

Kommunale boliger for vanskeligstilte i Oslo

-- utfordringer og dilemmaer i en behovsprøvd og markedsstyrt boligsektor

Av Jardar Sørvoll og Katja Johannessen

ISSN 2535-6968 (Trykt utg.) ISSN 2535-6976 (Online)

NOVA har i mange år gjennomført forskningsprosjekter om boligmarked, boligpolitikk og geografisk ulikhet i byrommet. I dette notatet presenterer vi et nytt prosjekt om den kommunale utleiesektoren i Oslo, et prosjekt NOVA gjennomfører i samarbeid med Velferdsetaten i Oslo kommune. Prosjektets sluttrapport og notater vil belyse sentrale dilemmaer og utfordringer i denne behovsprøvde og markedsstyrte boligsektoren. Nedenfor gjør vi rede for den kommunale utleiesektorens grunnleggende kjennetegn, og drøfter kort noen av dens mest presserende problemer og dilemmaer.

OM PROSJEKTET

Kommunale utleieboliger er et sentralt virkemiddel i Oslo kommunes boligsosiale politikk rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet. I dette forsknings- og formidlingsprosjektet diskuterer vi sentrale problemstillinger i denne behovsprøvde og markedsorienterte boligsektoren. Vi skal utgi fem politikknoter (policy briefs) om aktuelle spørsmål i hovedstadens kommunale boligsektor. Slike politikknoter har blitt stadig vanligere internasjonalt, og er ment å sammenfatte forskningsbasert kunnskap om viktige samfunnsproblemer på en måte som er mest mulig relevant og tilgjengelig for forvaltningen, politikere og sivilsamfunnet. Prosjektets politikknoter vil bygge på både tidligere FOU-arbeider og ny empiri.

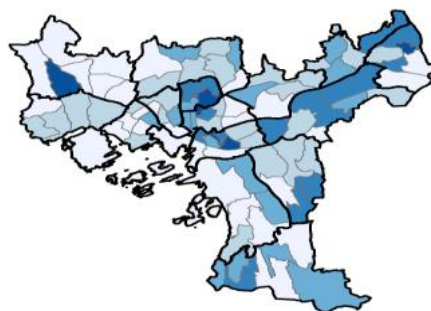
Politikknoter er en innovasjon i norsk boligforskning. Tanken er at de både skal bidra til et mer informert ordskifte om et av «boligpolitikkenes glemte kapitler» (Sørvoll, 2012) og bidra til politikktutviklingen i den kommunale boligsektoren. Samlet sett vil notatene belyse styrker og begrensninger ved kommunale boliger som boligsosiale virkemiddel. Prosjektet vil på denne måten være et tilskudd til et forskningsfelt som er relativt lite undersøkt i norsk boligforskning (Sørvoll, 2018), og samtidig bidra med ny kunnskap og ferske perspektiver til den offentlige debatten om bostedssegregasjonen, den kommunale boligsektoren og vanskeligstilte på boligmarkedet i Oslo.

Prosjektets empiriske grunnlag består hovedsakelig av kvalitative intervjuer med representanter for bydelene, gruppeintervjuer med kommunale leieboere og statistiske opplysninger fra Oslo kommune. Vi vil også trekke veksler på intervjuer med saksekspertene og representanter for interesseorganisasjoner.

Kommunale boliger i Oslo – 8 kjennetegn

Sammenlignet med sine motstykker i mange andre europeiske land, er den kommunale utleiesektoren i Norge liten, markedsorientert og sterkt behovsprøvd (Sørvoll, 2019; Aarland & Sørvoll, 2020). Den kommunale boligsektoren i den norske hovedstaden er intet unntak. I det som følger gjør vi noe forenklet rede for syv grunnleggende kjennetegn ved den kommunale utleiesektoren i Oslo (Jf. Sørvoll, 2019; se også: Johannessen mfl. 2018; Barlundhaug mfl., 2018; Velferdsetaten, 2018):

De kommunale boligenes geografi i Oslo



Figur 1. Kilde: Velferdsetaten, 2019. Andel kommunale boliger av total boligmasse på delbydelsnivå. Figuren viser at den kommunale boligsektoren i Oslo er sterkt geografisk konsentrert. Andelen kommunale boliger er størst i delbydelene der blåfargen er sterkest.

Begrenset størrelse: Den kommunale utleiesektoren i Oslo er liten betraktet i et komparativt europeisk perspektiv. Ifølge Barlundhaug mfl. (2018) utgjør den kommunale boligsektoren kun 3,7 prosent av den totale boligmassen i hovedstaden. Selv om andelen av boligmassen er lav – er det snakk om mange boliger og et stort antall husholdninger. Oslo kommune eier til sammen nesten 13 000 kommunale boliger hvor det bor rundt 30 000 personer (Johannessen mfl., 2018; Velferdsetaten, 2018).

Behovsprøvd tildeling: Kun de aller mest vanskeligstilte husholdningene tildeles ledige kommunale boliger. Det er snakk om et svært behovsprøvd gode (se: Johannessen mfl. 2018, for flere detaljer).

Korte, tidsbestemte husleiekontrakter: I regelen tilbys nye leieboere 3- eller 5-årskontrakter. Selv om mange husholdninger bor i kommunale boliger i mange år, er tanken at det skal være et utpreget tidsavgrenset boligtilbud for de aller mest vanskeligstilte husholdningene. Leieboere som får bedre økonomi i løpet av kontraktperioden, risikerer at deres husleiekontrakter ikke fornyes av kommunen.

Markedsbasert husleie og selektiv bostøtte: I Oslos kommunale boligsektor går alle subsidier direkte til beboerne i form av statlig og kommunal bostøtte. Husleiene subsidieres ikke, men er basert på gjennomsnittlige markedsleier («gjengs leie») for boliger med lignende standard, størrelse, avtalevilkår og beliggenhet. Gjengs leie er på denne måten «en forsinket speiling av utviklingen i markedsleien» (Boligbygg, 2020). En stor andel av beboerne mottar BKB (Bostøtte for leietakere i kommunale boliger) for å dempe effektene av (tilnærmet) markedsleie. I 2016 var det 5220 av de ca. 13 000 husstandene i Oslos kommunalt disponerte boliger som mottok BKB (Johannessen mfl., 2018).

Forretningsmessig boligforvaltning: Kommunen eier, forvalter, drifter, vedlikeholder og leier ut sine kommunale utleieboliger gjennom Boligbygg KF. Dette er et forretningsmessig kommunalt foretak som i stor grad finansieres av beboernes husleieinnbetalinger og betaler utbytte til Oslo kommune (Sørvoll, 2019). Boligbygg (2019) har også ansvaret for å fremskaffe nye kommunale boliger gjennom kjøp i markedet.

Fragmentert administrativ organisering: Den administrative organiseringen av det kommunale boligtilbudet er svært fragmentert. Boligbygg KF eier, vedlikeholder, fremskaffer og leier ut boligene. Dette foretaket er slik sett ansvarlig for all fysisk forvaltning av boligmassen. Noe forenklet er det bydelene som har det administrative ansvaret for alt som angår leieboerne – selv om beboerne leier av Boligbygg. Bydelene har ansvar for tildeling av boliger, kontraktsfornyelser og oppfølging av beboere som trenger det. Boligbygg ligger under Byrådsavdeling for Næring og eiendom mens bydelene ligger under Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid. Bydelene i Oslo har stor selvvråderett med egen politisk valgt ledelse. Det bidrar til en viss variasjon mellom bydelene hva gjelder praksiser og rutiner i den kommunale boligsektoren.

Geografisk ulikhet: Den kommunale boligmassen er svært ulikt fordelt utover byrommet. Noen delbydeler i de østlige områdene av byen har en uforholdsmessig stor andel kommunale boliger (se figur 1). På bydelsnivå utmerker Sagene, Gamle Oslo, Stovner og Grorud seg som bydeler med en relativt sett høy andel kommunale boliger (Johannessen mfl. 2018). I noen vestlige bydeler finnes det imidlertid få kommunale boliger. Mens Sagene har 55 kommunale boliger per 1000 innbyggere, er det tilsvarende tallet for Ullern 4 per 1000 innbygger (Velferdsetaten, 2018). Det kommunale boligtilbudets geografi bidrar dermed til å reprodusere bostedssegregasjonen og det historiske skillet mellom Oslo-Øst og Oslo-Vest.

Svak statlig styring: Den kommunale boligsektoren er preget av svak statlig styring og begrenset nasjonal oppmerksomhet. Generelt har kommunene betydelig frihet med hensyn til å dimensjonere og organisere det kommunale boligtilbudet. Likevel påvirker juridiske rammeverk og de boligsosiale virkemidlene utformet på nasjonalt nivå den kommunale boligsektoren.



UTFORDRINGER OG DILEMMAER

De åtte kjennetegnene nevnt ovenfor illustrerer at kommunale boliger i Oslo er en knapp og rasjonert ressurs tiltenkt de mest vanskeligstilte på boligmarkedet. Strengt behovsprøvd boligtildeling, tidsbestemte husleiekontrakter, markedsbasert husleie og forretningsmessig forvaltning skal i teorien skyve relativt sett bedrestilte husholdninger ut av sektoren, og gjøre plass til enda mer vanskeligstilte leieboere. Dette gir opphav til mange utfordringer og dilemmaer. Det kan argumenteres for at problemområdene som har blitt diskutert i Oslopolitikken de seneste årene – bomiljøet, bostedssegregasjon, gjengs leie og manglende bostabilitet – springer ut av motsetninger skapt av den kommunale boligsektorens egen logikk. Kort fortalt: det faktum at kommunale boliger i Oslo er et tilbud til de mest vanskeligstilte, får konsekvenser for bostedssegregasjonen, bomiljøene, bostabiliteten og mulighetene for å opprettholde et markedsbasert husleieregime.

Vesentlige endringer av enkeltelementer i systemet som utgjør den kommunale boligsektoren kan få store og uante konsekvenser. Det kan vise seg vanskelig å endre på enkeltkjennetegn uten å forandre også andre elementer i systemet. Dette kommer vi tilbake til nedenfor der vi drøfter noen av de mest omtalte utfordringene og dilemmaene i hovedstadens kommunale utleiesektor: bostabilitet versus sirkulasjon, husleie og bostøtteprinsipper, spredning versus konsentrasjon og mulige reformer.

BOSTABILITET VERSUS SIRKULASJON

I internasjonal boligforskning framheves det ofte at bostabilitet har gunstige effekter på individ- og samfunnsnivå. Det gjelder ikke minst i unge år. Forskning viser for eksempel at bostabilitet i yngre år kan bidra til bedre skoleresultater og mental helse senere i livet (Sørvoll, 2019). Isolert sett taler det for å gi bostabilitet betydelig vekt når regelverket i sosiale utleiesektorer utformes. Korte tidsbestemte husleiekontrakter og regelmessig behovsprøving ved kontraktslutt betyr imidlertid at bostabilitet (i hvert fall tilsynelatende) verdsettes lavt i Oslo. Selv om mange leieboere får sine kontrakter fornyet, kan de tidsbestemte kontraktene i seg selv bidra til usikkerhet og uro for framtiden (Jf. Fitzpatrick & Pawson, 2017).

Sett fra kommunens side kan imidlertid tidsbestemte kontrakter og streng behovsprøving være nødvendig for å ivareta hensynet til sirkulasjon i boligmassen. I en situasjon hvor kommunale boliger er et rasjonert gode, er det viktig at beboerne med minst behov flytter, for å skape rom for enda mer vanskeligstilte husholdninger. Selv om en viss gjennomstrømming av beboere av denne årsak er nødvendig, kan vektleggingen av sirkulasjon i boligmassen også tappe de kommunale bomiljøene for viktige menneskelige ressurser (Velferdsetaten, 2018). Hvis beboerne med relativt sett høyest økonomisk, sosial (nettverk, familie og venner) og kulturell kapital (utdanning/kunnskap) systematisk flytter ut av den kommunale boligsektoren, kan det ha en negativ effekt for bomiljøet og muligheten for å etablere velfungerende beboerstyrer. Endelig kan det argumenteres for at det sosiale stigmaet knyttet til den kommunale boligsektoren (Jf. Vasenden & Lie, 2013) kan øke hvis de mest ressurssterke beboerne presses ut eller oppfordres til å forlate sektoren. «Bostabilitet vs. sirkulasjon» er dermed et ekte politikkdilemma.

HUSLEIEPRINSIPPER OG KOMMUNAL BOSTØTTE

De siste årene har prinsippet for beregningen av husleiene i den kommunale sektoren vært gjenstand for debatt i Oslopolitikken. Noen organisasjoner og politiske partier har tatt til orde for å avskaffe gjengs leie og erstatte det med et husleiesystem som er mer fordelaktig for beboerne. I skrivende stund evalueres husleieprinsippene og bostøtteordningene av Byrådet (Sørvoll, 2019).

Fra en fordelingspolitisk synsvinkel er det lett å finne argumenter for nye husleieprinsipper koblet fra utviklingen på boligmarkedet. Mange av beboerne har beskjedne inntekter, men kvalifiserer likevel ikke for verken statlig eller kommunal bostøtte. Et lavere husleienivå ville ført til en generell forbedring av deres økonomiske situasjon, og kanskje gjort det mulig for noen flere å spare penger for å kjøpe sine egen bolig. En større satsing på indirekte husleiesubsidiering kunne også økt mange beboeres arbeidsinsentiver: i dag kan noen unngå eller nedprioritere inntektsgivende arbeid av frykt for å miste retten til bostøtte.

På den annen side kan det argumenteres for at en omfattende reform av prinsippene for beregning av husleie, vil være i konflikt med grunnlogikken i dagens kommunale boligsektor. Behovsprøvingen og sirkulasjonen reduseres hvis bedrestilte husholdninger får et sterkt økonomisk insentiv for å bli boende, i form av vesentlig lavere husleier enn sammenlignbare boliger på det private markedet. En signifikant økning og utvidelse av kommunale bostøtteordninger kan ha en lignende effekt. Videre betyr lavere husleieinnbetalinger mindre inntekter til vedlikehold og drift av den kommunale boligmassen. Dette kan selvfølgelig kompenseres med økonomiske overføringer fra Oslo kommune, men det vil i så fall være et inntektsgrunnlag som kan variere med politiske prioriteringer. Boligbyggs styre er selv bekymra for hva en omlegging av gjengs leie-systemet kan bety for foretakets økonomiske stabilitet. I styrets årsberetning fra 2019 heter det at: «Boligbygg er avhengig av en langsiktig, sikker og forutsigbar finansiering [...]. En må unngå å komme tilbake til situasjonen før eiendomsreformen, der uforutsigbare og potensielt variable inntekter svekket kvalitet i leveransene og vedlikeholdet av eiendommene» (Boligbygg, 2019: 4).

BOLIGPOLITIKK OG BOLIGSOSIALE VIRKEMIDLER

Kommunale boliger er ett av flere boligsosiale virkemidler rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge. Boligsosiale virkemidler kan defineres som redskaper utformet for å fremskaffe eller opprettholde trygge og gode boforhold. Bostøtte, Startlån og boligtilskudd er eksempler på andre boligsosiale virkemidler tildelt av norske kommuner.

Norsk boligpolitikk er en av de mest boligeier- og markedsorienterte i Europa. Majoriteten av befolkningen forventes å ta ansvar for seg selv på «velfungerende boligmarkeder»; boligsosiale virkemidler er forbeholdt de mest vanskeligstilte (Sørvoll, 2018).

Det finnes tilsynelatende gode argumenter både for å bevare og reformere dagens prinsipper for husleie og subsidiering. En eventuell reform av gjengs leie-systemet må vurdere alle relevante innspill.

SPREDNING VERSUS KONSENTRASJON

I 1994 ble det formulert en politisk målsetting om å spre de kommunale boligene i Oslo jevnere utover byrommet (Ertshus, 2014). Lignende målsettinger har siden blitt gjentatt i ulike sammenhenger. I plattformen til det nåværende Byrådet fra 2019 heter det for eksempel at kommunale boliger skal spres over hele byen (Oslo kommune, 2019).

Til tross for politiske målsettinger uttalt over mange år, er den geografiske fordelingen av den kommunale boligmassen svært skjev fremdeles. De kommunale boligene er fortsatt i uforholdsmessig stor grad konsentrert til noen østlige bydeler. Dette kan skyldes mange årsaker: som for eksempel dyre bolig- og tomtepriser i vestlige bydeler, utilstrekkelig politisk vilje og manglende administrativ kompetanse.

Argumenter for å flytte boliger fra Øst til Vest i byen kan for eksempel være presumtivt gunstige effekter av å oppløse belastede bomiljøer, og hensynet til å fordele de administrative byrdene jevnere mellom bydelene. Når det er sagt kan det også finnes fordeler med en konsentrasjon av boliger i enkelte østlige delbydeler. Det kan være her beboerne føler seg hjemme, har sine sosiale kontakter og hverdagsrutiner, samt har råd til å benytte seg av servicetilbud.

Dilemmaet «spredning vs. konsentrasjon» handler også om fordelingen av den kommunale boligmassen innad i den enkelte bydel: I hvor stor grad bør bydelene samle boligene i heleide kommunale blokker, og i hvilken utstrekning bør det satses på innskutte leiligheter i ordinære sameier og borettslag? Dette er ingen enkel avveining. Borettslagsleiligheter kan representere en bomiljøforbedring for noen kommune leietakere, for eksempel barnefamilier. På den annen side kan det være ressurskrevende og utfordrende for Boligbygg å samarbeide med mange ulike borettslag og sameier. Videre kan det være større takhøyde med hensyn til støy og livsførsel i heleide kommunale blokker. Det betyr at noen beboere kan trives bedre i heleide kommunale blokker. Endelig kan det være enklere og mindre ressurskrevende å drive bomiljøarbeid i områder med sterk konsentrasjon av kommunale boliger (se også: Folkvord & Olguin, 2018).

I dag ligger omkring 2/3 av Oslos kommunale boliger i heleide gårder – mange med opphav i mellomkrigstidens kommunale boligbygging. Resten av boligene ligger i ulike borettslag og sameier (Velferdsetaten, 2018). Det er stor variasjon mellom bydelene med hensyn til boligstruktur – noen domineres av heleide gårder, andre bydeler har flere leiligheter i sameier og borettslag.

Avveiningene knyttet til «spredning vs. konsentrasjon» er dermed knyttet til flere reelle dilemmaer. Selv om det hadde vært praktisk mulig på kort sikt – er det ikke slik at alle utfordringer hadde vært løst om man solgte alle bygårdene på østkanten og plasserte beboerne i private borettslag over hele byen.

BEBOERE, BOLIGER OG BOMILJØ

Når bydelene tildeler boliger må de ta hensyn til individuelle behov hos søkerne, fysiske begrensninger ved boligmassen og bomiljøenes sammensetning. En utfordring bydelene står overfor når de tildeler boliger er beboersammensetning. Mange heleide kommunale gårder består av både store og små leiligheter, og bydelene er derfor tvunget til å blande ulike målgrupper. I praksis betyr det at barnefamilier som trenger store leiligheter kan bo sammen med f.eks. personer med rusproblemer eller enslige med psykiske lidelser som trenger de mindre leilighetene.

MÅ VI REFORMERE DEN KOMMUNALE BOLIGSEKTOREN I OSLO?

Noen ganger snakkes det om at den kommunale boligsektoren i Oslo er i krise, og bør være gjenstand for en grunnleggende reform (Jf. Bjelland, 2019). I dette prosjektet skal vi diskutere ulike reformforslag og deres (mulige) konsekvenser. Vi vil i den sammenheng legge vekt på at justeringer ett sted i systemet som utgjør den kommunale boligsektoren, vil få konsekvenser også andre steder i systemet (og boligmarkedet som helhet). Det kan dermed argumenteres for at eventuelle reformer av enkelt-elementer vil skape et behov for endringer også i andre deler av sektorens grunnleggende bestanddeler.

Hva er for eksempel løsningen på dilemmaet «bostabilitet versus gjennomstrømning»? Det er ikke uten videre lett å svare på. Hvis man innfører «evigvarende» tidsubestemte husleiekontrakter av hensyn til bomiljøet og barnefamiliers bostabilitet, kan det argumenteres for at man også må øke antallet kommunale boliger vesentlig. Innenfor en boligsektor med tidsubestemte kontrakter ville det blitt færre ledige utleieobjekter, og behovet for boliger til nye vanskeligstilte husholdninger ville steget raskt.

NY FORSKNING OM KOMMUNALE BOLIGER

I dette prosjektet samler vi inn kvalitative og kvantitative data som er relevante for dilemmaene og utfordringene vi peker på i dette notatet. Vi vil blant annet samle inn data om hvordan bydelene prioriterer mellom ulike målgrupper når de tildeler boliger, arbeider med sammensetning av beboere og bomiljøutfordringer, samt avveier hensynene mellom bostabilitet og gjennomstrømning. I tillegg skal vi intervjuer sakseksperter for å belyse utfordringene knyttet til «spredning vs. konsentrasjon», husleie- og bostøtteordningene og den kommunale boligsektorens administrative organisering. Kommunale leieboeres perspektiver på disse og andre problemstillinger vil belyses gjennom intervjuer med beboerne selv. Her vil vi også tematisere i hvilken grad kommunale leietakere opplever valgfrihet og innflytelse over egen boligsituasjon. I utgangspunktet er dette en gruppe som objektivt sett har liten frihet til å bestemme hvor og hvordan de skal bo (Jf. Langsholt, 2019). Fokusgruppeintervjuene vil bidra med innganger til kommunale leieboeres egne subjektive erfaringer. Disse erfaringene er viktige i et prosjekt hvor vi ønsker å belyse den kommunale boligsektoren i Oslo fra mange vinkler.



Bilde er av Store Sandaker Gård – en av de kommunale boligårdene i Oslo Kilde: Boligbygg.

REFERANSER

- Barliindhaug, R. mfl. 2018. Storbyenes praksis for å hjelpe vanskeligstilte på utleieboligmarkedet. Oslo: NIBR.
- Bjelland, M. H. 2019. House of belonging. Integration in social housing. Masteroppgave, OsloMet – storbyuniversitetet.
- Boligbygg 2019. Årsberetning 2019. Oslo: Boligbygg.
- Boligbygg 2020. Gjengs leie. <http://boligbygg.reelttime.no/?st=gjengsleie> sett: 05.08.2020.
- Ertshus, R. 2014. Spredning av kommunale boliger. Masteroppgave i samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo.
- Folkvord, M. S. & Olguin, B. C. 2018. Bygården. Oslo: Manifest forlag
- Fitzpatrick, S. & Pawson, H. 2017. Competing visions: security of tenure and the welfarisation of English social housing. Housing Studies, 32 (8).
- Johannessen mfl. 2018. Startlånets utjevningmuligheter. Oslo: Velferdsetaten.
- Langsholt, H-C W. 2019. Å leie der mange vil eie. Masteroppgave i sosiologi, Universitetet i Oslo.
- Oslo kommune, 2019. Plattform for byrådssamarbeid AP, SV og MDG 2019-2023.
- Sørsvoll, 2012. Kommunale boliger i Norge: En forsømt sektor i boligeierlandet? Foredrag på Bostadsmøtet, Gävle, 24.4.2012.
- Sørsvoll, J. 2018. Forskning på boligsosiale virkemidler. ... Tidsskrift for boligforskning, 1(1).
- Sørsvoll, J. 2019. The dilemmas of means-tested and market-oriented social rental housing, Critical housing analysis 6(1).
- Vassenden, A. & Lie, T. 2013. Telling others how you live Symbolic interaction, 36 (1).
- Velferdsetaten 2018. Bedre bomiljø i kommunale boliger – et kunnskapsgrunnlag.
- Aarland, K. & Sørsvoll, J. 2020. Norsk boligpolitikk i internasjonalt perspektiv. Oslo: NOVA.

Referere til denne oppsummeringen:

Sørsvoll, J. og Johannessen, K. 2020. Kommunale utleieboliger i Oslo: utfordringer og dilemmaer i en behovsprøvd og markedsstyrt boligsektor. Kort oppsummert 2/2020. Oslo: NOVA.

Oppdragsgiver: Husbanken (kompetansetilskudd)

Forskere: Jardar Sørsvoll (prosjektleder), Katja Johannessen (Oslo kommune, Velferdsetaten og VID Vitenskapelige høyskole).

For mer informasjon om prosjektet se: <https://www.oslomet.no/forskning/forskningsprosjekter/kommunaleboliger-i-oslo>