike sosialsentrene i byen og skolene i området for å gi beboerne oppfølging. Formålet er å danne grunnlag for at beboerne skal kunne integreres i det norske samfunnet.

Senteret har omkring 115 sengeplasser, 17 ansatte og egen heltids barnehage. I 2001 hadde senteret ledig kapasitet i store deler av året. Av de ansatte er 6 tilsatte miljøarbeidere. Noen av disse arbeider med oppgaver utenfor senteret, for eksempel kontakt med skolene, helsestasjonen og sosialkontoret. Andre arbeider med oppfølging av beboerne på senteret. Dette omfatter flere ulike oppgaver, som for eksempel daglig leksehjelp for barn på senteret samt botrening.

Senteret består av to bygninger med noe ulike romløsninger. Den ene bygningen er lagt opp med enkeltrom i felles korridor. Den andre bygningen har noe mer variert romstruktur som lettere kan slås sammen til litt større enheter. I begge bygningene er det felles kjøkken, toalett, dusj og oppholdsrom.

Bosenterets primære målgruppe er nyankomne flyktninger. Dette er såkalte overføringsflyktninger som utgjøre Norges pålagte del av FN flyktningene. Denne gruppen utgjør i dag omlag halvparten av beboerne på senteret. De siste årene har en stor andel av overføringsflyktningene kommet fra Somalia.

De øvrige beboerne er en svært sammensatt gruppe som består av tidligere flyktninger som har vært bosatt i andre kommuner (2. gangs bosatte flyktninger), barnefamilier som har fått innvilget familiegjening, flyktninger og innvandrere som har opplevd familiebrudd eller som har mistet boligen av andre årsaker. Senteret tar kun imot personer av utenlandsk opprinnelse. Dette er hovedsaklig familier, men også noen enslige kvinner. Senteret tar ikke imot enslige menn. Deichmansgate bosenter tar heller ikke imot personer med rusvansker eller andre store sosiale problemer.

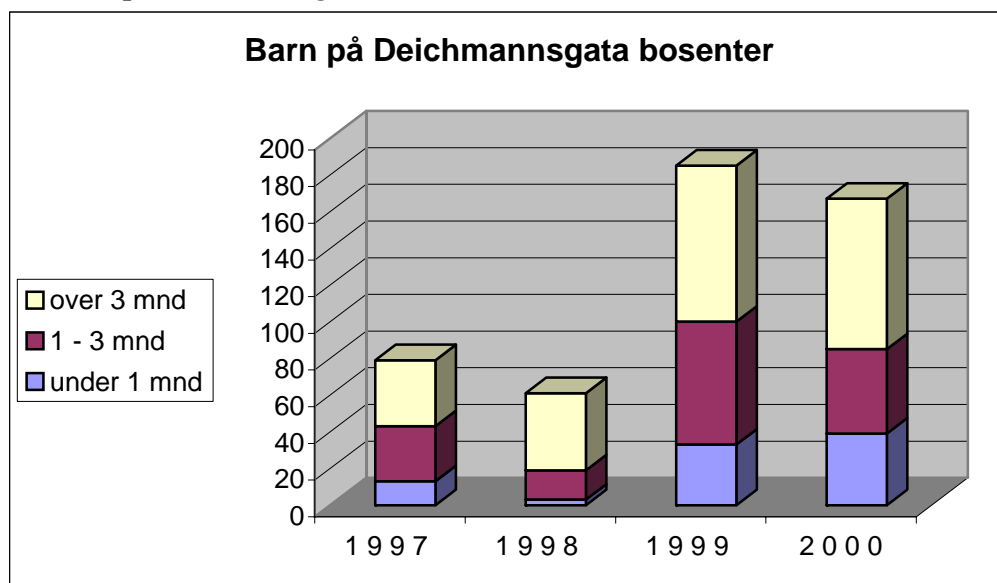
Anslagsvis 70 – 80 % av beboerne på senteret har Somalia som opprinnelsesland. Årsaken til dette er at en stor del av overføringsflyktningene de siste årene har kommet fra Somalia. Andelen somaliere er trolig noe lavere blant den delen av beboerne som har bodd i Norge tidligere. I tillegg til Somaliere er en rekke andre nasjonaliteter representert, blant annet Ghana, Etiopia og Vietnam.

Den delen av beboerne som ikke er overføringsflyktninger har hovedsaklig tilknytning til bydel Grünerløkka – Sofienberg og bydel Gamle Oslo. I løpet av det siste året (2001) har imidlertid de fleste av Oslos 25 bydeler hatt familier boende på senteret.

Omlag halvparten av beboerne på Deichmansgate bosenter er flyktninger som har dette som første bosetting. Omlag $\frac{1}{4}$ er tidligere flyktninger eller innvandrere som av ulike årsaker har mistet boligen sin, og omlag $\frac{1}{4}$ er familier som må bytte bolig på grunn av familiegjenforening. Det siste vil som regel si at en av foreldrene har kommet til landet som flyktning eller innvandrer og at resten av familien så kommer etter. Dette kan føre til bostedsløshet fordi den tidligere boligen ofte blir for liten når resten av familien kommer for å bosette seg i Norge. Det forekommer imidlertid at også andre akutt bostedsløse blir henvist til botreningscenteret.

Figuren under viser tallet på barn på Deichmansgate bosenter i perioden 1997 – 2000 fordelt på botid. Nyankomne flyktninger er ikke tatt med i tallene i dette kapitlet.

Figur 3.1 Barn på Deichmansgate bosenter 1997 – 2000. *



*Nyankomne flyktninger er holdt utenfor
Kilde:Oslo kommune.

Figuren viser at det har vært en meget tydelig økning i antallet barn på Deichmansgate bosenter fra 1998 til 1999. Fra i underkant av 80 barn i 1998 økte dette til 180 året etter. I 2000 er tallet redusert noe. Økningen har vært tydelig både i forhold til de barna som bor over lang tid, det vil si over 3 måneder, og i forhold til de som bor der over kort tid, det vil si under 1 måned. Ser vi på utviklingen fra 1999 til 2000 har det funnet sted en økning i de korte oppholdene, mens de mellomlange, på 1 til 3 måneder, har avtatt noe.

3.1.2. Private hospits

3.1.2.1. Innledning

Private hospits omfatter døgnovertattingsplasser som kommunen leier av private utleiere⁴. Som nevnt fattet bystyre i juni 1999 vedtak om kvalitetskrav til private døgnovertattingsplasser. Etter bystyrets vedtak har kommunen ikke anledning til å henvise barnefamilier til hospits uten kvalitetsavtale for å ta imot barnefamilier. Et av kravene er at hospisset ikke skal benyttes av personer med rusvansker eller andre store sosiale vansker. I dag er det to private hospits som har slik kvalitetsavtale med kommunen; Villa Monte og Oslo Hybelsenter. Før juni 1999 ble det ikke stilt slike kvalitetskrav. Kommunen benyttet da også andre hospits til barnefamilier enn disse to.

3.1.2.2. Kort om Villa Monte

Villa Monte er et hospits som er spredt over flere adresser, men hovedsaklig lokalisert i et villaområde på Montebello. Hospisset er privat eid og har kvalitetsavtale med Oslo kommune for å ta imot barnefamilier.

Også Villa Monte representerer et konsept som på visse områder skiller seg fra det man vanligvis forbinder med hospits. Som på andre hospits blir beboerne tildelt enkle rom og tilgang til fellesrom. Ledelsen ved Villa Monte legger imidlertid vekt på at boligene er sammensatt av små enheter som ligger i barnevennlige omgivelser. Velegnede uteområder kan som kjent være viktig for barn, og husene har egne hager. Beboerne blir også gitt en viss oppfølging. Ledelsen ved Villa Monte kaller dette ”sosial vaktjeneste” og omfatter blant annet hjemmebesøk til beboerne og praktisk hjelp i den grad dette er nødvendig. Formålet overfor barnefamilier er å gi et midlertidig botilbud i stabile omgivelser som kan bidra til å gi familiene større grad av ro. De peker på at mange av barnefamiliene er i vanskelige situasjoner, og hevder at et opphold i rolige barnevennlige omgivelser i seg selv kan bidra til at familiene finner ro og styrke til å mestre sin situasjon.

Hoveddelen av beboere på Villa Monte er enslige av ulike kategorier. Dette omfatter også klienter med rusproblemer og andre store sosiale vansker. Ifølge kvalitetsavtalen mellom Oslo kommune og Villa Monte, har Villa Monte ikke anledning til å ta imot barnefamilier på de samme adressene de tar imot personer med rusvansker eller personer som kan virke truende på barn. Villa Monte tar i dag imot barnefamilier bare på 3 adresser: Søndreveien 9, Søndreveien 14 b og Sognsveien 60. I tillegg til dette omfatter hospisset 4 adresser der det også kan innkvarteres personer med rusproblemer eller andre store sosiale vansker. Dette er eneboliger som er innredet med enkeltrom og felles kjøkken, bad og oppholdsrom.

Villa Monte tar imot barnefamilier både av utenlands og norsk opprinnelse. De tar imidlertid ikke imot overføringsflyktninger slik Deichmansgate bosenter gjør. Forøvrig er det lite som tyder på at barnefamiliene som bor på Villa Monte har en vesentlig annen sammensetting enn det vi finner på Deichmansgate bosenter. En viktig forskjell er imidlertid at Villa Monte også tar imot etnisk norske familier. De opplysningene vi har fått kan imidlertid tyde på at det er få store familier som blir henvist til Villa Monte. Det er i stor grad de vestlige bydelene som

⁴ Se vår definisjon av ”hospits” i kapittel 1

benytter seg av Villa Montes tilbud til barnefamilier, og dessuten Helsfyr – Sinsen, Østerås og Sagene – Torshov.

3.1.2.3. Kort om Oslo hybelsenter

Oslo hybelsenter er lokalisert i Tollbugaten i sentrum av Oslo. Hospitset har totalt 36 rom, av disse er det nå 6 store rom som er egnet til å ta imot barnefamilier. Hospitset har 4 tilsatte som ivaretar praktiske og administrative oppgaver. Det er døgnkontinuerlig vakt, men ingen særskilte tjenester overfor beboerne utover dette.

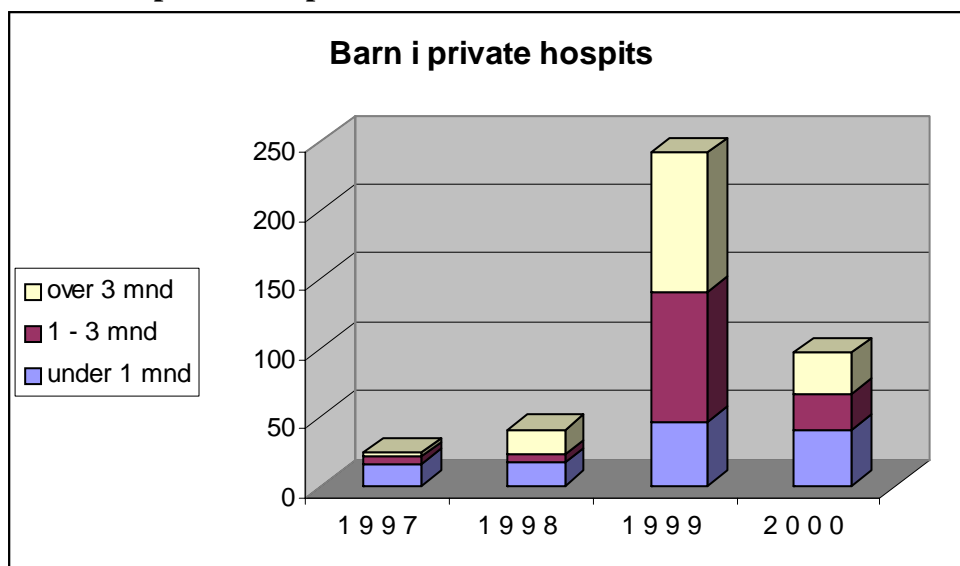
Oslo hybelsenter representerer et tradisjonelt hospitskonsept som i liten grad gir andre tilbud til beboerne enn midlertidig husvære. I likhet med Villa Monte har imidlertid også Oslo hybelsenter kvalitetsavtale med kommunen for å ta imot barnefamilier. Dette innebærer at Oslo hybelsenter ikke har anledning til å ta imot personer med rusvansker eller med en adferd som kan virke truende på barn. Formålet med Oslo hybelsenters tilbud overfor barnefamilier er å gi et enkelt overnattingstilbud i et trygt rusfritt miljø. Utover vanlig døgnbemanning gir hybelsenteret ikke noen form for oppfølging av familiene.

Hovedgruppen av beboere er i dag enslige uten barn. Oslo kommune har i vesentlig grad redusert bruken av Oslo hybelsenter som botilbud for barnefamilier. Våre samtaler både med ledelsen ved hospitset og tilsatte i sosialtjenesten bekrefter dette inntrykket. I oversikten over beboere ved Oslo hybelsenter går det frem at i 1999 var hoveddelen av beboerne ved hospitset barnefamilier. I denne perioden hadde Oslo hybelsenter egen barnehage og forskolelærer. Dette er nå borte. Nedgangen i tallet på barnefamilier ved hospitset har vært jevn fra 1999 til 2001. I løpet av 2001 har det jevnt over til enhver tid bodd 1 – 2 barnefamilier på hospitset. Fra 1.1 2001 til 1.10 2001 var det totalt 6 barnefamilier innom hospitset for kortere eller lengre opphold. I løpet av den perioden vi har gjennomført denne undersøkelsen (2001) har vi ikke registrert at det har bodd familier der med flere enn to barn. Hoveddelen av barnefamilier som blir henvist til hospitset synes å være enslige mødre med et eller to barn.

3.2.2.4. Om beboerne på de private hospitsene

Som vi ser av diagrammet under økte antall barn i private hospits sterkt fra 1997 til 1999. Det var mer enn en tredobling av antall barn som bodde kortere enn 1 mnd. i private hospits. Likevel var det sterkest økning for opphold som var lengre enn 1 mnd. I 1997 var det 8 barn som bodde på private hospits lengre enn 1 mnd Dette var økt til 24 i 1998 og 95 i 1999. Etter 1999 har tallet på barn i private hospits blitt kraftig redusert. For opphold lengre enn 3 mnd. har reduksjonen vært på rundt 2/3, og for opphold mellom 1 og 3 mnd noe mindre enn dette. Når det gjelder de korte oppholdene har det bare vært en mindre endring. Som vi ser er likevel både tallet på korte og lengre opphold vesentlig høyere i 2000 enn i 1998. Sammenligner vi oppholdenes varighet ved private hospits med varigheten på Deichmansgate bosenter, ser vi at de lange oppholdene utgjør en forholdsvis større andel ved Deichmansgate bosenter enn ved de private hospitsene der de korte oppholdene er i relativ overvekt.

Figur 3.2 Barn i private hospits 1997 – 2000. *



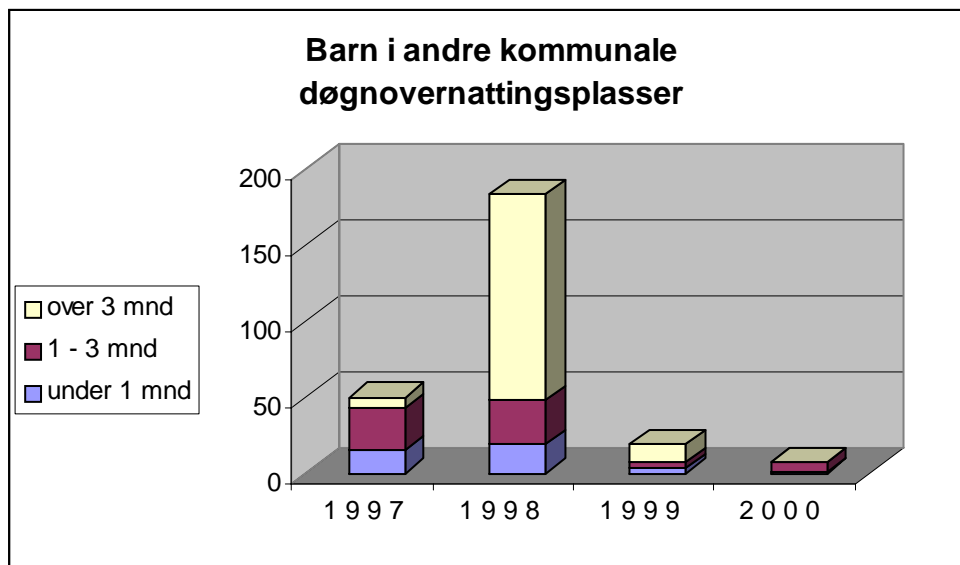
*Nyankomne flyktninger er holdt utenfor.

Kilde: Oslo kommune.

3.2.3 Andre kommunale døgnovernattingsplasser

”Andre kommunale døgnovernattingsplasser” omfatter boliger som bydelene disponerer og som blir brukt til døgnovernattingsplasser fast eller i perioder. Dette kan være for eksempel trygdeboliger eller aldersboliger som blir omdisponert. Som det går frem av figur 3.3 ble denne formen for døgnovernattingsplasser hyppig benyttet i 1998. I dag blir dette svært like brukt.

Figur 3.3 Barn i andre kommunale døgnovernatningsplasser 1997 – 2000. *



* Nyankomne flytninger er holdt utenfor.

Kilde: Oslo kommune.

Særlig var det en høy andel barn med lange botider, det vil si over 3 måneder, i 1998. I 2000 befinner det seg ingen barn med botid over 3 måneder i denne typen kommunale døgnovernatningsplasser i Oslo.

3.3. Sosialtjenesten i bydelenes bruk av de ulike hospitsene

Ser vi på bydelenes bruk av de private hospitsene og Deichmansgate bosenter som midlertidig botilbud for akutt bostedsløse barnefamilier, viser materialet vårt at det var en reduksjon i bruken av alle disse stedene fra 1999 til 2000. Oslo kommunes bruk av de private hospitsene for barnefamilier er sterkest redusert. Både intervjuer med ledere ved de private hospitsene, med tilsatte i sosialtjenesten i bydelene og gjennomgang av spørreundersøkelsen blant sosialsentrene i bydelene bekrefter at Oslo hybelsenter og Villa Monte i liten grad ble brukt som døgnovernatningssted i 2001. Sammenlignet med 1998 og 1999 bor med andre ord en langt større del av de akutt bostedsløse barnefamiliene på Deichmansgate bosenter i 2001. Reduksjonen i bruken av Villa Monte og Oslo hybelsenter har vært gradvis etter 1999. Særlig Oslo hybelsenter ble i liten grad benyttet som døgnovernatningsplass for barnefamilier i 2001.

Av figurene over, ser vi altså en klar tendens til at det i 2000 er flest barn på Deichmansgate bosenter, hvor hele 61 prosent av barna bor. De resterende barna bor i de private hospitsplassene, med et unntak av 7 barn som bor i andre kommunale døgnovernatningssteder. Endringen er tydelig fra 1999, hvor hele 54 prosent av barna under 18 år bodde i de private hospitsene og 41 prosent på Deichmansgate bosenter.

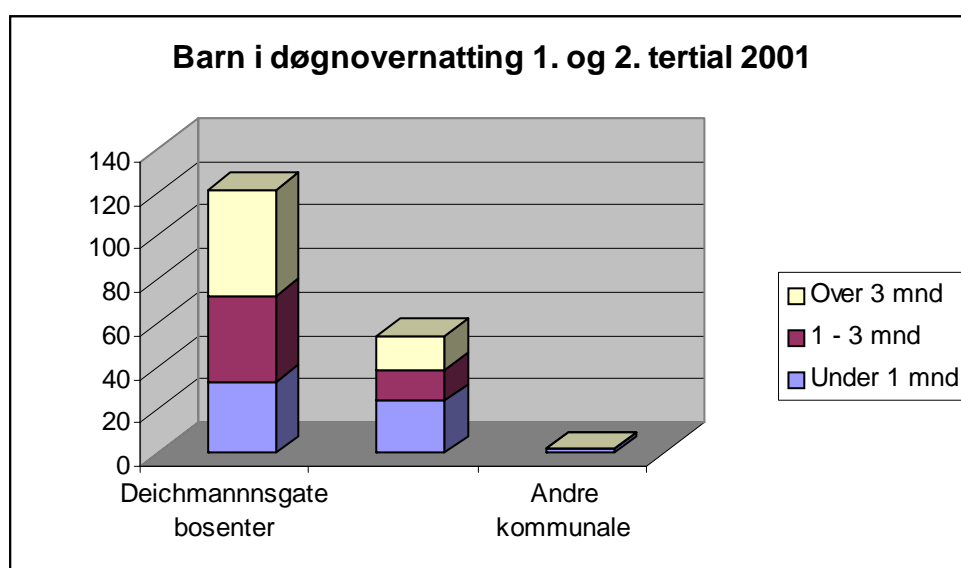
Særlig fra bydelene Grünerløkka - Sofienberg og Gamle Oslo er det mange barn på Deichmansgate bosenter. Dette gjelder også Søndre Nordstrand og Stovner. Dette er også bydeler med relativt høye andeler innvandrere.

De private hospitsene benyttes relativt sett i mindre grad av bydelene på indre øst enn andre bydeler, selv om det absolutte antallet fra disse bydelene er høyt. Således benytter bydeler som Helsfyr - Sinsen, Hellerud, Grorud og Bjerke i større grad de private hospitsene enn Deichmannsgate bosenter ved midlertidig bosetting av barn under 18 år.

Tallet på barn i midlertidige boliger var svært ujevnt fordelt mellom bydelene. Ser vi på 2000 vil vi finne at 69% av barna som bodde i midlertidige boliger kom fra 5 av Oslos 25 bydeler. Tilsvarende tall for 1999 var 67%.

Pr. dags dato (desember 2001) foreligger det for 2001 bare statistikk for første og andre tertial når det gjelder kommunens bruk av døgnovernattingsplasser. For barn under 18 år fordelt på type botilbud og oppholdets varighet ser dette slik ut:

Figur 3.4 Antall barn i døgnovernattingsplasser 1. og 2. tertial 2001. *



* Nyankomne flyktninger er holdt utenfor.

Kilde: Oslo kommune.

Vi ser at Deichmannsgate bosenter står for hoveddelen av oppholdene, nærmere bestemt 121 av total 177 barn. 54 barn har opphold i de private hospitsene og 2 i andre døgnovernattingsplasser. Som vi ser er en større andel av oppholdene ved Deichmannsgate bosenter over 3 måneder enn ved de private hospitsene. Samlet sett var det 49 barn som bodde lengre enn 3 måneder på Deichmannsgate bosenter, mens det var 16 som bodde over 3 måneder på privat hospits.

Dersom denne "trenden" holder seg ut året vil det gi en reduksjon i tallet på barn på private hospits fra 97 i 2000 til 81 i 2001. Trenden viser at tallet på opphold lengre enn 3 måneder er sterkest redusert. Tallet på barn på Deichmannsgate bosenter ser imidlertid snarere ut til å tilta enn å bli redusert. Totalt bodde det 167 barn på senteret i hele 2000, mens tallet for første og annen tertial i 2001 var 121. Vi må anta at årsakene til dette er sammensatte, noe vi kommer tilbake til. Men en viktig årsak er at særlig enkelte bydeler foretrekker å benytte Deichmannsgate bosenter fremfor de private hospitsene. En annen årsak ser ut til å være at en del av de bydelene som tidligere benyttet private hospits som midlertidig botilbud for barnefamilier i dag tilbyr familier i denne situasjonen gjennomgangsboliger.

Ved to anledninger gjennomførte vi telefonintervjuer med daglige ledere ved de to private hospitsene som har kvalitetsavtale for å ta imot barn (Oslo hybelsenter og Villa Monte). Intervjuene ble gjennomført med omlag 5 måneders mellomrom, det første i mars 2001 og det andre i august. Ved det første intervjuet hadde de to hospitsene til sammen 8 barn boende der fordelt på 5 familier. Ingen av familiene hadde mer enn 2 barn. Ved andre intervju 5 måneder senere bodde det 3 familier med til sammen 4 barn på de to hospitsene. På spørsmål om hvorvidt de hadde inntrykk av at Oslo kommune benyttet seg av deres hospits for å bosette barnefamilier mindre nå (august 2001) enn for et halvt år siden svarte representanter for begge hospitsene bekreftende. Dette tyder også på at bruken av hospits som midlertidig botilbud er ytterligere redusert eller ikke øker i forhold til tall for 2000. Informantene hevdet imidlertid at oppholdenes varighet ikke hadde blitt redusert.

3.4 Botid ved de ulike hospitsene og årsaker til forskjeller i botid

Generelt varierer botiden for barnefamilier ved alle hospitsene betydelig. De korteste oppholdene er på et par uker, mens de lengste er et år eller lengre. Vi vil her se litt nærmere på dette.

Deichmansgate bosenter

Gjennomsnittlig botid ved senteret er 4 måneder⁵, men i likhet med de private hospitsene varierer også botiden betydelig. Årsakene til dette er sammensatte.

Beboerne på senteret tilhører svært ulike grupper. Det dreier seg eksempelvis om så ulike grupper som nyankomne flyktninger og familier som har bodd i landet i en årrekke. Nyankomne flyktninger har rett til kommunal bolig, men det finnes ingen klare retningslinjer for hvor raskt dette skal skje. De øvrige beboerne som har bodd i landet tidligere vil i større grad måtte bidra til å løse eget boligproblem selv. I hvilken grad de makter dette vil avhenge av deres personlige ressurser og engasjement, noe som trolig kan variere betydelig.

Deichmansgate bosenter er som nevnt kommunalt eid og drevet. I likhet med mange andre enheter i kommunen er imidlertid også Deichmansgate bosenter drevet etter prinsippet om internt kjøp og salg av tjenester mellom kommunens enheter. I praksis vil dette si at sosialsentrene i bydelene kjøper overnattingstjenester hos bosenteret etter samme prinsipper som for et privat hospits. Sosialsentrene betaler døgnpris pr person til senteret. Kostnadene pr familie ligger vesentlig over det det vil koste for sosialsenteret å leie en vanlig leilighet. Det ligger med andre ord ingen økonomiske insitamenter for sosialsentrene for å benytte Deichmansgate bosenter fremfor andre løsninger. Å leie overnattingstjenester på Deichmansgate bosenter representerer vanligvis en merkostnad for sosialsentrene sammenlignet med andre løsninger.

De ulike sosialsentrene bruker bosenteret i svært ulik grad. Materialet vårt tyder på at enkelte sosialsenter ønsker at klientene skal bo i lengre tid på senteret fordi de har behov for botrening. Andre sosialsentre ser ut til å legge mindre vekt på botreningsopplegget. Det kan være flere årsaker til dette. Det kan skyldes at verdien av botreningen ved senteret blir vurdert ulikt, men det kan også skyldes at de ulike bydelene har ulikt opplegg for oppfølging av vanskeligstilte på boligmarkedet. Bydeler som har et velutviklet opplegg for oppfølging av

⁵ Dette er gjennomsnitt for alle beboere, inkludert nyankomne flyktninger

vanskeligstilte vil trolig benytte seg av eget opplegg. For de bydelene som har et velutviklet opplegg på dette området vil det også være økonomisk effektivt å benytte dette fullt ut fremfor å benytte Deichmansgate bosenter. For andre bydeler kan botreningsopplegget på Deichmansgate bosenter være et bedre tilbud.

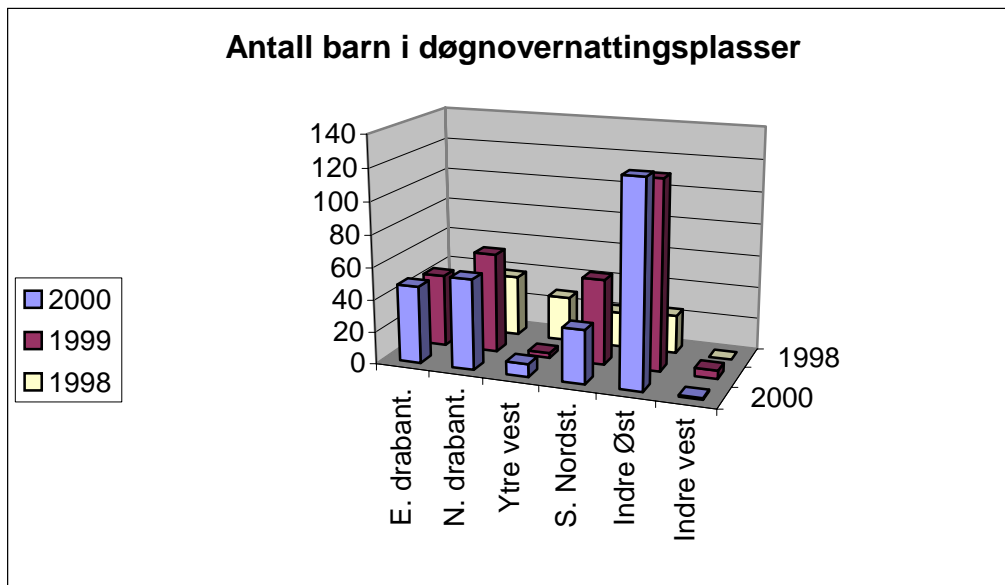
Sosialsentrene i de ulike bydelene har svært ulike betingelser når det gjelder å finne andre mer varige botilbud enn hospits. De indre østlige bydelene og bydel Søndre Nordstrand er særlig hardt presset ettersom storparten av de bostedsløse barnefamiliene har tilhørighet til disse bydelene. Arbeidet med å finne mer varige boliger vil være særlig omfattende for sosialsentrene i disse bydelene. Dette vil trolig bidra til at noen sosialsentre i større grad enn andre benytter Deichmansgate bosenter for sine klienter.

En må anta at i den grad de bostedsløse familiene selv orienterer seg på boligmarkedet og aktivt arbeider for å finne en varig bolig, kan dette bidra til å redusere botiden på hospits. I hvilken grad de maktet dette vil være sterkt individuelt betinget, og avhenger av familiens personlige ressurser og engasjement. Dette kan også forklare årsaken til den store variasjonen i botid på hospitsene. Klienter som selv er aktive for å skaffe seg bolig vil trolig kunne bidra til å redusere egen botid ved sentret. Familiene ved sentret har trolig også svært ulike ressurser å spille på for å skaffe seg en mer varig bolig. Enkelte er i fast arbeid, mens andre ikke er det. Botiden i Norge og språkferdighetene kan også være svært forskjellige. Ledelsen ved Deichmansgate bosenter hevder også at enkelte sosialsentre arbeider svært aktivt for å trekke sine beboere med i arbeidet med å finne en mer varig bolig. Andre sosialsentre er langt mindre aktive når det gjelder dette.

3.5 Barn i midlertidig bosetting fordelt geografisk i Oslo

Figuren under viser tallet på barn i døgnovernattingsplasser for perioden 1998 – 2000 fordelt på ulike deler av byen. Her er også Deichmansgate bosenter tatt med. For å gjøre fremstillingen mer oversiktlig har vi valgt å dele de 25 bydelene inn i 5 ulike kategorier. En stor del av barnefamiliene i døgnovernattingsplasser kommer fra de indre østlige bydelene. Vi ser også at det er svært få barnefamilier i døgnovernatting i de vestlige bydelene

Figur 3.5 Antall barn i døgnovernattingsplasser fordelt etter bydelkategori⁶ *



* Nyankomne flyktninger er holdt utenfor.

Kilde: Oslo kommune.

Som vi ser av figuren over er det en klar skjevfordeling mellom bydelene i antallet barn i midlertidig bosetting i 2000. Særlig høyt er antallet i bydelene på indre øst, det vil si Grünerløkka - Sofienberg, Gamle Oslo og Sagene - Torshov. Disse tre bydelene har til sammen 47 prosent av samtlige barn i midlertidig bosetting i Oslo i 2000. Ser vi på utviklingen over tid kommer det frem at fra 1999 til 2000 var det en liten reduksjon på indre øst, ytre vest og i de eldre drabantbyene, mens det var en mer markert reduksjon i bydel Søndre Nordstrand.

Blant de nyere drabantbyene i Groruddalen er antallet høyest på Stovner, med 29 barn, og Furuset med 16. Antallet er imidlertid lavere både på Romsås og på Grorud.

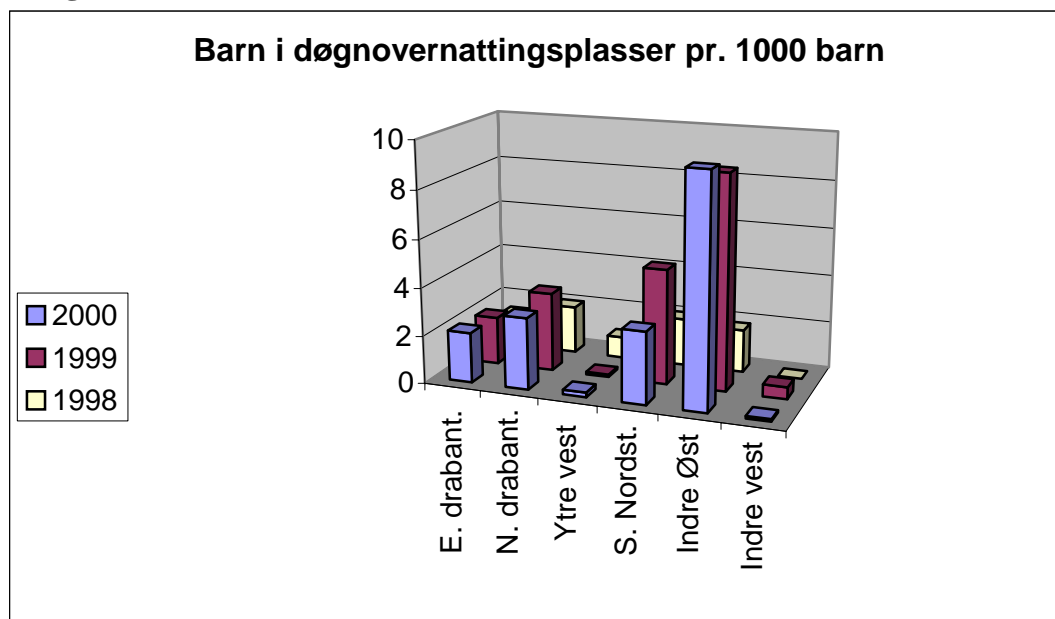
Lavest antall barn i midlertidig bosetting har bydelene på vest. Dette gjelder enten det er i ytre eller indre by.

Til sammen er det fire bydeler som i 2000 ikke hadde noen barn i midlertidig bosetting, og 5 bydeler som hadde ett barn.

Dersom vi korrigerer tallene som ligger til grunn for figur 3.6 over for samlet antall barn i de ulike bydelene, vil vi finne et uttrykk for hvor "vanlig" det er at barn bor i døgnovernattingsplasser i ulike deler av byen. Vi har valgt å regne dette i antall barn i døgnovernattingsplasser pr. 1000 barn i alderen 0 til 18 år i befolkningen. Korrigert for dette vil fremstillingen se slik ut:

⁶ E. drabant = eldre drabantbyer, N. drabant = nyere drabantbyer, S. Nordst. = Søndre Nordstrand. For en oversikt over hvilke bydeler som regnes til de ulike kategoriene, se Vedlegg nr ?

Figur 3.7 Barn i døgnovernattingsplasser pr. 1000 barn i befolkningen etter bydelskategori. *



* Nyankomne flyktninger er holdt utenfor.

Bydelskoder, jamfør fotnote 6.

Kilde: Oslo kommune.

Dersom vi sammenligner figur 3.5 med figur 3.6 ser vi at forskjellene mellom de ulike delene av byen kommer enda klarere frem i det siste diagrammet. Tallene for 2000 viser eksempelvis at mens det bodde bare 0,1 barn pr. 1000 barn på døgnovernattingsplasser i de indre vestlige bydelene, bodde det 9,5 barn pr. 1000 barn på døgnovernattingsplasser i de indre østlige bydelene. Det vil si at det er omtrent 95 ganger så "vanlig" at barn bor på døgnovernattingsplasser i de indre østlige bydelen sammenlignet med de indre vestlige bydelene. Om vi fortsatt holder oss til tallene for 2000 ser vi at de nyere drabantbyene og Søndre Nordstrand har 3,0 barn i døgnovernattingsplasser pr. 1000 barn. De eldre drabantbyene ligger noe lavere med 2,1 barn i døgnovernattingsplasser pr. 1000 barn i befolkningen.

Figuren viser også en utvikling over tid som er svært interessant. De vestlige bydelen har lave tall for hele perioden. I 1997 hadde også indre øst forholdsvis få barn i døgnovernattingsplasser (1,8 pr 1000), faktisk noe lavere enn det vi finner på Søndre Nordstrand (2,0 pr 1000) og i de nye drabantbyene (2,0 pr 1000), men noe høyere enn i de eldre drabantbyene (1,4 pr 1000). Utviklingen fra 1998 til 1999 forløper svært ulikt i de forskjellige deler av byen. De indre østlige bydelen opplever en eksplosiv vekst i tallet på barn i døgnovernattingsplasser. Dette gjelder både i absolutte tall og relativt i forhold til befolkningen. Det ble nesten 5 ganger så "vanlig" at barn bodde på døgnovernattingsplasser i indre øst i 1999 sammenlignet med 1998. Også på Søndre Nordstrand er økningen sterk, fra 2,0 pr 1000 til 4,8 pr 1000. De vestlige bydelene har imidlertid ligget lavt i hele perioden. Fra 1998 til 1999 var det en reduksjon i de indre vestlige bydelene samtidig som veksten var eksplosiv i særlig de indre østlige bydelene. Spørreundersøkelsen vår tyder imidlertid også på at de få barnefamilieene som blir akutt bostedsløse i disse bydelene i stor grad blir henvist til frittstående leiligheter som fungerer som gjennomgangsboliger.

4. Barnefamilier i midlertidig bosetting

4.1. Innledning

Før vi går over til å se på årsaker og prosesser til grunn for at barnefamilier blir bostedsløse og med det kommer i en situasjon med behov for midlertidig bosetting, vil vi i dette kapitlet spørre etter hva som kjennetegner disse barnefamiliene. Og er det noen fellestrekk ved deres bakgrunn som kan bidra til å belyse hvem som i neste omgang er mest utsatt for å komme i en slik situasjon.

I dette kapitlet vil vi først drøfte dette med bakgrunn i vår studie av utvalgte barnefamilier i midlertidig bosetting i Oslo, samt intervjuer med representanter for sosialtjenesten. Deretter vil vi illustrere dette nærmere med å gjengi i kortform historiene til 2 barnefamilier vi møtte på hospits i Oslo høsten 2001.

Avslutningsvis i kapitlet vil vi spørre hva disse kjennetegnene ved barnefamiliene kan fortelle oss om bakgrunnen til at barnefamilier kommer i slike boligsosiale kriser.

4.2 Karakteristiske trekk ved barnefamiliene i midlertidig bosetting

For å belyse hva som karakteriserer akutt bostedsløse barnefamilier ba vi sosialkontorene i et utvalg bydeler i Oslo anslå hvor høy andel av de som blir bosatt midlertidig i deres bydel som hadde ulike kjennetegn. I tillegg inngikk dette i vår casestudie av et utvalg familier i midlertidig bosetting i Oslo.

I gjennomsnitt har barnefamiliene i vårt utvalg tre barn hver. Dette dekker imidlertid over store forskjeller. Avhengig av blant annet etnisitet vil det være store variasjoner både med hensyn til antall barn og familiestruktur forøvrig. Særlig vil familiene fra Somalia være langt mer barnerike enn norske. Somaliske familier med 4 eller 5 barn er ikke uvanlig.

Blant barna i vår casestudie er om lag en av tre i skolepliktig alder. Andelen småbarnsforeldre er således betydelig.

Bakgrunnen til barnefamiliene variere avhengig av hvilken del av byen de er bosatt. Dette kommer frem i vår studie av barnefamilier i Oslos bydeler. I de indre vestlige bydelene er en stor andel av de midlertidig bosatte barnefamiliene norske. I de øvrige delene av byen utgjør norske en mindre del. For byen under ett utgjør imidlertid andelen etnisk norske en svært liten andel av familiene i midlertidige boliger.

Det mest iøynefallende er det store innslaget av etniske minoriteter og annen gangs bosatte flyktninger blant barnefamilier i midlertidig bosetting. Seks av de ni bydelene som besvarte spørreskjemaet anslår at over halvparten av barnefamiliene i midlertidig bosetting er etniske minoriteter. Tre bydeler hevder at nær sagt de aller fleste familiene har etnisk minoritetsbakgrunn.

I vår studie av et utvalg barnefamilier i midlertidig bosetting er om lag 50 prosent av utenlandsk opprinnelse, men ikke flyktninger. Om lag 40 prosent er annen gangs bosatte flyktninger, det vil si flyktninger som ble førstegangsbosatt i en annen kommune i Norge enn

Oslo. Totalt vil vi anslå at familier med bakgrunn som innvandrere og flyktninger utgjør minst 90 % av de barnefamiliene som bosettes midlertidig på hospits.

I utvalgsundersøkelsen vår har om lag 60 prosent av familiene bodd i Norge i 3 år eller lengre, og rundt 10 prosent har bodd i landet kortere enn ett år. Her varierer imidlertid svarene sterkt med etnisk bakgrunn. Gjennomgående har familiene med somalisk bakgrunn bodd kortest i Norge. Bare en av tre av de somaliske familiene hadde bodd lengre enn 3 år i Norge. I praksis betyr dette at en del av de nyankomne flyktningene blir bostedsløse etter relativt kort tid i landet.

På spørsmål om etnisitet svarer videre bortimot samtlige bydeler som er med i denne studien at hovedgruppen av de etniske minoritetene er fra Somalia. Særlig en bydel som Søndre Nordstrand oppgir å ha mange somaliere. Irak og Kurdistan blir også nevnt, men i langt mindre grad. Generelt vil dette være etniske grupper som har relativt kort botid i Norge, selv om flere har bodd her i bortimot ti år. Når det gjelder somaliene er dette imidlertid en gruppe som i mindre grad er etablert på boligmarkedet enn mange andre innvandrergupper. Dette kommer frem i en studie som sammenlikner etniske minoriteters strategier på boligmarkedet⁷. Her blir somaliernes strategier på boligmarkedet sammenliknet med pakistaneres og tamilere, og studien viser at mens sosialt nettverk og kontakter er svært viktig når pakistanere og tamilere skal finne seg bolig, har somaliene langt færre ressurser å spille på her. Somaliene blir i langt større grad enn pakistanerne og tamilene, avhengig av kommunal hjelp og støtte, som i hovedsak finner gode boliger uten hjelp fra kommunen. Mange somaliere har også en svakere tilknytning til arbeidsmarkedet, noe som innebærer at mange har et mindre inntektsgrunnlag å bygge en bosetting på.

Det er imidlertid ikke alltid lett å finne bolig til somaliske familier. Dette har flere årsaker. For det første er familiene ofte langt mer barnerike enn en vanlig norsk familiebolig er beregnet for. For kommunen å fremskaffe egnet bolig kan derfor være kostnadskrevende. For det andre er det en erfaring flere bydeler i vår studie har gjort, at somaliere vanskeligere får innpass på det private leiemarkedet. Uten å spekulere i det her, kan det antydes at dette i mange tilfeller vil være et holdningsspørsmål hvor somaliene blir uskyldige offer. Vårt intervju materiale tyder på dette.

Barnefamiliene i vår studie har gjennomgående en svak tilknytning til arbeidslivet. Dette kommer blant annet til uttrykk ved at svært få av de som er med i vår studie av barnefamilier i midlertidig bosetting har egen arbeidsinntekt som viktigste inntektskilde. For om lag to av tre familier er trygd og stønad viktigste inntektskilde. Om lag 90 prosent av familiene har mottatt eller mottar sosialhjelp.

I vår studie har bare om lag 15 prosent utdanning utover grunnskolenivå og ikke mer enn 5 prosent har høyere utdanning. Dette i seg selv svekker mulighetene for å komme inn på arbeidsmarkedet.

En ikke ubetydelig andel av barnefamiliene i midlertidig bosetting består imidlertid av en enslig forsørger med ett eller flere barn. I vår studie av enkeltsaker er andelen enslige forsørgere helt oppe i 80 %. Det er imidlertid store variasjoner både mellom ulike etniske grupper og mellom bydelene. Således er andelen enslige forsørgere veldig høy blant

⁷ Søholt, Susanne 2001; Etniske minoriteter og strategier på boligmarkedet. En undersøkelse blant innbyggere med pakistansk, tamilsk og somalisk opprinnelse. Norges Byggforskningsinstitutt, prosjektrapport 297.

somalierne i vårt utvalg. Som oftest består familiene av en enslig mor med flere barn. Familiefaren oppholder seg i disse tilfellene ofte utenbys eller utenlands.

I vårt materiale er det dessuten en tydelig tendens til at det er lite sosiale problemer blant barnefamiliene i midlertidig boliger. Hovedproblemet er at barnefamiliene ikke har et sted å bo. Gjennomgående henger den vanskelige bosituasjonen sammen med inntektssituasjonen. Generelt er dette familier med lav inntekt i forhold til familiestørrelsen.

Rusvansker er ikke utbredt blant barnefamiliene i midlertidig bosetting. I vår studie av enkeltfamilier hadde ingen av familiene rusvansker. Dette er også det klare inntrykket hos de av bydelenes helse og sosialsjefer vi har intervjuet.

Omfanget av ulike sosiale vansker som lite sosialt nettverk, manglende boevne og psykososiale vansker varierer imidlertid også en del mellom bydelene. I vår casestudie av enkeltfamilier i midlertidig bosetting vil om lag 40 prosent av familiene ikke har store sosiale vansker utover boligmangelen. En like høy andel har imidlertid et svært svakt sosialt nettverk, slik sosialkontorene oppfatter det. I en av fem familier er det dessuten ulike psykososiale vansker. En stor del av disse får ulike former for oppfølging.

4.3. Barnefamilier i boligkrise- to historier

I dette avsnittet vil vi beskrive hvordan et utvalg barnefamilier som bor på hospitsene selv opplever sin situasjon. Beskrivelsene bygger på intervju vi har gjennomført med beboere og tidligere beboere. Vi har valgt å gjengi dette som ”historier” der beboernes synspunkter og opplevelser kan komme til uttrykk. Vi tar ikke stilling til hvor typiske familiene er for barnefamiliene i midlertidig bosetting. Formålet er mer å illustrerer to utvalgte barnefamiliers livssituasjon.

4.3.1. Familie A

Familien kommer opprinnelig fra Somalia. Paret har 3 barn på 6, 7 og 8 år. De kom som flyktninger til Danmark i 1988, flyttet til Norge i 1992 og har bodd i Oslo siden det.

Da de kom til Norge i 1992 fikk de plass på Deichmansgate bosenter der de bodde et års tid. Siden de ikke kom direkte til Norge som flyktninger hadde de ikke rett på kommunal leilighet. Med hjelp fra sosialsenteret fikk de imidlertid leiekontrakt på en leilighet. Dette ble kortvarig fordi huseieren bestemte seg for å selge leiligheten etter at de hadde bodd der i 7 måneder. Igjen med hjelp fra sosialsenteret greide de å finne en ny leilighet på Linderud der de ble boende i 8 måneder. Gjennom en venn fikk de deretter leie en liten leilighet på Klemetsrud der de bodde frem til 1994. Leiligheten var imidlertid svært liten, og da kona fikk barn så de seg nødt til å finne en større leilighet. Gjennom en venn fikk de leid et hus sammen med flere andre familier. Huset var beregnet på 2 familier mens de var 4. Hovedproblemet der var imidlertid ikke at det var liten plass, men fordi de var langt flere enn det huset var beregnet på, ble det problemer med strømforsyningen. Etter at familien flyttet derfra har de bodd ulike steder i kortere og lengre tid. I sommer mistet de igjen boligen, og bodde da først en periode hos venner. Siden de ikke greide å skaffe seg ny bolig oppsøkte de sosialsenteret og fikk da plass på Deichmansgate bosenter.

Slik det går frem har familiens boligsituasjon vært turbulent en årrekke. Til sammen har familien bodd rundt 10 forskjellige steder i løpet av de 9 årene de har bodd i Norge. Det private utleiemarkedet oppleves som svært vanskelig. Årsaken til dette er både de høye prisene alene, men også problemet med å finne en passende leilighet de får leie. Det private utleiemarkedet oppleves som lukket og eiermarkedet en umulighet. Mannen har vært i fast arbeid de siste 5 årene, og kona har også vært i arbeid i perioder. De har i stor grad funnet bolig gjennom venner, norske utleiere har de på det nærmeste gitt opp. Årsaken til at de private utleiemarkedet oppleves som vanskelig er dels at de blir avvist, dels at det er vanskelig å skaffe egenkapital til depositum. Familiefaren forteller:

”Utleiere er ofte mistroiske overfor utlendinger. Det har mange ganger hendt at jeg har ringt på annonser på leiligheter som er til leie, men fått avslag med den begrunnelse at leiligheten alt er utleid eller at utleier har ombestemt seg og ikke vil leie ut. Likevel har jeg sett annonse for samme leilighet i dagene eller uken etter, samme leilighet og samme telefonnummer. Også på visninger har jeg fått inntrykk av at norske utleiere helst ikke vil leie ut til utlendinger. Norske utleiere har jeg derfor nesten gitt opp, vi er helt avhengig av utlendinger eller venner som leier ut. Et annet problem som kommer i tillegg er at særlig norske utleiere er skeptiske hvis vi ikke kan betale depositum og må ha garanti for depositumet fra sosialkontoret. Alt som har med sosialkontoret å gjøre er vanskelig. Utleiere godtar ikke garantier, det er lettere for de som har kontanter.”

Familien har også søkt om kommunal leilighet 4 ganger, men har fått avslag hver gang. Slitet med å finne en varig bolig tar på både for foreldrene og barna. De sier at barna blir forvirret av å stadig å måtte flytte, forholde seg til nye barnehager, skoler og steder. Dette tar også på for foreldrene. De er slitsomt å stadig være på boligjakt, og de er svært skuffet over å være tilbake til ”utgangspunktet”, til Deichmansgate der de startet i 1992. Etter 9 år i Norge har de ikke kommet noen vei med å skaffe seg en varig bolig. Boligsøkingen tar slik på at faren nå har engasjert et meglerfirma for å forsøke å finne en leilighet de kan leie. På spørsmålet om venner og bekjente har samme type problemer, svarer de at dette varierer. Noen er heldige og får leid leiligheter med langvarige kontrakter. Andre har lignende opplevelser som de selv.

4.3.2. Familie B

Familien kommer opprinnelig fra Somalia og består av mor og tre døtre på 10, 12 og 16 år. Den eldste av døtrene har bodd i Norge i 6 år hos en nær slektning. Resten av familien kom på familiegjenforening og har nå bodd 7 måneder på Deichmansgate bosenter, deres første bosted i Norge.

For moren starter en vanlig hverdag med at hun går til skolen et stykke unna der hun får norskundervisning. Dette starter kl 9:00 og er ferdig kl 15:00. Bortsett fra dette deltar hun ikke i noen faste aktiviteter utenfor senteret. Det meste av tiden blir derfor tilbrakt inne på senteret.

Kvinnens høyeste ønske er en egen bolig i Norge hvor hun kan ta kontroll over egen livssituasjon. Men kunnskapen om Norge generelt og boligmarkedet og boligsituasjonen spesielt er svært mangelfull. Kvinnen lever i det store og hele svært isolert i forhold til verden utenfor bosenteret, og føler maktesløshet i forhold til å endre sin livssituasjon ved egen hjelp. Alle forventningene er rettet mot at sosialkontoret finner en egnet bolig. På grunn av

språkproblemer og manglende kunnskaper om boligmarkedet deltar kvinnen ikke i denne søkeprosessen selv.

Vårt inntrykk er at hun opplever tilværelsen på senteret som ensformig og begrensende. Hun har lite å ta seg til utenom skolen. Vi forstår det også slik at hun er sliten av å ikke kunne påvirke sin egen situasjon selv. Hun vet ikke hvor lenge familien må bo på senteret, men er ute av å stand til å gjøre noe med sin egen situasjon. Hun virker frustrert av å bli passivisert. Vi tolker det også slik at botreningsopplegget og senterets mange regler bidrar til dette.

Deichmansgate bosenter har et botreningsopplegg som alle som bor der må delta i. Dette omfatter blant annet vask av fellesareal, bruk av vaskeriet og ulike husregler. På spørsmålet om hvordan hun opplever botreningsopplegget svarer hun at hun har hatt ansvar for husholdningen mange år før hun kun til Norge. Det synes snarere som om botreningsopplegget gir henne en følelse av å ikke bli tatt på alvor, av å bli undervurdert. Hun legger også til at hun opplever det som en slags umyndiggjøring. Det hun ønsker seg er en egen plass der hun selv avgjør og ordner det slik hun vil. Dette ville fullendt livet hennes sier hun.

4.4. Fellestrekk blant barnefamilier i midlertidig bosetting og bakgrunnen for bostedsløsheten

Før vi i neste kapittel ser nærmere på hva kjennetegnene ved barnefamiliene i midlertidig bosetting kan fortelle oss om årsakene til at barnefamilier kommer i slike kriser, skal vi her kort oppsummere noen hovedfellestrekk blant disse familiene.

For det første så viser det seg altså at det i dag er en solid overvekt av etniske minoriteter i midlertidig bosetting. Dette har først og fremst sammenheng med den midlertidige bosettingen i Deichmansgate bosenter som bosetter innvandrere og nyankomne flyktninger. Denne gruppen befinner seg på mange måter i en spesiell situasjon.

Som vi har vært inne på blir nyankomne flyktninger vist direkte til bosenteret. De blir endog i mange tilfeller møtt av folk fra bosenteret på flyplassen når de ankommer landet. I de tilfellene dette er personer uten kjennskap verken til Norge eller språket, noe som i de aller fleste tilfellene er situasjonen.

Den største etniske gruppen på Deichmansgate bosenter er somaliere. I mange tilfeller har denne gruppen også et familiemønster ikke spesielt tilpasset det norske boligmarkedet, med mange barn ofte forsørget av en enslig mor. Men mens somalierne som regel er enslige forsørgere er det langt flere par blant andre etniske grupper i midlertidig bosetting, som for eksempel blant pakistanerne.

Barnefamiliene har i mindre grad sosiale vansker utover de som det som følger av selve bosituasjonen. For innvandrerne og kanskje i særlig grad flyktingenes del, vil de sosiale vanskene i stor grad være knyttet til isolasjon og manglende integrering i samfunnet utenfor bosenteret.

Rus er lite forekommende. Heller ikke ser økonomi ut til å være enerådende som bakgrunn for at barnefamilier må ha tilhold i midlertidige boløsninger. Selv om de fleste har svak

tilknytning til arbeidslivet, vil de som ikke har arbeidsinntekt ha enten trygd eller sosialhjelp til å dekke både båtgifter og annet livsopphold.

Spørsmålet er da; hvordan kan vi ut fra dette belyse og en dog forklare hvorfor barnefamilier ender i midlertidig boløsninger? Dette er tema for neste kapittel.

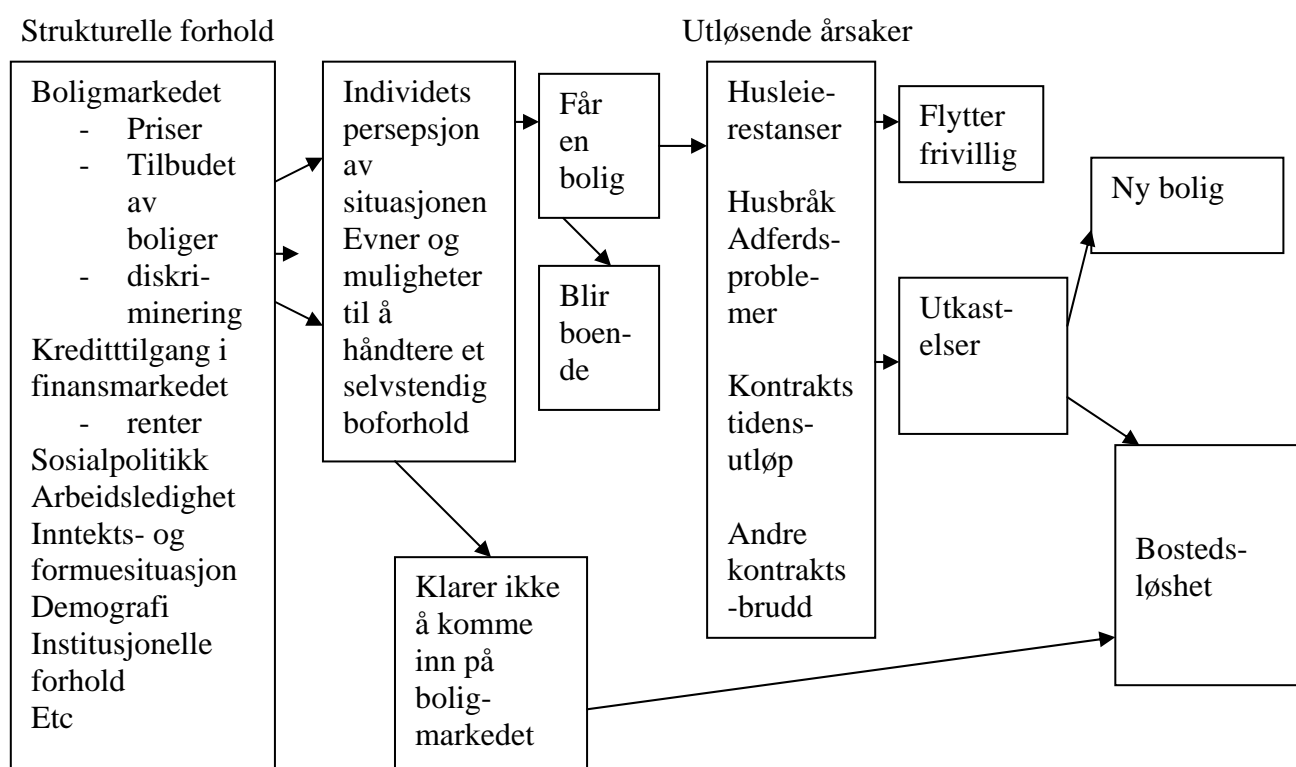
5. Årsaker

Hva kan så kjennetegnene ved disse familiene fortelle oss om bakgrunnen til at barnefamilier kommer i slike boligsosiale kriser og må bosettes midlertidig? I det foregående viser det seg at det særlig er to hovedårsaker. For det første viser det seg å være et helt sett av mer strukturelle årsaker til barnefamiliers krise. Dette være seg kjennetegn ved boligmarkedet eller annet. Men for det andre handler dette også om individuelle forhold knyttet til den enkeltes evner og mestring av situasjonen. Dette skal vi illustrere nærmere i dette kapitlet.

5.1 Strukturelle forhold og individuelle karakteristika som årsak til bostedsløshet blant barnefamilier

Denne studien har så langt vist at barnefamiliers mestring av sin egen bosituasjon og sannsynligheten for å falle utenfor langt på vei kan ses som et samspill av flere forhold. Dette er forsøkt illustrert i figur 5.1 som illustrerer hvordan strukturelle forhold og individuelle kjennetegn samvarierer og i gitte tilfeller kan utløse utkastelser og bostedsløshet.⁸ Figuren er imidlertid ikke ment å være uttømmende i sin forklaring av årsaker til grunn for bostedsløshet. den er heller ment å illustrere noen prosesser til grunn for slike kriser.

Figur 5.1 Analysemodell for å forstå bakgrunnen for boligsosiale kriser som utkastelser og bostedsløshet.



⁸ Figuren bygger i noen grad på Holm, Arne (2001) "Utkastelser som politisk utfordring. Hvilke mekanismer ligger til grunn for utkastelser og hvordan skal vi forholde oss til utkastelser som politisk utfordring." Paper til Nordisk seminarium om bostads- og urbanitetsforskning i Gävle 26. til 28. september 2001. Norges Byggeforskningsinstitutt.

Som figuren illustrerer vil den enkeltes evne og muligheter på boligmarkedet avhenge av et helt sett av mer strukturelle forhold som situasjonen på boligmarkedet med priser og tilbudet av boliger. Både tilbudet av boliger, deres priser samt mulighetene for å få kreditt i kredittmarkedet legger klare føringer på den enkeltes evne til å komme seg inn på boligmarkedet. Slik vi så vidt har vært inne på her, kommer i tillegg hvordan eiendomsmarkedet fungerer i forhold til enkeltgrupper. Diskriminering i utleiemarkedet vil her representere en viktig terskel for å komme inn på markedet for grupper som diskrimineres. Denne studien indikerer at blant annet somaliske barnefamilier her møter utfordringer.

Betydningen av blant annet trekkene ved boligmarkedet og diskriminering avhenger i noen grad av i hvilken grad en ved det offentlige, ved sine virkemidler, klarer å motvirke negative konsekvenser. For eksempel kan det offentlige ved ulike sosialpolitiske, arbeidspolitiske, boligpolitiske eller utbyggingspolitiske tiltak arbeide for å motvirke folks vansker med å møte et høyt prisnivå på boligmarkedet. Her vil ikke bare de mer tradisjonelle og kjente virkemidlene knyttet til Husbanken etc være viktig, men også mer uformell informasjon og kunnskapsformidling av boligmarkedets virkemåte være viktig. Dette gjelder særlig for flyktninger og personer uten grunnleggende kunnskap om boligmarkedets virkemåte.

I forhold til barnefamilier med flyktningbakgrunn i midlertidig bosetting er de institusjonelle rammene rundt selve bosettingen viktig. Som en av våre informanter i sosialtjenesten sa det, så er rammene rundt den første bosettingen til flyktninger i Norge svært institusjonalisert. Flytningene møtes som vi har nevnt på flyplassen av ansatte fra bosenteret og bringes til bosenteret. Der får de språklig oppfølging, samt følger et slags botreningsarrangement. Med unntak av språkoppfølgingen som foregår utenfor senteret er kontakten liten med omverdenen.

Bosenteret har imidlertid ikke ansvar for bosettingen videre. Det samme gjelder økonomisk og praktisk oppfølging. Det ligger på sosialkontorene. Sosialkontorenes oppfølging av nyankomne flytninger som bosettes på Deichmansgate bosenter tar som regel noe tid. Samtidig avventer barnefamiliene selv sosialkontorenes initiativ i saken. Det bygges opp store forventninger til at sosialkontoret eller andre utenfor dem selv skal bringe dem videre i boligkarrieren. Samtidig er deres egne kunnskaper om boligmarkedet i Norge svært marginale. Dette gir i sum et svært passiviserende system rundt bosettingen av flyktningene. Ved at ansvaret løftes bort fra den enkelte som initiativtaker er systemet både i høy grad institusjonalisert, samtidig som den enkelte ikke tillegges ansvar av betydning for sin egen boligsituasjon. Dette innebærer en fremmedgjøring overfor egen situasjon samtidig som barnefamiliene lett pasifiseres i forhold til selv å ta initiativ i forhold til å endre boligsituasjonen. Slik kan mange av barnefamiliene med flyktningbakgrunn være i den paradoksale situasjon at de både fremmedgjøres og pasifiseres i forhold til det samfunnet de skal integreres i, i stedet for å "botrenes" som er det egentlige formålet med oppholdet på Deichmansgate bosenter.

Generelt er strukturelle forhold ment å danne utgangspunktet for enkeltindividers muligheter til å fungere i et selvstendig boforhold, og deres økonomiske evne til å betale husleien m.v. I tillegg kommer altså individuelle forhold inn som en, i mange tilfeller, avgjørende forklaringsfaktor. Således kan de strukturelle forholdene fortelle oss noe om innenfor hvilke rammer den enkelte opererer. Disse forholdene kan imidlertid ikke fortelle oss noe om hvordan den enkelte faktisk handler eller forholder seg til sin boligsituasjon innenfor disse

rammene. Da snakker vi om både om den enkeltes faktiske muligheter til å håndtere disse rammebetingelsene men også evner og opplevelser av sine egne muligheter.

I forhold til de mange barnefamiliene som er bosatt blant annet på Deichmansgate bosenter er det rimelig å anta at det både er snakk om manglende økonomiske evner til å bosette seg i selvstendige boformer og ikke minst vansker i forhold til å håndtere og orientere seg i boligmarkedet. De fleste av de barnefamiliene som er bosatt midlertidig enten på Deichmansgate bosenter eller andre hospits, har en relativt svak tilknytning til arbeidslivet.

Men selv om initiativ og kunnskap om det norske boligmarkedet skulle være til stede, møter barnefamiliene i midlertidig bosetting på vansker i å nå frem på boligmarkedet. Flere oppgir å bli møtt med skepsis som innvandrere. Etnisk norske leier i mange tilfeller ikke ut sine boliger til familier med innvandrerbakgrunn. Blant sosialkontoransatte vi var i kontakt med, var det en utbredt oppfatning at dette var et av hovedhindrene for å skaffe bolig til mange av de barnefamiliene som oppholdt seg midlertidig på hospits eller bosenter.

Når utleiere møter en boligsøker av utenlandsk opprinnelse, gis det ulike forklaringer som at ”Boligen allerede er utleid”, etc som avvisning av boligsøkeren. Dette er ikke uvanlig. Her fanger vi imidlertid opp en viss variasjon mellom ulike etniske grupper. Således viser det seg at vanskene er størst for somaliske familier. Dette kan imidlertid også ha sammenheng med familiestørrelse.

I mange tilfeller vil nemlig også flyktningene ha en annen familiestruktur enn den de mer gjennomsnittlige boligene i Oslo er tilpasset, med gjennomgående flere barn. Dette gjelder særlig for somalierne. Dette er gjennomgående familier med relativt lav inntekt i forhold til familiestørrelsen. Behovet for relativt stor leilighet kombinert med at de vanskelig kan betjene en høy leie gjør at de stiller svakt på boligmarkedet og i mange tilfeller vil være avhengig av sosialhjelp for å skaffe en leilighet av akseptabel størrelse og standard.

I forhold til det mindretallet blant de bostedsløse barnefamiliene som bosettes på hospits som er etnisk norske, vil de individuelle karakteristika ved familiene kunne ha større betydning. Disse møter ikke i samme grad begrensninger knyttet til manglende kunnskaper om boligmarkedet, og pasifisering som følge av utstrakt institusjonalisering rundt bosettingen etc. Men også dette er relativt, og uten å ha informasjon om dette, kan en anta at det også blant mange etnisk norske er manglende kunnskaper om muligheter og begrensninger på boligmarkedet. Likeledes er også mange etnisk norske vanskeligstilte i stor grad knyttet opp til ulike institusjonelle løsningsmekanismer for å få hjelp videre i boligsituasjonen. Dette vil kunne redusere også initiativet blant denne gruppen til selv å ta ansvar for sin boligsituasjon.

Men med disse forbeholdene synes i mange tilfeller de etnisk norske barnefamilienes boligkrise å være knyttet til sosiale vansker eller familiebrudd. Rusvansker er imidlertid lite utbredt blant denne gruppen.

5.2. Nærmere om de utløsende årsakene til bostedsløshet blant barnefamilier.

Så langt har vi drøftet situasjonen på boligmarkedet og enkeltindividers opplevelse av dette på et noe mer generelt nivå. Vi har bare mer sporadisk vært innom de mer utløsende årsakene til at barnefamilier bosettes midlertidig. Spørsmålet er nå:

Hva utløser egentlig at barnefamilier blir eller er husløse i en gitt situasjon, og med det har et behov for midlertidig bosetting?

Den kanskje viktigste gruppen, nyankomne flyktninger, har vi så langt vært inne på. For deres del vil dette henge sammen med at det kommunen velger å bosette flyktningene på Deichmansgate bosenter som første bosetting. Dette er imidlertid ikke den eneste gruppen innvandrere på dette bosenteret.

En annen viktig gruppe er annen gangs bosatte barnefamilier. I vår studie utgjør bosettingen av annen gangs bosatte flyktninger om lag 30 prosent av familiene. Disse har da i de aller fleste tilfellene flyttet fra en annen kommune og ikke klart å skaffe seg ny varig bolig i Oslo. I mange av disse tilfellene vil Deichmansgate bosenter være et alternativ.

Også familiegjenforening kan være bakgrunnen for at bydelene bosetter flyktning- og innvandrersfamilier midlertidig. På Grünerløkka - Sofienberg anslår sosialkontoret at om lag en av fire barnefamilier i en slik bosituasjon har sammenheng med familiegjenforening. Situasjonen er da ofte at en slektning som er bosatt i Norge og som får familiegjenforening, har for liten bolig til at de nyankomne kan bosettes i vedkommendes bolig. For å motvirke uverdige boforhold, henviser kommunen i slike tilfeller blant annet til ulike midlertidige boløsninger.

En annen viktig utløsende årsak til at barnefamilier blir bostedsløse er utkastelse. Dette oppgis av flere bydeler å være en annen viktig årsak til at barnefamilier ender i midlertidig bosetting. Selve utkastelsen vil ha sammenheng med mange ulike forhold⁹, men i denne sammenhengen anslår halvparten av vårt utvalg av bydeler at utkastelser i en av fire tilfeller er bakgrunnen for at barnefamilier må bosettes midlertidig.

I vår utvalgsstudie av barnefamilier i midlertidig bosetting i Oslo var utkastelser i 15 til 20 prosent av tilfellene bakgrunnen for at familiene ble bosatt midlertidig. I tillegg kom at 30 prosent ikke hadde fått fornyet sin leiekontrakt. Dette vil i mange tilfelle også kunne resultere i en utkastelse. Flere av sosialkontorene oppgir at ikke fornyede kontrakter er en vanlig årsak til at barnefamilier bosettes midlertidig.

Manglende boevne er imidlertid ingen vanlig årsak til at barnefamilier bosettes midlertidig, skal vi tro vår studie blant bydelene i Oslo.

I noen tilfeller vil også høye boutgifter være utløsende for at familiene ikke klarer å beholde en bolig. I en tredjedel av bydelene i vår studie karakteriseres dette som en vanlig årsak til at barnefamilier har behov for midlertidig bosetting. Blant de barnefamiliene som er med i vår studie fra Oslos bydeler gjelder dette om lag 10 prosent. Her må vi imidlertid skille litt mellom ulike årsakssammenhenger. Bakgrunnen for at barnefamilier mister boligen synes sjelden å ha direkte sammenheng med økonomiske forhold. Som vi allerede har vært inne på, vil som regel sosialtjenesten være inne i bildet i disse tilfellene og i mange tilfeller forhindre at familien mister boligen. Økonomiske forhold synes imidlertid å være en svært viktig årsak til at familiene ikke makter å finne ny bolig på egen hånd. Det er et gjennomgående trekk ved familier i midlertidig bosetting at de har lav inntekt i forhold til familiestørrelsen. Dette er svært avgjørende for konkurransevnen på boligmarkedet. Vår undersøkelse viser at en stor

⁹ Holm, Arne 2001; Utkastelser. En studie av utkastelser i større norske byer. Norges Byggforskningsinstitutt, prosjektrapport 296.

del av de akutt bostedsløse barnefamiliene er avhengig av sosialhjelp. I vår casestudie av enkeltsaker var 80 % av utvalget mottakere av sosialhjelp. En stor del av disse vil være avhengig av støtte til husleia.

Av de mer spesifikt familierelaterte utløsende årsaker til at barnefamilier bosettes midlertidig er familiebrudd. Dette nevnes som en mer vanlig årsak blant flere bydeler i vår studie. I vår studie av barnefamilier i midlertidig bosetting i Oslos bydeler er brudd i familien et viktig årsaksforhold i om lag 30 prosent av tilfellene.

Det er ikke til å komme forbi at en hindring særlig store barnefamilier av utenlands opprinnelse til en viss grad møter på leiemarkedet, er motvilje hos utleier. Uten at vi kan dra for klare konklusjoner av vårt eget materiale, tyder også andre undersøkelser på dette. I en studie av etniske minoriteters strategier på boligmarkedet opererte 92 % av det somaliske utvalget på leiemarkedet¹⁰. Disse møter et helt sett av hindringer i jakten på bolig, der mange av hindringene var knyttet til utleiers preferanse. Av utvalget i undersøkelsen oppgav 35 % at det hadde opplevd at utleier ikke ville leie ut til utlendinger (Søholt 2001). Mange av de boligsøkende opplevde det som et stigma å være svart, muslim og innvandrer. Dette skapte skepsis hos utleier. I Søholts undersøkelse var denne hindringen ofte kombinert med andre hindringer som også vedgikk utleiers vurdering av de som leietakere. Et vilkår som omlag 25 % av utvalget i undersøkelsen hadde opplevd å bli møtt med, var at utleier krevde bevis for at de var i fast jobb i stedet for eksempelvis bevis for at de kunne betale husleien.

Når det gjelder den somaliske gruppen er dette også en gruppe som generelt har hatt problemer med å komme i fast arbeid¹¹. Dette henger sammen med flere forhold, hvor en av disse er at gruppen er kvinnedominert og ofte med store småbarnsfamilier. Dette gjør også deltagelse i arbeidslivet vanskelig. Mangel på godt betalte jobber gjør også at de ofte ikke kan inngå leiekontrakter med høy husleie hvis ikke kommunen vil betale husleie og godtar dette¹².

En av fire i vårt utvalg av enkeltfamilier i midlertidig bosetting har pakistansk bakgrunn. Sammenlignet med den somaliske gruppen vil dette være familier som gjennomgående har bodd vesentlig lengre i Norge¹³. I vårt utvalg av enkeltsaker, hadde 20 % av de somaliske familiene bodd i Norge over 3 år, mens hele den pakistanske gruppen hadde bodd lengre enn dette. Vår undersøkelse gir imidlertid ikke noen sikre holdepunkter for i hvilken grad denne gruppen av akutt bostedsløse opplever andre hindringer på boligmarkedet enn den somaliske gruppen. I vårt utvalg er de pakistanske familiene gjennomgående mindre barnerike, og halvparten av disse familiene er par. Familiene i den somaliske gruppen er langt mer barnerike, og bare 10 % av utvalget er par. I den grad vårt utvalg er representativt, må vi anta at disse forholdene vil ha stor betydning for hvilke hindringer familiene møter på boligmarkedet.

I utvalget vårt av enkeltsaker var 12 % norske familier. Både denne undersøkelsen og våre intervjuer med tilsatte i sosialtjenesten tyder på at en viktig utløsende årsak til akutt bostedsløshet blant denne gruppen er psykososiale vansker. Ofte vil det dreie seg om brudd i familien. Samtlige av de norske familiene i utvalget var avhengig av ulike former for trygd, stønad og sosialhjelp. På et vesentlig punkt skiller imidlertid den norske gruppen seg fra

¹⁰ Søholt 2001

¹¹ Rogstad, Jon 1998; Innvandrere og arbeid: en empirisk studie i fire bedrifter. Institutt for samfunnsforskning, rapport nr 8, Oslo

¹² Søholt 2001

¹³ Søholt 2001

utvalget forøvrig. Samtlige av de norske familiene skaffet seg bolig på egen hånd etter oppholdet på hospits. Dette gjaldt i meget liten grad resten av utvalget. Dette er også på linje med det inntrykket vi fikk gjennom intervjuer med tilsatte i sosialtjenesten. Årsaken til dette kan være flere, men vi må anta at kjennskapet til norske forhold og boligmarkedet spiller inn. Det virker imidlertid også sannsynlig at denne gruppen ikke i samme grad blir møtt med skepsis hos utleiere.

5.3. Oppsummerende om årsaker

Vi har i dette kapitlet skissert et mangfold av årsaker til grunn for at noen barnefamilier kommer i boligkriser som er så vidt alvorlige at de blir avhengig av kommunal midlertidig bosetting. Så langt har vi imidlertid sett at hovedgruppen av bostedsløse barnefamilier bosatt på hospits består av tidligere flyktninger og innvandrere. For denne gruppen må hovedvekten legges på strukturelle forhold som forklaring på bostedsløshet, men også individuelle karakteristika ved familiene må i noen grad trekkes inn. Slikt sett må flyktnings og innvandreres problemer med å etablere seg i en varig bolig forstås i lys av både den norske flyktningspolitikken, hvor bosettingen i egne bosentra bidrar både til å fremmedgjøre og pasifisere barnefamiliene i forhold til sin egen boligsituasjon. Også boligsituasjonen spesielt og den generelle norske bolig- og velferdspolitikken har stor betydning for flyktnings og innvandreres muligheter for å selv ta ansvar for sin boligsituasjon og slik unngå vedvarende midlertidig bosetting (jamfør Søholt 2001).

Et annet viktig strukturelt forhold vil være prisnivået og mangelen på rimelige boliger. I samspill med individuelle karakteristika som store familier og mange enslige foreldre, vil dette gi en svak posisjon på boligmarkedet. Også forhold som eksempelvis manglende kjennskap til boligmarkedet og vaskeligheter med å tilpasse seg norske boforhold må i noen grad forstås som strukturelle forhold heller enn som individuelle karakteristika ved familiene. Dette gjelder i særlig grad i forhold til de nyankomne flyktingene, hvor den høye graden av institusjonalisering rundt mottakelse og oppfølging av disse i liten grad bidrar til selvhjulpenhet og selvstendighet. I stede for et mottaksregime basert på integrering og initiativ, baserer kommunen seg i høy grad mer på oppbevaring. Slik bidrar institusjonaliseringen rundt mottakelsen og bosettingen av nyankomne flyktinger mer til pasifisering og avmaktfølelse enn til integrering.

6. Tiltak fra kommunens side for å bedre situasjonen blant akutt bostedsløse barnefamilier

I dette kapitlet vil vi se nærmere på hvilke tiltak kommunen har gjennomført for å redusere bruken av midlertidige botilbud og hvilken effekt tiltakene har hatt. Særlig vil vi rette fokus mot hvilke tiltak Oslo kommune har satt i verk for å redusere det høye antallet barnefamilier på hospits. En nedgang som var særlig stor fra 1999 til 2000.

Spørsmålet er imidlertid også hvilke tiltak kommunen har satt i verk for å bedre situasjonen for akutt bostedsløse barnefamilier velferdsmessig? Før vi kommer inn på det mer spesifikke arbeidet som er gjort i Oslo i forhold til midlertidig bostedsløse barnefamilier, skal vi her kort skissere det generelle tiltakssystemet overfor vanskeligstilte på boligmarkedet.

6.1. Hovedtrekkene i hjelp- og mottaksapparatet for midlertidig bostedsløse barnefamilier

Så langt har vi i hovedsak konsentrert oss om å beskrive og karakterisere de boløsningene Oslo kommune henviser midlertidig bostedsløse barnefamilier til. Før vi går over til å se nærmere på hvilke tiltak kommunen har satt i verk for bedre deres situasjon, og ikke minst redusere det høye antallet barnefamilier i midlertidig bosetting, vil vi se på hovedtrekkene i hjelpe- og mottaksapparatet for midlertidig bostedsløse barnefamilier.

Hovedtrekkene i hjelpe- og mottaksapparatet kan illustreres som i figur 6.1. De ulike vanskeligstilte gruppene, her klassifisert som flyktninger, familiegjennforening, familiebrudd, annen gangs bosatte flyktninger med videre, blir møtt av et kommunalt mottaksapparat. Som vi har sett vil imidlertid årsakene til vanskene være meget sammensatte. Som vi drøftet i kapittel 5 var imidlertid noen av de viktigste utløsende årsakene knyttet til familiegjennforening, brudd i familien og annen gangs bosatte flyktninger som flytter til Oslo, og ikke minst de institusjonelle rammene i tilknytning til mottakelsen av nyankomne flyktninger. Det kommunale mottaksapparatet omfatter selve det institusjonelle apparatet de midlertidig bostedsløse barnefamiliene kommer i kontakt med i kommunen, og som har det direkte ansvaret for å skaffe disse en bolig. Isolert sett er det kun sosialsentrene som er tillagt ansvaret for å skaffe midlertidig husvære for den som ikke klarer det selv.¹⁴ Dette gjelder først og fremst i forhold til sosialkontorene, men også helsestasjonene og barnevernet kan være involvert i tilfelle med barnefamilier.

Kommunen har i disse tilfellene et sett av boligvirkemidler tilgjengelig, formidlet i hovedsak av sosialsentrene. Som kjent vil kommunene også formidle en rekke andre virkemidler rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet, vi sikter her blant annet til Husbankens etableringsordninger etc. I den grad disse retter seg mot kjøp av bolig er de mindre aktuelle i

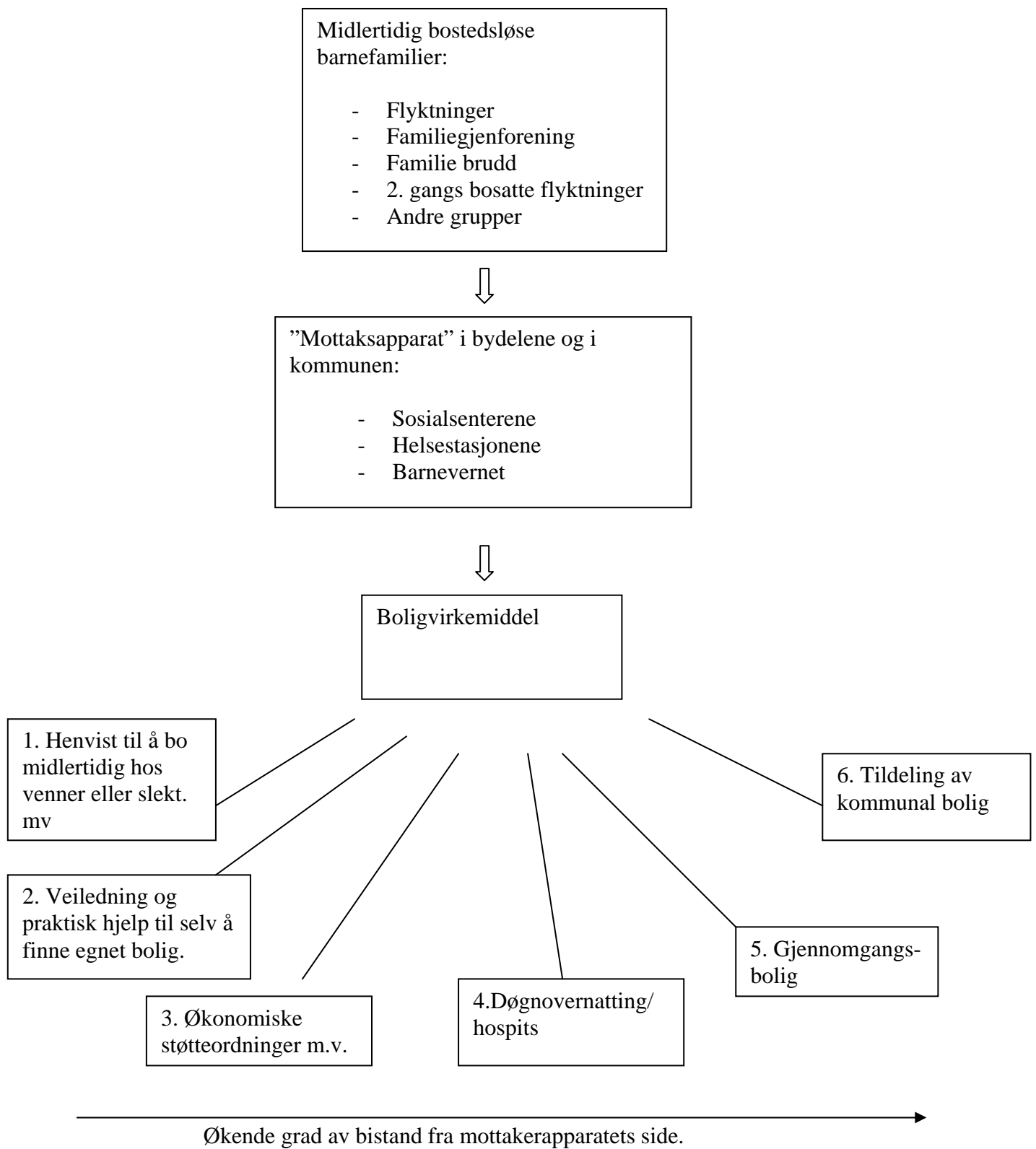
¹⁴ Etter lov om sosiale tjenester heter det i § 3-4 at kommunen har et generelt medvirkningsansvar for å skaffe boliger til personer som trenger særskilt bistand eller et tilrettelagt botilbud. Denne bestemmelsen innebærer at sosialtjenesten har et generelt ansvar for å gjøre andre kommunale myndigheter kjent med behovene, og bidra selv med veiledning, tilrettelegging og finansiering der dette ikke er mulig å dekke på annen måte. Denne bestemmelsen gir imidlertid ingen rett for den enkelte boligsøker til å kreve bolig fra kommunen.

I de situasjonene der det er et akutt boligbehov, følger det av lovens §4-5 at sosialtjenesten har en forpliktelse til å finne midlertidig husvære for den som ikke klarer det selv. Denne plikten er avgrenset til å skaffe midlertidig husvære i en nødsituasjon, det vil si i de situasjonene den eller de det gjelder befinner seg uten "tak over hodet".

denne situasjonen. Det samme gjelder bostøtteordningen, selv om denne ordningen i stor grad vil kunne bidra til å forebygge at barnefamilier av økonomiske årsaker mister sin bolig.

I mange av Oslos bydelene er det en egen avdeling som disponerer de viktigste boligvirkemidlene, eksempelvis tildeling av døgnovernattingsplass og gjennomgangsboliger. Tildeling av kommunale boliger foregår i dag (2001) sentralt i kommunen, men denne oppgaven vil trolig bli desentralisert ut til bydelene om kort tid. Bydelene vil også disponere andre boligvirkemidler som garantier for husleie, økonomiske støtteordninger, veiledning mv. Ved mange av de sosialsentrene vi har vært i kontakt med er man imidlertid svært bevisst på at klienten bør klare seg så lenge som mulig uten offentlig hjelp. Dette er for å unngå avhengighet og unødvendig klientifisering. Mange av de akutt bostedsløse blir derfor i første omgang henvist til å bo hos venner og familie i en periode hvis det er mulig.

Figur 6.1. Hovedtrekkene i hjelpe og mottaksapparatet for midlertidig bostedsløse barnefamilier.



Om vi leser figurens nederste del fra venstre mot høyre illustrerer figuren tiltak med tiltakende grad av engasjement og forpliktelser fra kommunens side. Tiltakene vil også til i en viss forstand representere ulike grad av stabilitet over lengre tid for de som bosettes.

1. Det minst forpliktende for kommunen er å henvise de midlertidig bostedsløse til å bosette seg hos venner eller slekt. Dette representerer ingen forpliktelser for kommunen, men forutsetter selvfølgelig at slike muligheter eksisterer. Det vil variere i betydelig grad, avhengig av sosialt nettverk og familierelasjoner generelt. Dette vil ikke være noe egentlig "boligvirkemiddel" fra kommunens side, men mer være en del av sosialsentrenes veilederrolle.
2. Sosialsentrenes veilederrolle omfatter også i mange tilfeller praktisk hjelp til å finne en egnet bolig. Det kan være alt fra å informere om hvordan en går frem for å finne en bolig til å ringe på utleieannonser og være med på visninger. Heller ikke en slik bistand innebærer noen forpliktelser av noe omfang fra sosialsentrenes side.
3. Mer forpliktende er det når sosialsentrene går inn med økonomisk bistand. Denne hjelpen kan enten være for at familien skal kunne bli boende i sin eksisterende bolig, om en slik muligheter eksisterer, eller økonomisk hjelp til å finne en ny. Slik hjelp kan være alt fra engangsbeløp, garantier til forpliktelser og hjelp over lengre tid knyttet til husleie etc.
4. I de tilfellene det foreligger en akutt situasjon som ikke lar seg løse ved noen av de tre foregående tiltakene må kommunen ty til plass i døgnovernatting eller hospits. Dette vil være et langt mer kostbart alternativ enn noen av de foregående, og alle andre muligheter vil som oftest være vurdert før en tyr til en slik løsning.
5. Avhengig av kapasitet har også kommunen en mulighet til å tilby gjennomgangsboliger. Dette vil vi drøfte nærmere i dette og neste kapittel. Dette vil være boliger der de bostedsløse får en kontrakt på en bolig, og vil være sikret bolig, vanligvis for ett år ad gangen.
6. Barnefamilier er også meget aktuelle for kommunale boliger, i den grad slike skulle være tilgjengelig. Her vil kontrakten gjelde for tre år ad gangen. Vi kommer tilbake til dette nedenfor.

De tre siste typene tiltak, døgnovernatting, gjennomgangsboliger og kommunale utleieboliger, vil kunne ha nær sammenheng med hverandre. Eksempelvis vil en del av de som bor i gjennomgangsboliger senere kunne få tildelt kommunal utleiebolig og døgnovernatting kan være en nødvendig kriseløsning hvis sosialtjenesten ikke makter å fremskaffe en egnet gjennomgangsbolig med en gang. Det dreier seg med andre ord om et kontinuum av virkemiddel tilpasset bostedsløse barnefamilier i ulike situasjoner. Også økonomiske støtteordninger, oppfølging mv vil i praksis ofte bli brukt i samspill med boligvirkemidlene.

Kommunens politikk overfor akutt bostedsløse omfatter en "nøye vurdering av nivået og innretningen på tiltak" som det heter i sosialt boligprogram 2¹⁵. Dette rører ikke bare ved hvilke tiltak som blir satt i verk, men også ved sosialtjenestens praksis på detaljnivå overfor sine klienter. Hovedprinsippet er at det tilbudet sosialtjenesten yter skal vurderes og tilpasses familiens situasjon og samlede ressurser.

¹⁵ Oslo kommune 1998

En viktig retningslinje er at klientene bør klare å finne bolig ved egen hjelp så vidt det er mulig. Dette er dels for å oppnå en mest mulig effektiv ressursbruk, dels fordi erfaring tilsier at jo lengre en familie mottar bohjelp, jo større sjanse er det for at de blir langvarig avhengig av hjelp. Når en familie oppsøker sosialtjenesten i mangel av bolig består noe av sosialtjenestens viktigste å spille på familiens egne ressurser. Sosialtjenesten vil derfor i første omgang forsøke å finne løsninger i samarbeid med klienten heller enn å tilby en bolig umiddelbart. Midlertidig bolig blir ansett som "siste utvei" når andre løsninger er forsøkt. I de fleste tilfeller vil familien ha bodd hos venner eller familier en periode før dette blir aktuelt. Når denne typen løsninger er "brukt opp" og klienten samtidig aktivt har forsøkt å finne bolig selv må sosialtjenesten tilby en midlertidig bolig. Formålet med denne praksisen er å unngå overforbruk, utnytte ressursene effektivt og ikke minst bidra til at klienten etablerer ressurser som er nødvendig for å ivareta sine interesser på boligmarkedet. Klientens sosiale ressurser og nettverk blir blant annet ansett som viktig i denne sammenheng.

6.2. Bydelenes virkemiddelbruk i forhold til de bostedsløse barnefamiliene

Vi har tidligere dokumentert omfanget av barnefamilier i midlertidig bosettinger i Oslo. I tiden før 2000 var det en utstrakt bruk av ulike døgnovernattingsløsninger som hospits med videre. Fra 1999 til 2000 skjedde det imidlertid en endring i dette, med en klar reduksjon av antallet barnefamilier i midlertidige boløsninger. Samtidig har det skjedd en økning i antallet barnefamilier som blir tildelt gjennomgangsboliger. Det har med andre ord her skjedd en endring i fokus fra kortvarige til mer langvarige boløsninger.

Samtidig viser vårt materiale at barnefamilier bosatt i midlertidige botilbud og i gjennomgangsboliger i stor grad også er avhengig av økonomiske støtteordninger. Dette gjelder særlig i forhold til boutgiftene. På spørsmål om hvor utbredt sosialhjelp er ved mer permanent bosetting av barnefamilier som har fått midlertidig bohjelp svarer nær sagt samtlige bydeler som er med i denne studien at dette gjelder i meget stor grad.

I vår studie mottar om lag 80 prosent av barnefamiliene bosatt på hospits sosialhjelp til husleie etter å ha bodd i midlertidig bolig. Samtidig får også rundt 80 prosent lån eller garantier for depositum.

Omfanget av bostøtte varierer imidlertid noe. De fleste bydelene svarer allikevel at dette gjelder i stor grad. Vi har her ikke skilt mellom kommunal eller statlig bostøtte. I casestudiene av enkeltsaker er det omlag 80 prosent som mottar bostøtte.

Dette innebærer at sosialhjelp i stor grad ser ut til å være en inntektskilde for mange av de barnefamilier som bosettes mer permanent etter en tid i midlertidig bosetting. Bostøtte er av noe mindre omfang og ordninger som etableringslån og boligtilskudd er lite aktuelt.

6.3 Videreutviklede virkemidlene overfor akutt bostedsløse

Den reduserte bruken av hospits til å bosette barnefamilier fra 1999 kan ha sammenheng med mange forhold. For det første kan det ha sammenheng med redusert behov eller etterspørsel etter midlertidige døgnovernattingsplasser. Så langt tyder lite på at dette er tilfellet. Men det skal vi la ligge her og heller fokusere på spørsmålet om i hvilken grad Oslo kommune har videreutviklet sine virkemidler etter 1999.

Med bakgrunn i at 1997 var et år med stor økning i etterspørselen etter kommunal bistand til bolig til ulike grupper vanskeligstilte, fikk dette en sentral plass da Byrådet la frem til orientering Sosialt boligprogram I og Sosialt boligprogram II 1998. Bakgrunnen var blant annet at antallet akutt bostedsløse hadde økt kraftig, og blant annet medført at mange familier med barn fikk plass på hospits. Dette var en uønsket utvikling, og i sosialt boligprogram utarbeidet av Oslo kommune (Oslo kommune 1998a og 1998b) heter det at kommunen i særlig grad vil fokusere på følgende målsettinger:

- Å oppnå en mer effektiv ressursbruk, dvs bedre tilbudet uten at ressursbruken tiltar
- Å redusere tallet på barnefamilier på hospits
- Å bidra til større grad av selvhjulpenhet på boligmarkedet blant akutt bostedsløse barnefamilier
- Å utvikle et tilbud som er kvalitativt bedre enn hospits

I disse målenes tjeneste ville kommunen sette i verk en del tiltak. Hovedinnholdet i noen av de viktigste var:

- Suspending av de kommunale tildelingsreglene i krisesituasjoner.
- Etablering av gjennomgangsboliger for akutt bostedsløse
- Bomiljøprosjekter

(Kilde: Oslo kommune, sak nr 211/1998 i bystyret, Sosialt boligprogram).

I hvilken grad disse ulike tiltakene ble satt i verk og hvilke som hadde mest effekt for å redusere tallet på barnefamilier på hospits vil vi komme tilbake til fortløpende.

6.4. Kommunens evaluering av hospits som midlertidige botilbud

Kommunens gjennomgang og evaluering av tilbudet til akutt bostedsløse kommer til uttrykk blant annet i Sosialt boligprogram I og II (byrådsak 211/98 og 280/98) og i den såkalte Blinge – rapporten: ”Midlertidig husvære – om bruk av hospits og andre døgnovernatningssteder for klienter i sosialtjenesten”¹⁶.

Et av insitamentene som førte til at kommunen gjennomgikk botilbudet til vanskeligstilte i 1997 – 99 var de stadig tiltakende utgiftene til hospits. Som tabellen under viser var utgiftene til hospits sterkt økende både i kronebeløp og i prosent av sosialutgiftene i hele perioden fra 1993 til 1999:

¹⁶ Oslo kommune 1998; Midlertidig husvære – om bruk av hospits og andre døgnovernatningssteder for klienter i sosialtjenesten. Aud Blinge, Erling Folkvord, Inger Elisabeth Salvesen, Bente Walle Aulie, Hermund Urstad, Roar Ståle Olsen

Tabell 6.1. Kommunale utgifter til private hospits 1991 - 2000¹⁷

År	Utgifter i løpende kroner	% av totale sosialutgifter
1991	51 mil	5,2
1992	32 mil	3,7
1993	22 mil	2,3
1994	28 mil	2,8
1995	34 mil	3,4
1996	41 mil	4,3
1997	62 mil	6,5
1998	85 mil	9,3
1999	88 mil	9,7
2000	82 mil	9,0

Kilde: Oslo kommune.

I 1998 og 1999 ble det brukt forholdsvis store ressurser til å dekke utgifter til hospitsplasser til barnefamilier. Hospitser er en kostbar løsning. En hospitsplass koster rundt 10 000 kr pr. mnd. Samtidig er tilbudet svært dårlig tilpasset særlig barnefamiliers behov. Dette kommer vi tilbake til i neste kapittel. De store utgiftene til hospitsplassene og forholdene ved hospitsene er blitt kritisert fra flere hold. I sin gjennomgang av forholdene ved de private hospitsene beskriver Sosiale Institusjoners Fagforening det blant annet som ”offentlig betalt fornedrelse”¹⁸.

Et kanskje vel så viktig utgangspunkt for denne økte fokuseringen på hospitsene og bruken av hospits som tiltak i forhold til vanskeligstilte barnefamilier, er nettopp spørsmålet om egnethet. Særlig ble miljøet på enkelte av de private hospitsene oppfattet som uheldige for barn og deres familier. Rusmisbruk og resignasjon var ikke uvanlig og dette uheldige miljøet kunne oppfattes å bidra til å forsterke følelsen av håpløshet og usikkerhet som følger av det å miste boligen sin. Heller enn dette trenger barnefamilier som mangler bolig oppfølging som kan gi de evne og tro på at de kan mestre det å skaffe seg bolig og bo på egen hånd. Hospitsplass omfatter heller ikke noen oppfølging utover selve botilbudet. Mange bostedsløse har behov for hjelp og veiledning for å bli i stand til å ivareta sine interesser på boligmarkedet.

En annen årsak til kommunens gjennomgang av tilbudet til akutt bostedsløse var forholdene ved flere av de private hospitsene. Dette gjaldt ikke bare forholdene for beboerne, men også juridiske forhold knyttet til drift og eie. Media har jevnlig helt siden starten av 1980-tallet hatt oppslag om ”hospitsskandaler”. Dette gjaldt ikke minst i 1996 – 97 da dette ble fokusert i media ved flere anledninger. Våren 1998 gjennomførte ”Oppsøkende tjenester” en undersøkelse av tilstanden ved et utvalg private hospits i Oslo¹⁹. I rapporten kommer det frem alvorlige forhold ved flere av disse stedene både når det gjelder boligforholdene og driften.

Det var med andre ord en rekke forhold som bidro til at kommunen så nærmere på tilbudet til akutt bostedsløse barnefamilier; tiltagende utgifter til hospits, stadig færre utleieboliger på

¹⁷ Kilde: Oslostatistikken

¹⁸ Sosiale Institusjoners Fagforening 2001; Hospitshaier og husmenn. En studie i privatisert omsorg eller et forsøk på å beskrive det ugjennomtrengelige. Rapport fra hospitsgruppa i Sosiale Institusjoners Fagforening

¹⁹ Oslo kommune 1998; Midlertidig Husvære – om bruk av hospits og andre døgnovernatningssteder for klienter i sosialtjenesten. ”Blinge-rapporten”.

markedet, økende tilstrømming av bostedsløse barnefamilier til sosialtjenesten og sterk kritikk fra flere hold. Kommunaldirektøren for byrådsavdelingen for eldre og bydelene satte ned en arbeidsgruppe som blant annet skulle vurdere forholdene ved hospitsene og komme med forslag til strategier for midlertidige botilbud til boligløse. I arbeidsgruppens rapport, den såkalte Blinge-rapporten²⁰, blir det blant annet tatt til orde for å overflødiggjøre bruken av midlertidige botilbud og utvikle mer langvarige tilbud. Rapporten foreslår å utvikle en nedtrappingsplan i bruken av hospitser. En del av denne nedtrappingsplanen var å utvikle kvalitetskrav til de private (og kommunale) hospitsene og døgnovernatningsstedene som kommunen bruker. Bystyret behandlet og fattet vedtak om slike kvalitetskrav den 22.06 1999²¹. Der heter det blant annet at byrådets mål er å overflødiggjøre midlertidige botilbud til barnefamilier og utvikle mer langvarige tilbud. I den grad midlertidige botilbud må benyttes, skal dette være frittstående leiligheter eller for eksempel midlertidig bruk av trygdeboliger. Vedtak i saken forbyr sosialtjenesten i bydelene å plassere barnefamilier på hospits der belastede sosialklienter, som for eksempel rusmisbrukere, også blir henvist²².

Byrådet aksepterer ikke at barnefamilier skal bo på ordinære hospits/pensjonater sammen med personer med rusproblemer eller andre store sosiale problemer. Det er uheldig for barn i det hele tatt å bo i midlertidige botilbud, med mindre deres familie har behov for et kvalifisert botreningsopplegg for en periode.

Et av byrådets mål i Sosialt boligprogram I og II er å overflødiggjøre bruken av midlertidige boløsninger for denne gruppen. Inntil de mer langsiktige strategiene for boligfremskaffelse til denne gruppen har fått virkning, skal midlertidig botilbud være frittstående leiligheter eller midlertidig bruk av f. eks trygdeboliger, slik at barnefamilier skjermes fra hospitsbeboere med store sosiale problemer.

Vedtaket i saken slår fast at barnefamilier og rusmisbrukere ikke skal henvises til samme døgnovernatningssted²³ :

Sosialkontorene gis ikke anledning til å henvise barnefamilier og unge enslige bostedsløse til døgnovernatningssteder hvor også rusmisbrukere blir henvist.”

Før byrådet vedtok at hospitser skulle overflødiggjøres som midlertidig botilbud for barnefamilier var det gjort flere forsøk på å redusere tallet på barnefamilier på hospitser. Ved to anledninger suspenderte byrådet tildelingen av kommunale boliger ved å prioritere barnefamilier foran andre. Således besluttet en å stille 10 boliger til disposisjon for barnefamilier på hospits våren 1997 for familier med tilknytning til bydelen Søndre Nordstrand. Tallet på barnefamilier på hospits tiltok imidlertid senere samme år, og byrådet i Oslo ba da den kommunale boligbedriften stille ytterligere 60 boliger til disposisjon for om lag 60 familier med til sammen om lag 145 barn. Også senere har byrådet funnet det nødvendig å gripe inn og be Oslo kommunale boligbedrift stille boliger til disposisjon som akuttløsning for barnefamilier.

Erfaringene med suspensjon av tildelingskriteriene av kommunale boliger i 1997 og 1998 viste imidlertid at problemet med bostedsløse barnefamilier ikke lar seg løse med denne typen

²⁰ Op. sit.

²¹ Oslo kommune 1999; Avtale om kvalitetsavtale ved døgnovernatningssteder, byråds sak av 22.06 1999

²² Oslo kommune 1999; Avtale om kvalitetskrav ved døgnovernatningssteder, bystyresak 22.06 199, side 3

²³ Op. sit side 8

tiltak. Etter hver runde med suspensjon av tildelingskriteriene ble hospitsene raskt fylt opp igjen av nye barnefamilier. Årsaken til at tiltaket ikke førte til reduksjon av antall barnefamilier på hospits må forstås i lys av at mange bostedsløse barnefamilier ikke bor i akuttløsninger formidlet av kommunen. Selv om det ikke finnes noen tall på dette tyder alt på at de fleste akutt bostedsløse barnefamilier bor midlertidig hos venner og familie. De tiltakene kommunen iverksatte for å avhjelpe situasjonen med mange barnefamilier på hospits kan også ha blitt oppfattet som et signal om at hospitsplass kvalifiserte til kommunal bolig. Sosialtjenesten i flere av de bydelene vi har vært i kontakt med har et klart inntrykk av at dette var tilfelle. Byrådets egen konklusjon var da også at tiltakene måtte utformes nøyere og mer effektiv²⁴:

... det [er] nærmest umulig å fastslå på noen nær objektiv måte hva som er behovet. Erfaringer fra aksjonene for å få barnefamilier ut av hospits kan tyde på at problemet er nærmest uløselig. Det må derfor gjøres en nøye vurdering av nivået og innretningen på tiltak, og tiltakene må utformes slik at de ikke inviterer til overforbruk. Dessuten må det, som i alle offentlige støtteordninger, legges vekt på effektiv ressursbruk.

Byrådets målsetting har vært å utforme tiltak og virkemiddel overfor akutt bostedsløse som i større grad bidrar til å løse de problemene som fører ut i bostedsløshet, samtidig som ressursforbruket til dette ikke skulle øke. Dette tilsa at flere ulike virkemiddel måtte tas i bruk og vurderes nøye i hvert enkelt tilfelle.

6.5.1. Generelt politisk fokus på barnefamilier på hospits

Fremleggelsen av sosialt boligprogram og oppmerksomheten rundt dette innebar en økt politisk fokus på spørsmålet om vanskeligstilte på boligmarkedet og spesielt spørsmålet om barnefamilier på hospits. Dette resulterte i både økte politiske forventninger og oppmerksomhet noe som blant annet rettet seg mot sosialkontorenes virksomhet. Flere av våre informanter i sosialtjenesten i bydelene hevdet at det viktigste tiltaket for å redusere antallet barnefamilier på hospits ikke var noe enkelttiltak, men dette økte generelle politiske fokuset mot bruk av hospits som midlertidig botilbud.

Blant våre informanter innenfor sosialtjenesten er det bred enighet om at den økte generelle politiske fokuseringen på bruken av hospits i kommunen har bidratt til større bevissthet i det sosiale hjelpeapparatet både når det gjelder tilbudets kvalitet og ressursbruken. Dette har bidratt til en endret praksis i saksbehandlingen av akutt bostedsløse barnefamilier. Gradvis har det skjedd en endring i sosialsentrenes samarbeid med klientene. Flere informanter innenfor sosialtjenesten opplever at en i forhold til klienter i krise, mer bevisst spiller på klientenes ressurser og forsøker å finne gangbare løsninger basert på klientenes egne forutsetninger. Dette går ikke bare på måten vanskeligstilte blir møtt på, på sosialkontoret, men går på praksis i alle ledd i det kommunale hjelpeapparatet.

Saksbehandlerne forsøker blant annet i større grad enn tidligere å finne løsninger sammen med klientene, eksempelvis ved å henvise klientene til å bo hos venner og kjente hvis mulig. I hvilken grad det har funnet sted en endring i saksbehandlernes praksis vil trolig variere mellom de ulike sosialsentrene, men våre informanter bekrefter at dette nok er tilfeller ved enkelte sosialsentrer.

²⁴ Oslo kommune 1998 b; Sosialt boligprogram II, byrådssak 280/98

Årsakene til nedgangen i antallet barnefamilier i midlertidig bosetting er imidlertid meget sammensatt. I og med at nedgangen er så markert fra det ene året til det andre og endring av trend så tydelig, uten at det har funnet sted tilsvarende endringer i boligmarkedet, gjør at en både må spørre etter konkrete endringer i den kommunale politikken overfor denne gruppen samt endringer i rammebetingelsene på utleiemarkedet. Dette vil vi drøfte videre i det som følger.

6.5.2 Gjennomgangsboliger og bomiljøprosjekter

6.5.2.1. Om gjennomgangsboliger og bomiljøprosjekter

Blant de mer konkrete tiltakene det ble tatt til orde for i Sosialt boligprogram var etablering av gjennomgangsboliger for bostedsløse. Gjennomgangsboliger er frittstående leiligheter som kommunen enten leier av private eller eier selv. Boligene blir vanligvis leid ut på ettårige kontrakter til akutt bostedsløse barnefamilier. En informant ved sosialtjenesten i bydel Grünerløkka – Sofienberg omtaler i et intervju dette virkemidlet slik:

Det vi har gjort i dag som det ikke var så mye av tidligere, er å tilby gjennomgangsboliger. Dette er leiligheter som tilbys med leiekontrakter på et år. Det er et virkemiddel som er godt tilpasset barnefamiliers behov fordi det fører til en noe mer stabil bosituasjon. Før manglet på en måte dette leddet i den kjeden av virkemiddel vi brukte. Vi må ha virkemiddel til alle grupper. Gjennomgangsboliger fantes tidligere også, men det blir brukt i et helt annet omfang i dag. Det er på en måte et litt mer langvarig tilbud som gir familiene tid til å finne løsninger selv. Målet er at de skal greie seg selv. Mens vi før brukte ressursene på å finne og betale helt kortvarige tilbud, bruker vi i dag i større grad gjennomgangsboliger. Og da blir på en måte boligen et middel til å oppnå noe annet også. ”

Spesielt for barnefamilier er stabiliteten rundt bosituasjonen viktig, fordi en mer stabil bosituasjon gjør det lettere å utvikle de ferdighetene som er nødvendig for å ivareta sine interesser på boligmarkedet. Gjennomgangsboliger representerer et mer stabilt botilbud som gjør det lettere å utvikle de ferdigheter som skal til for å komme i fast arbeid og å skaffe seg bolig ved egen hjelp. Den oppfølging som sosialtjenesten gir til beboerne er også ment å bidra til dette. Å bidra til at familiene blir selvhjulpne på boligmarkedet vil trolig også ha andre ringvirkninger. En mer stabil boligsituasjon kan for eksempel gjøre det lettere å utvikle de ferdighetene som skal til for å komme i fast arbeid. Dette kan også bidra til å redusere behovet for bistand fra sosialtjenesten seinere.

I tiden 1997 til 1999 var det flere barnefamilier som var bosatt på hospits. Så valgte man, for å bedre situasjonen, å suspendere tildelingskriteriene for kommunal bolig slik at barnefamilier i en boligkrise i større grad kunne komme inn i kommunal bolig. Det paradoksale var imidlertid at hospitsene ble fylt opp igjen med en gang. Selve problemet var ikke løst. En av helse og sosialsjefene sier også i et intervju at det var en mistanke de hadde, at mange oppfattet det å bo på hospits som å kvalifisere for kommunal leilighet. I forlengelsen av dette hadde vedkommende også en mistanke om at flere faktisk sa opp leilighetene sine for å få kommunal bolig. Dette var meget uheldig og bidro lite til løsning av problemet. Ifølge ansatte ved sosialtjenesten vi har intervjuet bidro det snarere til å øke tilstrømningen av bostedsløse barnefamilier til sosialtjenesten. Dette aktualiserte spørsmålet om å utvikle virkemiddel som i

større grad kan bidra til at akutt bostedsløse barnefamilier blir selvhjulpne på boligmarkedet. Noe av svaret på dette har vært å videreutvikle gjennomgangsboliger som virkemiddel.

I forhold til å plassere barnefamilier på hospits, som i seg selv er en meget kostbar løsning for en bydel, vil gjennomgangsboliger være en mer kostnadseffektiv bruk av ressursene. Målet er selvhjulpenhet på boligmarkedet, og i dette målets tjeneste er gjennomgangsboliger et mer egnet tiltak enn hospits. Kostnadene med å tilby gjennomgangsboliger for bydelene er trolig ikke større enn å bruke private hospits, og tilbudets kvalitet er langt bedre tilpasset barnefamiliers behov. I følge de opplysningene vi har fra kommunen beløper kostnadene for en hospitsplass seg på rundt 10 000 kr pr mnd. Kostnadene knyttet til gjennomgangsboliger befinner seg i samme størrelsesorden.

Et annet forhold som må nevnes i denne sammenheng, er at sosialtjenesten i hver enkelt bydel eier og forvalter gjennomgangsboliger selv. Dette i motsetning til hospitsplasser, som blir kjøpt av sosialtjenesten enten fra private eller fra kommunen. Ordningen med gjennomgangsboliger stiller derfor bydelene overfor oppgaven som eiendomsforvalter, en oppgave som i stor grad er ny for bydelene. For det andre medfører det et større administrativt apparat. Dette omfatter både forvaltning av boligene og oppgaver knyttet til oppfølging av beboerne i boligene. I hvilken grad dette medfører en lengre og mer komplisert saksbehandling er usikkert, men det virker sannsynlig at tildeling av hospitsplass krever mindre og raskere saksbehandling.

Tidligere manglet det i realiteten midlertidige botilbud som var godt tilpasset barnefamiliers behov og situasjon. Det kommunale boligtilbudet omfattet hovedsaklig to typer tilbud. Dette var for det første langvarige tilbud i form av kommunale utleieboliger og for det andre helt kortvarige akuttløsninger i form av hospits og hospitslignende tiltak. Ingen av disse tilbudene omfattet vanligvis noen form for oppfølging utover selve boligtilbudet. Et viktig tiltak har vært å utvikle et tilbud som ligger "mellom" hospits som er helt kortvarige tilbud og kommunale boliger som er langvarige løsninger. Mye tyder på at gjennomgangsboliger i større grad enn hospits og kommunale boliger gir familiene et insitament og mulighet til selv å ta tak i sin egen boligsituasjon. Kommunale boliger er varige boliger med ordinær 3 årige leiekontrakter. Dette kan bidra til at beboerne i mindre grad blir engasjert i å selv å ordne sin fremtidige boligsituasjon. Hospits er på den andre side helt kortvarige løsninger som lett gir en så ustabil livssituasjon at det å ivareta praktiske oppgaver som å skaffe bolig og komme i fast arbeid, kan bli vanskeligere.

Med utviklingen av gjennomgangsboliger blir det midlertidige botilbudet i kommunen i større grad sett i sammenheng både med familienes totale livssituasjon og sosialtjenestens langvarige bruk av ressurser. En av følgene av dette er større vekt på boligtilbud med miljømessig oppfølging. Mange av de som har vansker på boligmarkedet har behov for oppfølging. Dette gjelder både de som søker kommunal bolig og de som bor i midlertidige botilbud. Det gjelder ikke bare personer med store sosiale vansker som for eksempel psykososiale problemer, men også for eksempel innvandrere som har problemer med å skaffe seg bolig selv, enten på grunn av manglede kunnskaper, språkproblemer, manglende boevne eller at de er "upopulære" på utleiemarkedet. Å være bostedsløs kan i seg selv være et sosialt problem, eller kan føre til andre sosiale problemer om det varer over lang tid. Tilbudet med gjennomgangsbolig er derfor som regel vevd nærmere sammen med ulike former for sosial oppfølging. Det viktigste formålet med oppfølgingen er å bidra til å motivere familiene til innsats til å skaffe bolig ved egen hjelp. En annen viktig målsetting med bomiljøprosjekter og booppfølging er å integrerer vanskeligstilte i vanlige bomiljøer. Dette gjelder kanskje i enda

større grad for kommunale utleieboliger enn gjennomgangsboliger, men også for gjennomgangsboliger er det viktig å skape tillitt i borettslag og sameier for at vanskeligstilte kan etableres i bomiljøet.

Ordningen med gjennomgangsboliger har i praksis ført til en dreining av ressursbruken fra bomiljøprosjekter til direkte oppfølging av hver enkelt familie i form av hjemmebesøk, følge på visninger med videre. Enkelte bydeler har prosjektstillinger øremerket til dette formålet. Bomiljøprosjekter dreier seg derimot om arbeid for å styrke fellesskap i hele bomiljøet eksempelvis ved å tilrettelegge fellesarealet eller tilsette bomiljøvaktmester²⁵ som evaluerte ulike bomiljøprosjekter i Oslo indre øst.

6.5.2.2. Oppfølging knyttet til gjennomgangsboligene

I spørreskjemaet rettet til sosialsentrene i bydelene og i intervjuer med ledere ved sosialsentrene spurte vi hvilke tiltak som kunne vært satt i verk for å skaffe barnefamilier i boligkrise en mer permanent bolig. Vi spurte også om hvilke tiltak som var egnet til å lette situasjonen for barnefamilier i boligkrise. På disse spørsmålene fikk vi mange forslag til tiltak.

Et av de tiltakene som ble nevnt av flest var en bedre og tettere oppfølging av utsatte familier. Enkelte trakk her fram at ressursene burde rettes inn mot oppfølging av enkeltfamilier snarere enn for eksempel bomiljøtiltak. Flere legger vekt på at man gjennom ulike former for oppfølging kan forhindre årsakene til at barnefamilier blir akutt bostedsløse, eller på denne måten motivere de til å bli selvhjulpne. Tiltak for å forhindre arbeidsledighet og bedre integreringen av etniske minoriteter i samfunnet blir trukket frem som mulige strategier.

Flere av våre informanter ved sosialsentrene i Oslo indre øst hevdet imidlertid at bomiljøprosjekter ble tillagt mindre vekt i dag enn tidligere. De oppfattet de slik at individuell oppfølging var en mer effektiv bruk av kommunale ressurser i forhold til de problemene vanskeligstilte barnefamilier på boligmarkedet stod overfor.

Enkelte bydeler har i dag oppfølging knyttet til gjennomgangsboligene. Oppfølgingen er individuelt tilpasset og kan eksempelvis bestå blant av hjemmebesøk, hjelp på visninger og språkopplæring. Formålet er å gjøre familiene bedre i stand til å ivareta sine interesser på boligmarkedet. Enkelte bydeler har egne stillinger som er øremerket for disse oppgavene. I andre bydeler vil det være behov for å videreutvikle oppfølgingen knyttet til gjennomgangsboliger. For å kunne bygge ut dette virkemidlet og i større grad overflødiggjøre bruken av hospits som akutt boløsning er det imidlertid nødvendig for bydelene å skaffe flere frittstående leiligheter til vanskeligstilte.

6.5.2.2 Boligressurser i bydelene og tiltak for å øke boligressursene

Omfanget av gjennomgangsboliger varierer i stor grad mellom bydelene. Grünerløkka Sofienberg som tradisjonelt har hatt høy andel barnefamilier på hospits, har i dag en gård som benyttes til gjennomgangsbolig. I tillegg har bydelen noen få leiligheter andre steder i bydelen. Bydel Gamle Oslo disponerer 50 leiligheter til gjennomgangsboliger. Disse boligene blir tildelt etter to ulike kriterier knyttet til husleieloven § 11 – 1 og § 11 – 2. Disse

²⁵ Unstad, Marit og Sæter, Oddrun 2000; Boligsosialt arbeid: evaluering av fire prosjekter i Oslo indre øst. Norges Byggforskningsinstitutt, prosjektrapport 282.

tildelingkriteriene er nye, og kom i forbindelse med endringene i husleieloven i januar 2000. Tildelinger etter husleieloven § 11 – 1 er bemannede boliger med spesielle behov. Dette er med andre ord ikke boliger som blir tildelt barnefamilier som primært mangler bolig. Husleieloven § 11 – 2 gir kommunen anledning til å operere med kortere leiekontrakter enn de ordinære 3 årige kontraktene for å dekke behovet for midlertidig bosetting. Kontraktstiden kan imidlertid ikke være kortere enn et år. Gjennomgangsboliger tildeles etter § 11 – 2.

For å skaffe boliger som kan disponeres til gjennomgangsboliger har bydelene og kommunen sentralt gjennomført en rekke tiltak²⁶:

- Omdisponering av personalboliger til boliger for akutt bostedsløse
- Omdisponering av trygdeboliger til boliger for akutt bostedsløse
- Innleie fra private. Mange bydeler driver også aktiv formidling av leieboliger til boligsøkende.
- Salg av kommunale boliger med gjenkjøpsrett eller leierett
- Kjøp av boliger.
- Ombygging eller opprustning av eksisterende kommunalt eide boliger
- Bygging av boliger
- Ombygging av kontoreiendommer

Hvilke tiltak som har vært de viktigste vil variere mellom bydelene. Enkelte sosialsentre har imidlertid tilsatt boligkonsulenter som særlig jobber med å finne egnede boliger på det private utleiemarkedet. Vårt inntrykk er derfor at innleie fra private, ofte profesjonelle utleiefirmaer spiller en viktig rolle i de bydelene som har størst tilstrømming av bostedsløse barnefamilier til sosialtjenesten. Kommunens egen boligmasse representerer i denne sammenheng en stor ressurs. Pr mai 2001 var kommunens totale boligmasse på 8216 boliger²⁷. Hovedtyngden av boligene er imidlertid små. Bare noe over en tredjedel er på 3 rom eller større. Dertil kommer at omlag halvparten av kommunens samlede boligmasse er leid ut på tidsbestemte leiekontrakter. I mange bydeler har det derfor vist seg vanskelig for sosialtjenesten å få dekket behov for midlertidige leiligheter ved hjelp boliger kommunen eier. Dette gjelder spesielt midlertidige leiligheter for store barnerike familier i de indre østlige bydelene. Bydelene har løst dette på ulike måter. Enkelte bydeler har gått til innkjøp av enkeltstående leiligheter eller hele bygårder. I tillegg blir innleie fra private brukt mye. Ofte er det imidlertid vanskelig å finne store nok leiligheter som er innenfor den prisrammen sosialtjenesten kan betale og som ligger i rimelig avstand til familiens tidligere bosted. Felles for disse tiltakene er at de stiller bydelene overfor oppgaven som forvalter av eiendom, en oppgave som i stor grad er ny for de.

En av byrådets målsetninger vedrørende den kommunale boligmassen er å oppnå en bedre tilpasning til behovet hos de vanskeligstilte. Dette gjelder både den geografiske spredningen av boligene og boligenes størrelse. Både for byen under et, og i de enkelte bydelene og bomiljøene er boligene ujevnt fordelt i forhold til behovet. Byrådet legger imidlertid ikke opp til å øke den samlede kommunale boligmassen, men ser fleksibelt på fremskaffelsen av boliger til vanskeligstilte og akutt bostedsløse. Dette betyr at det blir benyttet en rekke ulike løsninger, og hvilke løsninger som velges vil variere mellom ulike bydeler. Boliger kan fremskaffes både ved innleie fra private, salg med tilbakeleie, omdisponeringer, omgjøring av kontoreiendommer, kjøp og bygging av boliger. Byrådet legger derfor også opp til at kommunen må være aktiv på boligmarkedet. Sosialtjenesten i mange bydeler sonderer for

²⁶ Oslo kommune 1998; Sosialt boligprogram II

²⁷ Oslo kommunes statistikk 2001

eksempel boligmarkedet aktivt for å finne egnede boliger for sine klienter. Denne nye fleksible politikken har stilt sosialtjenesten overfor nye utfordringer i forhold til boligmarkedet²⁸.

6.5.2.3 Antallet barnefamilier i gjennomgangsboliger

Vårt datamateriale gir ikke noen sikre tall på hvor mange barnefamilier som er blitt bosatt i gjennomgangsboliger i 2000 og 2001. Ut fra hvor mange boliger bydelene eier selv og disponerer til dette formålet, og ut fra den kjennskapen til omfanget av innleide leiligheter til dette formålet vi har fått gjennom intervjuer, er det likevel mulig å gi et anslag av dette. Vi vil anslå at det dreier seg om minst 50 familier i 2000. Usikkerheten bak dette tallet er imidlertid stor, og det reelle tallet kan være høyere da det ikke er mulig å skaffe noen sikker oversikt over omfanget av sosialsentrenes innleie. Casestudien vår gir også noen holdepunkter for hvor mange familier det kan dreie seg om. I vår casestudie av enkeltsaker i bydelene fant vi at 46 % av de akutt bostedsløse familiene var tildelt gjennomgangsboliger eller lignede. Samlet sett var det 271 barn på hospits i Oslo i 2000. I vårt utvalg hadde hver familie i gjennomsnitt 2,95 barn. Ut fra dette vil vi anslå at det bodde 92 familier på hospits i Oslo i 2000. Tar vi utgangspunkt i disse tallene vil vi finne at 75 familier fikk tildelt gjennomgangsbolig i 2000. Dette anslaget virker rimelig da det til sammen gir 167 familier (gjennomgangsboliger og hospits til sammen). Med utgangspunkt i 2,95 barn pr familie gir dette 493 barn. Tall fra 1999 viser at det til sammen bodde 446 barn på hospits i Oslo dette året. Vi må anta at dette utgjorde storparten av de akutt bostedsløse barnefamiliene, men at det i tillegg trolig bodde enkelte familier i gjennomgangsboliger mv. Gitt at tilstrømmingen av bostedsløse barnefamilier til sosialtjenesten ikke endret seg vesentlig fra 1999 til 2000 virker anslaget på 75 barnefamilier rimelig. Dette utgjorde da etter vårt anslag rundt 46 % av alle bostedsløse barnefamilier i byen. Det er imidlertid stor usikkerhet knyttet til disse tallene.

6.6. Bistand til å finne bolig

I tillegg til å formidle gjennomgangsboliger er det imidlertid flere tiltak bydelene har positive erfaringer med. Først og fremst gjelder dette bistand til å finne bolig og formidle bolig på det private leiemarkedet samt bistå i kontrakts og etableringsprosessen. Flere bydeler hjelper til å lete etter leiligheter, kontakte utleiery og gå med på visninger. Flere bydeler har for kortere eller lenger tid opprettet egne boligformidlerstillinger eller boligkonsulenter. Dette er ordninger de har hatt meget god erfaring med.

I en bydel ble boligformidling organisert som et prosjekt der en boligkonsulent jobbet for å skaffe boliger. I tillegg til boligformidling, gikk prosjektet ut på utarbeidelse av kontrakter og i det hele skape ryddige forhold rundt et leieforhold. Prosjektet er imidlertid avsluttet og stillingen som boligkonsulent ute. I ettertid har hospitsbruken gått ned.

6.7. Oppfølging og forebygging av bostedsløshet

Et annet tiltak som bydelene i noen grad benytter seg av for å få ned antallet barnefamilier i midlertidig bolig er simpelthen å hjelpe de til å bli boende i sin opprinnelige bolig. Generelt er sosialkontorene ofte involvert i utkastelsessaker, der deres rolle blant annet blir å vurdere

²⁸ Oslo kommune 1998

hvorvidt de skal gå inn med støtte til den utkastelsestruende og slik hindre en utkastelse²⁹. Ved aktivt å jobbe i forhold til å forebygge utkastelser og bostedsløshet blant barnefamilier vil en også kunne arbeide forbyggende i forhold til å redusere antallet barnefamilier i midlertidig bosetting. Som et forebyggende tiltak i denne sammenhengen vil en regne både bistand ved husleierestanser, reforhandlinger av husleiekontrakter og andre tiltak som bidrar til at barnefamiliene ikke blir bostedsløse.

Å arbeide forebyggende i forhold til dette kan være viktig for å beholde kontinuiteten og roen for særlig barn. Dette kan bidra til å redusere de negative konsekvensene på lengre sikt av ustadige boforhold.

6.8. Endringer av tildelingskriteriene for kommunale boliger

Kommunen ser de tiltakene som er satt i verk for å redusere tallet på barnefamilier i midlertidige boliger som ledd i en langsiktig strategi for å bedre tilbudet til bostedsløse og få til en mer effektiv bruk av ressurser. Dette angår ikke bare midlertidige boliger, men også varige boliger tildelt med vanlige 3-årige leiekontrakter.

For tiden (2001) foregår tildelingen av kommunale boliger sentralt i kommunen. Det vil si at søknader om kommunal bolig blir behandlet og boliger tildelt uavhengig av bydelen og hvilken bydel søkeren tilhører. Etter at tildelingsvedtak er fattet er det i dag lang venteliste for å få kommunal bolig.

Fra 2002 vil tildelingen av kommunale boliger bli flyttet fra kommunen sentralt til de enkelte bydelene³⁰. Dette vil også medføre en endring av tildelingskriteriene. I dag er det et krav at søkeren skal ha såkalt boevne for å få tildelt kommunal bolig. Dette faller bort fra 2002. En annen og i vår sammenheng kanskje mer interessant endring er at ventelisteordningen ikke lengre vil fungere så mekanisk som i dag. Boliger kan i økende grad tildeles til de søkerne som synes å passe i leiligheten og i miljøet i området. Dette åpner for mer aktivt arbeid i forhold til bomiljø. Når en leilighet blir ledig blir det i større grad mulig å velge en søker som synes å passe inn i bomiljøet på stedet. Dette er viktig ikke minst for barnefamilier som kanskje er mer avhengig av de nære omgivelsene enn mange andre grupper. Også oppbygging av gode bomiljøer kan være et viktig virkemiddel for å bidra til trivsel og til at familiene blir selvhjulpne.

Til tross for ordningen med gjennomgangsboliger og oppfølging i forbindelse med dette samt andre ordninger er det fortsatt enkelte grupper barnefamilier som har problemer med å ivareta sine interesser på boligmarkedet. Enkelte har derfor behov for mer varige løsninger. Barnefamilier prioriteres derfor høyt ved tildeling av kommunale boliger.

Flere av de bydelene vi har vært i kontakt med hevder at endringene av tildelingskriteriene for kommunal bolig også vil åpne for større grad av skjønn ved tildeling av kommunale utleiebolig. Grunnlaget for skjønnen skal være en vurdering av søkerens samlede ressurser. I praksis kan dette føre til en opprioritering av barnefamilier. Barnefamilier blir imidlertid prioritert høyt også i dag (2001)

²⁹ Holm, 2001

³⁰ Et unntak fra dette er boliger som blir tildelt gjennom UNGBO, som fortsatt vil foregå på samme måte som i dag (2000). UNGBO gjelder boligsøkere mellom 18 og 23 år.

6.9 Andre årsaker til reduksjon i tallet på barnefamilier på hospits etter 1999

6.9.1 Tilbakesending av 2. gang bosatte flyktninger

Oslo opplever et tilslag av vanskeligstilte både fra hele storbyregionen, resten av landet og fra utlandet. Eksempelvis var mange av de familiene som ble midlertidig bosatt på hospits i 1997, opprinnelig flyktninger førstegangsbosatt i andre kommuner enn Oslo. Blant disse var det mange aleneforeldre og analfabeter uten medfølgende statstilskudd. Tilstrømmingen av 2. gangs bosatte flyktninger er trolig særlig sterk fra nabokommunene, men det er også en tilstrømming av 2. gangs bosatte flyktninger fra andre kommuner i landet. Dette reiser spørsmålet om kommunens ansvar overfor disse. Byrådet har flere ganger argumentert for at bolig og andre velferdsmessige tilbud overfor denne gruppen er et nasjonalt anliggende, og har derfor tatt til orde for at staten må engasjere seg i dette. Dette har imidlertid i liten grad blitt fulgt opp. Oslo kommune har derfor endret sin politikk og praksis overfor 2. gangs bosatte flyktninger fra andre kommuner i landet. Mens disse tidligere ble henvist til hospits eller andre midlertidige boliger, blir de i dag i større grad vist tilbake til sin tidligere bostedskommune. Vi må anta at dette også fører til at 2. gangs bosatte flyktninger som ønsker å flytte til Oslo i større grad enn tidligere forsøker å finne andre løsninger enn bohjelp fra kommunen. Bakgrunnen for kommunens nye linje overfor denne gruppen er å bidra til at de i større grad enn tidligere forsøker å løse sitt boligproblem selv. En annen årsak kan være at staten etter kommunens syn har et overordnet ansvar for denne gruppe³¹. Andre gangs bosatte flyktninger som oppsøker sosialtjenesten for bohjelp blir imidlertid ikke konsekvent avvist eller tilbakesendt til sin opprinnelseskommune. Dette blir vurdert i hvert enkelt tilfelle avhengig av deres situasjon og ressurser. De ulike bydelene har trolig heller ikke samme praksis på dette punktet. Hvor stor betydning denne nye linjen overfor 2. gangs bosatte flyktninger har hatt for å redusere tallet på barnefamilier på hospits er imidlertid ikke mulig å si noe nærmere om.

I NOU nr 2 2002, Boligmarkedene og boligpolitikken, blir det pekt på at årsaken til at mange flyktninger sekunder flytter til sentrale strøk må forstås på bakgrunn av hvordan primærbosetting av flyktninger foregår. Statlige myndigheter har sammen med Kommunenes Sentralforbund utarbeidet en ny modell for første gangs bosetting av flyktninger som er ment å redusere andelen sekunderflyttinger. Som det blir pekt på i denne utredningen er en av hovedproblemerknyttet til bosetting av flytninger i dag at presset på storbyene blir større enn det staten eller opprinnelseskommunen kompensere for økonomisk. En ikke uvesentlig del av de barnefamiliene som bosettes på hospits er som nevnt 2. gangs bosatte flyktninger. Problematikken rundt 1. gangs bosetting av flyktninger er derfor direkte knyttet til bosetting av akutt bostedsløse barnefamilier.

³¹ Oslo kommune 1998

6.9.2 Endringer i rammebetingelsene på utleiemarkedet. Endringer i husleieloven

I og med at antallet barnefamilier på hospits har endret seg så vidt markert uten at det har funnet sted tilsvarende endringer i boligmarkedet, skal vi tilslutt spørre om det har funnet sted noen mer institusjonelle endringer i rammebetingelsene for vanskeligstilte på boligmarkedet som kan ha hatt betydning for denne utviklingen. Og en endring av betydning er endringene i husleieloven som i hovedsak har bedret sikkerheten for leietaker. Med innføringen av obligatoriske tre års kontrakter har leietakere fått en helt annen sikkerhet i boforholdet enn tidligere. Denne endringen blir av enkelte informanter i sosialtjenesten fremholdt som den kanskje viktigste årsaken til at færre barnefamilier kommer i en slik boligkrise at de har behov for midlertidig bolig. Dette er med på å gi mer langsiktighet i et boforhold samtidig som det forebygger vilkårlige kontraktsbrudd og avbrutte leieforhold. På den andre siden fremholder enkelte bydeler vi har vært i kontakt med at mange leietakere ikke kjenner sine rettigheter. Det blir hevdet at mange private utleiere benytter seg av dette og derfor i praksis opererer med leiekontrakter på et år. Flyktninger og innvandrere kan også være spesielt utsatt for dette, fordi de i mange tilfeller har mindre kjennskap til det norske boligmarkedet. Det er derfor noe usikkert hvor stor betydning endringen i husleieloven har hatt til nå.

6.10 Årsaker til at hospits forsatt benyttes

Ettersom det fra politisk hold blir konkludert med at hospits er et uegnet alternativ for akutt bostedsløse barnefamilier, må vi spørre hvorfor dette forsatt benyttes? Svaret på dette spørsmålet vil være sammensatt.

Hovedinntrykket vårt er at det i en akutt boligkrise ofte ikke finnes alternativer til hospits fordi det vil ta tid for sosialtjenesten å skaffe en passende leilighet. Årsakene til at det vil ta tid å skaffe en passende leilighet har sammenheng med flere forhold. Her spiller både det hardt pressede boligmarkedet, kravet til effektiv ressursbruk i kommunen, målsettingen om å ikke invitere til overforbruk av de kommunale tjenestene med videre inn.

På spørsmål om hva som er de største vanskene knyttet til det å skaffe barnefamilier midlertidig bolig er erfaringene noe ulike i bydelene. Det som går igjen er imidlertid at det her er en mangel på egnede tilbud. Tilgangen til gjennomgangsboliger og andre frittstående leiligheter er begrenset og en må derfor søke andre overnattingsalternativer. Videre er det svært dyrt for et sosialkontor å plassere en familie på et hospits eller annet døgnovernattingssted.

Mange av de familiene vi her snakker om er også svært barnerike, noe som representerer et tilleggsproblem i forhold til bosetting. Sosialkontorene opplever at minoritetsfamilier med mange barn er vanskelig å bosette også midlertidig hos private utleiere.

En må anta at også kravet til effektiv bruk av kommunale ressurser kan ha betydning for i hvilken grad hospits benyttes. Private hospits benyttes som tidligere vist i dag i liten grad som akutt botilbud til barnefamilier. I 2001 er det hovedsaklig Deichmansgate bosenter som er blitt benyttet, og senteret har i store deler av året hatt ledig kapasitet. Ifølge flere av de sosialsentrene vi har vært i kontakt med er det et uttalt ønske fra byrådet at bostedsløse familier som antas å ha svak boevne bør gjennom et botreningsopplegg på Deichmansgate bosenter. I hvilken grad dette ønske også har sammenheng med at man ønsker å utnytte

kapasiteten på senteret er uvisst. Effektiv bruk av kommunale ressurser er imidlertid et viktig overordnet mål for den sosiale boligpolitikken.

Et annet viktig overordnet mål i den sosiale boligpolitikken er å tilpasse virkemidlene til klientenes behov og utvikle et tilbud som ikke inviterer til overforbruk. Erfaringene fra suspensjon av tildelingskriteriene for kommunal bolig i 1997 og 1998 der barnefamilier ble prioritert foran andre var en lærerik erfaring for kommunen (se punkt 6.4). Konklusjonen av disse erfaringene var at suspensjon av tildelingskriteriene ikke reduserte tallet på barnefamilier på hospits, men kanskje snarere økte tilstrømmingen av bostedsløse barnefamilier til sosialtjenesten. Dette er også bakgrunn for at sosialtjenesten i de bydelene vi har vært i kontakt med er forsiktige med å tilby kommunale boliger eller gjennomgangsboliger ”for lett”. Klientens behov og evne til å finne bolig på egen hånd må til en viss grad etterprøves i praksis ved at man først forsøker å finne løsninger sammen med klienten. Erfaringene fra 1997 – 98 viser at en for lett tildeling av boliger ikke løser problemet med bostedsløse barnefamilier. Det er nødvendig med en mer nøye vurdering av virkemidlene for å unngå overforbruk. Spørsmålet man da kan stille er om hospits er et nødvendig virkemiddel for å etterprøve familiens evne og vilje til å løse sin egen boligsituasjon. Slik vi tolker intervjuene med tilsatte i sosialtjenesten blir hospits i mange tilfeller sett som et virkemiddel for å unngå overforbruk av kommunale tjenester, det legger et vist press på klienten for selv å arbeide aktivt for å løse sitt boligproblem. På denne måten ønsker sosialtjenesten å bidra til at klienten selv blir selvhjulpen på boligmarkedet. Enkelte av informantene våre peker på at dess lengre og dess lettere klienten får bohjelp, dess mer avhengig vil de ofte bli av støtte. En for lett tildeling av kommunale boliger eller gjennomgangsboliger kan virke mot sin hensikt ved at det svekker klientens selvhjulpenhet på boligmarkedet. Dette vil igjen gi en lite effektiv bruk av kommunale ressurser. Erfaringene med suspensjon av kommunale boliger kan tas som et argument for dette. Mye vil imidlertid avhenge av hvordan ordningen praktiseres.

Vi vil peke på en mulig uheldig side av den strategien vi har skissert over. I den grad hospits brukes som et virkemiddel for å unngå overforbruk av kommunal bohjelp, kan dette føre til at en del av de som har størst behov for hjelp, faller utenfor. Ser vi på barnefamiliers oppholdstid på hospits, vil vi finne meget store variasjoner, alt fra et par uker til over et år. Vi må anta at det særlig er de lange oppholdene som er uheldig for familiene, og som kan være en stor velferdsmessig belastning. Mye tyder på at en del av de mest ressursvake familiene er de som blir boende lengst på hospits. Det virker sannsynlig at dette i mange tilfeller er familier som ikke har den nødvendige motivasjonen og personlige ressurser tilstrekkelig for å finne bolig på egen hånd. Lederen ved et av byens hospitser hevdet at en del av de barnefamiliene som ble boende lengst på hospisset var lite aktive for å skaffe seg bolig selv, og lite aktive i forhold til sosialkontoret. Disse stod derfor i fare for nærmest å bli ”glemt” av sosialsentret. Hvor representativt et slikt synspunkt er, vet vi imidlertid ikke. Faren er imidlertid til stede for at en strategi der hospits delvis blir brukt som et virkemiddel for å unngå overforbruk av kommunal bohjelp, lett kan ramme de svakest familiene, de som er lite aktive overfor både sosialsentret og boligmarkedet.

6.11. Avsluttende kommentarer

Det er altså mange samvirkende forhold som har bidratt til å redusjonen i tallet på barnefamilier på hospits fra 1999 til 2000. Det kanskje mest interessante er at denne utviklingen har funnet sted uten at det har vært tilsvarende endringer i boligmarkedet.

Samtidig er det lite som tyder på at antallet barnefamilier som kommer i en akutt boligkrise har avtatt isolert sett. Dette innebærer at vi først og fremst har rettet oppmerksomheten mot tilbudssiden og eventuelle endringer i politiske tiltak eller saksbehandlingspraksis.

Og det kanskje viktigste i denne utviklingen ser ut til å være den økte politisk fokuseringen på spørsmålet og de prosesser dette har satt i gang på lokalt saksbehandlernivå rundt om på sosialsentrene i form av mer nyanserte tenkning omkring bosetting av barnefamilier i krise. Dette innebærer blant annet et økt samspill mellom klienter og hjelpeapparat der utgangspunktet er å spille på de muligheter og ressurser den enkelte besitter.

Av de mer konkrete tiltakene ser også den økte bruken av gjennomgangsboliger ut til å være meget viktig. Også økt bistand til å finne bolig samt endringer i tildelingskriterier for kommunale boliger har hatt betydning.

Kommunen på sin side har vært redd for å invitere til et overforbruk både av gjennomgangsboliger og kommunale boliger. En har derfor opprettholdt en kritisk holdning til hvem de tilbyr disse boligtypene. Det er imidlertid viktig at en er oppmerksom på at hospits som boløsning ikke blir et virkemiddel for å unngå overbruk av andre mer stabile boligformer. Dette kan ramme de som trenger stabilitet rundt sitt boligspørsmål mest.

Det skal også nevnes avslutningsvis at Oslo kommune innenfor rammene av ”Prosjekt bostedsløse” har satt i verk et prosjekt nettopp rettet inn mot store bostedsløse barnefamilier. Her tar en sikte på å utarbeide mer fleksible løsninger for denne gruppen nettopp for å skape mer stabile boforhold.

I den grad kommunen fortsatt benytter hospits som bolig også for barnefamilier, blir et viktig spørsmål, hvordan denne boformen egentlig vurderes. Dette er tema for neste kapittel.

7. Hospits og andre midlertidige boløsninger som boform.

Hensikten med de midlertidige boløsningene er i første omgang å avhjelpe en nødsituasjon, eller med andre ord å skaffe barnefamilier tak over hodet. Slikt sett har boløsningen en ren akuttfunksjon. Hospits som boform er imidlertid blitt et belastet begrep de senere årene, og få botilbud vil vedkjenne seg et slikt navn. Allikevel eksisterer fortsatt ulike midlertidige boformer. Disse er imidlertid tillagt noen andre funksjoner etter hvert og figurerer under noe forskjellige navn og begreper.

Kort kan en si at de midlertidige boløsningene skal tjene tre hovedfunksjoner i dag;

- Akuttløsning som følge av bostedsløshet.
- Oppbevaring.
- Bidra til selvhjulpenhet på boligmarkedet

Som akuttløsning tjener både Oslo hybelsenter, Villa Monte og Deichmansgate bosenter en misjon i forhold til bostedsløse barnefamilier, selv om de to førstnevnte i stadig mindre grad benyttes til dette formålet.

I mange tilfeller får imidlertid boformen mer og mer preg av oppbevaring, Kanskje gjelder dette særlig i de tilfellene den enkelte barnefamilie ikke selv har ressurser tilstrekkelig til å mestre en selvstendig boligkarriere i Norge. Dette vil kanskje særlig gjelde mange av de flyktningene som kommer til Deichmansgate bosenter som første bosted. I den grad disse pasifiseres og isoleres i stedet for å integreres i det norske samfunnet vil disse i liten grad bli i stand til å mestre en selvstendig boligsituasjon i Norge. Resultatet kan bli langvarige opphold i boløsninger som i utgangspunktet er ment som midlertidige.

Særlig på Deichmansgate bosenter er det også er ment drevet botrening, ofte i kombinasjon med et behov for bosted eller oppbevaring. Dette er ment som en trening av nyankomne flyktninger i norske forhold og bosituasjoner. Dette går på alt fra trappevask til trening i regler for uteområder og tidspunkter for ro om kvelden.

I dette kapitlet vil vi fokusere på disse tre hovedfunksjonene og blant annet drøfte de mer velferdsmessige sidene ved det å bo i midlertidige boløsninger. Deretter går vi over til å se litt på noen inntrykk av hvordan beboerne selv opplever sin situasjon. Avslutningvis spør vi hvor barnefamiliene blir av etter oppholdet i midlertidig bolig.

7.1. Generelt om de velferdsmessige konsekvensene av å bo på hospits

Generelt vil det være mange vansker knyttet til det å bo i midlertidige boløsninger, og spesielt gjelder dette for barnefamilier. Barn har et vedvarende behov for stabile og trygge omgivelser beskyttet fra uro både knyttet til bomiljøet generelt og til flytting spesielt. Trangboddhet og boligens standard er heller ikke uten betydning for spørsmålet om barn og unges velferd og trivsel i oppveksten.

Slik sosialsjefene i et utvalg av byens bydeler oppfatter det, vil de største velferdsproblemene for barnefamilier som må bosettes midlertidig nettopp være ustabiliteten knyttet til selve bosituasjonen, men også til uegnetheten ved botilbudet. Andre stikkord som blir nevnt er ro og verdighet.

Hospitser gir dessuten ofte svært små utfoldelsesmuligheter, særlig for barna. Rommene på hospitsene er små, og lekemulighetene er ofte få i nærområdene. Dette er også vårt inntrykk i møte med enkelte av hospitsene som blir benyttet som bolig for akutt bostedsløse barnefamilier. Belastningen av trangboddhet og manglete muligheter til lek og andre nødvendige gjøremål er betydelig, særlig over tid.

Stadig flyttinger og uro rundt bosituasjonen oppleves å være et stort velferdsmessig problem knyttet til barnefamilier i midlertidig bosetting. Med stadige flyttinger følger også i mange tilfeller manglende stabilitet og usikkerhet i bosituasjonen. Hyppige flyttinger og manglete sikkerhet ved boforholdene er blant de viktigste velferdsmessige belastningene for barnefamilier som bosettes midlertidig på hospits.

Betydningen av hyppige flyttinger for en barnefamilies følelse av trygghet forverres trolig også i mange tilfeller i den grad de midlertidige boligene også er dårlige og små med få utfoldelsesmuligheter for barn. Dette er etter flere bydeler mening blant de største velferdsproblemene blant barnefamilier som bosettes midlertidig. Dette går også på barnas opplevelse av sin egen bolig. En av boligens viktigste funksjoner er generelt å gi beskyttelse fra omverden og rom til private aktiviteter. For barnefamilier gir hospitser og lignende tiltak ofte ikke nødvendig avskjerming i det man lettere får andres virkelighet og problemer tettere inn på livet i slike boliger. Dette skjer ofte i en periode familiens situasjon er preget av problemer og usikkerhet på andre områder. Dette kan eksempelvis være vansker og usikkerhet knyttet til å bryte opp fra tilværelsen i et land og slå seg ned i et fremmed land. Det kan også dreie seg om psykososiale vansker. I en slik situasjon vil det rimeligvis være viktig med ro og god beskyttelse for å ivareta barns følelse av trygghet og andre familieanliggende. Ofte vil det være et helt sett med ulemper knyttet til både familiens livssituasjon og boligsituasjon. I mange tilfeller vil den velferdsmessige belastningen av disse ulempene forsterke hverandre. En vanskelig bosituasjon vil for mange bidra til å forsterke en følelse av resignasjon og oppgitthet som lett vil følge med vanskelige livssituasjoner. Dette kan lett skape en ond sirkel og bidra til å forsterke problemene ytterligere. Med dette kan også behovet for hjelp øke. Verdighet blir i denne sammenheng også nevnt som et viktig stikkord av flere leder ved sosialtjenesten i bydelene.

De fleste bydelene som er med i studien hevder dessuten også at det for barnefamilier på hospits er vanskelig å etablere gode løsninger med hensyn til barnehage, skole og sosialt nettverk generelt. Stadige flyttinger vil kunne få den konsekvensen at barna får svakere tilknytning til barnehage og skole. Gitt at mange av barnefamiliene i midlertidig bosetting er av utenlandsk opprinnelse vil bosted i midlertidig bolig kunne bidra til å svekke integreringsprosessen. I denne prosessen blir det først og fremst barna som vil kunne falle utenfor, men også de voksne. Nesten samtlige av sosialsjefene i Oslos bydeler som er med i denne studien, deler uroen for dette.

Et tiltak for å motvirke rotløsheten blant barnefamiliene er å søke å finne midlertidig bolig i familiens opprinnelige miljø. På spørsmål om i hvilken grad dette er mulig, svarer halvparten av sosialsjefene at dette i liten grad er mulig. Ingen finner dette i stor grad som en mulighet. Dette kan tyde på at for barnefamilier i krise vil det å flytte til en midlertidig bolig, i stor grad innebære en flytting ut av familiens opprinnelige miljø. Vår casestudie viser imidlertid at det er svært få barn som bytter skole eller barnehage på grunn av boligkriser i familien.

7.2. Barnefamilienes egen opplevelse av å bo midlertidig

En ting er imidlertid hvordan det å bo midlertidig fungerer generelt. En annen ting er hvordan dette oppleves av den enkelte beboer. Vi vil her knytte kommentarer til de opplevelser vi har hatt etter våre møter med de ulike bostedene.

Et generelt inntrykk er at ledelsen ved de ulike bostedene vurderte deres bosted som relativt bra, selv om egnethet i forhold til barnefamilier hele tiden var et springende punkt. Beboernes egne syn på egnethet for barnefamilier var imidlertid helt klare. Da vi dessverre ikke fikk tilgang til beboere fra andre bosteder enn Deichmansgate bosenter vil vi her måtte avgrense oss til å belyse våre vurderinger med sitater fra intervjuer med beboere fra dette bosenteret.

Trivsel:

Når det gjelder trivselen på Deichmansgate bosenter, er våre familier enige om at dette ikke er noen passende sted for barnefamilier.

Dette går både på hvordan senteret var innrettet og beliggenheten i forhold til omgivelsene.

Barnefamilie A (Barnefar i somaliske familie):

”Senteret er ikke tilpasset familiers behov, selv om det er mange andre her fra Somalia. Det er trangt og upraktisk. Dette gjelder ikke bare rommene, men også kjøkkenet og fellesrommene. Etter kl 20:00 er det ikke lov å bruke gårdsplassen. Det fører til at barna må være mye inne om kvelden, og det er lite å gjøre på de små rommene.”

Barnefamilie B (Enslig somalisk mor):

”Romene er små, og med tre barn blir det liten plass. Derfor kan er det vanskelig å sove eller slappe av når jeg ønsker.”

Det oppleves også som et problem at bosenteret ligger i et så vidt belastet område. En somalisk familiefar gir uttrykk for stor bekymring når han skal slippe sine barn ut på gaten. Området er preget av rus og allment forfall, noe som lett kan påvirke barna på en uheldig måte.

På bosenteret bor flest somaliere. Det er også disse som synes forholdet mellom beboerne fungerer best. Disse kommuniserer og snakker sammen. For andre etniske grupper fungerer det mindre bra, og isolasjon kan bli et resultat.

Barnefamilie B (Enslig somalisk mor):

”Forholdet mellom beboerne er positivt og bra. De fleste som bor her er fra Somalia som meg, så de har den samme bakgrunnen.”

Barnefamilie C (Baltisk familie, utflyttet fra Deichmansgate bosenter):

”Romene var små, men først og fremst var det lite plass på kjøkkenet. Det var vanskelig å få plass til å lage mat. De fleste som bor der er fra Afrika, og har aldri vært i Norge før, mens jeg føler meg helt norsk. Jeg hadde ingen ting til felles med dem. Jeg kunne ikke snakke med

de andre der, de kommer fra en helt annen kultur, likevel ble jeg tvunget til å bo med dem. Jeg følte meg helt mistilpasset. Situasjonen min var vanskelig fra før. Jeg er alene med to små barn. Faren er pakistansk, og det viste seg i ettertid at han var gift fra før. Mistrivselen med å bo på bosenteret gjorde det enda vanskeligere for meg. Jeg ble syk og deprimert. Jeg var også litt bekymret for barna, for jeg synes ikke det var heldig for dem å bo på en slik plass. Til slutt ringte jeg barnevernet og ba de ta barna fra meg, for jeg orket ikke bo på bosenteret mer. Da ble det til at de ga meg plass på mødre hjem. Der trivdes jeg ganske godt, og kom meg fort igjen. Det var andre der som var i samme situasjon som meg, som jeg hadde noe til felles med.”

Regler og botrening:

Reglene for botrening oppleves som mindre meningsfulle for de fire familiene vi dybdeintervjuet. Samtlige var fra moderne hjem i sine hjemland, og hadde klare formeninger om hvordan det var å bo i større boenheter og leiligheter. For disse opplevdes ”botrening” i form av trappevask, toalettbruk, regler for uteområder etc som bortimot meningsløse. En somalisk familiefar opplevde i denne forbindelse det som unødvendig å til stadighet bli konfrontert med spørsmålet om nomadebakgrunn. Selv om somalierne var nomader generasjoner tilbake, og det fortsatt var slik på landbygda, var hans familie sivilisert i bylivet gjennom flere generasjoner. Opplæring i hushold opplevdes derfor ikke bare unødvendig, men også krenkende og nedverdiggende.

Reglene på senteret opplevdes også av samtlige vi pratet med som unødvendige og strenge.

En av våre familier var en enslig mor fra Baltikum med to barn. Hun var delvis oppvokst i Norge, og hadde gått på norsk skole. De siste 16 årene hadde hun bodd i Norge. I to kortere perioder da hun manglet bolig ble hun henvist til Deichmansgate bosenter av sosialtjenesten. Botreningsopplegget innebærer som nevnt opplæring i bruk av vaskeri, vasking mv, samt at disse oppgavene blir kontrollert av tilsatte ved senteret. For henne var botreningsopplegget en kilde til irritasjon og frustrasjon. Botreningsopplegget var ikke den eneste grunnen til hennes mistrivsel, hele bosituasjonen ved senteret bidro til dette. Hun opplevde det som svært vanskelig å tilpasse seg en situasjon der hun måtte leve sammen med hovedsaklig nyankomne flyktninger. Deres kultur og væremåte var svært ulik hennes egen, og ettersom de fleste snakket svært dårlig norsk var det også vanskelig for henne å kommunisere med dem.

De fleste av våre informanter hadde et lignende syn på botreningsopplegget. Det ble oppfattet som regelstyrt og med liten relevans for deres situasjon. En av våre familier, en enslig kvinnelig flyktning fra Somalia som hadde bodd 7 måneder på senteret, hadde Deichmansgate bosenter som sitt første bosted i Norge. Hun opplevde botreningsopplegget som en form for umyndiggjøring. Hun hadde selv hatt ansvar for sin egen husholdning tidligere, og så botreningsopplegget som unødvendig. Familiefaren fra Somalia opplevde at det var et uttrykk for at han ikke ble tatt på alvor. Han mente at reglene og botreningsopplegget passet bedre for barn enn voksne:

”Ingen vi kjenner her opplever at de har behov for botrening. Vi er voksne mennesker og kan vaske og alle de tingene. Botrening passer kanskje bedre for barn. Oppgavene blir kontrollert av de som jobber her, det er nesten som at de tvinger oss til å gjøre det. Reglene på senteret er også unødvendig strenge. Jeg skjønner ikke meningen med de. Det er ikke fordi vi trenger trening i å vaske og sånne ting vi er her. Vi mangler bare en plass å bo.”

Barnefamilie B (Enslig somalisk mor):

”Selv om det sosiale livet på senteret har mange positive sider, er det mange belastninger forbundet med å bo her. På kjøkkenet er det for eksempel ikke lov å ta med barn, og det er mange som skal lage mat. Derfor må jeg ofte vente lenge. Familien (bestående av enslig mor med tre barn) spiser som regel på sitt eget rom, for det er ofte mange på fellesrommene.”

Barnefamilie C (Baltisk familie, utflyttet fra Deichmansgate bosenter):

”Jeg opplevde at det var uverdigg å bo der, også på grunn av alle reglene og botreningsopplegget. Jeg har gått på norsk skole, jeg har jobbet og er oppvokst her; jeg trenger ingen til å kontrollere at jeg kan vaske.”

Også uteområdet er strengt regulert. Det er ikke tillatt å benytte uteområdet etter klokken 20.00 og barn må hele tiden dempes og ta hensyn til naboer, som tidligere har klaget over støy fra gården.

Det virker sannsynlig at en del nyankomne flyktninger og innvandrere kan ha behov for veiledning i praktiske gjøremål knyttet til boligen, men vår undersøkelse blant sosialsentrene i bydelene tyder på at manglende boevne er et relativt lite problem blant akutt bostedsløse barnefamilier. Oppsummeringsvis er det imidlertid klart at botreningsopplegget på Deichmansgate bosenter har mange svakheter og uheldige følger. For det første må alle delta i opplegget, også personer som helt opplagt ikke har behov for denne typen botrening. Beboere som motsetter seg å delta i opplegget kan nektes plass eller må flytte. For det andre må mange av beboerne delta i opplegget over relativt lang tid. Gjennomsnittlig botid på senteret er som nevnt rundt 4 måneder, men enkelte av beboerne bor der vesentlig lengre. Også for de av beboerne som faktisk har behov for botrening, vil dette trolig synes vel lenge for å mestre relativt enkle oppgaver. For det tredje tror vi at verdien av botreningsopplegget vil være begrenset fordi det å bo selvstendig i for eksempel et borettslag likevel vil være svært forskjellig fra å bo på Deichmansgate bosenter. En mer individuelt tilpasset oppfølging ville trolig være mer hensiktsmessig.

Om fremtiden:

Synet på fremtiden varierer blant våre barnefamilier. Våre to somaliske familier er pessimistiske. Både på grunn av et lukket boligmarkedet og manglende kunnskaper om det norske boligmarkedet synes veien til en selvstendig bosituasjon lang. Det verste er allikevel, forstår vi de rett, usikkerheten knyttet fremtiden så lenge en ikke har sitt eget. Det å ha sin egen bolig synes så grunnleggende for disse familiene, at uten det, føler de selv at de ennå ikke har noe grunnlag å bygge en fremtid videre på.

Barnefamilie B (Enslig somalisk mor):

” Det er ikke bare praktiske problemer knyttet til det å bo her, det dreier seg også om alltid å måtte tilpasse seg andre, og om å ikke ha ”sitt eget”.

To av våre familier hadde imidlertid kommet seg videre i sin boligkarriere, enten ved egen hjelp eller ved hjelp av kommunal hjelp.

Barnefamilie C (Baltisk familie, utflyttet fra Deichmansgate bosenter):

”Etter et par måneder greide sosialtjenesten å skaffe meg en gjennomgangsbolig. Nå har jeg bodd her i to uker, og her trives jeg godt. Jeg er veldig glad for at jeg er ute av Deichmansgate bosenter, jeg har også en venninne i gården her som har bodd der. Hun er også glad for at hun er ute av den plassen, jeg tror forresten ikke det var noen andre som trivdes der heller, selv om jeg ikke snakket med så mange av de som bodde der.”

Dette leder oss over til spørsmålet om hva som skjer med de barnefamilie etter oppholdet i en midlertidig boløsning? Åpner den midlertidige bosettingen for en langvarig og stabil bosetting i det private markedet, eller bosettes de fleste i gjennomgangsboliger eller annet på tidsbegrensede kontrakter?

7.3.Hvor blir det av familiene etter det midlertidige booppholdet?

Et overordnet mål for den sosiale boligpolitikken at alle i størst mulig grad skal være selvhjulpne på boligmarkedet, det vil si at det skal bli i stand til å bo selvstendig i egen bolig. Målsettingen for sosialtjenesten vil som regel være at klienten skal bli i stand til å skaffe seg egen privat bolig, eventuelt med bistand.

Vår studie viser at et mindretall av de barnefamiliene som bor midlertidig i døgnovernattingssteder vil klare å finne sin egen privat bolig, selv med bistand fra sosialtjenesten. I vårt utvalg av enkeltsaker var det 6 familier som fant privat bolig på egen hånd. Dette tilsvarer 25 % av utvalget. Av disse var det 3 helt norske familier, 2 der en av de foresatte var norsk og en finsk familie. Blant de øvrige 75 % av utvalget var det ingen som fant privat leilighet på egen hånd. Denne delen av utvalget bestod for en stor del av familier med bakgrunn fra Somalia (42 %), Pakistan (25 %) og andre land i Midtøsten og Afrika. Det var ingen familier med norsk eller nordisk bakgrunn i denne delen av utvalget. Dette kan indikere at barnefamilier i midlertidig bosetting med norsk bakgrunn i noe større grad er i stand til å finne bolig ved egen hjelp, enn flyktninger fra land utenfor Europa. Også de norske familiene var imidlertid i stor grad avhengig av sosialhjelp for å betale husleien, selv om dette gjaldt i mindre grad enn for resten av utvalget. Bortsett fra en norsk – somalisk familie var det heller ingen ”gjengangere” blant de etnisk norske familiene.

I vårt utvalg av enkeltsaker var andelen av gjengangere relativt høy i utvalget som helhet, 25 %. Med ”gjengangere” mener vi her familier som har bodd mer enn en gang i midlertidig bosetting. Av dette, og med støtte i intervjuundersøkelsen, virker det sannsynlig at et stort antall familier har en ustabil bosituasjon der de sliter med å finne en mer langvarig bolig. I mange tilfeller kan dette vedvare gjennom mange år. Hvor mange barnefamilier dette dreier seg om i Oslo som helhet, er ikke mulig å si noe eksakt om ut fra vår undersøkelse. Vurdert ut fra undersøkelsen som helhet er det imidlertid ikke usannsynlig at det her vil dreie seg om i størrelsesorden flere hundre familier.

Noe av tanken bak gjennomgangsboliger er blant annet at en gjennom oppfølging skal motivere og gjøre beboeren i stand til å skaffe seg bolig på egen hånd. Likevel vil ikke alle være i stand til dette, og gjennomgangsboliger vil i praksis også i noen tilfeller fungere som en ”venteliste” for å få tildelt kommunal bolig ettersom en del av de som bor i gjennomgangsboliger kan få søknad om kommunal bolig innvilget. Slik kan det ofte være en

sammenheng mellom det å bo i midlertidige døgnovernattingsplasser, gjennomgangsbolig og kommunal bolig, frem mot at barnefamilien på sikt kanskje blir i stand til å skaffe seg egen privat bolig, eventuelt med oppfølging.

I vår studie er det noe variasjon mellom bydelene med hensyn til hvorvidt barnefamiliene i midlertidig bolig som blir bosatt i egen privat bolig, i kommunal bolig eller i gjennomgangsbolig etter oppholdet. Særlig er det i de bydelene som er med i vår studie høye andeler som bosettes i kommunale boliger. Dette gjelder blant annet Grünerløkka-Sofienberg, Sagene –Torshov og Søndre Nordstrand. I Sagene-Torshov og Søndre Nordstrand anslår sosialsentrene dette til rundt 50 prosent. Også i bydelen Helsfyr-Sinsen antar en på sosialsentret at rundt 50 prosent av barnefamiliene i midlertidig bosetting bosettes i kommunal bolig etter hvert.

I bydel Gamle Oslo har en erfart at oppfølging av familier som bor i gjennomgangsboliger lett blir for dårlig. I mange tilfeller har oppfølgingen blitt helt glemt så snart familien har fått tildelt bolig. I praksis fører dette til at leiekontrakten for boligen må forlenges fordi familiene sjelden greier å finne seg ny bolig helt ved egen hjelp. Et viktig mål for bydelen er å oppnå gjennomstrømming i gjennomgangsboligene. Ordningen med gjennomgangsboliger og oppfølging er ment som en "hjelp til selvhjelp". At oppfølgingen uteblir er derfor ødeleggende for hele tanken bak gjennomgangsboliger. For å bøte på dette har bydelen satt inn større ressurser på booppfølging, blant annet ved egne stillinger på området.

Vår studie viser at barnefamiliene som bosettes midlertidig i hovedsak er i en slik situasjon at deres evne og mulighet til å skaffe seg bolig selv er liten. Dette kommer til uttrykk på spørsmålet om hvor høy andel av barnefamiliene i midlertidig bosetting som klarer å skaffe seg en bolig selv. Selv om inntrykkene er delte, svarer bydelene med relativt sett flere barnefamilier som enten har vært eller er i midlertidig bosetting, at barnefamiliene i liten grad klarer dette selv. Dette gjelder blant annet både bydelene Grünerløkka - Sofienberg og Sagene – Torshov. I bydelen Søndre Nordstrand er inntrykket noe annerledes. Der antas en av to barnefamilier å skaffe seg bolig på egen hånd. Men stadig synes det å være et behov for hjelp til depositum og garantier.

I bydelene Grorud og Helsfyr-Sinsen er andelen som antas å klare dette selv tildels høy, med anslagsvis henholdsvis 66 og 50 prosent.

Trenden er at jo lengre en barnefamilie har bodd i midlertidig bosetting, jo vanskeligere har de for å klare seg selv etterpå. Vårt inntrykk er at sosialtjenesten i bydelene vurderer sin hjelp nøye for å unngå overforbruk.

Barnefamilier uten bolig blir i sin alminnelighet prioritert svært høyt i forhold til kommunale boliger. Å være bostedsløs familie med barn blir oppfattet som grunnlag nok for å få kommunal bolig. Men dette avhenger også av hvor mange boliger som er tilgjengelige.

Statistikk fra Oslo kommune over tildeling av kommunale utleieboliger viser også at barnefamilier blir prioritert høyt i dag. Tall fra 2. halvår i 2000 viser at 50 % av alle vedtak vedrørende tildeling av kommunale utleiebolig gjaldt barnefamilier. I alt fikk 24 barnefamilier innvilget kommunal bolig i denne perioden. Av disse var 44 % enslige forsørgere og 56 % par med barn. Noe under halvparten (46 %) av barnefamiliene som fikk innvilget kommunal bolig hadde ingen bolig fra før, det vil si at de bodde hos venner, familie, i døgnovernattingssteder eller i gjennomgangsboliger. Av disse var storparten (82 %) enslige forsørgere, og blant disse

igjen var omlag 2/3 av utenlandsk opprinnelse. Det vil si at i overkant av 25 % av alle tildelingsvedtak gjaldt enslige forsørgere av utenlandsk opprinnelse³².

7.4 Styrker og svakheter ved hospits som akutt botilbud overfor barnefamilier

I hvilken grad tilfredstiller så hospits de tre hovedfunksjonene for midlertidige boliger:

- akuttløsning som følge av bostedsløshet
- oppbevaring
- bidra til selvhjelpenhet på boligmarkedet

I tillegg til dette gjelder som for alle andre midler sosialtjenesten forvalter at ressursforvaltningen skal være effektiv også på lang sikt.

Som botilbud har hospits sin styrke når det gjelder de to første punktene over. Hospits er et botilbud som tilfredstiller det lovpålagte kravet om å gi de som ikke klarer det tak over hodet og bolig på ubestemt tid (oppbevaring). Både de private og det kommunale hospisset som Oslo kommune benytter har vanligvis ledig kapasitet. Hospitsplass kan derfor skaffes enkelt og på kort varsel, noe som gjør ordningen til et fleksibelt virkemiddel for kommunen. For saksbehandlere og andre i sosialtjenesten betyr det en enkel og rask løsning på et akutt problem.

For hver enkelt bydel vil det imidlertid ikke representerer noen økonomiske besparelse å benytte Deichmansgate bosenter fremfor andre midlertidige boløsninger. Alt tyder på at plassering på hospits medfører enklere og mindre omfattende administrativt arbeid for sosialtjenesten enn gjennomgangsboliger. Mens både de private og det kommunale hospisset i praksis fungerer som egne enheter, blir gjennomgangsboliger i stor grad forvaltet av sosialtjenesten i bydelene. Dette stiller sosialtjenesten overfor oppgaver som er relativt nye for de. Også oppfølgingen av beboere i gjennomgangsboliger foregår i regi av sosialtjenesten. Sammenliknet med gjennomgangsboliger representerer derfor hospits en mer fleksibel ordning for sosialtjenesten, da det praktiske og administrative ansvaret for drift og forvaltning av boligene samt eventuell oppfølging blir kjøpt utenfra. I den grad hospits har noen fordeler fremfor gjennomgangsboliger som midlertidig botilbud er dette med andre ord ikke knyttet til tilbudets kvalitet, men til saksbehandlingen og tilbudets tilgjengelighet.

I hvilken grad bidrar så hospits til å løse akutt bostedsløse barnefamiliers boligbehov på lang sikt? I hvilken grad bidrar det til at familiene blir selvhjulpne på boligmarkedet? Vi har tidligere pekt på den betydelige velferdsmessige belastningen det vil være for barnefamilier å bo på hospits, særlig om oppholdet vedvarer over tid. I den grad miljøet på hospitsene oppleves som særlig belastende for beboerne, vil langvarige opphold også kunne bidra til å forsterke eventuelle egne sosiale vansker hos familiene og gjøre det vanskeligere å gjenoppta et alminnelig sosialt liv, å komme i fast arbeid etc. Det siste vil ha stor betydning for muligheten til å skaffe seg bolig på egen hånd. I hvilken grad de enkelte hospitsene som Oslo kommune benytter egner seg for barnefamilier vil også variere noe. Men selv om det ved Deichmansgate bosenter blir gitt oppfølging i form av et botreningsopplegg, representerer

³² Oslostatistikken 2000

dette slik våre barnefamilier opplever dette, snarere en velferdsmessig belastning enn en kvalifisering for større grad av selvhjulpenhet på boligmarkedet og i bosituasjonen.

En for utstrakt tildeling av gjennomgangsboliger eller kommunale boliger kan øke familiers avhengighet av bohjelp og annen støtte. Det er et hovedprinsipp i tildelingen av alle former for sosialhjelp at klienten i størst mulig grad og lengst mulig skal greie seg på egen hånd for å unngå avhengighet, og med det overforbruk av kommunale tjenester. Flere av de sentrale lederne i sosialtjenesten i bydelene vi har vært i kontakt med peker på at hospits som botilbud legger et visst press på klienten for å ta fatt i sin bosituasjon med egen hjelp. Hvorvidt dette er en realistisk mulighet for den enkelte, vil nok variere.

8. Fra hospits til varig bosetting.

Tiltak og politikk for å sikre en langvarig og stabil bosetting av midlertidig bostedsløse barnefamilier

I denne rapporten har vi sett at antallet barnefamilier på hospits har gått kraftig ned i tiden etter 1999, samtidig som sammensetningen av de midlertidig bosatte har endret seg. Hoveddelen av de akutt bostedsløse barnefamiliene er tidligere flyktninger og innvandrere. Etnisk norske utgjør i dag bare en mindre del av familiene og finner i langt større grad enn innvandrere og flyktninger bolig ved egen hjelp eller har behov for mer kortvarig hjelp.

Økningen i antallet barnefamilier på hospits i Oslo var stor på slutten av 1990-tallet. Dette økte presset på de politiske myndighetene i Oslo kommune og situasjonen krevde handling. I denne rapporten har vi fokusert på hvilke tiltak som har fulgt i kjølvannet av denne situasjonen. Spørsmålet er hvor langt har en egentlig kommet på veien fra hospits til varig bosetting? Hva har en oppnådd og hva kan eventuelt gjøres for å sikre en varig bosetting av de gruppene av barnefamilier som fortsatt befinner seg i en boligkrise? Og er det i det hele tatt mulig å forebygge at slike kriser oppstår?

Vi har også påvist at bosettingen av barnefamilier i boligkrise har endret karakter, fra mer utstrakt bruk av hospitser til sterkere satsing på gjennomgangsboliger. Men er dette en løsning som er like godt egnet for alle? Gitt at midlertidig bosetting i Oslo i dag mer handler om bosetting av flyktninger og innvandrerfamilier i boligkrise, er spørsmålet også om disse gruppene vei fra midlertidig bosetting til mer varig bosetting er de samme som for de etnisk norske familiene? Forutsetningene for selvhjulpenhet kan synes annerledes, både i forhold til spørsmålet om å komme inn på boligmarkedet og de mer personlige forutsetningene for selvstendighet på boligmarkedet.

8.1. Mot varig bosetting

Før vi gjør opp status for hvor langt en har kommet i arbeidet med å bedre forholdene for midlertidige bostedsløse barnefamilier i Oslo, er det viktig å si at det er umulig å sikre seg helt mot at noen barnefamilier kommer i en slik situasjon. Til alle tider vil det være familier som av en eller annen grunn mister sin bolig. Et mer realistisk siktemål vil derfor være å legge forholdene til rette for at færrest mulig barnefamilier kommer i en situasjon med behov for midlertidig bolig. Og i den grad slike behov oppstår, må utgangspunktet være at oppholdet må være så skånsomt som mulig for de involverte.

Generelt kan kommunen benytte to strategier i forhold til bostedsløshet blant barnefamilier. For det første ved å forebygge at barnefamiliene kommer i denne situasjonen og for det andre avhjelpe situasjonen så raskt og effektivt som mulig når den først er en realitet.

Som vi har drøftet i denne rapporten har Oslo kommune møtt utfordringene fra det stadig voksende antallet barnefamilier på hospits både ved å arbeide forebyggende og ved å arbeide målbevisst for å finne andre løsninger enn hospits for barnefamilier i boligkrise. Kommunen, ved bydelene, har både tilgang til ulike økonomiske virkemidler som kan bidra til å lette situasjonen for en utsatt familie, og med det forebygge en utkastelse eller bidra med råd og veiledning for å sikre at bosituasjonen ikke forverres. I forhold til å avhjelpe boligkriser når de først er reelle, har vi sett at bydelene i økende grad har tatt i bruk gjennomgangsboliger til

dette formålet og at det også har skjedd endringer i tildelingen av kommunale boliger. Ved å legge ansvaret for dette på bydelene, vil mulighetene kommunene har for å ta dette virkemidlet med i sin totalvurdering trolig bli lettere.

Det som kanskje mer enn noe annet har bidratt til å redusere antallet barnefamilier på hospits er imidlertid den økte politiske fokuseringen på problemet og oppfatningen av dette som sosialt uakseptabelt. Dette har foranlediget blant annet at en rundt om i bydelene i større grad har fokusert mer på barnefamilienes egne ressurser og muligheter enn tidligere og vært bevisst på at hospitsplasser bare skulle være en nødløsning.

Alt i alt ser kommunen de tiltakene som er satt i verk for å redusere tallet på barnefamilier i midlertidige boliger som ledd i en langsiktig strategi for å bedre tilbudet til bostedsløse og effektivisere bruken av ellers knappe ressurser.

Så langt er bydelene fornøyd med den sterkere satsingen på gjennomgangsboliger. Det gir beboerne mer stabilitet i bosituasjonen, samtidig som det reduserer de velferdsmessige kostnadene for familiene. For bydelene byr imidlertid løsningen på nye utfordringer i det bydelene blir forvaltere av bolig på en annen måte enn før. Dette kommer i tillegg til at bydelene også får ansvaret for de kommunale boligene. At bydelene her får ansvaret for både den sosiale oppfølgingen av vanskeligstilte og ansvaret for boligfordelingen vil kunne gi mer helhetlige og bredere perspektiver på hjelpearbeidet for vanskeligstilte barnefamilier på boligmarkedet. Det åpner for andre muligheter både til å effektivisere innsatsen ressursmessig, samt å i større grad å differensiere hjelpetilbudet. Slik kan omorganiseringen av boligforvaltningen i Oslo kommune være en farbar vei i retning av mer stabile boløsninger for barnefamilier i boligkrise.

8.2. Boløsninger for flyktninger og innvandrere

En gruppe som imidlertid stadig vekk har vansker på boligmarkedet og som utgjør en betydningsfull gruppe blant de barnefamiliene som bosettes midlertidig er innvandrere og flyktninger. I motsetning til etnisk norske barnefamilier møter disse andre og mer strukturelt betingede vansker på det norske boligmarkedet. Disse er imidlertid ikke bosatt på tradisjonelle hospits, men i stede på Deichmansgate bosenter som tilbyr et botreningsopplegg i tillegg.

I denne studien har vi funnet at vansker med å komme inn på boligmarkedet, og da særlig i forhold til utleiemarkedet i Oslo, er en av de viktigste årsakene til fortsatt utbredt behov for midlertidig bosetting i denne gruppen. Dette rammer i særlig grad somaliere. Dette kan ha sammenheng med mange forhold, og det kan ikke utelukkes at skepsis blant noen utleiery er av betydning. I tillegg er mange av de barnefamiliene vi her snakker om barnerike, noe som også stiller krav til boligstørrelsen. Somaliene er også en gruppe med kort bosettingstid i Norge. De har dermed i liten grad utviklet noe nettverk de kan støtte seg på i Norge, og rammes av i liten grad å ha opparbeidet kunnskap om boligmarkedet i Norge.

Dermed er en inne på en annen hovedgrunnen til at det er mange innvandrere blant barnefamilier med behov for midlertidig bolig. Selv om innsikten i boligmarkedets mange fallgruver kan være mangelfull også blant mange etnisk norske har mange innvandrere også en kulturell og språklig barriere i forhold til det å komme inn på boligmarkedet. Selve systemet for boligformidling og anskaffelse varierer sterkt mellom land og samtidig kan språket i seg selv være et hinder for kunnskapstilegnelse.

En gruppe som særlig ser ut til å komme dårlig ut her er nyankomne flyktinger. Slik praksisen er i Oslo blir nyankomne flyktinger møtt på flyplassen av ansatte ved Deichmansgate bosenter. Disse gjør dette på oppdrag fra bydelen, hvor sosialsentrene har ansvaret for de nyankomne flyktingene som skal bosettes i Oslo. I tiden på bosenteret er det meningen at de skal trenes opp til selvhjulpenhet på boligmarkedet i Norge. Men veien dit synes lang. I stede for at botreningen oppleves meningsfylt for beboerne, oppleves oppholdet på bosenteret generelt isolerende og ”botreningsopplegget” med gulvvask etc som tildels meningsløst. Det hele får mer preg av oppbevaring enn av tilvenning og ”botreningsaspektet” virker lite motiverende. Flyktingene går til norskopplæring utenfor senteret, men utover det er deres kontakt med omverdenen liten. Sosialsentrene har ansvaret for oppfølgingen og slik blir rammene rundt den første bosettingen i Norge gjennominstusjonalisert i en grad som kan synes å virke pasifiserende. Den enkeltes initiativ til og forutsetninger for å selv bidra til selvhjulpenhet reduseres.

Som utgangspunkt for en boligkarriere i Norge basert på selvhjulpenhet synes dette lite lovende. I stede for å la rammebetingelsene for den enkelte i så sterk grad bli instusjonalisert, er det rimelig å anta at den enkeltes evne og mulighet til selvhjulpenhet på lengre sikt ville blitt stimulert i den grad større grad av egeninitiativ ble tillagt den enkelte. Et nyttig tiltak som ble nevnt på et sosialsenter kunne for eksempel være jobbtrening. Slik ville den enkelte lære nye sider av det norske samfunnet å kjenne, gjennom selv å bidra med noe. I stede baseres alt på norskopplæringen og ”botreningen” på bosenteret. Mer enn noe annet synes vi å fange opp at det å bidra til økt selvfølelse og følelsen av selv å ha i allefall en viss kontroll og innflytelse over sin egen situasjoner er viktige forutsetninger for vilje og evne til selvhjulpenhet. Dette er kanskje mer enn noe annet viktige elementer i en nyankommen flyktnings beherskelse av en tilværelse i et nytt land.

8.3 Bolig – og innvandringspolitikkenes betydning

Kommunen har plikt til å skaffe flyktingene en første bolig, etter dette har kommunen ingen særskilte forpliktelser i forhold til å løse flyktingers boligbehov. Dersom en flyktingfamilie mister sin første bolig, eksempelvis som følge av at utleier sier opp leiekontrakten, må de med andre ord i utgangspunktet ordne seg bolig på egen hånd.

Blant flyktingene som gruppe stiller annen gangs bosatte i særstilling. Når de flytter fra sin opprinnelseskommune har de i utgangspunktet ingen særlige rettigheter med hensyn til bohjelp i sin nye kommune. Ettersom de statlige tilskuddene til flyktinger ikke er øremerket, ligger det ingen automatikk i at statstilskuddet følger med flyktingene ved flytting. Dette kan være en av årsakene til at annen gangs bosatte flyktinger i mange tilfeller tilbys tilbakesending til sin opprinnelseskommune fremfor midlertidig bolig når de flytter fra sin opprinnelseskommune. Det følger utgifter med flyktingene for kommunen, men ingen inntekter. Det er imidlertid klart at en familie, uansett om det dreier seg om flyktinger eller andre har rett til akutt bohjelp der de måtte befinne seg. Det er derfor et stort behov for å avklare hvilket ansvar staten, opprinnelseskommunen og tilflyttingskommunen har for annen gangs bosatte flyktinger. Det er viktig å finne løsninger som er til beste for flyktingfamilienes velferd, og som forhindrer at de havner i en bostedsløshetsituasjon. Samtidig er det viktig å finne løsninger som gir en effektiv bruk av statlige og kommunale

midler. Oslo kommune berører også dette i Sosialt boligprogram 2³³, og tar til orde for at staten griper tak i problemstillingen.

Selv om annen gangs bosatte flyktninger er i en særstilling rammer imidlertid problemene med å finne en mer permanent bolig i stor grad også andre grupper flyktninger og innvandrere.

Søholt peker på at flyktninger og innvandreres problemer med å etablere seg i en varig bolig må forstås i lys av den norske bolig – og velferdspolitikken (Søholt 2001). Til tross for denne gruppens problemer på boligmarkedet, finnes det i liten grad statlige tiltak som forsøker å komme disse problemene til livs. Stortingsmelding nr 49 1997 – 98 ”Om boligpolitikken for unge og vanskeligstilte”³⁴ kommer ikke med noen forslag til tiltak som er spesielt rettet mot denne gruppen. Ingen av de forslagene til tiltak som er nevnt forsøker heller å hankses med diskriminering i boligfremskaffelsesprosessen³⁵. For å overflødiggjøre hospits og andre midlertidige boløsninger vil det være vesentlig med boligtiltak som er rettet spesielt mot flyktninger og innvandrere. Ettersom ansvaret for bosetting av flyktninger er lagt til kommunene kan egnede tiltak trolig best utvikles i samarbeid mellom kommunene og staten. Som vi har vist i denne rapporten har Oslo kommunes tiltak for å redusere tallet på barnefamilier på hospits delvis vært vellykket. Kommunen og bydelene disponerer imidlertid ikke de virkemidlene som er nødvendig for å komme de grunnleggende årsakene til flyktninger og innvandreres problemer på boligmarkedet til livs. Årsaken til bostedsløshet blant barnefamilier må i stor grad forstås i lys av at det mangler overordnede boligtiltak som er spesielt rettet mot denne gruppen.

8.4. Stabil bosetting for barnefamilier på lang sikt.

Denne studien har vist at det er mulig å sikre barnefamilier både en mer stabil og velferdsmessig bedre løsning enn det hospitser kan tilby. Dette går på konkrete botiltak, og en bedre utnyttelse av de muligheter som allerede foreligger. For en gruppe synes imidlertid veien ennå å være lang. Dette gjelder for visse innvandrergupper og spesielt flyktningene. For mange av disse synes behovet for oppfølging i bosituasjonen og motivering til selvhjelpenhet fortsatt å være stort. Langvarig bosetting i bosentra, isolert fra samfunnet de skal integreres i, samtidig som ansvar og rammene rundt deres boforhold spesielt og levekår generelt i så vidt stor grad bestemmes og defineres institusjonelt blant annet av sosialkontoret, synes å virke tildels pasifiserende i forhold til bosituasjonen spesielt og isolerende i forhold til integrering generelt.

Mestring av et selvstendig boforhold og evnen til å orientere seg i et uoversiktlig boligmarked forutsetter innsikt i og kunnskap om boligmarkedets funksjonsmåte. Her vil språklige ferdigheter og ikke minst integrering i samfunnet være viktige byggesteiner. Kunnskap om det norske boligmarkedet, og ikke minst evnen til å forholde seg til sin nye virkelighet blir viktig for særlig nyankomne flyktnings muligheter på boligmarkedet i et lengre perspektiv. For å sikre en stabil bosetting i størst mulig grad basert på selvhjelpenhet, er det viktig at en ikke pasifiseres, men aktiveres inn i en stabil boligsituasjon. Dette kan skje blant annet via deltakelse på de arenaer der kunnskap erverves og trygghet og selvfølelse bygges. Dette kan

³³ Oslo kommune 1998 b, side 13

³⁴ Kommunal – og regionaldepartementet (1997 – 98); Stortingsmelding nr. 49 Om boligetablering for unge og vanskeligstilte

³⁵ Søholt 2001, side 41

for eksempel være deltakelse i arbeidslivet eller utdanning. Så langt synes dette å være viktige utfordringer i den videre bosettingen av både flyktninger og enkelte innvandrergupper.

I sum innebærer dette at grunnlaget for stabil bosetting for alle barnefamilier må legges i skjæringsfeltet mellom ulike politiske virkemidler og saksfelt, hvor også flyktningspolitikken er sentralt. Slik vil strategier for en stabil bosetting også måtte gå utenfor det vi tradisjonelt oppfatter som den kommunale boligpolitikken. Og her synes det som om det ennå er noe igjen før vi kan slå fast at en har nådd målet.

Litteratur

Caplex (1990), Cappelens leksikon, Oslo

Formidlingscenteret Storkøbenhavn (2001) Skæve Huse til skæve eksistenser. Bolig- og socialfaglig rapport.

Holm, Arne (2001), Utkastelser. En studie av utkastelser i større norske byer. Norges Byggforskningsinstitutt, prosjektrapport 296.

Holm, Arne (2001) ”Utkastelser som politisk utfordring.” Paper til Nordisk seminarium om bostads- og urbanitetsforskning, Gävle.

NOU (2002:2) Boligmarkedene og boligpolitikken.

Oslo kommune; Oslostatistikken 1997, 1998, 1999, 2000 og 2001

Oslo kommune (1998 a), Midlertidig husvære – om bruk av hospits og andre døgnovernattingssteder for klienter i sosialtjenesten. Aud Blinge, Erling Folkvord, Inger Elisabeth Salvesen, Bente Walle Aulie, Hermund Urstad, Roar Ståle Olsen

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

Oslo kommune (1999), Avtale om kvalitetsavtale ved døgnovernattingssteder, byrådssak av 22.06 1999

Rogstad, Jon (1998), Innvandrere og arbeid: en empirisk studie i fire bedrifter. Institutt for samfunnsforskning, rapport nr 8, Oslo

Sosiale Institusjoners Fagforening (2001), Hospitshaier og husmenn. En studie i privatisert omsorg eller et forsøk på å beskrive det ugjennomtrengelige. Rapport fra hospitsgruppen i Sosiale Institusjoners Fagforening.

Stortingsmelding nr. 49 (1997 – 98), Om boligetablering for unge og vanskeligstilte. Kommunal- og regionaldepartementet.

Søholt, Susanne (2001), Etniske minoriteter og strategier på boligmarkedet. En undersøkelse blant innbyggere med pakistansk, tamilsk og somalisk opprinnelse. Norges Byggforskningsinstitutt, prosjektrapport 297.

Ulfrstad, Lars–Marius (1997), Bostedsløshet i Norge. Kartlegging av bostedsløse i kontakt med hjelpeapparatet. Norges byggforskningsinstitutt, prosjektrapport 216.

Ulfrstad, Lars – Marius (1999), Hjelpeapparatet for bostedsløse. Om hjelpeapparatet i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Norges byggforskningsinstitutt, prosjektrapport 264.

Unstad, Marit og Sæter, Oddrun (2000), Boligsosialt arbeid: evaluering av fire prosjekter i Oslo indre øst. Norges byggforskningsinstitutt, prosjektrapport 282

Vedlegg

Spørreskjema til bydelene

Deres ref.

Deres brev av

Vår ref.

Dato

Ved Norges byggforskningsinstitutt er det i gang et større prosjekt vedrørende bosetting av barnefamilier i midlertidige boliger. Dette prosjektet skjer på oppdrag fra Sosial – og helsedepartementet og Kommunal – og regionaldepartementet. Hovedfokus i prosjektet er barnefamilier i midlertidig bosetting. Prosjektet har til formål å skaffe en oversikt over omfanget av og bakgrunnen for at barnefamilier bosettes i midlertidige løsninger i Oslo. Som midlertidige boløsninger regner vi her døgnovernattingsplasser og boliger uten ordinær leiekontrakt. Eksempler på slike bosteder er hospits, pensjonater, frittstående kommunale eller private leiligheter uten langtidskontrakt, botreningscenter for flyktninger og annet.

Med barnefamilier menes her husholdninger bestående av par eller enslige som har barn under 16 år boende hos seg permanent, eller i den aktuelle perioden rundt den midlertidige bosettingen

Til denne studien er vi helt avhengig av samarbeid med bydelenes sosialsenter. Det vi særlig er interessert i er omfanget barnefamilier i ulike midlertidige boløsninger i din bydel og hvilke botilbud de har. Vi ønsker også, så langt det er mulig, ulike opplysninger om situasjonen for og bakgrunnen til de barnefamiliene dette vedrører.

For å samle inn disse opplysningene har vi utformet to spørreskjemaer.

Det ene retter seg mot omfanget av barnefamilier i midlertidige bosettinger generelt i din bydel og hvilke boløsninger som velges for disse. I tillegg spørres det også om noen generelle bakgrunnsopplysninger til bydelens barnefamilier i midlertidige boliger.

I det andre spørreskjemaet ønsker vi mer detaljerte opplysninger om barnefamilier i midlertidige boløsninger. Det vi ønsker er at dere trekker ut fire barnefamilier som ble bosatt i midlertidig bolig i år 2000 og fyller ut skjemaet i hennhold til bakgrunnsopplysninger. Familiene bør trekkes ut så tilfeldig som mulig. Det betyr at i den grad sakene er ordnet etter alfabetet, for eksempel og det dreier seg om 16 familier, trekkes hver fjerde sak.

I den grad bydelen har hatt fire eller færre saker i 2000, velges samtlige barnefamilier.

Disse opplysningene er helt vesentlige for gjennomføring av prosjektet og for at departementet får en så fyldig og rik tilbakemelding som mulig, knyttet til tiltak for og situasjonen rundt barnefamilier i en boligkrise. Det hadde derfor vært til stor nytte og hjelp om dere hadde mulighet til å sette av litt tid til disse spørsmålene.

Skulle noe være uklart, kan dere henvende der til

Arne Holm
telefon 22 96 58 08

eller

Dag Yttri
telefon 22 96 58 97

Vi ønsker primært svarene tilbake så raskt som mulig, og helst før 25. mai. Skjemaene returneres i den vedlagte ferdigfrankerte svarkonfolutten.

Med vennlig hilsen
for Norges byggforskningsinstitutt

Spørsmål om enkeltsaker:		Sak nr. ⇨	1	2	3	4
1 Par eller enslig?	enslig					
	par					
2 Antall barn i familien	(skriv)					
3 Antall barn i skolepliktig alder i familien	(skriv)					
4 Byttet noen av barna skole pga boligkrisen i familien?	ja					
	nei, byttet ikke skole, eller ikke barn i skolepliktig alder i fam.					
5 Bor/bodde barnet/barna med familien i den perioden familien hadde midlertidig bolig?	ja, hele perioden					
	ja, en stor del av perioden					
	nei, bor/bodde ikke med familien					
6 Hva er familiens hovedinntektskilde?	sosialhjelp					
	trygd og stønad					
	arbeidsinntekt					
7 Hvilket utdanningsnivå har foresatte i familien? Ved par, angi høyeste utdanningsnivå i familien.	grunnskole					
	videregående utdanning					
	høyere utdanning					
8 Familiens bakgrunn	flyktninger 1. gangs bosatt i Norge					
	flyktninger 2. gangs bosatt i Norge					
	utenlands opprinnelse, men ikke flyktninger					
	annet					
9 Oppgi familiens nasjonalitet/nasjonaliteter	(skriv)					
10 Foreligger det i familien andre store sosiale vansker enn bostedsløshet?	nei, ingen andre store sosiale vansker					
	svært svakt sosialt nettverk					

	psykososiale vansker				
	rusmissbruk				
11 Botid i Oslo	under 1 år				
	1 – 3 år				
	over 3 år				
12 Botid i midlertidig botilbud? Dersom familien har bodd i midlertidig botilbud i flere perioder, angi omtrentlig samlet botid)	under 1 mnd				
	1 – 3 mnd				
	3 – 6 mnd				
	6 – 12 mnd				
	over 1 år				
13 Type midlertidig botilbud fra bydelen? Dersom familien har bodd i midlertidig bolig i flere perioder, angi siste type botilbud.	frittstående leilighet bydelen disponerer fra Boligbedriften				
	frittstående leilighet som bydelen selv eier				
	frittstående leilighet som kommunen leier av private				
	privat hospits				
	Deichmannsgata bosenter				
	annet				
14 Hva var årsaken til at familien mista sin tidligere bolig?	mista bolig pga utkastelse				
	fikk ikke fornya leiekontrakt				
	flytta til Oslo fra annen kommune				
	maktet ikke boutgiftene				
	boligen uegnet, f. eks for liten eller mangelfull				
	brudd i familien				
	annet				
15 Hvis familien har flyttet fra det midlertidige	nei, familien skaffa seg bolig på egen hånd				

botilbudet, ga bydelen noen form for bohjelp etter dette?	lån eller garantier for depositum				
	bostøtte				
	sosialhjelp til husleie				
	tildelt trygde/omsorgs/servicebolig				
	ettervern/treningsbolig				
	tildelt kommunal bolig				
	rehabilitering/omsorgsinstitusjon				
16 Søkte/har familien søkt om kommunal bolig?	nei, har ikke søkt om kommunal bolig				
	ja, søknad er til behandling				
	ja, bovedtak er fattet og søker står på venteliste for bolig				
	ja, har flytta til kommunal bolig				
	ja, søknad er avslått				
17 Hva var eventuelt årsaken til avslaget på søknaden (hvis familien har fått innvilget kommunal bolig eller ikke har søkt om det, så hopp over spørsmålet)	manglet boevne				
	for kort botid i Oslo				
	for ung				
	for høy inntekt				
	ikke sosiale/medisinske problemer				
18 Har familien bodd i midlertidige botilbud i flere perioder?	nei, bare denne ene gangen				
	ja, to – tre ganger til sammen				
	ja, flere enn tre ganger				
19 Har familien noen gang bodd på privat hospits?	ja				
	nei				
20 Motar eller har familien mottatt andre former for sosial omsorg enn bohjelp?	rusomsorg				
	barnevern/familievern				

	økonomisk sosialhjelp				
	psykososial oppfølging				
21 Har familien mottatt andre former for bohjelp fra kommunen før bodde i midlertidig bolig?	bostøtte				
	sosialhjelp til husleie				
	lån, tilskudd eller garantier				
	har bodd i kommunal utleiebolig				
	flyktninger som har bodd i flyktningebolig i kommunen				
	ettervern, treningsbolig				
	rehabilitering/omsorgsinstitusjon				

1. Hvor mange barnefamilier i en boligkrise av et slikt omfang har dere hatt i følgende år, at det har vært aktuelt med plass i ulike former for midlertidige boløsninger, som hospits, døgnovernattingsplasser, pensjonater, hotell, frittstående leiligheter eller liknende?

1998 barnefamilier
 1999 barnefamilier
 2000 barnefamilier

2. Hva slags midlertidig boligløsning ble gitt barnefamilier i boligkrise i 2000?

Angi andel:

Hospits:
 Frittstående private leiligheter
 Frittstående kommunale leiligheter
 Botreningscenter for flytninger:
 Pensjonater/hotell
 Annet, i så fall hva:

3. Hva er de vanligste årsakene til at barnefamilier har behov for midlertidig bosetting?

Angi andel:

Mangelfull bolig:
 Manglende boevne
 Familiebrudd:
 Utkastelser:
 Fikk ikke fornyet kontrakten
 Boutgifter
 Flyttet til Oslo fra en annen kommune
 Annet, i så fall hva:

4. Hvor høy andel anslagsvis av de som bosettes midlertidig i din bydel har følgende kjennetegn?

Sett kryss:

	Ingen	1 til 25 prosent	26 til 50 prosent	51 til 75 prosent	76 til 100 prosent
Enslige forsørgere					
Personer med rusvansker					
Nyankomne flyktninger					
Andregangs bosatte flyktninger					
Personer med lite sosialt nettverk					
Etniske minoriteter					
Personer med manglende boevne					
Personer med psykososiale vansker					

5. I forhold til etniske minoriteter, er det noen nasjonaliteter overrepresentert blant barnefamilier i midlertidig bosetting, i så fall hvilke?

6. I den grad antallet barnefamilier i midlertidig bosetting har endret seg fra 1998 til 2000, hva er de viktigste årsakene til dette?

7. Er det ditt inntrykk at mange av de barnefamiliene som i dag befinner seg i midlertidig bosetting, tidligere har bodd på hospits?

8. Hvilke tiltak har eventuelt kommunen eller bydelen satt i verk for å redusere antallet barnefamilier på hospits?

9. I hvilken grad har de tiltak kommunen eller bydelen eventuelt har satt i verk, bidratt til å redusere antallet barnefamilier på hospits?

Sett kryss:

I liten grad I noen grad Både og I stor grad I meget stor grad

10. Hvilke tiltak har eventuelt hatt mest betydning for å redusere antallet barnefamilier på hospits, og hvilke tiltak har hatt minst betydning?

11. I hvilken grad vil du si at din bydel har vansker med å finne egnede midlertidige boliger til barnefamilier:

Sett kryss:

I liten grad I noen grad Både og I stor grad I meget stor grad

12. Hva er de største vanskene knyttet til det å skaffe barnefamilier midlertidig bolig:

13. Hvor høy andel av de barnefamiliene som bosettes midlertidig, bosettes senere i kommunale boliger?

14. Hvilke grupper barnefamilier i midlertidig bosetting, bosettes vanligvis i kommunale boliger?

Sett kryss:

- 1 Enslige forsørgere
- 2 Enslige forsørgere med rusvansker.
- 3 Par med barn.
- 4 Par med barn, der en eller begge voksne har rusvansker.
- 5 Par med sosiale vansker.
- 6 Enslige forsørgere med sosiale vansker.
- 7 Andre grupper barnefamilier, i så fall hvilke?.....
- 8 Ingen spesielle grupper barnefamilier.

15. Hvor høy andel av barnefamilier i midlertidig bosetting skaffer seg bolig selv?

16. Hvor utbredt er følgende hjelpetiltak ved mer permanent bosetting av barnefamiliene som har fått midlertidig bohjelp?

Sett kryss:

Sosialhjelp:

I liten grad I noen grad Både og I stor grad I meget stor grad

Bostøtte:

I liten grad I noen grad Både og I stor grad I meget stor grad

Etableringslån:

I liten grad I noen grad Både og I stor grad I meget stor grad

Boligtilskudd:

I liten grad I noen grad Både og I stor grad I meget stor grad

17. I hvilken grad er det mulig å finne midlertidig bolig til barnefamilier i familiens opprinnelige miljø?

Sett kryss:

I liten grad I noen grad Både og I stor grad I meget stor grad

18. Hva ser dere som det største velferdsproblemet for barnefamilier som må bosettes midlertidig?

19. Hvilke tiltak fra kommunen eller bydelen kunne eventuelt vært satt i verk for å skaffe flere barnefamilier i en boligkrise en mer permanent bolig?

20. Hvilke tiltak ville etter din oppfatning, vært best egnet til å lette situasjonen for barnefamiliene som kommer i en akutt boligkrise og av den grunn blir bosatt i midlertidige boligløsninger?

