

Evelyn Dyb

10 prosentsregelen: Kommunale boliger i borettslag og sameier

BYGGFORSK

Norges byggforskningsinstitutt

Evelyn Dyb

10 prosentsregelen: Kommunale boliger i boretts- lag og sameier

Prosjektrapport 298 – 2001

Prosjektrapport 298
Evelyn Dyb
10 prosentsregelen: Kommunale boliger i boretts-
lag og sameier

Emneord: kommunale utleieboliger, vanskeligstilte
på boligmarkedet, borettslag, sameier

ISSN 0801-6461
ISBN 82-536-0725-3

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

© Norges byggforskningsinstitutt 2001

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

Forord

Denne rapporten har to utgangspunkt og to finansieringskilder: Den er for det ene ledd i arbeidet med Boligsamvirkets rolle i norsk boligpolitikk, et prosjekt finansiert av Norges forskningsråd i programmet Bolig og levekår. Dette prosjektet har som formål å klarlegge den rollen boligsamvirket faktisk spiller i arbeidet med sosial boligpolitikk i Norge nå, etter de store omleggingene av boligpolitikken og rammevilkårene for boligsamvirket og dets samarbeid med kommunene.

Rapporten er for det andre et svar på en oppgave gitt oss av Kommunal- og regionaldepartementet. De ønsket å få vite hva det har betydd at kommuner ble gitt rett til å eie inntil 10 prosent av boligene i borettsalg og sameier. Retten til dette ble innført ved lov av 1.januar 1999.

Ved NBI er opplegget for undersøkelsen utarbeidet av Evelyn Dyb, som er prosjektleder, i samarbeid med Thorbjørn Hansen. Rapporten er skrevet av Evelyn Dyb med Thorbjørn Hansen som kvalitetssikrer.

Thorbjørn Hansen

Evelyn Dyb

Avdelingssjef

Prosjektleder

Innholdsfortegnelse

Forord.....	3
Innholdsfortegnelse.....	4
Sammendrag.....	7
Datainnsamling.....	7
10 prosentsregelen brukes.....	7
Regelen er godt kjent.....	8
Samarbeidsutvalg.....	8
”Problemløseboere”.....	8
Kapittel 1.....	9
Innledning.....	9
Innvandringsmeldingen.....	9
Også til andre vanskeligstilte.....	10
Debatt om lovforslaget.....	10
Motstandernes argumenter:.....	10
Slik ble loven.....	11
Integrering.....	12
Diskriminering på boligmarkedet.....	12
Levekår.....	12
Segregasjon.....	13
Den delte by.....	13
”De andre”.....	13
Avvik og sosialt stigma.....	13
”Vi” versus ”de andre”.....	14
Brukerperspektivet.....	15
Kapittel 2.....	16
Metoder for datainnsamling.....	16
Flere datasett.....	16
Evaluering av 10 prosentsregelen.....	16
Valg av kommuner.....	17
Utvalgsriterier.....	17
Kommuneklassifisering.....	17
Urbanitet som kriterium.....	18
Overlapp mellom kommunene.....	18
Merknader til datainnsamlingen.....	19
Tidspunkt for undersøkelsene.....	19
Kapittel 3.....	20
Kommuneperspektivet.....	20
Innledning.....	20
Data, informanter og problemstillinger.....	20
Spørreundersøkelsen.....	20
Intervjuundersøkelsen.....	21
To forskjellige perspektiv.....	21
Spørsmålene i intervjuene.....	22
Utdyping og oppfølging av spørsmålene.....	22
Anonymitet.....	22
Bruk av 10 prosentsregelen.....	22

Storbyregel	23
”10 prosentsregelen er et must”	24
Ikke til nytte i mindre byer.....	24
Lokale variasjoner.....	25
Regelen blir norm.....	25
Økonomi og støtteordninger teller mest.....	26
10 prosent er nok.....	26
Samarbeidsutvalg	27
Integrering	28
”Problemlieboeren”	28
”Den störande grannen”	29
Nyanser i kommunene.....	30
Den vanlige kommunale leieboeren versus ”de andre”	30
Integrering og siling	31
Oppsummering.....	33
Kapittel 4.....	34
Boligbyggelagene.....	34
Data fra boligbyggelagene	34
Datainnsamling	34
Brukes 10 prosentsregelen?.....	35
Økning av kommunale boliger.....	35
Loven brukes eller følges	36
Hvordan måle virkning av loven.....	36
Oppsummering.....	37
Samarbeid og samarbeidsutvalg.....	37
Samarbeidsutvalg	38
Godt samarbeid med kommunen	38
Konflikter om 10 prosentsregelen.....	39
Årsaker til konfliktene.....	40
Dårlig rykte av 10 prosentsregelen?.....	41
Integrering	41
Spredning av kommunale boliger	41
Motstand i borettslagene	42
Stigmatiseringsprosesser	43
Verdige trengende	43
Oppsummering.....	44
Kapittel 5.....	45
Borettslagene og sameiene.....	45
Datainnsamling	45
Mottakerne av spørreskjemaet	45
Svarprosenten.....	46
Er svarprosenten tilfredsstillende?	46
Representativt.....	47
10 prosentsregelen er kjent.....	47
Motstand og problemer	49
Protester i borettslagene	49
Bruk av 10 prosentsregelen.....	50
Årsaker til motstand	51
Ja	51
Forholdet mellom kommunen og borettslag/sameier.....	52

"Problemlieboeren"	52
Jevn fordeling av problemene	53
Misnøye med kommunen	54
"Boevne"	55
Oppfattet som dårlig eier.....	55
Oppsummering.....	56
Konklusjon	57
Evaluering av lovendringen	57
Modifisert trekantforhold	57
Kommunene bruker 10 prosentsregelen	58
Regelen betyr mye.....	58
Samarbeidsutvalg og samarbeid.....	59
Sprikende oppfatninger	59
Kommunene demper problemene	60
Dårlig grunnlag for integrering	60
"Problemlieboeren"	60
Sosial stigmatisering	61
Hvem er "de andre"?	61
Stigmatiseringsprosesser	62
Kollektivets interesser.....	62
10 prosentsregelen som tvang?	63
Litteraturliste	64
Vedlegg 1. Spørreskjema til borettslag og sameier.....	65
Vedlegg 2. Spørreskjema til boligbyggelag	65
Vedlegg 3. Utdrag av spørreskjema til kommuner	65

Sammendrag

10 prosentsregelen ble vedtatt som en endring i eierseksjonsloven med virkning fra 1. januar 1998 og borettslagslovene med virkning fra 1. januar 1999. 10 prosentsregelen gir kommuner, fylkeskommuner og staten, eller selskaper som er eid av det offentlige, rett til å eie inntil 10 prosent av boligene i borettslag og sameier. I loven omtaler man disse som juridiske personer. Hensikten med lovendringen var å sikre kommunene tilgang til utleieboliger for vanskeligstilte grupper.

Regelen ble innført for å forebygge en, fra myndighetenes side, uønsket utvikling. Man så en tendens til at borettslag ønsket å kvitte seg kommunale utleieboliger. Lovendringen møtte til dels sterk motstand fra boligbyggelagene og borettslagene. Motstanderne argumenterte med at en del borettslag hadde dårlige erfaringer med kommunen som utleier til vanskeligstilte. Men lovforslaget ble likevel vedtatt av et nesten enstemmig storting.

Regjering og storting kom imidlertid motstanderne i møte på noen punkter. Kommunene ble pålagt å bedre samarbeidet med boligbyggelagene og borettslagene. Det mest håndfaste uttrykket for samarbeidet var en endring i boligbyggelagsloven der kommunene pålegges å opprette samarbeidsutvalg hvis boligbyggelaget krever det. Det ble også lagt sterke føringer på kommunene for å sikre integrering av de kommunale boligene i bomiljøene.

Datainnsamling

Formålet med dette prosjektet har vært å evaluere om 10 prosentsregelen brukes, hvordan den brukes og hvordan den virker. Det har også inngått i oppdraget å se på i hvilken grad påleggene om samarbeid og integrering er fulgt opp. Vi har innhentet informasjon om samarbeidsutvalg er opprettet og eventuelt i hvilket omfang.

Vi gjennomførte to undersøkelser med utgangspunkt i evalueringen av 10 prosentsregelen. Den ene er en spørreskjemaundersøkelse i borettslag og sameier som har kommunale utleieboliger. Den andre undersøkelsen er samtaleintervjuer med aktører i kommunene. I undersøkelsen inngår de fire største byene i landet og seks mindre kommuner.

Da vi startet evalueringsarbeidet med 10 prosentsregelen, var Byggforsk samtidig i gang med to andre prosjekter vi kunne dra nytte av. Det ene prosjektet var en undersøkelse i kommunene om utleieboliger. Det andre prosjektet vi kunne henge oss på, var et større prosjekt om boligsamvirkets rolle i boligbyggingen finansiert av Norges forskningsråd. Begge disse undersøkelsene var spørreskjemaundersøkelser, der vi også la inn noen spørsmål om 10 prosentsregelen.

10 prosentsregelen brukes

Dataene våre bekrefter at kommunene bruker 10 prosentsregelen til å skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. To forskjellige undersøkelser i boligbyggelagene og borettslagene/sameiene gir noe forskjellige svar på om 10 prosentsregelen har ført til at kommunene har kjøpt flere boliger. Men både disse undersøkelsene og undersøkelsene i kommunene bekrefter at kommunene har brukt regelen til å skaffe seg flere utleieboliger.

Undersøkelsene viser også at 10 prosentsregelen er en storbyregel. Tre av de fire største byene sier at de har brukt 10 prosentsregelen. Mindre kommuner vi har intervjuet mener regelen betyr lite. Men spørreskjemaundersøkelsene viser at også noen mindre kommuner har benyttet regelen til boligkjøp.

Vi mener også at 10 prosentsregelen har større betydning enn det vi direkte kan avlese fra opplysninger om nye kommunale innkjøp av boliger i borettslag og sameier. Alle de fire storbykommunene vektlegger nemlig at regelen virker indirekte. Dersom regelen ikke hadde blitt innført, fryktet de en utvikling der borettslagene nektet dem å kjøpe boliger og at de måtte selge seg ut der de allerede var inne.

En fjerdedel av alle kommuner med mer enn 50.000 innbyggere sier at de tror regelen vil få betydning etter hvert. Disse kommer i tillegg til dem som allerede bruker regelen.

Regelen er godt kjent

Undersøkelsen i borettslagene og sameiene viser 10 prosentsregelen er godt kjent. Mer enn ni av ti borettslag og sameier kjenner til regelen. I storbyene er nesten 100 prosent av borettslagene kjent med regelen. Undersøkelsen viser også at motstanden mot regelen er stor. Men borettslagene og sameiene tilkjenner også at de vet de må finne seg i at regelen er innført.

Samarbeidsutvalg

I en fjerdedel av kommuner med boligbyggelag er det opprettet samarbeidsutvalg. Tre av storbyene har allerede, eller er i ferd med å etablere samarbeidsutvalg. Flere av de mindre kommunene vi har intervjuet sier at de ikke ser noen hensikt med å opprette utvalget.

Men dataene våre viser at selv om aktører i kommunene sier at samarbeidsutvalg ikke har noen hensikt, mener borettslagene og sameiene at det er samarbeidsproblemer.

”ProbleMLEIEBOERE”

Et stort flertall av borettslagene og sameiene i alle kommunene sier at har kommunale leieboere med behov for særlig oppfølging. 67 prosent av respondentene i Oslo og i de mindre kommunene har denne oppfatningen. I Bergen og Trondheim er prosentandelen som mener de har ”probleMLEIETAKERE” henholdsvis 76 og 80 prosent.

Nesten halvparten av alle borettslagene og sameiene mener at kommunen følger opp leieboerne sine dårlig og til dels svært dårlig. Videre oppgir de aller fleste at samarbeidet ikke er bedret etter at 10 prosentregelen ble innført.

Dataene fra våre undersøkelser gir grunn til pessimisme med hensyn til integrering. Vi kan konkludere med at kommunene får kjøpe de boligene de ønsker innenfor 10 prosentsgrensen, og at regelen har medvirket til at noen kommuner har kommet inn i borettslag og sameier hvor de tidligere ikke slapp til.

Regelen kan sannsynligvis også medvirke til større spredning av kommunale leiligheter. Men motstanden mot 10 prosentsregelen i borettslagene og de forholdsvis massive rapportene om problemer knyttet til kommunale utleieboliger gir ingen grobunn for reell integrering.

Kapittel 1

Innledning

10 prosentsregelen ble først vedtatt som en endring i eierseksjonsloven. Lovendringen ble vedtatt i mai 1997 og trådte i kraft fra 1. januar 1998. I november 1998 ble regelen vedtatt som endring til borettslagslovene med virkning fra 1. januar 1999. 10 prosentsregelen gir kommuner, fylkeskommuner og staten, eller selskaper som er eid av det offentlige, rett til å erverve inntil 10 prosent av boligene i borettslag og sameier. I loven omtaler man disse som juridiske personer.

Loven ble vedtatt som et sosialpolitisk virkemiddel ved at den skulle sikre kommunene en viss tilgang til boliger for vanskeligstilte. Det ble også sterkt poengtert at loven skulle brukes som virkemiddel til integrering av vanskeligstilte grupper i bomiljøene.

Bakgrunnen for lovendringen var at en del borettslag ga uttrykk at de ikke ville ha kommunale leietakere. Striden dreide seg om kommunale utleieboliger for vanskeligstilte grupper. Man så for seg muligheten for at kommunene kunne bli utestengt fra borettslagene.

10 prosentsregelen ville ikke bety innføring av en ny praksis. Kommunene eide allerede leiligheter i borettslagene før denne lovendringen ble foreslått. Kommunale utleieboliger var et velkjent fenomen i mange borettslag. Men man merket altså en viss motstand i borettslagene mot kommunale utleieboliger og mot kommunale leietakere. En del borettslag gikk inn for å vedtektsfeste at de ikke skulle ha juridiske eiere, og noen gjorde det. Noen vedtok en svært lav øvre grense for hvor mye kommunen kunne eie. Borettslagene har imidlertid ikke anledning til å ha vedtekter som er i strid med loven. Ved å lovfeste retten til erverve andeler ville borettslagene være avskåret fra å nekte kommunen å bli andelseier. Og kommunene ville være sikret en viss tilgang til boliger i borettslag og sameier.

Innvandringsmeldingen

10 prosentsregelen ble vedtatt som endring i eierseksjonsloven uten debatt. En tilsvarende endring i borettslagsloven ble lansert i Stortingsmelding nr. 17 (1996-97) Om innvandring og det flerkulturelle Norge, også kalt Innvandringsmeldingen. Der varslet regjeringen at den kom til å legge fram en endring i borettslagsloven som ville gi juridiske personer adgang til å erverve andeler i borettslag. I praksis vil det si at man gjennom lovendringen ville slå fast at kommunen skulle få rett til å eie inntil 10 prosent av boligene i borettslagene. Da kom også debatten.

Det uttalte ønsket i Innvandringsmeldingen var først og fremst å sikre boliger til innvandrere og flyktninger. Undersøkelser viste at innvandrere og flyktninger hadde betydelige problemer med å slippe inn på både eie- og leiemarkedet. Den dominerende boformen her i landet er selveier eller andelseier. Regjeringen foreslo tiltak som skulle gjøre det lettere å komme inn på begge disse segmentene i boligmarkedet.

Innvandringsmeldingen slår fast at 84 prosent av befolkningen er enten andelseiere eller eiere av boligen de bor i. Stortingsmelding nr. 49 (1997-98) Om boligetablering for unge og vanskeligstilte opererer med en noe lavere prosentandel eiere og andelseiere. Der heter det at 78 prosent av befolkningen eier sin egen bolig i en av de to nevnte formene. Husbankens låne- og tilskuddsordninger blir nevnt som ett av midlene til å hjelpe innvandrere, flyktninger og andre som hadde vansker med å komme inn på boligmarkedet til å skaffe seg egen bolig.

Men ikke alle vil være ei stand til å bli eiere av boligen de bor i. Det vil være behov for et større leiemarked. Undersøkelser viser at innvandrere og flyktninger blir diskriminert på det ordinære markedet.

”Det private leiemarkedet er begrenset og store deler av det er i realiteten stengt for personer med innvandrerbakgrunn fordi utleier selv bestemmer hvem som skal få leie. Mulighetene for å leie av andre innvandrere er små fordi få innvandrere disponerer boliger til utleie. Også det antall boliger som leies ut av boligkooperasjonen er svært begrenset. Personer med innvandrerbakgrunn, som av ulike grunner vil leie bolig, er derfor mer enn andre avhengig av kommunale utleieboliger. Av sammensatte årsaker er imidlertid disse utleieboligene vanskelige tilgjengelig overfor den aktuelle gruppen boligsøkere”. (Stortingsmelding nr 17 (1996-97))

Også til andre vanskeligstilte

Selv om endringsforslaget i borettslagsloven ble lansert i Innvandringsmeldingen, var det ingen tvil om at 10 prosentregelen også var ment å skulle få betydning for andre grupper med vansker på boligmarkedet. Det var allerede slått fast i forbindelse med endringen av eierseksjonsloven. I Stortingsmelding nr. 49 (1997-98) Om boligetablering for unge og vanskeligstilte framholdes den varslede lovendringen som ett av tiltakene for å bedre boligtilgangen for vanskeligstilte. I gruppen vanskeligstilte på boligmarkedet nevnes blant annet funksjonshemmede, flyktninger og innvandrere og mange enslige forsørgere.

Debatt om lovforslaget

Stortingsvedtaket om å endre sameieloven passerte i taushet. Men forslaget om å endre borettslagsloven ble møtt med kritikk og protester. Kritikken finner vi blant annet i høringsuttalelsene til lovforslaget. De mest framtrede kritikerne og skeptikerne var Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL), Huseiernes Landsforbund og flere boligbyggelag anført av OBOS og USBL i Oslo og BOB i Bergen. De viktigste ankepunktene kan summeres opp i fire punkter:

Motstandernes argumenter:

- En del borettslag hadde dårlige erfaringer med kommunen som utleier til vanskeligstilte. Det ble hevdet at kommunen ofte ikke fulgte opp forpliktelsene sine og ikke ordnet opp i problemer knyttet til personer med adferdsvansker.
- Man burde heller bygge videre på et frivillig samarbeid mellom kommunen og borettslagene. Mange borettslag hadde allerede åpnet for at kommunen kunne eie en viss andel av boligene. Et lovfestet rett for kommunen til å eie boliger kunne svekke det frivillige samarbeidet.

- Det kunne være en fare for at kommunen overtok boliger i de områdene hvor prisene var lavest og hvor også utfordringene i bomiljøet var størst. Derfor burde departementet, dersom lovendringen ble vedtatt, vurdere å pålegge kommunene å fordele boligene jevnt ut over i boligmassen.
- Lovendringen kunne bli oppfattet som et inngrep i borettslagenes og sameienes selvstyre. Lovendringen kunne derfor bli motarbeidet.

Regjeringens argumenter

Regjeringen la vekt på at kommunene har plikt til å skaffe boliger til personer og grupper som ikke klarer det selv. Gruppene som omtales i loveforlaget, Odeltingsproposisjon 69 (1997-98) er ”flyktninger, eldre, funksjonshemma og andre”. Stortinget kom imidlertid kritikerne i møte ved gå å inn for følgende tiltak:

- Det skulle etableres et samarbeidutvalg mellom kommunene, boligbyggelagene og borettslagene. Dette ble vedtatt som endring i boligbyggelagsloven.
- Det ble innskjerpet at juridiske eiere hadde samme plikt til å følge vedtekter, regler for husorden og generelt sørge for at framleier fulgte gjeldende regler.
- Styrene i borettslagene skal kunne godkjenne den enkelte framleier på forhånd og skal kunne nekte godkjenning dersom det foreligger saklig grunn. Som saklig grunn nevnes at framleier har vist seg uskikket som beboer ved blant annet å ha blitt kastet ut tidligere.

Det må også tilføyes at en rekke høringsinstanser uttalte seg positivt til den foreslåtte lovendringen. Flere fylkesmenn, store kommuner, Kommunale Boligadministrasjoners Landsråd, Leieboerforeningen og Forbrukerrådet framhevet at forslaget var nødvendig for å sikre kommunene tilgang til en viktig del av boligmarkedet og på den måten oppfylle sin plikt til å skaffe boliger til vanskeligstilte.

Slik ble loven

I teksten til begge lovene, både eierseksjonsloven og borettslagsloven, heter det blant annet følgende: Juridiske personer kan erverve inntil 10 prosent, men likevel minst en andel/seksjon i borettslag/sameier som består av fem eller flere andeler:

- a) staten
- b) fylkeskommuner
- c) kommuner
- d) selskaper som har til formål å skaffe boliger og som ledes og kontrolleres av staten, en fylkeskommune eller kommune, og
- e) stiftelser som har til formål å skaffe boliger og som er opprettet av staten, en fylkeskommune eller kommune.

Selv om motstanden mot å endre borettslagsloven var stor, ble lovendringen vedtatt med tilslutning fra alle partiene på Stortinget bortsett fra Fremskrittspartiet. Stortinget påla samtidig Kommunal- og regionaldepartementet å følge nøye med i kommunenes praktisering av loven.

Da datainnsamlingen til evalueringen av lovendringen startet, hadde loven virket i noe over ett og et halvt år. Selv om dette er en forholdsvis kort periode, vil vi likevel se av materialet som presenteres i de neste kapitlene, at lovendringen er benyttet og at den har hatt en viss virkning.

Integrering

Flere av høringsinstansene ønsket å få inn en formulering i loven om kommunale boliger for vanskeligstilte skulle integreres i vanlige bomiljø. Lovendringen omfatter imidlertid ikke et pålegg om større integrering av kommunale boliger. Begrunnelsen fra regjeringens side var at spørsmål om integrering er lite egnet til å bli behandlet i lovs form. Men integreringstanken ligger der som et av premissene for loven. Og den understrekes i forarbeidet til loven.

Vi ser også at problemstillinger knyttet til integrering er framme allerede når lovendringen foreslås i Innvandringsmeldingen. Endringen i borettslagsloven skulle sikre kommunene økt tilgang til utleieboliger i *vanlige bomiljø* både til innvandrere og flyktninger og til andre grupper som ikke klarte å skaffe seg bolig på egen hånd.

Diskriminering på boligmarkedet

Det er gjort undersøkelser som konkluderer med at innvandrere og flyktninger opplever boligmarkedet i Norge som diskriminerende. I FAFO-rapporten ”Skaff meg en jobb” framkommer det at nesten halvparten av flyktningene sier de opplever diskriminering på boligmarkedet, og at diskrimineringen hindrer dem fra fritt å velge bolig. Rapporten er basert på intervjuer med flyktninger fra seks forskjellige land som kom til Norge i 1988 og 1989. I den samme undersøkelsen oppgir en tredel av flyktningene at de er blitt trakassert i bomiljøet. (Djuve og Hagen 1995)

En rapport fra Byggforsk dokumenter at flyktninger og innvandrere møter flere former for diskriminering på boligmarkedet:

”Boligsøkere med etnisk minoritetsbakgrunn møter sammensatte hindringer forbundet med inngang til boligmarkedet. Dette kan skyldes flere forhold, dels at de har minoritetsbakgrunn (direkte diskriminering), dels fordi det kan se ut til at rutiner og prosedyrer for boligbistand disfavoriserer denne gruppen uforholdsmessig i forhold til nordmenn (indirekte diskriminering), dels fordi de ikke kjenner godt nok til hvordan det norske boligmarkedet fungerer, dels fordi de mangler vesentlige goder som kredittverdighet og nettverk”. (Søholt 1999:25)

Levekår

Argumentet om integrering av den kommunale boligmassen gjelder alle grupper kommunale leietakere, ikke bare innvandrere og flyktninger. Allerede i Stortingsmelding nr. 14 (1994-95) Om levekår og boforhold i storbyene legges det vekt på at kommunale utleieboliger bør integreres i den ordinære boligmassen. Det dreier seg om såkalte vanskeligstilte grupper generelt så vel som flyktninger og innvandrere.

Integrering har vært et gjennomgående begrep både i bolig- og i sosialpolitikken i minst et par tiår. Den omfatter både psykiatrien, PU-omsorgen, eldreomsorgen og boliger for fysisk handikappede. I Stortingsmelding nr. 14 vektlegges målet om utjevning av levekårene mellom ulike grupper i befolkningen gjennom integrering. Meldingen omhandler de store forskjellene, ikke bare mellom grupper av befolkningen, men også mellom ulike bydeler og områder i

storbyene. Integrering, eller spredning av de kommunale utleieboligene, ble ansett som et middel til å bedre levekårene for utsatte grupper.

Segregasjon

Begrepene integrasjon og segregasjon er mye omdiskuterte og teoretiserte begreper i samfunnsforskningen. I våre naboland er segregerte områder og grupper høyt prioriterte forskningsområder. I utkanten av de største byene i Sverige og Danmark og i noen grad Finland finner vi forsteder og drabantbyer som i all hovedsak bebos av innvandrere. Alle større svenske byer har en drabantby hvor en svært høy andel av innbyggerne er innvandrere og hvor arbeidsløsheten er mye høyere enn i resten av landet. I den mest omtalte drabantbyen utenfor Stockholm, Alby, er arbeidsløsheten rundt 80 prosent. Vi kan vel si at vi her i landet ikke har samme typen segregerte områder.

Den delte by

Men om vi ikke finner tilsvarende konsentrasjoner av etniske minoriteter som i Danmark og Sverige, ser vi likevel at innvandrere og nordmenn med innvandrerbakgrunn er sterkere representert i enkelte områder i Oslos drabantbyer og i de indre bydelene på Oslos østkant enn i andre bydeler. Ved enkelte skoler i Oslo øst er innvandrere i flertall.

I Oslo ser vi også andre skillelinjer enn etniske. Flere levekårsundersøkelser, også fra de siste årene, dokumenter forholdsvis store ulikheter mellom øst og vest og mellom indre og ytre by. Ifølge Hansen og Guttu er boligbyggingen brukt som virkemiddel til å minske forskjellene mellom øst og vest. De framholder at Oslo har vært, og fortsatt er, en geografisk segregert by, til tross for at det ble lagt vekt på et utbyggingsmønster hvor man forsøkte å variere bebyggelsen. Dette kan ha bidratt til å dempe ensidigheten i befolkningens geografiske fordeling. Konklusjonen er imidlertid at Oslo fortsatt er en sterkt segregert by med det velstående vest og nord, og de med middels og lav inntekt bosatt i øst. (Hansen og Guttu 2000)

Noen av disse skillene vi finner vi også i andre norske byer, men i mindre omfang. Bruk av 10 prosentsregelen som virkemiddel til integrering ble eksplisitt understreket av Stortinget da loven ble vedtatt. Stortingsflertallet understreket kommunene ansvar for å sikre en byutvikling med gode bomiljø og for å unngå ”opphoping av vanskeligstilte i enkelte bydeler eller såkalte lavkostområder.” (Inst.O.nr.7(1998-99))

”De andre”

Begrepet integrasjon kan ha flere betydninger. I denne sammenhengen betyr integrering å fordele de kommunale boligene mest mulig i det vanlige bomiljøet. Men begrepet har en dypere betydning enn ren fordelingspolitikk. Når vi snakker om integrering, mener vi ikke bare fysisk, men også sosial integrering i bomiljøet.

Når vi sier at kommunale boliger skal integreres i bomiljøene, signaliserer vi at vi mener det hefter noe ved de kommunale boligene og leieboerne, som gjør at de ikke er integrert i bomiljøet. Vi snakker om dem som med et sosiologisk begrep kan karakteriseres som ”den andre” eller ”de andre”.

Avvik og sosialt stigma

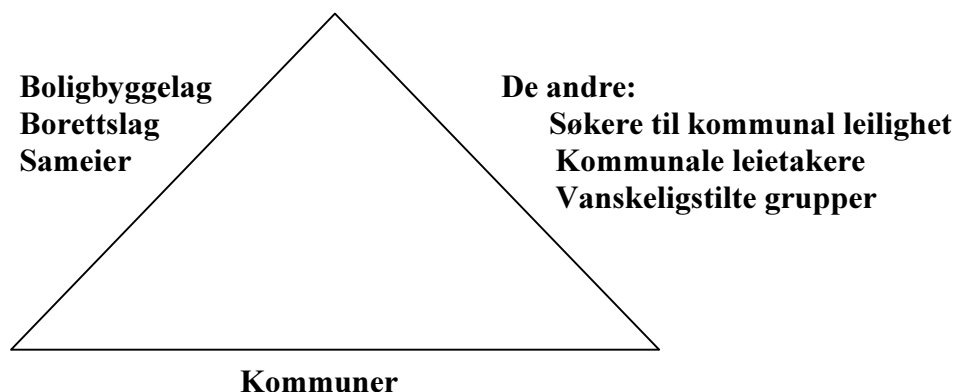
Begrepet ”de andre” og ”den andre” har en lang historie innen sosiologien. Urbansosiologen Georg Simmel snakket allerede på 1800-tallet om ”den fremmede”. Michel Foucault har ”de

andre” som et gjennomgangstema i sine analyser av sosiale prosesser. Ifølge Foucault skaper samfunnet sine avvikere, ”de andre”, gjennom en sosial konstruksjon av normaliteten. Sosiale og kulturelle fenomener blir skapt og opprettholdt i et gitt samfunn. Flere sosiologer har videreutviklet analysen av hvordan samfunnet konstruerer oppfatningen både av hva som er normalt og hva som er avvikende. I sin ytterste konsekvens vil ”de andre” være et resultat av en oppfatning, en sosial konstruksjon, hos majoriteten.

En noe annen måte å beskrive ”de andre” på er gjennom begrepene sosial stemping og det sosiologiske begrepet sosialt avvik. Disse teoriene er knyttet til handling og stemping av bestemte handlinger. Avviksbegrep, slik det er utviklet av Erwin Goffman, inneholder to dimensjoner. Den ene dimensjonen er overtredelse eller brudd på en sosial regel. Den andre dimensjonen er sanksjon eller stemping av regelbruddet fra gruppen eller samfunnet.

”Vi” versus ”de andre”

Kategorien ”de andre” trenger komplettering av et ”vi”. Vi i vår analyse er definert som kommuner, boligbyggelag, borettslag og sameier. Man kan velge å se på disse som en homogen gruppe. Men som også dataene våre underbygger har disse organisasjonene ulike roller i forhold til ”de andre”. Vi kan illustrere forholdet mellom ulike grupper i ”vi”-kategoriene og ”de andre” som et trekantforhold:



Som vi skal se er to sider i denne trekanten godt dekket i datainnsamlingen vår. Både boligbyggelag, borettslag og sameier og kommuner får fremme sitt syn og formidle problemer knyttet til temaet. Den tredje siden er ikke med i undersøkelsene våre. En analyse av boligsøkerne har ikke vært tema for oppdraget.

Som vi ser av figuren over er kommunene plassert i en midtposisjon. Det er denne posisjon de inntar i vårt datamateriale. Hvis vi går tilbake til debatten om innføringen 10 prosentregelen, vil vi se at kommunen sammen med andre offentlige instanser sto på den ene siden i debatten. De ville ha lovendringen som innførte 10 prosentregelen. Boligbyggelagene og borettslagene sto på den andre siden. De ønsket ikke 10 prosentregelen.

Brukerperspektivet

Intensjonen med regelen var å dekke boligbehovene til grupper som har vansker med å skaffe seg bolig selv. De utgjør i denne sammenhengen det vi kan kalle brukergruppen. Interessene til denne gruppen eller gruppene skal ivaretas av kommunene. Samtidig trenger kommunene å ha et godt forhold til dem som eier og forvalter boliger, boligbyggelag, borettslag og sameier. Som vi skal se lenger ute i rapporten bekrefter våre data at kommunene også selv oppfatter at de står i en mellomstilling mellom borettslag, sameier og boligbyggelag på den ene siden og boligtrengende på den andre siden.

Vi kan også stille spørsmål om hva slags betydning det har for beboeren i en kommunal leilighet at den er ervervet gjennom 10 prosentsregelen. Hvis borettslaget var en sterk motstander av 10 prosentsregelen, kan det tenkes at leieboeren som flyttet inn i en leilighet ervervet ved bruk av regelen ble konfrontert med motstanden. Det kan også tenkes at den kommunale leietakeren blir direkte berørt av 10 prosentsregelen på andre måter.

Det ville imidlertid vært et svært omfattende arbeid å kartlegge denne gruppens befatning med problemstillingen prosjektet skal belyse. I motsetning til borettslag, boligbyggelag og kommuner er leieboerne en uorganisert gruppe, som måtte kartlegges som gruppe før deres meninger kunne innhentes. Dette ligger klart utenfor prosjektets rammer. Å innhente leietakernes oppfatninger og erfaringer er heller ikke nødvendig for å besvare problemstillingene.

Kapittel 2

Metoder for datainnsamling

I dette kapittelet vil vi gi en kort framstilling av datainnsamlingen og hvilke metoder som er benyttet. Selve resultatene og hva vi kan tolke av svarene vil bli presentert i de neste kapitlene. Der vil vi også gå grundigere inn hvilken betydning utvalgsmetoder og svarprosent kan ha for resultatene og tolkning av svarene.

Evalueringen av 10 prosentsregelen har kunnet dra nytte av data fra to andre prosjekter som ble gjennomført ved Byggforsk i samme periode. Vi gjennomførte også to undersøkelser spesielt for 10 prosentsprosjektet. I det følgende vil vi redegjøre for selve metodene og begrunne utvalg av respondenter og informanter til dette prosjektet, samtidig som vi kort redegjør for undersøkelsene vi har hentet data fra.

Flere datasett

Da vi startet evalueringsarbeidet med 10 prosentsregelen, var Byggforsk samtidig i gang med to andre prosjekter vi kunne dra nytte av. Det ene prosjektet var en undersøkelse i kommunene om utleieboliger. Der la vi inn to spørsmål som er direkte knyttet til bruken av 10 prosentsregelen.

Det andre prosjektet vi kunne henge oss på, var et større forskningsrådsprosjekt om boligsamvirkets rolle i boligbyggingen (Hansen 2000). I et spørreskjema til boligbyggelagene la vi inn åtte spørsmål om eller direkte knyttet til 10 prosentsregelen.

Spørreskjemaet om kommunale utleieboliger ble sendt til alle landets 435 kommuner. 243 av kommunene har svart. Det gir en svarprosent på 56, som i seg selv må betraktes som tilfredsstillende. Av de 243 kommunene som har svart på spørreskjemaet, er det 154, eller 63 prosent som oppgir at de har et boligbyggelag med en viss aktivitet i kommunen. 58 prosent av kommunene som har byggelagsaktivitet sier at de eier andeler i borettslag. Blant disse er de fire storbyene. Av de mellomstore kommunene sier ni av ti at de har andeler i borettslag.

Spørreskjemaene til boligbyggelagene ble sendt til alle boligbyggelag tilknyttet Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL). Det vil si 101 boligbyggelag. 67 boligbyggelag har svart. To ble tatt ut fordi de mente at spørsmålene ikke var relevante for boligbyggelagets aktuelle situasjon. Dermed sitter vi igjen med en svarprosent på 68.

Evaluering av 10 prosentsregelen

Prosjektet gav også rom for å foreta egne datainnsamlinger beregnet for å kartlegge bruk og virkning av 10 prosentsregelen. Vi gjennomførte to undersøkelser med utgangspunkt i evalueringen av 10 prosentsregelen. Den ene er en spørreskjemaundersøkelse i borettslag og sameier, som har kommunale utleieboliger. Den andre undersøkelsen er samtaleintervjuer med aktører i kommunene.

Noen av spørsmålene som ble stilt til boligbyggelagene var også ønskelig å stille til borettslag og sameier. Det gjelder for eksempel spørsmål om kommunen har brukt 10 prosentsregelen til å kjøpe boliger og om kommunen følger opp de kommunale boligene, slik det ble lagt vekt på i forarbeidet til lovendringen. Videre ble det stilt spørsmål knyttet til forholdet og samarbeidet mellom kommunen og borettslaget eller sameiet etter at 10 prosentsregelen ble innført. Borettslagene og sameiene, og i mindre grad boligbyggelagene, har første hånds informasjon om disse problemstillingene.

Vi la vekt på å relatere spørsmålene til 10 prosentregelen. Forholdet mellom kommunen og borettslag/sameier med kommunale boliger er et mangfoldig og omfattende problemråde, som kunne vært belyst gjennom en rekke spørsmål. Denne typen problemer har blant vært tema for en egen undersøkelse ved Byggforsk for noen år siden. (Bondevik og Knudtzon 1997). Denne gangen valgte vi imidlertid å strukturere spørreskjemaet rundt utbredelse og virkninger av 10 prosentsregelen. Men vi tok også med noen spørsmål som går generelt på kommunale utleieboliger.

10 prosentsreglen er vedtatt for å sikre kommunene tilgang til boliger. Vi vurderte det som ønskelig og nødvendig å få utdypet hvilken nytte kommunene har av regelen, og hvilke problemer de støter på når de skal anvende lovendringen.

Valg av kommuner

Til sammen involverer kommuneintervjuene og borettslagsundersøkelsen 10 kommuner. Disse er valgt ut fra flere kriterier. Vi har benyttet det samme settet av kriterier ved valg både av kommuner for dybdeintervju og kommuner for gjennomføring av spørreskjemaundersøkelsen. Derfor vil utvalgskriteriene bli behandlet under ett.

Utvalgsriterier

Vi har gjort et såkalt stratifisert utvalg. Det vil si at vi har ordnet utvalget etter bestemte kjente variable. Ett av kriteriene er kommunestørrelse. På bakgrunn av en hypotese om at 10 prosentsregelen først og fremst vil komme til anvendelse i de større kommunene er de fire største byene, Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger plukket ut. Disse kommunene representerer også en svært stor andel av de kommunale utleieboligene. Resultatet fra en spørreundersøkelsen til kommunene viser at disse fire byene har en tredel av alle utleieboligene til vanskeligstilte i landet. Av til sammen knapt 73000 utleieboliger, har de fire storbyene 24000 (Hansen 2000). Sammenhengen mellom kommunestørrelse og bruk av 10 prosentsregelen vil bli drøftet i neste kapittel.

Noen andre kriterier ble benyttet i tillegg. Vi brukte spørreskjemaundersøkelsen i boligbyggelagene til å velge ut kommuner med en forholdsvis stor andel utleieboliger i borettslagene. Dette gikk nemlig fram av datamaterialet til boligbyggelagene.

Kommuneklassifisering

Det finnes flere framgangsmåter for valg av mindre kommuner. Vi har valgt å benytte Statistisk sentralbyrå (SSB) Standard for kommuneklassifisering. (Statistisk sentralbyrå 1994). Klassifiseringen eller kommunegrupperingen brukes i mange større undersøkelser der man ønsker å studere grupper av kommuner etter flere ulike dimensjoner. Standardiseringen brukes for eksempel når man regner med at kommunestørrelse alene, by-land dimensjonen eller regionale forskjeller ikke er tilstrekkelig.

SSBs kommuneklassifisering inneholder syv hovedgrupper. Delingen mellom by og land er fortsatt et kriterium. I tillegg vektlegges sentrum - periferi, distrikt versus tettsteder og urban – ruraldikotomien. I kriteriene inngår videre en vurdering av om næringsgrunnlaget er dominert av tjenesteyting, vareproduksjon, annen industri eller primærnæringer og på allsidig næringsliv kontra det ensidige. Hvorvidt denne inndelingen gir mening for vår problemstilling er vanskelig å si i utgangspunktet. Men, som vi skal se, finnes det klare forskjeller mellom gruppen av de fire store og gruppen de fire mindre kommunene i materialet.

Urbanitet som kriterium

Fire av de største kommunene i intervju- og/eller borettslagsundersøkelsen tilhører gruppe syv i SSBs standardisering. Dette er de fire største byene i landet, Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Syv er det ene ytterpunktet av skalaen. Det betyr i korthet at de er svært sentralt beliggende og har høy grad av urbanisering. De seks mindre kommunene befinner seg i gruppene seks og fem. Vesentlige kjennetegn er forholdsvis sentral plassering både i forhold til større tettsted og andelen av befolkningen som er bosatt i tettsted innen kommunen. De er dominert av tjenesteyting.

I tillegg til SSBs kriterier har vi brukt størrelse som kriterium. I utgangspunktet ble fire kommuner med innbyggertall mellom 15.000 og 20.000 kontaktet samt to kommuner mellom 50.000 og 100.000 innbyggere. Vi gjennomførte intervjuer i tre kommuner i første kategori og en i den siste kategorien. Disse fire har vi samlet i en gruppe kategorisert som mindre kommuner. De fire kommunene er spredt fra det sentrale Østlandet, til Nord-Vestlandet og Nord-Norge.

Urbanitet ble valgt som kriterium fordi det først fremst er i byene og større tettstedene vi finner borettslag og sameier med kommunale utleieboliger.

Overlapp mellom kommunene

Vi sørget for å få en viss overlapp mellom kommuner hvor vi gjennomførte intervjusamtaler og kommuner som ble plukket ut for spørreskjemaundersøkelse. Det ville gi muligheten til å sammenligne vurderingen som blir gjort i kommunen med oppfatningene av de samme spørsmålene i bomiljøene.

Spørreskjema til borettslag og sameier ble sendt ut til åtte kommuner. I seks av de samme kommunene gjennomførte vi samtaleintervju med aktører i kommunen. I den syvende kommunen hadde vi planlagt samtaleintervju, men denne kommunen falt fra. I tillegg sendte vi ut spørreskjema til borettslag og sameier i enda en kommune. De i alt 731 borettslagene og sameiene som spørreskjemaene ble sendt til er fordelt på åtte kommuner. Godt over halvparten, i alt 461 spørreskjemaer ble distribuert i Oslo. 108 er sendt ut til borettslag og sameier i Bergen og 76 er sendt ut i Trondheim. De resterende 86 spørreskjemaene fordeler seg på de andre fem kommunene i utvalget.

Vi gjennomførte i alt ni dybdeintervjuer i åtte kommuner. I Oslo foretok vi to intervjuer. Vi sitter da igjen med en spørreskjemaundersøkelse med borettslag og sameier i åtte kommuner og samtaleintervjuer i åtte kommuner. Seks av disse kommunene overlapper hverandre. Fire gjør det ikke. Men dette har, så langt vi kan se, ingen betydning når vi skal sammenligne resultatene og tolkningen av disse.

Forutsetningene for intervjuene er anonymitet. Derfor oppgir vi ikke kommunenavn i de mindre kommunene. Når det gjelder de fire store byene vil det være mulig å ivareta anonymiteten når det er nødvendig, selv om vi har offentliggjort at disse kommunene er med i undersøkelsen. Særlig de største byene skiller seg så pass mye ut, blant annet når det gjelder omfanget av utleieboliger, at det ville vært poenngløst å omtale disse under anonymitet.

Merknader til datainnsamlingen

For å svare på spørsmålene om 10 prosentsregelen benyttes og hvordan den fungerer er det en fordel å foreta undersøkelser i bredden. Prosjektet har nytt godt av at Byggforsk har hatt flere undersøkelser til aktører som håndterer 10 prosentsregelen. Bredden skulle derfor være godt ivaretatt.

Tidspunkt for undersøkelsene

De fire undersøkelsene som omtales i denne rapporten er gjennomført på litt forskjellige tidspunkt. Spørreskjemaene til boligbyggelagene ble sendt ut i løper av de første dagene i september med svarfrist 15. september. Purrerunde ble gjennomført like etter at svarfristen utløp. De siste svarene kom inn i midten av november. Spørreundersøkelsen i kommunene ble gjennomført innenfor den samme tidsplanen som undersøkelsen i boligbyggelagene.

Spørreskjemaene i borettslag og sameier ble sendt ut over en litt lengre periode. Hovedtyngden gikk ut fra 15. til 20. oktober. I denne perioden konsentrerte vi oss om å få ut spørreskjemaer i de store byene. De siste ble ikke sendt ut før i slutten av oktober.

Spørreskjemaene ble, bortsett fra noen få unntak, sendt til borettslagenes og sameienes forretningsførere. De aller fleste forretningsførerne er boligbyggelag, men det finnes også noen private forretningsførere. Når det gjelder boligbyggelagen, vet vi at de fleste sendte ut spørreskjemaene i løpet av den påfølgende uken etter at de var mottatt fra oss. Hva slags rutiner de private forretningsførerne har for videresending, kjenner vi ikke til. Men alt i alt strakte utsending av spørreskjemaer til borettslag og sameier seg til over nesten en måned. De aller siste svarene kom inn til oss i begynnelsen av desember.

Datainnsamlingen for alle undersøkelsene vi benytter i prosjektet spredte seg over en periode på tre måneder, fra begynnelsen av september til begynnelsen av desember. Tidsaspektet burde ikke ha noen innvirkning på dataene vi har samlet inn. Det ingen grunn til å tro at det skal ha skjedd større endringer knyttet til problemstillingene vi undersøker i løpet av disse tre månedene.

Det knytter seg noen ulike metodiske egenskaper til hver av de fire datainnsamlingen. De omfatter både styrker og svakheter ved undersøkelsene. Disse vil bli drøftet sammen med resultatene.

Kapittel 3

Kommuneperspektivet

Problemstillingene i dette prosjektet berører flere aktører. Den angår dem som søker på kommunal bolig og får tildelt bolig. Den berører boligbyggelag, borettslag og sameier. Og ikke minst involverer den kommunene. Kommune skal iverksette 10 prosentsregelen. Dette kapitlet vil presentere analysen av data og informasjon vi har fra kommunene.

Innledning

Det finnes argumenter for at data fra de ulike aktørene, kommuner, borettslag og sameier presenteres sammen, slik at vi for eksempel fikk belyst ulike problemstillinger ut fra disse partenes posisjon. Vi har imidlertid valgt å tydeliggjøre aktørens perspektiver og oppfatninger ved å dele opp analysen og presentasjonen. Valg av presentasjonsform bygger også på at vi i bearbeidelse av dataene så at aktørens posisjon var til dels svært forskjellige. Dette ønsker vi å poengtere ved å dele opp framstillingen etter aktørperspektivet.

Som vist i kapittel to har denne undersøkelsen to typer data på kommunenivå. Det ene datasettet er innhentet gjennom et spørreskjema som gikk ut til alle kommunene. Spørreskjemaet omhandlet utleieboliger mer generelt. Men det inkluderer også noen spørsmål som går direkte på 10 prosentsregelen. I alt 243 av kommunene har besvart spørreskjemaet.

Den andre typen data er et åpent samtaleintervju med noen utvalgte kommuner. Etter frafall av to kommuner, som opprinnelig var plukket ut, sitter vi igjen med ni intervjuer gjennomført i åtte kommuner. Vi vil starte med en analyse og drøfting av opplysningene fra intervjuundersøkelsen.

Data, informanter og problemstillinger

Spørreundersøkelsen

Av de 243 kommunene som har svart på spørreskjemaene, er det 154, eller 63 prosent som oppgir at de har et boligbyggelag med en viss aktivitet i kommunen. Vel halvparten, 58 prosent av kommunene med byggelagsaktivitet sier at de eier andeler i borettslag. Blant kommunene som sier det eier andeler i borettslag er de fire storbyene. Av de mellomstore kommunene sier ni av ti at de har andeler i borettslag. Kommunen hvor det boligbyggelag vil bli presentert i dette kapitlet.

Spørreskjemaet til kommunene, som ble sendt ut i forbindelse med et annet prosjekt ved Byggforsk, inneholder bare to spørsmål med direkte tilknytning til 10 prosentreglen. Vi vil derfor bruke dataene fra denne undersøkelsen som et supplement til intervjuundersøkelsen, for å vise hva som er det generelle bildet.

Intervjuundersøkelsen

Først vil vi presisere at intervjuene med kommunen kun dreier seg om boliger til de gruppene vi definerer som vanskeligstilte på boligmarkedet. Boliger til for eksempel eldre og personalboliger er holdt utenfor. I kommunene er funksjonene som har med anskaffelse av boliger til vanskeligstilte, forvaltning av boligene og plassering av kommunale leieboere som oftest delt mellom to etater. Det gjelder et flertall av kommunen i vår undersøkelse. Vedtak om hvem som skal få tildelt kommunal bolig ligger i en tredje etat. Det fattes enten av sosialkontorene eller boligkontorene.

Funksjonsdelingen i Oslo er et eksempel på hvordan systemet er i mange større kommuner. Oslo har en tredeling av funksjonen. Bolig- og eiendomsetaten står for kjøp og salg av boliger. Vedtak om at en person eller familie skal få kommunal bolig fattes av boligkontorene i bydelene. Jobben med å finne egnede boliger og distribuere disse er lagt til Boligbedriften. Boligbedriften har også forvaltningen av boligen, inkludert kontakten med borettslag og sameier hvor kommunen har utleieboliger.

Et par av de mindre kommunene i vår intervjuundersøkelse har en annen inndeling. I den ene kommunen er både kjøp, salg og forvaltning av boligene lagt til en egen stiftelse. Stiftelsen er administrativt knyttet til boligbyggelaget, men den eies av kommunen. I en annen, også denne gruppen av mindre kommuner, er både forvaltning og kjøp/salg lagt til samme etat.

To forskjellige perspektiv

I vårt materiale har vi intervjuer med representanter for flere etater. I Oslo intervjuet vi to av aktørene i kommuneadministrasjon, en som er på kjøp- og salgsiden og en på forvaltningssiden. I de andre syv kommunene har vi intervjuet personer i enten den ene eller den andre kategorien. Fem av de i alt ni som deltar i intervjurunden har lederstillinger og arbeider med tildeling av boliger. De fire andre har med forvaltning og/eller kjøp og salg av boligene å gjøre.

Årsaken til at vi har intervjuet aktører fra forskjellige etater er at vår henvendelse var noe "upresise" på hvem vi ville snakke med. "Upresisheten" følger av problemstillingene vi la fram i vår henvendelse. Denne "upresisheten" gjenspeiler at 10 prosentsregelen berører flere etater. Regelen ble innført som et sosialpolitisk virkemiddel. Dens funksjon som sosialpolitisk virkemiddel er å ivareta kommunens behov for å skaffe boliger til vanskeligstilte, og den er et virkemiddel for å integrere disse boligene i bomiljøene. Sosialpolitikken ivaretas i hovedsak av boligkontorene og sosialkontorene.

Men anskaffelse av disse boligene er i de aller fleste kommunene lagt til en annen etat enn den eller de etatene som har ansvar for bolig- og sosialkontorene. 10 prosentsregelen brukes i anskaffelsesprosessen og ikke i tildelingsprosessen. Vi ønsket informasjon både om kjøp og salg av kommunale boliger og vurderinger rundt dette, samtidig som vi ønsket informasjon om kommunens politikk overfor boligsøkerne og forholdet til borettslag, sameier og boligbyggelag.

At informantene jobber på ulike områder i kommunen ser ikke ut til ha betydd noe for de faktabaserte opplysningene som ha kommet fram i intervjuet. Men vi mener å kunne si at de to gruppene har noen ulike oppfatninger og vurderingen av problemstillingene vi presenterte. De som arbeider med tildeling av boliger har i større grad et sosialpolitisk perspektiv på sine vurderinger, mens innkjøperne inntar et mer økonomisk perspektiv.

Det betyr for eksempel at de som har ansvar for kjøp/salg og forvaltning av boliger er opptatt av at de er pålagt å forvalte offentlige midler og at skal ha mest mulig for pengene. De som arbeider på den sosialpolitiske siden opplever ofte at de forvalter et knapt velferdsgode. Det er i alle fall i de store kommunene alltid flere søkere enn det er boliger til rådighet.

Spørsmålene i intervjuene

Vi skal gjengi hovedtrekkene i problemstillingene vi presenterte for informantene. Spørsmålene kan deles i to grupper. Primært ønsket vi å få vite om kommunen har benyttet 10 prosentsregelen ved kjøp eller salg av boliger. Vi ba om en generell vurdering av nytten av 10 prosentsregelen; om de benyttet den nå og om de regnet med at den ville komme til nytte senere. Informantene ble også spurt om det var opprettet samarbeidsutvalg mellom kommunen og boligbyggelagene og borettslagene. De fikk også spørsmål om de mente det finnes andre ordninger som er viktigere for å sikre kommunen tilgang til boliger, eller om de har forslag til tiltak, regelendringer og ordninger som burde vært innført.

Den andre hovedgruppen av spørsmål dreier seg om kommunens politikk overfor boligsøkerne. Siden et viktig premiss for å innføre 10 prosentsregelen var et ønske om større integrering eller spredning av de kommunale utleieboligene i bomiljøene, var det naturlig å be om oppfatninger knyttet til denne problemstillingen. Vi har også stilt spørsmål om ventetid og kriterier for å få kommunal bolig.

Utdyping og oppfølging av spørsmålene

Spørsmålene er også utdypet og eventuelt fulgt opp med andre problemstillinger tilpasset det informantene fortalte om ulike forhold i sin kommune. Vi har forsøkt å gjøre oss nytte av muligheten til å belyse en problemstilling allsidig som samtaleintervjuet gir. Som redegjort for i metodekapittelet har vi valgt ut kommuner med en del generelle fellestrekk. Alle kommunene har en høy grad av urbanitet. Vi har en gruppe som vi kaller storbygruppen og den andre definerer som gruppen av mellomstore kommuner.

Vi forventer å finne noen fellestrekk ved kommunene, eller i det minste innad i de to gruppene av store og mindre kommuner. Men det må understrekes at selv om disse åtte kommunene kan sies å være et representativt utvalg av kommunegrupper, er antallet for lite til at vi kan generalisere resultatene til å gjelde alle eller en stor andel av norske kommuner. Hensikten med intervjuundersøkelsen er heller ikke å ivareta bredden. Hensikten er å gå i dybden på en del problemstillinger.

Noe av det som kommer fram i intervjuene er imidlertid felles for flere av kommunene. Andre forhold er særegent for en enkelt av de åtte kommunene.

Anonymitet

Informantene har stilt opp og uttalt seg under forsikring om at opplysningene og synspunktene deres vil bli behandlet konfidensielt.

Bruk av 10 prosentsregelen

Tre av kommunene vi intervjuet sier de har brukt 10 prosentsregelen til å kjøpe boliger eller at regelen har åpnet mulighetene for å kjøpe boliger i borettslag og sameier hvor de tidligere ikke har sluppet til. Alle de tre som på en eller annen måte benytter regelen er blant storbykommunene. Vi skal se at det er et tydelig skille mellom gruppen av de store

kommunene og gruppen av de mindre kommunene i bruk av regelen og i vurderingen av om de vil ha nytte av den.

Spørreskjemaene til kommunene viser at 11 prosent mener 10 prosentregelen har medført at kommunen har anskaffet flere kommunale andeler. Noen flere, 15 prosent mener regelen har hatt liten betydning, men at den kan få mer betydning på sikt. Bare de 154 kommunene som oppgir at boligbyggelaget har aktivitet i kommunen er med i beregningsgrunnlaget.

Tabell 1. 10 prosentsregelens betydning for ervervelse av boliger i borettslag

Kommuner etter innbyggertall	Ingen forandring	Forandring på sikt	Økt antall andeler	Annet/ ubesvart	Alle
Fire storbyer	25	25	50		100
25.000 og større	52	26	17	4	100
24.999 – 10.000	68	15	10	7	100
Under 10.000	53	11	10	27	101

(N=154)

Kommunene ble stilt spørsmål om hva slags betydning retten til å disponere 10 prosent har eller ville komme til å få for kommunen. Som vi ser er det de største kommunene som benyttet regelen og det er den enstørste gruppen som tror den vil komme til å bety en forandring på sikt.

Storbyregel

Intervjuundersøkelsen utdyper bildet som svarene på spørreskjemaet gir. To av storbykommunene benytter regelen aktivt ved kjøp av boliger. I den ene kommunen har 10 prosentsregelen gitt adgang til å kjøpe boliger i gamle borettslag. Disse holdt kommunen utenfor før regelendringen kom:

”Før den (10 prosentsregelen) kom var det utelukket at kommunen skulle få kjøpe seg inn i eldre borettslag. 10 prosentsregelen har åpnet en kjempestor dør”. (seksjonsleder)

Den andre kommunen som bruker regelen er Oslo. I Oslo har regelen åpnet et nytt marked. Oslo kommune kjøper kontinuerlig leiligheter til utleie. Planen i 2000 er å kjøpe 400 boliger og et tilsvarende antall i 2001. Oslo selger også ut omtrent like mange boliger. Først og fremst selger kommunene ut heleide kommunale bygårder. 10 prosentsregelen har gitt Oslo kommune økt adgang til å kjøpe andels- og sameieleiligheter, samtidig som kommunen også har kommet inn i flere borettslag. Inntill intervjutidspunktet i midten av oktober hadde ikke kommunen noen gang aktivt brukt 10 prosentsregelen for å få kjøpt leiligheter. Aktørene i kommunen oppfatter likevel at regelen virker, men at den virker indirekte. Vi kommer tilbake til dette senere i rapporten.

I Oslo møter kommunale boligkjøp motstand en del steder. De kan dreie seg om skepsis i nye sameier eller borettslag som kan komme til uttrykk før noen i det hele tatt har flyttet inn i leiligheten. Men det er nesten ingen som nekter kommunen å kjøpe seg inn i borettslaget eller sameiet. Fra begynnelsen av 2000 til midten av oktober hadde kommunen kjøpt 170 leiligheter. To av borettslagene har motsatt seg kjøpet. Kommunene forbereder rettslig

oppfølging av de to sakene. I begge disse sakene vil 10 prosentsregelen komme til anvendelse, ifølge informasjon fra Oslo kommune.

”10 prosentsregelen er et must”

I de to siste storbyene blir 10 prosentsregelen ikke brukt direkte. I den ene kommunen begrunnes dette med at det ikke er aktuelt å kjøpe boliger. Kommunen eier allerede en betydelig andel boliger i mange borettslag. I enkelte av borettslagene er den kommunale andelen langt over 10 prosent. Men kommunen mener den fungerer indirekte:

”Vi vil dra nytte av den. Hvis vi ikke hadde denne regelen, kunne vi risikert at borettslagene kastet oss ut.” (boligsjef)

I den siste av de fire storbyene var 10 prosentskvoten i stor grad oppfylt da regelen ble innført. 10 prosentsregelen er ikke blitt benyttet til å kjøpe kommunale boliger. Men også denne informanten oppfatter at den likevel har en funksjon. Kommunen vurderer sine kjøp i forhold til regelen:

”Vi har hele tiden forsøkt å ha en samarbeidstone overfor borettslagene. Vi mener det er uheldig at kommunen presser seg på. Det har vært noen saker hvor kommunens rett til å eie inntil 10 prosent av boligene har vært et tema. Hver gang vi går inn og vurderer om vi skal legge inn et bud, ser vi det i forhold til 10 prosentsregelen”. (seksjonsleder)

De til sammen fem informantene, to i Oslo og en i hver av de andre storbyene, gir utvetydig uttrykk for at kommunen trenger 10 prosentsregelen for å sikre tilgangen til boliger. To av de intervjuede karakteriserer 10 prosentsregelen som et ”must”.

”10 prosentsregelen er et must. Vi så en trend der flere borettslag ønsket å kaste ut kommunen. Man så for seg at vanskeligstilte kunne skape bråk.” (boligsjef)

Ikke til nytte i mindre byer

Det er imidlertid et markant skille mellom de fire store byene og de fire mindre kommunene i vurderingen av hva 10 prosentsregelen betyr og kan komme til å bety. Mens storbyene ser på den som en forsikring mot å bli nektet å kjøpe boliger og bli skjøvet ut av de borettslagene hvor de alt er inne, sier informantene i de mindre kommuner at de ikke har nytte av regelen. Karakteristikkene varierer fra ”minimal” og ”liten betydning” til ”ingen betydning”.

Begrunnelsen for hvorfor 10 prosentsregelen verken benyttes eller på noen måte har en funksjon, varierer fra den ene kommunen til den andre. I en av kommunene har 10 prosentregelen vært et tema. Men den brukes ikke for å sikre kommunen nok boliger:

”Vi har hatt henvendelser fra noen borettslag som ønsket at vi trappet ned på antallet boliger. Jeg vet at vi i ett tilfelle har vist til 10 prosentsregelen. Men svært mange av borettslagene har vedtekter som sier at juridiske personer kan eie både 20 og 30 prosent av boligene.” (administrasjonssjef)

Denne informanten sier også at kommunen neppe kommer til å bruke 10 prosentsregelen. Begrunnelsen er at det kan bety at kommunen tvinger seg på, og det er lite ønskelig sett fra kommunens side. En aktør i en annen kommune mener regelen kanskje kunne vært brukt, men at andre sider ved regelverket vil komme i veien. Regelen har derfor i realiteten ingen funksjon:

”Hvis det fortsetter slik at styrene skal godkjenne hvem som skal inn, får den (10 prosentsregelen) ikke betydning. Det er problemet vårt nå, ikke 10 prosentsregelen. Det er den regelen som må endres hvis vi skal få flere vanskeligstilte inn i borettslag”. (seksjonsleder)

To av de mindre kommunene selger ut eller har politiske vedtak om å selge ut kommunale utleieboliger. En begrunnelse for salget er at kommunen ønsker å frigjøre kapital til andre formål, eller at kommunen ønsker å omprioritere hvilke typer boliger den skal være i besittelse av. Dermed har det ikke vært aktuelt å benytte 10 prosentsregelen i disse kommunene. En av kommunene sier også at tilgangen til boliger er god nok. Begrensningene for å kjøpe boliger ligger kommuneøkonomien.

Lokale variasjoner

Informantene i alle kommunene, både stor og mindre, gir forøvrig uttrykk for at en del lokale variasjoner innvirker både på tilgangen til boliger og på hvilke typer av boliger som kan kjøpes. Det er bare de aller største kommunene som har et betydelig omfang av blokk- og bygårdsbebyggelse. En av informantene påpeker at en svakhet ved 10 prosentregelen er at den ikke gir tilgang til rekkehus. Dermed er kommunen avskåret fra å kjøpe seg inn et viktig segment i det lokale boligmarkedet.

Selv om ingen av de andre informantene påpeker akkurat denne begrensningen, bør den likevel poengteres. Svært mange norske byer har en stor grad av rekke- og småhusbebyggelse, og problemstillingen som reises av denne ene kommunen kan ha relevans for flere. På den andre siden finnes det ingen begrensning i loven mot at kommunen kan kjøpe andeler i rekkehus, såfremt andre kriterier er oppfylt. Det vil si at borettslaget består av minst fem andeler og at kommunene ikke allerede eier 10 prosent.

I en annen kommune er problemet at boligmassen består av mye eldre blokkbebyggelse med små boliger. Dette har blitt et problem etter at kommunen forpliktet seg til å ta imot flyktninger. Mange av dem har store familier og de mindre blokkleielighetene blir for små.

Det nevnes også fra en av informantene at selv om 10 prosentsregelen gir adgang til å kjøpe boliger i sameier, har det i praksis liten betydning fordi sameiene er svært små. Loven gir adgang til å eie minst en seksjon i sameier med fem eller flere seksjoner. Loven gir dermed uttrykk for en begrensning i kommunenes rett til å kjøpe boliger.

Regelen blir norm

10 prosentsregelen ble innført for å sikre kommunene en viss tilgang til å kjøpe utleieboliger. I debatten fra lovforslaget ble lansert til det ble vedtatt framgår det at man anså at regelen ville bli brukt til å heve antallet på kommunale boliger mange steder og at man ville hindre at kommunene ble skjøvet ut som eier en del steder. Slik loven er formulert er 10 prosentsregelen en nedre grense, et minimum for hvor mye kommunene kan eie i borettslag og sameier.

Etter informasjonen fra kommunene å dømme kan 10 prosentsregelen også bli en øvre grense. Flere av kommunene påpeker at enkelte borettslag hvor kommunen eier mer enn 10 prosent har ytret ønske om at kommunen selger seg ned. I følge en av informantene er 10 prosentsregelen i ferd med bli en norm:

”Noen steder har det vært akseptert at kommunene hadde både 20 og 30 prosent. Men borettslagene snakker sammen og borettslagsmiljøene kjenner hverandre. 10 prosentsregelen har blitt virkelighet. Den har blitt en norm.” (seksjonsleder)

Dette utsagnet kommer fra en informant i en av de store kommune. En annen av storbyene rapporterer om lignende tendenser. Der har også kommunene opp til 20 og 30 prosent en del steder. Denne problemstillingen vil vi følge opp lenger ute i dette kapittelet, hvor vi drøfter 10 prosentsregelen i forhold til økt spredning av kommunale boliger og integrering av vanskeligstilte i bomiljøene.

Økonomi og støtteordninger teller mest

Som vi ser er det storbykommunene som har brukt 10 prosentsregelen og som sier de kommer til å benytte den. De mindre kommunen tror at de ikke vil få bruk for regelen. De har noe forskjellige begrunnelser for sine oppfatninger.

Et fellestrekk for informantene, uavhengig av om de representerer gruppen storby eller mindre kommune, er at de mener ulike støtterordninger har minst like stor eller større betydning enn 10 prosentregelen. Flere viser til Boligsosial Handlingsplan fra Husbanken og Kommunal- og regionaldepartementet for bygging av boliger til vanskeligstilte.

”10 prosentsregelen betyr lite. Programmet fra Husbanken og departementet betyr mye. Vi får nesten fullfinansiert 410 plasser og boliger.” (leder i byggforvaltningen)

En annen av informantene mener at tidligere ordninger var bedre:

”Vi bør gå tilbake til tilskuddsordningen i Husbanken, som ble avskaffet i 1996. Gjennom ordningen kunne man få 50 prosent tilskudd til boliger for vanskeligstilte og flyktninger. I dag må vi betale mellom 1,3 millioner og 1,4 millioner kroner for en treroms leilighet. Dermed blir ugiftene for å huse en familie kolossale.” (seksjonsleder)

Dette siste sitatet gir også uttrykk for at boligprisene en del steder oppleves så høye at de i seg selv er et viktig hinder for å skaffe nok kommunale utleieboliger.

10 prosent er nok

Vi ba de av informantene som mener 10 prosentsregelen er viktig og nødvendig om å vurdere om grensen burde vært satt høyere enn 10 prosent. Samtlige er negative til en høyere grense. De mener at mulighetene for å erverve 10 prosent er tilstrekkelig. Den bør ikke være høyere. En av informantene mener man i stedet bør vurdere å gi kommunen forkjøpsrett:

”En høyere grense kunne kanskje skapt unødige reaksjoner. Men det kunne kanskje vært enklere dersom kommunen hadde forkjøpsrett”. (seksjonsleder)

De er først og fremst storbykommunene som gir uttrykk for at det er nødvendig å balansere forholdet til borettslagene og sameiene og kommunens behov for sikre seg tilgang til nok utleieboliger. Som vi så oppfatter de mindre kommunene at 10 prosentsregelen er et lite aktuelt virkemiddel å ta i bruk.

Samarbeidsutvalg

Mye av kritikken av lovforslaget om 10 prosentregelen bunnet i manglende tillit til kommunene som boligeiere. Det ble framført at en del kommuner ikke ivaretar sine plikter tilstrekkelig godt nok. Derfor ble det lagt som et premiss for lovendringen at det skulle opprettes samarbeidsutvalg mellom kommunen og boligbyggelaget eller boligbyggelagene der hvor det er flere. Samarbeidsutvalget skulle opprettes der hvor kommunen eide andeler i borettslagene. Utvalget er hjemlet i boligbyggelagsloven paragraf 10, fjerde ledd.

Men som vi ser av dataene våre er samarbeidsutvalg opprettet i bare et lite antall kommuner. Fra spørreundersøkelsen i boligbyggelagene vet vi at 23 prosent av boligbyggelagene svarer et samarbeidsutvalget er opprettet, mens tre fjerdedeler svarer at utvalget ikke er opprettet. I spørreskjemaundersøkelsen til kommunene svarer 13 prosent av alle kommuner, som har et boligbyggelag med noe aktivitet, at det er opprettet samarbeidsutvalg. Tabell to viser fordelingen mellom kommuner hvor utvalget ikke er opprettet og kommuner hvor det er etablert utvalg. Andel som sier at utvalget er opprettet synker med synkende kommune-størrelse. Beregningsgrunlaget er de 154 kommunene der det er aktivt boligbyggelag.

Tabell 2. Samarbeidsutvalg mellom kommune og boligbyggelag

Andel kommuner hvor samarbeidsutvalg ikke er opprettet og hvor samarbeidsutvalg er opprettet fordelt etter kommune-størrelse. Prosent

Kommuner gruppert etter innbyggertall	Nei	Ja	Annet/ubesvart	Alle
Fire storbyer	25	75		100
25.000 og større	65	30	4	100
24.999 – 10.000	61	15	24	100
Under 10.000	73	6	21	100

(N=154)

Det vesentlige å få fram i samtaleintervjuene er ikke hvorvidt utvalget er opprettet, men å få fram hva slags funksjoner det er tillagt og hva slags rolle det er tiltenkt. Fire av kommunene i intervjuundersøkelsen har opprettet eller er i ferd med å etablere samarbeidsutvalg. Som vi også ser av tabell to er det etablert samarbeidsutvalg i tre av storbyene. Stavanger, som er den fjerde i storbygruppen, har ikke opprettet utvalget og hadde på intervjutidspunktet i slutten av september ingen plan om å opprette et uvalg. Begrunnelsen er at kommunen og de to boligbyggelagene i byen har et gjensidig godt forhold som går langt tilbake. Ingen av partene så noen grunn til å opprette samarbeidsutvalg.

Oslo, Bergen og Trondheim hadde på intervjutidspunktet utarbeidet eller var i ferd med å utarbeide mandat for samarbeidsutvalget. Mandatene er sydd over samme lest og er i hovedsak likelydende. Mandatet slår fast at intensjonen er at utvalgt skal være et drøftingsorgan mellom kommunen og boligbyggelag. Fra kommunenes side er det uttalt ønske at utvalget ikke behandler enkeltsaker, men at det drøfter mer prinsipielle sider ved samarbeidet mellom kommunen og boligbyggelagene.

I Bergen og Trondheim, som allerede hadde etablert samarbeidsutvalget på intervjutidspunktet, er borettslagene representert i utvalget. I Bergen skal utvalget møtes minst en

gang i året. Men alle parter kan kreve at det innkalles oftere. I Trondheim er det i regi av samarbeidsutvalget satt i gang et prosjekt med sikte på å få kartlagt behovet for informasjon overfor kommunale leietakere i borettslagene. I februar i år arrangerte utvalget et stormøte med styreledere i borettslagene. Møtet ble fulgt opp med et seminar i oktober.

I den siste kommunen, som sa at samarbeidsutvalget var under opprettelse, var arbeidet tidlig i oktober i sin spede begynnelse. Kommunen hadde på dette tidspunktet mottatt en henvendelse fra boligbyggelaget. Kommunen vil følge opp henvendelsen. Informanten i kommunen gav imidlertid uttrykk for en noe lunken holdning til utvalget.

Vi har ikke belegg for å trekke noen generell konklusjon om at kommunene ikke er særlig interessert i å opprette samarbeidsutvalg. Det er stor overlapp mellom de kommunene som sier de har liten eller ingen nytte av 10 prosentsregelen og kommuner hvor det ikke var opprettet samarbeidsutvalg.

Integrering

En viktig målsetting som lå i premissene for innføring av 10 prosentsregelen var større integrering av kommunale boliger i bomiljøene. Man hadde et ønske og en målsetting om å integrerer vanskeligstilte i vanlige bomiljø og å unngå konsentrasjon av vanskeligstilte grupper i enkelte områder.

”Problemløseboeren”

Innledningsvis drøftet vi andre begreper knyttet til oppfatningen av dem vi kaller vanskeligstilte. Vi brukte begrepet ”de andre” og drøftet forståelsen av disse andre i et avvikssosiologisk perspektiv. Der så vi også at et ledd i å definere ”de andre” er å stemple dem med begreper som fungerer som sorteringsmekanismer. De mest benyttede begrepene vi støter på i denne sammenhengen er ”psykiatri”, ”rus”, ”vold” og det mer udefinerte ”uten boevne”. Men også ”flyktning” er en betegnelse som i denne sammenhengen er med på å utpeke ”de andre”.

I debatter om kommunale boliger sitter vi ofte igjen med et bilde av den typiske kommunale leieboeren tilhørende en av gruppene vi kategoriserer som ”de andre”. Oppretting av samarbeidsutvalget som er omtalt over er nettopp uttrykk for at man så et behov for å formalisere samarbeidet mellom kommunen og boligbyggelaget om problemer knyttet til kommunale leieboere. I bakgrunnen for lovendringen om 10 prosentsregelen heter det også:

”Departementet har likevel merka seg at ei rekkje av høyringsinstansane kritiserer kommunane som partseigar, mellom anna med omsyn til manglande nødvendig oppfølging av framleigarane. Departementet vil framheve at når kommunen plasserer menneske med sosiale problem i vanlege bumiljø, er oppfølging særskilt viktig. Korkje kommunen eller andre er tent med at det blir skapt uro og konfliktar i bumiljøa. Dei pliktene som følgjer av ein leigeavtale, vedtekter og reglar for husorden gjeld og for juridiske personar og dei som leiger av desse. Her er det ingen skilnad andsynes andre parteigarar eller leigarar. Dei juridiske personane har ansvar for å syte for at framleigarane oppfyller dei pliktene som gjeld. Gjer dei ikkje det, kan burettslaga gjere gjeldande ulike sanksjonar på grunn av misleghald. Burettslagets styre skal dessutan godkjenne den einskilde framleigar på førehand, og kan nekte godkjenning dersom forhold ved framleigaren gjer sakleg grunnlag for nekting, jfr. burettslagslova § 34a. Slike forhold kan til dømes vere at framleigar har vist seg uskikka som bebuar; til dømes ein person som tidlegare er kasta ut på grunn av husbråk.” (Odeltingsproposisjon 69 1997-98)

Her ser vi at problemet som kan følge enkelte kommunale leietakere poengteres. Avvikerspektivet blir understreket av begreper som ”uskikka som bebuar” og med en svært vag konkretisering av hva man legger i begrepet.

I Oslo kommunes kriterier for tildeling av bolig eller lån er krav om boevne tatt inn under de generelle kriteriene. Her er boevne konkretisert til søkere som har hatt ”problemer med stoff, alkohol, kriminalitet eller alvorlig sinnslidelse”.

”Den störande grannen”

I avhandlingen På gränsen til bostad beskriver den svenske forskeren Ingrid Sahlin om hvordan bildet av den ”störande grannen” først dannes og deretter generaliseres til å omfatte større grupper. Den ”störande grannen” kan oppfattes som synonymt med den norske begrepet ”uten boevne” eller ”problemeleieboeren”. For å danne oss et bilde av den forstyrrende naboen, skriver Sahlin, må vi først lage et skarpt skille mellom ”de andre” som forstyrrer og de som blir forstyrret. Implisitt i denne dikotomien ligger at den sistnevnte kategorien aldri lager bråk eller problemer.

Bildet av den ”störande grannen” kan oppstå fra enkeltteksempler som i neste omgang generaliseres til å gjelde hele gruppen. Disse enkeltteksemlene kan ha utspring i det Sahlin karakteriserer som allerede ”identifiserte avviksgrupper”, som rusmisbrukere, psykisk syke og sigøynere. Disse utgjorde allerede klientgrupper innenfor sosialtjenesten. Sahlin trekker en parallell til hvordan aids er blitt koblet til de ”ferdige avvikskategorier” som homofile og narkomane. Det førte blant annet til en forsterkning av en avvisning som allerede fantes overfor disse gruppene. (Sahlin 1996: 82-83)

I den norske debatten ser vi tendenser til at begreper som ”manglende boevne” og ”kan ikke bo” er egenskaper som i utgangspunktet har opprinnelse i enkelte leietakere og mindre grupper av leietakere, men som i neste omgang blir definert som generelle egenskaper ved gruppen av kommunale leieboere. En undersøkelse om kommunalt eide boliger i borettslag og sameier i Oslo underbygger en hypotese om at en slik generell negativ oppfatning av den kommunale leieboeren både eksisterer og at den dels bygger på dårlig funderte generaliseringer. Fra intervjuer med styreledere i borettslag og sameier framgår det at samtlige hadde uvilje mot kommunale utleieboliger, også de som ikke selv hadde negative erfaringer med kommunale leietakere:

”Med unntak av de som hadde svært store problemer, svarte nesten alle at de trodde de ”hadde vært heldige”. De mente at kommunale leietakere generelt er mye vanskeligere enn det de selv erfarte. I de lagene/sameiene hvor det hadde vært store problemer, trodde styrene deres erfaringer var helt vanlige. At så mange som selv sier deres problemer er begrenset, mener de er heldige og at de med store problemer mener de er representative, indikerer at bildet av ”den kommunale leieboer” er verre enn realiteten”. (Bondevik og Knudtzon 1997)

Flere av informantene vi har intervjuet forteller også at kommunale gårder, blokker eller boligfelt ofte blir stigmatisert. I Oslo finnes det eksempler på at kommunen eier gårder som ikke har fått noe negativt stempel. Mens andre gårder eller områder er blitt stigmatisert. Dette gjelder både i Oslo og i andre kommuner. Stigmatiseringen er ofte forbundet med problemer knyttet til rus, bråk og vold. Hvor mange av beboerne som har og skaper problemer vet omgivelsene sjelden. Men alle beboerne risikerer å stigmatisert.

Nyanser i kommunene

Som vi så over har Oslo kommune tatt krav om boevne inn i kriteriene for å få tildelt kommunal bolig. Det betyr ikke nødvendigvis at kommunen ser på sine leietakere innenfor et generelt avviksperspektiv. Intervjuene vi har foretatt i Oslo og i de andre kommunene bidrar i høyeste grad til å nyansere bildet av kommunale leietakere. Ingen kommunene framstiller "sine" leieboere som en enhetlig gruppe av "avvikende andre". Oslo kommune anslår selv de gruppene som vil falle inn under begrepet "problemlieboer" tilhører en liten minoritet blant leietakerne:

"Oslo kommune har over 8000 leieforhold. Blant disse er det mange gode leietakere. Jeg vil anslå at det følger bråk med rundt fem prosent. Men det representerer rundt 400 leietakere, og det blir ganske mye og ganske synlig." (seksjonsleder)

Andre kommuner gir uttrykk for samme oppfatning. En boligsjef framholder at det noen ganger kan være tilfeldig om en person eller familie får bolig eller hjelp til å finansiere kjøp av egen bolig:

"Det er en misforståelse fra borettslagenes side at de beboerne som får tildelt bolig fra kommunens side er mindreverdige. Det er en hårfin grense om en husstand havner ned på å få tildelt kommunal bolig eller får tilskudd og etableringslån". (boligsjef)

I vår spørreundersøkelse i borettslag og boligbyggelag vil vi se at en mye større andel enn det for eksempel Oslo kommune gir uttrykk for mener det følger problemer med kommunale leieboere. Men også kommunene framholder at en del av kommunens leietakere ikke passer inn i vanlige bomiljø; de mangler "boevne". En seksjonsleder påpeker at den "nye versjonen" flyktninger, og med det menes flyktninger fra land utenfor Europa, har vaner som passer dårlig inn i borettslag. Et flertall av informanter i alle de åtte kommunene utpeker flyktninger, uten avgrensning til bestemt geografisk opprinnelse, som en kilde til konflikter i borettslagene. Men det finnes også unntak:

"Vi har ikke hatt problemer med flyktninger etter at de flyttet inn i borettslagene. Vi har hatt noen borettslag hvor styrene ikke ville godkjenne at de skulle flytte inn. Vi har løst det ved å ha møte med styrene, og det har heller ikke vært noe problem etter at de flyttet inn." (administrasjonssjef)

Samtlige kommuner trekker fram problemer med rus og psykiatri. Men sitatene lenger opp er også representative for mange av kommunene. Informantene mener denne typen problemer er knyttet til en liten avgrenset andel av de kommunale leietakerne.

Den vanlige kommunale leieboeren versus "de andre"

Informantene i kommunene trekker en linje mellom den vanlige kommunale leietakeren og "de andre". Det generelle synspunktet i kommunene er at flertallet er en vanlig beboer og ikke en "störande granne". En av informantene mener skillet går mellom sosialt og økonomisk vanskeligstilte. Gruppen av sosialt vanskeligstilte er i klart mindretall blant kommunens leietakere.

Et par av informantene framholder imidlertid at gruppen sosialt vanskeligstilte er voksende. De begrunner det blant annet med at det er blitt vanskeligere å få tildelt kommunal leilighet etter hvert:

”I dag er det ikke nok å være enslig mor med husleie på 7000 kroner i måneden. Man må ha et tilleggsproblem for å få kommunal bolig.” (seksjonsleder)

”Søkere til kommunale leiligheter med bare økonomiske problemer stiller lenger bak i køen. Men det er færre som har bare økonomiske problemer nå enn tidligere. Arbeidsløsheten er lav, og det er ofte andre grunner enn bare økonomi som gjør at folk faller utenfor – bortsett fra flyktninger og innvandrere.” (seksjonsleder)

Disse to informantene gir uttrykk for at kommunens boligpolitikk må ta, i hvert fall noe av, ansvaret for at gruppen av kommunale leietakere med problemer er voksende. Her er vi også inne på spørsmålet om tilbudet av kommunale leiligheter står i forhold til etterspørselen og behovet. I vurderingen av denne problemstillingen blir forskjellen mellom det sosialpolitiske og det økonomiske perspektivet tydelig. Slik formulerer en informant som arbeider med kjøp og salg av boliger seg:

”De som jobber med den sosiale siden sier at kommunen har et skrikende behov for sosialboliger. Jeg tror ikke det er helt sant, i alle fall hvis en ser på den totale boligmassen.” (leder i byggforvaltningen)

Den samme informanten opplyser at ventelistene til kommunal bolig i kommunen er lang. Av de åtte kommunene er det to som sier at ventetiden for å få kommunal bolig ikke er et problem. ”Det løser seg gjerne”, forteller den ene informanten. I den andre kommunen er det hele tiden noe tomgang i den kommunale boligmassen som disponeres til vanskeligstilte. Det må tilføyes at begge disse informantene arbeider på kjøp- og salgssiden. Alle de tre kommunene som gir uttrykk for at det ikke er noe reelle mangel på kommunale utleieboliger tilhører gruppen mindre kommuner. Alle storbyene har ventelister.

Integrering og siling

Informasjon om ventelistene og ventetiden for å få kommunal bolig i vårt materiale er lite egnet til å si noe om hvor stort behovet faktisk er. Derimot kan det gi en indikasjon på hvordan kommunene prioriterer blant sine søkere. Det kan gi noen antydninger om i hvor stor grad kommunene satser på integrering av den kommunale boligmassen i bomiljøene og om det er grupper som de mener bør holdes utenfor.

I intervjuet med aktørene i de åtte kommunene ønsket vi å få fram om de fulgte opp intensjonen om å bruke 10 prosentsregelen til å integrere vanskeligstilte i bomiljøene. Nesten alle informantene gir uttrykk for at kommunene har et generelt ønske om spredning av de kommunale boligene. Men begrunnelsen for dette, og den faktiske politikken som føres, er mer sprikende. En av informantene mener at integrering i seg selv er et sosialpolitisk tiltak overfor vanskeligstilte, som kommunene har hatt som linje lenge før 10 prosentsregelen kom:

”De kommunale boligfeltene fungerer på et vis. Ulempen er at man får mange med samme problematikk samlet. Det gir lite vekstpotensiale for den enkelte. Beboerne får lite å spille på i bomiljøet. Integrering er klart det beste.” (seksjonsleder)

Det må legges til at denne kommunene har hele kommunale boligfelt. Et måte å se på hvordan målet om integrering håndteres i praksis er om de kommunale boligene er spredt eller samlet og hva kommunene faktisk gjør med dette. Flere av kommunene eier også hele bygårder eller blokker. Tre av kommunene har solgt ut bygårder etter at 10 prosentsregelen ble innført 1.

januar 1999. Men ingen av salgene begrunnes med ønske om større integrering av de kommunale boligene. Salgene skyldes andre forhold.

I de mindre kommunene er spredningen allerede så god som boligstrukturen i kommunen tillater. I storbyene er fordelingen skjev. Alle informantene legger vekt på at målet er en mer spredt fordeling av kommunale boliger både i flere bydeler og i flere blokker og gårder. Vi vil presisere at større spredning i seg selv ikke fører til økt integrering. Men det kan være ett virkemiddel blant flere.

Samtidig med at kommunene gir uttrykk for at det generelt er ønskelig med integrering, gjør flere av dem et klart skille mellom vanlige beboerne og ”de andre”. De vanlige leietakerne kan integreres, mens ”de andre” får eller bør få tilbud om spesialboliger. I denne sammenhengen utgjør flyktninger et unntak fra ”de andre”. Kommunene har en klar målsetting om å integrere flyktninger i bomiljøene.

En informant fra kjøp- og salgssiden har denne oppfatningen av integrering versus ”gettoer”:

”Men det beste stedet for sosialklienter vil være et sted hvor de ikke kan forsure miljøet. Da er det bedre med gettoer enn at en person skal ødelegge hele miljøet.” (leder i byggforvaltningen).

En av informantene mener at for leieboere med problemer kan kommunale leiegårder fungere bedre enn en leilighet i et vanlig bomiljø:

”Bortsett fra omsorgsboliger har kommunen ingen blokker eller gårder bare for vanskeligstilte. Men egne gårder for vanskeligstilte kan ha to sider. Vi ser at tålegrensa i mange borettslag kan være lav, og at den ofte er større i kommunale gårder.” (boligsjef)

I mindre kommuner med gjennomslittige forhold kan kommunen bli mer eller mindre tvunget til å samle enkelte leieboere med problemer:

”Rusmisbrukere er en annen gruppe som er vanskelig å få inn i borettslag. Vi har løst det med å samle en del i én blokk. Forholdene her i byen er gjennomslittige. Hvis vi forsøker å få en rusmisbruker inn i borettslag, vil styret i borettslaget vite at det dreier seg om en belastning for vedkommende flytter inn, og de vil nekte å godkjenne vedkommende som leietaker”. (seksjonsleder)

En av kommunene sier at den allerede har spesielle boligprosjekter for personer med problemer relatert til rus- og psykiatri. To kommuner opplyser om at et slikt prosjekt er under planlegging. Problemstillinger knyttet til spesialboliger ligger imidlertid utenfor rammene av dette prosjektet, og vi har derfor ikke gått videre dette temaet.

Som en generell oppsummering av kommunenes posisjon vis a vis sine leietakere kan vi si at de legger vekt på at flertallet er vanlige leieboere med dårlig økonomi. De skiller mellom vanlige leietakere og problemlieietakere. Men de tenderer også klart til å mene at en del borettslag og sameier overdriver problemene knyttet til kommunale leietakere. Det bekreftes blant annet gjennom utsagn som ”vi har styrene på tråden før noen har flyttet inn” og ”norske bomiljøer har en trang ramme”.

Enkelte av informantene peker også på at integrering for enhver pris kanskje ikke alltid bør være målsettingen:

”Flyktninger kjøper etter hvert sine egne leiligheter. Mange vil helst bo ved siden av eller i nærheten av andre med samme etniske bakgrunn. Skal vi kalle dem segregert eller integrert? Det kan være en form for segregasjon som gir trygghet. Men om de holder sammen fordi de ikke føler seg velkomne er det negativt.” (seksjonsleder)

Oppsummering

Foreløpig kan det se ut som om 10 prosentregelen er en storbyregel. To av fire storbyer har allerede benyttet den aktivt. Men informanter i alle de fire største byene sier at regelen er viktig og at den virker indirekte eller at de regner med å få bruk for den. ”10 prosentsregelen er et must”, fastslår et par av informantene.

Spørreskjemaene i kommunene viser at 15 prosent av de mellomstore kommunene har benyttet regelen. De mindre kommunen vi har intervjuet uttrykker seg for å de ikke tror de vil ha særlig nytte av regelen. Den har til ikke betydd noe. Ifølge informantene i disse kommunene har regelen hatt ”ingen”, ”minimal” eller ”liten betydning”.

Etablering av samarbeidsutvalg mellom kommunen og boligbyggelagene følger samme mønster. Tre av de fire storbyene enten har eller er i ferd med opprette utvalget. Den fjerde kommunen i storbygruppen mener samarbeidet med boligbyggelagene er godt nok allerede, og at utvalget ikke vil bety en endring i forholdet. Bare i en av de fire mellomstore kommunen var det tatt initiativ til å opprette samarbeidsutvalg.

Debatten rundt innføring av 10 prosentsregelen har dreid seg om den kommunale leietakeren som et problem for bomiljøet. Informantene i kommunene legger vekt på å nyansere bildet av den kommunale leietakeren. Gruppen ”problemlieboer” utgjør et lite mindretall. Informantene i kommunen lokaliserer problemene til ”rus”, ”psykiatri” og ”flyktninger”.

Kommunene har en generell målsetting om å integrere den kommunale boligmassen i bomiljøene. Så langt har ikke 10 prosentsregelen vært benyttet som virkemiddel for integrering. De mindre kommunene sier de allerede har utnyttet den muligheten til å spre kommunale boliger som finnes. Men samtidig som kommunene på generell basis har integrering som mål, er det også en tendens til å flytte problemlieboere ut av bomiljøene

Kapittel 4

Boligbyggelagene

Boligbyggelagene var blant dem som protesterte sterkest mot innføring av 10 prosentsregelen. Boligbyggelagenes medlemsorganisasjon, Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL) og de største boligbyggelagene framførte kritikken. Innvendingen dreide seg om at en del borettslag hadde dårlige erfaringer med kommunen som andelseier. Motstanderne mente også at lovendringen kunne bli oppfattet som inngrep i borettslagenes selvstyre. De argumenterte for at tvangen som lå i å innføre 10 prosentsregelen kunne svekke det frivillige samarbeidet mellom kommunene og borettslagene.

Data fra boligbyggelagene

I våre data har vi opplysninger om 10 prosentsregelen innhentet fra boligbyggelagene. I et forholdsvis omfattende spørreskjema om boligsamvirkets rolle i boligbyggingen la vi også inn noen spørsmål direkte knyttet til 10 prosentsregelen. Boligbyggelagenes befatning med 10 prosentsregelen er stort sett på et administrativt nivå, i motsetning til borettslagene som vil ha førstehåndskunnskap om sitt eget borettslag. Vi har også gjort en spørreundersøkelse i borettslag og sameier om spørsmål knyttet til 10 prosentsregelen.

Selv om de har ulik nærhet og innfallsvinkel til problemstillingene, representerer de to gruppene av informanter den samme typen informasjonskilde. I innledningen illustrerte vi forholdet mellom de ulike interessentene i debatten om 10 prosentsregelen ved hjelp av en trekant. I dette trekantforholdet plasserte vi boligbyggelagene og borettslagene på samme side. Begge er representanter for de boendes interesser. Men heller enn å overlappe hverandre, kan vi si at informasjon fra disse to utfyller hverandre.

Datainnsamling

Undersøkelsen i boligbyggelagene omfatter i utgangspunktet samtlige boligbyggelag i landet. Spørreskjemaene ble sendt ut til 101 boligbyggelag. Dette er alle boligbyggelagene tilsluttet NBBL. 67 boligbyggelag har svart på spørreskjemaet. To boligbyggelag ønsket ikke å svare fordi de oppfattet spørsmålene som lite relevante for den aktuelle situasjonen i laget. Tar vi utgangspunkt i de resterende 99 lagene sitter vi igjen med en svarprosent på 68.

Svarprosenten er i seg selv tilfredsstillende. Det er vanskelig å se noen systematikk i frafallet av respondenter. Med ett unntak har alle boligbyggelagene i de fire største byene svart. De aller minste boligbyggelagene med under 100 boliger i sin forvaltningsmasse er noe overrepresentert i frafallet. Men noen av de svært små boligbyggelagene har sendt inn spørreskjemaet. Totalt representerer boligbyggelagene som har besvart spørreskjemaet 83 prosent av forvaltningsmassen i alle boligbyggelag.

Spørsmål og problemstillinger knyttet til 10 prosentsregelen er imidlertid ikke like aktuelle for alle lagene. 61 av de 67 lagene oppgir at kommunene eier andeler i borettslagene i boligbyggelagets forvaltningsmasse. De seks andre lagene svarer at kommunene ikke eier

andeler. Frafallet av respondenter på spørsmål som omhandler 10 prosentsregelen kan i hovedsak forklares med at spørsmålene ikke er relevante for seks av lagene. Som beskrevet i metodekapittelet er spørreundersøkelsen i boligbyggelagene ikke primært laget for 10 prosentsregelen. Utgangspunktet er en større undersøkelse av boligsamvirket rolle i boligbyggingen.

Vi har valgt å ta ut de seks respondentene der kommunen ikke eier andeler i lagenes forvaltningsmasse. Gjennomgangen av spørsmålene som går direkte på 10 prosentsregelen omfatter derfor 61 boligbyggelag. Bortfall av seks respondenter endrer ikke på den prosentvise andelen forvaltningsmasse disse representerer. Den er fortsatt 83. Forklaringen er at de seks lagene som utgår har en svært liten andel av den totale forvaltningsmassen blant boligbyggelagene.

Vi har gruppert boligbyggelagene i fire kategorier etter størrelse på kommunen de er hjemmehørende i. I de fleste sammenhenger kan det gi nyttig informasjon å se om det er systematiske forskjeller mellom store, mindre og små kommuner. Tabellen under viser antall boligbyggelag i de ulike gruppene.

Tabell 3. Boligbyggelag fordelt etter kommunestørrelse.

	Under 10.000	10.000 -49.999	50.000-99.999	100.000 +
Antall boligbyggelag	11	39	4	7
Boligbyggelag, prosent	18	64	7	11

Brukes 10 prosentsregelen?

Som vi så av intervjuene med aktører i utvalgte kommuner er 10 prosentsregelen i liten grad blitt brukt aktivt til nå. En del kommuner har både kjøpt og solgt boliger etter at lovendringen kom. De største kommunene sier at de har benyttet den åpningen som 10 prosentsregelen gir til å komme inn i nye borettslag og sameier. Men de har ikke vist til regelen for å få gjennomført kjøpet.

Økning av kommunale boliger

Å fange opp nyansen mellom å bruke 10 prosentsregelen aktivt og å benytte nye muligheter som regelen gir er langt vanskeligere i et strukturert spørreskjema enn i et åpent samtaleintervju. I spørreskjemaet spør vi om 10 prosentsregelen har ført til endringer i den kommunale andelen i borettslag innenfor boligbyggelaget. Åtte av lagene svarer at innføring av 10 prosentsregelen har ført til økning av kommunale andeler. Det tilsvarer 13 prosent. Tre lag, tilsvarende fem prosent, sier regelen har ført til nedgang i den kommunale andelen. For de andre har regelen ikke medført noen endring.

Den forsiktige økningen i kommunale andeler etter innføring av 10 prosentsregelen fordeler seg jevnt mellom små og store kommuner. Vi finner ikke den samme systematiske forskjellen som vi så i intervjuene med aktører i de åtte kommunene. Der så vi at 10 prosentsregelen først og fremst er benyttet i storbyene. Blant de syv boligbyggelagene som rapporterer om at 10 prosentsregelen har ført til flere kommunale andeler i borettslagene, er tre i storbygruppen med innbyggere over 100.000, og fem er i gruppen 10.000 til 49.999 innbyggere.

Loven brukes eller følges

Til nå har vi sett at 10 prosentsregelen kan ha virkning på to forskjellige måter. Den har ført til at kommunene har anskaffet flere kommunale boliger i borettslagene. Både kommunedataene, som er lagt fram i kapittel tre, og boligbyggelagsdata viser at regelen har ført til en viss økning i de kommunale andelene, selv om økningen som tilskrives 10 prosentsregelen er forholdsvis beskjeden. Om vi ser bort fra de fire storbyene, sier 12 prosent at regelen har ført til flere kommunale andeler i borettslagene.

Men både de kvantitative og de kvalitative dataene fra kommunene forteller oss at rundt halvparten av kommunene tror 10 prosentsregelen vil ha større betydning etter hvert, hvis de ikke allerede har brukt regelen. Mye taler for at det er denne tallstørrelsen vi bør legge størst vekt på når vi skal si noe om virkningen og bruken av 10 prosentsregelen.

Begrepene å ”bruke loven” og ”virkninger av loven” kan nemlig virke noe uklare. Det gjelder både våre formuleringer i spørreskjemaet og hvordan vi kan tolke svarene. Årsaken er at selve problemstillingen, blir 10 prosentsregelen brukt, i sin natur er noe uklar, nettopp fordi det dreier seg om anvendelse av en lov. Som beskrevet innledningsvis ble regelen vedtatt som lovendring til sameieloven og, under til dels kraftige protester, i borettslagsloven. Men lovendringene ble vedtatt med tilslutning fra alle stortingspartiene med unntak av Fremskrittspartiet.

Dette innebærer av loven, selv om en side blant aktørene markerte tydelig motstand mot den, likevel har stor politisk oppslutning. Det gir et tydelig signal om en allmenn politisk aksept for regelen. Selv om motstanderne av loven kunne tenke seg å forfølge lovendringen for å få endret den og eventuelt fjernet regelen, vet de at det er lite å spille på politisk. Den enkleste og kanskje eneste løsninger er å akseptere loven og forholde seg til den som et faktum. Normalt vil de fleste av oss, uansett hvor uenige vi er, akseptere en ny lov. Det store flertallet av befolkningen følger vanligvis lovene uten å bli minnet om det hele tiden. På samme måte tilpasser vi oss nye lover når de blir vedtatt. Det er her vanskelighetene kommer inn når vi skal måle virkningene av 10 prosentsregelen.

Hvordan måle virkning av loven

Første problem er knyttet til selve spørsmålet i spørreskjemaet: ”Det offentlige fikk for to år siden rett ti å disponere 10 prosent av boligene i borettslag. Har dette ført til endringer av den kommunale andelen i borettslag innenfor boligbyggelaget?” Vi har valgt å stille spørsmålet forholdsvis åpent for om mulig få med endringer direkte knyttet til 10 prosentsregelen, eller endringer som boligbyggelagene oppfatter er knyttet til 10 prosentsregelen. Men så er spørsmålet: Er det i det hele tatt mulig å skille ut kommunale boligkjøp eller eventuelt salg som skyldes 10 prosentsregelen og kjøp/salg som ikke er knyttet til regelen.

Som vi husker fra foregående kapittel om kommuneperspektivet, la aktørene vi intervjuet i kommunene stor vekt på den indirekte betydningen av 10 prosentsregelen. Det gjelder i de kommunene hvor aktørene mener regelen brukes. De understreket også at loven har en preventiv funksjon. Kommunene fryktet at uten lovendringen kunne borettslagene komme til nekte kommunene å eie boliger. Informantene i kommunene formidler her det som kan være den viktigste funksjonen av 10 prosentsregelen. Nemlig at de kan beholde boligene de allerede har i borettslagene, eller i mange borettslag. Fra enkelte kommuner ble det også lagt vekt på at loven åpnet adgang til sameier eller til flere borettslag. Det at 10 prosentsregelen har åpnet nye kilder til anskaffelse av kommunale utleieboliger kan være en vel så viktig virkning av 10 prosentsregelen, som allerede gjennomførte boligkjøp. For, som vi vet,

iverksettes sjelden lovendringer ved at aktørene direkte må henvise til den. Aktørene på alle sider vil være kjent med loven, og de følger den. Det er det normale.

Ut fra dette kan vi oppsummere at 10 prosentsregelen kan virke på minst tre ulike måter:

- Borettslagene og sameiene har akseptert loven og følger den. Det er den vanlige måten nye lover/lovendringer iverksettes på.
- Borettslagene og sameiene forsøker å motsette seg loven, men må motvillig akseptere at den er innført og iverksettes. De kan for eksempel forsøke å hindre kommunen i å gjennomføre aktuelle boligkjøp eller finne smutthull i loven for å hindre leietakere i å flytte inn. Eksempel på det siste ble rapportert fra en av kommunene.
- Domstolene tvinger borettslagene og sameiene til å akseptere lovendringen. Dette siste alternativet trer stort sett bare i funksjon når det er uenighet mellom aktørene om tolkning av loven. I så fall bringes enkeltsaker inn for retten, og domsavsigelsen får normalt en mer allmenngyldig funksjon.

Oppsummering

På bakgrunn av denne drøftingen kan vi konkludere med at vårt noe upresise spørsmål om ”10 prosentsregelen har ført til endringer i den kommunale andelen i borettslag”, er bedre egnet til å fange opp realitetene enn et mer presist, men samtidig mer avgrenset spørsmål. Det ville sannsynligvis vært vanskeligere å besvare et spørsmål som forsøkte å måle direkte bruk av regelen, fordi den sannsynligvis ikke er henvist til eller direkte brukt ved boligkjøp.

Våre data fra boligbyggelagene viser at et mindretall sier at 10 prosentsregelen har ført til økning i de kommunale andelen i borettslagene og enda færre sier at regelen har ført til nedgang i den kommunale andelen. Fordi loven ikke virker ved aktivt bruk eller ved henvisning til den, er det grunn til å tro at svarene fra boligbyggelagene til en viss grad er basert på skjønn. Noen av de oppgitte boligkjøpene kunne og ville sannsynligvis også vært gjennomført uten 10 prosentsregelen.

Men samtidig er det grunn til å mene at 10 prosentsregelen har større betydning enn det som framkommer fra kvantifiserbare data. Informasjonen fra kommunene om at 10 prosentsregelen virker indirekte, er i tråd med den måten en lovendring generelt vil virke. Særlig i de fire store byene synes det som om 10 prosentsregelen har stor betydning for kommunenes muligheter til å anskaffe utleieboliger til vanskeligstilte.

Samarbeid og samarbeidsutvalg

For at loven skal virke tilfredsstillende forutsettes et godt og bedret samarbeid mellom kommunene og boligbyggelagene. Partene ble derfor sterkt oppfordret til å opprette et formelt organ for å systematisere samarbeidet. I forrige kapittel redegjorde vi for data fra kommunene om etablering av samarbeidsutvalg. Vi har stilt det samme spørsmålet til boligbyggelagene. Vi har også bedt dem om å vurdere kvaliteten på samarbeidet med kommunene om de kommunale boligene. Vi skal først se på hvor mange som sier at samarbeidsutvalget er opprettet og deretter presentere hvordan de vurderer samarbeidet med kommunen.

Samarbeidsutvalg

14 av boligbyggelagene oppgir at det er opprettet samarbeidsvalg mellom boligbyggelaget og kommunen. Disse utgjør 23 prosent av alle boligbyggelag der kommunen har utleieboliger. I vel tre fjerdedeler av kommunene er samarbeidsutvalget ikke opprettet. Det er med andre ord et vesentlig større antall boligbyggelag som sier at det er opprettet samarbeidsutvalg enn som oppgir at 10 prosentsregelen har ført til endring i andelen kommunale boliger i borettagene.

Prosentvis er det noen flere boligbyggelag som har opprettet samarbeidsutvalg med kommunen enn som ikke har opprettet samarbeidsutvalg, som også oppgir at 10 prosentsregelen har ført til en økning av de kommunale boligene. Men tallene er for små til at de kan tillegges vesentlig betydning.

Den mest nærliggende konklusjon er at 10 prosentsregelen og oppretting av samarbeidsutvalg er tema for flere enn dem som allerede sier de har benyttet regelen. En slik konklusjon får også støtte fra avveiningene vi foretok over om hvordan lovendringer iverksettes. Spørsmål om oppretting av et utvalg er mer konkret og målbart enn spørsmål om anvendelse av lovendring av den typen 10 prosentsregelen er. Nesten en fjerdedel har hatt en grunn til å opprette samarbeidsutvalg, mens 18 prosent rapporterer om målbare endringer i kommunale andeler som følge av 10 prosentsregelen.

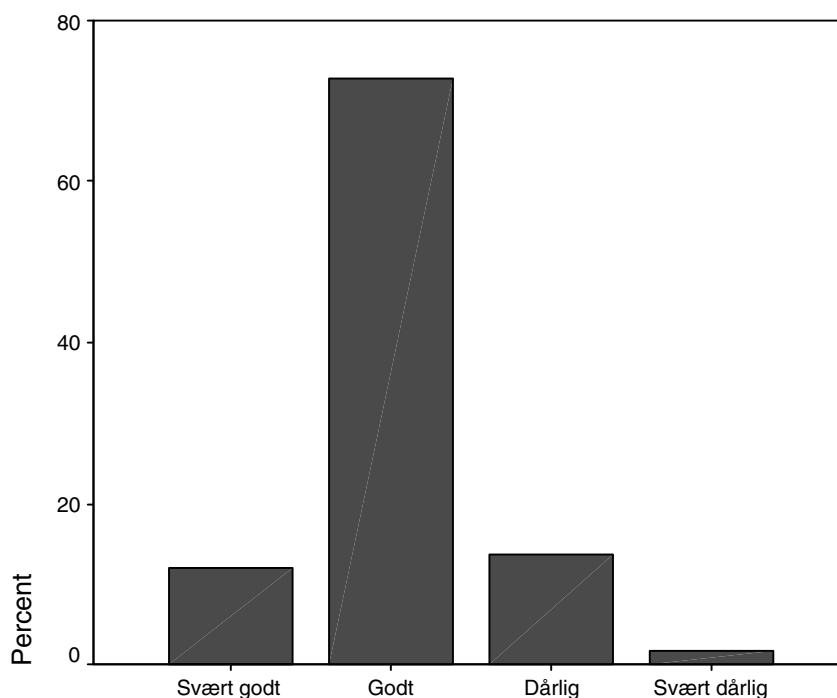
Godt samarbeid med kommunen

Motstanderne av 10 prosentsregelen brukte dårlige erfaringer med samarbeid mellom kommunene og boligbyggelagene/borettagene som ett av argumentene mot lovendringen. Derfor kan resultatet av vår spørreundersøkelse virke overraskende positivt med hensyn til boligbyggelagenes vurderingen av samarbeidet. Datamaterialet fra boligbyggelagene viser at de aller fleste synes samarbeidet om de kommunale boligene er godt.

Totalt 85 prosent av lagene sier at samarbeidet er godt. 12 prosent, tilsvarende syv boligbyggelag, oppgir at samarbeidet er svært godt. Bare ett av boligbyggelagene har krysset av på svaralternativet svært dårlig. Det må tilføyes at et par av lagene har krysset av på både "godt" og "dårlig". Vi har regnet begge disse boligbyggelagene i kategorien som sier at samarbeidet er godt. Ett av dem er blant de aller største boligbyggelagene i landet. Dette boligbyggelaget har notert følgende karakteristikkk av samarbeidet i marginen: "så som så".

Det er først og fremst boligbyggelag i de mindre kommunene som sier at samarbeidet er dårlig. Med tanke på at mesteparten av kritikken av lovforslaget om 10 prosentsregelen kom fra de store boligbyggelagene i de største kommunene, er det et tankekors at misnøyen med samarbeidet nå i stor grad blir ytret fra lag i små og mellomstore kommuner. Man kan selvsagt tenke seg at de føringene som ble lagt i lovendringen, hvor partene ble pålagt å sørge for et godt samarbeid, har gitt resultater. Dette gir dataene våre imidlertid ikke informasjon om. Figuren på neste side viser svarfordelingen på spørsmålet om samarbeid om de kommunale andelene

Figur 1. Samarbeidet mellom boligbyggelaget og kommunen om kommunale boliger. (N=59)



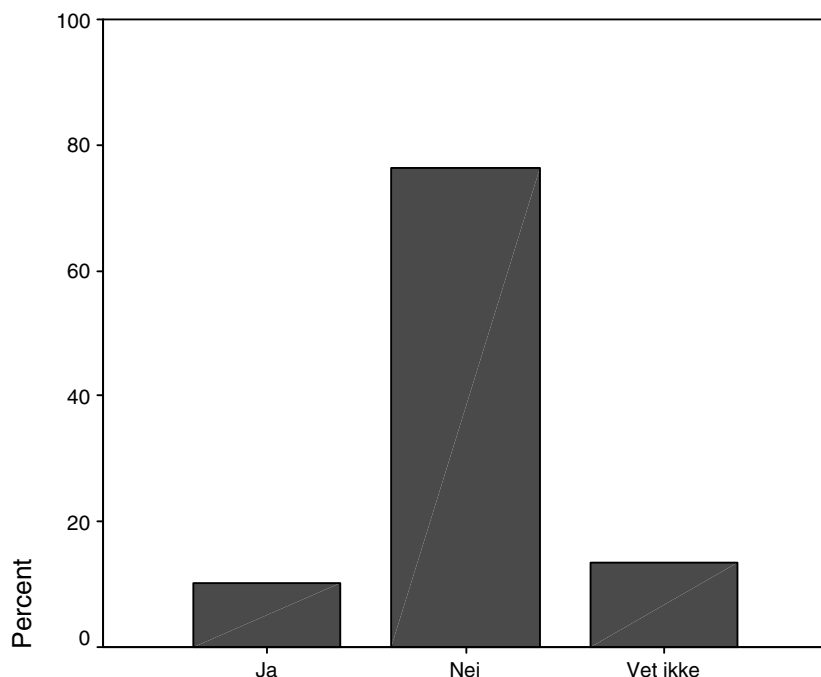
Det samlede bildet av samarbeidsforholdet mellom kommune og boligbyggelagene må oppfattes som positivt sett fra boligbyggelagenes posisjon. Vi vil understreke at spørsmålet har dreid som om samarbeid om de kommunale boligene og ikke om samarbeidsforholdet generelt.

Konflikter om 10 prosentsregelen

I tillegg til de spørsmålene vi har gjennomgått over, stilte vi også noen spørsmål av mer normativ karakter. Spørsmålene er ment å skulle fange opp og kvantifisere noe av motstanden mot 10 prosentsregelen. Samtidig er spørsmålene også et forsøk på å kartlegge omfanget av de problemene som var grunnlaget for protestene.

Vi stilte blant annet spørsmål om 10 prosentsregelen har ført til konflikter i borettslagene, og om 10 prosentsregelen har ført til at borettslag har fått dårlig rykte. Selv om spørsmålene er knyttet til 10 prosentsregelen, er det grunn til å se på om svarene også fanger opp konflikter som har vært der før eller oppstått uavhengig av at regelen ble innført. Men før vi drøfter dette, skal vi se på svarfordelingen.

Figur 2. Har 10 prosentsregelen ført til konflikter i borettslagene? Spørsmålet er stilt til boligbyggelagene. (N=59)



Av alle som har besvart spørsmålet sier 10 prosent at regelen har ført til konflikter. 76 prosent sier nei, mens 14 prosent svarer at de ikke vet. Vi finner ingen forskjell mellom store og små kommuner. De som sier at 10 prosentsregelen har ført til konflikter utgjør altså et lite mindretall på seks boligbyggelag. Fire av disse lagene oppgir også at 10 prosentsregelen har ført til økning i antall kommunalt eide boliger i boligbyggelagene.

I de to siste lagene som rapporterer om konflikter har 10 prosentsregelen ikke betydd noen endring i antall kommunale andeler. Det kan bety at det har vært diskusjoner og konflikter rundt hvorvidt regelen skulle bli brukt. Men det kan også bety at svarene egentlig rapporterer om generelle konflikter rundt problematikken kommunale utleieboliger, og ikke om konflikter direkte knyttet til 10 prosentsregelen. Den tolkningsmuligheten foreligger også for svarene avgitt av alle respondentene som sier at regelen har ført til konflikter.

Årsaker til konfliktene

For å få noen flere holdepunkter for tolkninger av svarene, laget vi en åpen svarkategori hvor respondentene kunne skrive ned stikkort om hva konfliktene dreide seg om. Kun en respondent oppgir at selve regelen og behandling av den i borettslagene er årsak til konfliktene. De fire andre konfliktkildene som er beskrevet i korte karakteristikk dreier seg om konflikter direkte knyttet til kommunale boliger og kommunale leietakere. Ett boligbyggelag oppgir "tilpasningsproblemer for flyktninger på grunn av manglende oppfølging fra kommunen". Andre stikkord er "vedlikeholdsansvar" av kommunale boliger og "ett tilfelle av overbefolkning". En av respondentene skriver at det har vært noen konflikter i eldreboliger.

Fordi vi har et svært lite antall respondenter som svarer at 10 prosentsregelen har skapt konflikter, har vi begrensede muligheter til videre analyse av disse lagene og eventuelle fellstrekk mellom dem. Av de største lagene (fire storbyene) er det bare OBOS som sier at regelen har skapt konflikter. Tatt i betraktning at Oslo kommune har boliger for vanskeligstilte i 275 borettslag knyttet til OBOS vil vi være forsiktige med å tillegge dette særlig stor betydning. Til sammenligning har kommunen boliger for vanskeligstilte i 60 borettslag i USBL og i 45 borettslag i BOB - Bergen og Omegn Boligbyggelag. Disse to kommer på andre og tredje plass rangert etter antall kommunale andeler. De potensielle konfliktkildene blir dermed mange ganger så store innenfor OBOS som i de andre boligbyggelagene.

Fordelingen av boligbyggelag som rapporterer om problemer er forøvrig som forventet. Først og fremst er konklusjonen at en overveldende stor andel sier at 10 prosentsregelen ikke har ført til konflikter.

En nærliggende konklusjon er imidlertid at innføring av 10 prosentsregelen har betydd færre konflikter enn debatten rundt regelen forespeilet oss. Men det kan også bety at borettslagene opplever konflikter, men at de liten grad taes opp med boligbyggelagene. Borettslagene går i stedet direkte til kommunen med problemene. Vi må huske at vi her får presentert boligbyggelagenes oppfatning av konfliktnivået.

Dårlig rykte av 10 prosentsregelen?

Ett annet mål på konfliktnivået rundt 10 prosentsregelen er spørsmålet om noen av borettslagene har fått dårlig rykte på grunn av regelen. Også her faller majoriteten av svarene i kategorien nei. Det vil si at boligbyggelagene mener borettslagene stort sett ikke har fått dårlig rykte på grunn av regelen. Fem av respondentene sier at borettslagene har fått dårlig rykte. 52 sier nei og fem svarer vet ikke.

Problemstillingen ble også brakt opp i intervjuene med kommunene. Alle de store kommunen mener at enkelte borettslag har fått negativ omtale i befolkningen og/eller i media, og at denne omtalen var knyttet til kommunale utleieboliger. Ingen av boligbyggelagene i storbygruppen rapporterer imidlertid om at 10 prosentsregelen har ført til dårlig rykte for noen av borettslagene.

I neste kapittel skal vi se på hva borettslagene selv svarer på disse spørsmålene.

Integrering

Et premiss for 10 prosentsregelen var at man ønsket større integrering av kommunale utleieboliger i bomiljøene. Denne målsettingen ble ikke nedfelt i loven. Argumentet fra Kommunaldepartementet mot å gå inn for å lovfeste et pålegg om integrering, var at denne typen problemstilling ikke egnet seg for lovpålegg. Men målsettingen er drøftet og ligger i forarbeidet til loven.

Spredning av kommunale boliger

Integrering av boliger, og beboere, er en dimensjon som er svært vanskelig å fange opp gjennom noen få spørsmål i et spørreskjema. Vi har likevel stilt et spørsmål som kanskje kan gi en indikasjon på om 10 prosentsregelen har betydd noe i forhold til integrering. Vi har spurt om 10 prosentsregelen har ført til økt spredning av kommunale boliger i borettslagene. Det må understrekes at det på ingen måte er gitt at større spredning av boligene betyr økt

integrering. Men forutsatt at vi oppfatter at spredning av kommunale utleieboliger er en av forutsetningene for integrering, kan et slikt spørsmål gi indisier på om 10 prosentsregelen har en integreringseffekt.

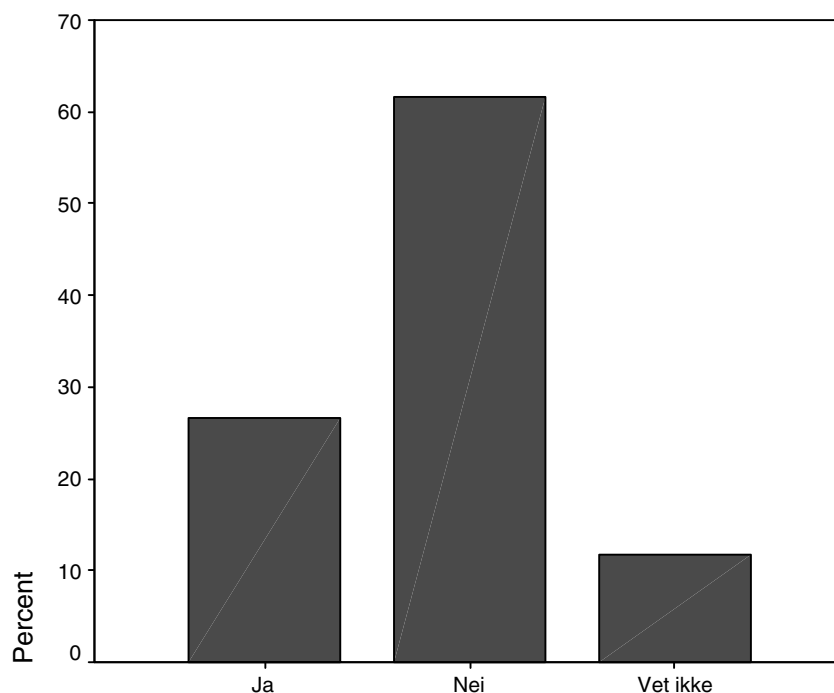
Bare ett av boligbyggelagene svarer at 10 prosentsregelen har ført til større integrering. 54 av boligbyggelag svarer nei og seks sier de ikke vet. Intervjuene med kommunene viser at de fleste og særlig storbykommunene har et mål om å bruke kommunale utleieboliger som et virkemiddel til økt integrering av vanskeligstilte grupper.

Svarene fra boligbyggelagene indikerer at 10 prosentsregelen til nå ikke har vært brukt særlig aktivt for å få økt spredning av de kommunale boligene. Særlig i de to største byene, Oslo og Bergen, er det en klar overvekt av kommunale utleieboliger i enkelte bydeler. Våre data viser at regelen stort sett ikke har hatt noen effekt med hensyn til å skape større integrering av kommunale boliger. Men om 10 prosentsregelen kan komme til å bli benyttet virkemiddel i en integreringsprosess er for tidlig å gi noe klart svar på.

Motstand i borettslagene

Undersøkelsen blant boligbyggelagene bekrefter imidlertid at integrering har vært et tema i borettslagene i forbindelse med innføring av 10 prosentsregelen. Figuren under viser svarfordelingen blant boligbyggelagene på spørsmålet om borettslagen har uttalt seg mot integrering på grunnlag av 10 prosentsregelen.

Figur 3. Har borettslag uttalt seg mot integrering på grunnlag av 10 prosentsregelen? (N=59)



Vel en fjerdedel, 27 prosent, svarer ja, mens 62 prosent svarer nei. 12 prosent sier de ikke vet eller de har ikke svart. Bortsett fra at ingen av boligbyggelagene i de minste kommunene, i gruppen under 10.000 innbyggere, opplyser om motstand i borettslagene, er det ingen systematiske forskjeller mellom store og mindre kommuner. Vi presiserer at det ikke er en fjerdedel av alle borettslagene som har uttalt seg mot integrering. Det er et ukjent antall borettslag i en fjerdedel av boligbyggelagene som har gått mot.

Vi ba også respondentene angi årsakene eller tema for motstanden i stikkordsform. Av svarene fra boligbyggelagene ser vi at det dreier seg om et bredt spekter av begrunnelser. En av respondentene svarer at det er uttrykt ”noe skepsis i to til tre lag”. En annen skriver at ”generell negativ holdning kommer til uttrykk i samtaler”. I den andre enden av skalaen finner vi svar som ”sterk motstand mot loven”. Noen oppgir også at protestene kommer fra sterkt belastede lag. Belastede lag betyr sannsynligvis borettslag som har opplevd en hel del problemer knyttet til kommunale utleieboliger.

Stigmatiseringsprosesser

I trekantforholdet vi skisserte innledningsvis, som angir partenes posisjon i tilknytning til 10 prosentsregelen, handler integrering i stor grad om ”de andre”. Med det mener vi vanskeligstilte grupper på boligmarkedet. I kapittel tre drøftet vi blant annet hvordan vi danner oss et generelt bilde av den kommunale leieboeren som en ”problemlieboer”. Problemer knyttet til allerede marginaliserte grupper blant kommunale leieboere, som rusmisbrukere og psykisk syke blir generalisert til å omfatte hele gruppen. Flyktninger generelt kan bli rammet av at noen flyktninger får stempelet ”kan ikke bo”. Vi drøftet dette i forhold til analyser og teorier laget med utgangspunkt i andre avviksgrupper.

En tidligere undersøkelse gjennomført ved Byggforsk bekrefter at denne typen stigmatiseringsmekanisme også rammer kommunale leieboere i bomiljøene (Bondevik og Knudtzon 1997). Vi går ikke her inn på hvorvidt kommunale leieboere kan skape og skaper problemer i borettslagene. Vi ønsker å fokusere på negative prosesser som kan ramme en hel, kanskje lite homogen gruppe.

I sin analyse av stigmatiseringsprosesser viser Erwin Goffman hvordan ferdige begreper og avviskategorier brukes for å peke ut og stemple individer som sosiale avvikere. Ifølge Goffman brukes disse begrepene også som sorteringsmekanisme, i tillegg til at de brukes som merkelapp (Goffman 1984). ”Vanskeligstilte grupper” er et slikt begrep. Innenfor kategorien vanskeligstilte på boligmarkedet benytter vi også begreper for å sortere og skille ut undergrupper.

Verdige trengende

I spørreskjemaet til boligbyggelagene presenterte vi en liste over de gruppene vi mente er mest representative for den mest vanlige forestillingen om vanskeligstilte på boligmarkedet. Vi ba boligbyggelagene foreta en vurdering av om de bør prioritere ”å gi særskilt hjelp” til noen de opplistede gruppene. Nedenfor ser vi boligbyggelagenes prioriteringer.

Boligbyggelagenes prioritering av hvilke grupper som bør få særskilt hjelp til skaffe seg bolig:

- Eldre 82 prosent
- Førstegangsetablere 81 prosent
- Funksjonshemmede 70 prosent
- Barnefamilier 61 prosent
- Lavinntektsgrupper 60 prosent
- Flyktninger 53 prosent
- Sosialklienter 33 prosent

Oppstillingen over viser at det er nesten tre ganger så mange respondenter som mener boligbyggelagene bør prioritere eldre, som andelen som svarer at sosialklienter bør prioriteres. Prioriteringslisten fra boligbyggelagene er sannsynligvis i tråd med en generell oppfatning av hvem som er ”verdige trengende” i samfunnet og hvem som er de stigmatiserte ”andre”.

Man kunne kanskje tenkt seg at prioriteringslisten var noenlunde i samsvar med hvor lett eller vanskelig det er å skaffe bolig til de ulike gruppene. Boligbyggelagene blir også bedt om å rangere etter dette kriteriet. De fleste gruppene inntar samme posisjon som på listen over. Med ett unntak, flyktninger har rykket opp på tredje plass og skjøvet barnefamilier og lavinntektsgrupper ett hakk ned. Vi ser at det ikke er noen direkte sammenheng mellom hvem boligbyggelagene *kan* skaffe boliger til og hvem de synes de *bør* skaffe boliger til.

Det må tilføyes at de fleste boligbyggelagene også sier at de ikke har plikt til å skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. Over 80 prosent svarer at de ikke har en slik forpliktelse. Det kan for eksempel tenkes at prioriteringslisten fra boligbyggelagene gjenspeiler hvem de oppfatter som vanskeligstilte i betydningen sosialt stigmatiserte av de syv gruppene. Vanskeligstilte med rus- og psykiatriproblemer vil vanligvis befinne seg i kategorien sosialklienter. Disse kommer, sammen med flyktning, nederst på prioriteringslisten.

Oppsummering

Vi ser at begrepet integrering har flere aspekter ved seg. Vi forsøkte gjennom spørreskjemaet å fange opp om 10 prosentsregelen ha ført til større spredning av kommunale boliger i borettslagene. Vår data tyder på at dette, i alle fall til nå, har skjedd i liten grad. Spredning av kommunale utleieboliger er ikke i seg selv et mål på integrering. Vi forsøkte å fange opp flere aspekter ved begrepet gjennom andre spørsmål i spørreskjemaet.

Her indikerer dataene våre at integrering møter en viss motstand i borettslagene. Ifølge boligbyggelagene har borettslag i ett av fire boligbyggelag uttalt seg mot integrering. Gjennomgang av undersøkelsen i borettslagene i neste kapittel kan gi mer informasjon om omfanget av motstanden i borettslagene.

Undersøkelsen i boligbyggelagene viser at langt de fleste lagene mener det ikke har plikt til å skaffe boliger til vanskeligstilte grupper. Når de likevel blir bedt om å prioritere mellom ulike grupper, rangeres de vi i første rekke assosierer med sosialt vanskeligstilte og stigmatiserte nederst på listen. Svarene underbygger at det er disse gruppene, flyktninger og sosialklienter, eventuelt også lavinntektsgrupper, vi vanligvis mener når vi snakker om vanskeligstilte på boligmarkedet. Vi tenker ikke på eldre, funksjonshemmede og barnefamilier generelt.

Kapittel 5

Borettslagene og sameiene

Når vi nå går i gang med å analysere dataene fra borettslag og sameier, vil vi se at de på mange måter har en annen virkelighetsoppfatning enn både kommunene og boligbyggelagene. I dette kapitlet vil vi konsentrere oss om informasjonen vi har fra spørreundersøkelsen i borettslag og sameier. Spørreskjemaet er strukturert i tre deler. Del en stiller spørsmål som omhandler eller er direkte knyttet til 10 prosentsregelen. Del to tar opp spørsmål knyttet til kommunens leietakere og oppfølging fra kommunens side, og del tre stiller spørsmål om oppfølging av selve boligene.

Spørsmålene er valgt fordi denne typen problemstillinger var bakgrunnen for at borettslagene protesterte mot innføring av 10 prosentsregelen. De går dessuten direkte på områdene borettslagene og sameiene har førstehånds kunnskaper om, nemlig sitt eget bomiljø. Men aller først vil vi legge fram en drøfting av dataene vi har fra denne informasjonskilden med henblikk på skjevheter i utvalget og representativitet.

Datainnsamling

731 spørreskjemaer ble sendt ut til borettslag og sameier. 14 av disse kom ikke fram til adressaten. Blant disse som kom i retur er sameier i Oslo overrepresentert. Vi sitter dermed igjen med 717 borettslag og sameier som utgjør utvalget av respondenter. Undersøkelsen omfatter borettslag og sameier i Oslo, Bergen, Trondheim og i fem mellomstore og mindre kommuner. Utvalget av kommuner ble gjort i en felles prosess for utvalg av kommuner til intervjuundersøkelse. Dette er redegjort for i metodekapitlet.

Mottakerne av spørreskjemaet

I utgangspunktet forsøkte vi å nå alle borettslag og sameier hvor kommunene har boliger til vanskeligstilte grupper i de utvalgte kommunene. Det ble presisert når vi henvendte oss til kommunene for å få opplysninger om hvor de har utleieboliger, at vi ikke ønsket å inkludere for eksempel eldreboliger eller andre typer omsorgsboliger. Borettslag og sameier uten kommunale boliger ble valgt bort i en første seleksjonsprosess.

De fleste spørreskjemaene ble sendt ut gjennom boligbyggelag og noen gjennom private forretningsførere. Bare unntaksvis ble spørreskjemaene sendt direkte til borettslagene. I Trondheim og i de fem mindre kommunene kom vi ut alle steder hvor kommunen har utleieboliger. I Oslo og Bergen fikk vi noe frafall før utsendingen.

I Oslo ble spørreskjema sendt ut gjennom OBOS og USBL. De to boligbyggelagene distribuerte henholdsvis 276 og 60 spørreskjemaer for oss. I dette segmentet nådde vi ut til de aller fleste borettslag med kommunale utleieboligene. Unntak er borettslag hvor kommunen har alle eller de aller fleste andelene. En liste over sameier og frittstående borettslag forteller oss at Oslo kommune har boliger i 232 av disse. Vi lyktes med finne adresse og sende ut

spørreskjema til 126, hvorav 11 kom i retur. Det faktiske utvalget som fikk tilsendt spørreskjemaene blir dermed redusert til 115. Vi fant adressene til de frittstående borettslagene og sameiene i Enhetsregisteret i Brønnøysund. Bare boligsameier med mer enn seks eierseksjoner og er etablert etter 1. januar 1998 er pliktig til å registrere seg i Enhetsregisteret. Dermed er det sannsynlig at større og nyere boligsameier er overrepresentert i vårt utvalg. Men vi fant også mange eldre sameier av dem som står på kommunens liste i Enhetsregisteret.

Til sammen distribuerte vi 451 spørreskjemaer i Oslo. I boligbyggelagene nådde vi alle borettslagene med kommunale utleieboliger. Blant de frittstående borettslagene og sameiene nådde vi 126 av 232. Det er litt over halvparten.

Fra Bergen kommune fikk vi en liste med 119 borettslag og sameier hvor kommunen har utleieboliger for vanskeligstilte. Vi lyktes i å framskaffe adresser til 108. De aller fleste av disse sorterer under ett av de tre boligbyggelagene i byen. To spørreskjemaer kom i retur uåpnet. Fra to borettslag fikk vi melding om at det ikke var aktuelt å svare på spørreskjemaet. Svargrunnlaget i Bergen skulle dermed omfatte 104 borettslag og sameier.

Svarprosenten

Til sammen har 292 borettslag og sameier svart. Det gir en svarprosent på 41. Halvparten av svarene kommer fra Oslo. Derfor er det ingen overraskelse at Oslo har en svarprosent på 42 , som er omtrent på gjennomsnittet for alle. Fra borettslag tilknyttet OBOS eller USBL er svarprosenten 44. Blant frittstående borettslag og sameier har 41 prosent svart. Om den ekstra seleksjonsprosessen vi redegjorde for over kan ha gitt enn skjevhet i utvalget som påvirker svarfordelingen, har vi ikke forutsetninger for å si noe om.

I Bergen har vi en svarprosent på 37. 39 av 104 som fikk tilsendt spørreskjema fra oss har fylt ut og returnert det. Borettslag fra alle tre boligbyggelagene har svart. Fordelingen av respondenter står i rimelig forhold til antall boliger som hører inn under de tre boligbyggelagene. Bare et par av de frittstående borettslagene har svart. Fra Trondheim er svarprosenten 33. To av respondentene er utenfor og de andre 23 innenfor Trondheim og Omegn Boligbyggelag, TOBB.

I de andre fem kommunene har vi svarprosenten på henholdsvis 56 prosent, 45 prosent, 34 prosent, 20 prosent og 13 prosent. I disse kommunene sendte vi ut til sammen 86 spørreskjemaer. Til sammen 30 borettslag og sameier har svart. Svarprosenten blir her 35 i gjennomsnitt. To av de mindre kommunene skiller seg ut ved at bare henholdsvis to og ett borettslag har svart. Det er der hvor svarprosenten er 13 og 20.

Disse mindre kommunene vil i stor grad bli behandlet som en gruppe når vi presenterer analyser av svarene. Vi har også valgt å beholde de tre borettslagene som er omtalt over i denne gruppen. Selv om vi grupperer de fem mindre kommunene har vi likevel muligheten til å undersøke om det finnes noen systematiske forskjeller mellom de små kommunene.

Er svarprosenten tilfredsstillende?

Når vi skal avgjøre om antall respondenter som har svart på et spørreskjema er tilfredsstillende, vurderer vi svarprosenten ut fra to forhold. Det ene er størrelsen på utvalget og det andre er hvor mange som har svart. I vår undersøkelse har vi foretatt en seleksjonsprosess på to nivåer. Først valgte vi bort alle borettslag, sameier og andre boligformer som ikke har kommunale utleieboliger for vanskeligstilte grupper. I neste runde

foretok vi en seleksjon av kommuner hvor vi ville gjennomføre undersøkelsen. Kriteriene for valg av kommuner er beskrevet i metodekapittelet.

Isolert sett måtte vi fastslå at svarprosenten er lav. Styrken ligger i at vi har inkludert alle borettslag og sameier i stedet for å trekke et utvalg av borettslag og sameier med kommunale boliger. 41 prosent av alle mulige enheter gir et bedre grunnlag for å si noe om helheten enn om vi hadde en tilsvarende prosentandel av en gruppe av uvalgte enheter. Problemet er selvsagt at det ved selvseleksjon av respondenter oppstår en reell fare for slagside. Den ville vi imidlertid ikke unngått selv om vi hadde trukket et utvalg av undersøkelsesenheter.

Representativt

Vi vil bemerke at det er liten forskjell på svarprosenten mellom kommunene, bortsett fra i to av de minste kommunene hvor bare til sammen tre borettslag har svart. Bare ett av disse melder om problemer med den kommunale boligen. "Problemenes" synes også å være jevnt fordelt mellom kommuner. I den grad vi kan regne med at svarene ikke er representative for utvalget, vil vi drøfte dette underveis.

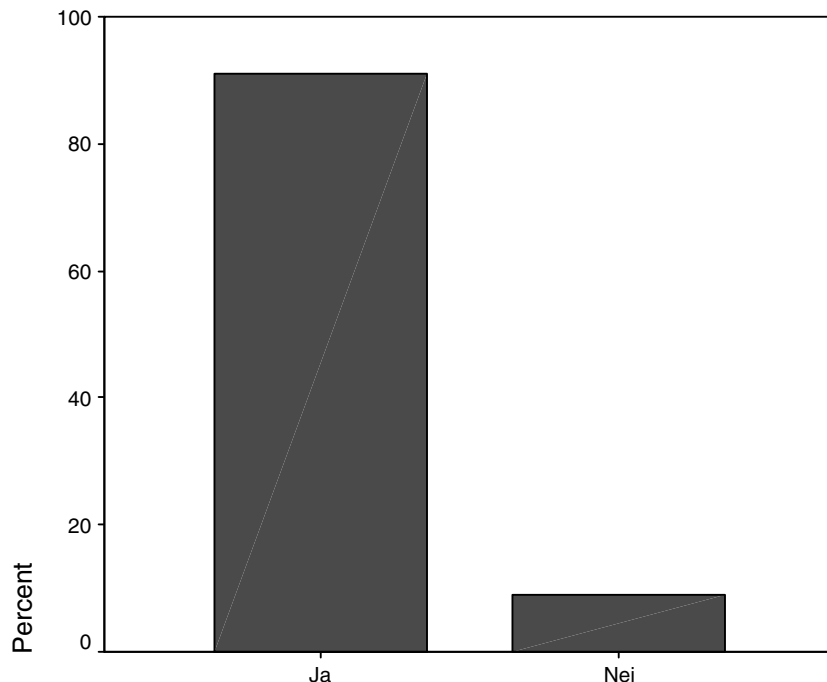
En annen problemstilling er hvorvidt disse kommuner er representative for norske kommuner eller for de kommunetypene som er med i undersøkelsen. Vi har med tre av de fire kommunene i storbygruppen. Det bør være liten tvil om at disse byene er representative for sin gruppe. Med hensyn til de mindre kommunene bør vi være varsommere med å generalisere. Men som vi skal se, er det små variasjoner i svarfordelingene mellom disse kommunene på en rekke av spørsmålene. Det skulle tilsi at vi i alle fall antydningvis kan trekke mer generelle konklusjoner.

10 prosentsregelen er kjent

10 prosentsregelen var som kjent sterkt omstridd da den ble innført for to år siden. Vi burde kanskje av den grunn ta for gitt at borettslagene og sameiene kjente til loven. Loven kan komme til å berøre et stort antall borettslag og en del sameier. Men mange borettslag, hvor kommunene allerede hadde noen boliger og hvor det ikke var aktuelt med nye kjøp, ville ikke bli direkte berørt. Derfor var det ikke gitt at kjennskapet til regelen var utbredt blant majoriteten av de lagene og sameiene som er med i utvalget vårt. Informasjonen fra de mindre kommunene om at 10 prosentregelen ikke betyr noe, kan også tyde på at den ikke er tema alle steder.

Dataene fra vår spørreundersøkelse er imidlertid svært overbevisende. 91 prosent sier de er kjent med at regelen finnes. Bare ni prosent svarer nei på dette spørsmålet. Fem av respondentene har ikke svart.

Figur 4. Er styret i borettslaget/sameiet kjent med at 10 prosentsregelen finnes? (N= 287)



10 prosentsregelen er omtrent like godt kjent i mindre som i de store kommunene. Den absolutt høyeste andelen som sier de kjenner regelen finner vi Trondheim. Der sier samtlige borettslag i undersøkelsen at de er kjent med regelen. I gjennomsnitt er andelen i de mindre kommunene som sier de kjenner regelen 73 prosent. I to av de mindre kommunene svarer samtlige respondenter at de kjenner regelen. Disse utgjør til sammen syv borettslag.

Tabell 4. Andel borettslag/sameier som kjenner 10 prosentregelen i de ulike kommunene. (N= 283)

	Oslo	Bergen	Trondheim	Andre	Alle
Kjenner regelen, prosent	92	95	100	73	91
Kjenner regelen, antall	175	37	24	22	258

Kontrollert for størrelsen på borettslagene og sameiene finner vi en jevn stigning fra de minste til de største som sier de kjenner regelen. Men også blant de minste borettslagene og sameiene, med opp til 49 boliger, er fire av fem kjent med 10 prosentsregelen. I de største borettslagene med over 400 boliger kjenner alle respondentene til regelen. Vi kan tenke oss at

denne forskjellen skyldes at de store borettslagene befinner seg i de største kommunene. Og vi ser at kjennskapet til 10 prosentsregelen er noe større i storbyene. Men ved å kontrollere for størrelse på boettslag/sameie, er det bare i Oslo vi finner en statistisk signifikant sammenheng mellom kommune, størrelse på borettslagene og kjennskap til 10 prosentsregelen.

Men det vi finner er at regelen er bedre kjent i borettslagene enn i sameiene. Med et par unntak befinner sameiene seg i Oslo. Hvert fjerde sameie sier de ikke kjenner regelen. Når vi kontrollerer for organisasjonsform, viser det seg at samtlige 127 av borettslagene i Oslo sier de er kjent med at 10 prosentsregelen finnes. I de andre store byene hvor respondentene i all hovedsak er borettslag tilknyttet et boligbyggelag er prosentandelen som sier de kjenner regelen henholdsvis 95 i Bergen og 100 i Trondheim.

Det betyr ganske enkelt at regelen er best kjent i den organiserte delen av boligmassen, og at den er best kjent blant borettslag tilknyttet de store boligbyggelagene som OBOS og USBL i Oslo, TOBB i Trondheim og de tre boligbyggelagene i Bergen. Det var også disse organisasjonene som målbar protestene mot innføring av 10 prosentsregelen. Vi har også spurt om lagene/sameiene har protestert mot regelen, og vi skal nå se på hvordan protestene fordeler seg blant respondentene.

Motstand og problemer

For å måle motstanden mot 10 prosentsregelen stilte vi spørsmål om formelle organer i borettslaget eller sameiet har uttalt seg mot regelen. Ved å vektlegge protestene som har kommet fra formelle organer vil vi få en definisjon som lar seg operasjonalisere. Det at et årsmøte eller styremøte har fattet vedtak om at man er mot 10 prosentsregelen er et organisert uttrykk for at man ikke ønsket regelen. Protestene kan være like sterke i et borettslag som av ulike årsaker ikke har formalisert motstanden. Forskjellene mellom borettslag som har protestert og som ikke har protestert kan være at det første er bedre organisert. Eller det kan skyldes kulturforskjeller med hensyn til å vedta formelle uttalelser og hvilke spørsmål man uttaler seg om.

Ett alternativ kunne vært å stille spørsmålet mer åpent for å forsøke å fange opp et bredere spekter av protester. Da ville vi i mindre grad visst hva vi fikk svar på. Og kanskje like viktig, det kunne blitt vanskeligere for respondentene å svare. Særlig ville det gjelde borettslag og sameier hvor det kan ha kommet mange enkeltytringer, som vanskelig ville la seg operasjonalisere og kvantifisere i et spørreskjema. Vi har imidlertid gitt respondentene mulighet til å fylle inn stikkort om hva som har vært årsaken til motstanden. Det kan i alle fall fange opp noe av bredden i protestene.

Protester i borettslagene

Som vi ser av tabell fem er det et mindretall som formelt har protestert mot 10 prosentsregelen. Vi skal også ser at den geografiske fordelingen er forholdsvis skjev. I Oslo har litt over halvparten av borettslagene uttalt seg mot lovendringen. Blant sameiene har bare 15 prosent protestert formelt. Sett under ett har en tredel av alle respondentene i Oslo uttalt seg mot regelen. Tabellen under viser andelen som har protestert i de ulike kommunene. Vi minner om at det ikke er aktuelt å skille mellom borettslag og sameier andre steder enn i Oslo.

Tabell 5. Borettslag og sameier som har uttalt seg mot 10 prosentsregelen i de ulike kommunene. (N=286)

	Oslo	Bergen	Trondheim	Andre	Alle
Har protestert, prosent	39	15	40	20	34
Har protestert, antall	75	6	10	6	97

Oslos plassering nærmest gjennomsnittet forklares med det høye antallet respondenter i Oslo og et forholdsvis høyt antall som har protestert. Oslo vil dermed sterkt påvirke gjennomsnittet. Tabellen over illustrerer at det er tydelige forskjeller mellom byene. Forskjellene er så pass store at vi ikke kan gå ut fra at de er tilfeldige. Forskjellene er like markante innad i de mindre kommunene som utgjør kategorien "andre". Blant de tre mindre kommunene med forholdsvis høy svarprosent varierer andelen som har protestert fra 60 prosent til åtte prosent.

Hvorvidt disse variasjonene skyldes at borettslagene i noen kommuner har større grunn til å klage enn andre, eller at de skyldes andre forhold, skal vi drøfte sammen med den videre analysen av dataene fra spørreundersøkelsen.

Bruk av 10 prosentsregelen

Et enkelt mål på om 10 prosentsregelen er brukt, er å se på om kommunene har kjøpt og/eller solgt boliger ved å bruke regelen. Men som vi drøftet i foregående kapittel vil ikke et slikt spørsmål være helt presist, fordi en lovendring vanligvis "anvendes" ved at den blir fulgt uten å bli direkte referert til. Vi stilte også den samme typen spørsmålet til boligbyggelagene. I undersøkelsen i boligbyggelagene svarer 13 prosent, åtte av respondentene, imidlertid at kommunen har kjøpt boliger ved å benytte regelen.

Spørsmålet ble stilt noe annerledes til borettslagene. Vi spurte om kommunen har kjøpt boliger og de har solgt boliger etter at 10 prosentsregelen var innført. Vi la ikke inn spørsmålet en vurdering av om 10 prosentsregelen har vært brukt i boligkjøpet. Vi spurte også om borettslaget eller sameiet hadde protestert mot boligkjøpet.

Nøyaktig en fjerdedel av alle respondentene svarer at kommunene har kjøpt boliger. Boligkjøpene som er foretatt etter lovendringen er i all hovedsak gjennomført i Oslo og Trondheim. Disse opplysningene er for å vidt i samsvar med data fra boligbyggelagene og kommunene. En av de til sammen 30 respondentene i mindre kommuner og ett borettslag i Bergen sier at kommunen har kjøpt etter innføring av 10 prosentregelen.

Som vi husker fra kapittel to om kommunene, fikk vi vite at Trondheim er i ferd med å nå taket for boligkjøp i borettslagene. Der har kommunen kjøpt seg opp til 10 prosent i et stort antall borettslag. Den store aktiviteten bekreftes også av spørreundersøkelsen i borettslagene. 40 prosent av borettslagene i Trondheim sier kommunen har kjøpt boliger etter at loven ble endret. I Oslo oppgir 32 prosent at kommunen har kjøpt. De 32 prosentene utgjør 51 borettslag og 10 sameier. Halvparten av sameiene oppgir at kommunene kjøpte seg inn for mindre enn fem år siden. Dette er for så vidt i samsvar med opplysningene fra aktører i kommunene om at 10 prosentsregelen har åpnet for kjøp av boliger i sameiene.

Dataene våre viser også at kommunene har solgt noen boliger etter lovendringen. Det gjelder syv prosent av borettslagene/sameiene, som tilsvarer 19 av alle respondentene. Men antallet

så pass lite, at vi ikke kan trekke noen entydig konklusjon om at dette har sammenheng med 10 prosentsregelen. Vi finner heller ingen påfallende variasjoner mellom kommunene.

Årsaker til motstand

Noen av borettslagene og sameiene har protestert mot at kommunen skulle få kjøpe boliger. Av de 65 borettslagene og 10 sameiene hvor kommunen har kjøpt boliger etter 1. januar 1999 har 20 protestert. Det betyr at over en tredel av borettslagene og sameiene hvor kommunen har kjøpt seg inn etter dette tidspunktet har protestert mot kjøpet. Relativt sett, hvis vi sammenligner antall protester med antall kjøp, er protestene svakest i Trondheim og sterkest i Oslo. To borettslag har protestert i Trondheim. I Oslo har ni borettslag og tre sameier gått mot.

Med tanke på at disse protestene hadde liten sjanse til å føre fram, fordi kommunen kunne vise til sin lovfestede rett til å kjøpe boligene, må vi kunne si at det er forholdsvis mange som har protestert.

Tabell 6. Protestert mot 10 prosentsregelen og kjøp av kommunale boliger?

Protestert mot 10 prosentsregelen				
		Ja	Nei	Total
Protestert mot kjøp av komm. boliger	Ja	15	3	18
	Nei	38	53	91

(Absolutte tall. Respondenter som har svart "vet ikke" er tatt ut)

Av de i alt 20 som har protestert mot kjøp av kommunale boliger etter at 10 prosentsregelen ble innført, svarer to "vet ikke" på spørsmålet om borettslaget/sameiet har protestert mot 10 prosentsregelen. Disse er tatt ut av tabellen over. Tabell seks viser at 15 av 18 borettslag og sameier som har gått mot kjøp også har protestert mot 10 prosentsregelen. Blant dem som har motsatt seg kommunalt kjøp av boliger, var det altså i utgangspunktet en kraftig motstand mot 10 prosentsregelen. Det kan enten bety at disse lagene og sameiene har opplevd mye problemer med kommunale utleieboliger, eller det kan også bety at de er mer aktive enn andre. Protestene kan selvsagt også forklares med begge de nevnte årsakene.

Vi har også her oppfordret respondentene til å notere ned hva som har vært grunnen til protestene. Som vi skal se er det stort sammenfall mellom begrunnelsene for å motsette seg kommunale boligkjøp og begrunnelsene for å gå mot 10 prosentsregelen.

Det er naturlig nok langt flere som ha listet opp årsaker til å gå mot 10 prosentsregelen enn som har notert begrunnelser for å gå mot kjøp. Hvis vi gå inn og ser på problemlisten finner vi igjen mange av de samme temaene som har vært framme tidligere, særlig rundt debatten om innføring av 10 prosentsregelen. De aller fleste respondentene gir uttrykk for at protestene skyldes negative erfaringer med kommunale utleieboliger. De trekker fram både dårlige erfaringer med kommunale leietakere og med kommunens vilje til å følge opp både boligene og beboerne. Noen få sier at de frykter problemer av forskjellig slag. Og noen svært få peker på at protestene bunner i fordommer blant beboerne.

Begrepet som går igjen hyppigst på årsakslisten er "bråk". Vi får i liten grad konkretisert hva bråket skyldes eller hvordan det utspiller seg. Andre begrunnelser som går igjen er at

kommunale beboere ikke følger reglene eller at de ikke kjenner reglene. Dette settes også i forbindelse med språkproblemer og manglende ”boevne”. Noen få konkretiserer problemene til rus, psykiatri og mer generelt ”dårlig erfaring med sosialklienter”. Også manglende vedlikehold i de kommunale boligene og manglende deltakelse i fellesgjøremål trekkes fram i grunnlaget for protestene.

Disse problemkategoriene er ikke nye. I vårt spørreskjema til borettslagene og sameiene har vi derfor også stilt noen generelle om forholdet. Det vil gi oss en klarere oppfatning av utbredelsen og omfanget av en del problemer. Spørsmålene, og svarene, som er presentert til nå har vært knyttet til 10 prosentsregelen. De neste problemstillingene vi skal gjennomgå tar opp forholdet mellom kommunen og borettslagene/sameiene på mer generell basis.

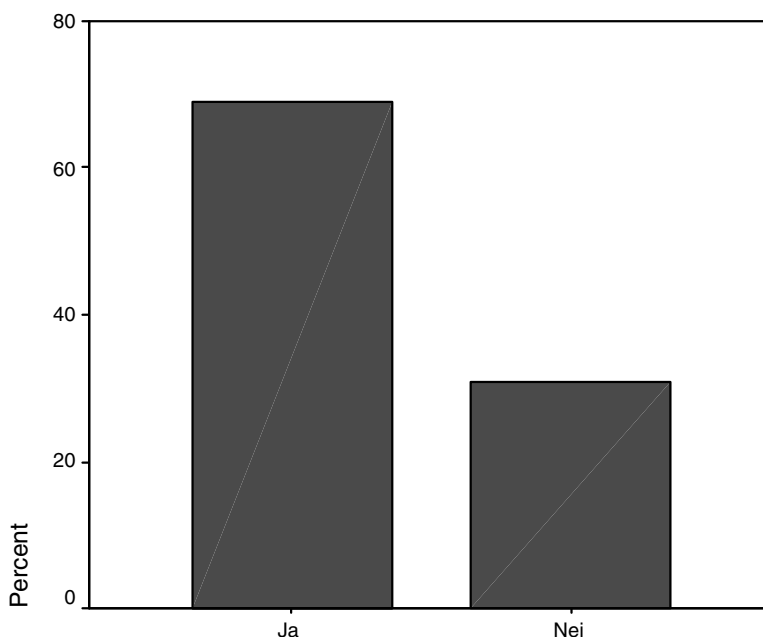
Forholdet mellom kommunen og borettslag/sameier

I argumentasjonen mot 10 prosentsregelen ble det fra flere hold hevdet at mange av kommunene, kanskje de fleste, var dårlige til å følge opp både de kommunale boligene og leieboerne. En undersøkelse i borettslag og sameier med kommunale boliger i Oslo fra 1997 kan gi oss noen indikasjoner på om forholdet har endret seg i løpet av disse årene (Bondevik og Knudtzon 1997). Vi vet at det i forbindelse med lovendringen ble lagt føringer både på kommunene og boligbyggelagene for å skape et bedre samarbeidsklima.

”ProbleMLEIEBOEREN”

Vi har spurt borettslagene og sameiene om de mener noen av beboerne i de kommunale boligene har behov for særlig oppfølging av kommunen. Svaret er illustrert med figur fem.

Figur 5. Har noen av de kommunale leieboerne behov for særlig oppfølging fra kommunen? (N=285)



Sammenligner vi med undersøkelsen fra 1997 er det flere i dag som mener den kommunale leieboeren representerer et problem. I vårt materiale svarer 69 prosent at noen av leieboerne trenger oppfølging. I 97-undersøkelsen svarte 47 prosent at de hadde problemer med en eller flere av de kommunale leielighetene. (Bondevik og Knudtzon). Den høye andelen i vårt materiale, som sier at noen av leieboerne trenger oppfølging, og i det ligger at leieboeren er en såkalt ”problem-leieboer”, er sannsynligvis en indikasjon på at respondenter som opplever problemer er overrepresentert. Dette bør vi ha i mente når vi går videre i analysen.

Men tallene fra vår undersøkelse er uansett et tydelig uttrykk for at svært mange *opplever* problemer. Hvis vi bruker hele universet av kommunale utleieboliger i de åtte undersøkelses-kommunene som prosentueringsgrunnlag, får vi en absolutt prosentandel på 23 som sier de har problemer. Hvis den faktiske andelen som mener de har kommunale leieboere med særlig behov for oppfølging ”bare” var 23 prosent, forutsettes det et systematisk skjevhet i vårt utvalg, som det er liten grunn til at vi skulle få. Det ville betydd at absolutt alle som opplevde problemer hadde svarte på spørreskjemaet g ingen andre. Undersøkelser om utvelgelse, og selvutvelgelse, av respondenter i spørreskjemaundersøkelser viser imidlertid at frafallet er en kombinasjon av systematikk og tilfeldigheter. Når vi sammenholder våre data med 97-undersøkelsen er det rimelig grunn til å si at rundt halvparten har problemer.

Jevn fordeling av problemene

Andelen respondenter som melder om problemer varierer mellom kommunene. Men vi finner ingen systematiske forskjeller mellom store og mindre kommuner. Tabell syv viser hvor mange borettslag og sameier i hver kommune som mener de har kommunale leietakere som trenger oppfølging fra kommunen.

Tabell 7. Andel borettslag og sameier i de ulike kommunene som svarer at beboere i de kommunale boligene har behov for særlig oppfølging. (N=281)

	Oslo	Bergen	Trondheim	Andre	Alle
Har særlig behov, prosent	67	76	80	67	69
Har særlig behov, antall	126	29	20	20	195

Som vi ser det noen forskjeller mellom kommunene. Men hovedsaklig kan vi si at antall borettslag og sameier som svarer at de har ”problemlieboere” er jevnt høy i alle kommuner, inkludert de små. Ved å benytte samme regnestykke som over, hvor vi tok brukte hele uvalget som prosentueringsbasis, finner vi ut at over 30 prosent av hele utvalget i tre av de mindre kommunene rapporterer om problemer.

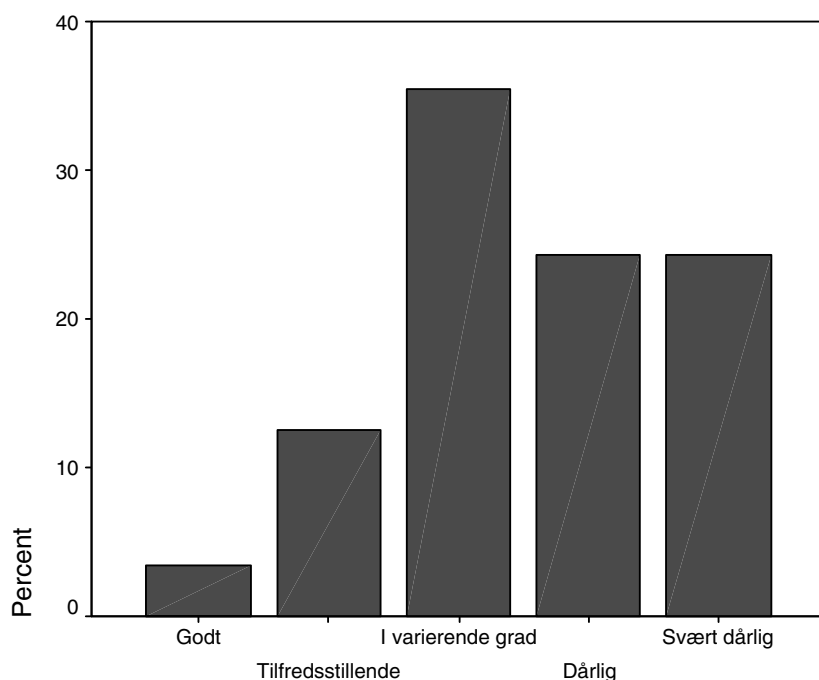
Vi finner en systematisk forskjell mellom store og små borettslag. I gruppen av de minste borettslagene og sameiene oppgir 57 prosent at de har problemer. Andelen stiger jevnt opp til 88 prosent i den største gruppen. Den samme systematikken ser vi også i forhold til antall kommunale boliger i borettslagene og sameiene. I gruppen med 35 til 50 kommunale boliger sier alle at de har leieboerne som trenger oppfølging. Men vi finner ingen direkte sammenheng mellom størrelsen på borettslaget/sameiet, antall kommunale boliger og risikoen for å oppleve problemer. Når antall kommunale boliger overstiger 20 er man nærmest garantert problemer.

Vi må skyte inn at vi ikke har spurt om hvor mange leieboere i de forskjellige borettslagene og sameiene som trenger særskilt oppfølging. Vårt mål er å kartlegge hvor mange borettslag/sameier som opplever en eller annen form for problemer knyttet til kommunale utleieboliger. Konklusjonen er, om vi legger inn en viss feilmargin i våre data, er at godt over halvparten mener de har kommunale leieboere med problemer som trenger oppfølging.

Misnøye med kommunen

En naturlig oppfølging av foregående problematikk er å forsøke å måle i hvor stor grad borettslagene og sameiene er fornøyd med kommunens oppfølging av leieboerne. Figuren under er først og fremst en illustrasjon på utbredt misnøye. Svarkategoriene under er de same som i spørreskjemaet. Men i spørreskjemaet har vi en sjettede kategori. Vi tok også med muligheten til å svare "svært godt". Ingen av respondentene har valgt å krysse av på dette svaralternativet. 61 respondenter svarte ikke på spørsmålet. Disse er tatt ut av prosentueringsgrunnlaget.

Figur 6. Hvordan mener borettslagene/sameiene at kommunen følger opp sine leieboere? (N=231)



En nærmere studie av tallene viser at nesten halvparten mener kommunen er dårlig til å følge opp. De utgjør 48 prosent eller 132 av alle som har besvart spørsmålet. Under fire prosent viser at de er entydig fornøyd med kommunens oppfølging. En kontroll av den geografiske spredning av fornøyde og misfornøyde borettslag og sameier avdekker at misnøyen er betydelig større i Oslo enn i de andre kommunene.

Tabell 8. Hvordan følger kommunen opp leieboerne i de kommunale leilighetene? Fordeling i prosent (N=228)

	Oslo	Bergen	Trondheim	Andre	Alle
Godt/tilfredsstillende	14	15	22	23	16
I varierende grad	29	55	49	39	36
Dårlig/svært dårlig	57	30	30	38	48

Svarene fra Oslo skiller seg ut i særlig grad når vi sammenligner svarkategoriene dårlig/svært dårlig på kommunenivå. Siden spørsmålet er av normativ karakter, det vil si at vi spør om borettslagenes og sameienenes oppfatninger, kan vi ikke si med sikkerhet om svarene gjenspeiler de reelle forskjelle mellom kommunenes evne og vilje til å følge opp leieboerne sine. Hvis vi sammenligner med tabell syv, ser vi at andelen borettslag og sameier som sier de har ”problemlieboere” heller er lavere i Oslo enn i de andre kommunene. Borettslag/sameier i Oslo oppfatter imidlertid i større grad enn borettslag i de andre kommunene, at Oslo kommune i altfor liten grad følger opp leieboerne sine.

Vi merker oss også at et mindretall i alle kommunene er fornøyd. I Trondheim og de mindre kommunene, gruppen ”andre”, sier nesten en fjerdedel at de er fornøyd. Fra Trondheim ble det forøvrig rapportert om størst behov for oppfølging.

”Boevne”

Vi har også her en åpen svarkategori i spørreskjemaet hvor respondentene stikkordsmessig kan konkretisere hva slags oppfølging de mener er påkrevd. Rundt halvparten, i Trondheim flere, har benyttet denne svarmuligheten. Stikkordet som blir nevnt oftest er ”boevne”. Sammen med begreper med samme betydning, som ”trenger botrening”, ”lære å bo”, ”hjelp til å bo” og ”kan ikke bo”, utgjør ”boevne”-gruppen den største gruppen svarkategorier.

Problemområde ranget som nummer to er kulturforskjeller mellom norske beboerne og flyktninger eller innvandrere. Mange i denne kategorien kommer også inn under ”boevne”-gruppen. Forøvrig inneholder stikkordslisten begreper som bærer bud om et bredt spekter av problemer, men gjerne knyttet til de to nevnte problemkategoriene. Det dreier seg i stor grad om å følge regler, respektere regler og å innordne seg borettslagsformen.

Aktørene i kommunene benytter svært ofte kategoriene psykiatri og rus i beskrivelsen av problemer knyttet til kommunale utleieboliger. Disse problemkategoriene nevnes i liten grad på stikkordslisten fra borettslagene og sameiene. Men det er grunn til å tro at denne typen problemer i noen grad er dekket inn i ”boevne”-gruppen.

Oppfattet som dårlig eier

I spørreskjemaet har vi også stilt noen spørsmål for å kartlegge eksistensen og omfanget av problemer som har vært framme i debatten om kommunale utleieboliger. Svarene avdekker at flertallet av borettslagene og sameiene mener kommunen er en dårlig eier av boligene. Vi skal gi en punktvis oppsummering av de mest illustrerende svarene:

- Halvparten av alle respondentene sier at de ikke får kontakt med kommunen når de har behov for det. 40 prosent svarer at det alltid eller som oftest får kontakt ved behov. Kontakten er åpenbart enklere å etablere i mindre kommuner. I denne gruppen svarer tre fjerdedeler at de alltid eller som oftest oppnår kontakt.
- 72 prosent av alle mener at kontakten med kommunen verken er blitt bedre eller dårligere etter at 10 prosentsregelen ble innført. Syv prosent mener kontakten er blitt bedre, mens tre prosent svarer at den er blitt dårligere.
- Halvparten av borettslagene og sameiene mener at kommunen informerer sine leietakere dårlig om hvilke regler som gjelder i borettslag/sameier. En fjerdedel mener kommunen gir god informasjon, mens noe over en fjerdedel mener informasjonen kan variere.
- Bare åtte prosent er fornøyd med innsatsen i forhold til dugnadsplikter som faller inn under de kommunale andelene. 85 prosent svarer at dugnadspliktene aldri eller sjelden utføres. Vedlikehold av de kommunale leilighetene synes å bli bedre ivaretatt. En tredel svarer at vedlikeholdet er godt eller tilfredsstillende. 28 prosent mener vedlikeholdet er dårlig.

Oppsummering

Vår undersøkelse viser at 10 prosentsregelen er svært godt kjent av borettslagene særlig og av sameiene. Bare ni prosent av dem som har svart, sier at de ikke kjenner regelen. Men regelen er ikke populær. En tredel av alle borettslag og sameier protesterte formelt mot innføring av lovendringen. Og en tredel av alle borettslagene og sameiene, der kommunen har kjøpt andeler etter 1. januar 1999, har protestert mot kjøpet. Den mest brukte begrunnelsen er at det er ”bråk” knyttet til de kommunale boligene.

Borettslagsundersøkelsen bekrefter at det er Oslo kommune og Trondheim kommune som har kjøpt leiligheter i borettslag og sameier etter at den nye loven trådte i kraft.

Et stort flertall av borettslag og sameier (69 prosent) sier at enkelte av beboerne i de kommunale leilighetene trenger spesiell oppfølging. Mange uttrykke også misnøye med hvordan dette blir gjort: Rundt halvparten av borettslagene og sameiene mener oppfølgingen fra kommunenes side er dårlig eller svært dårlig.

Konklusjon

10 prosentsregelen ble innført som et sosialpolitisk virkemiddel for å sikre kommunene tilgang til utleieboliger for vanskeligstilte. Samtidig ble det både fra Stortingets og regjeringens side lagt stor vekt på at regelen også skulle brukes som et virkemiddel til større integrering av kommunale boliger i bomiljøene.

Regelen ble innført for å forebygge en, fra myndighetenes side, uønsket utvikling. Man så en tendens til at borettslag ønsket å kvitte seg kommunale utleieboliger. Vi fikk også undersøkelser som viste at flyktninger og innvandrere diskrimineres på boligmarkedet, både direkte og indirekte, ved at de har begrensede økonomiske eller sosiale ressurser som er nødvendige inn å kommune i på boligmarkedet. Disse trekkene ved boligmarkedet pekte mot økt segregering av vanskeligstilte grupper. På den ene siden gjennom en tendens til at kommunene ble nektet å kjøpe utleieboliger beregnet for vanskeligstilte. Og på den andre siden ved vanskeligstilte stenges ute fra det ordinære leie- og eiermarkedet.

10 prosentsregelen ble innført med til dels sterk motstand fra boligbyggelagene og borettslagene. Motstanderne argumenterte med at en del borettslag hadde dårlige erfaringer med kommunen som utleier til vanskeligstilte. Det ble hevdet at kommunen ofte ikke fulgte opp forpliktelsene sine og ikke ordnet opp i problemer knyttet til personer med adferdsvansker. Det ble samtidig pekt på faren for at kommunen overtok boliger i de områdene hvor prisene var lavest og hvor også utfordringene i bomiljøet var størst. Motstanderne ba om at kommunene ble pålagt å fordele boligene jevnt ut over i boligmassen dersom lovendringen ble vedtatt.

10 prosentregelen ble innført. Men regjering og Storting påla kommunene å bedre samarbeidet med boligbyggelagene og borettslagene. Det mest håndfaste uttrykket for samarbeidet var lovvedtaket om å danne samarbeidsutvalg mellom kommunen og boligbyggelagene. Det ble også lagt sterke føringer på kommunene for å sikre integrering av de kommunale boligene i bomiljøene.

Evaluering av lovendringen

Formålet med dette prosjektet har vært å evaluere om 10 prosentsregelen virker. Vi har søkt å få svar på hvordan den virker og i hvilket omfang den benyttes. Samtidig har vi sett på i hvilken grad påleggene om samarbeid og integrering er fulgt opp.

Evalueringen er basert på flere datakilder, som representere ulike interesser og perspektiv. Vi har informasjon fra kommunene, fra boligbyggelagene og borettslagene. I innledningen skisserte vi interessepartene knyttet til 10 prosentsregelen som en trekant. Den ene siden av trekanten er de kommunale leietakerne. Vi har ikke innhentet data fra denne gruppen. Begrunnelsen for utelatelsen er redegjort for i innledningskapittelet.

Modifisert trekantforhold

Undersøkelsene våre bekrefter at trekantforholdet gir et godt bilde på aktørenes roller i forhold til 10 prosentregelen. På den ene side står boligbyggelagene, borettslagene og

sameiene. De kommunale leietakerne, også kalt ”de andre”, utgjør den andre siden. Mellom disse forventet vi å finne et tydelig motsetningsforhold. Kommunene befinner seg i mellomposisjon ved at de skal ivareta interessene til ”de andre”, samtidig som den er i et visst avhengighetsforhold til boligbyggelag og borettslag for å få dette til. Dataene våre viser imidlertid at trekanten trenger noen utdypninger og presiseringer.

Kommunen er i større grad enn antatt talerør for ”de andre”. Dette blir særlig tydelig i kommuner hvor vi har intervjuet aktører med de vi har kalt et sosialpolitisk perspektiv. Kommunen og ”de andre” har i større grad sammenfallende interesser enn det kan se ut til i utgangspunktet. Begge parter har interesse av å sikre god tilgang til kommunale utleieboliger i ordinære bomiljø. Vi ser også at kommunene er interessert i å differensiere gruppen av kommunale leietakere og å dempe ned omfanget av ”problemlieietakere”.

Boligbyggelagene og borettslagene/sameiene er ikke så samstemte som man kunne anta. Motsetningen mellom borettslag/sameier og de kommunale leietakerne synes å være betydelig større enn motsetningen mellom boligbyggelagene og de kommunale leietakerne. Forholdet mellom borettslagene/sameiene og kommunen virker også svært anstrengt. Men boligbyggelagene ser ut til å ha et godt forhold til kommunen de fleste stedene.

Kommunene bruker 10 prosentsregelen

Dataene vår bekrefter at kommunene bruker 10 prosentsregelen til å skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. To forskjellige undersøkelser i boligbyggelagene og borettslagene/sameiene gir noe forskjellige svar på om 10 prosentsregelen har ført til at kommunene har kjøpt flere boliger. Men både disse undersøkelsene og undersøkelsene i kommunene bekrefter at kommunene har brukt regelen til å skaffe seg flere utleieboliger.

Undersøkelsene viser også at 10 prosentsregelen er en storbyregelen. Tre av de fire storbyene sier de har brukt 10 prosentsregelen aktivt. Mindre kommuner vi har intervjuet mener regelen betyr lite. Men spørreskjemaundersøkelsene viser at også mindre kommuner har benyttet regelen til boligkjøp.

Regelen betyr mye

Vi har også argumentert for at 10 prosentsregel har større betydning enn det vi direkte kan avlese fra opplysninger om nye kommunale innkjøp av boliger i borettslag og sameier. En fjerdedel av alle kommuner med mer enn 50.000 innbyggere sier at de tror regelen vil få betydning etter hvert. Disse kommer i tillegg til dem som allerede bruker regelen.

Alle de fire storbykommunene vektlegger imidlertid at regelen virker indirekte. Dersom regelen ikke hadde blitt innført, fryktet de en utvikling der borettslagene nektet dem å kjøpe boliger og at de måtte selge seg ut der de allerede var inne. Aktører i storbykommunene karakteriserer regelen som ”et must”. Karakteristikken brukes også i kommuner som ennå ikke benytter regelen aktivt.

Dette fanger opp et vesentlig aspekt ved 10 prosentsregelen, som ikke direkte lar seg måle. Denne underliggende, men svært viktige betydningen av regelen har sammenheng med hvordan lovendringer innføres og praktiseres. Lovendringer anvendes vanligvis ikke ved at aktørene viser til loven for å iverksette den. Tvert imot skjer innføring av nye lover og regler ved at aktørene som er omfattet av lovendringen tilpasser seg den nye situasjonen og handler i tråd med loven.

Vi får bekreftet fra undersøkelsen i borettslagene og sameiene at også 10 prosentsregelen har ”virket” på denne måten. Undersøkelsen viser at regelen er godt kjent. Mer enn ni av ti borettslag og sameier kjenner til regelen. I storbyene er nesten 100 prosent av borettslagene kjent med regelen. Undersøkelsen viser at motstanden mot regelen er stor. Men borettslagene og sameiene tilkjenner også at de vet de må finne seg i at regelen er innført.

Samarbeidsutvalg og samarbeid

Ved innføring av 10 prosentsregelen la Storting og regjering sterke føringer på kommunene for at de skulle sørge for å bedre samarbeidet borettslagene/sameiene og boligbyggelagene. Ett av tiltakene var å opprette samarbeidsutvalg mellom kommunen og boligbyggelagene. I en fjerdedel av kommuner med boligbyggelag er det opprettet samarbeidsutvalg. Tre av storbyene har allerede eller er i ferd med å etablere samarbeidsutvalg.

Flere av de mindre kommunene vi har intervjuet sier at de ikke ser noen hensikt med å opprette utvalget. Men at aktører i kommunene sier at de ikke ser hensikten med et samarbeidsutvalg, betyr på ingen måte at det ikke er samarbeidsproblemer i disse kommunene.

Som vi har redegjort for er det et visst overlapp mellom kommuner der vi har intervjuet aktører på boligsiden og kommuner hvor vi har gjennomført spørreskjema-undersøkelse i borettslag og sameier. Et stort flertall av borettslagene og sameiene i alle kommunene sier at de har kommunale leieboere med behov for særlig oppfølging. 67 prosent av respondentene i Oslo og i de mindre kommunene har denne oppfatningen. I Bergen og Trondheim er prosentandelen som mener de har ”problemlieietakere” henholdsvis 76 og 80 prosent.

Nesten halvparten av alle borettslagene og sameiene mener at kommunen følger opp leieboerne sine dårlig og til dels svært dårlig. Videre oppgir de aller fleste at samarbeidet ikke er bedret etter at 10 prosentsregelen ble innført.

Boligbyggelagene har et mer nyansert syn på samarbeidet med kommunen. Et stort flertall er fornøyd med samarbeidet. 85 prosent svarer at samarbeidet med kommunen om de kommunale boligene er godt.

Sprikende oppfatninger

Vi ser at det er en forholdsvis stor divergens mellom boligbyggelagenes og borettslagenes oppfatninger. Hvis vi sammenholder dataene fra de to undersøkelsene, ser vi at samtlige av boligbyggelagene i disse åtte kommunene, hvor borettslagsundersøkelsen er gjennomført, mener samarbeidet om de kommunale boligene enten er godt eller svært godt.

Det finnes flere mulige forklaringer på de sprikende oppfatningene mellom borettslag og sameier på den ene siden og boligbyggelagene på den andre siden. En forklaring kan være at borettslagene og boligbyggelagene har ulike posisjoner i forhold til kommunen. Boligbyggelagene har ofte samarbeid med kommunene også på andre områder. De kan stå i et avhengighetsforhold til kommunen. Enkelte kommuner framholder at de kommunale boligene i borettslagene til en viss grad er anskaffet i en periode hvor boligbyggelaget hadde vansker med å få solgt boligene sine. Kommunene oppfatter at slike boligkjøp mest har vært en håndrekning til boligbyggelaget..

En annen forklaring på divergens i oppfatninger kan være at borettslagene ikke går til boligbyggelaget med problemene. De går heller til aktører og kontakter i kommunen. Dermed får ikke boligbyggelagene fanget opp bredden i problemene med kommunale utleieboliger. En tredje forklaring er at boligbyggelagene faktisk mener at problemene er mindre enn det borettslagene sier de er. I så fall vil det være en reell uenighet om omfanget av problemer knyttet til samarbeidet om de kommunale utleieboligene. På bakgrunn av dataene våre kan vi ikke trekke noen endelig konklusjon. Vi må nøye oss med å antyde noen forklaringer.

Kommunene demper problemene

Dataene vår gir et godt grunnlag for å konkludere med at det er en forholdsvis stor uenighet mellom kommunene og borettslagene/sameiene om omfanget av problemer knyttet til kommunale utleieboligene. En informant i en av kommunene påpeker for eksempel at tålegrensen i noen borettslag kan være lav. En annen fastslår at ”problemene må kunne løses. Noen borettslag er mindre villige til den enn andre”. En av informantene mener også å merke en tøffere tone fra borettslagene og sameiene:

”En del er skeptiske til å godkjenne kommunen som andelseier. Vi får blant annet krav om at kommunen skal bidra med mer enn det andelsbrøken krever, både økonomisk og på andre måter. Vi ser en økning i dette. Der vi har kjøpt oss inn ved å bruke 10 prosentsreglen får vi ofte en kamp med styret for i det hele tatt å komme videre.”

Informantene i kommunene er ikke uenige i at en del kommunale leietakere skaper problemer. Blant annet slår en av informantene fast at enkelte borettslag har blitt svært belastet på grunn av kommunale utleieboliger. Men som det framgår av sitatene over er det liten tvil om at kommunene mener at det blant borettslagene og sameiene også er en tendens til å blåse opp problemene. Uenighetene om omfanget av problemene knyttet til kommunale boliger og leieboere kan i seg selv være en kilde til dårlig samarbeidsklima.

Dårlig grunnlag for integrering

En forutsetning for å vedta lovendringen om 10 prosentsreglen var at kommunene skulle sørge for å integrere kommunale boliger i vanlige bomiljø. Stortinget slo fast at kommunene måtte unngå å kjøpe seg opp i områder hvor prisene er lave, men hvor bomiljøet samtidig er belastet med problemer.

Dataene fra våre undersøkelser gir grunn til pessimisme med hensyn til integrering. Vi kan konkludere med at kommunene får kjøpe de boligene de ønsker innenfor 10 prosentsgrensen, og at regelen har medvirket til at noen kommuner har kommet inn borettslag og sameier hvor de tidligere ikke slapp til. Regelen kan sannsynligvis også medvirke til større spredning av kommunale leiligheter. Men motstanden mot 10 prosentsreglen i borettslagene og de forholdsvis massive rapportene om problemer knyttet til kommunale utleieboliger gir ingen grobunn for reell integrering. Tvert imot.

”Problemlieboeren”

Vi ser ikke bort fra at det i våre data er en overrepresentasjon av informanter som opplever problemer med kommunale utleieboliger. Men selv da er andelen som har ”problemlieboere” for stor til å ignoreres. Selv om aktørene i kommunene, sannsynligvis med rette, ønsker å differensiere sine leietakere i grupper med og uten problemer, gir de likevel uttrykk for at svært mange og kanskje de fleste av de kommunale leietakerne har flere problemer enn dårlig økonomi:

”Søkere til kommunale leiligheter med bare økonomiske problemer stiller lenger bak i køen. Men de er færre som bare har økonomiske problemer nå enn tidligere. Arbeidsløsheten er lav, og det er ofte andre grunner enn bare økonomi som gjør at folk faller utenfor – bortsett fra flyktninger og innvandrere.” (seksjonsleder)

Informanter fra andre kommuner gir også uttrykk for at kriteriene for å få kommunal bolig er så pass stramme at det kreves mer enn ”bare” dårlig økonomi. Tilleggsproblemene vil ofte bli definert i kategoriene rus, psykiatri og andre former for adferdsvansker.

Sosial stigmatisering

Kommunene sier gjennomgående at integrering av vanskeligstilt er et mål. Men man kunne tenkt seg at en del kommunale leietakere like gjerne, eller helst, ville bo i kommunale gårder eller boligfelt. En slik hypotese blir tilbakevist av kommunene. Også kommunens leietakere ønsker å bo i et vanlig bomiljø. En seksjonsleder sier det slik:

”Vi hører mange si at de ikke vil bo i den gata eller det feltet, som er kjent for sine kommunale boliger. De vil heller ha en kommunal bolig i et ordinært boligfelt.”

Seksjonslederen i denne kommunen gir uttrykk for at det å være kommunal leietaker er stigmatiserende. Eller man risikerer å bli stigmatisert hvis man bor i kommunal bolig. Vi har tidligere beskrevet hvordan sosiale stigma, eller merkelapper som er knyttet til mindre grupper blir utvidet til å omfatte større grupper fordi de har ette eller noen overordnede. I dette tilfellet er det overordnede fellestrekket kommunal leieboer.

I undersøkelsen vår opererer vi med ulike grupper vanskeligstilte på boligmarkedet. I dataene fra boligbyggelagene, som er presentert i forrige kapittel, så vi klare tendenser til å skille mellom ”verdige trengende” vanskeligstilte og andre grupper. Vi husker også at gruppen sosialklienter kom nederst og at flyktninger kom nest nederst på listen over hvilke grupper boligbyggelagene mente de burde prioritere. Vi får en illustrasjon på at kategoriene sosialklient og flyktning fungerer i denne sammenhengen som sorteringsmekanisme, sammen med merkelapper som rus og psykiatri, og det mer vidtfavnende, men også diffuse begrepet ”boevne”. Det vi ser er at sorteringsmekanismene er en blanding av medisinske diagnoser og sosiale stigma.

Hvem er ”de andre”?

Da vi innledningsvis skisserte trekantforholdet mellom kommune, borettslag/sameier og kommunale leietakere, plasserte vi den siste gruppen som en homogen enhet under merkelappen ”de andre”. Men vi vet at denne gruppen har mange undergrupper. Den består blant annet av flyktninger og innvandrere, av enslige forsørgere og andre med dårlig råd, av rusmisbrukere og av psykiatriske pasienter. Mellom disse gruppene kan det være og er det gjerne overlapp. For eksempel må vi gå ut fra at de har dårlig økonomi, ellers ville de neppe fått kommunal leilighet.

Noen av de nevnte merkelappene er sosialt stigmatiserende i seg selv. Både rus og psykiatri kommer i denne kategorien. Fattigdom kan også være stigmatiserende men er ikke alltid like synlig som de to førstnevnte kategoriene. I dag er det å få tildelt kommunal leilighet i seg selv et tegn på dårlig økonomi. Å bo i kommunal leilighet innebærer derfor en risiko for å ble stemplet.

Stigmatiseringsprosesser

Plassering av leietakere med store problemer i bomiljøene gir grobunn for stigmatisering av kommunale leietakere og kommunale boliger, ikke for integrering. Meldingene fra borettslag og sameier er ganske tydelige når de gjelder dette.

I drøftingen i innledningen av rapporten knyttet vi det sosiologiske begrepet "de andre" til Foucault og til Goffmans avviksbegrep. Mens Foucault konsekvent inntar "de andres" posisjon, forsøker Goffman å innta perspektivet både til avvikeren og til de gruppene avvikeren er en del av. I Goffmans teorier er fokus like mye rettet mot gruppen som helhet, som det er rettet mot avvikeren.

I Goffmans teori beskrives avvikende adferd som en krenkelse av territorial og sosial plass. Begge kategoriene skal forstås bokstavelig. Vi strukturerer tilværelsen ved hjelp av stabile forventninger. Forventningene opprettholdes ved at alle holder sin plass. Individets oppfatning av seg selv og av sin plassering må sammenfalle med oppfatningen hos de andre i gruppen. Denne sammenfallende oppfatningen må gis til kjenne og opprettholdes gjennom den enkelte og gruppens handlinger. Gruppens og samfunnets regler for handling blir fundamentale for felles sosialt liv og for individets selvdefinisjon. Avvikende adferd er krenkelse både av den territoriale og sosial plasseringen individet har i gruppen eller i organisasjonen. (Goffman 1984).

Begrepene krenkelse av territorial og sosial plass er høyst relevante for vår analyse av "de andre" i bomiljøene. Motstanden mot kommunale boliger i borettslagene er begrunnet med at leietakerne, eller svært mange av dem ikke følger reglene for territorial og sosial plassering. Dette uttrykkes nettopp gjennom utsagn som "de kan ikke bo" og "følger ikke reglene". Fra undersøkelsen i borettslagenes og sameienes framgår ankepunktet mot kommunale leietakere er at de ikke kan bruke den fysiske plassen slik reglene tilsier og/eller at de bryter med sosiale regler for samhandling i borettslaget.

Ifølge Goffman er stigmatiseringsprosessen et ledd i holde gruppen eller organisasjonen inntakt. Avvikeren gjør det vanskelig å forutsi hva som kommer, og dersom han ikke blir stoppet vil han ødelegge gruppen.

Kollektivets interesser

Parallellen mellom Goffmans analyse og de problemstillingene denne rapporten omhandler er åpenbar. Sameieformen og borettslagsformen bygger på en viss gjensidighet og felles innsats. Den tette boformen forutsetter også at regler for ro, orden og arealbruk respekteres. I Goffmans termer: respekt for sosial og territorial plass. Beboere som bryter markant med skrevne og uskrevne regler kan, særlig dersom de blir flere, oppleves som en trussel mot borettslagets eller sameiets eksistens. For å opprettholde orden i borettslaget og sikre de øvrige beboernes interesser må urokråkene utpekes eller stemples.

Rapportene fra et overveldende stort antall av borettslagene og sameiene, 69 prosent, viser at de mener kommunale leieboeren har en adferd som bryte med kravene til å bo i borettslag eller sameie. Vi har ingen data som viser hvor mange kommunale leieboere dette faktisk gjelder. Vi kan bare konstatere at problemet oppfattes som omfattende i bomiljøene. Og det er små forskjeller mellom storbykommuner og mindre kommuner. Den kommunale leieboeren bli oppfattet som synonymt med "problemlieboeren". Sammenlignet med en undersøkelse som ble gjort i 1997 at det i dag er flere og ikke færre som sier de opplever den kommunale leieboeren som et problem i bomiljøet (Bondevik og Knudtzon 1997).

10 prosentsregelen som tvang?

Stigmatiseringen av kommunale leieboere som gruppe var tydelige allerede for noen år siden, da man så tendensen til at borettslagene ville kvitte seg med eller begrense antallet kommunale boliger. 10 prosentregelen var nettopp ment å skulle demme opp for utviklingen. Det har lyktes. Etablering av samarbeidsutvalg og pålegg om økt integrering av kommunale boliger var virkemidler for å bedre forholdet mellom borettslagene og kommunene.

Men formuleringer som at man skal unngå at kommunen kjøper seg opp i belastede miljøer, hvor boligene er rimelige, kan også oppfattes som et ønske om å *spre problemene*. Fra borettslagenes side kan det sannsynligvis fortone seg slik. Vår undersøkelse kan tyde på at motsetningene mellom borettslagene og ”de andre” er betydelige og økende.

Samarbeidsutvalget, som skulle være et redskap for å bedre samarbeidet og dempe konfliktene mellom partene, har foreløpig ikke gitt den ønskede effekten. Undersøkelsene våre viser at mange kommuner ikke ser noen hensikt i å opprette samarbeidsutvalg. Det gjelder også kommuner der det er forholdsvis omfattende problemer knyttet til de kommunale utleieboligene. På undersøkelsestidspunktet var det bare som var ferdig med etableringsperioden og hadde fungerende samarbeidsutvalg.

Av de kommunene vi har undersøkt peker Trondheims-modellen seg ut for nærmere studie i første omgang. Trondheim har valgt å bruke samarbeidsutvalget aktivt som forum for å bedre informasjonen til og dialogen med borettslagene. Kommunen har satt i gang et eget prosjekt for å arbeide med problemene. Spørreskjemaundersøkelsen i borettslagene viser imidlertid at borettslagene i Trondheim verken er mer eller mindre fornøyd med kommunens oppfølging av leieboerne i de kommunale boligene enn borettslag andre steder.

Dataene våre er for spinkle til å trekke endelige konklusjoner om samarbeidsutvalget har potensiale til å kunne fungere som problemløser. Men vi må kunne slå fast at det er et problem i seg selv at bare 13 prosent av kommunene der det er boligbyggelag har opprettet utvalget nesten to år etter at 10 prosentsregelen ble vedtatt.

Litteraturliste

Bondevik, Per Nitter og Knudtson, Lillin Cathrine: Kommunalt eide boliger i borettslag og sameier. Norges Byggforskningsinstitutt. Prosjektrapport 222 - 1997

Brattbakk, Ingar; Hansen, Thorbjørn og Østerby, Steinar: Tilbudet av kommunale utleieboliger i Norge. Norges byggforskningsinstitutt. Oslo 2000 (kommer)

Djuve, Anne Britt og Hagen, Kåre: Skaff meg en jobb. Levekår blant flyktninger i Oslo. Fafo-rapport 184/95. Oslo 1995

Foucault, Michel: Galskapens historie. Bokklubben Dagens Bøker. Oslo 2000

Goffman, Erwin: The Insanity of Place. Kopi. Institutt for sosiologi. Universitetet i Oslo 1984

Hansen, Torbjørn: Boligsamvirkets plass i norsk boligforsyning. Oppdragsrapport. Norges byggforskningsinstitutt. Oslo 2000

Hansen, Thorbjørn og Guttu, Jon: Oslo kommunes boligpolitikk 1960 – 1989. Fra storskalabygging til frislepp. Norsk institutt for by- og regionforskning, Norges byggforskningsinstitutt. Oslo 2000

Norske Boligbyggelags Landsforbund: Godt bomiljø for alle! En rapport om naboer fra alle kanter. NBBL. Oslo 1998

Odeltingsproposisjon nr. 33 (1996-96)

Odeltingsproposisjon nr. 69 (1997-98)

Statistisk sentralbyrå: Standard for kommuneklassifisering 1994.

Stortingsmelding nr. 49 (1997-98) Om boligetablering for unge og vanskeligstilte.

Stortingsmelding nr. 17 (1996-97) Om innvandring og det flerkulturelle Norge

Søholt, Susanne: Om lovgivning og diskriminering på boligmarkedet. Byggforsknotat 33. Norges byggforskningsinstitutt. Oslo 1999

Inst.O.nr. 7 (1998-99)

Vedlegg 1. Spørreskjema til borettslag og sameier

Vedlegg 2. Spørreskjema til boligbyggelag

Vedlegg 3. Utdrag av spørreskjema til kommuner

