

Rapport nr 3/2009

- engasjert for mennesker

Boligproblemer for innbyggere med etnisk minoritetsbakgrunn

Sosialtjenestens problemforståelse, tiltaksrepertoar og muligheter



Lene Østby
Elisabeth Brodtkorb



FORFATTERNE

Lene Østby, Høgskolelektor, Avdeling for sosialt arbeid, Diakonhjemmet Høgskole.

E-post: Ostby@diakonhjemmet.no

Elisabeth Brodtkorb, Høgskolelektor, Avdeling for sosialt arbeid, Diakonhjemmet Høgskole.

E-post: elisabeth.brodtkorb@diakonhjemmet.no

Diakonhjemmet Høgskole

Postboks 184, Vinderen

0319 Oslo

<http://www.diakonhjemmet.no>

Rapport nr. 03/2009

ISBN: ISBN: 82-8048-077-3

ISSN 1891-2753

Elektronisk distribusjon:

Diakonhjemmet Høgskole, Oslo

Opphavsrettigheter:

Forfatterne har opphavsrettighetene til rapporten

Nedlasting for privat bruk er tillatt.

Mangfoldiggjøring, videresalg av deler eller hele rapporten er ikke tillatt uten avtale med forfatterne eller Kopinor.

Forord

Denne rapporten er del av et prosjektsamarbeid mellom Leieboerforeningen (www.lbf.no) og Husk Osloregionen (www.hio.no/husk) representert ved Bydel Bjerke og Diakonhjemmet Høgskole, avdeling for sosialt arbeid. Rapporten bygger på en undersøkelse om ansatte i sosialtjenestens erfaringer og inngår sammen med to andre kartlegginger og en intervjuundersøkelse i et forprosjekt for et mulig større prosjekt i bydelen. Undersøkelsen er finansiert av Husbanken. Målet er å skape en bedre boligsituasjon for de som trenger bistand til å skaffe egen bolig.

Rapporten utgis i et samarbeid mellom Diakonhjemmet Høgskole og HUSK Osloregionen. Rapporten fokuserer på boligproblemer for innbyggere med etnisk minoritetsbakgrunn og på sosialtjenestens problemforståelse og deres handlingsrepertoar. Førsteamanuensis Asbjørn Kaasa og Høgskolelektor Katrine Mauseth Woll har vært prosjektledere for forprosjektet.

Høgskolelektorene Lene Østby og Elisabeth Brodtkorb er ansvarlige for undersøkelsen og utarbeidelsen av rapporten.

Takk til ansatte i bydel Bjerke som stilte opp i fokusgruppene og delte sine erfaringer. Takk til Cathrine Sjøstad Myhre som la til rette for intervjuene, har kommentert utkast til rapporten og har vært sosialkontorets kontaktperson. Takk til Marianne Rugkåsa i HUSK Osloregionens publikasjonsutvalg som leste og ga kommentarer til rapporten. Takk til Husbanken som bidro med prosjektmidler. Og sist men ikke minst takk til Lene Østby og Elisabeth Brodtkorb som har gjennomført arbeidet.

Elsa Døhlie

Dekan

Diakonhjemmet Høgskole

Avdeling for sosialt arbeid

Sammendrag

Denne rapporten bygger på fokusgruppeintervjuer med saksbehandlere i sosialtjenesten og på boligkontoret i Bjerke bydel. Bydel Bjerke har en økende andel innbyggere med etnisk minoritetsbakgrunn. Boligstrukturen i bydelen, kombinert med andre forhold, gjør det vanskelig for disse å få tilgang på egnede boliger. Det er særlig mangel på boliger som er egnet for barnefamilier. I de senere årene har det vært en økning i antall utleieboliger, men mange av disse har dårlig standard.

Ansatte ved sosialtjenesten vurderer boligproblemene som et sosialt problem. De opplever at tiltakene de har å spille på er for få og for dårlige til å bistå denne gruppen på en forsvarlig måte. I tillegg til mangel på egnede boliger, er det også mangel på differensierte tiltak for oppfølging av personer i bolig. De ansatte ved sosialkontoret definerer i stor grad boligproblemene som individuelle problemer for den enkelte bruker med etnisk minoritetsbakgrunn. Dette er blant annet knyttet til etniske minoriteters manglende norskkunnskaper som gjør at de ikke kjenner sine rettigheter. De ansatte mener også at disse brukernes manglende kunnskap om hvordan boligen skal ivaretas og hvordan de skal forholde seg til husregler er en del av årsaken til boligproblemene. For å minske problemene legger de vekt på individuelt rettede tiltak i organiseringen av arbeidet med problematikken. Den individuelle tilnærmingen kan forstås som en avspeiling av arbeidsformen til sosialtjenesten der den enkelte saksbehandler i stor grad er alene om kartlegging, vurdering og håndtering av disse sakene.

I rapporten peker vi på ulike tiltak som kan bidra til å minske problemene. Blant annet kan vurdering og saksbehandling av slike saker gjøres til mer åpne og kollektive prosesser både innad i sosialtjenesten og utad i forholdet mellom brukere, utleiery og sosialtjenesten. Det er behov for en strengere regulering av det private utleiemarkedet. Videre peker rapporten på at det på lokalsamfunnsnivå er behov for flere boliger. I forhold til brukere er det behov for en tettere oppfølging og opplæring. Denne oppfølgingen kan ha ulik karakter avhengig av den enkelte klients behov. Det er også behov for mer og tilrettelagt informasjon til brukere. Økte kunnskaper vil kunne gi en noe større beskyttelse mot vilkårlige utkastelser. Ny og mer tilrettelagt informasjon kan og bør utvikles sammen med brukere med etnisk minoritetsbakgrunn. En annen mulighet kan være å tenke overføring av informasjon til grupper fremfor å videreføre en individuell informasjonsoverføringsstrategi. Dette kan sammen med å utvikle brukernes muligheter for kollektiv medvirkning, være tiltak som bidrar til å minske boligrelaterte problemer og redusere individualisering av problemene til brukerne.

Det er også behov for å styrke samarbeidet med utleiery, og å øke kunnskapen deres om sosialtjenestens ordninger, blant annet sosialgaranti.

Rapporten avdekker behov for mer kartlegging av omfanget av boligproblemer og av diskriminering på boligmarkedet. Det er også behov for mer forskning som har som mål å

beskrive og dokumentere det faglige arbeidet som foregår i sosialtjenesten. Denne forskningen vil kunne ha som mål å beskrive god praksis som utøves i dag og peke på utfordringer og problemer slik at tjenestene på sikt kan være enda bedre rustet til å møte de behov som brukere har.

Innholdsfortegnelse

| | |
|--|----|
| Forord | 1 |
| Sammendrag | 2 |
| Innholdsfortegnelse | 5 |
| 1 Innledning..... | 7 |
| Boligproblemer; strukturelle og individuelle forklaringer..... | 7 |
| Problemstilling..... | 9 |
| Begreper | 9 |
| 2 Datainnsamling - redegjørelse for metode | 10 |
| 3 Boligmassen..... | 12 |
| Få tilgjengelige boliger på det private markedet | 12 |
| Boligenes standard | 13 |
| Få tilgjengelige kommunale boliger i bydelen..... | 13 |
| Mangel på variasjon i boligtilbudet | 13 |
| Størrelse | 13 |
| Bolig med oppfølging..... | 14 |
| 4 Forvaltningssystemet | 14 |
| Overføring fra andre bydeler..... | 14 |
| Restanser og betalingsordninger | 15 |
| Sosialgarantisystemet | 16 |
| Urealistiske forventinger fra samarbeidspartnere..... | 16 |
| Bostøtteordninger | 17 |
| Manglende kunnskap? | 17 |
| 5 Brukerne | 17 |
| Språk..... | 17 |
| Kunnskaper..... | 18 |
| Kulturelle ulikheter | 19 |

| | | |
|----|---|----|
| | Særegne prioriteringer | 20 |
| 6 | Diskriminering | 21 |
| 7 | Fra individuelle problemer og løsninger til strukturelle løsninger og kollektive tiltak? .. | 22 |
| 8 | Kort drøfting og anbefalinger | 23 |
| | Flere og mer varierte boliger | 23 |
| | Strengere regulering av det private utleiemarkedet, særlig store kommersielle aktører | 24 |
| | Mer og bedre informasjon/kunnskap til ansatte i sosialtjenesten | 24 |
| | Mer og bedre informasjon til utleiery | 25 |
| | Systematisk registrering av behov og tiltak | 25 |
| | Systematisk registrering av diskriminering | 25 |
| | Mer og bedre informasjon til klienter | 27 |
| | Tettere oppfølging av klienter i bolig | 28 |
| | Videreutvikling av brukernes mulighet for kollektiv brukermedvirkning | 29 |
| | Styrke utdanningen av sosialarbeidere | 29 |
| | Mer praksisnær forskning | 30 |
| 9 | Litteratur | 31 |
| 10 | Vedlegg spørsmål som utgangspunkt for fokus intervju | 33 |

1 Innledning

Boligproblemer skyldes enten forhold knyttet til boligmarkedet, forhold knyttet til den som skal bo eller hvordan formidlingen mellom den som skal bo og boligen foregår. Strengt tatt er det den eksisterende boligmassen som har mest å bety for bosetting av mennesker. Hvis det ikke finnes boliger spiller de andre forholdene ingen rolle. Hvis alle kunne få en bolig som var tilpasset deres personlige behov og forutsetninger, ville det naturlig nok ikke finnes boligproblemer. Til tross for dette er det gjerne mer individuelle forklaringer som vanligvis presenteres som primær årsak til boligproblemer, og kanskje særlig i forbindelse med bolig til grupper som gjerne betegnes som utsatte eller vanskeligstilte grupper i samfunnet.

Ved sosialkontoret i Bjerke bydel opplevde de ansatte mange utfordringer knyttet til boligsituasjonen til et økende antall innbyggere med etnisk minoritetsbakgrunn. Byfornyelse, oppgradering og kostnadsøkning i boligmarkedet i Oslo indre øst, for eksempel i bydel Gamle Oslo, gjør at deler av befolkningen må flytte til rimeligere områder. Groruddalen er da et nærliggende område med relativt kort avstand til sentrum og relativt lave priser på kjøp og leie av boliger.

For mange brukere av sosialtjenesten representerer de ansatte ved sosialkontoret formidlingsleddet mellom dem selv og boligmarkedet. Det kan handle om å få tilgang til bolig, få utarbeidet og undertegnet husleiekontrakt eller å få utbetalt sosialhjelp til husleie. De ansatte arbeider daglig med å iverksette kommunens (bydelens) ansvar for bosted til innbyggerne. Bydelen skal i hht. til Lov om sosiale tjenester § 3.4 "medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet". En del mennesker med etnisk minoritetsbakgrunn faller av ulike årsaker innenfor denne bestemmelsen. Sosialkontorets arbeid med boligetablering foregår innenfor et kommunalt system i samarbeidet mellom etater, seksjoner og bydeler. Oppgavefordelinger, ordninger og rutiner for dette samarbeidet legger føringer for hvordan arbeidet kan og skal utføres.

Sosialkontorets ansatte har på den ene siden de eksisterende boligene i bydelen og de begrensningene disse innebærer og på den andre siden de individuelle behovene og forutsetningene til familier eller enslige som trenger mer varierte botilbud når de skal utføre arbeidet sitt. Der det er få egnede boliger tilgjengelig og mange som trenger bistand til å skaffe seg og opprettholde egen bolig, oppstår en krevende arbeidssituasjon for sosialarbeiderne.

Boligproblemer; strukturelle og individuelle forklaringer

Bydelen formidler kommunale boliger og boliger på det private markedet til sine innbyggere. Kommunen kan benytte ulike strategier i arbeidet med å bidra til boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. De kan ha

"1) tiltak som primært består i å hjelpe de boligsøkende på leiemarkedet, 2) tiltak som primært er rettet mot tilbydersiden, blant annet med sikte på å stimulere tilbudet av utleieboliger, og 3) mer meglingspregede tiltak hvor kommunene tar mer aktivt del i selve formidlingsprosessen, gir råd og veiledning til partene og stiller krav til eventuelle leieavtaler der det måtte være hjemmel for det, eller der de måtte anse det for legitimt eller nødvendig av andre grunner" (Langsether 2005:7).

Sosialkontorets arbeid med å bistå vanskeligstilte personer på boligmarkedet består i hovedsak av å bidra til å fremskaffe en egnet bolig, inkludert å sørge for kommunal garanti som depositum, og til å betale hele eller deler av husleiekostnadene. Der det er få kommunale boliger, øker arbeidsmengden knyttet til formidling på det private markedet. Det private markedet utgjør i all hovedsak tilbudet for etablering i bolig i bydel Bjerke. Når det i tillegg er få og lite egnede boliger i det private markedet, blir jobben til ansatte ved sosialkontoret vanskeligere.

Med bakgrunn i fokusgruppeintervjuer med ansatte i bydelen, har vi sett at det i hovedsak er to perspektiver på boligproblemer. Det ene perspektivet er orientert mot det som finnes av tilbud i boligmarkedet, mot boligmassen og tilbud av boliger i bydelen der antall boliger på leiemarkedet, størrelse, beliggenhet, standard og pris er i fokus. Det er den materielle strukturen som setter begrensninger for bosettingen. Dette kaller vi et strukturelt perspektiv.

Det andre perspektivet som også kommer frem i intervjuene fokuserer på egenskaper ved dem som trenger bolig. Dette kaller vi et individuelt perspektiv. Det er ikke mangel på boliger som er fokus, men at de som trenger et sted å bo ikke passer inn i de eksisterende tilbud av boliger. Det kan være forhold knyttet til økonomi, helsesituasjon, sosial situasjon eller, som denne rapporten har som tema, etnisk bakgrunn. I denne undersøkelsen var de ansatte opptatte av språk, kunnskap og kultur til de som skulle bo som hindring for at de fikk boliger.

I rapporten presenteres først det strukturelle perspektivet på boligproblemene, under det vi har valgt å kalle "boligmassen". Deretter presenterer vi forvaltningssystemet og fokuserer på måter bistanden til brukerne er organisert. De individuelle forklaringene på problemene presenteres under overskriften "brukeren". Videre presenterer vi problemstillinger knyttet til diskriminering som både kan sees på som et individuelt og et strukturelt perspektiv.

Under hver av overskriftene presenteres hovedfunnene fra undersøkelsen. I kapittel seks oppsummerer vi og gjør vurderinger av funnene. Avslutningsvis kommer vi med noen anbefalinger og konklusjoner på bakgrunn av det som er kommet frem i denne undersøkelsen. Først presenteres kort bakgrunn for problemstilling og problemstilling som dannet utgangspunkt for undersøkelsen.

Problemstilling

Bjerke bydel har i de seinere årene opplevd en økning i antall innbyggere med etnisk minoritetsbakgrunn (Oslo-Speilet 2008). Som nevnt over er det ulike grunner til denne økningen. Personer med etnisk minoritetsbakgrunn er overrepresentert blant dem som mottar økonomisk sosialhjelp og de er overrepresentert blant arbeidsledige. Uten å ha hatt noen fast arbeidstilknytning har de heller ikke rettigheter til trygdeytelser og blir dermed sosialhjelpsmottakere.

I HUSK-samarbeidet¹ kom det frem at sosialkontoret opplevde brukernes behov for bistand i forhold til bolig som utfordrende. Det forelå lite kunnskap om boligproblemene og vi formulerte derfor en problemstilling som kunne belyse hva de ansatte opplevde som problematisk, hva de har av tiltak å iverksette, hva de faktisk gjør og hva de kunne ønske seg av tiltak.

Problemstillingene i denne rapporten er:

- Hvilke erfaringer har de ansatte i arbeid med bosetting og opprettholdelse av bolig for brukere med etnisk minoritetsbakgrunn?
- Hvilke tiltak benytter de seg av?
- Hvilke tiltak ønsker de å ta i bruk?

På bakgrunn av informasjonen fra intervjuene kommer vi med anbefalinger til videre arbeid innenfor feltet.

Begreper

I undersøkelsen og rapporten har vi valgt å bruke begrepene etniske minoriteter og "innvandrerbakgrunn". Det er upresise begreper som kan tolkes på mange ulike måter. Det ville vært interessant å se på hva ansatte legger i begrepene. Det har vi valgt ikke å gjøre, men heller gå ut fra at disse begrepene er sammenfallende med det Statistisk sentralbyrå definerer som innvandrerbefolkningen, det vil si de som er innvandret selv en eller annen gang, eller norskfødte med to foreldre som har innvandret (Statistisk sentralbyrå 2008).

Det er grunn til å stille spørsmål om vi som forskere i et slikt prosjekt bidrar til å opprettholde og forsterke etniske minoriteter som egen kategori ved å skille dem ut som en egen gruppe, slik vi gjorde her. Det kan bidra til at det forsterkes en "vi - de" posisjon der personer med etnisk minoritetsbakgrunn blir presentert som noe vesentlig forskjellig fra den etniske majoriteten (se blant annet Gullestad 2002). I denne undersøkelsen kan vi ha vært med på å forsterke "vi - de" posisjonen fordi vi nettopp var ute etter å finne ut om det er

¹ Samarbeid mellom representanter for sosialtjenesten i Bjerke bydel (nå NAV Bjerke) og Diakonhjemmet Høgskole. I denne gruppen var brukere ikke representert. Se kommentar under redegjørelse for metode.

noe som er særskilt for "de andre". Dette kunne i noen grad vært unngått ved tydeligere å be informantene beskrive hva som var særskilt for etniske minoriteter og hva som er felles for alle deres klienter. I rapporten har vi forsøkt å skille mellom de problemer og utfordringer som gjelder alle sosialklienter og hva som er særskilt for de med etnisk minoritetsbakgrunn. Vi tror at både problembeskrivelser og forslag til tiltak er relevante og kan bedre situasjonen ikke bare for de med etnisk minoritetsbakgrunn, men også klienter med majoritetsbakgrunn.

Vanskeligstilte på boligmarkedet bruker vi her om de som *"i tillegg til å bo dårlig etter gjengse kriterier på akseptabel standard – av ulike grunner har så store problemer med å orientere og tilpasse seg på dagens boligmarkeder – og å oppfylle markedets krav – at de trenger hjelp å dekke sine ordinære boligbehov i markedene"* (Langsether 2005 s. 30).

I rapporten bruker vi begrepene klient og bruker om personer som ber om og som mottar tjenester fra sosialtjenesten. Det pågår en debatt om hvilke begreper som er mest egnet til å betegne denne gruppen og som ikke virker stigmatiserende. Det er ulike meninger om begrepsbruken og argumentene. Vi har valgt å bruke begge begrepene om hverandre i rapporten da begge begrepene ble brukt av informantene i intervjuene.

Intervjuene ble foretatt i mai og juni 2008. Da var sosialtjenesten i bydel Bjerke fortsatt et sosialkontor og ikke en del av NAV. Vi har derfor valgt å beholde begrepet sosialkontor som var det betegnelsen som ble brukt da intervjuene ble foretatt.

2 Datainnsamling - redegjørelse for metode

For å få svar på problemstillingene tok vi i bruk fokusgruppeintervjuer. I slike gruppeintervjuer er målet å få tak i gruppedeltagernes erfaringer og forståelse. Fokusgruppeintervjuer blir også brukt for å komme frem til et rikere og mer nyansert informasjon ved at deltakerne kan supplere hverandre og nyansere sine ulike erfaringer. Vi valgte denne metoden nettopp for at de ansatte skulle snakke sammen og dele sine erfaringer og forståelse om forholdene det ble stilt spørsmål om. Vi hadde lite kunnskap om temaet på forhånd og ved å bruke en slik utforskende metode kunne vi samle inn kunnskap som kan danne grunnlag for å stille nye utdypende spørsmål.

Det ble gjennomført to fokusgruppeintervjuer med ansatte fra sosialtjenesten og et med ansatte fra boligkontoret. I fokusgruppene med de ansatte ved sosialtjenesten deltok åtte ansatte i den ene gruppen og seks i den andre. De intervjuede var ansatt både i mottak og i oppfølging. Alle som ikke hadde en ledende stilling ble invitert til å være med på intervjuene. Til sammen var 22 invitert til å være med i gruppene, og 14 deltok. Frafallet skyldes delvis sykdom og delvis at noen ansatte prioriterte annet arbeid. De ansatte hadde ulike alder og erfaring fra sosialtjenesten varierte fra noen måneder til mer enn 10 års erfaring. Et mindretall (fire) hadde synlig minoritetsbakgrunn. Utdannelsen varierte fra tre års utdanning etter videregående skole til høyere utdanning med hovedfag. Fokusgruppene

representerer derfor noe mer enn halvparten av de ansatte ved sosialkontoret. Hvorvidt dette representerer et skjevt utvalg har vi ikke grunnlag for å vurdere. Vi erfarte at det var stort samsvar i de gruppene vi intervjuet. Dette gir oss et relativt godt grunnlag for å beskrive hva de ansatte opplever i arbeidet knyttet til klientenes boligsituasjon.

I fokusgruppen med boligkontoret deltok alle de tre ansatte inkludert leder for kontoret.

Fokusgruppene varte mellom en time og en og en halv time. Alle deltok i samtalen rundt de ulike temaene som ble reist, men i ulik grad.

En klar ulempe ved denne metoden kan være at i den grad det er en usynlig felles forståelse innenfor arbeidsmiljøet vil dette kunne hindre ansatte med avvikende meninger fra å fremme sine synspunkter i samtalen. Fellesskapets antatte "riktige" meninger og holdninger kan bli styrende for hva som kommer frem i samtalen. Det gir forskerne en mulighet til nettopp å se på hva som er felles, hva som ikke kommer frem i intervjuene og hvilke verdier det er som blir uttalt av gruppen. Samtidig kan uenighet også komme frem i gruppen. I våre fokusgruppeintervjuer kom det frem ulike synspunkter og erfaringer blant annet mellom de som var ansatt i mottak og de som hadde ansvar for mer langsiktig oppfølging. Vi vurderer det slik at fokusgruppene la et godt grunnlag for å kartlegge det som var målet med undersøkelsen. For å få en dypere forståelse av sosialarbeidernes utfordringer i arbeidet, kunne intervjuene vært fulgt opp med deltagende observasjon av de ansattes konkrete arbeid. Det var det ikke ressurser til å gjøre innenfor dette prosjektet.

De ansatte ble informert om at resultatene ville bli anonymisert og at utsagn ikke ville kunne tilbakeføres til den enkelte. Flere av dem kjenner oss som intervjuet dem fra roller som lærere og prosjektmedarbeidere. Dette kan ha påvirket informantene fordi de på forhånd kunne ha gjort seg opp en mening om hva vi står for og vår forståelse av situasjonen. Vi tror ikke dette har vært noe problem. Tema for intervjuene var i liten grad knyttet til den enkeltes holdninger, men mer deres erfaringer og fortolkning av erfaring. Undersøkelsen ble ikke meldt til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS (NSD) da det ikke ble samlet inn personopplysninger.

Vi var to forskere som gjennomførte intervjuene. En hadde hovedansvaret for å referere, mens den andre hadde ansvaret for å lede fokusgruppesamtalen. Intervjuene ble gjennomført på sosialkontoret. Begge forskerne er kvinner i 40 årene, begge har kjennskap til feltet gjennom erfaring som sosialarbeidere og forskning. Begge har etnisk majoritetsbakgrunn. Vi ser det som en klar fordel at vi var to tilstede fordi vi i analysen og fortolkningsarbeidet av materialet har sett hvordan vi har fortolket deler av materialet ulikt. Det er alltid grunn til å spørre om hvor ens egne "blinde flekker" er og hva en ikke stiller spørsmål ved i både måten en stiller spørsmål på, hva en stiller spørsmål om og hva en tolker svarene som. Det at vi var to, gjorde at vi fikk utvidet perspektivene i arbeidet med

materialet. På den annen side kan vår relativt like bakgrunn ha begrenset oss noe i hva vi har stilt spørsmål om og sett etter.

Vi stilte åpne spørsmål som ikke hadde som mål å favne alle aspekter knyttet til bolig (se vedlagt guide), men mer å få tak i hva de ansatte oppfatter som problematisk og utfordrende.

Vi hadde ikke med brukere i utforming av problemstilling eller i utarbeiding av intervjuguiden. Representanter for de ansatte deltok både i utarbeiding av problemstilling, forskningsdesign og intervjuguide. Alle de ansatte har blitt forelagt utkast til rapport for kommentarer. Ingen av de ansatte som ble intervjuet kom med tilbakemeldinger. Utkast til rapporten ble kommentert av en av lederne. Hennes kommentarer og refleksjoner dannet utgangspunkt for et prosjekt der hun og en av forskerne sammen reflekterte over hvordan forske på og i praksis. Dette arbeidet er ikke avsluttet.

3 Boligmassen

Som beskrevet innledningsvis er boligmassen en strukturell forutsetning for bosetting. Tilgang på (egne) boliger er en forutsetning for at en bruker kan etablere seg i en bydel. Sosialkontorets ansatte ga klart uttrykk for at de opplever mangel på egne boliger og at dette er et problem de bruker mye av sin tid på å håndtere.

Få tilgjengelige boliger på det private markedet

I Bjerke bydel er boligmassen preget av lavblokkbebyggelse med leiligheter som ble reist på 50-tallet og den gangen organisert som borettslag. Borettslagsleiligheter er vanskelig å få leid ut på grunn av utleierestriksjoner i sameiene. På 80 og 90-tallet ble flere av borettslagene omgjort til selveiere. Det ga mulighet til å leie ut leilighetene over tid, og disse utgjør en del av utleieboligene i bydelen. Ansatte på boligkontor og sosialkontor mener standarden på disse boligene er høyst varierende, både byggeteknisk og vedlikeholdsmessig.

Det er noe villabebyggelse i bydelen og med det noen sokkelleiligheter til utleie.

I bydelen finnes to store boligkomplekser med utleieleiligheter. Det ene er tidligere personalboliger ved Aker sykehus, som kommunen solgte til private investorer. Tilgangen til disse boligene har medvirket til tilflytting til bydelen. I følge ansatte ved boligkontoret og sosialkontoret er leilighetene små, husleien relativt høy, standarden er dårlig og fellesarealer og uteområder blir ikke vedlikeholdt. Sosialkontorets og boligkontorets ansatte sa at de vurderte dette som et utrygt område. Det omsettes narkotika på dørene, det rapporteres om voldsepisoder og slåsskamper med flere involverte, prostitusjon, husbråk etc. Bydelens ansatte fortalte at de så langt som mulig unngår å bruke disse boligene til sine brukere. Det viser seg imidlertid vanskelig å hindre andre bydeler i å etablere brukere der og så overføre sakene til Bjerke.

I arbeidet med å skaffe folk bolig, benytter sosialkontoret seg av de muligheter som er tilgjengelige for folk flest. De bruker Finn.no, og oppmuntrer brukerne til å gjøre det samme. De følger brukere på visninger, sender e-poster for dem både fra kommunal og privat e-postkonto. De opplever dette likevel som utilstrekkelig. Mange blir avvist så snart det kommer frem at det er sosialkontoret som er involvert.

Boligenes standard

Særlig ansatte ved boligkontoret var opptatt av at standarden på utleieboligene, spesielt på det private markedet, er dårlig. De håper at Groruddalssatsningen skal medføre et løft for boligstandard i bydelens boligmasse. Standarden på utleieboligene vurderes som varierende, men i stor grad som lav og lite tidsmessig. Både sosialkontorets og boligkontorets ansatte gir uttrykk for at mange utleiende utnytter sosialhjelpsmottakere. Mangel på kunnskap om forventet standard, om rettigheter som leietaker eller redsel for å bli kastet ut, er antatte årsaker de ansatte fremfører i intervjuet. Beboere med etnisk minoritetsbakgrunn oppfattes å være i en ekstra utsatt posisjon på grunn av språkproblemer og generell marginalisering.

Få tilgjengelige kommunale boliger i bydelen

Bjerke bydel har 175 kommunale boliger, og på dette grunnlaget fordeles ca 10-30 leiligheter til nye leietakere pr. år. Dette antallet kommunale leiligheter er langt lavere enn hva ansatte i bydelen mener det er behov i bydelen. Det gjør at det ikke er leiligheter nok til brukerne som fyller kriteriene for kommunal bolig og at det blir de aller vanskeligst stilte som får slik bolig.

Noen av de ansatte på sosialkontoret søker kommunal bolig for klienter som oppfyller kravene, selv om de vet at det er nærmest umulig å få tak i slik bolig. Andre sa at de ikke oppfordrer klientene til å søke, da de oppfatter dette som nærmest nytteløst. De ønsker seg flere kommunale boliger og vil at disse ikke bør ligge i en stor blokk, men heller fordeles i ulike boliger slik at det ikke blir en opphopning på et sted.

Mangel på variasjon i boligtilbudet

Størrelse

Våre informanter fortalte at utleieboligene i bydelen er i stor grad består av 3-roms leiligheter eller hybler. Dette begrenser fleksibiliteten i leiemarkedet. Tilflyttingen av barnefamilier og store husholdninger gjør at det er underskudd på store (4-roms og større) boenheter. Mindre leiligheter for enslige og par, er det også lite av.

Sosialkontorets ansatte ga uttrykk for at de opplever utfordringer særlig i forhold til familier. For familier med barn er det ofte viktig å bo i nærheten av barnas skole. Hvis familien av en eller annen årsak mister leiligheten, er det viktig for dem å få en ny i samme skolekrets. Med et begrenset utleiemarked er dette en krevende oppgave både for familien og sosialkontoret. Særlig gjelder dette for familier med mange barn, der det er behov for store boliger ved reetablering.

Bolig med oppfølging

Intervjuene viste at ansatte mener at det er få, om noen, boliger med oppfølging i bydelen. Dette oppleves som et stort savn og en vesentlig mangel i hjelpeapparatets tiltaksportefølje. De ansatte ønsker seg et spekter av tiltak å spille på; både hva gjelder størrelse på boligene, geografisk plassering og type oppfølgingstjenester knyttet til dem. Boliger for personer som er på vei ut av fengsel etter endt soning nevnes spesielt. De var opptatt av at det ikke er lurt å bosette tidligere innsatte i dårlige små hybler med store sosiale problemer i nærmiljøet, med åpnelys salg av narkotika og annen kriminalitet.

Både ansatte ved sosialkontoret og boligkontoret fremhevet at det er nødvendig med ulike typer oppfølging. Det er behov både for tjenester som følger personer, for eksempel ambulerende miljøarbeidere, og tjenester knyttet til bestemte botiltak. De ønsker seg boliger med bemanning på tidspunkter hvor folk er hjemme og kan ta imot tjenester. Dette er ikke alltid mellom 08.00 og 15.30. Sosialkontorets ansatte ser bistand i boligen som en forutsetning for at noen av brukerne for eksempel skal kunne komme i jobb. De vil gjerne ha samarbeid med miljøarbeidere som kan gjøre slikt oppfølgingsarbeid. Selv opplevde de at de ikke har kapasitet og mulighet til å prioritere dette arbeidet.

Ut fra intervjuene synes det som om de ansatte på sosialkontoret bruker mye tid til oppfølging av misligholdte leiekontrakter, husleierestanser og å skaffe ny bolig til brukere som av ulike årsaker har mistet den de hadde. De ønsket seg muligheten til å ansette miljøarbeidere som kunne følge opp nyetablerte brukere med etnisk minoritetsbakgrunn. De ansatte på sosialkontoret mente dette trolig ville bidra til å redusere antall og omfang av slike ressurskrevende saker.

4 Forvaltningssystemet

Dette kapitlet handler om de ansattes presentasjon av hvordan deler av det offentlige systemets struktur, ordninger og tilgjengelige tiltak påvirker deres mulighet til formidlingsarbeidet mellom boliger og beboere.

Intervjuene viser at sosialkontorets arbeid med bosetting og oppfølging i bolig, er del av et stort system med både offentlige og private aktører.

Overføring fra andre bydeler

De ansatte på sosialkontoret beskrev situasjonen omkring overføring fra andre bydeler slik: Når personer som mottar sosialhjelp i Oslo flytter fra en bydel til en annen, flytter saksmappen med dem. I noen tilfeller er det brukerne selv som skaffer bolig og velger å flytte, i andre tilfeller er det sosialkontoret som bistår med flyttingen. Det er gjerne endrede familieforhold eller uholdbare boforhold som er utgangspunkt for flyttingen. Pga. forskjeller i beliggenhet og boligstruktur, har de ulike bydelene noe ulik sats for godkjenning av størrelsen på husleien. Det er det sosialkontoret brukeren tilhører i sitt opprinnelige bosted

som har ansvar for at det formelle omkring flyttingen, det være seg husleiekontrakt, depositumsgaranti og liknende, er i orden i tilflyttningsbydelen. Denne ordningen har flere konsekvenser. Den mest innlysende er at fraflyttningsbydelen ikke kjenner tilflyttningsbydelen og dermed ikke er i stand til å vurdere ulike aspekter ved boligens omgivelser mht. egnethet for dem som flytter dit. Dette bidrar til at noen brukere får hjelp til å etablere seg i boliger med nærmiljø svært lite egnet for dem.

Sosialkontorets ansatte fortalte at det også kan være at husleienormen i fraflyttningsbydelen overskrider den som er gjeldende for tilflyttningsbydelen. Saksbehandlerne var ikke ukjente med at man i enkelte tilfeller aksepterer en høyere leie for å bli ferdig med saken og få overflyttet brukerne til en annen bydel. Husleienormen i bydelen er meget godt kjent blant brorparten av de private utleierne, og en slik praksis kan derfor være prisdrivende.

Restanser og betalingsordninger

Mange med innvandrerbakgrunn har familie i andre land. Sosialkontorets ansatte beskrev at de erfarer at noen av disse beboerne i en del tilfeller drar fra boligen uten å følge opp de økonomiske forpliktelsene knyttet til å beholde bolig i Norge. Sykdom eller dødsfall, eller lengsel etter familie i hjemlandet kan være årsaker til at de drar. Gjennom intervjuene på sosialkontoret kom det frem at de ansatte hadde forståelse for at man tidvis kan ha behov for å reise til hjemlandet. Slike opphold har imidlertid økonomiske og praktiske konsekvenser når de varer over tid. For noen kunne det innebære at de fikk store restanser som de ikke var i stand til å betale når de kom tilbake. For andre kunne det få ennå mer dramatiske konsekvenser som at de var blitt kastet ut av boligen. De ansatte på sosialkontoret syntes det er både irriterende og uforståelig, og de gav uttrykk for at de blir oppgitt når dette skjer igjen og igjen.

Saksbehandlerne beskrev husleierestanser som et problem både for brukerne og for sosialtjenesten. For brukernes fører husleierestanser gjerne til trusler om utkastelse eller faktisk utkastelse. Det bidrar til usikker bosituasjon og meget anstrengt økonomi. De ansatte i sosialtjenesten opplevde husleierestanser som frustrerende. Store restanser og trussel om utkastelse betyr gjerne at de må i gang med nytt arbeid med å finne egnet bolig til brukeren, noe som er svært ressurskrevende i dagens boligmarked. Løsningen på dette blir derfor ofte at sosialkontoret dekker restansene for å hindre utkastelse.

De ansatte ønsket seg flere og bedre nedbetalingsordninger som kunne bidra til at brukeren kunne klare å betale restansene selv. Særlig opplevde de det merkelig at dette er umulig overfor den kommunale utleieren Boligbygg.

Husleien skal betales av brukerne selv, og sosialkontoret utbetaler penger til hele eller deler av husleien for neste måned ved innlevering av kvittering for betalt leie den forrige. Vilkår om visning av kvittering for betalt husleie har på denne måten liten økonomisk konsekvens,

men bidrar muligens til færre saker med husleierestanser. Husleierestanser opparbeides likevel, for eksempel når brukerne oppholder seg over tid i hjemlandet, eller blir syke.

En annen årsak til at det kan oppstå problemer med betaling av husleien, er at en del av brukerne mottar ytelser fra ulike kilder til ulike tidspunkt. Det kan være dagpenger hver 14. dag, barnetrygd, andre trygdeytelser, sosialhjelp med mer. Bare det at dagpengeutbetalingene endres når brukere går ut og inn av kurs, gjør at det er komplisert for dem å holde oversikt over økonomien.

Sosialgarantisystemet

Sosialgaranti for depositum er kommunens tilbud til brukere som trenger hjelp til depositum for å få bolig. Sosialgarantien er alternativet til kontant depositum. Saksbehandlerne utsteder sosialgarantier til brukere som har fått innvilget dette. I de sakene der det er mulig, lar de brukerne selv ha kontakten med utleier.

Sosialkontorets ansatte vurderte at mange utleiere er negative til sosialgaranti. Trolig er dette både fordi det indikerer klientforhold til sosialtjenesten, og å leie ut til brukere av sosialtjenesten er vanligvis forbundet med skepsis og ulike former for vanskeligheter. De ansatte på sosialkontoret mener at sosialgaranti er bedre sikkerhet enn ordinært depositum fordi det er enklere å utløse midler gjennom den. De ønsker at informasjon om de to depositumstypene gjøres kjent blant flere utleiere, slik at private utleiere har mer eksakt kunnskap om hva de innebærer.

Urealistiske forventinger fra samarbeidspartnere

Sosialkontoret samarbeider med andre etater i saker som omhandler anskaffelse og opprettholdelse av bolig. Det er kommunens (bydelens) ansvar å *”finne midlertidig husvære for dem som ikke klarer det”* (Lov om sosiale tjenester § 4-5). Sosialkontorets ansatte har erfart at samarbeidspartnere fra andre etater kan ha urealistiske forventninger til hva sosialkontoret kan stille opp med av boliger og oppfølging.

Mange av sosialkontorets brukere har sammensatte sosiale problemer og det gjør at det er mange kommunale instanser involvert i samme bruker. De ansatte på sosialkontoret gav uttrykk for at samarbeidspartnerne ofte misbruker kommunens (sosialkontorets) ansvar for å hjelpe folk med å skaffe bolig. Samarbeidspartnere informerer brukerne om dette ansvaret, og den informasjonen kan bidra til at brukerne får feilaktig forventninger om systemet. Et eksempel på en feilaktig forventning er at sosialkontoret har permanente boliger tilgjengelig for dem som er i behov av bolig.

Ansvar for å skaffe tilveie bolig kan bli til ansvar for å skaffe til veie en bolig som brukerne har mer lyst på enn den de disponerer pr. i dag. På den måten oppstår forventninger som sosialkontoret ikke kan imøtekomme, og potensial for konflikt i samarbeidsrelasjonen mellom bruker og sosialkontor.

Bostøtteordninger

Det finnes ulike tilskudds- og stønadsordninger, både statlige og kommunale, som skal bidra til at innbyggerne kan skaffe seg og opprettholde en bolig. Tilskuddene forvaltes av bydelens boligkontor. Som for alle tilskuddsordninger, kreves mye dokumentasjon for å utløse midler. Det må søkes hver måned. Ansatte ved boligkontoret opplevde at brukerne ble forvirret og irritert over at de måtte levere inn dokumentasjon som allerede fantes i sosialkontorets system til boligkontoret når de søkte om tilskudd. Sosialhjelpen er en sekundær ytelse og det kreves at alle andre kilder er prøvd først. Innvilges bostøtte, går denne til fratrukk på sosialhjelpen og brukere som har så lavt inntektsnivå at de mottar supplerende sosialhjelp får ingen endringer i disponibel inntekt. For innbyggere som ikke mottar sosialhjelp er tilskuddet et reelt tilskudd.

Ansatte ved boligkontoret sa at de prøver å være fleksible, men at det overfor brukerne nok sannsynligvis oppfattes som et byråkratisk og rigid system. Det er mange former for tilskudd, noe som krever stor oversikt hos dem som skal forvalte dem for at brukerne skal få det de har krav på. Boligkontorets ansatte uttrykte bekymring for at NAV-modellen vil stille store krav til oversikt hos de ansatte, og de som nå arbeider på boligkontoret mente det er urealistisk at alle skal kunne vite alt om disse ordningene.

Manglende kunnskap?

De ansatte ved sosialkontoret påpekte i intervjuet at både de selv og brukerne mangler kunnskap om juridiske og praktiske forhold knyttet til leieforhold. De ønsker seg mer skoloring i forståelse og anvendelse av husleieloven, og de kan godt tenke seg å få slik skoloring sammen med brukere av sosialtjenesten. Selv om de har hatt noe opplæring i forhold til husleieloven ønsker de seg mer kunnskap om hvordan de kan bruke loven.

5 Brukerne

I intervjuene med sosialtjenestens ansatte ble særlig individuelle årsaker, altså forhold knyttet til brukerne selv, trukket frem som viktig moment i forhold til boligsosiale problemer. Her presenteres de individuelle årsakene som informantene trakk frem i intervjuene.

Språk

Ansatte i sosialtjenesten gav uttrykk for at klientens manglende norskkunnskaper er årsak til at de oppsøker sosialtjenesten og til at de sliter med å skaffe seg bolig og å holde på boligen. Språkproblemene kommer til uttrykk på ulike måter. Sosialarbeiderne trakk frem at det hindrer klientene i å få arbeid og dermed sikre deres økonomiske situasjon som legger grunnlag for boligetablering eller midler til å leie en egnet bolig. Når klienter som har dårlige norske kunnskaper, har bolig og en kontrakt på boligen kan det føre til at de ikke forstår hva som står i husleiekontrakten og dermed ikke heller forstår sine rettigheter. Dette kan da utnyttes av utleier til blant annet å be leietakere om å flytte uten at det er grunnlag for det i

kontrakten. De ansatte fortalte om eksempler på at de hadde forhindret at klienter hadde måttet flytte fordi de hadde hjulpet dem å forstå sine rettigheter i følge kontrakten.

Språk trekkes også frem som et problem i forhold til samarbeidet med sosialtjenesten. De ansatte sa at de opplever at informasjon de ønsker å gi ikke blir forstått. Det kan være informasjon om rettigheter, men også informasjon rettet til den enkelte i form av vedtak. Særlig opplever de det som problematisk at klientene ikke forstår vilkår som står i vedtaket.

For at klientene skal forstå hva som står i vedtakene har sosialarbeiderne ulike grep. Ett er å skrive vilkåret øverst i brevet til klientene. Et annet er å ringe klientene eller ha en samtale med dem for å klargjøre innholdet. De opplever at det er lettere å forklare seg muntlig enn skriftlig og at klientene forstår muntlig informasjon bedre enn skriftlig. Noen har også gitt informasjon på engelsk for at de skal være sikre på at informasjonen blir forstått. Informantene fortalte at vedtak ikke har vært oversatt til andre språk enn engelsk.

For å bedre kommunikasjonen mellom seg selv og klientene bruker de i noen grad tolk. Bruk av tolk problematiseres i liten grad og det kommer ikke fram at de mangler kompetanse på tolkebruk eller muligheter til å bruke tolk. Bortsett fra at noen brukere ønsker å bruke barna som tolk, noe som ikke blir akseptert av sosialtjenesten, gav saksbehandlerne ikke uttrykk for at det å bruke tolk er problematisk.

De var i noen grad opptatt av at informasjon bør være tilgjengelig på ulike språk. De nevnte at det bør finnes skriftlig informasjon, men også informasjon på video. Det synes som de i liten grad har oversikt over hva som finnes av informasjon på ulike språk. I intervjuene kommer det ikke fram at det finnes noen som har oversikt over tilgjengelig informasjon på ulike språk.

De ansatte hadde ikke direkte fokus på hva som kunne bidra til å bedre norskkunnskapene til denne gruppen av klienter. Noen nevnte at arbeid er porten inn til integrasjon og deltagelse og at situasjonen ville blitt bedre for mange hvis de hadde kommet inn i arbeidslivet.

Kunnskaper

De klientene som ikke kan norsk mangler kunnskaper om hvilke rettigheter de har i følge husleieloven, noe som også gjør at de kan godta ulovlige oppsigelser og kontrakter. Fordi det er stor mangel på boliger, opplever de at klienter godtar boliger som ikke er egnet som bolig verken på grunn av standard eller størrelse. Sosialkontorets ansatte søker å kompensere for dette ved å følge brukerne på visninger, gjennomgå kontrakter, snakke med utleiere og informere om rettigheter og plikter.

Et annet tiltak de pekte på som de i noen grad benytter seg av, er å bruke minoritetsrådgivere. Dette er personer med samme språklig bakgrunn som klientene, og

brukes til å oversette og forklare ulike forhold og ordninger. De uttrykte skepsis til å bruke ansatte som har minoritetsbakgrunn som kultur- eller språktolker, dette særlig fordi disse ansatte i utgangspunktet ikke har som arbeidsoppgave å være tolker.

De ansatte påpeker at de også mangler kunnskap om loven og rettigheter i følge husleieloven. Selv om de har kunnskaper har de i liten grad mulighet til å følge denne opp hvis de ser at det er brudd på husleieloven.

Kulturelle ulikheter

Sosialarbeiderne opplevde det som et problem at klienter med etnisk minoritetsbakgrunn ikke tok tilstrekkelig vare på boligen eller forholdt seg til husordensregler. Selv om dette hadde vært et større problem tidligere, mente mange at flere med etnisk minoritetsbakgrunn hadde problemer med å ta vare på boligen slik som forventet. Konkret nevnte de at det var problemer med søppel, med bråk og støy og med hvordan boligen ivaretas. Eksempel på ivaretagelse var at en leietager ikke hadde sørget for utlufting slik at det var kommet mugg og fuktskader i leiligheten. Det var også problemer knyttet til at de ikke brukte ventilator og dermed ble det mye os og merker etter matlagning i leilighetene. "Kreativ" oppussing ble også nevnt som et problem. Eksempler på bråk var at en del innbyggere med innvandrerbakgrunn lot barna være lenge oppe og at det førte til støy for naboer i nærmiljø, og at de var mer høyrøstede og lagde bråk i leilighetene.

Disse problemene ble delvis presentert som et kulturelt problem og et kompetanseproblem. Noen sa at det er "en kulturkonflikt", mens andre mer vektla at dette dreide seg om manglende kunnskap. Særlig en av de ansatte var opptatt av at dette også måtte forstås i forhold til hva slags leiligheter de faktisk ble plassert i, da mange av disse i utgangspunktet var gamle og hadde en dårlig standard. Vedkommende pekte også på at mange av disse familiene var flyttet inn i nabolag hvor de som bodde der allerede var kommet i en annen livsfase, da deres egne barn var flyttet ut og nabolaget var preget av eldre uten barn.

Sosialarbeidene fortalte at de forsøkte å forklare hva som er "den norske" måten å bo på. I den grad de hadde tid og mulighet, gikk de inn og forklarte hvordan man skal forholde seg til fellesareal og hvordan en skal bruke vifter, radiatorer og utlufting. En del fremhevet at nyankomne ofte fikk god hjelp av folk med bakgrunn i eget land, og som hadde vært lengre i landet. For at de ansatte skulle gi denne informasjonen og være sikre på at denne ble oppfattet, var de helt avhengige av å ha en god relasjon, noe de ofte ikke hadde tid til å utvikle i en travel hverdag. Et konkret tiltak de nevnte de hadde gått inn med, var å innvilge penger til tepper på gulvene for å dempe støy.

For å kunne bistå med råd og veiledning i den enkeltes bolig anså sosialarbeiderne at det var nødvendig med noen som hadde tid til å gi klientene oppfølging. For å gi god hjelp og veiledning er det nødvendig med gode og tette relasjoner preget av tillit. Noen mente at dette måtte være noen som bare arbeidet med dette, som en type miljøarbeidere, mens

andre mente at dette kunne også saksbehandlere gjøre hvis de fikk avsatt mer tid. Her ble det også trukket fram at folk med minoritetsbakgrunn kunne brukes som boligveiledere. De var også opptatt av at slike tiltak måtte tilpasses individuelt.

Særegne prioriteringer

Et annet forhold som ble trukket fram av de ansatte som et problem var at noen med minoritetsbakgrunn etter deres mening gjorde uforståelige prioriteringer. Dette gjaldt særlig de som takket nei til boliger de hadde tilbud om å få leie. Bakgrunn for at klientene takk nei kunne være at leilighetene lå i tredje etasje eller høyere, at leiligheten hadde et lite kjøkken eller ble vurdert til å være for liten. Det kunne også være at det var noen områder klientene hadde sagt at de ikke ville bo i fordi de hadde vært i konflikt med andre i området, dette gjaldt særlig ungdom. På spørsmål om hvorfor de trodde klientene takket nei hadde de ulike forklaringer, men det syntes som de i liten grad hadde gått dypere inn i hvorfor klientene sa nei til tilbudene. En av forklaringene informantene hadde var at kvinnene som ellers har liten innflytelse og makt, kunne ha innflytelse over kjøkkenet og derfor kunne de velge å si nei til et kjøkken de syntes var for lite. På spørsmål om hvorfor brukere med minoritetsbakgrunn ikke ville bo i etasjer over tredje trodde de at det hadde med at det var tungvint å ta barn opp og ned, men de var ikke sikre.

Når disse problemene oppsto hadde saksbehandlerne lite annet å gjøre enn å godta deres avslag og lete etter andre alternativer. For dem fremsto disse prioriteringene som uforståelige og det innebar også mer arbeid for dem. De synes også at noen av klientene i for stor grad var kravstore og krevde å få en bolig eller krevde å få en jobb, eller at de hadde urealistiske forventninger til hva sosialtjenesten kunne hjelpe dem med. En uttalte at "de tror at alle her har det som Røkke og det er jo ikke den norske standarden".

Noen mente også at bydelen hadde fått en økning av antall innbyggere med etnisk minoritetsbakgrunn fordi grupper av etniske minoriteter ønsket å bo i samme området. Dette ble av noen betraktet som noe positivt fordi de da kunne hjelpe hverandre og bistå med råd og tips.

I situasjonsbeskrivelsen de ansatte gav oss var det tydelig mangel på tid til å bli kjent med klientene. De som jobbet med oppfølging fremhever tid som et viktig element i sitt arbeid og et grunnlag for å skape en god relasjon. I møte med det som synes annerledes og ukjent er det av betydning at sosialarbeiderne har kompetanse til å gi bistand. Denne kompetansen vil blant annet bestå av kunnskaper, ferdigheter og holdninger.

6 Diskriminering

Negative stereotypier kan virke negativt inn på sosialarbeiderens evne til å se den enkelte og den enkeltes behov. Ut fra denne undersøkelsen er det ikke grunnlag for å si noe om hvordan den enkelte klient blir møtt. Vi opplevde likevel at det var en overvekt av negative beskrivelser av erfaringer knyttet til somaliere som de ansatte kom i kontakt med. Det kan være grunn til å stille spørsmål ved om disse negative beskrivelsene kan bli et hinder for å gi tilrettelagt bistand. Det er grunn til å spørre om negative uttalelser om en gruppe av klienter hindrer at de får et likeverdig tilbud med klienter med annen bakgrunn. Vi har ikke grunnlag for å si at det skjer her ved denne sosialtjenesten, men negative beskrivelser av en gruppe kan føre til et dårligere tilbud.

I vårt materiale er det bare fokus på det som er negativt eller vanskelig ved denne gruppen klienter. Dette kan igjen ha sammenheng med at vi var ute etter det som opplevdes som problematisk. I ett av intervjuene spurte vi om de så noen ressurser hos denne gruppa som ikke andre hadde. Da nevnte en at de kunne være mer takknemmelige enn andre klienter.

Klienter med innvandrerbakgrunn opplever en dobbel diskriminering på boligmarkedet. De diskrimineres både på bakgrunn av kulturelle bakgrunn og på grunn av at de er avhengige av offentlige støtte.

I våre intervjuer nevnte de ansatte at klienter med etnisk minoritetsbakgrunn utsettes for diskriminering. De var usikre på om de først og fremst diskrimineres på grunn av sin etniske bakgrunn eller på grunn av at de har sosialgaranti. Det kan synes som et flertall mener at de i større grad diskrimineres på grunn av sosialgaranti enn på grunn av innvandrerbakgrunn. På den annen side mener de ansatte at det å ha somalisk bakgrunn gjør det ekstra vanskelig å få bolig og at det er den gruppen som utsettes for mest diskriminering. Samtidig gav de ansatte også uttrykk for at de forstod at dette er en gruppe det er vanskelig å bosette.

Hvorfor folk med minoritetsbakgrunn får avslag på bolig kan i følge ansatte skyldes ulike forhold. For eksempel kan de ha mange barn og det blir dermed stor slitasje på leiligheten. Et annet forhold som en av informantene var opptatt av er at boligen ikke blir tatt vare på av klienter med minoritetsbakgrunn og at det kan være en spesiell lukt i leiligheten.

Både boligkontoret og sosialkontoret mottar henvendelser og klager fra etnisk norske beboere som er misfornøyd med naboer som har etnisk minoritetsbakgrunn. De som klager er gjerne beboere som flyttet inn på 50-tallet da leilighetene var nye. Ansatte i bydelen vurderer slike klager i lys av at klagerne kanskje selv er i 80-årene, bor alene i en treroms bolig i et tidligere borettslag og så kommer det kanskje flyttende inn en somalisk familie med mange barn. Barnerike familier bringer gjerne med seg støy og sykler osv. Bomiljøet endres fra rolig og stabilt med lite utskiftninger til støyende og ustabilt. Denne endringen kan oppleves som vanskelig for de som nå ikke lengre har små barn.

Disse argumentene for at det er vanskelig å få bolig for klienter med minoritetsbakgrunn, synes å bli brukt for å si at dette ikke er diskriminering fordi de ikke er etnisk norske, men fordi de gjør som de gjør. Ingen av de ansatte nevner rasisme i intervjuene som en årsak til at de ikke får bolig.

Det kan synes som de ansatte forstår og forklarer diskriminering ved å vise til egenskaper ved klientene. Det kom også frem andre synspunkter, der det ble sagt eksplisitt at de ansatte er opptatt av at noen etniske grupper er stigmatiserte og at erfaringer med enkeltindivider ikke kan overføres til en hel gruppe. De ansatte har ingen systematisk oversikt over hvor mange av klientene som opplever diskriminering.

For å bistå klientene har de noen ganger ringt for dem eller de har gått inn på sin egen e-post og sendt epost for klientene. På den måten har de klart å skjule for utleier at potensiell leier har minoritetsbakgrunn.

7 Fra individuelle problemer og løsninger til strukturelle løsninger og kollektive tiltak?

I disse intervjuene kom det tydelig frem at sosialarbeiderne opplevde klientens boligproblemer som svært utfordrende å arbeide med. Under intervjuene kunne vi merke en irritasjon og dels en resignasjon over klientenes handlinger og situasjon. Vi merket oss at de ansatte hadde mest fokus på de individuelle årsakene til at klientene hadde problemer med å få og å holde på boligen. Noe av forklaringen på denne vektleggingen av de individuelle forklaringene og ønsket om å bistå, henger trolig sammen med hvordan de fortolker sitt mandat som sosialarbeidere. De er satt til å hjelpe enkeltpersoner og familier. Utdanningen eller rammene på sosialkontoret legger i liten grad til rette for eller gir grunnlag for en mer strukturell tenkning og handling. Saksbehandlernes fortolkning av de problemene de møter på i sitt arbeid gjøres innenfor det handlingsrommet de opplever at de er gitt. Det de er utdannet til å tenke og handle med, er sin relasjon til klienten, og dette er ikke tilstrekkelig når situasjonen er en faktisk mangel på boliger.

Det sosiale arbeidet i sosialtjenesten utføres under vedvarende tidspress. Intervjumaterialet viser at saksbehandlerne opplevde å være i en situasjon der de så å si aldri hadde tid til å gjøre det de på faglig grunnlag vurderte som det beste arbeidet. I en slik situasjon er det krevende å ta tid til å diskutere og prøve ut nye tilnærminger i fellesskap med bruker eller kolleger. Dette gjelder også det å prioritere tid til å drive systematisk kartlegging for å skaffe oversikt over problemomfang og tiltaksmuligheter ut over enkeltpersoners behov for bolig. Mangel på kartlegging gjør det vanskelig å løfte blikket til mer strukturelle årsaker og forståelse som går utover forklaringer på individnivå.

Saksbehandlerne i sosialtjenesten er i hovedsak relativt unge og de har begrenset erfaring og faglig trygghet. Mange av sakene som omfatter boligproblematikk for innbyggere med etnisk

minoritetsbakgrunn er komplekse, de handler om mer enn boligproblemer. I møtet med komplekse saker og med basis i et relativt regelstyrt og lite fleksibelt byråkratisk system med stor sakspågang, er det trolig krevende å finne gode strategier for godt sosialt arbeid med fokus på både individuelle, kollektive og strukturelle sider. En slik situasjon gir trolig en dynamikk der det som prioriteres er det håndfaste, første presenterte problem, og mindre fokus på brukerens ressurser.

I intervjumaterialet kommer det frem at saksbehandlerne var opptatt av at innbyggere med etnisk minoritetsbakgrunn kan trenge spesiell oppfølging for å lykkes med å skaffe seg og beholde bolig i bydelen. De var også opptatt av at det er viktig for de fleste å ha "noen av sine egne", med forståelse av sin egen kultur, i nærmiljøet. I dette ligger en anerkjennelse av at sosialtjenesten selv ikke har kompetanse eller kapasitet til å følge opp innbyggerne tilstrekkelig på alle nødvendige områder. Denne situasjonen åpner for muligheten til å se på alternative måter å tenke om ressurser og kompetanse i den lokalbefolkningen som har etnisk minoritetsbakgrunn. De har både kompetanse og, i mange tilfeller, ressurser i form av erfaring og tid til å utvikle og prøve ut nye måter å ta i mot og følge opp nyinnflyttede innbyggere på. For å ta denne resursen i bruk, er det viktig at sosialtjenesten får mulighet til å arbeide annerledes enn kun individuelt basert saksbehandling.

Et eksempel på en mulig inngang til mer kollektivt orienterte arbeidsformer, er HUSK-samarbeidet med å etablere samarbeide mellom brukere og sosialtjenesten i form av brukermøter. På disse møtene kan brukernes kollektive erfaring komme i forgrunn og brukerne kan også videreutvikle en kollektiv støtte.

8 Kort drøfting og anbefalinger

Det empiriske materiale og andre studier gir grunnlag for følgende hovedkonklusjoner og anbefalinger.

Flere og mer varierte boliger

I Norge har vi en boligpolitikk som i stor grad baserer seg på at folk skal eie sin egen bolig og det finnes nærmest ikke et åpent organisert leiemarked (Søholt og Astrup 2009). Personer med innvandrerbakgrunn eier i mindre grad enn etnisk norske sin egen bolig, og er derfor i større grad avhengige av leiemarkedet (Blom 2008).

I følge levekårsundersøkelsen blant innvandrere for 2005/2006, bor 45 % av innvandrerne i boliger som etter tradisjonelle kriterier i vårt samfunn regnes som trang (Blom 2008). I samme undersøkelse er det flere med innvandrerbakgrunn som bor i områder med gatestøy og råde enn i resten av befolkningen. De som skiller seg ut med dårligst boforhold er somaliere og irakere (Blom 2008).

I undersøkelsen kommer det frem at hovedproblemet knyttet til klienter med problemer i forhold til bolig, er at det er for få boliger tilgjengelig. Både for få kommunale boliger og manglende variasjon både i forhold til størrelser og beliggenhet blant de boligene som tilbys på utleiemarkedet. Noen av de boligene som klientene bor i har en så lav standard at de ansatte mener de bør unngås, men de blir brukt da det ikke eksisterer andre alternativer. Særlig er det behov for boliger for store hushold med mange barn.

For å bedre tilgangen på boliger for gruppen som bruker sosialkontorets tjenester kreves det boligpolitiske virkemidler. Dette ligger utenfor den enkelte saksbehandlers handlingsrom. Det som sosialkontoret kan gjøre er systematisk å registrere behov og tiltak slik at dette kan legge grunnlag for politiske beslutninger. I en travel hverdag kan dette oppleves som et nytt krav. Vi mener likevel at det også er viktig at sosialtjenesten ved å dokumentere den faktiske situasjonen til klienter i en vanskelig situasjon kan påvirke de strukturelle betingelsene som legger grunnlag for situasjonen.

Strengere regulering av det private utleiemarkedet, særlig store kommersielle aktører

Det er etablert flere store utleiefirma i bydelen, og de ansatte uttrykker sterk misnøye med tilbudene og manglende vilje til samarbeid fra utleiernes side. For å få til et samarbeide som er nødvendig rundt noen brukere, vil det være helt nødvendig å samarbeide med private utleiery. En strengere regulering vil kunne legge grunnlag for et tettere samarbeide og begrense det som noen i bydelen mener er grov utnyttelse av mennesker i behov av tak over hodet.

Utleiere med kommersielle interesser mener det er det offentliges ansvar å skaffe bolig til nyankomne innvandrere, flyktninger og vanskeligstilte (Søholt og Astrup 2009). Dette er en gruppe som det forbindes med større risiko enn å leie ut til andre leietagere, og det bør være det offentlige som tar et større ansvar for denne gruppe mener kommersielle utleiery (Søholt og Astrup 2009).

Deler av gruppen med etnisk minoritetsbakgrunn vil trenge mer bistand for å komme i egen bolig og det vil så lenge Oslo har så vidt få kommunale boliger, være behov for et tett samarbeide med private utleiery. Et tettere samarbeid vil særlig kunne hjelpe klienter som ikke får tilgang på bolig fordi utleiery mener de mangler tilstrekkelige kunnskaper om å forvalte boligen på en god måte.

Mer og bedre informasjon/kunnskap til ansatte i sosialtjenesten

Ansatte i sosialtjenesten opplever at de trenger mer kunnskap om husleieloven. Mer kunnskap og forståelse vil kunne gjøre det mulig å gi bedre bistand ved inngåelse av kontrakter og forhindre urettmessig utkastelse. Selv om de ansatte sa de hadde noe kunnskap om loven, opplevde de det ikke som tilstrekkelig.

De ansatte opplyser at det de har av kunnskaper har de i stor grad tilegnet seg gjennom praktisk arbeid. Det bør derfor vurderes om sosialarbeidernes grunnutdanning bør ta inn noe mer om arbeid med bolig og rettigheter. Det kan også synes som det er et behov for mer skoloring etter grunnutdanningene. Utvikling av kurs for å øke kompetanse i å arbeide med boligsosiale utfordringer kan være et virkemiddel.

Å utvikle og prøve ut kursopplegg for ansatte og brukere i fellesskap, og eventuelt samarbeidspartnere, vil også kunne bidra til bedre samarbeidsforhold og forståelse mellom grupperingene. Kanskje vil et slikt skoloringsopplegg kunne være del av en systematisert opplæring av brukere. Brukere med etnisk minoritetsbakgrunn som har kunnskaper om husleielov og kjenner ansatte ved sosialkontoret vil være en ressurs i bydelens arbeid med bosetting og opprettholdelse av boforhold for beboere med minoritetsbakgrunn.

Mer og bedre informasjon til utleiare

Det er behov for å gi utleiare mer informasjon om hva sosialgaranti innebærer og hvilken sikkerhet som ligger i denne formen for depositum. Dette vil kunne bidra til at færre med sosialgaranti for depositum opplever å bli forbigått i konkurransen om utleieboliger. Bedre informasjon vil også kunne fjerne noe av stigmatiseringen knyttet til å få bistand fra sosialkontoret.

En annen mulighet er å gjøre bistanden fra sosialtjenesten "avsendernøytal". "Med det menes at det bør være uvedkommende for utleier hvor pengene til depositum og husleie kommer fra" (Søholt og Astrup 2009: 193). Istedenfor å kjempe mot fordommer som rammer mottakere av hjelp fra sosialtjenesten, kan ordningen endres slik at det ikke fremgår at depositum og husleie er kommet fra sosialtjenesten, men gis som kontantstøtte.

Systematisk registrering av behov og tiltak

Som det også har kommet frem i andre undersøkelser, er det lite systematisk kunnskap om hva som gjøres av kommunalt ansatte for å bistå boligsøkere med å skaffe bolig (Langsether 2005). Det synes som det også er liten bevissthet om og i liten grad lagt til rette for å registrere hvilke behov for bolig og for bistand klienter i sosialtjenesten har. For at sosialtjenesten og kommunens tjenesteapparat skal kunne utvikle tiltak i takt med behovene synes det nødvendig å systematisere behovene bedre. Dette bør i størst mulig grad samkjøres med andre bydeler. Blant annet bør en se nærmere på hvordan grupper med lite norskkunnskaper har mulighet til å fremsette ønsker om bolig selv om de ikke har oversikt over hvordan det norske byråkratiet fungerer.

Systematisk registrering av diskriminering

I Norge er somaliere sammen med iranere den gruppen som opplever diskriminering oftest og på flest områder (Tronstad 2008). Disse dataene, som kommer fra levekårundersøkelsen

blant innvandrere 2005/2006, baserer seg på de intervjuedes subjektive oppfatninger. Av de intervjuede somalierne oppga 42 % at de var blitt diskriminert ved leie eller kjøp av bolig eller de hadde opplevd diskriminering på boligmarkedet, særlig i forhold til utleiebolig. Andelen var i 2005/2006 på samme nivå som for 10 år siden (Tronstad 2008).

I intervjuer med ansatte i flyktingtjenesten og kommunal forvaltning, opplevde forsker Katrine Fangen at hun fikk svært mange negative beskrivelsene av somaliere. Hun ble opptatt av kraften i disse betegnelse (Fangen 2008). I hennes intervjuer med somaliere kommer det frem at svært mange følte seg krenket i møte med offentlig ansatte. Fangen bruker begrepet systematiske ydmykninger som ikke er intenderte om den behandlingen som hennes informanter møter i den offentlige forvaltningen (Fangen 2008). Forskning på medias omtale av somaliere viser at medias omtale i all hovedsak er negativt vinklet (Eide og Simonsen 2007).

I en rapport om opplevd forskjellsbehandling på boligmarkedet utført på oppdrag fra Husbanken i 2009 konkluderes det med at særlig de med bakgrunn fra Somalia og Irak opplever at de utsettes for diskriminering (Søholt og Astrup 2009). Rapporten baserer seg på en undersøkelse blant ulike grupper med innvandrerbakgrunn og deres opplevelse av diskriminering på boligmarkedet. De intervjuede opplevde både de at de ikke fikk leie bolig på grunn av hudfarge og religiøs bakgrunn og at det ikke fantes boliger tilpasset store hushold (Søholt og Astrup 2009).

Bydel Bjerke er den bydelen i Oslo som har hatt den høyeste økningen i antall ikke-vestlige innvandrere i perioden 1993 til 2008². Innvandrere fra Irak og Somalia er blant de største gruppene i Bjerke bydel (Oslo kommune – Utviklings og kompetansenheten). En ville derfor tro at ansatte hadde oppmerksomhet rettet mot disse gruppene og som relativt nyankomne. Intervjuene viste imidlertid at det var forholdsvis lite fokus på diskriminering blant de ansatte. En årsak kan være at de har lite kunnskap om diskriminering og vern mot diskriminering. Mer opplæring vil kunne bidra til å forstå mekanismer bak diskriminering og hvordan man skal arbeide mot indirekte og direkte diskriminering. En annen årsak kan være at klientene i liten grad snakker om diskriminering med saksbehandlere.

Det trengs mer forskning om opplevd diskriminering som kan legge grunnlag for utvikling av tiltak mot diskriminering. Dette kan øke saksbehandlernes bevissthet og kunnskap om diskriminering og legge grunnlag for å arbeide mot diskriminering. Vi mener at det også er behov for mer kunnskap om opplevd diskriminering. Det vil også være behov for å se nærmere på om generelle kriterier, prosedyrer og tilbud er tilpasset klienter med etniske minoritetsbakgrunn eller om det er behov for å utvikle særlige tiltak for å gi liveverdige tjenester til denne målgruppen.

² Ikke-vestlige innvandrere har blitt brukt som betegnelse av Statistisk Sentralbyrå (SSB) og har lagt grunnlag for statistikk. Denne inndelingen har blitt forlatt og nå brukes landbakgrunn eller verdensdel (Høydahl 2008)

Mer og bedre informasjon til klienter

Det er behov for generell informasjon om sosialhjelp og rettigheter hos klientgruppen, men også informasjon om spørsmål knyttet til bolig spesielt. I en kartlegging om kjennskap til husleieloven kom det frem at det var manglende kunnskap i befolkningen om viktige aspekt ved leieforhold (Langsether og Sandlie 2006). Forskerne konkluderer med at det er behov for mer kunnskaper og mer informasjon, det er ingen grunn til å tro at sosialhjelpsklienter med fremmedspråklig bakgrunn har tilstrekkelig kunnskap om husleieloven. Mer kunnskap vil blant annet kunne gi en noe større beskyttelse mot vilkårlig utkastelse. Informasjonen bør være tilgjengelig på ulike språk.

Et tiltak som det kan vurderes er å skaffe til veie informasjon på ulike språk. Denne skriftlige informasjonen bør gjøres tilgjengelig for brukere av sosialtjenesten. Vi mener at ansvaret for å fremskaffe slik informasjon ikke kan være den enkelte saksbehandlers ansvar. Det er mange forhold det er behov for å informere om og for at denne skal være kvalitetssikret bør dette ansvaret løftes opp utover den enkelte saksbehandler og det enkelte kontor. I tillegg til skriftlig informasjon kan en tenke seg at informasjon er tilgjengelig på video og på nettet. Det bør være et mål å gjøre denne informasjonen tilgjengelig for klienter på venterommet. Der det ikke finnes informasjon kan dette utvikles som et prosjekt i samarbeid med offentlige myndigheter og for eksempel utdanninger innen informasjonsformidling.

Et konkret mål for videre arbeidet med dette kan være å skaffe en oversikt over hva som finnes av informasjonsmateriale skriftlig og elektronisk, vurdere hva og hvordan dette skal være tilgjengelig, og sørge for rutiner for oppdatering. Et slikt arbeid vil kunne avdekke hvor det er behov for mer informasjon, og sosialtjenesten kan sammen med aktuelle instanser bidra til at dette utvikles.

Dette er alle relativt enkle tiltak som kan bidra til å gi bedre informasjon til personer med lite norskkunnskaper. Dette er likevel ikke tilstrekkelig for å gi like muligheter for personer med etniske minoritetsbakgrunn og majoriteten. For reelt sett å gi personer med lite norskkunnskaper tilgang på samme kunnskap og informasjon, er bedring av norskkunnskapene hos målgruppen det viktigste tiltaket. Dette er et mål som sosialtjenesten ikke kan være ansvarlig for alene.

Positiv særbehandling for å oppnå likeverdige muligheter, som for eksempel å oversette på ulike språk, tilrettelegning av informasjonsmaterieell og særskilt oppfølging, kan komme til å bli tolket som ufortjent forfordeling. Slike tiltak krever en grundig drøfting for at det skal bli en felles forståelse av hvorfor det er nødvendig med positiv særbehandling for å oppnå likeverdig behandling.

Forskning omkring sosialt arbeid og etniske minoriteter har vist at ansatte opplever at de har for liten kunnskap om blant annet kulturelle forhold og at de mener de trenger mer kunnskaper for å utføre kompetent sosialt arbeid (Rugkåsa 2008). Det kom ikke frem i vår

undersøkelsen at de hadde ønske om mer kulturell kompetanse. Kunnskap om kulturelle forskjeller er nødvendig for å tilrettelegge for likeverdige tjenester.

Tettere oppfølging av klienter i bolig

Det kan synes som sosialarbeiderne føler seg maktesløse i forhold til den tiden de opplever de har for å gi veiledning og oppfølging av enkeltklienter. De mener at mange klienter vil kunne nyttiggjøre seg tettere oppfølging i egen bolig. Oppfølgingen kan ha ulike karakterer avhengig av hva den enkelte klient har behov for. Denne oppfølgingen kan blant annet gi leietagere kunnskap om husregler, vedlikehold og praktiske innretninger i boligen. For å ha mulighet til å gi konkrete råd og veiledning vil det derfor være nødvendig å være i boligen og vise helt konkret hvordan boligens ulike innretninger brukes forskriftsmessig og hensiktsmessig. Noen innbyggere trenger helt spesielle rammer for å få til en god bosituasjon. Det kan handle om særskilt oppfølgingsbehov pga helse eller på grunn av sosiale forhold. Her tror vi at det vil være en fordel om det etableres et mer bydelsovergripende tiltaksnett for personer med slike behov. Dette ville trolig føre til at tilbudet totalt sett ble bredere.

Det er mulig at de gode erfaringene man har gjort med minoritetsrådgivere kan overføres til bistand i egen bolig. Tid til oppfølging av klienter som har behov for bistand vil kunne gjøre klientene selvhjulpne etter en periode med mer intensiv og tilrettelagt bistand. Tettere oppfølging vil også kunne være et tiltak som kan virke forebyggende. Ved å gi oppfølging og informasjon kan en tenke seg at færre får store husleierestanser fordi de unnlater å betale.

Hvorvidt dette skal gjøres av egen bo-oppfølgere eller av den enkelte saksbehandler må vurderes. Det er viktig at det her gjøres en vurdering av hva det er behov for av opplæring og veiledning og hva som er ulike preferanser knyttet til boligen. Her vil det være nødvendig å skille mellom hva som er kulturelt annerledes og akseptabelt og hva som er kulturelt annerledes og uakseptabelt.

I de senere årene er det utviklet flere tiltak som har hatt som mål å få psykisk syke med rusmiddelproblematikk til å holde på en bolig. I disse tiltakene viser det seg at nettopp tette og gode relasjoner er et viktig kjennetegn ved relevant og god hjelp (Hansen og Øverås 2007). Hjelpen som har vært gitt har vært helhetlig og har innebefattet oppfølging både av sosiale, økonomiske og praktiske behov. Tillitsfulle relasjoner har blitt sett på som en forutsetning for å få hjelpen til å fungere. Mulighet for tett oppfølging i en periode med sammensatte hjelpebehov vil for noen av brukerne på sosialkontoret være en nødvendig støtte på veien til å være selvhjulpne.

En slik opplæring i "å bo" kan dreie seg om ulike forhold og kan også gis som et kurs som gir uttelling i form av et kursbevis som kan gi leietakeren fortrinn i konkurransen om

utleieboliger (Søholt og Astrup 2009). Ved å lage slike kurs rettet mot flere vil tiltaket også få fokus bort fra den enkelte og den enkeltes behov, og rette fokus mot et behov for kompetanse hos en gruppe og dermed virke mindre stigmatiserende.

Videreutvikling av brukernes mulighet for kollektiv brukermedvirkning

Klienter kan oppleve at kontakten med sosialkontoret er stigmatiserende. En individuell tilnærming kan forsterke denne opplevelsen. Det er den enkelte det er "noe galt med". Sosialkontoret kan aktivt organisere, eller støtte, tiltak som bidrar til kollektiv brukermedvirkning. Å legge til rette for at klienter kan møtes, utveksle erfaringer og støtte hverandre kan være et tiltak for å motvirke stigma. Forsøk med brukermøter og brukerforum kan være en mulighet for å arbeide mer kollektivt. Ved sosialkontoret i Bjerke Bydel, er arrangering av slike brukermøter i ferd med å bli en del av kontorets arbeid.

Det finnes organisasjoner som arbeider for bedre vilkår for leietakere, for eksempel Leieboerforeningen. Sosialkontoret kan bidra til å spre informasjon om slike organisasjoner, og på den måten øke brukernes tilgang på informasjon og ressurser.

Styrke utdanningen av sosialarbeidere

En undersøkelse av sosialarbeidere og deres møter med klienter i sosialtjenesten finner at sosialarbeidernes fortellinger om klientene er essensielle, at klientene får tilskrevet egenskaper knyttet til sin kulturelle bakgrunn og at disse nærmest er uforanderlige (Ylvisaker 2004). Vi finner noe av det samme i vårt materiale, særlig knyttet til somaliere. Dette er en gruppe som stadig blir trukket fram som særskilt og annerledes, og er den gruppen som de ansatte opplever mest problemer knyttet til. I intervjuene er det en veksling mellom fortellinger om at slik er "de", dvs. somaliene, og en viss nyansering av at ikke alle er slik. Vi ser med andre ord at fortolkningen puttes inn i kjente kategorier avknyttet til hvilket land de kommer fra og hvilke religion de tilhører, og at det i liten grad legges fokus på strukturelle forhold rundt den enkelte klient. Skytte har gjennom sin forskning pekt på hvordan sosialarbeidere glemmer sosioøkonomiske forhold i sin analyse og vektlegger de kulturelle forhold (Skytte 2008).

Selv om bildet i vår undersøkelse ikke er helt entydig, har vi i bearbeidningen av dette materialet sett en tendens til at fokus har blitt lagt på kulturelle forhold og egenskaper ved klienten ved forklaring av boligsosiale problemer. Forklaringene har i stor grad vært preget av individuelle forhold og videre tiltak har vært knyttet til å jobbe med tett individuell oppfølging. Dermed vil sosialarbeideren forsette å være viktig i relasjonen. Kan dette skyldes at dette er en av de få faktorene som sosialarbeiderne opplever at de rår over, nemlig seg selv i relasjon med klienten? Hvis dette er riktig, peker dette på en særlig utfordring for grunnutdanningene. Undersøkelser av utdanningens fokus viser at utdanningene i større grad vektlegger kulturelle forskjeller og annerledeshet enn strukturelle forhold og hvordan sosialarbeider kan arbeide med strukturelle forhold (Østby 2008). Det er derfor grunn til å rette et kritisk søkelys mot utdanningene og se nærmere på om de

tilnærmingene og perspektivene som studentene får kunnskaper og ferdigheter i er tilstrekkelige for å møte problemer som er nært knyttet til strukturelle forhold.

Mer praksisnær forskning

I denne undersøkelsen har det kommet frem at sosialarbeidere gjør mye for å bistå klienter med boligproblemer. De oppviser stor grad av kreativitet og utøver faglig skjønn i mange ulike situasjoner. For å kunne dokumentere hva de gjør og hva som fungerer og ikke fungerer, trengs mer forskning som er tett på praksisfeltet. Denne forskningen vil kunne peke på utfordringer og problemer slik at tjenestene på sikt kan være ennå bedre rustet til å møte de behov som klienter har og møte de sosialpolitiske utfordringer som vi har i vårt samfunn.

9 Litteratur

Blom, Svein (2008) Bolig. I Svein Blom og Kristin Henriksen (red). *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006*. Oslo Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå rapporter 2008/5.

Eide, Elisabeth og Simonsen, Anne Hege (2007). *Mistenkelige utlendinger: minoriteter i norsk presse gjennom hundre år*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

Fangen, Katrine (2008). *Identitet og praksis: etnisitet, klasse og kjønn blant somaliere i Norge*. Oslo: Gyldendal akademisk.

Gullestad, Marianne (2002). *Det norske sett med nye øyne: kritisk analyse av norsk innvandringsdebatt e*. Universitetsforlaget, Oslo.

Hansen, Inger Lise Skog og Siv Øverås (2007). Bolig for personer med psykisk lidelse og rusproblematikk i Elisabeth Brodtkorb og Marianne Rugkåsa (red): *Under tak og mellom vegger. Perspektiver på boligens betydning i velferdsstaten*. Oslo: Gyldendal Norsk forlag.

Høydahl, Even (2008). [Innvandrerbegreper i statistikken. Vestlig og ikke-vestlig - ord som ble for store og gikk ut på dato](http://www.ssb.no/ssp/utg/200804/15/) (SSP 4/2008) <http://www.ssb.no/ssp/utg/200804/15/> (lest 29.05.2009).

Langsether, Åsmund (2005). *Bolig med kommunal bistand. En studie av kommunal bistand til boligsøkende for å skaffe dem bolig i det private leiemarkedet*. Oslo: NOVA rapport 17/05.

Langsether, Åsmund og Hans Christian Sandlie (2006). *Hva sier loven - hva tror folk? En kartlegging av befolkningens kjennskap til husleieloven*. Oslo: NOVA rapport 6/06.

Lov om sosial tjenester(2008). *Lov av 13. desember 1991 nr. 81 om sosialtjenesteloven m.v. med endringer, sist ved lover av 17. juni 2005 nr. 90 (i kraft 1. januar 2008) og av 26. oktober 2007 nr. 97 samt forskrifter*. Oslo Cappelen akademiske forl. Lovdata.

Oslo kommune – Utviklings og kompetanseenheden (sist oppdatert 17.07.07) (URL) http://www.utviklings-og-kompetanseetaten.oslo.kommune.no/statistikk_og_nokkeltall_for_bydelene_koetra/demografi/article91679-10977.html (Lest 10.05.09)

Oslo-Speilet 3-4, (2008). En av fire Oslo borgere er innvandrere (<http://www.utviklings-og-kompetanseetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/utviklings-%20og%20kompetanseetaten%20%28UKE%29/Internett%20%28UKE%29/Dokumenter/statistikk/statistikk/Statistikk%202008/Oslospeilet-2008-03.pdf>) (Lest 15.05.09)

Rugkåsa, Marianne (2008). Majoriteten som premissleverandør i "flerkulturelt" arbeid. I Ann Merete Otterstad, (red): *Profesjonsutøvelse og kulturelt mangfold - Fra utsikt til innsikt*. Oslo: Universitetsforlaget.

Skytte, Marianne (2008). *Etniske minoritetsfamilier og sosialt arbeid*. Oslo: Gyldendal norsk forlag.

Statistisk Sentralbyrå (2008). Innvandring og innvandrere (online) <http://www.ssb.no/innvandring/> (lest 20.10.08).

Søholt, Susanne og Kim Christian Astrup (2009). *Etniske minoriteter og forskjellsbehandling i leiemarkedet. NIBR-rapport 2009:02* Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Tronstad, Kristian Rose (2008). Opplevd diskriminering. I Svein Blom og Kristin Henriksen (red). *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006*. Oslo Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå rapporter 2008/5.

Ylvisaker, Signe (2004). *Når Omar, Sara og Samuel forteller- : diskurs, ideologi og handling i møtet mellom sosialarbeidere og sosialklienter med ikke-vestlig familiebakgrunn*. Oslo : Høgskolen i Oslo, Avdeling for økonomi-, kommunal- og sosialfag.

Østby, Lene (2008). Rasisme eller kultur? Perspektiver i utdanning av sosialarbeidere i Norge og England. Fontene Forskning nr.1.

10 Vedlegg spørsmål som utgangspunkt for fokus intervju

Kartlegging bolig sosialt arbeid etniske minoriteter.

Problemforståelse og handlingsrom

Problemstilling: Hva er ansatte på sosialkontorets forståelse av etniske minoriteters boligsituasjon?

Hva oppfatter dere at klientene har av problemer? (be de utdype med konkrete eksempler)

Hva er årsaken til problemene som klientene opplever? (be de utdype med konkrete eksempler)

Hva opplever de ansatte at er deres handlings muligheter i forhold til det de oppfatter som problemer

Hva gjør dere med de problemene som klientene har?

Hva se de på som ønskelig å gjøre? Hva skulle de ønske at de kunne gjøre?

Og hva hindrer dem i å gjøre det de ønsker å gjøre?

Hva ønsker de seg? Bistand og samarbeidsformer

