

# Bostabilitet vs. sirkulasjon: Botrygghet i kommunale boliger i Oslo?

Av Jardar Sørvoll

**Avveiningen mellom bostabilitet og sirkulasjon i boligmassen er et av de vanskeligste politiske dilemmaene i den kommunale boligsektoren i Oslo. På den ene siden finnes det argumenter for å legge avgjørende vekt på barnefamilier og andre vanskeligstiltes behov for en bolig som et stabilt fundament for livskvalitet og samfunnsdeltagelse. På den andre siden er det knapphet på kommunale boliger i Oslo og vanskeligstilte boligsøkere venter i kø. Dette kan isolert sett tale for å gi forrang til prinsippet om sirkulasjon i beboermassen, for på denne måten frigjøre boliger til husholdningene med de største behovene. I dette notatet diskuterer vi graden av botrygghet for beboerne i den kommunale boligmassen i Oslo, og drøfter ulike argumenter for «bostabilitet» og «sirkulasjon». Notatet er primært basert på 30 kvalitative intervjuer med leieboere, bydelsansatte, leieboerforeningen og representanter for Boligbygg.**

## OM PROSJEKTET OG NOTATET

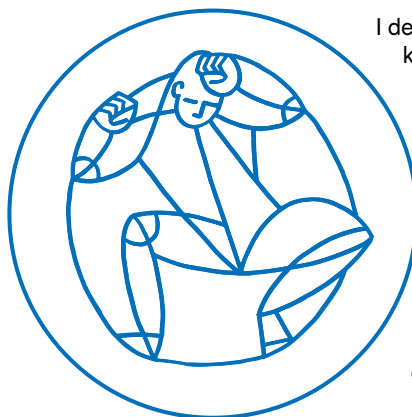
NOVA-prosjektet «Kommunale boliger i Oslo: Dilemmaer i en behovsprøvd og markedsstyrt boligsektor» er finansiert med kompetansemidler fra Husbanken og gjennomført i samarbeid med Velferdsetaten (Oslo kommune).

I dette notatet drøfter vi et av de vanskeligste politiske dilemmaene i den kommunale boligsektoren: avveiningene knyttet til «bostabilitet vs. sirkulasjon» i boligmassen (Sørvoll, 2019; Elvegård & Svendsen, 2017). For politiske myndigheter har det siden slutten av 1980-tallet vært en målsetting å fremme sirkulasjon i beboermassen. Det har vært et mål å stimulere bedrestilte kommunale leieboere til å flytte, for å skape plass til mer vanskeligstilte beboere (Sørvoll, 2020a). De siste årene har imidlertid flere argumentert for at hensynet til bostabilitet for eksisterende beboere bør veie tyngre. Dette er i tråd med tanken om at en stabil boligsituasjon er et fundament for størst mulig deltakelse på arbeidsmarkedet og andre samfunnsarenaer. I den kommunale boligsektoren i Oslo har bydelene nå begynt å legge mer vekt på bostabiliteten til barnefamilier: i motsetning til andre som typisk blir tilbudt 3-årskontrakter, får barnefamilier ofte 5-årskontrakter. Denne prioriteringen av barnefamiliers bostabilitet er i tråd med politiske signaler fra byrådet. I byrådsrklæringen fra 2019 (Ap, MDG og SV) står det at barnefamilier kan få lengre kontrakter (Byrådet, 2019: 40). Mulighetene for tilby gi barnefamilier lengre husleieavtaler er også forskriftsfestet (OK. 2020c). Dette må tolkes som en tilslutning til tanken om at også barn som bor i kommunale boliger bør ha mulighet til å beholde tilhørighet til skolekrets og nærmiljø over tid.

Dette notatet begynner med en kort redegjørelse for data, metode og teori. Deretter diskuterer vi det teoretiske begrepet botrygghet, og diskuterer graden av botrygghet for kommunale leieboere i Oslo. I neste del av notatet diskuterer vi ulike argumenter for å vektlegge henholdsvis «bostabilitet» og «sirkulasjon» i den kommunale boligsektoren. Avslutningsvis diskuterer vi policyrelevansen av informasjonen og argumentene som presenteres i notat. I den sammenheng spør vi om det er mulig å bevege seg i retning av en mer optimal balanse mellom hensynet til «sirkulasjon» og «bostabilitet» i den kommunale boligsektoren i Oslo.

## DATA, METODE OG TEORI

Dette notatets empiriske grunnlag er tretti kvalitative intervjuer med bydelsansatte, leieboere og representanter for leieboerforeningen og Boligbygg. Dette omfangsrike intervju materialet gjør det mulig for oss å diskutere problemstillinger knyttet til gjennomstrømming og bostabilitet fra flere ulike ståsted. Vi har gjennomført tolv intervjuer med totalt femten kommunale leieboere, og intervjuet til sammen 22 ansatte på alle «boligkontorene» i Oslos femten bydeler. I tillegg har vi gjennomført intervjuer med to representanter fra Boligbygg og en representant for Leieboerforeningen. Vi har lagt stor vekt på å beskytte informantenes identitet, og har derfor unngått ordvalg og beskrivelser som kan gjøre det mulig å identifisere dem for leseren. Det er også viktig å minne om at uttalelsene til informantene ikke bør tolkes som det offisielle synet til bydelene, kommunen, Boligbygg eller Leieboerforeningen. Ofte vil selvfølgelig informantenes uttalelser harmonere godt med rådende retningslinjer, politikk eller grunnsyn, men deres uttalelser er likevel prinsipielt å betrakte som deres egne personlige vurderinger. I tråd med et «svakt realistisk» vitenskapssyn mener vi imidlertid at informantene har tilgang til deler av en objektiv verden utenfor dem selv (King, Horrocks & Brooks, 2019), og er dermed kilder til troverdige saksopplysninger og policyrelevante perspektiver. Informantenes utsagn og virkelighetsforståelse farges åpenbart av deres respektive ståsted, men de er alle blant de fremste sakseksperterne på feltene de uttaler seg om, og intervju materialet vårt bør derfor ha rimelig høy validitet i form av troverdighet, pålitelighet og generaliserbarhet (eller overførbarhet) til fenomenet «kommunale boliger i Oslo» som sådan (Valen, 2004).



I dette prosjektet har vi analysert våre kvalitative data ved hjelp av tematisk analyse (Johannessen, Rafoss & Rasmussen, 2018) dvs. koding eller gruppering av data med utgangspunkt i temaer definert i intervjuguiden eller samtaleemner som oppstod i dialogen mellom forsker og intervju person. Analysene i denne delen av prosjektet trekker videre veksler på det teoretiske begrepet «botrygghet», et begrep vi gjør nærmere rede for i neste del av notatet.

## BEGREPET BOTRYGGHET

I forskningslitteraturen er det vanlig å skille mellom tre former for security of tenure eller botrygghet (Hulse & Milligan, 2014: 640–645; se også: van Gelder, 2010): 1. Juridisk botrygghet. Dette begrepet viser til den graden av botrygghet en leieboer har som er forankret i lovverk og/eller husleiekontrakt med personen eller institusjonen som leier ut. 2. Faktisk botrygghet viser til leieboeres reelle mulighet til å bli boende i en bolig. Selv om en leieboer har rett til å få husleiekontrakten fornyet etter at den utløper, trenger ikke det nødvendigvis være et uttrykk for «faktisk botrygghet». Hvis husleia er høyere enn det en leieboer makter å betale, eller andre beboeres atferd gjør leieforholdet ulevelig, er ikke den juridiske retten til å fornye av reell verdi. 3. Subjektiv botrygghet. Perceptual security eller subjektiv botrygghet er leieboeres opplevelse av egen botrygghet. Denne subjektive opplevelsen kan avvike fra forskeres vurdering av juridisk og faktisk botrygghet. Ifølge Hulse og Milligan er subjektiv botrygghet “security as seen and experienced by occupiers; thus people may think that they may lose their housing/land whether or not this happens or is even threatened, or they may feel secure in their occupation even if they do not have legal rights that are enforceable” (Hulse & Milligan, 2014: 640).

Leieboeres botrygghet kan måles med utgangspunkt i ulike dimensjoner, for eksempel lengde på husleiekontrakt, leieprisvern, vern mot vilkårlig oppsigelse, rettigheter ved rehabilitering, samt rettigheter ved overføring av leiegård til ny eier. I dette notatet skal vi primært konsentrere oss om lengden på kommunale leieboeres husleiekontrakter og deres «juridiske», «faktiske» og «subjektive» (selvopplevde) bostabilitet i dette henseende. Avveiningen mellom bostabilitet og gjennomstrømming har som tidligere nevnt fått en viss oppmerksomhet i den norske boligdebatten: det er et av de grunnleggende dilemmaene i sterkt behovsprøvede boligsektorer som skal forene og balansere mellom interessene til «insidere» og «outsidere», dvs. hensynet til trygghet for sårbare grupper og hensynet til frigjøring av boliger til vanskeligstilte som har behov for bolig (Sørvoll & Johannessen, 2020).

## JURIDISK BOTRYGGHET

I den kommunale utleiesektoren i Oslo har nye beboere siden slutten av 1980-tallet som hovedregel fått tidsbestemte kontrakter (Sørvoll, 2020a). I mange andre land i Europa ville slike kontraktslengder blitt regnet som eksempler på svak juridisk botrygghet (low security of tenure). Tidsbestemte kontrakter – som i prinsippet kan vare livet ut – er hovedregelen eller helt dominerende i de kommunale eller sosiale (non-profit) boligsektorene i land som Sverige, Danmark, England, Østerrike, Nederland og Tyskland (Aarland & Sørvoll, 2020; se også: Fitzpatrick & Watts, 2017). Ifølge den norske husleieloven er minstetiden for tidsbestemte husleiekontrakter normalt sett tre år (Lovdata, 2020). Kommunen har også mulighet til å inngå husleiekontrakter av kortere varighet enn tre år med vanskeligstilte på boligmarkedet med støtte i § 11-1 i husleieloven. I Oslo inngår bydelene slike spesialavtaler med vanskeligstilte beboere som trenger tett bo-oppfølging og forventes å kunne ha særskilte utfordringer med å opprettholde et ordinært boforhold.

I Oslo finnes både tidsbestemte og tidsubestemte husleieavtaler i den kommunale boligsektoren. Det reflekterer både unntak fra hovedreglene og at det fortsatt finnes leieboere som inngikk husleiekontrakter før den generelle overgangen til tidsbestemte kontrakter. De siste årene har 3-årskontrakter dominert, men det

har hele tiden vært snakk om unntak og individuell tilpasning av kontraktlengder. Tabellene nedenfor viser at de tidsubestemte kontraktene er i stort flertall (88 %), men at det finnes stor variasjon med hensyn til lengden på husleiekontraktene. Tabell 2 viser riktignok at 3- og 5-årskontrakter dominerer. Etter overgangen til tidsbestemte husleieavtaler dominerte lenge 5-årskontrakter (se for eksempel: OB, 2012) – de siste årene har imidlertid det blitt utbredt å tilby 3-årskontrakter til de fleste. Likevel har bydelene fortsatt å gi lengre kontrakter til noen grupper med presumtivt behov for mer bostabilitet – de siste årene har for eksempel mange barnefamilier fått 5-årskontrakter (jf. våre egne intervjuer i 15 bydelene).

Tabell 1: Husleiekontrakter i den kommunale boligsektoren i Oslo (2020)

Husleiekontrakter (totalt)	Tidsbestemte	Tidsubestemte
9612	8430	1182

Kilde: Velferdsetaten, 2020a.

Tabell 2: Lengde på tidsbestemte husleieavtaler i den kommunale boligsektoren i Oslo (2020)

Tidsbestemte husleieavtaler	
3 år	4809
4 år	96
5 år	3422
7 år	79
10 år	136
20 år	126

Kilde: Velferdsetaten, 2020b.

Selv om den juridiske botryggheten for kommunale leieboere er lavere enn i mange andre land, er den høyere enn i noen typer leieforhold på det private leiemarkedet i Norge. Det kan nemlig gis unntak fra minstetiden på 3-år i noen typer leieforhold. Minstetiden for husleieavtaler kan «settes til ett år hvis avtalen gjelder lofts- eller sokkelbolig i enebolig eller bolig i tomannsbolig, og utleieren bor i samme hus» (Lovdata, 2020). Det betyr at unntaksbestemmelsene gjelder for store deler av det private leiemarkedet. I den kommunale utleiesektoren skjer det heller ikke at leieavtalen «sies opp av utleieren fordi husrommet skal brukes som bolig av utleieren selv eller noen som hører til husstanden» (Lovdata, 2020).

## FAKTISK BOTRYGGHET

I Oslo er den faktiske botryggheten i den kommunale boligsektoren høyere enn den juridiske botryggheten. De fleste, men ikke alle som søker om fornyelse får sine husleiekontrakter fornyet. På den annen side er det noen som får beskjed om at det er en forutsetning at de bytter til en mindre bolig ved kontraktslutt – for eksempel fordi barna flytter ut eller har passert myndighetsalderen – hvis de skal få lov til å bo videre i kommunal leilighet. Vi har dessverre ikke tilgang til presise tall på hvor mange prosent som hvert år får sine husleiekontrakter fornyet, men vi har all grunn til å tro at det er ganske utypisk å få beskjed om at man ikke lenger tilfredsstiller kriteriene. Det er i prinsippet nok å tilfredsstille de økonomiske grunnvilkårene for å få en ny kommunal leiekontrakt (jf. våre egne informantintervjuer).

Det innebærer at alle enslige som har en inntekt under 4G (405 404 NOK) og alle par som har en inntekt under 5G (506 755 NOK) får ny husleiekontrakt, hvis de ønsker det selv og har en formue som er under 1G (101 351 NOK). I tillegg øker inntektsgrensene med 5 prosent per barn. Når det er sagt finnes det nok noen leieboere som ikke søker om fornyelse, fordi de vet at de ikke lenger kvalifiserer på grunn av for høy inntekt.

Faktisk eller reell botrygghet handler imidlertid ikke bare om muligheten til å få kontrakten fornyet. Husleiekninger er et

eksempel på et fenomen som kan gjøre den juridiske botryggheten illusorisk. Det er lett å tenke seg at en leieboer kan prises ut av et boforhold hvis leieprisvernet er svakt. I Norge ble husleiereguleringen gradvis avskaffet mellom 1982 og 2010 (Sørvoll, 2011). Det kan derfor argumenteres for at leieprisvernet for leieboere i Norge er relativt svakt, men det er tross alt ikke lovlig adgang til å avtale «en leie som er urimelig i forhold til det som vanligvis oppnås på avtaletidspunktet ved ny utleie av liknende husrom på liknende avtalevilkår» (Lovdata, 2020). Husleiene i Oslos kommunale boliger fastsettes i tråd med gjengs leie. Det er et prinsipp for husleiefastsettelse som tar utgangspunkt i den gjennomsnittlige markedsleie i et område for boliger med lignende standard, størrelse, avtalevilkår og beliggenhet. Eksisterende kunnskap og sunn fornuft tilsier at slike «markedsleier» fører til at en del kommunale leieboere i Oslo strever med høy boutgiftsbelastning – noe som i ytterste konsekvens kan få dem til å forlate den kommunale boligsektoren frivillig eller bli kastet ut pga. manglende husleieinnbetalinger. Det er da også et premiss i den kommunale boligsektoren at markedsbaserte husleier skal motivere beboere til å søke etter bedre alternativer på det private markedet for leide og/eller leide boliger (Sørvoll, 2020a).

Når det er sagt bidrar den kommunale bostøtteordningen utvilsomt til større botrygghet for mange leieboere i Oslo. Den kommunale bostøtten (BKB) er et sterkt progressivt virkemiddel som reduserer boutgiftene til de mest økonomisk vanskeligstilte i betydelig grad. I desember 2019 mottok 5893 husstander BKB (OK. 2020a: 56; se: OK. 2020a for flere detaljer om BKB og dets økonomiske betydning for beboerne).

Kort oppsummert finnes det en viss diskrepans mellom den juridiske og faktiske botryggheten for kommunale leieboere i Oslo. Relativt korte tidsbestemte kontrakter og ny behovsprøving før fornyelse, kan isolert sett formidle et inntrykk av at vi her har å gjøre med en sosial utleiesektor med veldig lav botrygghet. De faktiske realitetene bidrar imidlertid til å nyansere bildet en del: de fleste leieboere får ny kontrakt når den utløper, og for ganske mange kompenseres kommunal bostøtte (BKB) for den potensielt utrygghetsskapende effekten av gjengs leie. I dag er den gjennomsnittlige botiden for husstander som bor i kommunal bolig per i dag 7,1 år (For husstandene som har tidsbestemt kontrakt er den gjennomsnittlige botiden 5,9 år). Det vitner om en viss stabilitet i kommunale boligmiljøer. Når det er sagt



forekommer en gradvis og kontinuerlig utskiftning av beboere i den kommunale boligmassen – selv om noen beboere har bodd i boligen sin i årtier. Det finnes imidlertid ingen tall som indikerer hvor mange som forlater sektoren på grunn av lav faktisk botrygghet – enten fordi de ikke får fornyet kontrakten eller de presses ut av høyere husleier (ellers må vi generelt forvente at husstander forlater den kommunale sektoren på grunn av en rekke forhold som død, partnerbrudd, nye parrelasjoner, søker ikke fornyelse pga. for høy inntekt eller formue, etc.).

Vi vet imidlertid at det stadig kommer nye husstander inn i den kommunale boligsektoren og at noen dermed også forlater den. I 2019 ble det tildelt 1533 nye husleiekontrakter etter vedtak. Samtidig ble 1677 kontrakter fornyet (Boligbygg, 2019). Det siste underbygger informasjonen fra de kvalitative intervjuene om at det er svært vanlig å få husleiekontrakten fornyet. I en situasjon hvor det er de mest vanskeligstilte som blir tildelt bolig i første omgang, er det ikke overraskende at mange husstander tilfredsstillter de økonomiske grunnvilkårene og dermed får anledning til å bo videre i den kommunale boligsektoren.

**Tabell 3: Gjennomsnittlig botid i kommunale boliger**

Gjennomsnittlig botid (totalt)	7,1
Tidsbestemte kontrakter	5,9
Tidsubestemte kontrakter	15,6

Kilde: Velferdsetaten, 2020a.

### SUBJEKTIV BOTRYGGHET

I et annet prosjektnotat har vi presentert og diskutert femten leieboerinformanters subjektive botrygghet med vekt på deres opplevelse av tidsbestemte kontrakter og gjengs leie-systemet (Sørvoll, 2020b). Leieboerne vi intervjuet ble rekruttert ved hjelp av Leieboerforeningen, og er antagelig mer kritiske, kunnskapsrike og politisk bevisste enn den gjennomsnittlige leieboer. På den annen side deler informantene lignende vilkår som alle andre kommunale leieboere, og representerer relativt stor variasjon med tanke på alder, bydel, kjønn, synspunkter og erfaringer. Dermed speiler de både variasjonen i den kommunale beboermassen, og har opplevelser og erfaringer som vil deles av mange andre kommunale leieboere (Sørvoll, 2020b).

Her må vi nøye oss med å oppsummere hovedpoengene i gjennomgangen av leieboeres subjektive botrygghet i Sørvoll (2020b): Noen leieboerinformanter synes ikke at tidsbestemte husleiekontrakter var en kilde til utrygghet for dem selv. De forutsatte eller hadde god tro på at de ville få fornyet sin husleieavtale med kommunen. En av informantene ga typisk nok uttrykk for sin manglende bekymring for kontraktssituasjonen på denne måten: «Jeg har aldri følt meg tyngt av det, fordi jeg alltid har regnet med at jeg får nye fem år». Noen av leieboerne vi snakket med, sa også at de betraktet kommunale utleieboliger som et tryggere og mer stabilt alternativ enn det private utleiemarkedet. Det ble for eksempel pekt på at kommunale leieboere ikke risikerer å bli sagt opp fordi utleier eller utleiers familie vil bruke boligen selv. På denne måten kan det kommunale boligtilbudet oppleves som en trygg havn for en del leieboere – på tross av utfordringer knyttet til husleienivå og bomiljø.



Noen andre av leieboerne vi intervjuet betrakter tidsbestemte 5- eller 3-årskontrakter som en kilde til sterk utrygghet. En informant sa blant annet at han ikke ante «om jeg får forlenget, ikke sant. Alt er usikkert». Ifølge en annen informant var det «helt tortur å gå der og ikke vite, kanskje jeg får bli boende da, kanskje jeg ikke får bli boende». Andre informanter var opptatt..... fortsetter av at stadige husleieøkninger i perioder bidro til en opplevelse av sterk utrygghet – gjengs leie systemet bidro sågar til at to informanter hadde vurdert å flytte til et annet land for å unnsnippe Oslos bo- og leviekostnader.

Den utryggheten noen leieboere opplever er forståelig i lys av budskapet fra bydeler og kommunens nettsider. På kommunens hjemmesider står det for eksempel klart og tydelig at kommunal bolig er ment å være et midlertidig boligtilbud. Kommunens presentasjon av det kommunale boligtilbudet gir ikke inntrykk av at det er en boligsektor hvor man skal bo over lang tid, men at det er et sted hvor man skal oppholde seg, mens man venter på noe annet og mer permanent på det private markedet (OK. 2020b). Det er ikke merkelig at en del tar dette budskapet på alvor, og dermed frykter for sin egen langsiktige tilknytning til eget hjem og nærmiljø. Selv om det synes å forekomme relativt sjelden, hender det jo også at husstander ikke får fornyet husleiekontrakt på grunn av høy formue- og/eller inntekt. I tillegg er det ikke uvanlig at kommunale leieboere kastes ut – eller i det minste får utkastingsvarsel -- for manglende innbetaling av husleie (Boligbygg, 2019; jf. våre egne intervjuer med ansatte i 15 bydeler). En av våre leieboerinformanter -- som selv opplevde å få et urimelig utkastingsvarsel med svært kort frist i posten -- gir uttrykk for at det ga opphav til intens utrygghet. Generelt legger selvfølgelig kommunale leieboere merke til at ikke alle beboere får lov til å bo trygt videre i sine hjem, og det kan bidra til å spre usikkerhet uavhengig av hva som er grunnen. En av våre leieboerinformanter stoler for eksempel ikke på at han vil få fornyet husleieavtalen sin – selv om han har hørt at det er veldig utbredt. I den forbindelse sa informanten: «Nei, nei. Jeg kjenner alt for mange som har måttet flytte».

#### **BOTRYGGHET: EN SYNTETISERENDE TOLKNING**

En syntetiserende tolkning av botryggheten i den kommunale boligsektoren kan formuleres på følgende måte: Den kommunale boligsektoren i Oslo er kjennetegnet av lav juridisk botrygghet i et internasjonalt perspektiv, men har samtidig en relativt høy faktisk botrygghet for beboerne. Siden slutten av 1980-tallet har det vært en målsetting å øke sirkulasjonen i beboermassen: virkemidler som tidsbestemte kontrakter, gjengs leie og startlån har fullt ut eller delvis blitt begrunnet med hensynet til gjennomstrømming. På den annen side har mange leieboere fortsatt å bo i den kommunale boligsektoren over mange år. Det er dermed en viss diskrepans mellom de juridiske og faktiske realiteter. På samme tid lever en del kommunale leieboere med en subjektiv utrygghet knyttet til kontraktslengde og gjentagende husleieøkninger. Selv om de fleste leieboere vil oppleve å få sin husleiekontrakt fornyet av bydelene, må de også forholde seg til den offisielle sirkulasjonssignalene i kommunikasjonen fra kommunen, Boligbygg og bydelene. Ifølge gjeldende politikk skal kommunal bolig være et midlertidig boligtilbud – og det er derfor ikke overraskende at noen beboere bekymrer seg for hvor lenge de får beholde tilknytningen til nærmiljø og eget hjem.

Våre intervjuer med ansatte på «boligkontorene» i bydelene, formidler riktignok et inntrykk av at mange leieboere opplever kommunal bolig som et trygt og stabilt boligtilbud. På den annen

side kan det være noen leieboere som vegrer seg for å klage til bydelene på kontraktslengde og andre forhold av betydning for botrygghet. En av våre informanter antyder nettopp at en slik klagevegring er relativt utbredt blant kommunale leieboere, som ikke ønsker å skape problemer for seg selv i forhold til utleier.



#### **BOSTABILITET VS. SIRKULASJON: ARGUMENTER FRA INTERVJUENE**

Ovenfor har vi diskutert juridisk, faktisk (reell) og subjektiv botrygghet for kommunale leieboere i Oslo. På denne bakgrunnen er det interessant å spørre om det er behov for mer botrygghet i den kommunale boligsektoren anno 2020. Det synes også viktig å diskutere hva som er gevinstene og kostnadene ved sirkulasjonsstrategien som har blitt gjennomført med vekslende styrke fra slutten av 1980-tallet: hva er de beste argumentene for å fortsette med denne politikken, og hva er de beste begrunnelsene for å legge mer vekt på eksisterende beboeres bostabilitet? Nedenfor vil vi diskutere disse spørsmålene på bakgrunn av våre egne kvalitative intervjuer og nyere utrednings- og forskningsarbeider.

Mange av de grunnleggende kjennetegnene ved dagens kommunale boligsektor i Oslo er ment å bidra til økt sirkulasjon: sterk behovsprøving, tidsbestemte kontrakter og markedsbasert husleie skal sørge for at kommunal bolig er et gode som kun er forbeholdt husstander med det aller største behovet. I en situasjon med knapphet og ventelister har det vært et viktig hensyn å unngå «overforbruk» av kommunale boligressurser, og det har legitimert tidsbestemte kontrakter (typisk 3 eller 5 år) som gjør det mulig å avslutte det kommunale boforholdet til husstander som har økonomiske ressurser som overstiger inntekts- og/eller formuesgrensene. Gjengs leie – som gir husleier som reflekterer markedslønnen i et område -- er videre ment å motivere husstander til å vurdere alternativer på det private markedet. På denne måten er både tidsbestemte kontrakter og gjengs leie ment å frigjøre boliger til vanskeligstilte som venter i den kommunale boligkøen (Sørvoll, 2020a; 2020b). Kort fortalt forsøker bydelene hele tiden å disponere sine knappe kommunale boligressurser til husholdningene med størst behov. Det betyr blant annet at husstander som fortsatt kvalifiserer for kommunal bolig når deres husleiekontrakt utløper, kan få

beskjed om at en ny kommunal kontrakt forutsetter at de flytter til en mindre bolig. De kvalitative intervjuene våre indikerer at det som regel er husstander som over tid har blitt færre – for eksempel fordi barn har passert myndighetsalder og/eller flyttet ut – som får slike beskjeder av bydelene. Ved å tilpasse fordelingen av boliger til husstandenes størrelser kan bydelene for eksempel skape plass til barnefamilier som venter på en av de større kommunale boligene. Det kan eksempelvis være snakk om en flyktningfamilie som venter på sin første ordinære bolig.

Et av hovedargumentene for å legge vekt på sirkulasjon er altså hensynet til å frigjøre boliger til husstander som venter i den kommunale boligkøen. All den tid kommunal bolig er en knapp velferdsstatsressurs og vanskeligstilte venter i kø er det logisk å arbeide for størst mulig gjennomstrømming, ifølge denne tankegangen. En av bydelsinformantene sier det på denne måten: «Det er et offentlig gode å få en kommunal bolig». Det har mottakeren rett på en stund, «men når du ikke kvalifiserer lenger til å bo i en kommunal bolig, så bør du faktisk gi den til noen som trenger den». Informanten legger samtidig vekt på at det ikke er snakk om å kaste husstander ut på gaten; de aller fleste beboerne som flytter ut av den kommunale sektoren i bydelen, blir hjulpet ut med startlån og boligtilskudd til «kjøp av egen bolig». ». En annen bydelsinformant forsvarte videre praksisen med å flytte familier til mindre boliger etter hvert som husstandsstørrelsen reduseres. Hun hadde forståelse for at kommunale boliger etter hvert kunne føles som et hjem for beboerne, og at det var hyggelig å ha voksne barn og barnebarn på besøk, men argumenterte med at det ikke er «sånn det fungerer når du er avhengig av det offentlige». For denne bydelsinformanten og andre informanter er poenget at det ofte eller alltid vil være barnefamilier som venter på en av de større kommunale boligene i bydelen. Slike boliger er som regel en meget knapp ressurs, og det blir derfor viktig å benytte kontraktsfornyelsesprosessen til å flytte noen husstander til mindre boliger. Hvis bydelene hadde operert med tidsbestemte kontrakter hadde slike periodiske tilpasninger av boligstørrelse til behovet vært vanskelig eller umulig.

Noen informanter er klare på at det ville vært behov for mange flere kommunale boliger hvis bydelene hadde begynt å dele ut flere langtidskontrakter eller inngått tidsbestemte avtaler. I en situasjon med stor boligknapphet vil en sterkere vektlegging av botryggheten til eksisterende beboere lett gå på bekostning av outsiderne, dvs. vanskeligstilte personer på bydelenes ventelister. En informant uttrykker dette synspunktet på denne måten: «du må jo ikke glemme de som er enda svakere, nemlig de som ikke bor der, de som står på venteliste som trenger et sted å bo i dag. [...] Når noen «prediker ti- og tjuårs kontrakter og evigvarende kontrakter og alt dette her, så snakker du jo for de som bor der i dag. De snakker jo ikke for de som skal inn i neste år eller som venter på en ledig bolig eller som har stått i kø et halvt år».

Et annet argument for å legge vekt på sirkulasjon er at det har en egenverdi å stimulere personer til arbeid spesielt og selvhjulpenhet generelt. En av våre bydelsinformanter framhever at man ikke bør gi leieboere opp selv om de fremstår som svært vanskeligstilte og sårbare. Hvis man gir noen en 10-årskontrakt så har man kanskje løst et problem,

men samtidig blir det kanskje en sovepute for bydelen som kan bli fristet til å glemme beboeren litt, og dermed ikke forsøker å hjelpe leieboeren videre på boligmarkedet og i livet generelt. Bydelsinformanten «liker ikke å avskrive» folk, «for vi kan bry oss så mye om mennesker at vi stigmatiserer de». Ifølge informanten bidrar de tidsbestemte kontraktene til å forplikte bydelen med tanke på oppfølging av beboerne og arbeidet med å hjelpe dem videre i boligkarrieren hvis mulig.

Noen av våre informanter argumenterer for å vektlegge bostabiliteten til eksisterende leieboere langt sterkere. De peker på gjennomstrømningspolitikkenes konsekvenser for bomiljøer, leieboeres psykiske helse, beboernes tilhørighet til hjem og nærmiljø, boligens vedlikehold og muligheten til å organisere beboerne. Samtidig er noen av disse informantene bevisste på outsidernes vilkår i den kommunale boligsektoren – de målbærer ikke et ensidig forsvar for eksisterende beboeres interesser. I den sammenheng foreslår informantene boligpolitiske reformer som kan bidra til flere boliger til vanskeligstilte i den kommunale boligkøen.

En leieboerinformant er veldig opptatt av sirkulasjonstankens konsekvenser for bomiljøet og vedlikeholdet i blokka der hun bor. Fordi mange beboere har en kort tidshorisont, og det er kontinuerlige utskiftninger i beboermassen er det ikke lett å bli kjent med hverandre, og vanskelig å holde oversikten med hvem som faktisk bor i blokka. Ifølge informanten bidrar dette til at det blir vanskelig å hindre salg av narkotika i oppgangene, fordi det er umulig å vite hvem som er leieboer i blokka, og hvem man helst ikke bør slippe inn uten videre. Denne leieboerinformanten tror også lengre kontrakter og større vektlegging av bostabilitet ville vært en fordel for vedlikeholdet og den fysiske standarden på kommunale bolighus. De korte kontraktene gir ikke folk tilstrekkelig med insentiver til å holde sine leiligheter i god stand, mener informanten. Hun viser i den sammenheng til at Boligbygg har store utgifter knyttet til vedlikehold og reparasjoner i fraflyttede leiligheter hvert eneste år. En av våre andre informanter tallfester denne utgiften til ca. 100 000 NOK i gjennomsnitt.

Det betyr at utgiftene knyttet til noen fraflyttede leiligheter er langt større. Totalt er det snakk om ca. 150 millioner i året som belastes Boligbyggs budsjett pga. oppussing av fraflyttede leiligheter.

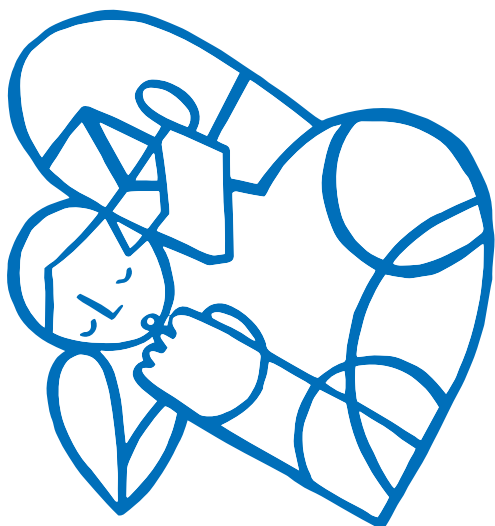
Et annet tema som har vært oppe i boligdebatten er gjennomstrømmingstankens konsekvenser for mulighetene til å organisere beboerdemokratiske institusjoner som gårdsstyrer. I en situasjon hvor de bedrestilte beboerne oppfordres til å forlate den kommunale boligsektoren – enten via startlån eller fordi de finner et bedre alternativ uten offentlig hjelp – kan bydelenes bomiljøarbeid og beboernes kollektive innflytelse over eget boforhold lide. Hvis leieboerne med størst økonomiske, sosiale og kulturelle ressurser flytter kan det rett og slett bli vanskelig å finne noen som vil sitte i gårdsstyrer og/eller holde liv i sosiale møteplasser som kan styrke bomiljøet (Velferdsetaten, 2018; Sørvoll, 2019).



Andre informanter er opptatt av de tidsbestemte kontraktens betydning for leieboeres psykiske og fysiske helse. En informant framhever at det ikke er nok at mange leieboere får fornyet kontrakten sin, for «du går likevel å engster deg i tre år. Det er liksom det menneskelige perspektivet ved treårs kontraktene som jeg synes er ganske sånn grotesk. Veldig alvorlig. Jeg kjenner en del beboere som sliter med, altså, de har en sånn konstant uro om de får den fornyet eller ikke». Informanten mener mange bærer på en utrygghet som preger hele deres atferd: «Noen er redde for å engasjere seg for eksempel, fordi de vil ikke stikke seg ut. De vil på en måte bare være helt anonyme og at ikke kommunen skal ta de på noe». Ovenfor viste vi at noen av våre leieboerinformanter nettopp er preget av en subjektiv utrygghet knyttet til de tidsbestemte kontraktene og husleienivået (se også: Sørvoll, 2020b). Det indikerer at slik utrygghet kan være av et visst omfang og bør tas på alvor av offentlige myndigheter.

En leieboerinformant er tydelig motstander av den implisitte og eksplisitte begrunnelsen for sirkulasjonsarbeidet som dominerer blant bydelsinformantene. Bydelsinformantene betrakter kommunal bolig som en knapp ressurs, som beboere bør forlate når de ikke lenger tilfredsstillt tildelingskriteriene av hensyn til vanskeligstilte boligsøkere på ventelisten. Ifølge vår leieboerinformant bør hele denne tankegangen snus på hodet. Informanten mener at det er den enkelte kommunale beboer, som bør bestemme hvor lenge han eller hun skal bo i eget hjem og ikke kommunen. Det er ikke bare mer hensiktsmessig for den enkelte beboer, men vil også ha positive samfunnsgevinster, ifølge informanten. Så «lenge folk bor trygt så er de også mye bedre rustet til å stå i arbeidslivet», uttalte informanten. Dette synspunktet er i tråd med tanken om at en trygg, god og selvstendig bolig er et fundament for mestring av livet på andre arenaer. Det er lett å tenke seg at forutsigbarhet og stabilitet i boforholdet er særskilt viktig for personer som er i en sårbar fase av livet, og forsøker å komme i gang med arbeid og annen samfunnsaktivitet. Tanken om at det er viktige med gode og stabile boforhold for å lykkes på andre arenaer er da heller ikke en ukjent tanke på det boligsosiale fagfeltet (NOU 2011:15).

Hensynet til barnefamiliers tilknytning til lokalmiljøet er et annet argument for å vektlegge bostabiliteten i den kommunale boligsektoren sterkere (se for eksempel: Elvegård & Svendsen, 2017; Sørvoll, 2018). Det blir noen ganger tatt til orde for å gi barnefamilier lengre husleiekontrakter, for å tilfredsstillt barnas behov for tilhørighet til venner og skolekrets. Det kan også være flere gode grunner for en slik praksis: ikke bare kan det være et bidrag til barns livskvalitet her og nå, men noen studier tyder



også på at bostabilitet i unge år kan ha positive konsekvenser for livskvalitet, livssjanser og samfunnsdeltagelse senere i livet (Aarland & Reid, 2019). En av personene vi har snakket med, vektla veldig sterkt at barns beste burde vektlegges mye sterkere i norsk boligpolitikk. Inspirert av denne informanten kan det argumenteres for at barns beste tilsier at familier burde få husleiekontrakter som strekker seg frem til barna er ferdig på skolen. Hvis det krever en større boligmasse – tilsier barns beste at det bør bygges flere kommunale boliger i Oslo, ifølge informanten.

Det bør nevnes at bydelene forsøker å ta hensyn til barns tilknytning til nærmiljø og skolekrets i sin tildelings- og fornyingspraksis. Som tidligere nevnt, er dette også i tråd med politiske signaler fra Byrådet. Barnefamilier får ofte 5-årskontrakter, og barnas alder tas typisk med i betraktningen når fornyelse av kontrakter vurderes (jf. våre egne kvalitative intervjuer i 15 bydeler). Det er imidlertid ikke bare barnefamilier som kan ha et sterkt ønske og behov for bostabilitet og tilknytning til nærmiljøet. En av våre leieboerinformanter gir for eksempel sterkt uttrykk for, at han ønsker å beholde den geografiske bostedstilknytningen til bydelen han bor i: «Jeg liker området, også er det en del folk der jeg blitt veldig glad i som bor i nærheten, også er det et knutepunkt som betyr at venner og kjente kommer gjerne å besøker meg, for de skal til og fra med buss uansett. Får mer besøk der enn jeg har fått noe som helst annet sted. Jeg elsker å bo der, trives der. Jeg har ingenting i Groruddalen å gjøre.» Informantens utsagn illustrerer at stabil bydelstilknytning kan være viktig for mange gruppers velvære og livskvalitet – ikke bare barnefamilier.

Til sist kan det også finnes noen økonomiske argumenter for å legge mer vekt på bostabilitet i boligmassen. En informant framhever at det isolert sett ville vært rimeligere å drifte det kommunale boligtilbudet, hvis det hadde vært høyere bostabilitet i beboermassen. Informanten omtaler tidsbestemte husleieavtaler og lang botid som «gull [...] økonomisk sett». Ifølge informanten ville en kommunal boligsektor med tidsbestemte kontrakter lagt til rette for en mer økonomisk rasjonell og mindre brysom boligforvaltning, den hadde «vært mye lettere å drifte, hadde vært mye mindre utgifter, hadde vært mye mindre sosial uro, hadde vært utagelig mye bedre bomiljøer». Informantens utsagn kan tolkes som at det hadde blitt brukt mindre penger på å gjøre fraflyttede boliger i stand, hvis færre personer hadde flyttet hver år, og at økt bostabilitet også ville hatt positive konsekvenser for bomiljøet og den fysiske standarden på bygninger og uteområder.

#### **POLITIKKIMPLIKASJONER: ER DET MULIG Å FINNE ET OPTIMALT BALANSEPUNKT?**

I dette notatet har vi diskutert graden av botrygghet og presentert ulike argumenter for sirkulasjon og bostabilitet. De tyngste argumentene for sirkulasjonsprinsippet er hensynet til å bruke knappe boligressurser til husstandene som trenger det aller mest. På samme tid kan vektleggingen av sirkulasjon fremme livskvalitet og stabilitet hvis leieboere etablerer seg på det private markedet, for eksempel ved hjelp av startlån og boligtilskudd.

De beste bostabilitetsargumentene er knyttet til leieboeres livskvalitet, bomiljø, beboerdemokrati og subjektive botrygghet. I tillegg kan det være økonomiske gevinster å

hente, hvis kommunale leieboliger hadde blitt omdefinert til et hjem man skal bo i over tid.

I praksis forsøker bydelene å balansere hensynene til bostabilitet og sirkulasjon. De avveier dermed også mellom interessene til eksisterende («insidere») og fremtidige («outsidere») beboere. En bydelsinformant sier for eksempel at han forsøker å skape minst mulig usikkerhet for beboere med presumtvt langvarig behov for kommunal bolig. Han legger dermed vekt på at 3-årskontrakten handler om at bydelen må ha mulighet til å sjekke om leieboeren har blitt lottomillionær siden sist gang bydelen sjekket. Slike kommentarer kan fungere avvæpnende og ufarliggjørende og redusere leieboeres usikkerhet med tanke på bosituasjon. Spørsmålet er imidlertid om det er behov for en mer prinsipiell og forskriftsfestet regel om at noen sårbare grupper bør få tidsbestemte eller svært langvarige kontrakter? Det kunne i så fall dempet utryggheten og økt livskvaliteten til noen leieboere som bærer på en strevsom subjektiv utrygghet. En mer generell overgang til langtidskontrakter ville imidlertid realistisk sett krevd en langt større kommunal boligmasse. Gitt dagens begrensede kommunale boligtilbud ville et langtidskontraktsregime gjort det mye vanskeligere å gi rom til vanskeligstilte (outsidere) på ventelistene. Det er selvsagt politisk mulig å øke antallet kommunale boliger vesentlig på sikt, men så lenge det er et knapphetsgode synes det formålstjenlig å jobbe strategisk med å fremme en viss sirkulasjon i den kommunale boligmassen.

Spørsmålet er imidlertid hvor godt de negative flytteinsentivene i dagens kommunale boligpolitikk – dvs.

tidsbestemte kontrakter og gjengs leie – bidrar til å fremme sirkulasjon? Selv etter 20–30 år med denne politikken er det fortsatt svært vanlig å bo i kommunal bolig over lang tid. Kanskje er det på tide å satse enda mer på positive flytteinsentiver som boligrådgivning, startlån, boligtilskudd og leie til eie-prosjekter? Når det er nevnt vil heller ikke en sirkulasjonsstrategi bygget på positive insentiver løse utfordringer knyttet til bomiljø og beboerdemokrati. Et spørsmål som melder seg er hvordan det blir det å leve videre i heleide kommunale gårder hvis alle de mest økonomiske ressurssterke flytter ut med startlån og boligtilskudd i lomma?

Policyimplikasjonene av analysene i dette notatet er selvsagt avhengig av perspektivet til øynene som ser. Få vil være uenige i at det gjelder å finne den riktige balansen mellom hensynet til sirkulasjon og beboerstabilitet. Hva som er den optimale balansen vil det utvilsomt være ulike meninger om – den eksisterende empirien trekker da også i ulike retninger. Etter vår oppfatning er det behov for mer forskningsbasert kunnskap om spørsmål relatert til beboernes botrygghet. For noen år siden tok forfatteren av dette notatet til orde for en evaluering av hele den kommunale boligsektoren (Sørvoll & Aarset, 2015). Beregninger og drøftinger av kostnader og gevinster knyttet til arbeidet med å fremme gjennomstrømming i boligmassen bør være en sentral del av en slik evaluering. På tross av at sirkulasjonsprinsippet har stått sterkt i den kommunale boligsektoren i Oslo fra slutten av 1980-tallet er det ingen som har gjennomført en skikkelig analyse av konsekvensene av gjennomstrømningsarbeidet basert på kvantitative og kvalitative data.

## Sosiale utleieboliger i andre europeiske byer og land

Den kommunale boligsektoren i Oslo (og Norge generelt) skiller seg markant fra «sosiale utleiesektorer» i mange andre europeiske land. Det har forekommet en bevegelse mot prioritering av de mest vanskeligstilte mange steder, men den kommunale boligsektoren i Oslo fremstår som sterkt behovsprøvd og markedsorientert i et komparativt perspektiv. Det er spesielt kombinasjonen av sterk behovsprøving og markedsstyring som gjør «sosiale utleieboliger» i Norge til noe av et særtilfelle i Europa. Almene boliger i Danmark og kommunale boliger i Sverige representerer på mange måter en klar motsats til det norske

eksempelet. I motsetning til kommunale leieboere i Oslo og Norge, får leieboere her i regelen bo med tidsbestemte kontrakter og en viss generell regulering av husleien. I land som Sverige, Danmark, Østerrike, Nederland er den «sosiale utleiesektoren» et bredt og stort boligtilbud som formelt er åpent for alle eller de fleste inntektsgrupper. Leieboere i disse landene har i utgangspunktet også større juridisk botrygghet enn i Norge (Aarland & Sørvoll, 2020). Nedenfor gjengir vi en forenklet tabell med beskrivelser av likheter og forskjeller mellom de «sosiale utleiesektorene» i syv europeiske land.

**Tabell 4: Forenklet profil av den sosiale utleiesektorene i syv europeiske land.**

Kilde: Aarland & Sørvoll (2020).

	Norge	Sverige	Danmark	Østerrike	Tyskland	Nederland	England
Størrelse	Liten	Stor	Stor	Stor	Liten	Stor	Stor
Behovsprøv.	Sterk	Nei	Nei#	Svak	Sterk	Ja	Ja
Husleiekontrakter	Korte; tidsbest.	Tidsbestemte	Tidsbestemte	Tidsbestemte	Tidsbestemte	Tidsbestemte	Tidsbestemte
Husleie	Markedsbasert (gjengs leie)	Regulerte/forhandlet	Kostnadsdekkende	Kostnadsdekkende	regulert	regulert	regulert
Adm.	Forretningsmessig	Forretningsmessig	Begrenset-profit	Begrenset-profit	Begrenset-profit	Begrenset-profit	Begrenset-profit



## REFERANSER

- Boligbygg (2019). Årsrapport 2019.
- Byrådet (2019). Plattform for byrådsamarbeid 2019-2023 (Ap, MDG og SV).
- Dalen, M. (2004). Intervju som forskningsmetode – en kvalitativ tilnærming. Oslo: Universitetsforlaget.
- Elvegård, K. & Svendsen, S. (2017). Gjennomstrømming eller bostabilitet? Barnefamilier i kommunale boliger. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Fitzpatrick, S. & Watts, B. (2017). Competing visions: security of tenure and the welfarisation of English social housing. *Housing Studies*, 32(8), 1021-1038.
- Hulse, K. & Milligan, V. (2014). Secure Occupancy: A New Framework for Analysing Security in Rental Housing. *Housing Studies*, 29:5, 638-656.
- Johannessen, L. E. F., Rafoss, T. W. & Rasmussen, E. B. (2018). Hvordan bruke teori. Oslo: Universitetsforlaget.
- King, N., Horrocks, C. & Brooks, J. (2019). Interviews in qualitative research. London: Sage Publications.
- Lovdata. (2020). Lov om husleieavtaler. (Husleieloven). <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-03-26-17> sett: 28.10.2020.
- NOU 2011:15. Rom for alle. En sosial boligpolitikk for fremtiden.
- OB. (Oslo Bystyre) 2012. Sak 114 Endringer i forskrift om tildeling av kommunal bolig i Oslo kommune. Byråds sak 188 av 25.10.2012. Byråds sak 188 av 25.10.2012
- OK. (Oslo kommune) (2020a). Husleie og bostøtte i kommunale boliger. Utredning.
- OK. (2020b). <https://www.oslo.kommune.no/bolig-og-sosiale-tjenester/bolig/kommunal-bolig/soke-kommunal-bolig/> sett: 21.10.2020.
- OK. 2020c. Kommunal boligbehovsplan 2021-2030 (Utkast).
- Sørvoll, J. (2011). Norsk boligpolitikk i forandring (1970-2010). NOVA: Oslo.
- Sørvoll, J. (2018). Forskning på boligsosiale virkemidler rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge 2005-2018. *Tidsskrift for boligforskning*, 1(1), 45–66.
- Sørvoll, J. (2019). The Dilemmas of Means-tested and Market-oriented Social Rental Housing. *Critical Housing Analysis*, 6(1), 51-60.
- Sørvoll, J. (2020a). Kommunale boliger i Oslo 1896-2020 – et viktig stykke velferdsstatshistorie. Kort oppsummert 3/2020. Oslo: NOVA.
- Sørvoll, J. (2020b). Den kommunale boligsektoren i Oslo: leieboeres egne erfaringer, synspunkter og opplevelser. Kort oppsummert 4/2020. NOVA: OsloMet – storbyuniversitetet.
- Sørvoll, J. & Aarset, M. F. (2015). Vanskeligstilte på det norske boligmarkedet. En kunnskapsoversikt. Oslo: NOVA.
- Sørvoll, J. & Johannessen, K. (2020). Kommunale boliger for vanskeligstilte i Oslo []. Kort oppsummert nr. 2/2020, Oslo: NOVA.
- van Gelder, J-L. (2010). What tenure security? The case for a tripartite view. *Land Use Policy*, 27, 449–456.
- Velferdsetaten (2018). Bedre bomiljø i kommunale boliger – et kunnskapsgrunnlag.
- Velferdsetaten (2020a). Gjennomsnittlig botid og kontraktstyper i kommunale boliger per februar 2020. Beregninger utført av Anders Bohlin Borgersen i Velferdsetaten (Oslo kommune).
- Velferdsetaten (2020b). Tidsbestemte og tidsubestemte husleieavtaler i den kommunale boligsektoren i Oslo. Statistiske opplysninger fra Velferdsetaten.
- Aarland, K. & Reid, C. K. (2019). Homeownership and residential stability: does tenure really make a difference? *International Journal of Housing Policy*, 19(2), 165-191.
- Aarland, K. & Sørvoll, J. (2020). Norsk boligpolitikk i internasjonalt perspektiv. Oslo: NOVA.

### Referere til denne oppsummeringen:

Sørvoll, J. 2020. Bostabilitet vs. sirkulasjon: Botrygghet i kommunale boliger i Oslo. Kort oppsummert nr. 5 2020 Oslo: NOVA.

**Oppdragsgivere: Husbanken (kompetansetilskudd)**

**Forskere: Jardar Sørvoll**

**For mer informasjon om prosjektet se: [https://www.oslomet.no/forskning/forskningsprosjekter/kommunale boliger i oslo](https://www.oslomet.no/forskning/forskningsprosjekter/kommunale_boliger_i_oslo)**