

Thorbjørn Hansen

Boligsamvirkets rolle i den sosiale boligpolitikken

BYGGFORSK

Norges byggforskningsinstitutt

Thorbjørn Hansen

Boligsamvirkets rolle i den sosiale boligpolitikken

Prosjektrapport 319 – 2002

Prosjektrapport 319
Thorbjørn Hansen
Boligsamvirkets rolle i den sosiale boligpolitikken

Emneord: Boligsamvirket, sosial rolle, boligpolitikk

ISSN 0801-6461
ISBN 82-536-0753-9

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

© Copyright Norges byggforskningsinstitutt 2002

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

Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og inndragning, og kan straffes med bøter eller fengsel.

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

Forord

Rapporten bygger på en studie som er gjennomført for Norges forskningsråd i programmet "Bolig og levekår". Hovedmålet med studien var å avklare hvordan boligsamvirket kan spille en klar og positiv rolle i iverksettingen av norsk sosial boligpolitikk, slik den nå utvikles. Det er boligsamvirkets rolle for offentlige myndigheter som er perspektivet. Boligsamvirket er således i hovedsak sett utenfra, men med forsøk også på å forstå denne organisasjonens situasjon og utviklingstrekk.

Studien ble påbegynt i 1998 med Thorbjørn Hansen som prosjektleder. Medarbeidere har vært Eline Bjerke og Evelyn Dyb. Statsviter, dr.polit Arne Holm har kvalitetssikret rapporten. Foruten denne rapporten, er det i tilknytning til studien publisert en artikkel (Hansen 1998), et Byggforsknotat (Hansen 2000) og en prosjektrapport (Evelyn Dyb 2001).

Thorbjørn Hansen
Avdelingssjef

Innhold

FORORD	3
INNHold	4
SAMMENDRAG	6
KAP.1 INNLEDNING	14
Problemstillinger i prosjektet ”Boligsamvirkets rolle”	17
Metode	17
Spørreskjemaundersøkelsene	18
Om boligsamvirkets organisering	20
KAP. 2 SOSIAL BOLIGPOLITIKK, BOLIGSAMVIRKET OG VELFERDSSTATEN I ET TEORETISK PERSPEKTIV	22
Generelle trekk ved utviklingen av velferds- og sosialpolitikken	22
Velferdspolitik og frivillige organisasjoner – ”den tredje sektor”	23
Boligen i velferdsstaten	25
Omstilling av boligpolitikken	26
Boligsamvirket og den frivillige sektor.....	29
Utviklingen av den boligkooperative sektor i Sverige	32
Boligsamvirket og samvirkebevegelsen.....	34
Oppsummering.....	36
KAP. 3 BOLIGSAMVIRKETS FAKTISKE ROLLE I DEN SOSIALE BOLIGPOLITIKKEN PÅ 1990-TALLET	37
Kort om boligsamvirket i Norge år 2000	37
Boligsamvirket i kommunene	38
Nybygging i boligsamvirket etter 1980	40
Variasjoner i byggevirksomhet innen boligsamvirket.....	41
Egenskaper og priser i boligsamvirkets nybygging	46
Spesialboliger for utvalgte grupper	49
Utleieboliger	49
Lavinskuddsboliger	50
Omsorgsboliger	50
Bruktboligomsetningen	51
Bruktboligprisene.....	52
Forvaltning av bygg og omgivelser	53
Egenskaper ved boligene i boligsamvirket.....	53
Vedlikehold og utbedringer.....	55
Juridiske andeler og fremleie	57
Sosiale forhold og integrering	57
Beboerne i samvirkesektoren sammenliknet med de to andre sektorene	57
Integrering av vanskeligstilte boligsøkere.....	60

Boligsamvirket som boligpolitisk aktør	63
Oppsummering	64
KAP. 4 OPPFATNINGER OM BOLIGSAMVIRKETS ROLLE OG BETYDNING	67
Kommunenes syn på boligsamvirkets rolle	68
Boligbyggelagene og borettslagenes syn på sin rolle og betydning	72
Forholdet til "vanskeligstilte grupper på boligmarkedet"	76
Hvilke forpliktelser og ansvar føler boligsamvirket for å bosette vanskeligstilte?	78
10-prosentregelen.....	80
Oppsummering	83
KAP. 5 SAMARBEIDET MELLOM KOMMUNER OG BOLIGSAMVIRKET.....	84
Kommunenes syn på samarbeidsforholdet.....	84
Boligbyggelagenes syn på samarbeidet med kommunen	87
Har kommuner og boligbyggelag sammenfallende vurdering av samarbeidet?	88
Samarbeid og "10-prosentregelen"	90
Misnøye med kommunen	91
Liten toleranse eller god grunn til å klage?	92
Integrering.....	93
Modell for samarbeid mellom boligbyggelag og kommune.....	94
Oppsummering	95
KAP. 6 HVA KAN VÆRE BOLIGSAMVIRKETS ROLLE I DEN SOSIALE BOLIGPOLITIKKEN?	97
Hvordan forstå boligsamvirket i en sosial rolle?.....	97
Forventningene til boligsamvirkets sosiale rolle.....	98
Integrering av vanskeligstilte grupper.....	100
Samarbeid med staten og kommuner	101
LITTERATUR.....	104
VEDLEGG.....	107
Spørreskjema til borettslag og sameier.....	107
Spørreskjema til boligbyggelag	107
Utdrag av spørreskjema til kommuner.....	107

Sammendrag

Denne studien av boligsamvirkets rolle i en selektiv sosial boligpolitikk har sin bakgrunn i de endringene som har skjedd i den nasjonale boligpolitikken de siste femten årene og de endringene det ha skapt i boligsamvirkets vilkår. Omleggingen innebar at alle offentlige boligtiltak skal konsentrere seg om vanskeligstilte grupper på boligmarkedet.

Det tette samarbeidet mellom kommunene og boligsamvirket som ble opprettet etter siste verdenskrig, ble oppløst. Boligene i samvirkesektoren var ikke lenger avgrenset, skjermet fra marked for øvrig. Borettslavere fikk del i verdi- og prisstigningen på boliger etter vanlige markedsprinsipper. Det innebar en vesentlig endring i betingelsene for å bygge og forvalte slike boliger og for medlemsdemokratiet såvel i borettslag som i boligbyggelagene. Borettslagsboligene representerte ikke lenger et billig boligtilbud, kommunen ville ikke fortsette å tilby billige tomter å bygge på. Utbygging ble en risikabel forretning. Dermed ble grunnlaget for samarbeid mellom kommune og boligsamvirket radikalt endret.

Boligsamvirket, i betydningen boligbyggelagene og NBBL, kom i økonomisk og politisk krise og måtte utvikle nye strategier. Boligsamvirkets historiske store rolle i norsk boligpolitikk er enestående. I alle land unntatt Sverige og Norge er samvirke-sektoren en helt marginal del av boligtilbudet, mens den i begge disse landene utgjør omtrent 16 % av alle boliger. Samvirkesektoren har likevel spilt en sterkere *sosial* rolle i Norge enn i Sverige, mer direkte vært medspiller i den nasjonale boligpolitikken. Det har sammenheng med at en i Norge sterkt og entydig satsset på at alle skal kunne eie egen bolig, individuelt eller i samvirke.

Et spørsmål som nå melder seg med stor styrke i norsk boligpolitikk er: Hvordan framskaffe og forvalte bolig til lavinntektsgrupper og vanskeligstilte på boligmarkedet? Prosjektet ønsket å sette fokus på hva som kjennetegner boligsamvirket som boligpolitisk aktør ved inngangen til år 2000? Hvilken rolle har statlige myndigheter tiltenkt boligsamvirket i iverksettingen av boligpolitikken framover, og hva er forutsetningene for at boligsamvirket skal kunne fylle en slik rolle? Hvordan er forholdet mellom kommuner og boligsamvirket organisert, formelt og i praksis?

Studien er gjennomført med en kombinasjon av dokument- og litteraturbaserte analyser, analyser av statistiske registerdata, åpne intervjuer med sentrale aktører i boligsamvirket og kommuner, og tre forskjellige spørreskjemaundersøkelser supplert med åpne intervjuer.

Teoretisk perspektiv

Boligsamvirkets rolle ble vesentlig endret ved omleggingen av boligpolitikken tidlig på 1980-tallet. Dette skjedde parallelt med og i sammenheng med revurderinger og omlegginger av hele velferdspolitikken. Veksten i statens utgifter til velferdsformål bekymret og det ble søkt etter nye løsninger på de velferdspolitiske utfordringene. Den frivillige sektoren fikk ny oppmerksomhet og tillagt større betydning. Arbeidslinjen, der tiltak for å få personer

selvforsørgende ved eget arbeid, skulle prioriteres framfor trygdeytelser. Omleggingen av velferdspolitikken i Norge var i hovedtrekkene identisk med tilsvarende omlegging i de andre velferdsstater som ble bygget opp etter annen verdenskrig.

Bolig var den av velferdsstatens tjenester som raskest og sterkest ble forandret. En generell, universell boligpolitikk rettet mot et stort skikt av befolkningen ble erstattet med en begrenset politikk rettet mot særlig ressursfattige målgrupper. Grunnen for dette var at det ikke lenger var samfunnsmessig nødvendig med omfattende offentlige inngrep. Markedet ble forutsatt å kunne løse boligforsyningen for de fleste. Boligpolitikk var imidlertid fortsatt en viktig del av velferdspolitikken. I viktige sosiale reformer, som reformen for psykisk utviklingshemmede og i handlingsplanen for eldre, var bolig et sentralt virkemiddel. Nedbygging av institusjoner og hjemmebasert omsorg var sentrale elementer i reformene. I Utjamningsmeldinga ble også bolig sentral, med særlig vekt på de bostedsløse.

Myndighetene hadde store forventninger til at boligsamvirket skulle medvirke i gjennomføringen av den nye politikken, og bidro også til å hjelpe boligbyggelagene over krisen etter 1990. Det passer også godt inn i en velferdspolitik med stor vekt på frivillig innsats og samarbeid med frivillige organisasjoner. Boligsamvirket er imidlertid ikke en frivillig organisasjon i den mening at de har som mål å yte frivillige velferdstjenester overfor nødstedte. I perioden med utbygging av velferdsstaten fikk boligsamvirket en rolle som utøver av offentlige velferdstjenester i boligsektoren, noe som ga boligsamvirket sitt renommé og skapte forventninger. Selv gjennomførte boligsamvirket store forandringer for å tilpasse seg den nye situasjonen ved å legge vekt på en forretningsmessig drift.

I forbindelse med spørsmålet om offentlig eller privat drift av oppgaver, har boligsamvirket tilstrebet å framstå som et tredje alternativ. Tilsvarende forsøk i Sverige er oppsummert som nokså mislykket. Der fikk boligsamvirket tidligere enn i Norge en mindre rolle i den sosiale boligforsyningen ettersom den allmenntilgjengelige leiesektoren ble prioritert. Ledelsen i det svenske boligsamvirket opprettholder en sosial målsetting med virksomheten, men dette synes å ha lite gjenklang hos medlemmene av bevegelsen. I Norge blir den sosiale, samfunnsmessige oppgaven fortsatt fremhevet, men den ideologiske forankringen har mer vært henvisning til samvirkebevegelsen generelt og denne bevegelsens prinsipper. Samvirkebevegelsen er ikke til for å hjelpe andre. Den er bygget på et prinsipp om gjensidig hjelp mellom medlemmer.

Boligsamvirkets faktiske rolle i sosial boligpolitikk på 1990-tallet

Boligsamvirket har i Norge fortsatt en meget stor del av boligmarkedet i de største byene (om lag 40 prosent), og en betydelig del i byer, omegnskommuner og tettsteder med 10 000 innbyggere og mer. På disse mellomstore stedene er det store variasjoner, men gjennomsnittlig er ca. 17 prosent av boligene i en kommune i borettslag.

I de kommunene boligsamvirket er etablert, har de hatt en nokså stabil prosentandel av boligmarkedet i de siste 25 årene. Etter 1990 har det også bare vært små forskyvninger i markedsandelene til leieboliger og selveierboliger. Fra 1970 til 1990 skjedde derimot dramatiske forandringer. Stadig flere ble eiere av sin bolig og stadig færre ble leieboere. Sterkest var forandringen i storbyene, der byfornyelse og seksjonering hadde stor virkning.

På 1990-tallet ble det bygget lite i det hele tatt, og enda mindre av boligbyggelagene. Nedgangen i boligbyggelagenes byggeaktivitet var særlig stor i de største byene, særlig i

Oslo. På slutten av tiåret tok byggevirksomheten i boligbyggelagene seg noe opp igjen, bl.a. på grunn av bygging av omsorgsboliger. Ved tiårets slutt var andelen av byggevirksomheten likevel fortsatt lavere enn ved inngangen til tiåret, omtrent på nivå med lavperioden midt på 1980-tallet.

Boligsamvirket har i hovedsak fortsatt å bygge blokker og rekkehus - noe større innslag av rekkehus - og boliger med mindre boligareal enn det andre utbyggere bygger, også på 1990-tallet. Det er i liten grad bygget utleieboliger. Selv begrunner boligbyggelagene dette med at det å bygge utleieboliger innebærer stor risiko. Boligsamvirket lanserte i 1990 lavinnskuddsboliger som alternativ til utleieboliger. På slutten av tiåret fikk dette konseptet tilslutning fra statlige myndigheter, men fortsatt er lite bygget etter denne modellen. Derimot har boligsamvirket vært med i byggingen av omsorgsboliger. Om lag 30 prosent er bygget i boligbyggelagsregi og organisert som borettslag.

Forvaltningen og omsetning av eksisterende boliger har overtatt som boligsamvirkets viktigste bidrag i boligforsyningen. I 1999 omsatte boligbyggelagene til sammen ca. 21 000 boliger, ca. 8,5 % av de boligene de har under forvaltning. I samme år bygget boligbyggelagene ca. 3400 ny boliger.

Borettslagene har et dominerende innslag av mellomstore leiligheter i blokker og rekkehus. Bebyggelsen er preget at den utbyggingsform som var fremherskende på 1960- og 1970-tallet, med til dels kompakte former i tettbygde nabolag, beliggende i ytterkanten av byene. Til sammenlikning er de selveide boligene på landsbasis oftest store eneboliger. I de områdene av landet som boligsamvirket har betydelige deler av markedet, finner en i større grad også selveide boliger i rekkehus og i blokker. Også i disse områdene er det eneboliger som utgjør den største delen av de selveide boligene. De leide boligene er små og finnes i alle typer bygg.

Norge har hatt en stadig og sterk vekst i boligareal pr. bolig og pr. beboer. Den gjennomsnittlige størrelsen på boligene i borettslag er imidlertid lite forandret de siste 25 årene. Det samme gjelder leide boliger. Arealøkningen har i sin helhet skjedd innenfor selveiersektoren, i alt vesentlig med de selveide eneboligene.

Det er ikke studert om prisene på boliger påvirkes av eieform, andelseie eller selveie. Noen indikasjoner kan tyde på at boliger i borettslag med stor fellesgjeld har oppnådd høyere pris som følge av kjøpers manglende forståelse for fellesgjeldens betydning, men bedre informasjon har trolig utjevnet dette. På den annen side kan selveierformens noe høyere popularitet tilsi at det slår ut i pris. I absolutt forstand er imidlertid prisene for boliger i borettslag relativt lave, i kraft av at de er små og finnes i mindre attraktive steder. Dette gjør dem svært viktige for lavinntekts- og vanskeligstilte grupper.

Beboerne i borettslagene har en sammensetning som avspeiler boligenes egenskaper og pris, og det forholdet at nokså mange har kommet inn via kommunen etter sosiale kriterier. Sammensetningen ligger nær gjennomsnittet av befolkningen, og ligger på de fleste parametrene mellom leieboere og selveiere. De har for eks. flere unge og flere aleneboere enn selveierne, men færre enn leieboerne.. Det gjelder også gjennomsnittlig husholdningsinntekt, men der er borettslagershaverne nå nærmere leieboerne enn selveierne. Relativt sett har beboerne i borettslag blitt "fattigere" etter midt på 1980-tallet.

Norske borettslag har gjennomgående foretatt et godt vedlikehold og det er foretatt betydelige utbedringer. En finner få eksempler på fysisk forfall og forslumming. Dette er

bemerkelsesmessig sett i et internasjonalt perspektiv. Etterkrigstidens kompakte boligområder, som borettslagene har en stor del av, har i andre land, inklusive våre naboland, hatt store problemer med forfall og forslumming. Heller ikke er det store sosiale problemer, selv om det finnes enkelte områder der det har vært vanskelig.

I den grad det har vært sosiale vanskeligheter, har det gjerne blitt sett i sammenheng med kommunale tildelinger. Ved siden av å tildele boliger til beboere som blir borettslavere, er en del av boligene, ca. 3 prosent av alle, eid av kommuner og framleid til deres søkere. På grunn av at flere og flere borettslag vedtok å hindre kommuner i å eie andeler, ble det innført en ny lovbestemmelse som sikrer kommuner (og enkelte andre) å eie inntil 10 prosent av leilighetene, og minst en, i alle borettslag med mer enn fem boliger.

Boligsamvirket er en organisasjon med stor respekt i det boligpolitiske miljøet, en organisasjon hvis mening tillegges vekt og som er inviteret med i de fleste råd og utvalg som har utredet og foreslått boligpolitiske tiltak. Boligsamvirket har fortsatt å hevde som sitt standpunkt at boligpolitiske virkemidler fortrinnsvis bør ha en generell karakter, være et tilbud til alle og unngå behovsprøving. Det har de også konkret forfektet, bl.a. i forbindelse med organisering og forvaltning av utleieboliger for ungdom og omsorgsboliger. Standpunktet kan oppfattes som at boligsamvirket først og fremst har gjort seg til talsmenn for folk med alminnelige arbeids- og inntektsforhold, de grupper som boligsamvirket tradisjonelt har hatt som målgruppe. Med sin store organisasjon og sin politiske aktivitet har boligsamvirket bidratt til å opprettholde oppmerksomheten om de boligpolitiske instrumentene og virkemidlene.

Oppfatninger av boligsamvirkets rolle

Statlige myndigheter legger stor vekt på boligsamvirkets deltakelse i å gjennomføre sin boligpolitikk, og har store forventninger til boligsamvirkets innsats. Det kan virke som staten ikke er villig til å akseptere at boligsamvirkets vilkår er vesentlig endret og at boligsamvirkets holdninger også har forandret seg. Den store motstanden mot kommunale andeler vakte bekymringer og avstedkom lovendringer som kan oppfattes som pålegg til boligsamvirket.

Kommunene har i varierende grad tiltro og forventninger til boligsamvirket. Av de vi har intervjuet og de som har svart på spørreskjemaene har forbausende få gitt uttrykk for at boligsamvirket spiller noen vesentlig rolle for bosetting av lavinntekts- og vanskeligstilte grupper. Mye tyder på at kommunenes vurderinger, det vil si de i kommunene som har det ansvaret for boligpolitikken, i stor grad er basert på forventninger og skuffelser vedrørende nybygging. En oppfatning er at boligbyggelagene viser liten interesse for å bygge for lavinntektsgrupper.

Boligbyggelagene på sin side var alle enige i at deres oppgave er å ivareta medlemmenes interesser. Ut over det var det forskjellige oppfatninger. Noen vektla den forretningsmessige siden, men det var et stort flertall som var helt eller delvis enig i at de representerte *en ideell* organisasjon og at de skiller seg fra andre utbyggere. Oppfatningene om boligsamvirkets forpliktelser overfor vanskeligstilte grupper varierte. Enkelte lag, 16 prosent av alle, gikk så langt som å si seg enig i at det var *en plikt* for boligbyggelaget å skaffe boliger for vanskeligstilte. Det var imidlertid i første rekke eldre og unge førstegangsetablerere boligbyggelagene mente de skulle prioritere med spesiell hjelp til boliganskaffelse. Langt færre lag ville prioritere flyktninger og særlig få ville prioritere sosialklienter.

De kommunale utleieboligene har vakt misnøye og motstand flere steder, og førte som nevnt til forsøk på å stenge kommunen ute. En grunn til dette oppgis å være at de kommunale leieboerne ofte har behov for særskilt oppfølging, og at kommunene svikter med å følge opp. Hver annet borettslag synes de har for mange kommunale leieboere allerede.

Boligbyggelagene uttaler seg mer moderat, men har også tilkjennegitt at de ser problemer med de kommunale andelene. Oppfatningen er at kommunen ”dumper” vanskeligstilte personer ”uten boevne” i fanget på borettslagene, som på denne måten pålegges et stort ansvar og mye ekstraarbeid uten betaling. Det er imidlertid stor forståelse for at kommunale leieboere bør skaffes bolig i den alminnelige boligmassen framfor å samles i egne kommunale bygg.

Samarbeidet mellom kommuner og boligsamvirket

Boligbyggelag opererer i ca. annen hver norsk kommune og i nesten alle store. I de kommunene som et boligbyggelag opererer i, mener noe over hver tredje at de har et nært samarbeid med boligbyggelaget. En annen tredjedel mener samarbeidet er ”både og”, mens resten ikke synes de har noe nært samarbeid eller ikke besvarer spørsmålet. Nært samarbeid finner en oftere i små og store kommuner enn i mellomstore.

Av storbyene er samarbeidet nært i Bergen og Stavanger, mer problematisk i Oslo og Trondheim.

Samarbeidet gjelder oftere andeler i borettslag enn utbygging, mens vurderingene av samarbeidsforholdet synes mest basert på utbygging. Relativt få av de mindre kommunene ønsker endringer i samarbeidsforholdet, bl.a. med den begrunnelse at samarbeidet er uten betydning. Nær annen hver av de noe større kommunene ønsker endringer. Endringer går mest på å få boligbyggelagene til å bygge mer slike boliger som kommunen ser et særlig behov for.

Boligbyggelagene er på sin side misfornøyd med kommunens vilje til å prioritere boligbyggelaget og formidle billige tomter, og måten de bruker boligene i borettslagene. Oppfatningene om samarbeidsforholdene varierer imidlertid mellom lagene. Nesten to tredjedeler av boligbyggelagene gir uttrykk for et overveiende positivt syn på samarbeidet med kommunen. Et positivt syn er oftere i boligbyggelag som har hatt konkrete utbyggingsavtaler med kommunen. På tross av en positiv vurdering, ønsker to av tre borettslag, endringer i samarbeidet. De ønsker generelt at kommunen prioriterer boligbyggelaget mer.

I mange kommuner er det noe divergerende oppfatninger av samarbeidsforholdet mellom kommunen og boligbyggelaget, og i et par kommuner er det diamtralt forskjellige oppfatninger. Helt sammenfallende vurdering av samarbeidet finner en i hver tredje kommune.

I sammenheng med kommunale andeler og innføringen av 10-prosentregelen ble det fra boligbyggelagene sterkt fokusert på kommunens oppfølging av sine beboere. Fortsatt er borettslagene misfornøyd med kommunens oppfølging, ifølge vår spørreskjema-undersøkelse til borettslag. Et stort flertall av borettslagene mener de kommunale leieboerne har behov for særlig oppfølging. Halvparten av alle lagene mente denne oppfølgingen var dårlig eller svært

dårlig. Bare 15 prosent syntes den var god eller tilfredsstillende. Det er flere misnøydde i Oslo enn i Bergen og Trondheim.

Misnøyen med hvordan kommunen følger opp sine beboere er også stor og konklusjonen er temmelig klar: Flertallet av borettslagene, der det nå er kommunale boliger for svakstilte grupper, ønsker ikke disse boligene slik denne ordningen fungerer i dag.

Fra boligbyggelagens side er kritikken mot kommunale boliger noe mer dempet. Men også i boligbyggelag er det som tidligere nevnt kritikk mot kommunens plassering av svært vanskeligstilte beboere i borettslag med forventninger om at styrene i disse lagene skal ordne opp. Det er lite som tyder på at målet om økt integrering har rykket nærmere etter at regelen ble innført.

I Bergen er det utviklet et godt samarbeid, og kommunen har utviklet en modell for et samarbeid om å skaffe og forvalte boliger til prioriterte grupper på boligmarkedet. Modellen har etter vårt syn mange likhetstrekk med den måten samarbeidet skjedde før omleggingen av boligpolitikken. Som vi har vist tidligere er det en viss skepsis mot denne modellen under nåværende vilkår, både fra kommuner og boligbyggelag.

Hva kan være boligsamvirkets rolle i en selektiv sosial boligpolitikk?

Etter omleggingen av boligpolitikken er rammevilkårene for boligsamvirket vesentlig endret, og det er store forskjeller og betydelig usikkerhet om hvilken rolle bolig-samvirket har eller kan og bør ha.

Borettslovutvalget sier at det verken er noe med boligbyggelagsformen spesielt eller med samvirkeformen generelt som tilsier at boligbyggelag har et særlig ansvar for å skaffe boliger med nøktern standard til en rimelig pris. Borettslovutvalget mener en må skille mellom den virksomheten boligbyggelaget driver på grunnlag av offentlige overføringer og subsidier, og annen virksomhet.

Det er imidlertid ulike syn på dette i boligbyggelagene. De fleste mener boligbyggelagene skiller seg ut fra andre utbyggere, og de fleste sier boligbyggelaget bør prioritere å bidra til å skaffe boliger til utsatte grupper. Samtidig legger alle boligbyggelagene vekt på at de er medlemsorganisasjoner. På 1990-tallet er det tydeligere enn før vist til de generelle samvirkeprinsippene som boligsamvirkets ideologiske grunnlag. Samvirkeprinsippene inkluderer et visst samfunnsmessig ansvar, men primært er det utviklet som en måte vil kunne å løse egne problemer ved felles og samvirkende innsats. Det er ikke en organisasjon med ideelle mål om å hjelpe andre basert på frivillig arbeid.

De gruppene sosial boligforsyning nå omfatter kan være medlemmer i boligbyggelag, men vil vanskelig kunne bli noen stor og dominerende del av medlemsmassen. Vår oppfatning er at *medlemmene* heller vil være en bremse enn en pådriver i det å ta risikoer for å bygge boliger for vanskeligstilte grupper. Det samme gjelder det å legge til rette for eksisterende boliger for slike grupper. Skal sosiale hensyn, i betydning av det å forsyne vanskeligstilte grupper med boliger, få innpass i boligbyggelagene, er det avhengig av holdningene til den valgte og den administrative ledelsen.

Holdningene til ledelsen i boligsamvirkets organer synes å være mer samfunnsengasjert, mer sosialt innrettet, enn det deres rolle er etter en nøktern vurdering, slik som f.eks. den er

beskrevet av boliglovutvalget. Det er ikke urimelig å anta at dette avspeiler boligsamvirkets historie og kultur. Det er ikke bare omgivelsene som forventer en annen og mer sosial profil hos boligbyggelag enn hos andre utbyggere. Også internt i bolig-samvirkets ledende organer, der en finner ilsjeler og veteraner, finnes denne forventningen.

Fra boligsamvirkets side kan en derfor fortsatt vente å finne engasjement og innspill i den boligpolitiske debatten, forslag og innspill som går ut over snevre medlems-interesser eller rene forretningsmessige interesser.

Når det gjelder konkret byggevirksomhet, er det mer tvilsomt om en hos boligbygge-lagene vil finne prosjekter som i vesentlig grad skiller seg fra det andre utbyggere produserer. Appellen til Johnstad: "Selvhjelp gjennom samvirke er en metode som mennesker og organisasjoner kan ta i bruk for å ta tilbake kontroll over eget liv og egne lokalsamfunn" (Johnstad 1998, s. 409) har ikke hatt gjennomslag så langt når det gjelder nybygging. Det er få tegn, om noen, til å ville organisere vanskeligstilte boligsøkere til bygging eller innkjøp av boliger til eget bruk i henhold til disse prinsippene. I forvaltningen av eksisterende boliger og nabolag er det mer nyansert.

Boligene i borettslagene utgjør et svært viktig tilbud i forhold til å unngå slik segregering. De representerer relativt nøkterne og rimelige boliger, og er forvaltet av en organisasjon som driver et godt vedlikehold og et aktivt arbeid med naboforhold. Dette er den delen av sin virksomhet som boligsamvirket selv fremhever som sitt velferdspolitiske bidrag.

På den andre siden er det utvilsomt et nokså utbredt ønske om å holde visse sosiale grupper ute. Det vises av motstanden mot kommunale andeler. En mulig utvikling vil være økende forskjeller mellom borettslagenes beboersammensetning.

Fra Regjering og departementer er det uttrykt sterkt ønske og store forventninger til at boligsamvirket fortsatt kommer til å spille en viktig rolle i boligforsyningen for den nå prioriterte målgruppen. Kommunene ønsker og håper det samme, men uttrykker en mer nøkternhet i forventningene. Boligbyggelagene er nokså samstemte i det å ønske et tettere samarbeid med kommunene.

Samarbeidet forventes å skje på en forretningsmessig basis. Boligbyggelagene får betalt for sine tjenester, men må derved også vurderes i forhold hva de yter. Likevel er det viktig å påpeke at boligsamvirket er en ressurs som kommunen kan være vel tjent med å opprettholde, ikke minst for å ivareta kontinuitet og engasjement i boligarbeidet. Boligbyggelagene har dette som sin virksomhet, uavhengig av konjunktorene. Andre aktører kan komme og forsvinne i takt med markedsforholdene.

En modell for samarbeid mellom kommune og boligbyggelag er utviklet i Bergen. Modellen har mange likhetstrekk med samarbeidsformen før liberaliseringen av boligpolitikken. Modellen stiller krav til kommunen om å bidra med rimelige tomter og til å akseptere at flertallet av boligene fordeles av boligbyggelaget til deres medlemmer. Den krever at Husbanken aksepterer at lån og tilskudd kan tilfalle boligsøkere ut over de mest prioriterte. Boligbyggelagene må akseptere tildeling etter behov også når det gjelder egne medlemmer og må forestå forvaltning av boliger med stort innslag av særlig vanskeligstilte beboere og akseptere prisreguleringer og begrenset omsetningsfrihet..

Et samarbeid etter en slik modell kunne trolig gjenskape boligsamvirkets sentrale betydning i gjennomføringen av en sosial boligpolitikk. De forutsetter imidlertid at den nåværende politikken markerte prioritering av vanskeligstilte grupper modifiseres, at rammene for tilskudd utvides betydelig og at kommunene kan og vil bidra med billige tomter.

Kap.1 Innledning

Denne studien av boligsamvirkets rolle i norsk sosial boligpolitikk har sin bakgrunn i de endringene som har skjedd i den nasjonale boligpolitikken de siste femten årene. Politikken har fortsatt som mål å sikre alle en god og rimelig bolig, men virkemidlene for å nå denne målsettingen er sterkt endret. Det forutsettes nå at *den generelle* boligforsyningen nå skal skje gjennom vanlige markedsmekanismer. Regulerings-bestemmelser vedrørende tildeling og omsetning er fjernet, og generelle støtteordninger til boligbygging er sterkt begrenset om en ser bort fra den fortsatt sterke favoriseringen av boligeie i beskatningen. Virkemidlene i den nasjonale boligpolitikken er nå mer direkte rettet mot vanskeligstilte grupper på boligmarkedet. Det gjelder både boligutbygging og støtte til boligsøkere. Vanskeligstilte grupper på boligmarkedet er ikke klart definert, men det forutsettes å omfatte en begrenset del av befolkningen, i motsetning til tidligere, da boligmangel og boligproblemer var noe som rammet de fleste. Det blir dessuten satset på å utbedre områder med gammel og forfallen bebyggelse sentralt i storbyene, der det var en opphoping av folk med lave inntekter og sosiale problemer.

Kort oppsummert innebar omleggingen følgende:

- Prisreguleringen av bolig- og tomtemarkedet ble langt på vei oppgitt
- Seksjonering ble tillatt
- Generelle, ikke behovsprøvde subsidier blir erstattet av selektive, strengt behovsprøvde subsidier, og i sammenheng med dette:
- Støtte til bygging ble redusert til fordel for støtte til den enkelte boligkjøper/boligbruker

Omleggingen skjedde i flere etapper i løpet av 1980-tallet. Den siste store omleggingen skjedde i 1995, da subsidiering av lån gjennom Husbanken ble forlatt til fordel for tilskudd.

Foruten den generelle satsingen på svakstilte grupper, er bolig også blitt sentralt i gjennomføringen av flere store sosiale reformer og handlingsplaner: Reformen for psykisk utviklingshemmede, handlingsplanen for eldre med stor utbygging av omsorgsboliger og sykehjem, og reformen for langtidspasienter i psykiatri, psykiatireformen. I alle disse reformene er et viktig mål å bygge ned institusjoner og tilby egen bolig.

Etter den boligpolitiske omleggingen ble generell boligbygging nedtonet som et offentlig ansvar. De kommunale boligbyggingsprogrammene med årlig mål for nybyggingen, ble for eksempel i praksis avvirket. Offentlig ansvar for utbygging er knyttet til spesialiserte utbyggingsoppgaver, som nå f.eks. i utbyggingen av omsorgsboliger og i utbyggingen av offentlige utleieboliger.

Omleggingen av boligpolitikken fikk store konsekvenser for boligsamvirket, som hadde hatt en meget sentral rolle i gjennomføringen av norsk boligpolitikk (Annaniassen 1991). I nesten alle byer og noe større tettsteder var det aktive boligbyggelag som arbeidet i et nært og forpliktende samarbeid med kommunen. Samarbeidet var utviklet etter krigen etter modell av

OBOS i Oslo. Norske Boligbyggelags Landsforbund (stiftet i 1947) var pådriver. Boligbyggelagene blir favorisert med tomter og lån av kommunen og Husbanken, og stiller en del av de boligene som bygges til disposisjon til boligsøkere som kommunen har ansvar for.

Det tette samarbeidet mellom kommune og boligsamvirket ble gjennomført med opposisjon fra medlemmer, som mente det undergravde organisasjonens selvstendighet og undergravde medlemsdemokratiet (Annaniassen 1996). I kommunene var det også uenighet om dette samarbeidet. Arbeiderpartiets representanter forsvarte samarbeidet og favoriseringen, mens representanter for Høyre ville likestille samvirket med andre private entreprenører (Hansen og Guttu 1997).

Omleggingen av boligpolitikken innebar at boligene i samvirkesektoren ikke lenger var avgrenset, skjermet fra marked for øvrig. Boretthavere fikk del i verdi- og prisstigningen på boliger etter vanlige markedsprinsipper. Det innebar en vesentlig endring i betingelsene for å bygge og forvalte slike boliger og for medlemsdemokratiet, såvel i borettslag som i boligbyggelagene. Grunnlaget for samarbeid mellom kommune og boligbyggelag ble radikalt endret når borettslagsboligene i mindre grad representerte et billig boligtilbud, kommunen ikke lenger ville tilby billige tomter å bygge på, og utbygging ble en risikabel forretning.

Fra sentralt hold i boligsamvirket, ledelsen i NBBL og i boligbyggelagene, ble det argumentert mot den omstillingen som skjedde. På grunnplanet var det mer delte meninger og enkelte boretthavere og borettslag engasjerte seg sterkt for oppheving av prisreguleringen. De økonomiske fordelene for etablerte beboere var store og åpenbare.

Boligsamvirket, i betydningen boligbyggelagene og NBBL, kom i økonomisk og politisk krise og måtte utvikle nye strategier. En viktig nyorientering var en forsiktig akseptering av utleievirksomhet i regi av boligsamvirket, noe som mange så som et viktig brudd med selve samvirkets idé. En annen utvikling synes å være en langt større vektlegging av forretningsmessige hensyn og nedtoning av samvirkets sosiale oppgave. En av lederne, som la fram forslag til strategier for å møte den nye situasjonen, påpekte at rollen som aktør i markedet ville bli viktigere, mens arbeidet med å iverksette og forvalte offentlig boligpolitikk ville bli redusert. Fortsatt ville boligsamvirket arbeide for medlemmens interesser, men motsetning mellom å være en folkebevegelse og det å drive forretning ble erkjent (Annaniassen 1996, s. 75). Ifølge Annaniassen arbeidet Landsforbundet (NBBL) seg systematisk gjennom depresjon og kom på offensiven i forhold til den nye situasjonen. Han nevner bl.a. arbeidet med å etablere forbedringsprosjekter i den eksisterende boligmassen. Som avslutning sier han: "I det hele tatt: NBBL var kommet ut av sjokktilstanden fra de tidlige 80-årene, og hadde brettet opp ermene og tatt fatt på den nye tids oppgaver".

Boligsamvirkets historiske store rolle i norsk boligpolitikk er enestående. I alle land, unntatt Sverige og Norge, er samvirkesektoren en helt marginal del av boligtilbudet, mens den i begge disse landene utgjør omtrent 16 % av alle boliger. Samvirkesektoren har likevel spilt en sterkere *sosial* rolle i Norge enn i Sverige, mer direkte vært medspiller i den nasjonale boligpolitikken. Det har sammenheng med at en i Norge sterkt og entydig satset på at alle skal kunne eie egen bolig, individuelt eller i samvirke, i motsetning til land som Sverige, Danmark, England og Nederland, der en likestilte ulike eieformer og bygde ut en stor offentlig eller almenntilgjengelig utleiesektor. I gjennomføringen av denne politikken var Husbanken det viktigste instrumentet, men samarbeid med et bevisst utbygd boligsamvirke i byområdene var også sentralt.

For kommunene innebar også omleggingen av boligpolitikken betydelige omstillinger. De boligsosiale tiltakene med økonomisk og annen støtte til særlige grupper skulle prioriteres opp, mens den tradisjonelt sterke vektleggingen av nybygging skulle begrenses. Det i norsk sammenheng nokså lite påaktede kommunale utleietilbudet fikk økt oppmerksomhet. Omfanget av dette tilbudet ble først klarlagt i 1994 og spørsmål om omfang, innretning, forvaltningsformer, m.m. kom gradvis på dagsorden. En betydelig del av dette tilbudet var kommunale andeler i borettslag. Særlig i storbyene var dette et viktig tilbud. Når borettslagene begynte å begrense kommunens adgang til å eie boliger i laget, ble det oppfattet som en alvorlig trussel.

Spørsmålet om å framskaffe og forvalte rimelige boliger - både som eierboliger og som leieboliger - har igjen aktualisert samarbeidet mellom boligsamvirket og kommunene. Selv med markedspris representerer borettslagsboligene stort sett det rimeligste som tilbys av boliger, særlig i storbyene. I Oslo er hver tredje bolig en andelsbolig, og hver fjerde bolig tilknyttet et boligbyggelag. I Bergen og Trondheim utgjør borettslags-boligene henholdsvis 20 % og 26 % (Boforholdsundersøkelsen 1995).

At norske kommuner har svært få egne boliger å tilby er en følge av at Norge bevisst satset på at rimelige kooperative boliger skulle overflødiggjøre utbygging av en kommunal boligsektor som i Sverige og England, eller en 'non-profit' og subsidiert utleiesektor som i Danmark og Nederland. Omleggingen av boligpolitikken medførte at tilbudet av lavkostboliger er sterkt begrenset i Norge. Særlig er det merkbart i de store byene, der også virkningene av seksjonering og byfornyelse er betydelig. Et spørsmål som nå melder seg med stor styrke i norsk boligpolitikk er: Hvordan organisere framskaffelse og forvaltning av bolig til lavinntektsgrupper og vanskeligstilte på boligmarkedet?

Boligsamvirkets situasjon og søken etter nye roller illustreres av den undersøkelsen som Møreforsk fikk i oppdrag å utføre for NBBL i 1993. Utgangspunktet var å klargjøre boligbyggelagenes muligheter for å utføre boligjenester for kommuner under de nye betingelsene. Undersøkelsen omfattet åtte boligbyggelag i 11 kommuner i perioden 1993 – 95, dvs. en periode med usedvanlig lav boligbygging og liten boligpolitisk interesse. Basert på denne undersøkelsen ble det

oppsummert at det fantes fire typer samarbeid mellom boligbyggelag og kommuner:

1. Samspill ute av funksjon
2. Boligbyggelag går inn på kommunens banahalvdel
3. Kommunalt boligsamvirke
4. Gjensidig samspill

(Gammelsæter og Steinbru 1995)

I fire kommuner ble situasjonen beskrevet som ”samspill ute av funksjon”. Kommunene var passive i boligpolitikken og boligbyggelagene tok få selvstendige initiativer. Situasjonen var imidlertid under endring.

I to kommuner var det et gjensidig samspill mellom en boligpolitisk aktiv kommune og et aktivt boligbyggelag med positiv holdning til hverandre.

I en kommune var boligbyggelaget aktivt og initiativrikt i en boligpolitisk passiv kommune. Kommunens passivitet ble delvis forklart ved boligbyggelagets aktivitet.

I en kommune var boligbyggelaget administrert og styrt av kommunen. Forholdet var under endring.

Samspill var i denne rapporten definert som kommunens kjøp av boligpolitikkrelaterte tjenester hos boligsamvirket.

Problemstillinger i prosjektet ”Boligsamvirkets rolle”

Følgende problemstillinger er stilt i prosjektet:

1. Hva kjennetegner boligsamvirkets faktiske rolle i boligforsyningen generelt og i den sosiale boligforsyningen særskilt ved inngangen til år 2000?
2. Hvilke oppfatninger har offentlige myndigheter og boligsamvirket selv om boligsamvirkets rolle i den sosiale boligpolitikken?
3. Hvordan fungerer samarbeidet mellom kommuner og boligsamvirket?
4. Hvordan kan boligsamvirket fungere i en selektiv sosial boligpolitikk?

I det opprinnelige programmet var det også en problemstilling å studere årsakene til forskjeller i samarbeid mellom kommuner og boligbyggelag. Vi modifiserte denne problemstillingen til å beskrive faktiske forskjeller i samarbeidet. Grunnen til det var at vi snart innså at ambisjonene om å påvise *generelle* årsaker til slike forskjeller ville være vanskelig. I hver kommune har samarbeidet sin historie, og mange forhold, bl.a. personlige relasjoner, har hatt betydning.

Metode

Studien er gjennomført med en kombinasjon av dokument- og litteraturbaserte analyser, analyser av statistiske registerdata, åpne intervjuer med sentrale aktører i boligsamvirket og kommuner, og tre forskjellige spørreskjemaundersøkelser supplert med åpne intervjuer.

Grunnlaget for dokument- og litteraturanalyse er gjengitt i litteraturoversikten og henvist til i teksten under veis.

De statistiske analysene bygger på:

- Boforholdsundersøkelsene i 1973, 1981, 1988 og 1995. Dette er landsomfattende intervjuundersøkelser gjennomført i samarbeid mellom Norges byggforskningsinstitutt og Statistisk Sentralbyrå
- Byggearealstatistikk, SSB
- Husbankstatistikk
- Statistikk fra NBBL

Intervjuer med sentrale aktører omfatter boligsjef eller tilsvarende i de fire største byene og to mellomstore kommuner og administrative ledere i boligbyggelag i de samme kommunene. Vi har i tillegg vært observatører på seminarer, der samarbeid mellom kommuner og boligsamvirket var temaer, og diverse møter der dette temaet også har vært berørt.

Spørreskjemaundersøkelsene

Det er gjennomført tre spørreskjemaundersøkelser. I en undersøkelse er det boligbyggelagene som er spurt, i en annen er det kommunene og i en tredje er det borettslag.

Spørreskjemaundersøkelsene er gjennomført i et samarbeid med andre prosjekter finansiert av Kommunal- og regionaldepartementet. Et av disse prosjektene gjaldt en kartlegging av kommunale utleieboliger. Et annet gjaldt en evaluering av "10-prosentregelen", en oppgave med problemstillinger tett opp til det prosjektet vi presenterer her. 10-prosentregelen er en forholdsvis ny lovendring, som gir kommunene rett til å erverve inntil 10 prosent av boligene i borettslag og sameier. Flertallet av borettslagene som er berørt av lovendringen er tilknyttet et boligbyggelag. Denne evalueringen er publisert som egen rapport (Dyb 2001). Debatten i forkant av lovendringen er diskutert i rapporten fra denne undersøkelsen og bidrar til å kaste lys over boligsamvirkets oppfatning av sin rolle i boligforsyningen til vanskeligstilte på boligmarkedet.

Undersøkelsen i boligbyggelagene

Utvalget for undersøkelsen i boligbyggelagene er alle lagene som er tilsluttet Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL). På tidspunktet for gjennomføring av undersøkelsen var antallet 101 boligbyggelag. Spørreskjemaene ble sendt ut til alle de 101 boligbyggelagene, og besvart av administrerende leder.

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 svært 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 boligbyggelagene som er medlem av NBBL.

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.

En del av spørreskjemaet handler om boligbyggelagets forhold til kommunen og omvendt. Flere av boligbyggelagene har virksomhet i flere kommuner, og det vil i utgangspunktet ikke være like entydig hvordan disse spørsmålene skal besvares. Vi har imidlertid bedt respondentene om å besvare spørsmålene med utgangspunkt i kommunen laget er hjemmehørende i. For noen få lag har dette bydd på problemer, fordi forholdet til kommunene de opererer i er svært sprikende. Men de aller fleste respondentene har gitt entydige svar på spørsmålene som dreier seg om forholdet til kommunen.

Undersøkelsen i kommunene

Spørreskjemaet om kommunale utleieboliger ble sendt til alle landets 435 kommuner. 243 av kommunene har svart, ved boligsjef, boligkonsulent, rådmann eller andre med ansvar for det boligpolitiske arbeidet. Det gir en svarprosent på 56, som i seg selv må betraktes som tilfredsstillende. 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. 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.

Undersøkelsen i borettslag og sameier

I forbindelse med evalueringen av lovendringen som gir kommunene rett til å erverve 10 prosent av boligene i borettslag og sameier – heretter kalt 10-prosentregelen – ble det foretatt en spørreskjemaundersøkelse i et utvalg borettslag og sameier. Undersøkelsen ble gjennomført med spørreskjema til borettslag i åtte kommuner.

Hovedkriteriene for valg av kommunene er grad av urbanitet og kommunestørrelse. De tre største byene Oslo, Bergen og Trondheim er med i utvalget. Disse kommunene representerer også en svært stor andel av de kommunale utleieboligene i landet.

Noen andre kriterier ble benyttet i tillegg. De fem mindre kommunene som er med i undersøkelsen er sentrale plasserte kommuner i sin region. De er dominert av tjenesteyting. Ingen av kommunene har under 15.000 innbyggere. Samlet kan vi si at også de siste fem kommunene har en høy grad av urbanisering.

Utvalget av respondenter består i utgangspunktet av alle borettslag og sameier i de åtte kommunene der kommunen har utleieboliger til vanskeligstilte. 731 spørreskjemaer ble sendt ut, herav over halvparten, 451 spørreskjemaer, i Oslo. Spørsmålene er besvart av styret eller styrets leder.

Til sammen har 292 borettslag og sameier svart. Det gir en svarprosent på 41. Halvparten av svarene kommer fra Oslo, og svarprosenten er her 42. I Bergen har vi en svarprosent på 37. I de andre fem kommunene har vi svarprosenten på 35 i gjennomsnitt.

Det er grunn til å stille spørsmålsteget ved om svarprosenten er tilfredsstillende. Isolert sett måtte vi fastslå at svarprosenten er lav. Styrken ligger i at vi har inkludert alle borettslag og sameier med kommunale utleieboliger for vanskeligstilte i en gruppe kommuner 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 utvalgte 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. Vi vil bemerke at det er liten forskjell på svarprosenten mellom kommunene, bortsett fra i et par av de minste kommunene der svarprosenten er svært lav. Disse to har også få borettslag, og de påvirker derfor ikke svarprosenten som helhet.

Tidspunkt for undersøkelsene

De tre spørreskjemaundersøkelsene er alle gjennomført i løpet av høsten 2000. Datainnsamlingen spredte seg over en periode på tre måneder, fra begynnelsen av september til begynnelsen av desember.

Om boligsamvirkets organisering

Boligsamvirket består av en rekke organisasjoner. I figuren nedenfor viser vi hovedtrekkene ved organiseringen. Figuren bygger på en framstilling i Johnstad 1998, s.298, men er noe bearbeidet.

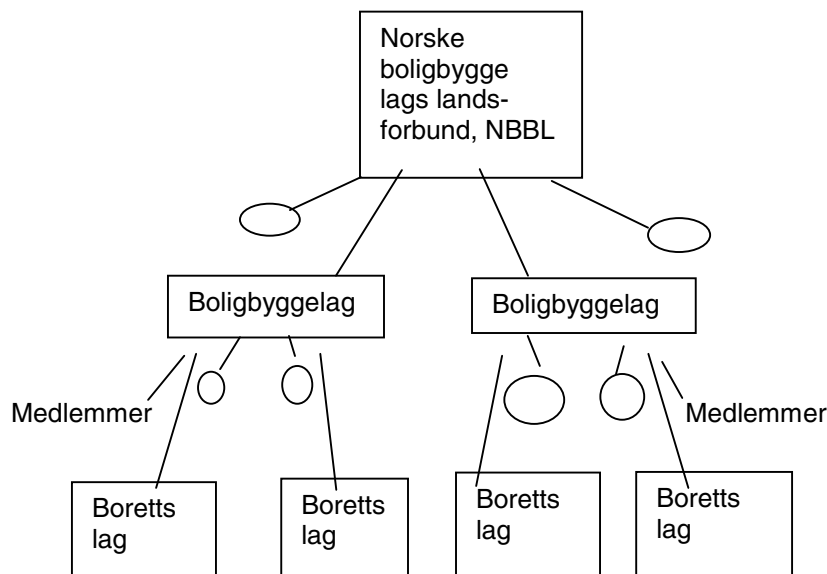


Fig. 1.1 Organiseringen av boligsamvirket. De runde boksene uten tekst indikerer datterselskaper.

Boligbyggelag er et andelslag som har til hovedformål å skaffe (bygge) og forvalte boliger til medlemmene. Boligene som bygges blir normalt organisert i borettslag som stiftes ("kontorstiftes") når byggeprosessen starter. Ferdige boliger utlyses for medlemmene og tildeles etter medlemsansiennitet. Beboerne trer inn i og overtar borettslaget etter at de har flyttet inn.

Borettslaget er et andelslag hvor hovedoppgaven er å eie og forvalte boligeiendommer for andelseierne. Hver andelseier har bruksrett til en av lagets boliger. Inntil 30 prosent av boligene kan eies av juridiske personer (kommuner, bedrifter, o.a.). Kommune, stat, fylkeskommune og stiftelser og selskaper som disse har opprettet eller kontrollerer, har rett til å eie inntil 10 prosent av boligene i laget. Borettslag som er opprettet av boligbyggelag har uoppsigelig forretningsføreravtale med boligbyggelaget, og er således et *tilknyttet lag*. Andelseierne er fortsatt også medlemmer av boligbyggelaget.

Alle kan melde seg inn som medlem av et boligbyggelag. De som ikke har (fått) bolig i en av de tilknyttede borettslagene kalles *boligsøkende medlemmer*. Medlemmer som bor i tilknyttet borettslag kalles *boende medlemmer*.

Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL) er en organisasjon for alle boligbyggelagene. Landsforbundet har et sekretariat som arbeider med nasjonal og internasjonal kontakt- og

informasjonsvirksomhet, rådgiving og utviklingsarbeid. NBBL har enkelte datterselskaper som driver egen virksomhet.

Virksomheten til boligbyggelag og borettslag er regulert i egne lover. Forslag til endringer i disse lovene er lagt fram i NOU:2000:17, "Buretslovene".

Kap. 2 Sosial boligpolitikk, boligsamvirket og velferdsstaten i et teoretisk perspektiv

Boligsamvirkets rolle drøftes her i sammenheng med utviklingen av den norske sosiale boligpolitikken og hvordan denne har sammenheng med velferdspolitikken forøvrig.

Generelle trekk ved utviklingen av velferds- og sosialpolitikken

Omstillingen av boligpolitikken og boligsamvirkets rolle skjedde samtidig med avslutningen av den store vekstperioden i velferdsstaten. Ved inngangen av 1980-årene ble det stilt kritiske spørsmål ved velferdsstaten, og ordet *krise* ble hyppig brukt. Spørsmålene gjaldt både om velferdsstaten var god nok, evnet å løse påtrengende oppgaver og problemer som fulgte av nedgang i den økonomiske veksten, om velferdsstaten mer prinsipielt og om veksten i utgiftene kunne fortsette. Politisk var det en voksende protest mot skattenivået, offentlige utgifter og offentlig byråkrati. Begrepet velferdsstat ble erstattet av begrepet velferdssamfunnet. Innholdet i denne endringen er økt vekt på den enkeltes ansvar for seg selv og sterkere vekt på frivillig organisert hjelp og nabo hjelp (Kuhnle og Solheim 1991).

Regjeringens langtidsprogrammer understreket at veksten i offentlige utgifter ikke kunne fortsette:

”I årene framover kan de offentlige utgiftene vanskelig vokse sterkere enn veksten i landets inntekter. Fellesoppgaver må løses med uendret skattenivå.” Langtidsprogrammet for 1990-93 (St.meld.nr. 4, 1988-89, s. 57).

En parallell utvikling fant sted i andre velferdsstater på omtrent samme tidspunkt. Årsaken til dette ønsket og behovet for omstilling av velferdstiltakene og nedbremsing av offentlige utgifter, er bl.a. drøftet av Kuhnle og Solheim. De peker på syv forhold: Erfaringene fra krigen hadde gitt bred forståelse for solidaritet (og disse erfaringer var nå bleknet), den lange sammenhengende perioden med økonomisk vekst hadde gjort det lett å ekspandere velferdsstaten, flertallet av befolkningen var blitt velstående, mens det etter krigen var omvendt, endret befolkningssammensetning med flere gamle med større krav og dermed nye krav til velferdstjenester, enkelte velferdsordninger, som folketrygden og reglen om opparbeidelse av tilleggspensjoner, gir automatisk stigende økonomiske uttelling, utviklingen innen medisinen har gitt nye kostbare muligheter til å forbedre og forlenge livet, samt at det er utviklet nye tilbud og etterspørsel etter omsorgstjenester, som for eksempel krisepsykiatri, og forestillingen om framtidig økonomisk vekst eller bæreevne er mer usikker enn den var.

Kuhnle og Solheim legger vekt på at det samme presset for omstilling skjedde samtidig i ulike typer velferdsstater. Medisinen for å lindre presset er også den samme: Effektivisering av offentlig virksomhet, stoppe veksten i offentlige (velferds)utgifter, mer satsing på privatisering, markedsløsninger, desentralisering og velferdspluralisme.

Innføringen av begrepet velferdssamfunnet i stedet for velferdsstaten er uttrykk for den omleggingen som fant sted. Valgfrihet og ansvar til det enkelte individ ble viktige honnørord. Utviklingen av velferdssamfunnet forutsetter at i tillegg til offentlige myndigheter må individet, naboskapsgrupper, nærmiljøet og frivillige organisasjoner mobiliseres. Alle de nevnte grupper avkreves større ansvar for kontakt, omsorg og støtte (Kuhnle og Solheim 1991, s. 231).

I Velferdsmeldingen, St.meld.nr. 35, 1994-95, står det å sikre sysselsettingen og videreutvikle "arbeidslinjen" i velferdspolitikken sentralt. Det begrunnes både med behovet for høy verdiskaping for å gi økonomisk rom for velferdsordningene, og for å legge til rette for selvhjelp, for at flest mulig kan være selvforsørgende.

Velferdspolitik og frivillige organisasjoner – "den tredje sektor"

"I arbeidet med å utvikle velferdssamfunnet er det viktig å forbedre samspillet mellom det offentlige og de frivillige organisasjonene, selvhjelpsgruppene, og lokale samvirketiltak. For å løse viktige oppgaver og gjøre hverdagen enklere, er det mange som ser seg tjent med å gå sammen om oppgavene. Andre opplever at livet blir mer meningsfylt når de på frivillig grunnlag gjør en innsats for andre. Denne utdyper og styrker velferden, det skaper solidaritet, nærhet og fellesskap." (I langtidsprogrammet lagt fram av Arbeiderpartiet våren 1989, St.meld.nr. 4 1988-89, s. 45.)

Den store interessen for frivillige organisasjoner i velferdspolitikken i 1980-årene var noe nytt. I oppbyggingen av velferdsstaten i perioden 1945 - 1980 var politisk og faglig interesse for frivillig velferdsproduksjon fraværende i de nordiske landene, i hvert fall i Sverige og Norge (Lorentzen 1995). De frivillige organisasjonene hadde likevel faktisk en betydelig rolle, og var viktige samarbeidspartnere for stat og kommuner. Frivillige organisasjoners arbeid hadde i virkeligheten lagt mye av grunnlaget for den offentlige velferdspolitikken. Slik var det også med boligproblemen. Forskjellige frivillige sammenslutninger utviklet allerede på 1800-tallet forskjellige tiltak for å avhjelpe bolignøden.

Senere beskrivelser og analyser av den tredje sektorens rolle i velferdsstaten i de nordiske landene konkluderer med for det første at sektorens betydning er undervurdert. Dernest pekes det på at utviklingen av forholdet mellom den tredje sektoren og staten i hovedsak er "preget av harmoni (snarere enn konflikt), av konsensus (snarere enn av ideologiske uoverensstemmelser), av samarbeid og arbeidsdeling (snarere enn av isolasjon og segmentering) og dermed av gjensidig avhengighet (snarere enn av ensidighet: økonomisk, arbeidsressurs- og legitimeringsmessig)." (Klausen og Selle 1995:20). Når utviklingen av velferdsstaten etter siste verdenskrig ga mindre rom for de frivillige velgjørenhetsforeningene, skjedde dette i full forståelse med disse foreningene. Representanter for foreninger var ofte sterke pådrivere overfor staten for å utvikle den offentlige velferdspolitikken.

Samtidig med at stat og kommuner overtok større deler av velferdsoppgavene, skjedde det også endringer i de frivillige organisasjonenes virksomhet. Et typisk trekk er foreninger og bevegelser som er startet i opposisjon til, gradvis er blitt en del av det bestående. Den frivillige sektoren ble etter hvert mer dominert av selvhjelps-organisering, av medlemmer som selv var handikappede, fattige, osv. enn av rike velgjørere. Det er folkebevegelsens idealer som gjelder: medlemsdemokrati, opplysningsvirksomhet og interesseorganisering. I senere år hevdes det at de frivillige organisasjonene er utsatt for å (igjen?) påta seg et større ansvar for velferdstjenesteytingen, i større grad blir medlemmenes garanti for velferd (Lundstrøm 1995).

Interessen for ”den tredje sektors”¹ betydning for utviklingen av velferdsstaten har tatt seg opp etter 1980, etter velferdsstatens utviklingsperiode. Dette gjelder ikke minst i de nordiske landene (Klausen og Selle 1995:11). En grunn til den økte interessen er bekymringer for økende offentlige utgifter og mulighetene for å løse velferdsoppgaver gjennom frivillig innsats. En annen viktig grunn er erkjennelsen av det frivillige arbeidet som et viktig alternativ og supplement til det profesjonelle arbeidet, ikke bare sett som en avlastning, men også som alternativ form. De frivillige organisasjonene og deres aktører har andre perspektiver på sitt arbeid, andre relasjoner til de berørte. Det dreier seg om å ansvarliggjøre den enkelte (”selvhjelp”) og det enkelte samfunns-medlem (”nabohjelp”).

Utviklingen av den frivillige velferdsproduksjonen er imidlertid preget av integrering i den offentlige velferdspolitikken: Sterke koblinger mellom organisasjonene og stat/kommune og profesjonalisering av virksomheten (Lorentzen 1995). Dette skaper i sin tur spenninger i forhold til medlemmers frivillige deltakelse og innflytelse over virksomheten. Det er tendenser til at profesjonene overfører sine arbeidsformer og tenkemåter til det frivillige arbeidet, at de koloniserer det frivillige arbeidet. Dette blir av enkelte framstilt som en fare for at en mister det frivillige arbeidet som alternativ til det profesjonelle og at det kan gi færre reelle muligheter for frivillig innsats. Lorentzen ser dette som en begrensning for utvidelse av de frivillige organisasjonenes innsats i velferds-produksjonen (Lorentzen 1995).

Utviklingen i retning av større interesse for bruk av frivillige organisasjoner i velferdsproduksjonen kan begrunnes i to hovedmotiver:

- 1) Desentralisering, demokratisering og avbyråkratisering. Større medvirkning og kontroll fra de direkte berørte selv. Mobilisering av fellesansvar.
- 2) Begrense offentlig virksomhet. Større effektivitet, bedre utnyttelse av ressurser. ”Privatisering”.

(Selle og Kuhnle 1990)

På tross av ønsker om å begrense veksten og tiltak for effektivisering, fortsatte veksten i de offentlige velferdsutgiftene på 1980-tallet. Imidlertid skjøt også privatiseringen fart i form av velferdstjenester knyttet til bedrifter, individuelle velferdsordninger med basis i skattefordeler/skattesubsidier (Kuhnle og Solheim s. 235). Kuhnle kaller utviklingen en fragmentering av velferds- og trygdeordninger, mot *det segmenterte velferdssamfunn*. Han påpeker at det er de mindre bemidlede befolkningsgrupper som står igjen med avhengighet av den offentlige sektor, og antar det kan bli ”vanskelig å skape politisk forståelse og vilje til å bruke offentlige ressurser på de små, ”moralsk” utsatte gruppene, som Carl I. Hagen og Rune Gerhardsen med ulike motiver har vært opptatt av de to siste årene. En velferdsstat som eventuelt blir redusert til kun å ta seg av de ”verdige” fattigste eller svakest stilte blant oss, og kun de tunge og vanskelige velferdsoppgaver, som private firmaer og organisasjoner ikke vil påta seg ansvar for, vil høyst sannsynlig bli en lite god velferdsstat.De fristilte velstående vil kunne komme til å bekymre seg mer for egne skattebyrder enn bedre velferdspolitik for svakere stilte, avhengig av offentlige ordninger.” (Kuhnle og Solheim s. 238)

En av kreftene mot omstillinger av de offentlige velferdstjenestene er de velorganiserte arbeidstakergruppene innen denne sektoren (Kuhnle og Solheim s. 196).

¹ ”Den tredje sektor” er et uttrykk for det som ikke er del av markedet (”første sektor”) og heller ikke av den offentlige virksomheten (”den annen sektor”)

Boligen i velferdsstaten

Da velferdsstaten ble bygget opp etter annen verdenskrig, var bolig med i det velferdspolitiske programmet: ”*Det skal utarbeides plan for å sikre en vakker og hensiktsmessig bebyggelse med det mål å skaffe gode og tilstrekkelig rommelige boliger for alle*”, het det i Felleseklæringen (Nagel 1992). Mangel på boliger, som var forsterket i krigsårene, ble lenge ansett som et av de aller viktigste sosiale og politiske spørsmålene. Det var det området partienes toppolitikere prioriterte og markerte seg i. Svaret på de boligpolitiske utfordringene var i første rekke det å få bygget nok boliger raskest mulig, og diskusjonene dreiet seg hovedsakelig om mål og resultater vedrørende utbyggingstakt, samt standard og pris på de boliger som ble bygget (Hansen og Guttu 2000).

Utbygging av velferdsstaten med boligpolitikk som en sentral del, var i overens-stemmelse med hovedtrekkene i det som på samme tid skjedde i de øvrige europeiske velferdsstatene (se f.eks. Harloe 1997). Norge valgte imidlertid en strategi som avvek betydelig fra de andre landene. Hovedtrekkene i organiseringen var at staten fikk i oppgave å stille til disposisjon lån og tilskuddsmidler via Husbanken. Kommunene skulle tilrettelegge tomter for utbygging, samt skaffe boliger til økonomisk svakstilte, mens bygging og forvaltning ble overlatt til private, herunder boligsamvirket. Det spesielle ved norsk boligpolitikk kan oppsummeres slik:

- Det ble stilt som mål *at alle skulle kunne eie egen bolig* (i andre land var nøytralitet mellom eie- og leiesektorene idealet)
- Boligsamvirket ble etablert med offentlig støtte for å fungere som partner for kommunene i utbygging og forvaltning, for å iverksette sosial boligbygging og forvaltning. I alle andre velferdsstater ble det satset på en offentlig eid og/eller kontrollert utleiesektor
- Husbanken ble opprettet for å sørge for grunnfinansieringen av boligbyggingen og formidle særskilte låne- og støttetiltak

Norge var det eneste landet som satset på en velferdspolitikk uten å bygge opp en omfattende offentlig, non-profit leiesektor. I Norge ble velferdspolitikken kombinert med et mål om at alle skulle kunne eie egen bolig. Forutsetningen for å kunne realisere eie-målsettingen i kombinasjon med offentlig velferdspolitikk, var samarbeid med boligsamvirket. Før krigen var det i Oslo utviklet et samarbeid mellom kommunen og et boligkooperativt selskap, OBOS. Kommunen fikk formelle posisjoner i selskapet og inngikk utbyggingsavtaler med dette boligbyggelaget. Kommunen stilte til disposisjon rimelige tomter, garanterte for lån og fikk anledning til å disponere og tildele en vesentlig del av ferdige boliger til sine boligsøkere. Resten tildelte selskapet til egne medlemmer etter ansiennitet (Annaniassen 1991).

Etter krigen ble boligsamvirket bygget ut over store deler av landet. Den organisatoriske oppbyggingen skjedde etter modell av det svenske Hyregasternas Sparkasse och Byggnadsförening, HSB², men i Norge fikk bevegelsen en sterkere sosialpolitisk rolle. Boligbyggelagene inngikk i de fleste av landets byer og tettsteder et samarbeid med kommunen på samme måte som i Oslo.

² I hver kommune ble det opprettet et *boligbyggelag* som alle i kommunen kunne melde seg inn i. Boligbyggelaget bygget boliger som ble tilbudt medlemmene. De ferdige boligene ble organisert i *borettslag* som beboerne var medlemmer av, med rett til å disponere en bolig. Boligbyggelagene dannet en fellesorganisasjon, Norges Boligbyggelags Landsforbund, NBBL, se også kap.1.

For å kunne bli eier, enten det var som selveier eller som medeier i et borettslag, krevdes det noe *egenkapital*. I den grad det var motstand mot den norske modellen, var det problemene med å skaffe egenkapital som ble trukket fram. Ut over landet, der det i alt vesentlig ble bygget småhus, ble egenkapitalen ofte skaffet i form av egeninnsats, f.eks. ved selv å bygge grunnmuren, male og tapetsere, o.l. I byene ble boligbygge-lagenes bygging prioritert med ekstra store lån, og det ble også i noen tilfeller gitt annen støtte til egenkapitalen. Like fullt er det nok riktig å si at de som ikke kunne klare å skaffe egenkapital, ble lite tilgodesett i Norge. Offentlige utleieboliger som andre land satset på, forble en svært liten sektor.

Videre omsetning av de boligene som ble bygget i boligsamvirket skjedde etter strenge regler og priskontroll³. Også det private leiemarkedet var strengt prisregulert. Da den sosiale boligbyggingen for alvor tok til var det private leiemarkedet omfattende i de største byene. I Oslo i 1950 var to tredjedeler av boligene privat utleid.

Boligpolitikken var en del av velferdspolitikken, men det var en del som stilte små krav til offentlige overføringer. Skole, helsevesen og trygdesystemet stilte på en helt annen måte krav til offentlig finansiering. Den norske boligpolitikken var billig, også om en sammenlikner med andre lands boligpolitikk. Skattelettelse var den største posten på det norske boligregnskapet, dvs. en indirekte utgift. Det er for så vidt i tråd med politikken om å stimulere til å eie egen bolig.

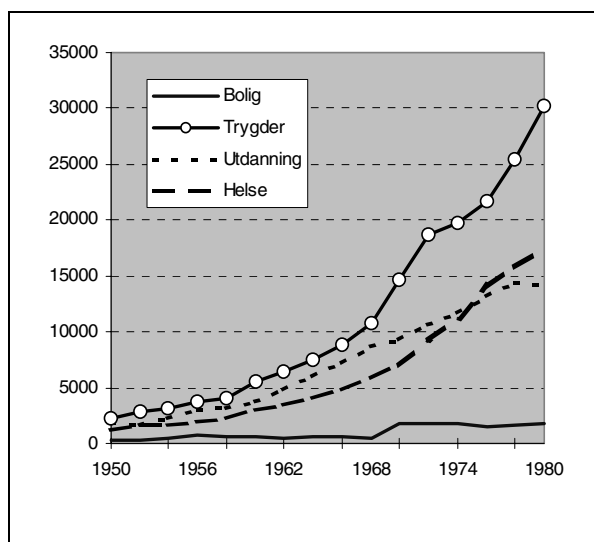


Fig. 2.1. Offentlige utgifter til velferdsformål. Absolutte tall i faste 1978-kroner. Kilde: Kuhnle og Solheim 1991

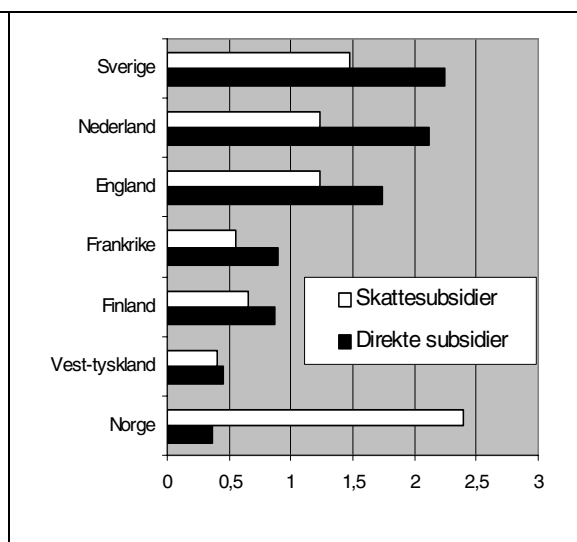


Fig. 2.2. Boligsubsidier i prosent av BNP i noen europeiske land 1985. Kilde: Boverket 1993

Omstilling av boligpolitikken

Boligsektoren er den sektor som umiddelbart og kraftfullt faktisk ble forandret. Det skjedde også parallelt i ulike typer velferdsstater. Utviklingen i de europeiske landene Danmark, Frankrike, Nederland, Vest-Tyskland og Storbritannia, samt USA, er grundig beskrevet og analysert av Michael Harloe (Harloe 1995). Han påpeker der at det på tross av betydelige forskjeller, er noen felles utviklingstrekk: Den sosiale boligpolitikken er forandret fra

³ Priskontrollen ble riktignok i betydelig grad omgått (Gulbrandsen 1982)

universelle ordninger og massebygging, til selektive ordninger målrettet mot særlig vanskeligstilte, fra offentlige til private løsninger, og desentralisering av det boligpolitiske ansvaret. Omleggingen er som i Norge begrunnet med at de fleste nå var i stand til å skaffe egnet bolig på det private markedet, at en ville oppmuntre til selvhjelp og begrense offentlige utgifter (Harloe 1995, s. 500).

Et interessant spørsmål er hvorfor boligjenestene var noe av det første som ble innskrenket, og at dette ble gjennomført så effektivt.

Etter Harloes oppfatning vil en vidtfaende, universell boligpolitikk i kapitalistiske velferdssamfunn forutsette at det finnes *spesielt* tvingende behov som berører store samfunnsgrupper og andre samfunnsinteresser, som f.eks. sikring av arbeidskraft. En slik situasjon eksisterte nettopp i etterkrigsperioden. Harloe hevder at det ikke er noen sammenheng mellom behovet for sosial boligpolitikk og den politiske prioriteringen av sosial boligpolitikk. I de landene han har analysert, økte omfanget av arbeidsløshet og antall "urban poor" i den perioden som den sosiale boligpolitikken ble innskrenket. Betingelsene for at den bevisste satsingen på økt selveie skal fungere, er ifølge Harloe lav arbeidsløshet, økte realinntekter og eiendomsverdier. Disse betingelsene var imidlertid slik Harloe ser det ikke oppfylt i de landene han studerte i perioden 1975-1985.

I Norge kom omleggingen noe senere, og her var det nok i større grad riktig at flertallet kunne oppnå gode boforhold uten offentlig subsidiering (ut over skatte-subsidieringen). Det var heller ikke en stor økning i nye fattigdomsgrupper. Det var en betydelig arbeidsløshet i annen halvdel av 1980-årene, antall sosialhjelpstilfeller steg sterkt og eiendomsverdien sank sterkt etter 1989. På tross av dette økte ikke omfanget av personer og husholdninger med dårlige levekår i perioden 1981-1991 (St.meld.nr. 35 1994-95, s. 42). Derimot økte forskjellene ved at de rikeste ble rikere og flere hadde *svært* gode levekår.

I Norge var som vist offentlige utgifter til boligformål svært beskjedne. Den store, men usynlige utgiftsposten, var skattesubsidieringen. Vil en redusere offentlige utgifter, er ikke boligsektoren den som gir store muligheter. Derimot var det store grupper i befolkningen som opplevde at deres kapital og inntektsmuligheter var sterkt bundet av den førte politikken. Disse gruppene utøvet et sterkt press mot regulerings-politikken på boligmarkedet for å frigjøre mulighetene for meget store økonomiske gevinster. En stor gruppe var boretthavere, noe vi kommer tilbake til. En annen gruppe var gårdeiere som kjempet for retten til å kunne seksjonere gårdene (Wessel 1996).

Professor Torgersen omtalte boligpolitikken som "den vaklende pilaren under velferdsstaten". Han la da vekt på bl.a. at det er vanskelig å angi noen standard for hvilke boligjenester folk bør ha krav på, og at om en gjør det vil standarden ligge vesentlig under den normalstandard som flertallet nå har opparbeidet. Han peker videre på at boligsektoren mangler en profesjonsgruppe som kan forsvare boligpolitiske tiltak, og at boligsektoren ikke er institusjonert slik som andre velferdssektorer (Torgersen 1987).

I 1930- årene og i gjenreisningsperioden etter krigen var mange arkitekter engasjert i sosial boligbygging og sosial boligpolitikk. En kan hevde at de utgjorde en profesjonell gruppe med

⁴ Det er etter min mening interessant å se hvordan arkitekter utgjorde en sterk profesjonell gruppe under oppbyggingen av sosial boligpolitikk.

betydelig inflytelse⁵. De som ellers kom nærmest en profesjonsgruppe den gangen var ansatte i Husbanken og i boligbyggelagene. (I dag er kommunale boligadministratorer kommet til som en sterk gruppe). De hadde sin virksomhet knyttet til boligpolitiske oppgaver, men var ikke fagutdannet til det på samme måte som lærere og sykepleiere.

Harloes forklarer boligpolitikk som en vakkende pilar med henvisning til at bolig dreier seg om eiendom og eiendomsverdi. I kapitalistiske samfunn vil alle former for privat eiendomsrett være sterkt beskyttet. Dessuten har det alltid eksistert et omfattende privat tilbud av boliger, i motsetning til andre velferdsområder, der private tilbud var nærmest fraværende (Harloe 1994).

Det er imidlertid viktig å understreke at boligpolitikken har skiftet karakter, men ikke forsvunnet. Fortsatt er boligpolitikk viktig i en velferdspolitisk sammenheng. Dette påpekes i Velferdsmeldingen (St.meld.nr. 35, 1994-1995), selv om boligpolitikken ikke behandles. I den senere Utjamningsmelding (St.meld.nr. 50, 1998-1999) er boligpolitikken veldig sentral og endringer i de boligpolitiske tiltakene er et av de viktigste virkemidlene som foreskrives for å forebygge økte forskjeller i levekår, og særlig i det å hindre at noen faller helt utenfor.

I flere store sosiale reformer på 1990-tallet har boligpolitiske virkemidler vært avgjørende: Reformen for psykisk utviklingshemmede, der nedbygging av institusjoner til fordel for egne hjem, handlingsplanen for eldre med satsing på utbygging av sykehjem og omsorgsboliger, og reformen for psykiatriske langtidspasienter, der også egne hjem framfor institusjon er sentralt.

I tillegg til å bistå forskjellige vanskeligstilte grupper med å skaffe egnet bolig, er det boligetablering for unge som boligpolitikken er opptatt av (St.meld.nr. 49, 1997-98). Det er i denne delen av boligpolitikken det fortsatt er tiltak som favner relativt brede grupper av befolkningen.

Sett i lys av den generelle tendensen i velferdspolitikken, skulle en forvente at myndighetene søkte samarbeid med og hjelp fra frivillige organisasjoner. Det gjøres da også, ikke minst når det gjelder boligtilbud til bostedsløse. Det dreier seg imidlertid om institusjoner i tilknytning til behandling og midlertidige overnattingstilbud. Ingen privat, frivillig organisasjon i Norge har som oppgave å bygge og forvalte vanlige boliger til sosiale formål, *om en ser bort fra boligsamvirket*. Myndighetene har fortsatt stilt forventninger til boligsamvirket som en viktig samarbeidspartner i arbeidet for å skaffe boliger til de målgruppene de nå vil prioritere.

I 1989 la Regjeringen fram for Stortinget en melding om "Boligpolitikk for 1990-årene". Da var omfattende endringer i boligpolitikken gjennomført og det store prisfallet allerede under utvikling⁶.

I sine perspektiver for 1990-årene regnet Regjeringen med at boligsamvirket skulle spille omtrent den samme rollen i gjennomføringen som tidligere. Den la vekt på at boligsamvirket tilbyr gode og nøkterne boliger til kostpris. Videre ble det tillagt stor betydning at

⁵ Arkitekter som Jacob Christie Kielland og Carsten Boysen var sentrale i utviklingen av det norske boligsamvirket og det er etter min vurdering interessant å se hvordan arkitekter utgjorde en sterk profesjonell gruppe under oppbyggingen av sosial boligpolitikk.

⁶ Prisregulering ved salg av tomter og av borettslagsleiligheter var opphevet. Fritak for merverdiavgift ved boligbygging var opphevet, subsidiering ved generelle, ikke behovsprøvede oppføringslån i Husbanken var redusert, mens behovsprøvede etableringslån ble styrket. En veldig prisstigning på boliger fra 1984 - 1988 kom som en følge bl.a. av fri prisdannelse og liberal tilgang på kreditt.

kommunene i samarbeid med boligbyggelag og borettslag kunne skaffe boliger til prioriterte grupper integrert i vanlige boligområder. Det gode samspillet ble ansett vesentlig for en god forvaltning av nærmiljøene. ”Solide boligbyggelag vil kunne bidra til en stabil og variert boligbygging i kommunene.” (St.meld.nr. 34, 1988/89, s. 113).

Det var ingen ting i meldingen som tydet på at Regjering og departement var forberedt på at boligsamvirkets rolle kunne endre seg betydelig. Den hadde riktignok merket seg at boligsamvirket i 1980-årene sto for en mindre del av nybyggingen, men stilte i liten grad spørsmål om årsaken til dette. Det at kommunene ikke kunne benytte sin rett til å disponere boliger som boligbyggelagene bygget på grunn av høy pris, ble ikke kommentert. Heller ikke ledige boliger i eldre borettslag var lenger noe kommunen hadde nytte av i samme grad som tidligere. De var blitt for dyre.

Når boligsamvirket fikk store problemer og flere boligbyggelag var truet av konkurs, var imidlertid staten villig til å stille opp med kapital og garantier slik at konkurser ble unngått. Det eneste unntaket var boligbyggelaget som bygget og forvaltet boliger for innvandrere og flyktninger. Dette laget ble nedlagt. Forklaringen ligger trolig mye i en generell omlegging av politikken med bosetting av flyktninger.

Stortinget bevilget i 1992 100 mill.kr. i støtte til omstillingstiltak i boligsamvirket. Støtten skulle være en engangsstøtte og forutsatte at boligsamvirket skulle bestå som ”en privat og uavhengig medlemsorganisasjon som klarer sine økonomiske forpliktelser uten direkte støtte fra statens side”. Det meste av støtten skulle gå til omstillingstiltak i boligbyggelag, herunder også for å nedbetale gjeld. Regjeringen legger vekt på at de ”skaffer medlemmene gode og rimelige boliger, akkumulerer tilstrekkelig egenkapital til å dekke nødvendig risikotaking. Samtidig synes det klart at boligsamvirket må legge opp til en risikoprofil hvor en unngår muligheter for store tap.”

Som begrunnelse anfører regjeringen at ”Boligbyggelagene har medvirket til at mange mennesker har fått gode og rimelige boliger, som de selv i fellesskap eier og tar ansvar for. Boligsamvirket har utført den oppgave som stat og kommune har i mange andre land. Regjeringens vurdering er at denne ansvarsfordelingen har vært svært hensiktsmessig for vårt land både sosialt og samfunnsøkonomisk. Regjeringen ser det som en høyt prioritert sak at boligsamvirket kan fortsette å utføre sin sentrale rolle i boligpolitikken.” (St.prp.nr.89 (1991-92) s. 13-14, sitert fra NBBL: Evaluering av omstillingstiltak)

Boligsamvirket og den frivillige sektor

Det finnes, som påpekt nå, en stor interesse for den frivillige sektor i velferdspolitisk sammenheng. I Norge er Haakon Lorentzen en av de sentrale forskerne innen dette feltet. Begrepene ”Den tredje sektor”, ”frivillig sektor” og ”non-profit-sektor” brukes ofte om hverandre. Lorentzen foreslår å gjøre et skille mellom på den ene siden frivillige virksomheter og på den andre siden samvirke og kooperative aktiviteter. Lorentzen tenker imidlertid her ikke på den organiserte samvirkebevegelsen, i hvert fall ikke eksplisitt. Hans eksempler er naboer som samler inn til grendehus, eldre som danner bokollektiv og foreldre som driver egen barnehage. Sentralt for Lorentzen er spørsmålet om frivillig deltakelse og innsats fra medlemmene. Mulighetene for økt frivillig innsats ser han som en begrensning for de frivillige organisasjonenes muligheter for innsats i velferdsproduksjonen (Lorentzen 1995).

I en offentlig utredning om frivillige organisasjoner fra 1988 (NOU 1988:17 Frivillige organisasjoner, s. 55) ble ”den tredje sektor” beskrevet slik:

”Den tredje sektor domineres av private, frivillige organisasjoner drevet på felles-skaplig, ikke-offentlig basis, gjerne med et allmennyttig eller ideelt formål. I prinsippet omfatter den tredje sektor virksomhet som er privat initiert uten å ha profitt og egen nytte som mål. Den står i alminnelighet for kollektive goder, humanitære verdier og løsning av fellesoppgaver i frivillig regi, uten offentlig styring. Tredjesektor- aktivitet innebærer gjerne at initiativet til allmennyttig virksomhet kommer nedenfra. Betydelige deler av arbeidet i tredje sektor er ulønnet.”

Når det gjelder boligsamvirkets mål, er dette uttrykt slik: ”Boligsamvirkets formål er å skaffe sine medlemmer boliger og forvalte disse på beste måte. Virksomheten bygger på et fellesskap mellom medlemmer som søker ny bolig og de som allerede er tildelt bolig. Her er det snakk om å bygge, bo, eie og forvalte i fellesskap. Dette skjer gjennom et nært samarbeid mellom boligbyggelag og borettslag. Videre er boligbyggelagene organisert gjennom den landsomfattende organisasjonen NBBL.” (Johnstad 1998, s. 292)

I en slik beskrivelse av boligsamvirket er det medlemmenes interesser og fellesskap som står i fokus. Allmennyttige formål og frivillig innsats er ikke noe tema. Slik sett kan boligsamvirket ikke ses som del av den frivillige sektor. Det er imidlertid forskjellige oppfatninger om dette. Det er noen forskere som i følge Johnstad legger vekt på samvirkebevegelsens idé om hjelp til selvhjelp som et viktig element i et velferdssamfunn.

For å knytte samvirket til den tredje sektor må denne sektoren defineres noe videre enn det vi har referert tidligere. Som eksempler på dette nevner Johnstad *den sosiale økonomien* som brukes i fransktalende land og begrepet *det sivile samfunn* (Johnstad 1998). Han sier for øvrig selv at samvirket innen den sosiale sektoren kanskje også kan rommes innen den definisjonen som kalles den frivillige sektor. Det kunne i såfall gjelde boligsamvirket.

Den danske lektoren Johannes Michelsen foretar en grundig diskusjon om samvirkebevegelsens forhold til den tredje sektor og de frivillige organisasjonene (Michelsen 1995). Han argumenterer for at samvirkeorganisasjoner betraktes som frivillige organisasjoner fordi de består av virksomheter som drives av en medlemsorganisasjon. Han mener de er selvhjelpsorganisasjoner i samme økonomiske og organisatoriske forstand, som f.eks. sosiale og kulturelle organisasjoner. Virksomheten tjener ikke rene profittformål, men til å oppfylle medlemmenes økonomiske og sosiale interesser i vid forstand. Han legger også vekt på at samvirkelagene har sine historiske røtter i sosiale bevegelser.

Michelsen legger vekt på at begrepet ”den tredje sektor”, ”de frivillige organisasjoner”, ”det sivile samfunn” omfatter et meget mangfoldig sett av virksomheter. Felles er det at de ikke tilhører den statlige sektor og heller ikke den privatøkonomiske, profittorienterte sektor. Organisasjonene kan deles på forskjellige måter. En inndeling er å skille etter den økonomiske dimensjonen, mellom *selvhjelpsorganisasjoner* (gjensidig fordel) og *filantropiske organisasjoner* (offentlig fordel). I selvhjelpsorganisasjonene er det de som drar fordel av organisasjonens arbeid som også dominerer disse organisasjonene, som medlemmer. I filantropiske organisasjoner er det givere og de som yter frivillig innsats for andre, som dominerer.

I forskningen om den frivillige sektor er det altså forskjellige oppfatninger. Det er særlig de som studerer de frivillige organisasjonene som alternative velferdsprodusenter som er tilbøyelig til å utelukke samvirkeorganisasjonene.

Samvirkebevegelsen har generelt ikke et velferdsperspektiv i den betydningen at det skal medvirke til eller supplere offentlige velferdsytelser. Samvirketanken er i hovedsak knyttet til næringsvirksomhet og selvhjelp. Medlemmene skal på egen hånd mestre viktige forhold i sitt liv gjennom organisert og solidarisk samvirke med hverandre. Organisasjonen har ikke som utgangspunkt å arbeide for mer allmenntilgode eller ideelle formål. De kan i varierende grad drives ved hjelp av frivillig innsats, men det er heller ikke noe sentralt mål.

Sammenholdt med den frivillige sektor synes samvirkebevegelsen først og fremst å tilstrebe et alternativ til private markedssystemer, og i mindre grad noe alternativ til offentlig virksomhet. I forhold til velferdsproduksjon er det selvhjelpssystemer som er samvirkets varemerke. Slik sett synes samvirkebevegelsen godt egnet for å kunne være et alternativ etter de nye velferdspolitiske linjene. I et velferdspolitisk perspektiv kan samvirkebevegelsen ses som et tiltak som gjør flere i stand til å ta vare på seg selv og derved redusere behovet for offentlig støtte.

Boligsamvirket har, slik det utviklet seg i Norge, fått et noe annet preg enn de øvrige samvirkeorganisasjonene. Det har framstått som en organisasjon som i praksis ivaretar boligforsyningen for folk med lave og midlere inntekter. Organisasjonen har dels hatt preg av å være en offentlig virksomhet og dels å ha vært et talerør for alminnelige folks boligbehov.

Boligsamvirkets funksjon i det norske samfunnet hadde flere likhetstrekk med de organisasjonene som brukes i det som internasjonalt kalles "social housing": Kommunale eller private, non-profit-organisasjoner som bygget og forvaltet boliger som ble utleid til subsidiert leie. I og med at boligsamvirket i Norge ble videreutviklet etter OBOS-modellen, ble organisasjonen mer profesjonell og knyttet til kommunen. Medlemmenes innflytelse over boligbyggelagene ble innskrenket ved direkte og indirekte innflytelse fra kommunene. Eieretten var i praksis sterkt begrenset, bl.a. ved prisregulering. Juridisk sett er beboerne leieboere og kunne kastes ut av boligen etter samme regelverk som en hver annen leietaker⁷. Det var faktisk et problem for bolig-byggelagene å få medlemmene til å forstå at de ikke var leietakere i en kommunal bolig (Annaniassen 1996A).

Denne karakteren av en halvt offentlig organisasjon med allmenntilgode formål setter fortsatt preg på befolkningens forventninger til boligsamvirket⁸. I praksis har, som beskrevet innledningsvis, boligsamvirket forandret seg og sin posisjon som aktør i den norske sosiale boligpolitikken.

I perioden med vekt på universelle boligtiltak og stor sosial boligbygging var målgruppen "vanlige folk", arbeidere og funksjonærer med moderate, gjennomsnittlige inntekter, i Norge som i andre land. "The poor were not a strategically significant group in relation to mass social housing." (Harloe 95, s. 524)

Boligsamvirket bygget og forvaltet boliger nettopp til gjennomsnittsbefolkningen, til "Kari og Ola". "OBOS-mennesker" ble et begrep. Kravet til egenkapital satte en sperre for dem med de

⁷ Foreslått endret i utredningen om revisjon av borettslovene.

⁸ Se bl.a. OBOS direktørens artikkel i Dagbladet, der han forsøker å forklare hvorfor slike forventninger er urimelige. Det er også diskutert i utredningen om revidering av borettslovene.

laveste inntektene, selv om særlige lån, kommunale garantier for lån og rentesubsidier bidro til å gjøre terskelen lav. Krav til egenkapital var det som gjorde enkelte skeptiske til å satse på boligsamvirket som virkemiddel i den sosiale bolig-politikken. I Bergen førte det til at kommunen først valgte å satse på kommunale utleieboliger før de også valgte boligsamvirkemodellen (Nagel 1992).

Da boligpolitikken ble lagt om ble målgruppen hovedsakelig utenfor dem som boligsamvirket hovedsakelig betjente. Det ble et skarpere skille mellom de få som bodde med offentlig bistand og de som klarte seg selv på markedets premisser. De markedsorienterte kunne ha interesse av å begrense adgangen for kommunalt støttede husholdninger.

Forholdet til den tredje og/eller den frivillige sektor er også diskutert i boligsamvirket selv. I et notat blir frivillige organisasjoner i den tredje sektor delt i to: 1) De som har som formål å gjøre noe for andre og 2) De som vil gjøre noe for seg selv. Videre deles disse etter om tjenestene utføres av profesjonelle eller ved frivillig, gratis arbeid. Boligsamvirket plasseres i en egen gruppe for samvirkeorganisasjoner under rubrikkene "For egne interesser" og "Profesjonelle" (NBBL 1995). Samtidig blir det i mange sammenhenger understreket at boligsamvirket og dets tillitsvalgte utfører en stor gratis, samfunnsnyttig innsats i forvaltning og utvikling av bo- og lokalmiljø.

Det vises stor interesse for å utvide boligbyggelagens tjenester i bomiljøet, som f.eks. å drive barnehager, drive alders- og omsorgsboliger, organisere vaktmestertjenester, hjemmehjelp, osv. (Mauseth 1995). Boligsamvirket framstiller seg som "det tredje alternativ", mellom offentlig og privat (NBBL 2000).

Utviklingen av den boligkooperative sektor i Sverige

Sverige er det eneste landet utenom Norge som har en stor kooperativ⁹ sektor. I utgangspunktet hadde den svenske og den norske kooperasjonen nokså lik struktur og virkemåte. Boligsamvirket i Norge hadde det svenske HSB som sin modell. Boligkooperasjonen i Sverige fikk en utvikling allerede fra 1960-tallet som likner på det boligsamvirket i Norge gjennomgikk etter 1980. Utviklingen og omstillingen i det norske boligsamvirket kan med fordel sammenliknes med den utvikling og omstilling som er i ferd med å skje i den svenske allmenntilgjengelige sektor, "Allmännyttan"... "Allmännyttan" er betegnelsen på sammenslutningen av de svenske allmenntilgjengelige boligselskaper. Disse selskapene er oftest eid av kommuner og leier ut boliger, noe vi kommer tilbake til.

Utviklingen i den boligkooperative sektoren i Sverige er analysert og diskutert av den svenske boligforsker Bo Bengtsson (Bengtsson 1992 og 1993). Den utviklingen som skjedde i Norge på 1980-tallet, var gjennomført vel ti år tidligere i Sverige. Bengtsson analyserer bl.a. utviklingen i forhold til kooperative mål, som økonomisk effektivitet, demokratisk kontroll og sosial boligforsyning. Sosiale mål er i den svenske boligkooperasjonen sett som det å skaffe boliger til folk med begrensede ressurser og som det å forhindre boligspekulasjon. Han konkluderer med at den sosiale rollen etter hvert ble nokså tynn. Han påpeker at de sosiale målene bare fremheves av de sentrale organene (tilsvarende ledelsen i boligbyggelag og i

⁹ Vi bruker her begrepet kooperativ som synonymt med samvirke. Grunnen til at vi her bruker dette begrepet er dets internasjonale karakter.

NBBL i Norge). På grasrotten, i borettslagene¹⁰, er det ingen slike markeringer, og det er uklart om de i det hele tatt blir støttet. Han antar borettslagene ikke bryr seg så mye om slike uttalelser så lenge de ikke støtter opp under en politikk som direkte motarbeider deres egne interesser og så lenge moderorganisasjonene yter tilfredsstillende tjenester til lagene. ”This is the obvious explanation of why the social profile of cooperative housing organizations often appears to be more distinct in ideology than in practice.” (Bengtsson 1993, s. 75).

Bengtsson drøfter også at en mulig konsekvens av tilpasning til EU-regler vil være at båndet mellom moderorganisasjonene og de enkelte borettslagene blir mer basert på forretningsmessige avtaler i konkurranse med andre private forvaltnings- og forretningsførerfirmaer. (Borettslagenes avtalte forpliktelse til å bruke sitt bolig-byggelag som forretningsfører er foreslått opphevet av borettslovutvalget i Norge, se NOU 2000:17.)

Bengtsson hevder at ledelsen i de store kooperative organisasjonene er bekymret for å miste ideologisk troverdighet, og leter etter ny plattform. En slik plattform er forsøket på å utvikle et ”kooperativt alternativ” til privatiseringen av kommunale tjenester, slik som barnehager, hjemmehjelp, fritidstilbud, osv. Ifølge Bengtsson er forsøket på å utvikle et slikt tredje alternativ mellom tradisjonelle todelinger i privat/offentlig, stat/marked mislykket. Han konkluderer med at boligkooperasjonen snarere har gått fast og bestemt langs begge de to alternative veiene, både vært et sosialt offentlig tilbud og et markedstilbud, på samme tid eller alternativt.

Et vesentlig skille mellom kooperasjonens vilkår i Sverige og Norge er at flerfamiliehus i Sverige bare kan organiseres som borettslag. Eierseksjonering til selveierleiligheter er ikke tillatt. En annen vesentlig forskjell er som tidligere nevnt at det i Sverige finnes en stor offentlig leiesektor, Almennyttan. Almennyttan består av boligforetak som bygger og leier ut boliger til rimelige priser. De fleste er eid av kommunen, men det finnes enkelte private, eid av ideelle organisasjoner. Almennyttan fikk i etterkrigstidens velferdsstatsutbygging oppgaven med å bygge og forvalte boliger innenfor det som kalles den sosiale boligforsyningen. Det var Almennyttan som hovedsakelig gjennomførte det ambisiøse og etter hvert beryktede millionprogrammet. I dag eier Almennyttan vel 900 000 boliger, hvilket tilsvarer nær hver fjerde svenske bolig. I omstillingen av den svenske boligpolitikken er også Almennyttans rolle og vilkår endret, og dens framtid utredet av en regjeringsoppnevnt komité – ALBO-komiteen (SOU 2001:27). Kjernen i forandringen også i Sverige er økt vekt på en markedsstyrt og markedsbasert boligforsyning. De allmenntiltvise selskapene ses i økende grad som markedsaktører som skal konkurrere med private foretak, og noe selges til private aktører. På 1990-tallet ble statlig subsidiering sterkt redusert og husleiene forhøyet. En viktig diskusjon er å innføre en markedsbasert husleie, i motsetning til det bruksverdissystemet som er anvendt og der husleiene fastsettes etter forhandlinger mellom de allmenntiltvise selskapene og leieboerforeningene. I store deler av Sverige har det vært overskudd av leiligheter, mens det i visse sentrale regioner har vært stort underskudd. ”Bostadspolitikken har därmed genomgått ett systemskifte. Den är inte längre produktions- och utbudsorienterad, utan styrs i huvudsak av bostadsmarknadens efterfrågan”, sier representantene for mindretallet i komiteens innstilling (SOU 2001:27, s. 234). Disse representantene vil gå lenger i å fjerne allmenntiltvise selskapers tilknytning til kommunen. De vil helst at de organiseres som selskaper som skal drives etter ordinære privatøkonomiske prinsipper og vilkår, og vil la hver enkelt kommune selv avgjøre om og i hvilken grad de vil selge ut de allmenntiltvise boligeiendommene.

¹⁰ Den svenske formen kaller Bengtsson for ”Tenant-Owner Cooperatives”, som kan oversettes til beboer-eide kooperativer. For enkelthets skyld bruker vi den norske betegnelsen.

Salg til private er et alternativ for de kommunale allmennyttige selskapene, et annet er at de selv omlegger driften i en mer profesjonell, forretningspreget retning.

Den svenske diskusjonen tvinger fram spørsmål om og hvorfor en i det hele tatt trenger en allmennyttige sektor. Fem forhold trekkes fram. Allmennyttige selskaper skal (Lind 2001, s. 211):

1. Sikre boligtilbud som del av de rammevilkårene en region må ha for å tiltrekke seg virksomheter og arbeidskraft
2. Være et redskap for å sikre det velferdspolitiske målet om at alle skal ha en bolig med bra standard
3. Gi et trygt, ikke spekulativt alternativ med en ikke etterspørselsavhengig pris
4. Gi tilbud til de som ellers vil ekskluderes
5. Bidra til å redusere segregasjon

Lind trekker fram tre mulige utviklingsscenarier: 1) at Almennyttan bevares og utvikles, 2a) at den bevares, men begrenses ved salg i visse regioner og områder, 2b) at de attraktive boligene selges og resten forbeholdes vanskeligstilte husholdninger og 3) at alt selges til private selskaper og personer. Lind mer at internasjonale utviklingstrekk peker i retning 2b, men regner selv med at det mest sannsynlige i Sverige vil være større variasjoner i de allmennyttige boligselskaperenes rolle (Lind 2001, s. 216).

Boligsamvirket og samvirkebevegelsen

I dag kan det være fruktbart å betrakte boligsamvirket i sammenheng med samvirkebevegelsen og dennes utvikling, i en viss forstand som en tilbakevending til dens opprinnelige idégrunnlag.

Boligsamvirket har både felles trekk og trekk som skiller seg fra den beskrivelsen som her er gitt av frivillige organisasjoner og ”tredje sektor”. Boligsamvirket er en del av den organiserte samvirkebevegelsen, og har gjennom denne tilknytning til andre tradisjoner og andre prinsipper for sin virksomhet enn velgjørenhetsforeningene.

Samvirket er en internasjonal bevegelse med lange tradisjoner, parallelt med og til dels på siden av de frivillige velferdsorganisasjonene. Starten på den moderne samvirke-bevegelsen blir gjerne tillagt ”The Rochdale Pioneers”, England 1844. Siden da har bevegelsen vokst enormt og gjennomgått store endringer, nokså parallelt i mange land. I Norge ble samvirkebevegelsen også stor. Sentralt var samvirket innen gjensidig forsikring, landbruk og fiskeri, forbruk og bolig (Johnstad 1998).

Kort oppsummert er samvirket en form for organisering av økonomisk virksomhet som skiller seg både fra privat entreprenør- eller investorbasert virksomhet og offentlig eid og styrt virksomhet. Enkelte vil se den som et alternativ til kapitalisme og sosialisme.

Samvirkebevegelsen består av en rekke samvirkesektorer som opererer nokså uavhengig av hverandre. Et samvirkeråd med Norges vel som sekretariat, knytter de ulike sektorene sammen, men det er ingen sterke føringer ut over visse prinsipper som er retningsgivende. Disse er:

1. Frivillig og åpent medlemskap

2. Demokratisk medlemskontroll (demokratisk styring, ett medlem, en stemme)
3. Medlemmenes økonomiske deltakelse (rettferdig finansiering av egenkapital)
4. Selvstyre og uavhengighet (uavhengighet i forhold til myndigheter og andre organisasjoner)
5. Utdannelse, opplæring og informasjon (opplæring av medlemmer og ansatte, og omgivelser)
6. Samvirke mellom samvirke
7. Samfunnsansvar (medansvar for det samfunn organisasjonen fungerer i)

(Johnstad 1998, s.184 og (Mauseth 1995, s. 66))

Det er gjort en analyse over samvirkesektorens utvikling, der det er beskrevet noen felles trekk for de forskjellige organisasjonene, i en livssyklus-teori (Brazda og Schediwy 1994, gjengitt i Johnstad 1998). Første ledd i utviklingen går fra bevegelse til forening, dvs. fra en uformell aksjonspreget gruppering, ofte rundt en karismatisk leder, til en mer regulert og formalisert virksomhet. Andre ledd går fra forening til føderasjon. Det innebærer at virksomheten blir preget av konkurransehensyn, av samordning, profesjonalisering, rasjonalisering og byråkratisering. Dette utvikler seg videre til at forretningslogikken blir dominerende, markedsprising blir grunnlaget for analyser, osv. Deretter følger transformasjoner og kollaps eller overlevelse og revitalisering. Det sentrale spenningsforholdet blir beskrevet som å være mellom medlemmene og en forretningspreget ledelse, mellom forening og forretning. I dette forholdet er det medlemmene som representerer foreningssiden, verdiene og "samvirkeånden", mens administrasjonen i organisasjonen i større grad representerer forretningsvirksomheten, økonomi, effektivitet, kalkulasjon og ledelsen. I økende grad har forretningsiden fått overtaket. Prosessen utvikles gjennom sentralisering og byråkratisering, færre enheter og sterkere sentral styring. I tillegg og i sammenheng med dette er det tendenser til "oligarki" – konsentrasjon av makt i hendene på valgt og ansatt ledelse, og "bolagisering". "Bolagisering" eller "selskapsgjøring" innebærer en oppdeling i selvstendige selskaper, i egne datterbedrifter, AS-er (Johnstad 1998, s. 369-400).

Forhold som kan bidra til å opprettholde demokrati og desentralisert kontroll innen organisasjoner og foreninger, er tilstedeværelse av sterke og autonome lokale enheter, aktiv medlemsdeltakelse og kontroll av organisasjonen, dens agenda og beslutnings-prosess (Johnstad 1998).

I avslutningen av sin bok om samarbeid og samvirke påpeker han at samvirket i dag er ukjent og oversett: "Myndighetene har ikke tatt det med når eierskapsformer i nærings-livet utredes; det står ikke på pensum; det beskrives ikke i teoriene og tas ikke med i empirien innen forskning; media forstår det ikke; og selvbildet er også passe uklart. Samvirket er i sitt vesen anonymt og mangler ansikt utad. ----- Denne anonymiteten er en trussel og en stor utfordring." (Johnstad 1998, s. 408). Han avslutter med å si at "Selvhjelp gjennom samvirke er en metode som mennesker og organisasjoner kan ta i bruk for å ta tilbake kontroll over eget liv og egne lokalsamfunn." (Johnstad 1998, s. 409).

Ledende organer i boligsamvirket har et bevisst forhold til samvirkebevegelsen. De deltar i samarbeid, og prinsippene blir referert og diskutert på NBBLs landsmøter (Mauseth 1995, s. 66). Det kan stilles spørsmål ved om og i hvilken grad *medlemmer* i boligsamvirket har noe bevisst forhold til samvirkebevegelsen og dennes prinsipper. En medlemsundersøkelse,

begrenset til beboere i borettslag, viste at de fleste andelseiere har lite kjennskap til ”boligsamvirket” som sådan, ut over deres eget borettslag og boligbyggelag (Mauseth 1995, s.14).

Oppsummering

Boligsamvirkets rolle ble vesentlig endret ved omleggingen av boligpolitikken tidlig på 1980-tallet. Dette skjedde parallelt med og i sammenheng med revurderinger og omlegginger av hele velferdspolitikken. Veksten i statens utgifter til velferdsformål bekymret, og det ble søkt etter nye løsninger på de velferdspolitiske utfordringene. Den frivillige sektor fikk ny oppmerksomhet og tillagt større betydning. Arbeidslinjen, der tiltak for å få personer selvforsørgende ved eget arbeid, skulle prioriteres framfor trygdeytelser. Omleggingen av velferdspolitikken i Norge var i hovedtrekkene identisk med tilsvarende omlegging i de andre velferdsstater som ble bygget opp etter annen verdenskrig.

Bolig var den av velferdsstatens tjenester som raskest og sterkest ble forandret. En generell, universell boligpolitikk rettet mot et stort skikt av befolkningen, ble erstattet med en begrenset politikk rettet mot særlig ressursfattige målgrupper. Grunnen for dette var at det ikke lenger var samfunnsmessig nødvendig med omfattende offentlige inngrep. Markedet forutsettes å kunne løse boligforsyningen for de fleste. Boligpolitikk var imidlertid fortsatt en viktig del av velferdspolitikken. I viktige sosiale reformer, som reformen for psykisk utviklingshemmede og i handlingsplanen for eldre, var bolig et sentralt virkemiddel. Nedbygging av institusjoner og hjemmebasert omsorg var sentrale elementer i reformene. I Utjamningsmeldinga ble også bolig sentralt, med særlig vekt på de bostedsløse.

Myndighetene hadde store forventninger til at boligsamvirket skulle medvirke i gjennomføringen av den nye politikken, og bidro også til å hjelpe boligbyggelagene over krisen etter 1990. Det passer også godt inn i en velferdspolitik med stor vekt på frivillig innsats og samarbeid med frivillige organisasjoner. Boligsamvirket er imidlertid ikke en frivillig organisasjon i den mening at de har som mål å yte frivillige velferds-tjenester overfor nødstedte. I perioden med utbygging av velferdsstaten fikk bolig-samvirket en rolle som utøver av offentlige velferdstjenester i boligsektoren, noe som ga boligsamvirket sitt renommé og skapte forventninger. Selv gjennomførte boligsamvirket store forandringer for å tilpasse seg den nye situasjonen ved å legge vekt på en forretningsmessig drift.

I forbindelse med spørsmålet om offentlig eller privat drift av oppgaver, har bolig-samvirket tilstrebet å framstå som et tredje alternativ. Tilsvarende forsøk i Sverige er oppsummert som nokså mislykket. Der fikk boligsamvirket tidligere enn i Norge en mindre rolle i den sosiale boligforsyningen, ettersom den allmenntilgjengelige leiesektoren ble prioritert. Ledelsen i det svenske boligsamvirket opprettholder en sosial målsetting med virksomheten, men dette synes å ha lite gjenklang hos medlemmene av bevegelsen. I Norge blir den sosiale, samfunnsmessige oppgaven fortsatt fremhevet, men den ideologiske forankringen har mer vært henvisning til samvirkebevegelsen generelt og denne bevegelsens prinsipper. Samvirkebevegelsen er ikke til for å hjelpe andre. Den er bygget på et prinsipp om gjensidig hjelp mellom medlemmer.

Kap. 3 Boligsamvirkets faktiske rolle i den sosiale boligpolitikken på 1990-tallet

I dette kapitlet skal vi beskrive og analysere den rolle og betydning boligsamvirket faktisk har spilt på 1990-tallet, i hovedsak sett i forhold til boligforsyningen til lavinntekts- og vanskeligstilte grupper. Det blir også analysert hva boligsamvirket har betydd for utviklingen av sosialt miljø, herunder integrering av slike grupper, og som politisk aktør for slike grupper

Kort om boligsamvirket i Norge år 2000

Før vi går inn i denne analysen vil vi kort beskrive virksomheten til boligsamvirket i Norge i korte trekk ved årtusenskiftet, slik det framkommer av NBBLs årsberetninger. Da har boligsamvirket om lag 570 000 medlemmer. Av disse bor grovt sett halvparten i de vel 240 000 boligene i borettslag som er tilknyttet boligbyggelag. Resten er ”boligsøkende” medlemmer, medlemmer som har planer om å benytte et av boligbyggelagets tilbud senere, enten for seg selv eller for nær familie. I senere år er det også medlemmer som primært har vært interessert i et av boligbyggelagenes øvrige tjenestetilbud. Et eksempel på det er rimelige forsikringer gjennom OBOS.

Boligbyggelagene er kjernen i boligsamvirkets praktiske, kontinuerlige virksomhet. Det er de som tar initiativ og organiserer utbygging og større ombygginger, de er forretningsfører for borettslagene og har vanligvis representanter i deres styrer. I tillegg kan boligbyggelag ha forskjellig annen virksomhet, som å drive forretningsbygg i tilknytning til boligene, tilby låne- og spareordninger, formidle forsikringer og andre tjenester.

I alt finnes det 102 boligbyggelag. Boligbyggelagene opererer primært i sin hjemstedskommune, men har i senere år også vært virksomme i nabokommuner. I enkelte områder, som på Romerike og i Sogn og Fjordane, har boligbyggelag gått sammen og etablert lag med et større ”hjemmemarked”.

Av de 102 boligbyggelagene er det sju lag i storbyene Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger¹¹. Disse sju lagene forvalter 119 000 boliger, **48 %** av alle boligene i boligsamvirket. Halvparten er i OBOS, som alene forvalter en fjerdedel av samtlige boliger i boligsamvirket. De øvrige lagene i storbyene forvalter fra vel 6000 til vel 15 000 boliger.

I mellomstore byer og tettstedskommuner, med 25 000 innbyggere og mer, er det 26 boligbyggelag som forvalter 82 000 boliger, **34 %** av alle. Lagene varierer mellom 1500 og 5000 boliger, med et par unntak.

Det store flertallet av boligbyggelag, 70 stykker, finner en i noe mindre byer og tettsteder. Disse lagene forvalter 44 000 boliger, **18 %** av alle.

¹¹ I tillegg holder boligbyggelaget til Ensliges landsforbund til i Oslo

Når vi sier at boligbyggelagene *forvalter* boligene, er det viktig å understreke at denne forvaltningen er begrenset. I hovedsak er boligbyggelagene forretningsførere for borettslagene og deres *styrer*. Styret, som velges på årlige generalforsamlinger, er det organ som har hovedoppgaven med forvaltningen av boligene innen de retningslinjer som vedtas på generalforsamlingen og bestemmelsene i borettslovene og husleieloven. De ca. 240 000 boligene forvaltes av nær **4000 borettslag** i varierende størrelse. Vi kommer senere tilbake til en nærmere drøfting av forvaltningsspørsmålene.

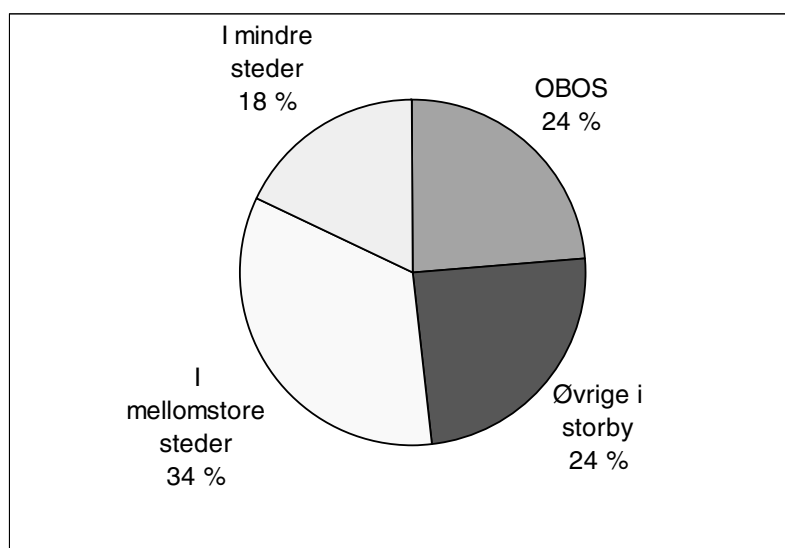


Fig. 3.1 Antall boliger i borettslag med tilknytning til boligbyggelag prosentvis fordelt på grupper av kommuner: Store byer (100 000 innbyggere og mer), mellomstore byer og tettsteder (25 – 99 000 innbyggere), og i mindre kommuner (under 25 000 innbyggere).

Boligsamvirket i kommunene

Som vist i fordelingen av boligsamvirkets boliger, er boligsamvirket sterkere representert jo større kommunene er. I fig. 3.2 viser vi hvor stor prosentandel av alle boliger i kommunen som er i borettslag. De øvrige er enten selveide eller leid privat eller kommunalt.

I de mange små kommunene i Norge er borettslag lite representert. I kommuner med mer enn 10 000 innbyggere, utgjør de noe over ti prosent, og i de største byene (Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger) var gjennomsnittet nær 40 prosent i 1990. Også i storbyene stiger prosentandelen med størrelsen. I Oslo var i 1990 ca. 50 % av boligene i borettslag.

Det er imidlertid også betydelige variasjoner mellom kommuner med lik størrelse. I kommuner på 10 - 99 000 innbyggere varierer andelen mellom 3 % og 40 %. I kommuner med mindre enn 10 000 innbyggere kan en også finne noen få med opp til 20 %, men de aller fleste har mindre enn 5 %.

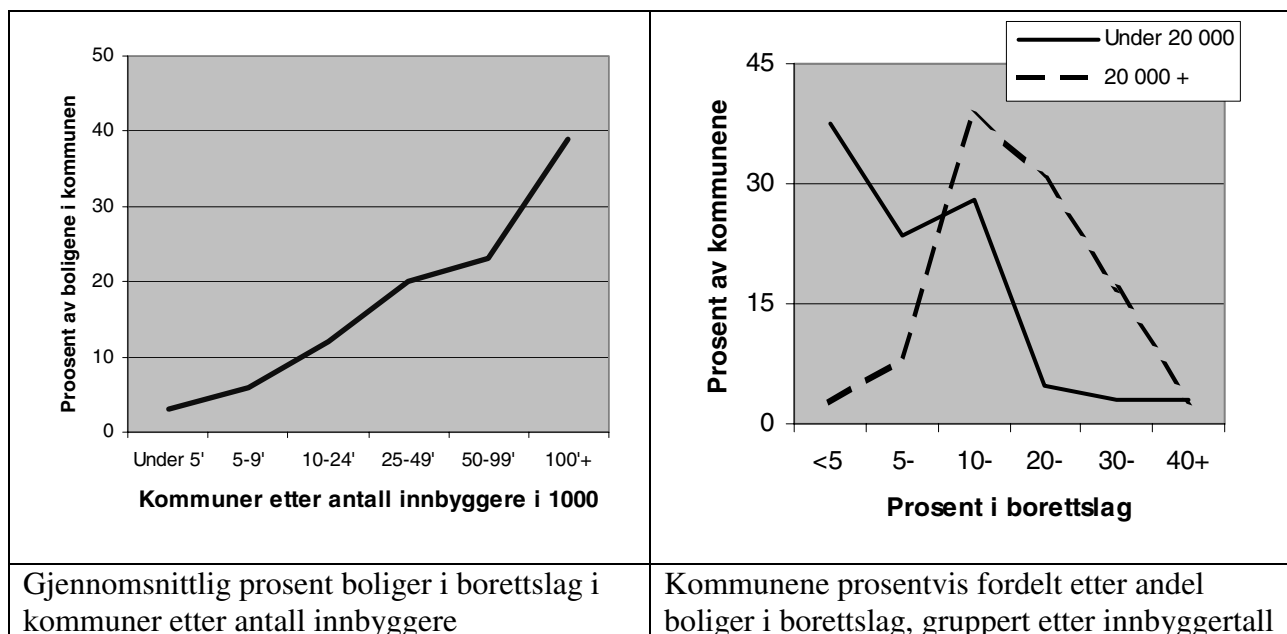


Fig. 3.2 Prosentandel boliger i borettslag, i gjennomsnitt for kommuner gruppert etter antall innbyggere og kommuner prosentvis fordelt etter andel boliger i borettslag. Kilde: FoB 1990.

Boligsamvirket har hatt en nokså stabil del av boligsektoren i de siste tre tiårene. Fram til begynnelsen på 1980-tallet var det en viss økning i boligsamvirkets andel, særlig i noe mindre byer og tettsteder, mens det senere har vært noe tilbakegang.

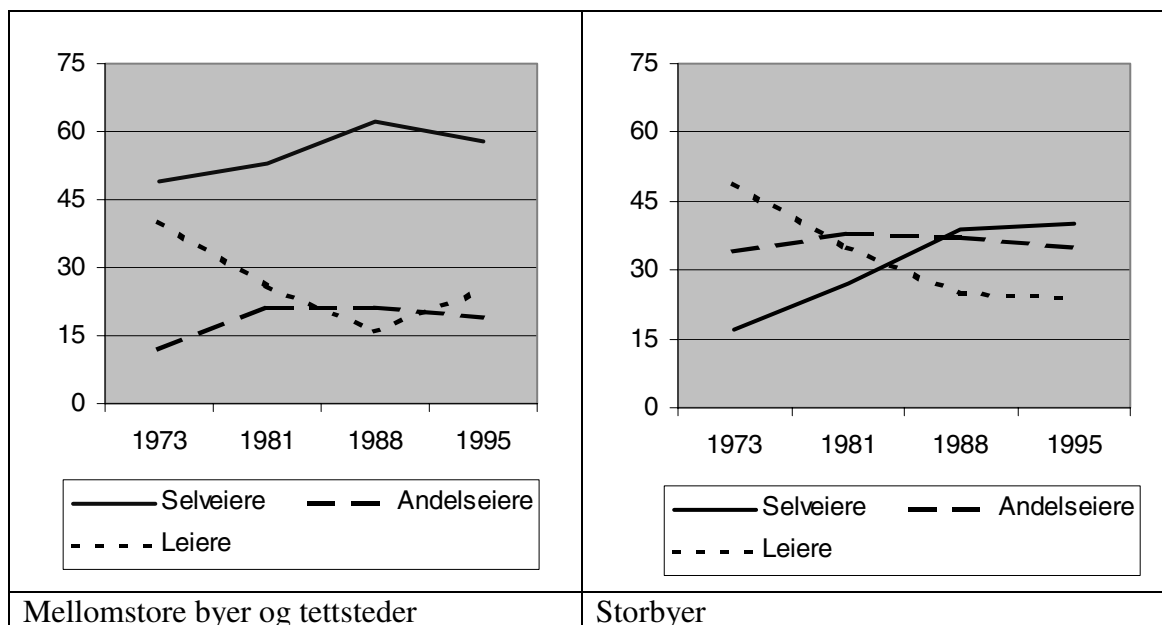


Fig. 3.3 Beboerne prosentvis fordelt på selveier-, samvirke- (andelseier) og leiesektoren 1973 - 1995. Mellomstore byer og tettsteder og Storbyer. Kilde: Boforholdsundersøkelsene

Den store endringen har skjedd i forholdet mellom leie- og selveiersektoren. Fram til midt på 1980-tallet var det en jevnt synkende andel som leide bolig, og en jevnt økende andel som

eide sin bolig som selveiere. Endringene skjedde hovedsakelig i byene og deres omegnskommuner, og særlig i og rundt de største byene.

Nybygging i boligsamvirket etter 1980

På første del av 1980-tallet ble byggevirksomheten i boligbyggelagene sterkt redusert, fra ca. 6000 i 1980 ned til ca. 2500 boliger pr. år i 1984 - 95. På sitt høyeste bygget boligbyggelagene 10 000 boliger i året. Også andre utbyggere reduserte byggingen, men ikke så sterkt. Boligsamvirkets andel av nybyggingen sank ned til 8 %.

Etter 1985 økte boligbyggelagene nybyggingen noe, opp til ca. 3500 i 1989. Det var en nokså beskjeden vekst, men den relative andelen økte opp til ca. 15 %, ettersom flertallet av andre utbyggere ikke økte sin byggevirksomhet nevneverdig. Mens flertallet av utbyggere trappet ned nybyggingen etter 1988, fortsatte boligbyggelagene med stor bygging fram til 1990.

Veksten i boligsamvirkets bygging i annen halvdel av 1980-tallet, og særlig de aller siste årene, må ses i sammenheng med satsingen på utleieboliger for ungdom etter 1987, da Husbanken startet sitt utleielån. Mange av utleieboligene ble bygget i regi av boligbyggelagene i samarbeid med kommunene. Betydning har også bygging i sammenheng med byfornyelsen hatt. Den relativt sett sterke nybyggingen i boligbyggelagene på slutten av 1980-tallet medvirket til de økonomiske problemene mange lag fikk etter 1990. Nybygde boliger kunne da ikke selges til en kostnadsdekkende pris.

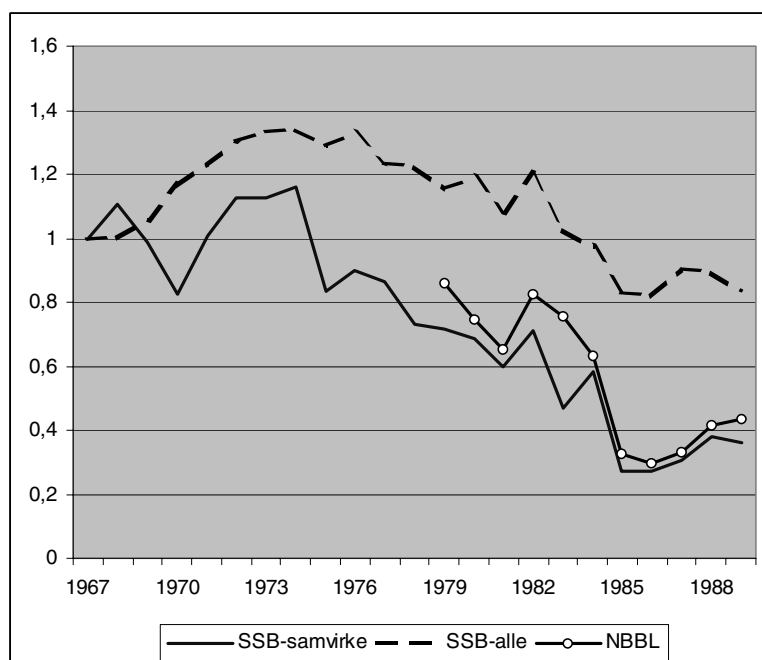


Fig. 3.4 Antall boliger bygd pr. år i Norge 1967 - 1989 i prosent av antall bygd i 1967. Fullført i alt (SSB-alle), fullført med boligbyggelag som byggherre (SSB-samarbeid) og fullført bygd av boligbyggelag (NBBL). Kilde: SSB, Byggearealstatistikk og NBBL-statistikk.

Etter denne erfaringen, og situasjonen på boligmarkedet, var det naturlig at boligbygge-lagene igjen bygget lite. I årene 1993 - 1995 bygget boligbyggelagene i alt ca. 1000 boliger pr. år. I

denne perioden var det andre utbyggere som på tross av markedssituasjonen fortsatte noe mer bygging, og derved sank boligsamvirkets relative andel ned til historiens laveste, 5 %.

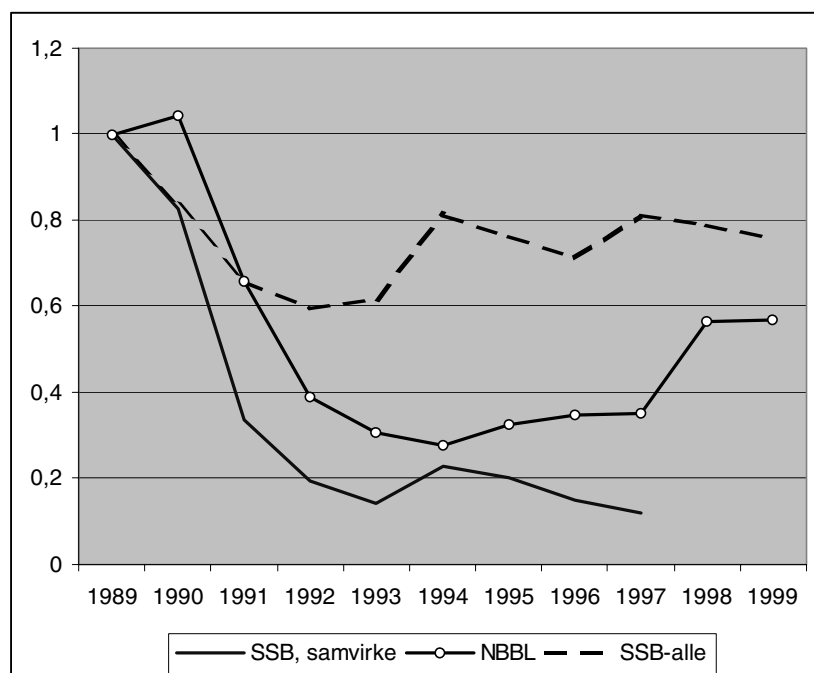


Fig. 3.5 Antall boliger bygd pr. år i Norge 1990 - 1999, fullført i alt og fullført med boligbyggelag som byggherre. Kilde: SSB, Byggearealstatistikk og NBBL-statistikk (NBBL)

Etter 1993 tok boligmarkedet seg opp igjen. Samlet gikk nybyggingen umiddelbart opp fra ca. 16 000 til ca. 21 000 nybygde boliger. Deretter har nybygging samlet for landet vært relativt stabil, med fullførte boliger varierende mellom 17 500 og 20 000 boliger.

Boligbyggelagene var fortsatt avventende. Først de siste to årene av 1990-tallet ble det mer bygging, med ca. 3400 fullførte boliger i 1999. Den prosentvise andelen av nybyggingen gikk opp til ca. 17 %. Også denne siste økningen har sammenheng med en offentlig boligsatsing, denne gang omsorgsboliger. Mange av omsorgsboligene er bygget i samarbeid med boligbyggelag, og omsorgsboliger representerte ca. 40 % av fullførte boliger i samvirkets regi i 1999.

Variasjoner i byggevirksomhet innen boligsamvirket

Den samlede nybyggervirksomheten for boligsamvirket på 1990-tallet er et resultat av meget varierende bygging i de forskjellige boligbyggelagene. Generelt gjelder det at boligbyggelagene kvier seg for å bygge, fordi det har vært ansett for risikabelt og/eller at tomte- og byggekostnadene medfører priser som det fortsatt er vanskelig å få solgt for. Et alternativ er å bygge for utleie, og dermed oppnå noe tilskudd til byggingen fra Husbanken. Flere store lag oppgir at dette heller ikke er fristende. De hevder at selv med tilskudd, må de beregne seg en husleie som er vanskelig å kreve annet enn i svært attraktive strøk, fortrinnsvis sentrumsnært. Selv om det på kort sikt skulle være mulig, hevdes det at det er en konstant risiko for at "sokkelbolig-alternativet" blomstrer opp og river vekk etterspørselen igjen.

Nærmere analyse viser at byggevirkksomheten i boligsamvirket falt særlig sterkt sammen i storbyene. I fig. 3.6 viser vi boligbygging i samvirket som prosent av all boligbygging samlet for hele landet og for Oslo.

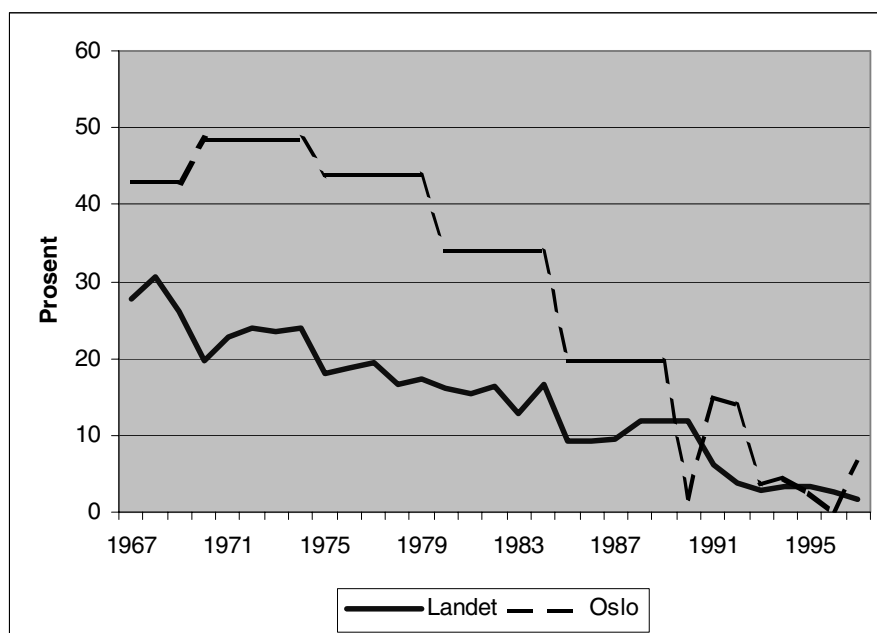


Fig. 3.6 Boligbygging i samvirketsregi i prosent av all bygging 1967 - 1997 i hele landet og i Oslo. Fullførte boliger ifølge byggearealstatistikken SSB.

Figuren viser tydelig at samvirkets andel av det som ble bygget var vesentlig høyere i Oslo enn i resten av landet på 196- og 70 tallet. Forskjellen ble mindre på 1980- tallet og utlignet på 1990- tallet.

Vi har også beregnet byggevirkksomheten på 1990-tallet for hver av boligbyggelagene i de store byene (Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger) og i by- og tettstedskommuner med 25 000 innbyggere eller mer i år 2000. Disse boligbyggelagene utgjør ca. 80 % av boligsamvirket om vi måler i antall boliger som lagene forvalter. Resten av lagene har vi samletall for. Samlet har disse lagene bygd 1990 - 1999:

Storbyer	3607 boliger
Mellomstore byer og tettsteder med 25 000 innb. og mer	8270 boliger
Andre kommuner, under 25 000 innbyggere	5873 boliger

Figur 3.7 nedenfor viser at byggevirkksomheten til boligbyggelagene har hatt det samme forløpet i alle de tre kommunetypene, nedgang til 1993 og oppgang etter 1997. Variasjonen har vært sterkest i mellomstore kommuner og tettsteder, og svakest i storbyene.

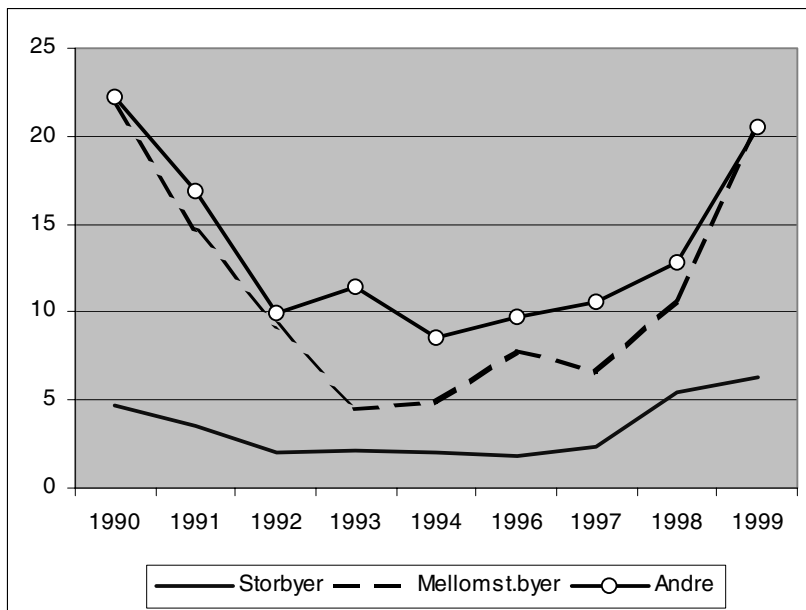


Fig. 3.7 Antall boliger bygd pr. år av boligbyggelag pr. 1000 boliger som de forvalter. Gruppert i fire storbyer, mellomstore byer og omegnskommuner med 25 000 innbyggere eller mer, og i mindre kommuner.

Storbyer: 992 000 innbyggere, 7 boligbyggelag forvalter 119 000 boliger

Mellomstore: 995 000 innbyggere, 23 boligbyggelag forvalter 82 000 boliger

Mindre kommuner: 72 boligbyggelag forvalter 48 000 boliger

Kilde: Statistiske opplysninger om NBBLs medlemslag

Byggingen i de mindre kommunene er fordelt på mange flere boligbyggelag enn i storbyene. En vurdering av byggevirksomheten må imidlertid vurderes mot lagets styrke, målt i antall boliger det forvalter, og kommunen/regionens størrelse. Det er påfallende at de minste boligbyggelagene på relativt små steder samlet har bygget mer også i absolutt forstand enn lagene i storbyene, til tross for at de forvalter mindre enn halvparten av det storbylagene gjør.

På bakgrunn av det sterke presset i boligmarkedet i storbyene, især i Oslo, de siste årene, er det påfallende at det er på de minste stedene boligbyggelagene har bygget mest. Forklaringen er omsorgsboligen. Det er i mindre kommuner ordningen med omsorgsboliger er sterkest utnyttet, og samtidig der kommunene oftest utbygger i samarbeid med kommunene (Vigdal 2000, Brattbakk og Hansen, 2002). Utviklingen av kommunale utleieboliger viser det samme. Også der er det i mindre kommuner det er vekst, mens det er tilbakegang i storbyene.

Fortsatt er det imidlertid store forskjeller mellom boligbyggelag innen samme hovedtype av kommuner.

I storbyene har boligbyggelaget i Stavanger og boligbyggelagene i Bergen bygget opp imot gjennomsnittet for boligbyggelag i mellomstore byer/tettsteder, mens boligbyggelagene i Oslo og Trondheim har bygget minimalt. Også innbyrdes i Bergen er det forskjeller mellom lagene.

Forskjellen mellom Trondheim og Oslo på den ene siden og Bergen og Stavanger på den andre siden, svarer til forskjeller i samarbeidsklima. I de to kommunene med mest utbygging

er det både fra kommunen og fra boligbyggelagene uttrykt at samarbeidet er bra. I Oslo og i Trondheim er det derimot gitt uttrykk for betydelige problemer.

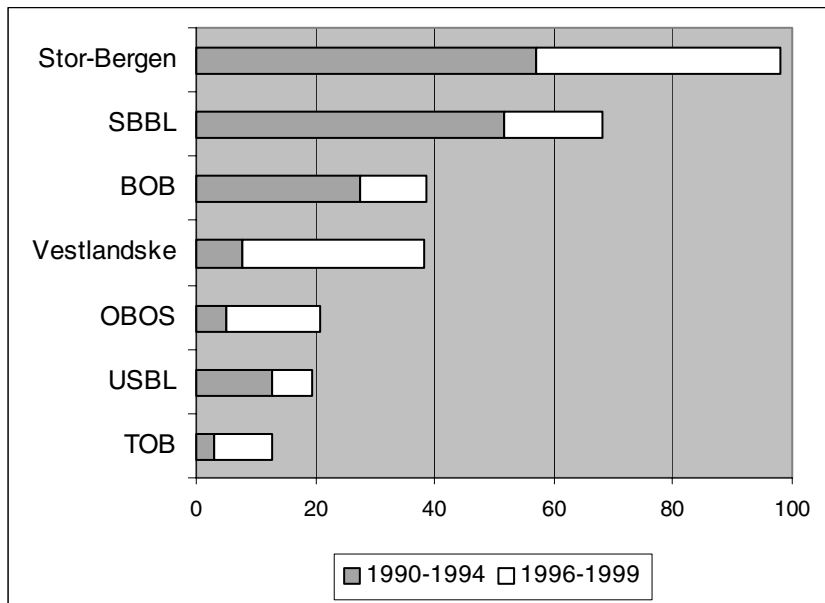


Fig. 3.8 Boligbygging i boligbyggelag på 1990-tallet i storbyene. Antall boliger bygd i 1000 pr. antall boliger forvaltet. Kilde: Statistiske opplysninger om NBBLs medlemslag.

At boligbyggelagene har bygget særlig lite i Oslo og Trondheim kunne ha sammenheng med at det i det hele tatt bygges lite i disse byene. Vi har derfor også sett på denne sammenhengen. Vi har allerede vist at boligsamvirkets relative andel har gått særlig sterkt ned i Oslo. Lite bygging av OBOS kan derfor ikke forklares ved lite bygging totalt sett. I byene Bergen og Trondheim har byggevirksomheten vært omtrent like stor og nokså likt med landsgjennomsnittet pr. 1000 innbyggere. I Stavanger er det bygget noe mer pr. 1000 innbyggere enn i landet ellers.

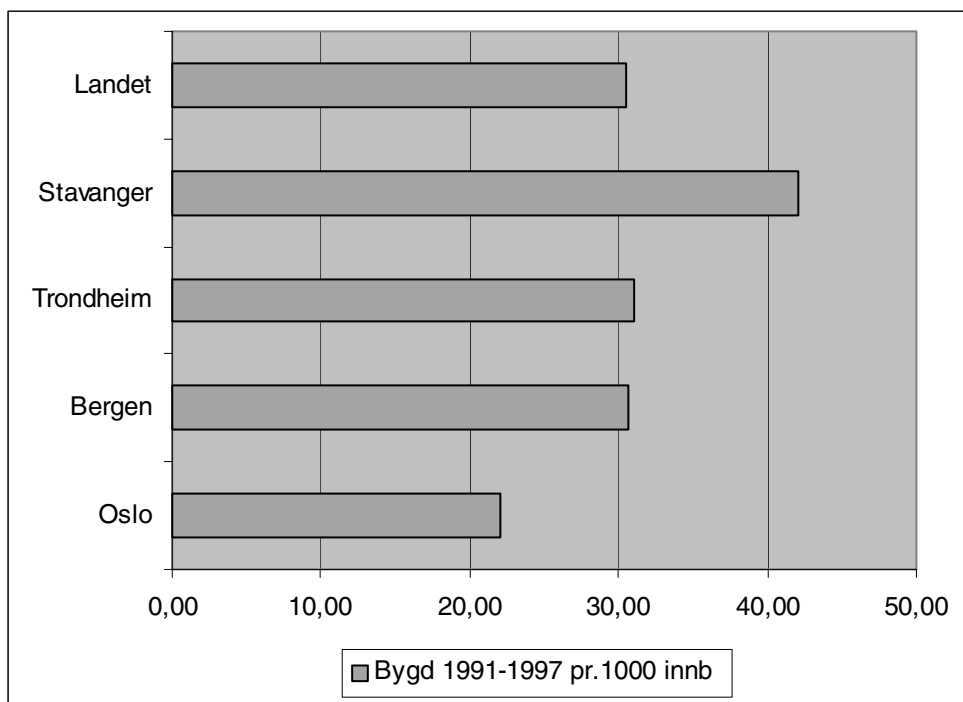


Fig. 3.9 Antall boliger bygd (fullført) i perioden 1991 - 1997 i hver av de fire storbyene og i landet totalt, pr. 1000 innbyggere. Kilde: Byggearealstatistikk SSB

Forskjellene i byggevirksomheten til boligbyggelagene samvarierer ikke med forskjellene i samlet byggevirksomhet i byene. Byggevirkosmheten i Oslo var relativt liten, men ikke så mye mindre at den forklarer den lave byggeaktiviteten til OBOS. Forskjellen i byggeaktivitet mellom Trondheims og Bergens boligbyggelag har ingen motsvar i samlet bygging. Mer overenstemmende er samlet bygging og boligbyggelagets bygging i Stavanger.

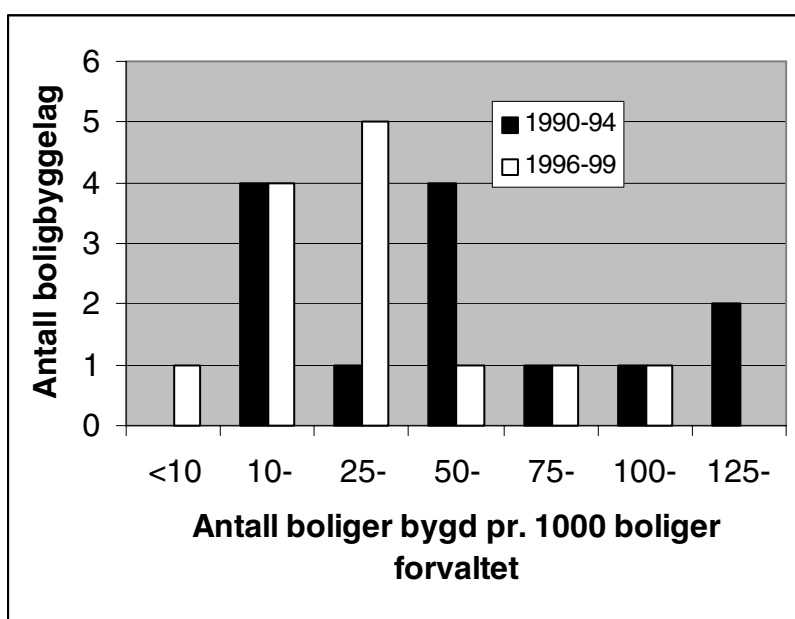


Fig. 3.10 Boligbygging i boligbyggelag på 1990-tallet i mellomstore byer og tettsteder (hver annet lag er medtatt). Antall boliger bygd i 1000 pr. antall boliger forvaltet. Kilde: Statistiske opplysninger om NBBLs medlemslag

Også i de mellomstore byene/tettstedene er det store forskjeller i omfanget av boligbyggelagens byggevirksomhet på 1990-tallet. Noen lag har bygget mindre enn 2 boliger pr. år for hver bolig de forvalter, mens andre bygget mer enn 10 boliger pr. bolig de forvalter. I enkelte tilfeller er forklaringen at lagene har vært svært sterkt redusert etter prisfallet, eller av andre grunner har mistet evnen til å fungere som byggherre. I andre tilfeller må en søke forklaringen i forskjellige lokale forutsetninger, i samarbeidsklima eller i hvordan hvert boligbyggelag vurderer risiko og behovet for nybygging.

Som en ser av figur 3.10 er det også stor forskjell på lagene etter bygging de siste årene i forhold til aktiviteten tidlig på 1990-tallet. Boligbyggelagene i Halden og Sogn og Fjordane er eksempel på lag som hadde stor aktivitet, relativt sett i perioden 1990- 1995, men nokså lav senere. Boligbyggelagene i Larvik og Bodø er eksempler på det motsatte.

Egenskaper og priser i boligsamvirkets nybygging

Før omleggingen av boligpolitikken på 1980-tallet var alle boliger bygd av boligbyggelagene av stor interesse for alle boligsøkere, også de med relativt lave inntekter. Det skyldes dels at prisene var relativt rimelige og dels at store felleslån stilte søkerne overfor små krav til egenkapital/innskudd. Lave priser var basert på en kombinasjon av prisregulerte og subsidierte tomter, stramme krav til nøkternhet i utforming og kostnader fra Husbanken, som dessuten utøvet streng kontroll.

Enkelte entreprenører hadde for øvrig like gunstige tilbud. Entreprenører kunne oppnå de samme avtalene med kommunen som boligbyggelagene, med like lave priser, og de samme avtalene med Husbanken om finansiering. Vi har ikke kjennskap til at det er foretatt noen egen analyse av dette forholdet mellom store boligbyggeentreprenører, med Selvaagbygg som det store eksemplet, og boligbyggelagene i den store utbyggings-perioden. Noen større kommuner foretrakk boligutbygging i et samarbeid mellom kommunen og entreprenører. Eksempler er Bærum og Ski. De fleste større kommunene foretrakk imidlertid et samarbeid med boligbyggelag.

Boligbyggelagene bygget nøkterne boliger, i blokk og rekkehus. Resultatet vises av de boligformene som i dag preger de boligene boligbyggelagene forvalter.

Også på 1990-tallet er det blokk- og rekkehusleiligheter som preger boligbyggelagens virksomhet. Som vist i figur 3.11 bygget boligbyggelagene færre blokkleiligheter midt på 1990-tallet, men i siste halvdel steg blokkandelen opp til samme nivå som i 1980. Generelt kan det virke som om det bygges færre blokkleiligheter i perioder med stagnasjon i byggevirksomheten.

At boligbyggelagene bygger mer blokk enn andre utbyggere, må imidlertid også ses på bakgrunn av at boligbyggelagene bygger mest i sentrale strøk der blokkandelen er større enn i gjennomsnitt for landet i det totale byggeriet.

Boligsamvirket bygger også fortsatt boliger med nøktern størrelse. Rundt 70 % av boligene er på mindre enn fire rom og kjøkken. For alle boliger i landet er rundt 40 % av boligene under fire rom og kjøkken. I boligbyggelagene er de relativt små boligene sterkere representert i byggingen de siste årene, noe som for øvrig også er tilfelle i all boligbygging i landet. I noen grad har dette sammenheng med satsingen på omsorgsboliger, som er relativt små.

Prisene var imidlertid ikke særlig lave, ut over det som følger av at de fortsatt bygget relativt nøkterne boliger. Helt fram til slutten av 1990-tallet var kostnadene ved nybygging så høye (bl.a. på grunn av høye tomtepriser) at de lå betydelig over priser på tilsvarende bruktboliger. På slutten av dette tiåret forandret markedet seg. Etterspørselen steg og bruktboligprisene steg sterkt. Nå kunne også boligbyggelag få solgt nybygde boliger til priser godt over det som dekket kostnadene. Av det fulgte en diskusjon om prispolitikk. Skal boligbyggelaget fortsatt selge nybygde boliger til det de har kostet å bygge, dvs. å fortsette med *selvkostprinsippet*? Det ville innebære en meget sterk fordel for dem som fikk kjøpe. Argumenter mot er at de som ville dra fordel av dette sjelden ville tilhøre lavinntektsgruppene, at det ville innebære en urimelig stor økonomisk fordel for enkeltpersoner i samvirket.

Det ekstreme alternativet er å selge nybygde boliger til høystbydende, slik som tilfelle er med bruktboligene.

Foreløpig er det forskjellig praksis i boligbyggelagene, og diskusjonen knyttes opp til spørsmålet om hva boligsamvirkets rolle skal være, noe vi kommer tilbake til. Da spørsmålet om selvkost ble stilt til daværende direktør i NBBL, Per Eggum Mausest, i 1999, svarte han: ”For min del snakker jeg om selvkost over tid, dvs. at prisen på de varer og tjenester vi leverer hele tiden skal bygge opp overskudd som gjør oss sterke som virksomhet Når det gjelder markedspris: Det er ingen grunn til at førstegangs-kjøperen av en bolig skal få en uventet stor gevinst, fordi vi selger til pris langt under markedspris. Det er bedre at den prisforskjellen kommer alle medlemmer til gode, dvs. selvkost over tid.” (NBBL Årshefte 1999, s. 16).

For lavinntekts- og vanskeligstilte grupper er boligbyggelagens bygging nå av interesse først og fremst fordi, og i den grad, boligbyggelagene bygger boliger med en standard og utforming som gir en pris de kan mestre og som aksepteres av myndighetene ved søknad om bostøtte, tilskudd og lån. Den tradisjonelle muligheten til å oppnå en rimelig bolig ved å stå i kø som medlem av boligbyggelaget er ikke til stede i samme grad som før. Medlemmer kan imidlertid ha en fordel av lang ansiennitet når boligbyggelaget bygger attraktive boliger som selges til priser under markedsprisnivå, uten budrunder. Medlemmer kan også ha fordeler i enkelte utbygginger som skjer i samarbeid med kommunen, om boligbyggelagene får tildelingsrett til egne medlemmer for noen av boligene. Dette spørsmålet er viktig i forhandlingene mellom boligbyggelagene og kommunene.

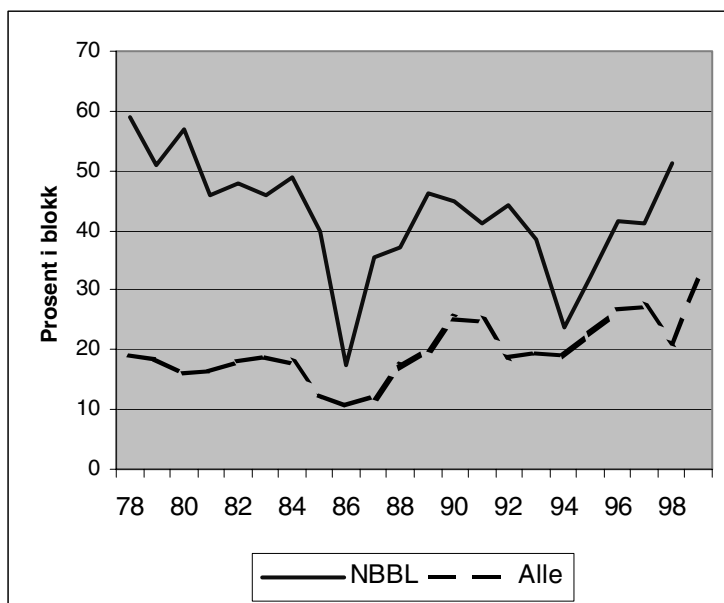


Fig. 3.11 Prosentandel blokk i nybyggingen. Fullførte boliger pr. år i landet totalt og i samvirket. Kilde: NBBL-statistikk og SSBs byggearealstatistikk

Tradisjonelt har boligsamvirket bygget nøkterne boliger. Som fig. 3.11 viser blokkboliger en større andel av det som bygges av boligbyggelagene, sammenlignet med andre utbyggere. Noe av forklaringen er naturligvis at boligbyggelagene bygger i tettstedene. Når det gjelder størrelsen på boligene er forskjellen mindre geografibetinget.

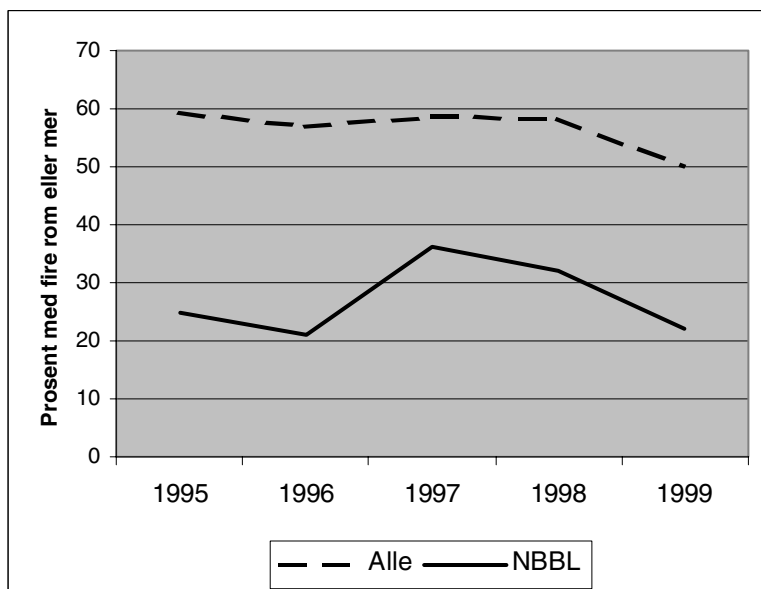


Fig. 3.12 Prosentandel leiligheter på fire rom eller mer i nybyggingen. Fullførte boliger pr. år i landet totalt og i samvirket. Kilde: NBBL-statistikk og SSBs byggearealstatistikk

Boligbyggelagene bygger fortsatt relativt små boliger sammenlignet med andre utbyggere.

Boligbyggingen til boligbyggelagene skjer fortsatt i noen grad i samarbeid med kommunene. 31 prosent av kommunene med etablerte boligbyggelag oppgir at de ofte har bygget i samarbeid med boligbyggelaget og/eller har formidlet tomter til det.

Tabell 3.1 Om boligbyggelaget har bygget på oppdrag fra kommunen. Kommuner som boligbyggelag har virksomhet i.

Kilde: Kommune-undersøkelsen, NBI

	Bygger ofte etter avtale m/komm.	Komm. formidler tomter	Begge deler skjer	Ikke noe av dette	Sum %	An-tall
(Storby)	(2)			(2)		(4)
25000 +	22	4	7	67	100	27
10-24000	17	5	12	66	100	41
5-9000	21	0	6	74	100	34
Under 5000	17	8	4	71	100	52
Alle	19	5	7	69	100	154

Bygging i samarbeid med kommunen forekommer noe oftere i små kommuner. Dette dreier seg vel å merke om de småkommunene som et boligbyggelag har virksomhet i. Som tidligere vist er boligbyggelag sjeldnere til stede jo mindre kommunene er. Likevel er det påfallende lite forskjell i utbredelsen av aktivt samarbeid mellom små og store kommuner.

Spesialboliger for utvalgte grupper

Ved siden av ordinær bygging av boliger for sine medlemmer, bygger boligbyggelagene boliger som er klausulert for bestemte søkergrupper. Slike boliger er vanligvis bygget i samarbeid med og på oppdrag av kommuner, har spesielle finansieringsvilkår og tildelingsregler, ofte prisregulert. I denne byggevirksomheten er naturligvis samarbeidsforholdet til kommunene viktig, og det kommer vi tilbake til under kapitlet om samarbeidsforholdet.

Utleieboliger

Boligbyggelag forvalter utleieboliger både i egen regi og i samarbeid med kommuner, bl.a. i form av egne stiftelser. I 1998 var ca. 5700 utleieboliger under boligbyggelagenes forvaltning, dvs. 2,5 % av alle boliger boligbyggelagene forvaltet. Da er ikke fremleide boliger i ordinære borettslag regnet med. Største delen av disse utgjøres av de kommunale andelene, noe vi kommer tilbake til.

Antallet har ikke i vesentlig grad forandret seg i løpet av 1990-årene. I 1990 var faktisk noe flere, ca. 6000 utleieboliger, forvaltet av boligbyggelagene.

Direktører i boligbyggelagene er nokså samstemte i å ha en skeptisk holdning til det å satse på bygging av utleieboliger. Risikoen anses å være for stor. Etterspørselen er stabil for sentrumsnære utleieboliger, men der er det kostbart å bygge. Husleiene blir høye og dermed

¹² Ved siden av kommuner er den samme retten gitt til staten og fylkeskommuner, og selskaper som har til formål å skaffe boliger og som ledes og kontrolleres av stat, fylkeskommune eller kommune, og stiftelser som har til formål å skaffe boliger og som er opprettet av stat, fylkeskommune eller kommune.

er det også der fare for å ikke få leid ut til kostnadsdekkende leie. I mer perifere strøk er etterspørselen labil, bl.a. som følge av et fleksibelt og uberegnelig tilbud av sokkelboliger.

Lavinnskuddsboliger

Lavinnskuddsboliger er et konsept som ble utviklet i NBBL i 1990. Det innebærer at boliger i et borettslag finansieres ved et lavt innskudd fra beboer og et tilsvarende høyt fellelån, eventuelt ved tilskudd fra Husbanken. Boligene er klausulert, dvs. at det er visse vilkår for å kunne bli andelseier, f.eks. at det er forbeholdt en bestemt aldersgruppe. Boligen kan dermed ikke fritt selges på markedet, og ved videresalg er prisen regulert.

Først på slutten av 1990-årene ble konseptet tatt i bruk. Fortsatt ble imidlertid prosjektene definert som forsøksprosjekter, og omfanget har vært beskjedent.

Lavinnskuddsboliger er et tiltak som tar sikte på å skaffe rimelige boliger til unge boligsøkere. Det skal skje delvis ved å redusere kravene til egenkapital og delvis ved å bygge billig på billige tomter.

Boligbyggelagene er svært interessert i å bygge slike boliger og mange har gjennomført eller planlegger å bygge lavinnskuddsboliger.

Husbanken er positive til lavinnskuddsboliger, men mener disse må kunne realiseres uten tilskudd, med høyere grunnfinansiering fra Husbanken, billig bygging og billig tomt fra kommunen.

NBBL avviser lavinnskuddsboliger uten tilskudd med tre begrunnelser:

1. Tilskudd er en betingelse for å få lave nok kostnader for den aktuelle målgruppen
2. Høy låneutmåling og lav kjøpesum innebærer en uakseptabel risiko for borettslaget i forhold til et mulig framtidig prisfall
3. Tilskudd er en forutsetning for å få oppslutning om prisregulering

Boligbyggelagene er lite interessert i å være med på lavinnskuddsboliger med mindre de selv kan ha rett til å tildele en del av boligene til sine medlemmer under en viss alder etter ansiennitet. Boligbyggelagene vil være varsomme med å være med på behovs-prøvde ordninger (Blomli 2001).

Omsorgsboliger

Ordnningen med oppstartingsstilskudd for bygging av omsorgsboliger ble innført i 1994. Oppstartingsstilskudd, og senere også kompensasjonstilskudd, bevilges av Husbanken bare til kommuner. Kommunene kan imidlertid videreformidle tilskudd til andre aktører, f.eks. frivillige organisasjoner, stiftelser eller borettslag. Forutsetningen er at det finnes en avtale som sikrer at boligene bare kan brukes av eldre eller andre med pleie- og omsorgsbehov, og at kommunen kan disponere boligene eller ha tildelingsrett i minst åtte år etter utbetaling av tilskuddet.

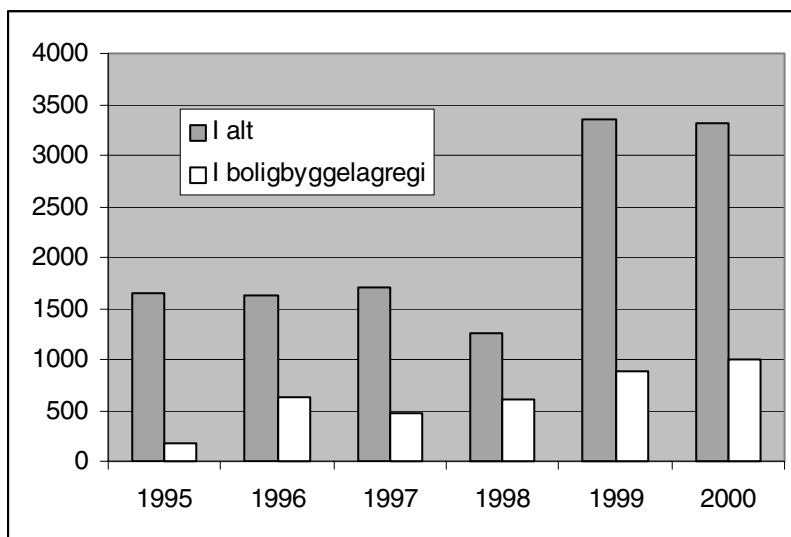


Fig. 3.13 Antall omsorgsboliger bygd med oppstartingsstøtte fra Husbanken 1995-2000. Kilde: Husbanken, redigert av Rolf Barlindhaug, og NBBL-statistikk.

Omlag 30 % av nybygde omsorgsboliger er bygget av boligbyggelag i samarbeid med kommuner. Omsorgsboliger kan boligbyggelag bare bygge som oppdrag for og i samarbeid med kommuner. En sentral målsetting med omsorgsboligsatsingen er å oppnå flere boliger med tilgjengelighet for funksjonshemmede. Dette kan imidlertid boligsamvirket også bidra til i sin øvrige byggevirkosomhet og ved utbedringer av eksisterende bygg.

Vi kan ikke med sikkerhet si om boligbyggelag legger mer vekt på tilgjengelighet enn andre utbyggere. Ifølge tall fra Levekårsundersøkelsen 1997 er boliger i boligsamvirket ikke oftere tilgjengelige enn i andre sektorer. En rapport fra NBBL påviser at av blokkboliger i boligsamvirket har ca. 10 prosent av lavblokkene og ca. 73 prosent av høyhusene heis og trappefri atkomst (Vigdal 2000).

Husbanken gir tilskudd for å få installert heis i eksisterende blokker. På ti år er i alt 79 heiser installert i boliger forvaltet av boligbyggelag. Boligbyggelag og borettslag hevder at for lave tilskudd og tekniske begrensninger hindrer heisinstallasjoner, men at det i tillegg er lite kunnskap i borettslagene om låne- og tilskuddsordningene i Husbanken og for lite forståelse for betydningen av tilgjengelighet hos beboerne.

I kommuner er det hevdet at det er en uforståelig stor motstand i borettslag mot å installere heis, de relativt gunstige tilskuddene tatt i betraktning.

Ett spørsmål som både kommuner, Husbanken og boligsamvirket er opptatt av, er eieformene til omsorgsboligene. Av de nyetablerte omsorgsboligene er 47 prosent kommunale leieboliger, 19 prosent leieboliger i stiftelse, 29 prosent er organisert som borettslag og noen ganske få, en prosent som selveierboliger (Vigdal 2000, s. 33-33). NBBL mener at omsorgsboliger i større grad burde organiseres og forvaltes som borettslag (Årshefte 2000, s. 28).

Bruktboligomsetningen

I 1999 omsatte boligbyggelagene til sammen ca. 21 000 boliger, ca. 8,5 % av de boligene de har under forvaltning. I samme år bygget boligbyggelagene ca. 3400 nye boliger.

Bruktboligene utgjør altså en dominerende del av det boligsamvirket tilbyr i markedet til enhver tid. For lavinntekts- og vanskeligstilte grupper er uten tvil bruktboligtilbudet viktigst, ved siden av spesialboligene.

Boliger i borettslag kan selges til hvem som helst, vanligvis til høystbydende. Imidlertid har andre beboere i borettslaget og medlemmer i boligbyggelaget forkjøpsrett. Den med lengst ansiennitet har førsterett. Nye borettslavere skal godkjennes av styret, som imidlertid må ha saklig grunn for å nekte.

En viktig begrensning er det at en person bare har anledning til å eie en andel. En person kan derfor ikke kjøpe opp flere andeler. Borettslavere har dessuten begrenset rett til å leie ut boligen. Utleie må skje til en begrenset tid, ha en særlig grunn og må godkjennes av styret.

For lavinntektsgrupper utgjør boligene i samvirket et viktig tilbud som et relativt lavprismarked. Et lavpristilbud er en forutsetning for å kunne nyttiggjøre seg offentlige støtteordninger som etableringslån, boligtilskudd og bostøtte. Kommuner med boligbyggelag har oftere opparbeidet et relativt stort lavpristilbud enn kommuner uten boligbyggelag, og dermed større muligheter for å utnytte disse Husbankordningene. Det vil for eksempel innebære større muligheter for kjøp av bolig framfor å leie.

Forkjøpsretten kan både være en fordel og en ulempe for lavinntekts- og vanskeligstilte grupper. De av dem som har opparbeidet ansiennitet kan ved hjelp av forkjøpsrett skaffe seg en bolig uten å måtte konkurrere i en budrunde. Når en ikke har opparbeidet ansiennitet, hvilket sannsynligvis mange i disse gruppene ikke har, kan forkjøpsretten virke motsatt.

Det er hevdet at enkelte borettslagsstyrer bruker sin godkjenningsrett for å utestenge uønskede beboere uten saklig grunn, eller sørger for at en annen søker med tilstrekkelig ansiennitet byr når det er en søker de ønsker å utestenge. Om slike metoder faktisk brukes, og om det skjer i noe omfang, har vi ikke kunnskap om.

Bruktboligprisene

Boligene i boligsamvirket er rimelige i den forstand at de har nøktern standard og størrelse og oftest befinner seg i de ikke spesielt attraktive strøkene. Prisen på en borettslagsbolig er normalt delt i to: En del er leilighetens del av borettslagets fellesgjeld og en del er det innskuddet som kjøperen må betale til forrige leilighets-innehaver. Det at kjøper bare skal skaffe deler av prisen, er for mange med lave inntekter og liten egenkapital en betydelig fordel. Det at fellesgjelden er del av den samlede prisen blir oversett av enkelte kjøpere, noe som særlig skapte problemer i den perioden da felleslånet i Husbanken hadde en opptrapping i renter og avdrag de første årene. Vi har noen indikasjoner på at lave innskudd/liten egenkapital kan bety at kjøper aksepterer større samlet kostnad for en borettslagsbolig enn for en tilsvarende selveid bolig.

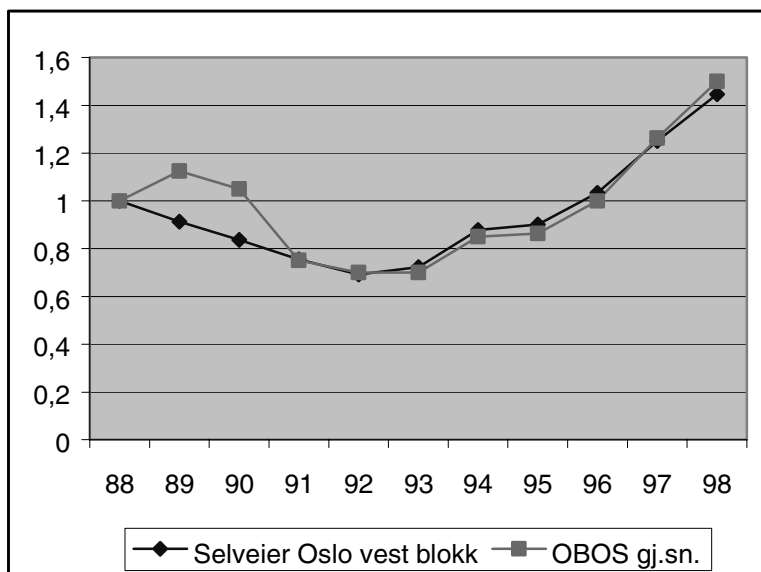


Fig. 3.14 Nominell prisindeks for selvede blokkleiligheter i Oslo vest og for OBOS-leiligheter i Oslo i gjennomsnitt 1988 – 1998. 1988=100. Kilde: Rolf Barlindhaug, Byggforsk og Holteprosjekt Markedsanalyse 3/99.

I figur 3.14 ser vi at prisutviklingen på selveierboliger (blokk på vestkanten i Oslo) og borettslagsleiligheter (OBOS-gjennomsnitt) er tilnærmet lik, med unntak av perioden 1989 - 90. Mens OBOS-leilighetene fortsatte på et høyt nivå, fikk selveierboligene en umiddelbar prisreduksjon. Det kan muligens forklares med at det i denne perioden ble solgt OBOS-boliger med særlig lave innskudd, og at kjøpere av OBOS-leiligheter i større grad var forpliktet av kjøpsavtaler inngått før det generelle prisleilet.

Forvaltning av bygg og omgivelser

Egenskaper ved boligene i boligsamvirket

For å karakterisere boligsamvirkets boligtilbud, viser vi til sammensetningen av de boliger samvirket forvalter i forhold til de boliger som finnes i selveier- og leiesektoren. Boligsamvirkets boliger er gjennomgående noe større og har noe bedre standard enn utleieboligene, men er klart mindre enn de selvede boligene. Selveierboligene er dessuten oftest eneboliger, mens boligsamvirket enten har blokkleiligheter eller rekkehus og liknende. Det er treromsleiligheten på ca. 80 kvm i blokk som er typisk i samvirket, mens den typiske selveierboligen er en enebolig med fire-fem rom på ca. 140 kvm boligareal. En typisk leid bolig er en sokkelleilighet ut over i landet eller en leilighet i en leiegård i storbyene, i gjennomsnitt på ca. 60 kvm.

I store byer er tre fjerdedeler av boligsamvirkets boliger i blokk og en fjerdedel i småhus (rekkehus). I mellomstore byer og tettsteder er det jevnere fordeling, 52 prosent i blokk og 44 prosent i rekkehus/småhus.

Tabell.3.2 Boliger fordelt etter hustype i selveie-, leide- og andelseide boliger. Storbyer og mellomstore byer 1995. Kilde: BU95

		Enebolig	Småhus	Blokk	Annet	Sum
Mellomstore byer og tettsteder	Leide	38	33	21	8	100
	Andelseide	2	44	52	2	100
	Selveide	63	27	7	3	100
Storbyer	Leide	19	16	57	8	100
	Andelseide	0	24	75	1	100
	Selveide	38	32	28	2	100

Sokkelleiligheter utgjør en vesentlig del av utleietilbudet i Norge, noe som forklarer hvorfor leide boliger ofte finnes i eneboliger, selv i storbyene.

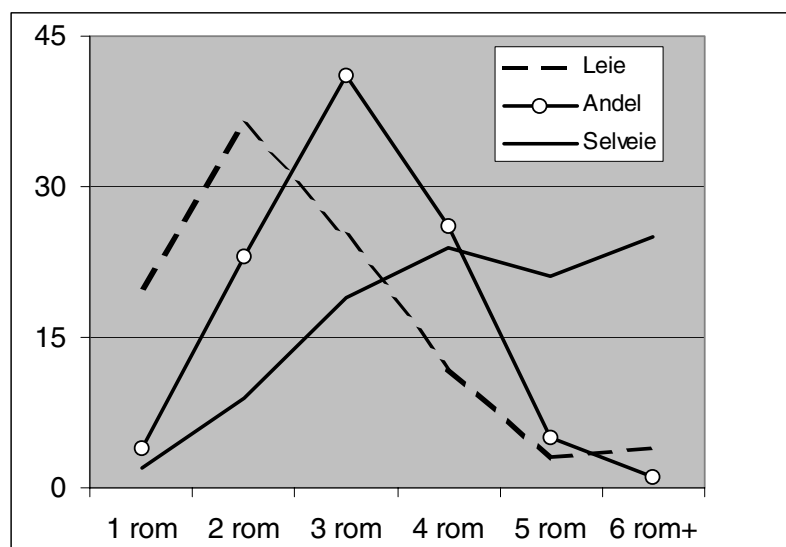


Fig. 3.15 Selveie-, leide- og andelseide boliger prosentvis fordelt etter antall rom. Storbyer 1995. Kilde: BU95

De fleste av boligene i borettslag (andel) er på to, tre eller fire rom. Leide boliger er for det meste på ett, to eller tre rom. Selveide boliger er oftest på tre, fire, fem eller seks rom og mer.

De forholdet som er vist her mellom de tre sektorenes boligtilbud, har i hovedsak bestått i de siste tre tiårene. Likevel har det skjedd betydelige justeringer: Selveierboligene har på landsbasis blitt enda mye større enn i de andre sektorene. En nokså stor økning i gjennomsnittlig boligareal har i sin helhet skjedd innenfor denne sektoren.

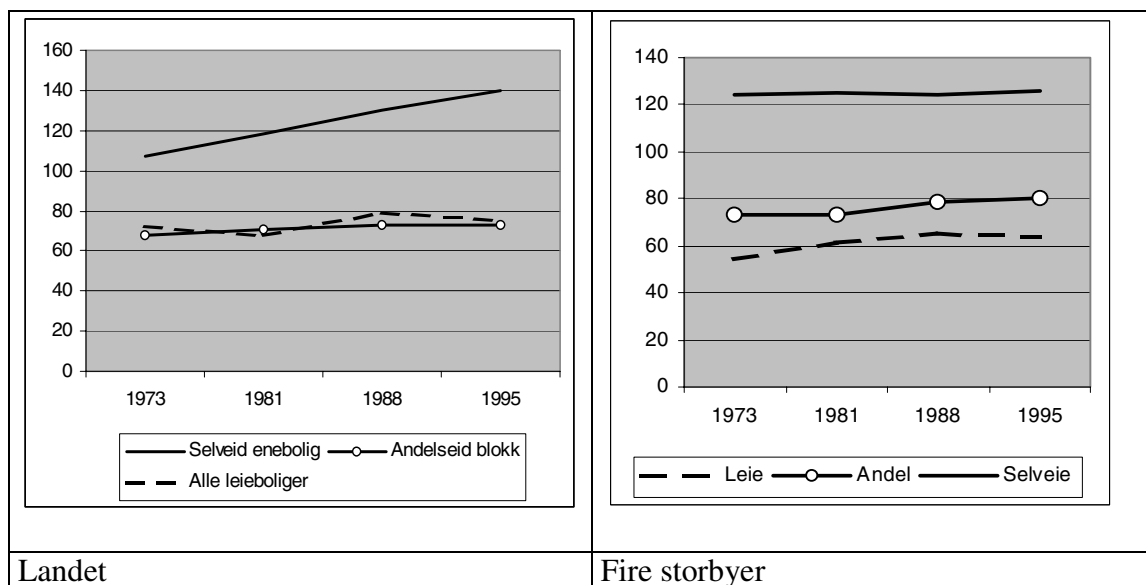


Fig. 3.16 Gjennomsnittlig boligareal på fire tidspunkter for selveide eneboliger, andelseide blokkleiligheter og for alle leide boliger i hele landet, og for hver av de tre sektorene samlet i de fire storbyene. Kilde: Boforholdsundersøkelsene

Gjennomsnittlig boligareal er nokså uforandret i leie- og boligsamvirkesektoren. I storbyene er ikke gjennomsnittlig boareal økt i de selveide boligene. Det har sammenheng med at det i de siste årene har tilkommet mange relativt små selveide leiligheter, som oppveier at det også der har skjedd en sterk økning i boarealet i de selveide eneboligene.

Vedlikehold og utbedringer

Borettslagene forvalter en bebyggelse som for en stor del ble bygget ut i den sterke utbyggingsperioden etter krigen. Det var et massebyggeri, preget av standardisering og industrialisert produksjon. I mange land har tilsvarende bebyggelse framstått som et stort problem, både ved fysisk forfall og med sosiale problemer. Det såkalte millionprogrammet i Sverige er et eksempel på dette. Både i Sverige og i Danmark er det igangsatt store offentlige programmer for å utbedre denne bebyggelsen og forbedre det sosiale miljøet.

I Norge har boligsamvirket også foreslått at myndighetene skal gå sterkere inn med midler for å bidra til opprustning av etterkrigsbebyggelsen. Foreløpig har det ikke skjedd. En grunn til det er trolig at borettslagene har vist seg å være i stand til å foreta utbedringen selv, med hjelp og oppmuntring fra boligbyggelagene. En av omstillings-strategiene i boligsamvirket var nettopp økt satsing på forvaltning og miljøtiltak.

Det har foregått en betydelig innsats for å vedlikeholde og utbedre den bebyggelsen boligsameiet forvalter. Resultatet er at det finnes få eksempler på vesentlig forfall og forslummingstendenser i norske borettslag. Noen samlet oversikt over tilstanden finnes ikke. Vi har imidlertid spurt boligbyggelagene om å gi en generell karakteristikk av det fysiske miljøet i borettslagene på en femdelt skala fra svært dårlig til svært godt. Svarene var:

- Det fysiske miljøet i borettslagene er svært godt: 16 %
- Det fysiske miljøet i borettslagene er godt: 70 %
- Det fysiske miljøet i borettslagene er middels: 13 %

Ingen av boligbyggelagene karakteriserte det fysiske miljøet som generelt dårlig. Det betyr ikke at ingen borettslag kan ha dårlig fysisk miljø, men det bekrefter inntrykket av en allmenn bra tilstand. Forbedringspotensialet er trolig mer knyttet til forbedringer i isolasjon og i funksjonalitet enn til forfalt vedlikehold. Slik sett er utfordringene nokså annerledes i etterkrigstidens boligbebyggelse enn den var for byfornyelsen i leiegårdsbebyggelsen i de største byene.

I en spørreskjemaundersøkelse til borettslag tilknyttet åtte boligbyggelag i tre store og fem mellomstore kommuner, svarte 84 prosent at de hadde utbedret bygninger eller foretatt annen form for opprustning av bomiljøet i løpet av de siste fem årene.

Når en i Norge har unngått det fysiske forfallet i etterkrigsbebyggelsen, som mange andre land sliter med, har det flere grunner. En viktig grunn er nok at beboerne selv har ansvar for vedlikeholdet i motsetning til situasjonen i utleide boliger. I andre land er denne typen bebyggelse oftest del av den offentlige eller almenntjenlige utleiesektoren.

I forhold til utbedringer og vedlikehold av bygningsmassen har trolig opphevingen av prisreguleringen hatt en positiv virkning. Når boligen fritt kan selges til høystbydende, vil fysiske forhold slå ut i pris. Det øker motivasjonen. Etter hvert som borettslagene hadde nedbetalt fellesgjelden kunne betydelige rehabiliteringer og opprustninger foretas, uten vesentlig økning i den husleien som andelshavere var vant med. Dermed var det også skapt et økonomisk grunnlag.

Sammenliknet med sameier med seksjonerte leiligheter har borettslag en vesentlig fordel. De kan ta opp lån med pant i lagets eiendom, og uten at den enkelte beboer hefter for lånet, etter reglene om ansvarsavgrensning (NOU:2000:17). Kostnadene blir så dekket ved tillegg i husleiene. I sameier vil slike lån måtte fordeles på hver enkelt beboer. I borettslag vil spørsmål om å ta opp lån og sette i gang store arbeider avgjøres på generalforsamlingen etter flertallsavgjørelse. Et mindretall som er imot slike tiltak må dermed bøye seg og godta at tiltaket settes i gang. I prinsippet kan dette også skje i sameier, men der vil finansieringen skje individuelt og uten noen ansvarsavgrensning.

Det er også av vesentlig betydning at borettslag er knyttet til en sterk og aktiv moderorganisasjon, og denne organisasjonen aktivt fremhever betydningen av opprustning og medvirker til at så skjer. I intervjuer har vi fått opplyst at enkelte boligbyggelag tar initiativ overfor borettslagene og ”trykker på” for å få til rehabilitering. De hevder at eksempelets makt er stort. Når noen lag har kommet i gang, er det lettere å få andre med.

Boligbyggelagene har en uoppsigelig avtale om forretningsførsel for de borettslagene de har etablert. I utredningen om borettslovene, NOU 2000:17, blir det foreslått at borettslagene fritt skal kunne velge forretningsfører.

Vedlikeholdet i borettslagene står i klar kontrast til det en ofte finner i leiegårder, både de private og offentlig eide. Problemer med forvaltning og vedlikehold er det kommuner oftest nevner som negative trekk ved å eie boliger. På dette området kan en klart se betydningen og virkningen av å mobilisere folk til selv å ta ansvar for sin situasjon. Tillitsvalgte i styrer og utvalg legger ned en betydelig innsats for å ivareta forvaltningsoppgavene og utføre de tjenester det innebærer.

Juridiske andeler og fremleie

Det har vært en tradisjon med juridiske eiere av en del av boligene i borettslagene. Juridiske eiere har i praksis for det meste vært kommuner. Ved en revisjon av borettsloven er kommuner og andre offentlige organer gitt rett til å eie inntil 10 prosent. Dette kommer vi tilbake til i kapitlene om oppfatninger av boligsamvirkets rolle og om samarbeid med kommuner.

Fremleie har vært tillatt i borettslag for en begrenset periode når andelshaveren er borte på grunn av studier, arbeid, sykdom eller andre tungtveiende grunner. Fremleie har derfor hatt et beskjedent omfang. Ifølge Boforholdsundersøkelsen 1995 var bare ca. 2 % av andelsboligene utleid, utenom de som leies ut via kommuner.

Sosiale forhold og integrering

Beboerne i samvirkesektoren sammenliknet med de to andre sektorene

Forskjellen mellom de tre sektorene er tydelig når det gjelder alder og husholdningstyper: I leiesektoren er det unge enslige som dominerer og få er middelaldrende par med barn. I selveierboligene er det omvendt. Der er det få unge enslige og mange middelaldrende par med barn. Beboerne i boligsamvirkets boliger inntar en mellomposisjon, men likner mer på selveierne enn på leieboerne.

Tabell.3.3 Prosentvis aldersfordeling i selveide-, leide- og andelseide boliger. Storbyer og mellomstore byer i 1995. Kilde: BU95

		Under 35	35-54	55+	Sum
Mellomst.by/ tettsted	Leide	60	25	16	101
	Andelseide	26	29	46	101
	Selveide	17	45	38	100
Storby	Leide	55	26	20	101
	Andelseide	25	36	39	100
	Selveide	17	46	38	101

Tabell 3.3 viser at leiesektoren nå er dominert av unge personer. I mellomstore byer og tettsteder er 60 prosent under 35 år og bare 16 prosent over 55 år. I storbyene er forholdet det samme, men noe modifisert.

I selveiersektoren er det derimot få unge, 17 prosent er under 35 år. Nesten halvparten, 45/46 prosent er mellom 35 og 55 år, og 38 prosent 55 år og mer.

I borettslagene er det flere eldre. Det gjelder først og fremst i mellomstore byer og tettsteder. Der er 46 prosent 55 år eller mer. Det er imidlertid også et betydelig innslag av unge; 26 prosent er under 35 år. I storbyene er ikke fullt så mange av beboerne i borettslag over 55 år, men ellers er aldersfordelingen den samme som i de mellomstore byene og tettstedene.

Leiesektoren er dominert av aleneboende og par uten barn. Også i borettslagene utgjør aleneboende og par uten barn et stort innslag. Aleneboene utgjør, avhengig av kommunens størrelse, 45- 46 prosent, og par uten barn 18- 21 prosent av husholdningene totalt.

Tabell.3.4 Prosentvis husholdningstypefordeling i selveide-, leide- og andelseide boliger. Storbyer og mellomstore byer i 1995. Kilde: BU95

		En-person	Par	En m/barn	Par m/barn	Andre	Sum
Mellomstor by/ tettsted	Leide	56	13	9	16	6	100
	Andelseide	46	18	7	27	2	100
	Selveide	20	31	4	39	6	100
Storby	Leide	60	17	9	9	5	100
	Andelseide	45	21	9	22	3	100
	Selveide	29	28	5	34	4	100

Blant selveierne er det langt færre aleneboende og flere parene. Par med barn utgjør den største gruppen med 34- 39 prosent av husholdningene.

I borettslagsboligene er 30- 31 prosent av husholdningene par med barn. I tillegg er 7 –9 prosent enslige med barn.

Hovedtrekkene i beboersammensetning er opprettholdt i perioden 1973 - 1995, men det har skjedd noen markerte justeringer. I leiesektoren har det blitt færre eldre og flere unge. I borettslagene har det omvendte skjedd: Færre unge og flere eldre. I selveier-boligene er aldersfordelingen nokså uforandret.

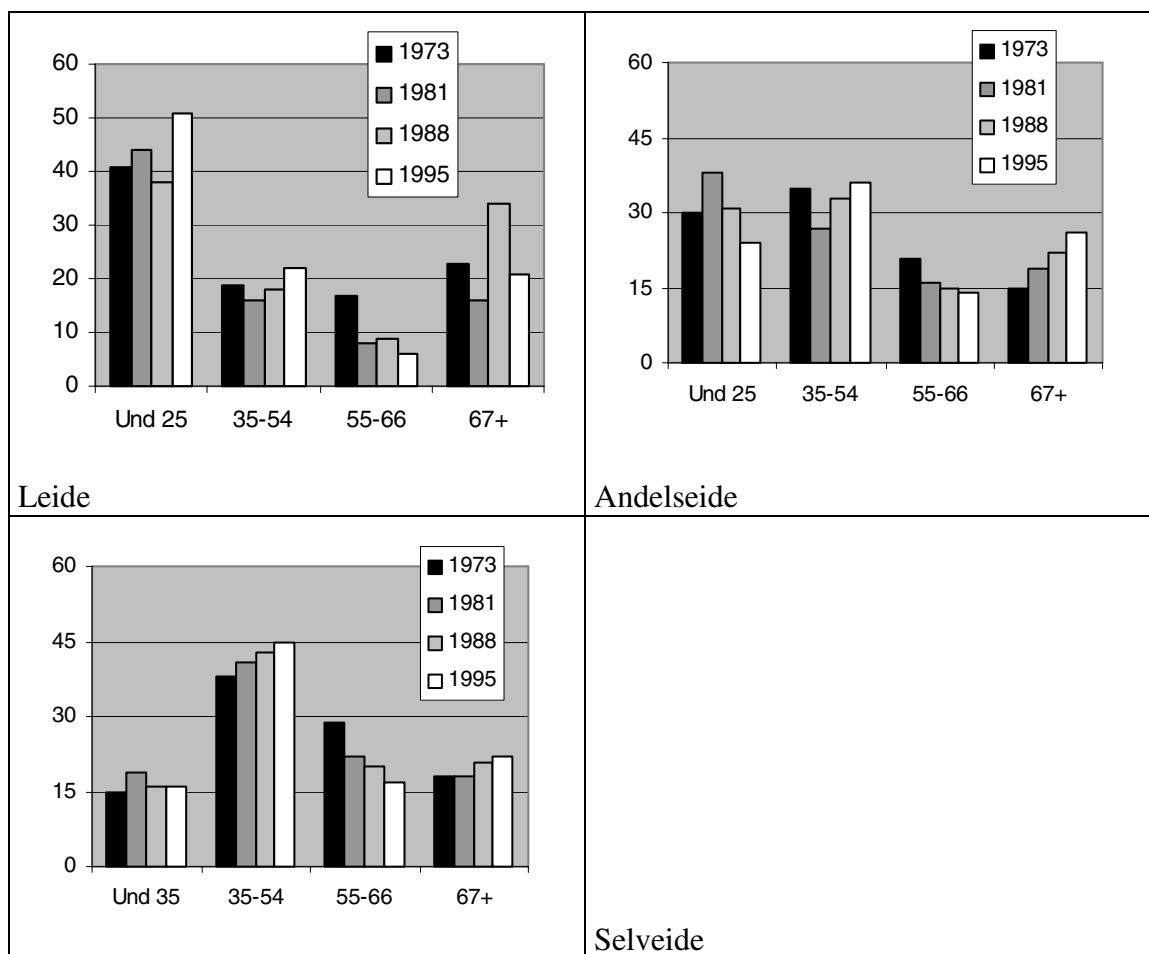


Fig. 3.17 Prosentfordeling av boerne etter hovedpersonens alder i hver av de tre sektorene 1973 - 1995. Kilde: Boforholdsundersøkelsene

Når det gjelder husholdningssammensetningen har det vært et økende innslag av enslige og nedgang i barnefamilier, både i selveide og i andelseide boliger.

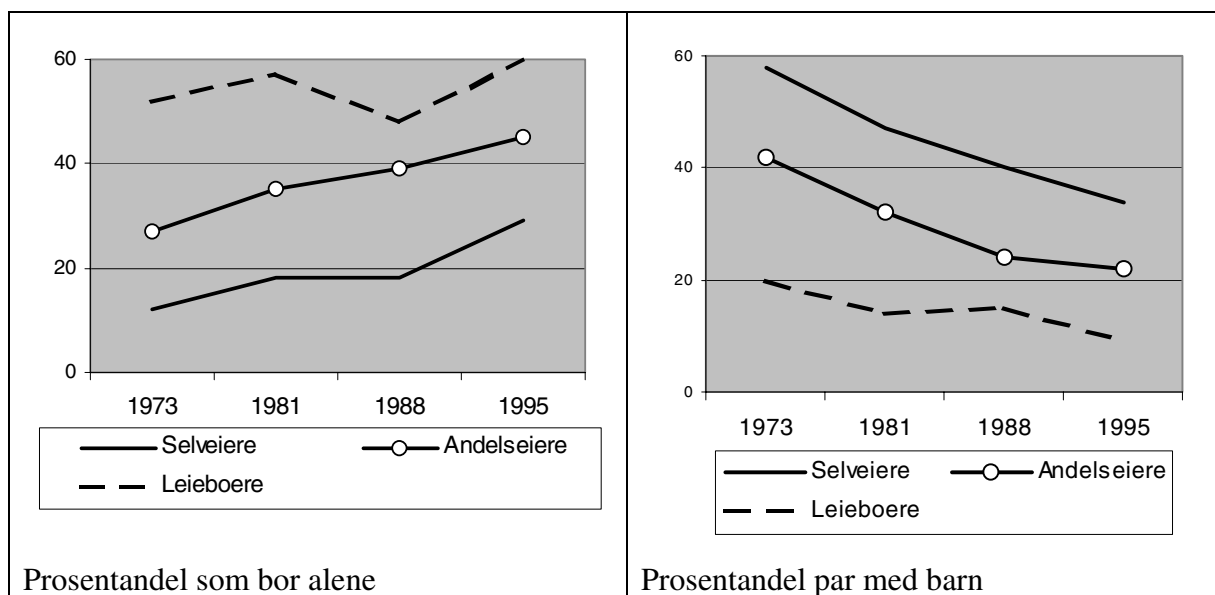


Fig. 3.18 Prosentandel aleneboere og par med barn i de tre sektorene i perioden 1973 - 1995. Kilde: Boforholdsundersøkelsene

Inntektsnivået til husholdningene i boligsamvirket ligger klart lavere enn i selveier-sektoren, men noe høyere enn i leiesektoren. Noe av forskjellene kan forklares med forskjellig husholdningssammensetning, med flere aleneboende leieboere og andelsbolig-eiere. Som en ser av fig. 3.19 er det også klare forskjeller når type husholdning kontrolleres for.

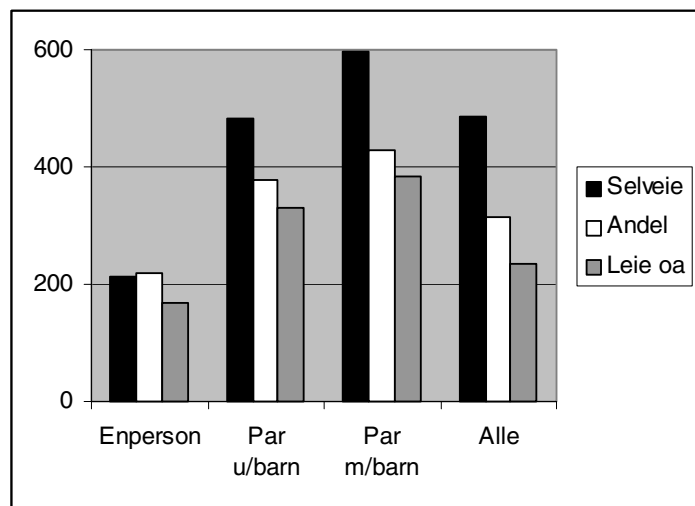


Fig. 3.19 Gjennomsnittlig husholdningsinntekt 1995. Kilde: Boforholdsundersøkelsene

Over tid har forholdet mellom inntektsnivået i de tre sektorene forandret seg noe, først og fremst etter 1988. Inntektene for husholdningene i selveiersektoren har steget mer enn for gjennomsnittet, og mindre enn gjennomsnittet hos andelseiere og enda mindre hos leieboere.

Leiesektoren er som tidligere vist, skrumpet inn i større byer og tettsteder, og i økende grad blitt en sektor for unge og for overgangsfaser. En relativt lavere husholdnings-inntekt er en naturlig følge av dette. Eiersektoren har på den andres siden vokst betydelig i større byer og tettsteder. Av det kunne en forvente en viss utjevning av inntektsnivået mellom selveiere og andelseiere. Når dette ikke skjedde, kan det forstås som en relativ tilbakegang for beboere i andelsboliger, inntektsmessig sett. Husholdningene i borettslagene var inntil midt på 1980-tallet en typisk gjennomsnitts-husholdning. Ti år senere var de representanter for de med inntekter noe under gjennomsnittet.

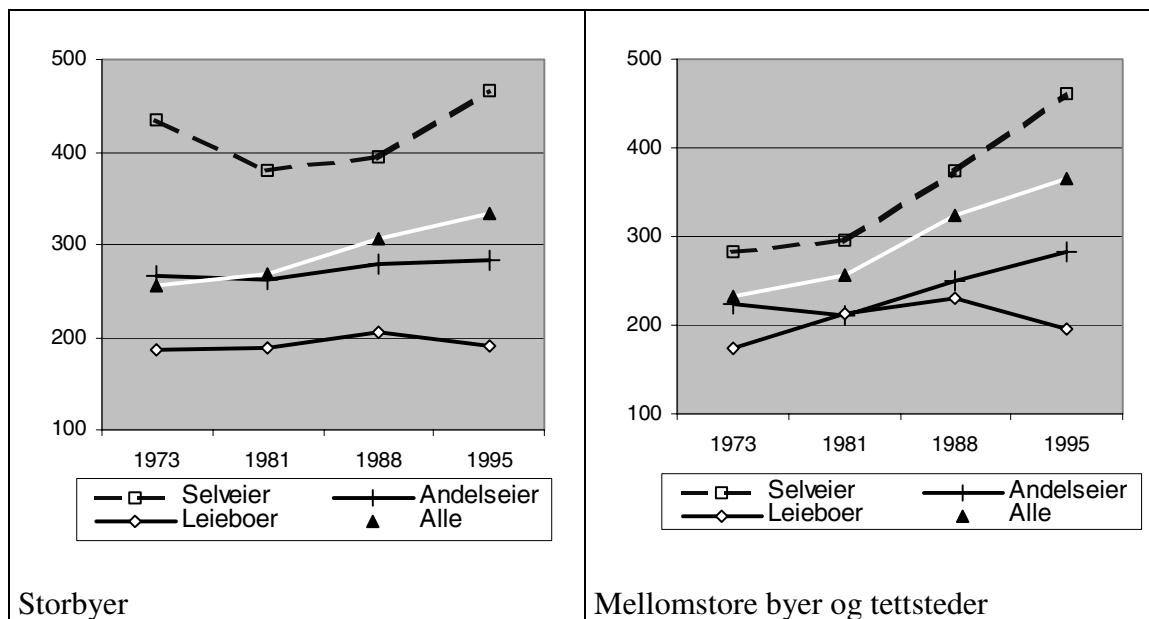


Fig. 3.20 Gjennomsnittlig husholdningsinntekt 1973 - 1995 for alle husholdninger og for hver av de tre sektorene. Korrigert etter konsumprisindeks SSB. 1998=100. Storbyer og mellomstore byer og tettsteder 20 – 99 000 innb. Kilde: Boforholdsundersøkelsene. NB: Husholdningsinntekt vil også reflektere antall med inntekt i husholdningen, se fig. 3.18.

Det siste tiåret er særlig interessant fordi det viser utviklingen etter at prisregulering av brukte borettslagsleiligheter ble opphevet, og Husbankfinansiering av nybygde borettslag ble mindre gunstig.

Integrering av vanskeligstilte boligøkere

Til tider er sosiale forhold i enkelte borettslag framstilt som meget vanskelige. Særlig gjelder det noen av de største og mest kompakt utbygde borettslagene på 1960- og 1970-tallet. En omtale av Stovner i tidsskriftet Mental Helse var for eksempel meget kritisk. Det finnes enkelte områder som har skilt seg ut og fått et dårlig rykte. I noen av disse områdene er det satt inn aktive bomiljøtiltak for å snu negative prosesser.

Spørsmålet om etterkrigstidens drabantbyers kvaliteter er gjennomgått i egen artikkel (Hansen 1998). Der pekes det på at et mer generelt negativt omdømme, som en for eksempel kan finne i arkitektkretser og i aviser, ikke bekreftes av de undersøkelser som er gjennomført om forholdene i "drabantbyene". Det pekes på flere beretninger om lykkelig oppvekst slike steder fra forfattere. Generelt sett kan de sosiale forholdene i borettslagene karakteriseres som lite problematiske, særlig om en sammenlikner med forhold som er beskrevet i

tilsvarende bebyggelse i andre land . Dette er oppnådd selv om en altså faktisk har integrert husstander som kommunen har funnet grunn til å gi særskilt hjelp.

Borettslagene har tradisjonelt vært boligtilbudet til husholdninger med middels og lave inntekter. Vi har tidligere vist at det fortsatt er tilfellet. Det inkluderer også de som er i en innledende fase i sin yrkeskarriere. I tillegg har borettslagene vært de boligene kommunen har benyttet for å bosette de som kommunen har et spesielt ansvar for. Vanligvis hadde kommunen rett til å tildele ca. 25 prosent av nybygde boliger. I de fleste tilfeller ble disse beboerne hjulpet til å kjøpe og bli andelseiere på lik linje med de andre beboerne. Disse beboerne ble tildelt bolig via kommunen, utenom køen av medlemmene i boligbyggelaget der medlemsansiennitet anga plass i køen. For å komme i betraktning av kommunen, måtte en ha et alvorlig boligproblem og svake ressurser. Ofte fikk de hjelp til egenkapitalen (innskuddet) med lån, tilskudd og/eller garantier.

Denne kommunale kanalen var et virkemiddel som skulle motvirke det som var anke-punktet mot samvirkemodellen, nemlig kravet til egenkapital. Kritikere pekte på at de mest ressursvake, som den sosiale boligbyggingen skulle hjelpe, ikke hadde muligheter til å skaffe egenkapital. Hjelp til å skaffe egenkapital er fortsatt et viktig virkemiddel, nå i form av etableringslån og boligtilskudd. Tildeling gjennom kommunen er derimot ikke lenger aktuelt, ettersom det nå er fri omsetning av slike boliger.

Kommuner har imidlertid som regel også hatt andeler i borettslagene. Det er boliger som kommunen fremleier til de av deres søkere som er mer tjent med et leieforhold.

Når det i enkelte borettslag til tider har oppstått noen sosiale problemer, blir omfanget av kommunalt tildelte leiligheter gjerne trukket inn som en forklaringsfaktor. Visse områder har fått større innslag av beboere som har kommet inn via kommunen enn andre, og det er antatt å kunne medføre større problemer. I analyser av levekår blir omfanget av slike personer som kommunen har særlig ansvar for å hjelpe, som arbeidsløse, sosialklienter, enslige mødre m.v., brukt som indikatorer på områder med hopning av vanskelig levekår.

Kommunale andeler

Totalt er ca. 10 prosent (knappt 9000 boliger) av norske kommuners utleieboliger andeler i borettslag. I kommuner med relativt mange boliger i borettslag, er ca. 15 prosent av de kommunale boligene andeler i borettslag. Til sammenlikning er tre prosent av de kommunale boligene andeler i sameier.

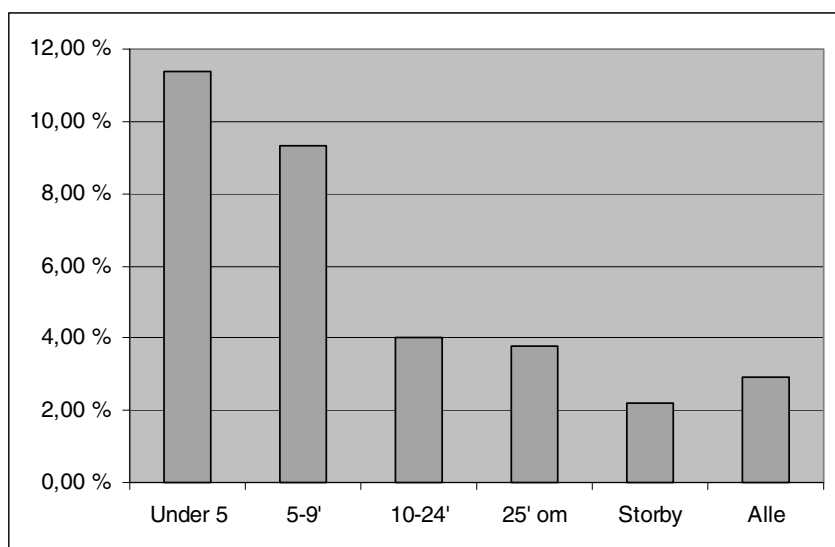


Fig. 3.21 Kommunale andeler i borettslag, i prosent av antall borettslagsboliger. Kommuner gruppert etter antall innbyggere. Kilde: FoB1990 og NBIs undersøkelse om kommunale boliger 2000.

Med opphevingen av prisreguleringen ble prisene høyere og prisforskjellene større. Det medførte for det ene at kjøp av leiligheter med lån og tilskudd via kommunen i større grad ble konsentrert om de borettslag som var billigst. Muligheten for kommunen til å hjelpe vanskeligstilte til å kjøpe andelsbolig ble dessuten redusert og avhengigheten av å kunne fremleie større.

Borettslagene begynte omkring 1990 å motarbeide kommunale andeler. Det ble gjort ved å endre vedtektene for å forby eller redusere antall boliger som kunne ha en juridiske eier, i praksis som regel kommunen. I en undersøkelse av dette fenomenet i Oslo ble det pekt på at mange fremleide boliger anses negativt for miljøet, og begrenser styrets muligheter for å gripe inn ved bråk og uorden. I enkelte lag var det erfart meget store problemer, men i de fleste var det ikke blitt slik. De var imidlertid av den oppfatning at det bare var et tidsspørsmål når det ville oppstå (Bondevik og Knudtzon 1997). Oppfølging fra kommunens side ble etterlyst.

Regjeringen lovfestet kommunens adgang til å eie inntil 10 prosent av boligene, eller minst en bolig, i borettslag med minst fem boenheter¹³. Adgangen til å eie inntil 10 prosent i sameier ble vedtatt som en endring i eierseksjonsloven høsten 1997 med virkning fra 1. januar 1998, og i borettslagslovene med virkning fra 1. januar 1999.

Regjeringen kom kritikerne i møte ved å gå inn for følgende tiltak:

- Det skulle etableres et samarbeidutvalg mellom kommunene, boligbyggelagene og borettslagene.
- 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.

¹³ Ved siden av kommuner er den samme retten gitt til staten og fylkeskommuner, og selskaper som har til formål å skaffe boliger og som ledes og kontrolleres av stat, fylkeskommune eller kommune, og stiftelser som har til formål å skaffe boliger og som er opprettet av stat, fylkeskommune eller kommune.

- 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.

Selv om motstanden 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. Regjeringens forslag om å opprette samarbeidsutvalg mellom de berørte partene ble også vedtatt. Samarbeidsutvalget ble vedtatt som endring i boligbyggelagsloven med virkning fra 1. januar 1999. Loven gir boligbyggelagene rett til å kreve at juridiske eiere av andeler i borettslag, i de aller fleste tilfellene vil dette være kommunen, skal opprette og delta i et samarbeidsutvalg som skal håndtere problemer knyttet til disse andelene. Vi kommer senere tilbake til diskusjoner om denne lovendringen.

Boligsamvirket som boligpolitisk aktør

Når kommunal- og regionalminister Sylvia Brustad presenterte regjeringens boligpolitikk for 2001 (Nationen 30. oktober 2000), siterte hun følgende uttalelse fra NBBL: ”Regjeringen innfrir løfter i boligpolitikken. NBBL konstaterer med tilfredshet at regjeringens forslag til budsjett for neste år inneholder flere positive elementer for boligsektoren.”. Ministeren brukte NBBL som vitne på at ”vi er på rett vei og at vi er godt i gang med en boligpolitisk satsing som skal gi gode resultater - særlig for de boligløse og for de boligsøkende.”

Boligsamvirket er anerkjent som en sentral og viktig aktør i boligpolitiske spørsmål, og deres meninger tillegges betydelig vekt. Representanter for boligsamvirket er invitert med i de fleste råd og utvalg som har behandlet boligpolitiske spørsmål, lokalt og sentralt. Som ferskt eksempel kan nevnes det regjeringsoppnevnte utvalget som skal legge fram forslag til framtidig boligpolitikk for landet. Boligsamvirket er også representert i styret for forskningsprogrammet ”Bolig og levekår”. I diskusjoner om boligpolitiske spørsmål er det en selvfølge å invitere en representant fra boligsamvirket. En tradisjonell og viktig årskonferanse om boligspørsmål arrangeres av Husbanken, Kommunenes sentralforbud og NBBL.

Hva slags politikk er det så boligsamvirket har vært advokat for? Hvem er det bolig-samvirket har representert i disse sammenhengene? De har uttalt seg på vegne av medlemmene, slik dette er uttrykt i formelle organer, men *hvilke* medlemmer er det som høres? På vegne av hvem var NBBL tilfreds med regjeringens forslag til budsjett?

En undersøkelse i boligsamvirket viser at beboerne i liten grad har kjennskap til og føler tilhørighet til boligsamvirket som bevegelse (Mauseth 1995). Når mange medlemmer i enkelte boligbyggelag er rekruttert på grunnlag av f.eks. spesielle tilbud om bilforsikring, blir medlemmenes syn i boligspørsmål heller ikke helt greie å forholde seg til. Ledere i boligbyggelag påpekte i intervju med oss at det er lite diskusjoner om boligpolitiske spørsmål på generalforsamlingene i laget, og at boligsøkere i svært liten grad møter opp. En leder uttrykte det slik at medlemmene representerer et gjennomsnitt av innbyggerne, og at deres interesser er de samme som kommer til uttrykk ved generelle opinions- og markedsundersøkelser.

I boligpolitiske spørsmål har boligsamvirket favorisert generelle, ikke behovsprøvde ordninger framfor spesielle tiltak rettet mot spesielle grupper. Både i satsingen på omsorgsboliger og utleieboliger for ungdom har boligsamvirket uttrykt ønske om minst mulig tildeling etter behovsprøving. Boligsamvirket har også uttrykt en skepsis til en for stor satsing på utleie, med henvisning til erfaringer fra andre land vedrørende forvaltningen (f.eks. av Per Eggum Mauseth i innlegg på boligkonferansen).

En stor politisk sak har vært innføringen av kommuners (og enkelte andre, se kap.1 om organisering av boligsamvirket) rett til å eie inntil 10 prosent av boligene i borettslag. I denne saken, som vi kommer tilbake til, engasjerte boligsamvirket seg sterkt mot lovforslaget og fikk gjennomslag for viktige begrensninger. Denne saken minner oss om Bo Bengtssons konstatering av at medlemmene ikke synes å bry seg med hva de ledende organer uttaler, så lenge det ikke direkte kommer i berøring med deres egne vitale interesser. En sak som sterkt berørte medlemmens interesser var innføringen av 10-prosentregelen. Det er en sak som også sterkt berører boligsamvirkets sosiale rolle i den nye boligpolitikken.

Dersom en mener at en sosial boligpolitikk nå innebærer en skarp prioritering av særlig ressursvake grupper, kan en stille spørsmål ved boligsamvirkets sosiale profil. Boligsamvirket har vist til stort engasjement for unge i etableringsfasen og andre med alminnelige arbeids- og inntektsforhold, men som sliter tungt i et presset boligmarked. Dette er grupper som representerer boligsamvirkets tradisjonelle målgrupper. Når det gjelder de andre gruppene av vanskeligstilte på boligmarkedet, de som nå blir prioritert av myndighetene, har boligsamvirket i liten grad vært talerør for disse.

Det er imidlertid viktig å være klar over at boligsamvirket ved sin utrettelige fokusering på boligsaken og boligpolitikken, har bidratt sterkt til å opprettholde de boligpolitiske instrumentene og ordningen vi har. Viktigste her er forsvaret for Husbanken, og da særlig Husbankens oppføringslån og andre tiltak mer generelt rettet mot å bistå i bolig-forsyningen, ettersom dette har vært under press.

Oppsummering

Boligsamvirket har i Norge fortsatt en meget stor del av boligmarkedet i de største byene (om lag 40 prosent). I byer, omegnskommuner og tettsteder med 10 000 innbyggere og mer er det store variasjoner i omfanget av borettslagsboliger. Gjennomsnittet er ca. 17 prosent av alle boligene. Borettslagsboliger har hatt en nokså stabil prosentandel av boligmarkedet i de siste 25 årene, sammenlignet med leide og selveide boliger. Det er i forholdet mellom leide og selveide boliger det har skjedd store forandringer. Fra 1970 til 1990 ble stadig flere eiere av sin bolig og stadig færre leide bolig. Sterkest var forandringen i storbyene, der byfornyelse og seksjonering hadde stor virkning. Etter 1990 har det bare vært små forskyvninger i forholdet mellom det å leie og eie bolig i form av selveie.

På 1990-tallet ble det bygget lite i det hele tatt, og enda mindre av boligbyggelagene. Nedgangen i boligbyggelagenes byggeaktivitet var særlig stor i de største byene, særlig i Oslo. På slutten av tiåret tok byggevirksomheten i boligbyggelagene seg noe opp igjen, bl.a. på grunn av bygging av omsorgsboliger. Ved tiårets slutt var andelen av bygge-virksomheten likevel fortsatt lavere enn ved inngangen til tiåret, omtrent på nivå med lavperioden midt på 1980-tallet.

Boligsamvirket har også på 1990- tallet fortsatt å bygge blokker og rekkehus - noe større innslag av rekkehus - og boliger med mindre boligareal enn det andre utbyggere. Det er i liten grad bygget utleieboliger. Selv begrunner boligbyggelagene dette med at det å bygge utleieboliger innebærer stor risiko. Boligsamvirket lanserte i 1990 lavinnskuddsboliger som alternativ til utleieboliger. På slutten av tiåret fikk dette konseptet tilslutning fra statlige myndigheter, men fortsatt er lite bygget etter denne modellen. Derimot har boligsamvirket vært med i byggingen av omsorgsboliger. Om lag 30 prosent er bygget i boligbyggelags regi og organisert som borettslag.

Forvaltningen og omsetningen av eksisterende boliger har overtatt som boligsamvirkets viktigste bidrag i boligforsyningen. I 1999 omsatte boligbyggelagene til sammen ca. 21 000 boliger, ca. 8,5 % av de boligene de har under forvaltning. I samme år bygget boligbyggelagene ca. 3400 nye boliger.

Borettslagene har et dominerende innslag av mellomstore leiligheter i blokker og rekkehus. Bebyggelsen er preget av den utbyggingsformen som var fremherskende på 1960- og 1970-tallet, med til dels kompakte former i tettbygde nabolag, beliggende i ytterkanten av byene. Til sammenlikning er de selveide boligene på landsbasis oftest store eneboliger. I de områdene av landet som boligsamvirket har betydelige deler av markedet, finner en i større grad også selveide boliger i rekkehus og i blokker. Også i disse områdene er det eneboliger som utgjør den største delen av de selveide boligene. De leide boligene er små og finnes i alle typer bygg.

Norge har hatt en stadig og sterk vekst i boligareal pr. bolig og pr. beboer. Den gjennomsnittlige størrelsen på boligene i borettslag er imidlertid lite forandret de siste 25 årene. Det samme gjelder leide boliger. Arealøkningen har i sin helhet skjedd innenfor selveiersektoren, i alt vesentlig med de selveide eneboligene.

Det er ikke studert om prisene på boliger påvirkes av eieform, andelseie eller selveie. Noen indikasjoner kan tyde på at boliger i borettslag, med stor fellesgjeld, har oppnådd høyere pris som følge av kjøpers manglende forståelse for fellesgjeldens betydning, men bedre informasjon har trolig utjevnet dette. På den annen side kan selveieformens noe høyere popularitet tilsi at det slår ut i pris. I absolutt forstand er imidlertid prisene for boliger i borettslag relativt lave, i kraft av at de er små og finnes på mindre attraktive steder. Dette gjør dem svært viktige for lavinntekts- og vanskeligstilte grupper.

Beboerne i borettslagene har en sammensetning som avspeiler boligenes egenskaper og pris, og det forholdet at nokså mange har kommet inn via kommunen etter sosiale kriterier. Sammensetningen ligger nær gjennomsnittet av befolkningen, og ligger på de fleste parameterne mellom leieboere og selveiere. De har flere unge og flere aleneboere enn selveierne, men færre enn leieboerne, osv. Det gjelder også gjennomsnittlig husholdningsinntekt, men der er borettslaverne nå nærmere leieboerne enn selveierne. Relativt sett har beboerne i borettslag blitt "fattigere" etter midt på 1980-tallet.

Norske borettslag har gjennomgående foretatt et godt vedlikehold, og det er foretatt betydelige utbedringer. En finner få eksempler på fysisk forfall og forslumming. Dette er bemerkelsesmessig sett i et internasjonalt perspektiv. Etterkrigstidens kompakte boligområder, som borettslagene har en stor del av, har i andre land, inklusive våre naboland, hatt store problemer med forfall og forslumming. Heller ikke er det store sosiale problemer, selv om det finnes enkelte områder der det har vært vanskelig.

I den grad det har vært sosiale vanskeligheter, har det gjerne blitt sett i sammenheng med kommunale tildelinger. Ved siden av å tildele boliger til beboere som blir borettslavere, er en del av boligene, ca. tre prosent av alle, eid av kommuner og framleid til deres søkere. På grunn av at flere og flere borettslag vedtok å hindre kommuner i å eie andeler, ble det innført en ny lovbestemmelse som sikrer kommuner (og enkelte andre) å eie inntil 10 prosent av leilighetene, og minst en, i alle borettslag med mer enn fem boliger.

Boligsamvirket er en organisasjon med stor respekt i det boligpolitiske miljøet, en organisasjon hvis mening tillegges vekt og som er invitert med i de fleste råd og utvalg som har utredet og foreslått boligpolitiske tiltak. Boligsamvirket har fortsatt å hevde som sitt standpunkt at boligpolitiske virkemidler fortrinnsvis bør ha en generell karakter, være et tilbud til alle og unngå behovsprøving. Det har de også konkret forfektet, bl.a. i forbindelse med organisering og forvaltning av utleieboliger for ungdom og omsorgsboliger. Standpunktet kan oppfattes som at boligsamvirket først og fremst har gjort seg til talsmenn for folk med alminnelige arbeids- og inntektsforhold, de grupper som boligsamvirket tradisjonelt har hatt som målgruppe. Med sin store organisasjon og sin politiske aktivitet har boligsamvirket bidratt til å opprettholde oppmerksomheten om de boligpolitiske instrumentene og virkemidlene, og derved trolig til at de ikke blir glemt og forbigått i budsjettforhandlingene.

Kap. 4 Oppfatninger om boligsamvirkets rolle og betydning

Regjeringer med forskjellig politisk sammensetning har alle fortsatt å understreke at de anser boligsamvirket for fortsatt å ha stor betydning. Det kom fram ved den tidligere omtalte bevilgningen til omstillingstiltak for boligsamvirket, og er gjentatt i senere boligmeldinger og i rundskriv til kommunene.

I boligmeldingen om boligetablering for unge og vanskeligstilte forutsetter regjeringen og departementet at boligsamvirket skal spille en viktig rolle i iverksettingen. De legger vekt på boligbyggelag som samarbeidspartnere for kommunene, og har i tillegg forventninger til at boligbyggelagene selv tar initiativ for å bidra til løsninger for vanskeligstilte og unge i etableringsfasen.

Samarbeidet omfatter både bygging og forvaltning:

”Boligbyggelagene er brede medlemsorganisasjoner med forankring i lokalsamfunnet. De har en verdifull kompetanse når det gjelder prosjektering, boligbygging og boligforvaltning. Boligbyggelagene blir i mange lokalsamfunn de mest naturlige samarbeidspartnere for kommunen i forhold til boligsaker.”

Nybygging for de prioriterte gruppene er et viktig område for samarbeid:

”Boligbyggelagene har tradisjon for å bygge for sine medlemmer, men mange kommuner har brukt boligbyggelagens kompetanse til å gjennomføre byggeprosjekter for kommunens egne målgrupper. Satsing på eldre- og omsorgsboliger, ungdomsboliger mv. har blitt utført på denne måten.”

Det erkjennes at nybygging i boligbyggelag ikke lenger selges til selvkost. For å oppnå tilbud til selvkost, må derfor kommunen tilby rimelige tomter:

”Ved bruk av tilbud om rimelige tomter bør kommunene kunne samarbeide med boligbyggelagene om tilbud av rimelige, nøkterne boliger til prioriterte grupper basert på selvkost. Slike tiltak kan supplere andre i det lokale boligmarkedet. Slike opplegg kan gjennomføres i forbindelse med fornyelse av boligstrøk, fortetting i strøk med ensidig boligstruktur m.v.”

Den boligmassen som boligsamvirket forvalter anses viktig for vanskeligstilte grupper.

”En stor del av de boligene som boligbyggelag har til forvaltning er nøkterne borettslagsboliger med en rimelig pris og nøktern, god standard. I en rekke bykommuner utgjør borettslagene en stor andel av boligmassen. Disse boligene ble bygd ut som en bærende del av den sosiale boligpolitikk i sine kommuner. Dette er en boligmasse som er svært interessant for unge i etableringsfasen. Ved hjelp av lån, eventuelt også tilskudd, kan mange unge i en etableringssituasjon skaffes boligtilbud i slike boliger.” (St.meld.nr. 49 1997-98, s. 49)

Departementet har forventninger om at boligbyggelagene ”ut fra sin egen målsetting legger til rette for et boligtilbud til alle grupper”, og at de dessuten aktivt søker ”samarbeid med

kommunen og staten om etablering av boligtilbud beregnet for vanskeligstilte unge som trenger rimelig bolig”. Departementet mener også at det kan etableres flere utleieboliger innpasset i borettslag ved at ”boligbyggelagene kjøper boliger når de er på salg. Boligbyggelagene kan leie ut disse til egne medlemmer eller etter avtale med kommunen. Husbankens medvirkning til kjøpet kan tilpasses til den bruken som er formålet.” (St.meld.nr. 49 1997-98, s. 50)

Samtidig må departementet ha erkjent at slik integrering av vanskeligstilte grupper møter motstand både i borettslag og i boligbyggelag. Nødvendigheten av å lovfeste kommuners rett til å eie inntil 10 prosent av andelene, viser dette tydelig. I etablerings-meldingen blir motstanden fra boligbyggelag og NBBL kommentert:

”Regelen innebærer ikke noen ekspropriasjons- eller fortrinnsrett til å erverve leiligheter. De må skaffes ved vanlig salg mv. Kommuner og andre med ansvar for de boligsosiale oppgavene har i høringen gitt sin støtte til forslaget. Boligbyggelagene og NBBL har gått mot forslaget. En innvending går ut på at borettslagsformen har som formål å skaffe beboerne bolig de selv eier. Departementet har forståelse for dette argumentet. Det er imidlertid slik at borettslag er en så dominerende boform i større byer at også de gruppene som kommunen har et ansvar for å hjelpe, bør få bo der. Dette er nødvendig dersom en skal integrere og ikke konsentrere disse gruppene. Departementet har også forståelse for boligbyggelagens ønske om at kommunenes kjøp av boliger i borettslag skal spres. Det er ikke hensiktsmessig at kommunene skal kunne samle sine kjøp i enkelte lag. Det er også departementets syn at kommunene har et klart ansvar for å følge opp sine leietakere, ikke minst ved framleie i et borettslag. Departementet ser det som legitimt at borettslagene setter dette som betingelse ved kommunal bruk av kjøperetten. Departementet vil derfor gå inn for å stimulere utvikling av kommunale ordninger for oppfølging av leietakere og støtte til bomiljøutvikling. Kommuner og boligbyggelag kan også kjøpe selveierboliger eller eierseksjoner i boligsameier for bruk til utleieformål.” (St.meld.nr. 49 1997-98 s. 50)

Bakgrunnen for at Lovforslaget ble fremmet og vedtatt av Stortinget, på tross av motstanden fra boligsamvirket, var den store betydningen det har å få tilgang til de boligene bolig-samvirket forvalter. Det var tidligere innført en liknende adgang til å eie inntil ti prosent i sameier, og dette ble også brukt som argument for at en tilsvarende regel måtte gjelde for borettslag. I praksis er imidlertid selveierboliger av langt mindre interesse for bosetting av vanskeligstilte boligsøkere. Det er i borettslag kommunene har andeler (Brattbakk og Hansen 2002).

Kommunenes syn på boligsamvirkets rolle

Hva er kommunenes syn på boligsamvirkets rolle i iverksetting av norsk boligpolitikk etter omstillingen? Intervjuene med kommunale boligaktører og svarene på spørsmålene i en spørreskjemaundersøkelse viser en ambivalent holdning. Kommunale aktører har ofte forventninger til at boligsamvirket skal fungere omtrent som før. Dette er som vist også uttrykt fra statlig hold. Kommunene uttrykker skuffelse over at boligbyggelagene, slik de ser det, handler ut fra egne nærings- og medlemsinteresser og ikke ut fra mer sosialt ideelle motiver. På den andre siden er det også kommunale aktører som understreker at

boligsamvirkets fortsatt har stor betydning. Da legges det vekt på boligsamvirket som samarbeidspartner, både ved utbygging og ved tildeling og forvaltning av kommunale andeler i borettslag. Boligbyggelag som en byggherre med langsiktige og helhetlige perspektiver blir framhevet, sammen med boligbyggelag og borettslag som viktige i nærmiljøssammenheng.

Holdningene i kommunene til boligsamvirkets rolle varierer, mellom kommuner, men også innad i samme kommune. Kommunens sentrale politikere og administratører synes å se mer positivt på boligbyggelagene og samarbeid med disse enn de som direkte arbeider med boligpolitiske oppgaver. Det kan ha sammenheng med at de som direkte arbeider med boligpolitiske oppgaver kan se boligbyggelaget som en konkurrent, men det kan også være uttrykk for at de er mer direkte involvert og engasjert og derfor ser svakheter som går de overordnede hus forbi.

I kommuner som oppfatter boligsamvirket som viktig og nødvendig for å få iverksatt sin boligpolitikk, kan fordelene oppsummeres slik:

1. Boligsamvirket disponerer en boligmasse som i standard og pris er relativt godt tilpasset mange av de unge og vanskeligstiltes økonomiske muligheter og det standardnivået samfunnet krever og aksepterer.
2. De har imidlertid i beskjeden grad boliger å tilby til de med særlig trang økonomi, og er nokså avvisende til å motta folk med betydelige atferds-vansker, ”klienter”. I en del tilfeller blir innvandrere oppfattet som et problem, fordi de har avvikende adferd og ikke klarer å tilpasse seg boretts-lagenes skrevne og uskrevne levereregler. Praksis her varierer mellom forskjellige borettslag.
3. Boligsamvirket forvalter sin boligmasse på en måte (via borettslag med boligbyggelag som støttespiller) som bidrar til et ryddig og ordentlig bomiljø (motvirker forslumming og ”holder kustus”) og kan tilby relativt gode muligheter for å integrere unge og vanskeligstilte personer (utenom de med store atferdsproblemer).
4. Boligsamvirket har erfaring og kompetanse på bygging og forvaltning av store og konsentrerte bygningskomplekser.
5. Boligsamvirket har erfaring og kompetanse på forvaltning av boliger med klausulert og prisregulert omsetning.

For å få en oversikt over hvordan norske kommuner vurderer boligsamvirkets betydning og rolle, stilte vi kommunene en del spørsmål om dette. Det ble gjort i sammenheng med en enquet til alle landets kommuner om deres utleieboliger (metoden er nærmere beskrevet innledningsvis og rapporten utgis som prosjektrapport xxx, Byggforsk 2002).

Ikke alle kommuner har noe boligbyggelag og knapt noen borettslag. Hvordan kommunene vurderer boligbyggelagenes og borettslagenes virksomhet er naturligvis i første rekke relevant der boligbyggelagene opererer. Kommuner uten boligbyggelags-virksomhet kan ha oppfatninger om det utgjør et savn, men vurderinger av denne typen har vi ikke gått inn på.

Tabell 4.1 Boligbyggelagsaktivitet i kommunene. Kommuner gruppert etter antall innbyggere. Prosent. Kilde: Kommuneundersøkelsen NBI

	Er det boligbyggelagsaktivitet?				
	Alle kommuner				
	Ja	Nei	Ubesv.	Sum	Antall
(Storby)	(4)				(4)
25000 +	100	0	0	100	27
10-24000	91	9	0	100	45
5-9000	76	20	4	100	45
Under 5000	41	51	8	100	126
Alle	63	32	5	100	243

I tråd med det vi allerede har vist, er boligbyggelag aktive i de fleste større kommuner. Men det er verdt å merke seg at boligbyggelag har en viss aktivitet i nesten halvparten av alle små kommuner også. Undersøkelsen gir trolig noe for høyt antall kommuner med boligbyggelagsaktivitet. Vi antar at kommuner med boligbyggelag er noe over-representert i undersøkelsen (se Brattbakk og Hansen2002). Boligsamvirket oppgir selv at de er virksomme i vel 200 kommuner, dvs. i noe under halvparten av kommunene.

Det ble også spurt hva slags aktivitet boligbyggelaget hadde. Spørsmålet var om boligbyggelaget hadde bygget boliger og/eller om de foresto forvaltning av boliger. Svarene viser nokså klart at det er vanligere i små kommuner at boligbyggelagene bare driver forvaltning, og ikke bygger. (På grunn av spørsmålsformuleringen ble antall uoppgitt noe høy)

Tabell 4.2. Hva slags aktivitet har boligbyggelaget(ene) i kommunen? Bare kommuner som oppgir at boligbyggelag er aktive

	Hva slags aktivitet har boligbyggelaget:					
	Forvalter og bygd	Bare bygd	Bare Forvalter	Sum	Antall i alt	Antall uoppg
(Storby)	(1)				(4)	
25000 +	54	8	37	100	27	14
10-24000	46	16	39	100	41	23
5-9000	6	26	68	100	34	18
Under 5000	17	17	66	100	52	22
Alle	28	16	56	100	154	77

Vi spurte kommunene ”hvordan vurderer dere boligbyggelagenes nåværende rolle i boligforsyningen til lavinntekts- og vanskeligstilte grupper”. Som svar kunne de velge mellom ”Stor betydning”, ”Noe betydning” og ”Liten betydning”.

En av tre kommuner mener at boligbyggelagene har liten betydning for boligforsyningen til disse gruppene. Nær halvparten mener de har noe betydning mens knapt 10 % mener de har stor betydning.

Tabell 4.3 Vurdering av boligbyggelagets betydning i boligforsyningen til lavinntektsgrupper. Kommuner med noe boligbyggelagsaktivitet

	Betydning for lavinnt/vanskeligstilte					Annet/ubesvart
	Liten	Noe	Stor	Sum	Antall	
Kommuner gr (4 storbyer)	(1)	(3)	.		4	.
25 000 og større	31	54	16	100	27	3
10 - 25 000	37	52	12	100	41	14
5 - 10 000	44	41	7	100	34	15
Under 5 000	31	59	5	100	52	15
<hr/>						
Boligbyggelagsaktivitet:						
Bygd og forvalter	19	71	10	100	21	.
Bygd, forvalter ikke	37	45	18	100	13	15
Ikke bygd, forvalter	43	45	12	100	43	2
<hr/>						
Alle	39	52	9	100	154	13

Svarene viser at kommunene tillegger boligsamvirket langt mindre betydning enn vi ville trodd. Svarene fra enkelte større byer kan tyde på at boligbyggelagene anses å ha mindre betydning *enn forventet* eller *ønsket*. Det kan også være at det er boligbyggelagens tilbakeholdenhet med nybygging for slike grupper som preger kommunenes svar, at betydningen av det boligtilbudet boligsamvirket forvalter er kommet i bakgrunnen. En nærmere analyse av svarene på boligbyggelagens rolle, gir en viss støtte for at nybyggingsaktiviteten har stor vekt for svarene.

Kommuner, der boligbyggelagene har bygget boliger de siste fem årene, sier noe oftere at boligbyggelagene har betydning.

En slik tolkning samsvarer også med det forholdet at vi ikke finner noen sammenheng mellom kommunenes vurderinger av boligbyggelagets betydning og omfanget av borettslagsboliger i kommunen. Det samsvarer også med at det ikke er noen sammenheng mellom vurderingen og hvor mange boliger kommunen disponerer i borettslag. I den følgende tabellen har vi begrenset oss til kommuner med 10 000 innbyggere eller mer, der altså ca. 90 % har aktivitet fra boligbyggelag i kommunen.

Tabellen viser at vurderingene av boligbyggelagets betydning varierer lite med omfanget av borettslagsboliger i kommunen, og heller ikke med omfanget av kommunale andeler i borettslag. I kommuner med relativt mange borettslagsboliger blir faktisk boligsamvirkets betydning oftere vurdert som liten, enn i kommuner med færre boliger i borettslag.

Senere avsnitt vil vise at kommunens vurderinger av boligbyggelagets rolle har sterk sammenheng med samarbeidsforholdet mellom kommunen og boligbyggelaget.

Tabell 4.4 Vurdering av boligbyggelagets betydning sett i forhold til hvor mange av boligene i kommunen som eies av borettslag, og hvor mange boliger kommunen disponerer som andeler i borettslag, pr. 1000 innbyggere.

Kommuner med 10 000 innbyggere eller flere

	Boligsamvirkets betydning:				
	Liten	Noe	Stor	Sum	Antall
Borettslagsboliger i prosent av alle boliger i kommunen					
<10%	33	54	13	100	24
10-19%	32	58	11	100	19
20%+	40	45	15	100	20
Kommunale andeler i borettslag					
<1,5 pr.1000 innb.	35	52	13	100	23
1,5-2,9 pr.1000 ”	40	40	20	100	15
3 og flere pr.1000 ”	25	63	13	100	16
Alle	41	61	14	100	64

Boligbyggelagene og borettslagenes syn på sin rolle og betydning

I NBBLs strategidokumenter og langtidsprogram blir uavhengigheten og det å ivareta medlemmets interesser særlig understreket. Det at organisasjonen skal drives profesjonelt blir dessuten vektlagt. Samvirket har også ”samfunnsnytte” som ett av sine sentrale formål. Det som legges vekt på, er at ”boligbyggelag og borettslag (har) tatt del i utvikling og drift av boligområder og lokalmiljøer på en slik måte at behovet for offentlig hjelp og omsorg har blitt betydelig redusert. Mellom 20 og 30 000 lokale tillitsvalgte deltar i boligsamvirkets virksomhet. Boligbyggelagene bidrar også i stor grad til å løse oppgaver innenfor offentlig ansvarsområde, som drift av barnehager, eldreboliger, renovasjonsordninger mv.” (Langtidsprogram for NBBL 1998-2001, s.16).

Det å ivareta medlemmets interesser knyttes til de prinsippene som hele samvirkebevegelsen bygger på. Samvirket er åpent for alle som vil bli medlemmer, det skal være demokratisk styring, en skal være uavhengig av myndigheter og andre organisasjoner og en skal ta medansvar for samfunnet. ”Begrepet selvhjelp gir beskjed om at organisasjonen skal gjøre det mulig å påvirke sin egen situasjon, organisasjonen skal være nyttig for medlemmet. Dette skiller samvirkeorganisasjonen fra organisasjoner som har til hovedformål å hjelpe andre.” (Mauseth 95, s. 67)

I en spørreskjemaundersøkelse til alle landets boligbyggelag har spurte vi lagets daglige leder om boligbyggelagets rolle og situasjon. Undersøkelsen bekrefter at erfaringer og oppfatninger varierer. Nesten alle mener imidlertid at boligbyggelagene skiller seg fra andre boligbyggere. Et av spørsmålene var om en var enig eller uenig i at boligbyggelaget bør være en ideell organisasjon, en interesseorganisasjon for medlemmene eller en forretningsvirksomhet.

Alle, med unntak av to lag, er enige i at de skal være interesseorganisasjoner for medlemmene. To av tre er *helt* enig i dette, en av tre er delvis enig.

At boligbyggelaget skal være en ideell organisasjon er en tredjedel av lagene helt enig i, og 40 % delvis enig i. Nær en fjerdedel av lagene er imidlertid uenig i dette.

Tabell 4.5 Hva bør boligbyggelaget være? Prosent. N=67

	Ubesvart	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Sum
Boligbyggelaget bør være:						
Ideell organisasjon	6	31	40	12	10	100
Interesseorganisasjon	3	64	30	1	1	100
Forretningsvirksomhet	3	37	45	12	3	100

Forretningsvirksomhet er det også bare en tredjedel av lagene som er *helt* enig i at de skal drive, og 15 % er uenig.

Vel halvparten av boligbyggelagene (38 av 67) mener de bør kombinere alle tre typer av virksomheter. Noen lag, i alt ni, mener de bør være en ideell organisasjon, og *ikke* drive forretningsvirksomhet. På den andre siden er det 14 lag som mener de bør drive forretningsvirksomhet og ikke være noen ideell organisasjon.

Forskjellen mellom lagene i synet på egen rolle varierer ikke på noen systematisk måte, for eksempel mellom store og små lag, store og små kommuner.

I forhold til utvalget som har behandlet samvirkelovene er det interessant å merke seg at 47 av 67 lag mener de bør være en *ideell organisasjon*. Det er ikke nærmere redegjort for hva en legger i dette, men det innebærer noe annet enn forretnings- og medlems-orientering. Vanligvis innebærer betegnelsen ideell virksomhet at den er drevet av ideelle motiver. I en boligpolitisk sammenheng kan dette dreie seg om å fremme og arbeide for interessene til svakstilte grupper på boligmarkedet.

Vi spurte også hva de mente bestemte boligbyggelagets virksomhet. Var det medlemsinteressene, eller var det finansieringsbetingelser, lover og nasjonale retningslinjer eller lokale reguleringer og vedtak?

Tabell 4.6 Prosentandel som er enig eller uenig i at boligbyggelaget er styrt av nevnte forhold

	Uoppg	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Sum
BBL er styrt av:						
Nasjonale retn.linjer	1	55	34	9		100
Lokale reguleringer	3	30	48	18	1	100
Finansieringsbetingelser	3	27	49	21		100
Medlemsinteresser	3	55	36	6		100

Nesten alle lagene er helt eller delvis enige om at nasjonale retningslinjer og medlemsinteresser er styrende for boligbyggelagets virksomhet. Det er likevel verdt å merke seg at fire lag, 6 %, er uenig (delvis i hvert fall) i at medlemsinteressene er styrende, og at bare vel halvparten er *helt* enige i at medlemmenes interesser er styrende. En kan forstå dette slik at ledelsen av boligbyggelagene nok mener medlem-menes interesser bør være ledetråden, men at andre interesser, som for eksempel forretningsmessige hensyn, kan overstyre dette.

Når så godt som alle boligbyggelagene mener de bør være en interesseorganisasjon for medlemmene, kan det være interessant å se hvordan de vurderer medlemmenes innflytelse på

lagets virksomhet. Vi ba dem vurdere innflytelsen fra unge og eldre boligsøkende, og fra styrene og styrelederne i borettslagene. Styrene i borettslagene oppfatter vi da som representanter for de boende medlemmene i boligsamvirket.

Tabell 4.7 Hvilken innflytelse har følgende grupper på boligbyggelagets virksomhet? Prosent

	Innflytelsen er:					Sum
	Uoppg	Stor	Noe	Liten	Ingen	
Unge boligsøkende	3	13	31	46	6	100
Eldre boligsøkende	3	12	55	28	1	100
Styrene i borettslag	4	40	43	10	1	100
Styrelederne	3	28	60	9		100

Svarene viser at de administrative lederne i boligbyggelagene mener at styrene og lederne i borettslag har størst innflytelse på boligbyggelagets virksomhet, altså representantene for de "boende medlemmene" (i motsetning til medlemmer som ikke har bolig i borettslag tilknyttet boligbyggelag). I 49 av 64 av de lagene som uttalte seg, mener dette. I 10 lag er innflytelsen jevnt fordelt mellom boende og boligsøkende medlemmer, mens fem lag mener de boligsøkende har mest å si.

I en stor del av lagene tillegges boligsøkende medlemmer ingen eller bare liten innflytelse. Av de boligsøkende er det unge boligsøkende som har minst innflytelse.

Det er imidlertid også verdt å merke seg at medlemmenes innflytelse framstilles nokså forskjellig i lagene. I hvor stor grad denne forskjellen avspeiler reelle forskjeller i innflytelse, er vanskelig å si. Det er naturlig å tenke seg at innflytelsen fra medlemmene er større i små enn i store lag. For boligsøkende medlemmer blir dette i noen grad bekreftet. Når det gjelder innflytelsen til borettslagene, finner en derimot ikke noe klart skille mellom store og små lag.

Tabell 4.8 Innflytelse for medlemmer i boligbyggelaget, gruppert etter lagenes størrelse, mindre, mellom, stor. Prosent

	Innflytelse:					Sum
	Uoppg	Stor	Noe	Liten	Ingen	
Unge boligsøkere						
Mindre	.	19	30	41	11	100
Mellom	9	9	27	55	.	100
Stor	.	.	50	50	.	100
Eldre boligsøkere						
Mindre	.	19	57	22	3	100
Mellom	9	5	45	41	.	100
Stor	.	.	75	25	.	100
Styrene i borettslag						
Mindre	3	43	41	14	.	100
Mellom	9	27	50	9	5	100
Stor	.	63	38	.	.	100
Lederne i borettslag						
Mindre	3	24	59	14		100
Mellom	5	27	64	5		100
Stor	.	50	50	.		100

I tabell 4.8 framgår det at unge og eldre boligsøkere oppgis oftere å ha innflytelse i små (mindre) lag enn i større lag. Når det gjelder styrer og ledere i borettslag er det omvendt. Disse er tillagt større innflytelse i største lagene.

I enqueten til borettslag spurte vi borettslaget om de har innflytelse på boligbyggelagets virksomhet. Svarene var:

- Nei 17 %
- Ja 55 % , av disse stor innflytelse 21 %,
noe innflytelse 52 %, liten innflytelse 26 %
- Vet ikke/ubesvart 29 %

De lederne vi intervjuet, for det meste i meget store lag, mente at lederen selv har stor betydning for den kursen boligbyggelaget velger. Medlemmene er en stor og uensartet gruppe. Det er lite oppslutning om generalforsamlinger, særlig fra ikke boende medlemmer. Medlemmenes ønsker og interesser ble oppfattet som sammenfallende med det som gjelder for hele befolkningen totalt i kommunen. Lederne legger derfor vekt på mer generelle meningsmålinger om befolkningens oppfatninger og ønsker i bolig-politikken, mer i form av markedsundersøkelser.

Disse lederne la vekt på at både borettslagene og boligbyggelagene hadde en viktig sosial rolle ved å fungere som en avlaster for kommunen, bl.a. ved å være til stede og besvare alle mulige spørsmål fra beboere og boligsøkere. Når det gjelder boligbygge-lagenes rolle i den sosiale boligpolitikken er det ellers nyanserte oppfatninger. Noen ledere legger stor vekt på å opprettholde boligbyggelagets sosiale profil. Andre er mer opptatt av å påpeke at grunnlaget for boligbyggelagets sosiale boligbygging har falt bort.

Direktør Martin Mæland i OBOS skrev 17. januar 2000 en kronikk i Dagbladet, der han hevder at OBOS rolle er lite forandret fra den tiden de var del av en sosial boligbygging. ”Det er rammebetingelsene vi arbeider under, og som fastsettes av stat og kommune, som er endret.” Han nevner markedspris for tomter, boligfinansieringen og prisreguleringen. Videre understreker han at det er *kommunen* som er ansvarlig for å skaffe boliger til vanskeligstilte. Når OBOS medvirket til dette, var det i samarbeid med kommunen. ”Mange synes ikke å ha fått med seg at samarbeidet om den sosiale bolig-politikken (i hvert fall i Oslo) opphørte for tjue år siden, da både stat og kommune gikk over til markedsprising. Etter dette måtte OBOS og boligsamvirket vende tilbake til sine røtter som en privat medlemsorganisasjon, uten noen subsidier eller særordninger i forhold til det offentlige. Vi arbeider i dag under nøyaktig samme vilkår som Olav Thon, Selmer og Veidekke.”

Ifølge Mæland er byggekostnadene bestemt av entreprenørene og deres under-leverandører, og det ville være uriktig av OBOS å selge boliger under markedspris, om de skulle klare å få byggekostnadene ned. ”Dette ville bare føre til at ”OBOS-adelen” fant fram sin lange ansiennitet for å kjøpe billige boliger, som de så kunne selge videre med fortjeneste. Dermed ville vi bare skape boligspekulasjon.”

En sosial profil i boligbyggingen kan boligbyggelag etter Mælands perspektiv bare ha når boligbyggelaget bygger på særskilte vilkår fra stat og kommune. Litt forenklet er det nå bare mulig ved bygging av boliger for spesielle grupper, slik som utleieboliger og lavinnskuddsboliger for ungdom og omsorgsboliger. Andre ledere nyanserer dette noe. De peker på at boligbyggelaget kan og bør vurdere hva salgs boliger samfunnet har behov for og ta initiativ til bygging av slike. Det må imidlertid fortsatt skje på markedets betingelser. En

utfordring for boligbyggelagene er bygging av utleieboliger. En av boligbyggelagslederne la vekt på at det er behov for en seriøs boligutleier og mente boligbyggelaget bør og kan bidra til dette. I Bergen har bl.a. Bergen og omegn Boligbyggelag, BOB, arbeidet mye med å etablere et større utleietilbud. I samarbeid med kommunen har de etablert utleieboliger, som har relativt lave husleier og som er svært ettertraktet. Dette ble oppnådd bl.a. ved å utnytte mulighetene i lavkonjunkturperioden. Et godt samarbeid med kommunen om tildeling har også vært viktig.

Generelt er det imidlertid skepsis mot noen stor satsing på utleieboliger og lavinnskuddsboliger uten at det ligger spesielle subsidier i prosjektene. Risikoen anses stor. Samtidig ville boligbyggelagene at boliger i slike prosjekter burde tildeles boligbyggelagets medlemmer etter ansiennitet på ordinær måte, unntatt en mindre kvote avsatt for kommunen. En av lederne sa det slik i et intervju i forbindelse med denne studien: ”Det å drive og forvalte boliger som kommunen har disposisjonsretten til og tildelingsretten til, kunne boligbyggelaget i og for seg gjøre som en ren forretningsvirksomhet, men det er ikke en oppgave som er i takt med boligsamvirkets egenart.”

Enkelte boligbyggelag har likevel valgt å gjøre nettopp dette. For Gjøvik Boligbyggelag er en viktig del av virksomheten det å være forretningsfører for boligstiftelser opprettet av kommunen. Disse stiftelsene ble opprettet av kommunen for å overta alle kommunens boliger. Et sentralt motiv var å kunne ordne drift og forvaltning mer forretningsmessig. Fortsatt er det kommunen som tildeler bolig.

Forholdet til ”vanskeligstilte grupper på boligmarkedet”

Direktøren i et av de store boligbyggelagene påpekte i et intervju med oss at begrepet sosial boligbygging eller sosial boligpolitikk nå har fått et annet innhold enn det hadde i de første 30 årene av gjenoppbyggingen. Tidligere mente man en alminnelig boligbygging for folk flest, der alle skulle kunne finne et tilbud, mens det nå er snakk om å bygge boliger for sosialklienter. Direktøren mente at dette skapte et problem for boligsamvirket. Han pekte på at det i Norge via borettslagene var opprettholdt orden og en ytre standard som var meget god, særlig sett i forhold til de ressursene som ble satt inn. Det er en meget billig form for forvaltning av boliger, sammenliknet med de landene som har en stor offentlig boligsektor. Mange av dagens målgrupper er imidlertid ikke i stand til å delta i forvaltningen av boligen på den måten borettslags-formen forutsetter.

De som i dag omfattes av begrepet vanskeligstilte boligsøkere er etter hans mening annerledes enn de som tidligere ble tildelt bolig fra den kommunale søkelisten. Den gruppen som tidligere ble tildelt bolig via kommunen hadde ikke den samme konsentrasjon av særlig problematiske forhold. Han mente at det allerede tidlig oppsto et problem knyttet til de som var tildelt bolig via kommunen, men at dette da var lettere å håndtere. Det var større disiplin, og det var mer legitimt å ta affære dersom noen oppførte seg vanskelig. Borettslagene hadde derfor større sanksjonsmuligheter enn de har i dag. Han mente det i dager et mer tolerant samfunn som også lettere stempler folk som reagerer mot krav om å følge regler. En kan for eksempel raskt risikere å bli stemplet som rasist.

I det heftet om boligpolitikk og boligsamvirket som ble lagt fram for landsmøtet i 1995, blir spørsmål om ”fremmedfrykt i borettslag” behandlet. Der blir det pekt på at det faktisk finnes problemer i forholdet mellom norske beboere og beboere med innvandrersbakgrunn. Det pekes på behov for opplæring i norske regler og vaner vedrørende håndtering av renhold,

søppel, vaskerier osv, samt bedre dialoger mellom gruppene. ”Hvis vi overser problemene i dag, vil vi om noen år risikere å få helt utilsiktede virkninger, f.eks. at noen områder bare blir bebodd av innvandrere og eventuelt norske sosialklienter, noe som igjen vil kunne føre til forslumming av enkelte borettslag. ---- Hvis slike (boligområder) bare bebos av folk med svak økonomi, kan det også forhindre nødvendig arbeid med bolig- og miljøfornyelse (BOM).” (Mauseth 95, s. 49)

Hvem er de vanskeligstilte på boligmarkedet?

Begrepet ”vanskeligstilte”, som er blitt sentralt i boligpolitikken, assosieres med mange forskjellige typer grupper og personer. Oppfatninger om hvem denne gruppen er, vil også kunne påvirke holdninger til å inkludere dem i ens virksomhet og i ens nabolag.

Det er ikke uvanlig å umiddelbart tenke på sosialhjelp og rusmisbruk, men det er i boligpolitisk sammenheng brukt i mye videre sammenheng enn som så. Før vi går nærmere inn på boligsamvirkets rolle, vil vi derfor diskutere hvem disse ”vanskeligstilte” er.

På slutten av nittitallet kom en utredning om boligpolitikk for utsatte grupper. I Stortingsmelding nr. 49 (1997-98) Om boligetablering for unge og vanskeligstilte, er prinsippet om å vurdere hjelpe- og støttebehov i forhold til særgrupper konsekvent gjennomført. Gruppene, som omtales særskilt, er personer og familier med permanent lave inntekter, sosialhjelpsmottakere, studenter, unge funksjonshemmede, unge alene-forsørgere og innvandrere og flyktninger. Disse gruppene faller i stor grad sammen med de gruppene som omtales som vanskeligstilte i Utjamningsmeldinga (St.meld.nr.50 1998-99).

Som en mer generell, felles definisjon kan vanskeligstilte beskrives som ”de som ikke kan skaffe eller opprettholde egnet bolig uten offentlig eller annen hjelp” (Hansen og Åhrén 1991). En videre avgrensning forutsetter entydighet med hensyn til ”egnet bolig” og hva det innebærer å ”ikke kunne skaffe eller opprettholde”. Begge forhold er relative, avhengige av skjønn og normer, og de til en hver tid rådende forhold på de ulike boligmarkedene.

Mange forhold kan gjøre en husstand ute av stand til å skaffe egnet bolig uten offentlig bistand. Sentralt vil det imidlertid være at en ikke har nok midler til disposisjon for boligformål. Lav inntekt vil være et potensielt problem for beboere og boligkjøpere.

Den største og mest omtalte gruppen er dermed sosialhjelpsmottakere. Dette er husholdninger og personer som befinner seg under inntektsgrensen, som definerer lavinntekt (Utjamningsmeldinga, St.meld.nr. 50 1998-99). I boligpolitisk sammenheng kan lav lønn/lav inntekt være mer enn det som svarer til denne lavinntektsgrensen, og dermed omfatte mange utenom de som er sosialklienter. Det kan gjelde trygdede, og det kan gjelde personer i fast arbeid som ikke har råd til å kjøpe eller leie egnet bolig. Omfanget av husholdninger med lav inntekt i boligpolitisk sammenheng vil ikke bare variere med inntektsnivået generelt, men med prisnivået og prisutviklingen generelt, og på boliger spesielt, og med rentenivået og skatte- og avgiftssystemene.

For mange vil økonomien være det ene og avgjørende problemet. For nokså mange av disse gjelder det en midlertidig situasjon, der for eksempel muligheten til å få lån er avgjørende (Hansen og Knudtzon 1997). Slike grupper er sosialt sett uproblematisk, enten det er sosialhjelp, trygd eller arbeidsinntekt de lever av. Unntaket er innvandrere og flyktninger, som av en del oppleves som fremmede og vanskelige, og som derfor kan møte ulike typer

barrierer på boligmarkedet, både på eie- og leiemarkedet (St.meld.nr.17 1996-97). De kan oppleve diskriminering (Djuve og Hagen 1995) og har mangelfull kjennskap til eller kunnskap om kredittmarkedet og offentlige støtteordninger.

Andre grupper har mer sammensatte problemer. De trenger ikke økonomisk støtte alene. De har behov for en spesielt tilrettelagt boligløsning, og kan i tillegg ha behov for ulike former for oppfølging i boligsituasjonen. En stor del av disse utgjøres av fysisk funksjonshemmede, der mange er eldre som i første rekke trenger en bolig som *er tilgjengelig*.

De gruppene som nok skaper den største utfordringen, er personer med rusproblemer og/eller med psykiske lidelser.

Generelt er det et sterkt ønske at flest mulig, uansett hva slags problem de har, skal kunne finne seg en egnet bolig i den ordinære boligmassen. I den grad de har behov for oppfølging og spesielle tjenester, skal det fortrinnsvis gis til beboerne der han eller hun bor. Her finner en store utfordringer for boligsamvirket, ettersom det er der det finnes boliger av den formen mange vanskeligstilte har bruk for og som dessuten har en organisasjonsform som legger bedre til rette for slik integrering enn et sameie eller et selveid hus.

Hvilke forpliktelser og ansvar føler boligsamvirket for å bosette vanskeligstilte?

En av boligbyggelagslederne sa at av hensyn til å unngå segregasjon, bør borettslagene være villige til å påta seg oppgaven med å ta imot vanskeligstilte boligsøkere. Betingelsen må være at kommunen sørger for tilfredsstillende tilsyn for å ta vare på de som trenger det og gi dem nødvendig oppfølging. Borettslag skal i hovedsak være et tilbud til vanlige folk, mente han, og han reagerte mot at en del vanskeligstilte personer dumpes ned vilkårlig i et lokalt nettverk, primært for å spare kommunale midler. Kommunen hadde en tendens til å kjøpe seg inn der hvor det var billigst, og på den måten konsentrere de vanskeligstilte i bestemte områder. Han sa at integrering av vanskeligstilte boligsøkere er en oppgave der borettslagene forventes å yte noe til samfunnet, men uten at de får noe igjen.

I enqueten til boligbyggelagene stilte vi spørsmålet slik: "Har boligbyggelaget plikt til å skaffe boliger til grupper med særskilte vansker på boligmarkedet?" og "Bør bolig-byggelaget prioritere å gi særskilt hjelp til følgende grupper?" - hvoretter flere grupper nevnes.

Spørsmålet om plikt er det mest ytterliggående. De fleste mener ikke de har en slik plikt, men 11 av i alt 67 lag mener faktisk de har det.

På spørsmålet "Bør boligbyggelaget prioritere å gi særskilt hjelp til følgende grupper?" kunne respondentene velge mellom fire svaralternativer på en skala mellom "helt enig" i den ene enden og "helt uenig" i den andre enden. De syv gruppene er listet opp nedenfor sammen med boligbyggelagens prioriteringer. Prosenten angir andelen som har svart "helt enig" eller "delvis enig" for hver av gruppene.

Flere lag er enig i at de bør prioritere å gi særskilt hjelp til visse grupper. Førstegangs-etablerere er den gruppen flest er helt enige i at de bør prioritere (52 %). Deretter følger eldre, der et stort antall i hvert fall er delvis enig i at disse bør prioriteres. Den gruppen som få lag ubetinget mener de vil prioritere, er sosialklienter (seks lag, 9 %). Heller ikke er det mange som er helt enige i at de bør prioritere flyktninger (ni lag, 14 %).

Tabell 4.9 Prosentandel som er enig eller uenig i at boligbyggelaget bør prioritere å gi særskilt hjelp til nevnte grupper

Uoppg	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Sum
BBL bør prioritere:					
Eldre	5	38	42	3	100
Førsegangsetablerere	6	52	25	3	100
Barnefam med lav innt	11	25	34	18	100
Lavinntektsg. generelt	11	20	38	17	100
Flyktninger	9	14	29	25	100
Funksjonshemmede	6	18	49	11	100
Sosialklienter	9	9	23	20	100

Hva er grunnlaget for boligbyggelagens prioriteringer? Er det uttrykk for deres oppfatninger av hvem det er særlig vanskelig å skaffe bolig til? Boligbyggelagene ble også bedt om å rangere de samme gruppene etter dette kriteriet. Her har de fått svar-alternativene ”svært vanskelig”, ”noe vanskelig” og ”ingen vansker” for hver av gruppene. Figuren under viser hvor stor andel av boligbyggelagene som har svart at de har ”ingen vansker” med å skaffe boliger til de nevnte gruppene.

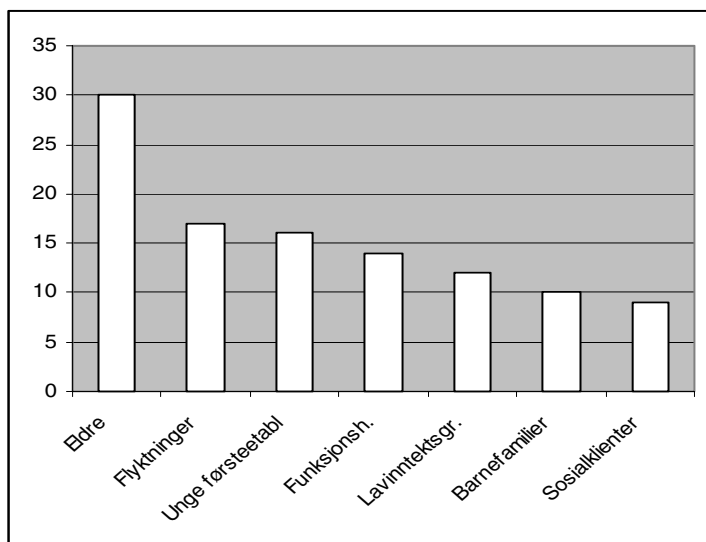


Fig. 4.1 Grupper boligbyggelagene sier de ikke har noen vansker med å skaffe boliger til. Prosent av boligbyggelag som har svart

I hovedtrekkene er det minst vanskelig å skaffe boliger til de gruppene boligbyggelagene ønsker å prioritere. Det tyder på at ønskene om prioritering ikke har sammenheng med vurdering av behov. Det avspeiler trolig heller hva boligbyggelagene anser å være deres oppgave, og hvilke grupper som det innebærer. Sosialklienter og flyktninger hører ikke til i denne gruppen.

Som tidligere vist anser de fleste boligbyggelagene at de ikke har plikt til å skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. Tabell 4.10 viser at det er en viss sammenheng mellom hvordan boligbyggelaget ser på seg selv i forhold til andre boligbyggere og oppfatninger av om laget har forpliktelser overfor vanskeligstilte.

Tabell 4.10 Oppfatninger av boligbyggelagets forpliktelser overfor vanskeligstilte etter synet på om boligbyggelaget skiller seg fra andre boligbyggere. Prosent (N:55)

Har boligsamvirket plikter overfor vanskeligstilte?	Skiller boligbyggelaget seg fra/er lik andre boligbyggere:		
	Skiller seg ut	Lik andre	Vet ikke
Ja	19		17
Nei	81	100	83
Alle	100 (N:52)	100 (N:3)	100 (N:6)

Vi ser at flertallet av respondentene mener boligbyggelaget skiller seg fra andre boligbyggere. Ni av lagene svarer enten at det ikke skiller seg ut eller de svarer "vet ikke". Mindretallet av lag, som mener de har plikter overfor vanskeligstilte, er i gruppen som sier at boligbyggelaget skiller seg fra andre boligbyggere, med unntak av en respondent som er i "vet ikke"-gruppen. Ingen av lagene som mener at boligbyggelaget ikke skiller seg fra andre, svarer at boligbyggelaget har plikt til å skaffe boliger til vanskeligstilte.

Tabell 4.11 Oppfatninger av boligbyggelagets forpliktelser overfor vanskeligstilte etter synet på om laget skal være ideell organisasjon eller forretningsvirksomhet. Prosent

Har boligsamvirket plikter overfor vanskeligstilte?	Oppfatning av boligbyggelaget som:	
	Ideell org.	Forretning
Ja	20	19
Nei	80	81
Alle	100 (N:45)	100 (N:52)

Spørsmålet om boligbyggelaget skal være ideell organisasjon eller forretnings-virksomhet er stilt som påstander med mulighet for i stor og liten grad å si seg enig eller uenig. Som vi ser av tabellen kan spørsmålene om ideell organisasjon og forretnings-virksomhet besvares uavhengig av hverandre; flertallet av lagene er helt eller delvis enig i at boligsamvirket skal være begge deler. Vi ser at det er en like stor andel i begge kategoriene som mener boligbyggelaget har plikt til å skaffe boliger for vanskeligstilte. Det er overhodet ingen forskjell mellom de to gruppene.

10-prosentregelen

Spørsmålet om kommuners adgang til å eie andeler i borettslag og bruke disse for vanskeligstilte boligsøkere, illustrerer boligbyggelagenes og borettslagenes syn på sin rolle overfor vanskeligstilte grupper.

En undersøkelse om virkningene av 10-prosentregelen er lagt fram i egen rapport (Dyb 2000). Her skal vi kort oppsummere enkelte hovedresultater som utdyper spørsmålet om oppfatninger av boligsamvirkets rolle.

I debatten mot lovforslaget ble motstanden båret fram av Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL) og flere boligbyggelag anført av de største, OBOS og USBL i Oslo og BOB i Bergen. De viktigste ankepunktene kan summeres opp i fire punkter:

- 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. En 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.

Undersøkelsen om virkningen av 10-prosentregelen (Dyb 2000) kan tyde på at boligbyggelagene i denne saken opptrådte mer som interesseorgan og talerør for borettslagene enn på egne vegne. Undersøkelsene våre viser at boligbyggelagene i større grad enn borettslagene toner ned motstanden mot lovendringen.

I undersøkelsen omtalt ovenfor kom det fram at omlag 40 prosent av borettslagene i Oslo og Trondheim hadde laget en formell protest mot innføringen av 10-prosentregelen. Det var færre i de andre byene som vi undersøkte.

Knappt halvparten av borettslagene mente det for tiden var for mange kommunale andeler i borettslaget, og vel halvparten at det var passe antall. Holdningen er nokså lik i de forskjellige byene.

Tabell 4.12 Vurdering av omfanget av kommunalt eide andeler i Borettslaget. Prosent

vurdering av omfanget av kommunalt eide andeler							
	Alt for høy	Noe for høy	Passe	Noe for lav	Vet ikke	Sum	Antall
Kommune							
BERGEN	21	28	46	3	3	100	39
OSLO	27	13	54	2	4	100	131
TRONDHEIM	8	28	64	.	.	100	25
Andre	22	22	53		3	100	32
Alle	23	19	54	2	3	100	227

Omfanget av borettslag som anser at det er for mange kommunale andeler varierer mellom 36 i Trondheim til 49 i Bergen.

Tabell 4.13 Om det er sendt formell protest fra borettslaget på innføringen av 10-prosentregelen, sett i sammenheng med synet på omfanget av kommunale andeler. Prosent

	Har formelle organer uttalt seg mot?				Sum	Antall
	Ubesvart	Ja	Nei	V et ikke		
Vurdering av omfang av kommunalt eie						
Alt for høy	2	60	32	8	100	53
Noe for høy		40	45	14	100	42
Passe	1	31	59	10	100	122
Alle	1	39	51	10	100	227

De som synes det er for mange kommunale andeler har også oftere uttalt seg mot innføringen av regelen.

Som årsak til motstanden oppgir borettslagene dårlige erfaringer med kommunale utleieboliger. De trekker fram negative *erfaringer* med kommunale leietakere og med kommunens evne til å følge opp leietakerne og boligene. Noen sier at de *frykter* at det vil oppstå problemer. Noen svært få av respondentene peker på at protestene i boretts-laget eller sameiet bunner i fordommer blant beboerne.

Omlag 70 prosent av borettslagene mener at de har kommunale leietakere med behov for særlig oppfølging. Sammenliknet med en undersøkelse i Oslo i 1997, var det flere som mente at de hadde kommunale leietakere som representerer et problem. I 1997 var det 47 prosent som svarte at de hadde problemer med en eller flere av de kommunale leilighetene (Bondevik og Knudtzon 1997).

Sjansen for at et borettslag rapporterer om problemer øker med antall kommunale boliger i borettslaget. Men vi finner ingen direkte sammenheng mellom størrelsen på borettslaget/sameiet, antall kommunale boliger og sjansen for å melde om problemer i forhold til kommunal leietaker. Man kunne for eksempel tenkt seg at store borettslag kunne ha flere kommunale boliger enn små før det ble rapportert om problemer. Men dataene viser at når antall kommunale boliger overstiger 20, er man nærmest garantert å oppleve problemer uansett størrelsen på borettslaget eller sameiet. I datamaterialet varierer størrelsen på borettslag og sameier fra rundt 10 boliger i de minste til over 700 i de største borettslagene.

Oppfatningene i borettslagene er i samsvar med det ledere av boligbyggelag har framholdt, nemlig at kommunale leietakere mangler evne til å fungere på den måten som borettslagsformen krever. De vil derfor bli en betydelig belastning, som boretts-laget er lite innstilt på å påta seg. Dette er det som borettslagene *tror*. I hvor stor grad det er basert på egne erfaringer er mer usikkert. I undersøkelsen i Oslo viste det seg at noen borettslag hadde opplevd tunge problemer, men at de fleste ikke selv hadde noen negative erfaringer.

I sin oppsummering av problemer med "fremmedfrykt i borettslagene" pekte Mauseth på tilbøyeligheten til generaliseringer. Det som gjelder for innvandrere gjelder nok også for sosialklienter, som igjen er sterkt assosiert med kommunale leietakere.

Det er få boligbyggelag som mener innføringen av 10-prosentregelen har medført konflikter i borettslagene. Svarene deres på dette punktet er litt vanskelig å tolke, men kan være uttrykk for at boligbyggelagene er noe mindre kritiske til kommunale andeler enn borettslagene.

Holdningene til kommunale leietakere har forøvrig sammenheng med hvordan samarbeidet med kommunen fungerer, noe vi kommer tilbake til i kapittel 5.

Oppsummering

Statlige myndigheter legger stor vekt på boligsamvirkets deltakelse i å gjennomføre sin boligpolitikk, og har store forventninger til boligsamvirkets innsats. Det kan virke som staten ikke er villig til å akseptere at boligsamvirkets vilkår er vesentlig endret og at boligsamvirkets holdninger også har forandret seg. Den store motstanden mot kommunale andeler vakte bekymringer og avstedkom lovendringer, som kan oppfattes om pålegg til boligsamvirket.

Kommunene har i varierende grad tiltro og forventninger til boligsamvirket. Forbausende få gir uttrykk for at boligsamvirket spiller noen vesentlig rolle for bosetting av lavinntekts- og vanskeligstilte grupper. Mye tyder på at kommunenes vurderinger i stor grad er basert på forventninger og skuffelser vedrørende nybygging. En oppfatning er at boligbyggelagene viser liten interesse for å bygge for lavinntekts-grupper.

Boligbyggelagene på sin side var alle enige i at deres oppgave er å ivareta medlem-menes interesser, og at de skiller seg fra vanlige utbyggere. Ut over det var det forskjellige oppfatninger. Noen vektla den forretningsmessige siden, men det var et stort flertall som var helt eller delvis enig i at de representerte *en ideell* organisasjon. Oppfatningene om boligsamvirkets forpliktelser overfor vanskeligstilte grupper varierte. Enkelte lag, 16 prosent av alle, gikk så langt som å si seg enig i at det var *en plikt* for boligbyggelaget å skaffe boliger for vanskeligstilte. Det var imidlertid i første rekke eldre og unge førstegangsetablerere boligbyggelagene mente de skulle prioritere med spesiell hjelp til boliganskaffelse. Langt færre lag ville prioritere flyktninger, og særlig få ville prioritere sosialklienter.

De kommunale utleieboligene har vakt misnøye og motstand flere steder, og førte som nevnt til forsøk på å stenge kommunen ute. En grunn til dette oppgis å være at de kommunale leieboerne ofte har behov for særskilt oppfølging, og at kommunene svikter med å følge opp. Hver annet borettslag synes de har for mange kommunale leieboere allerede.

Boligbyggelagene uttaler seg mer moderat, men har også tilkjennegitt at de ser problemer med de kommunale andelene. Oppfatningen er at kommunen "dumper" vanskeligstilte personer uten boevne i fanget på borettslagene, som på denne måten pålegges et stort ansvar og mye ekstraarbeid uten betaling. Det er imidlertid stor forståelse for at kommunale leieboere bør skaffes bolig i den alminnelige boligmassen framfor å samles i egne kommunale bygg.

Kap. 5 Samarbeidet mellom kommuner og boligsamvirket

Samarbeidet mellom boligsamvirket og kommunene ble langt mindre tett og forpliktende etter omleggingen av boligpolitikken. Hvordan fungerer dette samarbeidet egentlig nå? Det dreier seg både om utbygging og forvaltning, både om samarbeid med boligbyggelag og borettslag.

Vi har tidligere gjengitt konklusjonene i en studie om dette samarbeidet (Gammelsæter og Steinbru 1995). Studiene hadde som utgangspunkt boligbyggelagens interesse for å utføre tjenester for kommunene i form av betalte oppdrag, og gjaldt et bredt spekter av oppgaver. I vår studie er fokus boligforsyningen for lavtlønnede og vanskeligstilte.

Kan for eksempel det å ivareta interessene til medlemmene i boligsamvirket nå forenes med det å arbeide for å ivareta de sosiale boligbehovene? Kan disse to hensynene stå i direkte motstrid til hverandre?

Nedenfor gjengis oppfatninger om dette samarbeidet først fra kommuner og dernest fra boligbyggelag og borettslag. Som et viktig eksempel skriver vi til slutt et eget avsnitt om 10-prosentregelen.

Kommunenes syn på samarbeidsforholdet

Intervjuene med boligsjefer i de store og enkelte mindre kommuner viste et nokså variert syn på samarbeidsforholdet. Der det ble påpekt problemer, var det som regel i forbindelse med utbygging. Ett ankepunkt var boligbyggelagens uvilje mot i det hele tatt å bygge og profilen på det som ble bygget, og dessuten liten vilje til å bygge for lavinntektsgrupper. I tillegg ble det nevnt problemer i tilknytning til selve bygge-prosessen og om tildelingsprosessene. Generelt savnet kommunene større forståelse for å skulle prioritere særlig svakstilte grupper.

Når det gjelder bruken av kommunale andeler og tilgangen til borettslagenes boliger, var det få negative og mange positive bemerkninger.

I spørreskjemaundersøkelsen om kommunale boliger spurte vi om kommunen har et nært samarbeid til boligbyggelaget/ene.

Tabell 5.1 Vurdering av samarbeidet med boligbyggelag. N = kommuner der det er aktive boligbyggelag

	Har kommunen et nært samarbeid med boligbyggelaget(ene)				Sum %	Antall
	Ubesvart	Nei	Både og	Ja		
4 storbyer	.	.	(2)	(2)		(4)
25 000 og større	.	4	48	48	100	27
10 - 25 000	12	12	46	29	100	41
5 - 10 000	18	29	29	24	100	34
Under 5 000	13	10	31	46	100	52
Alle	12	14	38	37	100	154

I kommuner med boligbyggelagsaktivitet mener 37 % av kommunene at de har et nært samarbeid med boligbyggelaget/ene. Omtrent like mange svarte ”både og”. 14% svarer at de ikke har noe nært samarbeid, mens 12 % lar være å svare. Samarbeids-forholdene er oftere nære, desto større kommune det dreier seg om, med et markert unntak: I de minste kommunene er det mange som har nært samarbeid. Det kan også ses slik: I små kommuner er det ofte ikke noe virksomt boligbyggelag, men om det er, samarbeider det ofte nært med kommunen.

I storbyene bekrefter svarene det som er allment kjent: I Bergen og Stavanger er det et nært samarbeid mellom kommune og boligbyggelag. I Oslo og Trondheim er samarbeidet langt mer problematisk.

Hvordan samarbeides det?

Samarbeidet med boligbyggelaget foregår i forbindelse med utbygging og forvaltning, særlig med kommunale andeler i borettslag. Andre samarbeidsformer dreier seg om forretningsførsel for stiftelser, at kommunen er representert i boligbyggelagets styre, samarbeid om boligpolitiske utredninger, prosjektledelse m.m.

Flest kommuner samarbeider om andeler i borettslag. Vel halvparten (58 %) av alle kommuner med boligbyggelagsaktivitet svarer at de samarbeider om det. (I alt er det 103 kommuner (76 %) med boligbyggelagsaktivitet som har kommunale andeler. Av disse er det 27 som ikke svarer at de samarbeider om dette, dvs. hver fjerde av dem.) Hver fjerde kommune samarbeider om utbygging, og noe over hver tiende formidler rimelige tomter.

I nesten alle de store kommunene samarbeider kommunen om andeler i borettslag. I de små kommunene er det halvparten som oppgir samarbeid om dette. Formidling av rimelige tomter skjer i beskjeden grad i alle kommunetyper. Heller ikke bygging etter avtale skjer oftere i store enn i små kommuner.

Tabell 5.2 Type samarbeid mellom kommune og boligbyggelag. Kommuner med boligbyggelagsaktivitet. Prosent

	Bygger etter avtale	Rimelige tomter	Eier andeler	Annet
4 storbyer	(2)	.	(4)	(1)
25 000 og større	30	11	93	30
10 - 25 000	29	17	59	17
5 - 10 000	26	6	47	12
Under 5 000	21	12	48	19
Alle	26	12	58	19

Type samarbeid med kommunen samvarierer med om samarbeidet oppfattes som nært eller ikke. De som anser å ha et nært samarbeid med boligbyggelaget, har mye oftere enn de andre et samarbeid om utbygging. Vel halvparten av de med nært samarbeid har avtale om utbygging og ytterligere 16 % formidler rimelige tomter. I tillegg samarbeider disse kommunene også om andeler i borettslag. Kommuner uten nært samarbeid har ikke avtaler om utbygging og samarbeider også sjeldent om kommunale andeler.

Kommuner som svarer ”både og” har sjelden avtale om utbygging, men har ofte andeler i borettslag.

Tabell 5.3 Type samarbeid gruppert etter hvor nært samarbeidet er mellom boligbyggelag og kommune.

Kommuner med boligbyggelagsaktivitet. Prosent

	Bygger etter avtale	Tilbyr rimelige tomter	Eier andeler	Annet	Antall
Har kommunen et nært samarbeid med BBL?					
Ubesvart	11	6	22	17	18
Nei	.	.	38	10	21
Både og	12	14	72	22	58
Ja	54	16	63	19	57
Alle	26	12	58	19	154

Om det er samarbeidet om utbygging som gir grunnlag for å oppfatte samarbeidet som nært, eller om det er nære samarbeidsforhold som medfører utbyggingsavtaler, er ikke gitt. I intervjuene er det særlig samarbeidet om utbygging som omtales når kommunen er misfornøyd. Det synes å prege kommunens holdning. Et godt samarbeid om kommunale andeler synes mer å bli tatt som en selvfølge. En må her huske på at spørsmålet om samarbeid gjelder boligbyggelagene. Uavhengig av det kan kommunen ha vanskeligheter med de kommunale andelene i borettslagene.

Samarbeidet om de kommunale andelene kommer vi tilbake til i avsnittet om 10-prosentregelen.

Et spørsmål om kommunen ønsker endringer samarbeidet med boligbyggelagene, kan oppsummere kommunens holdninger.

Tabell 5.4 Kommunens ønsker om endringer i samarbeidet med boligbyggelag. N = kommuner med boligbyggelag

	Ønsker endring i forhold til BBL				
	Nei, uten betydning	Nei, fungerer godt	Ja, ønsker endring	Sum	Ubesvart
4 storbyer	.	(1)	(3)	(4)	.
25 000 og større	4	49	46	100	11
10 - 25 000	10	62	28	100	29
5 - 10 000	31	65	4	100	32
Under 5 000	27	65	8	100	29
Alle	19	62	21	100	27

Samlet sett er det få kommuner som uttrykker ønske om endringer i samarbeidet med boligbyggelag (21 % av de som svarer). Nokså mange (27 %) har ikke besvart spørsmålet, og en del av disse har formodentlig den samme oppfatningen som de som svarer at det ikke har noen betydning. Det er særlig de små kommunene som ikke har noe ønske om endring, og som også ofte enten ikke svarer eller svarer at det ikke har noen betydning.

I de kommunene der boligbyggelagene har størst virksomhet, er det flere som ønsker endring. Nær halvparten av alle kommuner over 25 000 innbyggere ønsker endringer og tre av de fire storbyene. En av storbyene ønsker endring, selv om samarbeidet fungerer greit.

Enkelte svarer at de ønsker å få lettere tilgang til de boligene boligbyggelagene forvalter, men flest ønsker at boligbyggelagene i større grad bygger slike boliger som kommunen ser behov for.

Boligbyggelagens syn på samarbeidet med kommunen

Mens kommunene savnet vilje til å bygge for lavinntektsgrupper og forståelse for at særlig svakstilte måtte prioriteres, var boligbyggelagene misfornøyde med kommunens vilje til å selge tomter til rimelige priser og til å prioritere samarbeid med boligbygge-laget. Kommunene ble enkelte steder kritisert for å ta så høye tomtepriser at utbyggingen måtte neglisjere gjeldende reguleringsplaner og presse opp utnyttelses-graden.

I de kommunale andelene ble kommunen kritisert for å "dumpe" personer med store atferdsproblemer og overlate oppfølgingen til borettslaget.

På begge punkter var det store variasjoner i synet. Enkelte steder ble forholdene beskrevet som meget gode.

I spørreskjemaundersøkelsen spurte vi boligbyggelagene om samarbeidet, både om forvaltning og om utbygging.

Tabell 5.5 Boligbyggelagens vurderinger av samarbeidet med kommunen om utbygging og forvaltning. Prosent av alle

Samarbeid om utbygging	Samarbeid om forvaltning			Sum
	Godt	Middels	Dårlig	
Godt	42	16	0	58
Middels	3	19	5	27
Dårlig	0	3	11	14
Sum	45	38	16	99 (N=62)

Noe under halvparten av boligbyggelagene, 42 %, synes samarbeidet med kommunene fungerer godt, både hva angår utbygging og forvaltning. Ytterligere 19 % synes samarbeidet fungerer godt om utbygging og middels om forvaltning, eller omvendt. Nær to tredjedeler av lagene har et overveiende positivt syn på samarbeidet.

11 % av lagene synes begge formene for samarbeid fungerer dårlig 8 % at det er dårlig og middels. 19 % synes samarbeidet i begge formene fungerer middels.

Det er flere lag som synes samarbeid om utbygging fungerer godt, enn lag som synes samarbeid om forvaltning fungerer godt.

Tabell 5.6 Vurdering av samarbeidet med kommunen og bygging for kommunen

Samarbeid om utbygging	Har BBL bygget på oppdrag av kommunen?	
	Ofte eller av og til	Sjelden eller aldri
Godt	81	34
Middels	19	4
Dårlig	0	25
Sum	100 (N=45)	100 (N=55)

Vi spurte også om boligbyggelaget hadde bygget boliger på oppdrag av kommunen i løpet av de siste fem årene. En av fem boligbyggelag sa det hadde skjedd ofte, mens to av fem sa det aldri hadde skjedd. En av fem hevdet at det skjedde sjelden. Resten sa det skjedde av og til eller sjelden. Det er de som har bygget på oppdrag fra kommunen som oftest synes at samarbeid om utbygging fungerer bra.

Tabell 5.7 Vurdering av samarbeidet med kommunen og ønsker om endring i samarbeidet

Samarbeidsforhold	Ønsker endring		Sum
	Ja	Nei	
Godt, godt+middels	37	63	100
Middels	100	0	100
Dårlig, dårlig+middels	100	0	100
Alle	61	39	100

Nær to tredjedeler av boligbyggelagene har imidlertid ønsker om endringer i samarbeidet med kommunen. Det dreier seg om alle som synes samarbeidet fungerer dårlig eller middels, og en tredjedel av dem som synes samarbeidet fungerer bra, og bra og middels.

Tabell 5.8 Ønsker om endring av samarbeidet med kommunen og ønsker om å bli mer prioritert

Ønsker å endre samarbeidet:	Ønsker større prioritet		
	Ja	Nei	
Ja	60	3	63
Nei	19	18	37
	79	21	100

De fleste av boligbyggelagene, 80 %, mener kommunen burde prioritere boligsamvirket i større grad. Av disse er de fleste også av den mening at samarbeidsforholdet bør endres. Samlet er det 18 % av boligbyggelagene som verken ser behov for at kommunen prioriterer samvirket høyere eller at samarbeidsforholdet endres.

Har kommuner og boligbyggelag sammenfallende vurdering av samarbeidet?

Et interessant spørsmål er hvorvidt kommunene og boligbyggelagene vurderer samarbeidet på samme måte, dvs. om de begge synes det fungerer godt eller mindre godt, om begge ønsker endringer eller begge synes det bør fortsette som det er.

For hver enkelt kommune har vi konstruert en samlet indeks for deres syn på samarbeidet, basert på følgende spørsmål:

- Har kommunen et nært samarbeid med boligbyggelaget/ene?
- Hvordan vurderer kommunen boligbyggelagets nåværende rolle i boligforsyningen for lavinntekts- og vanskeligstilte grupper?
- Hvordan vurderer kommunen samarbeidet med borettslagene/boligbyggelagene om de kommunale andelene?
- Ønsker kommunen endringer i samarbeidsforholdet til boligbyggelaget/ene?

Kommunen er delt i fire grupper etter antall spørsmål som har gitt positivt svar.

På tilsvarende måte er boligbyggelagene karakterisert etter antall spørsmål med positive svar, av følgende spørsmål:

- Hvordan vil du karakterisere samarbeidet med kommunen om utbygging av boliger?
- Hvordan vil du karakterisere samarbeidet med kommunen om forvaltningssaker?
- Ønsker boligbyggelaget endringer i samarbeidet med kommunen?
- Burde kommunen i større grad prioritere boligsamvirket?

Boligbyggelagene er først delt i fire hovedgrupper etter antall spørsmål som angir positivt syn på det kommunale samarbeidet, men i tillegg er det gitt minuspoeng for særlig negative uttalelser og plusstegn for særlig positive karakteristikk.

Nedenfor har vi sammenstilt svarene fra kommunene og boligbyggelagene. Utvalget er begrenset til de kommunene der vi har svar fra begge hold.

Tabell 5.9 Kommuners og boligbyggelags vurderinger av samarbeidsforholdet i kommuner med 25 000 innbyggere eller mer, der det er svar fra begge

Kommunene	Boligbyggelagene			Sum
	0 positive	1-3 positive	Mer enn 3 positive	
Ingen positive	1(2)	2(1)		3
1-2 positive	5	4	4	13
3-4 positive	1	2(1)	3 (4)	6
Sum	7	8	7	22

I de største kommunene er det enighet i vurderingen i åtte av 22 kommuner. I tre kommuner er begge parter meget fornøyd med samarbeidet, i en kommune er begge parter meget misfornøyd, og i fire kommuner er begge parter mellomfornøyd.

I ni kommuner er det en viss forskjell i vurderingen. Boligbyggelaget er negativt, mens kommunen er mellomfornøyd (fem kommuner), eller så har boligbyggelaget en positiv vurdering, mens kommunen er mellomfornøyd (fire kommuner), mens kommuner er svært negative (to kommuner).

I en kommune er oppfatningen diametral motsatt. Boligbyggelaget synes samarbeidet fungerer svært dårlig, mens kommunen er svært fornøyd (Skien).

I neste tabell viser vi tilsvarende analyse for kommuner med mindre enn 25 000 innbyggere.

Tabell 5.10 Kommuners og boligbyggelags vurderinger av samarbeidsforholdet i kommuner med mindre enn 25 000 innbyggere eller mer, der det er svar fra begge

Kommune	Boligbyggelagene			Sum
	0 positive	1-3 positive	Mer enn 3 positive	
Ingen positive	1	2		3
1-2 positive	2	6	2	10
3-4 positive	1	2		3
Sum	4	10	2	16

I de noe mindre kommunene er sju av 16 kommuner enige i vurderingen.

I seks av de 16 kommunene er det noe uenighet i vurderingen, mens det i en kommune er stor forskjell i syn (Narvik).

I de to kommunene der boligbyggelagene er særlig fornøyd med samarbeidet, er den ene kommunen nokså lunken (liten betydning), mens den andre er positiv, men tillegger ikke boligbyggelaget stor betydning.

Samarbeid og "10-prosentregelen"

Som tidligere vist ble kommunenes adgang til å eie inntil 10 prosent av borettslagenes boliger møtt med protester av mange borettslag. En av innvendingene var at kommunale leietakere ofte trengte oppfølging, og at dette ble forsømt av kommunen.

Virkningene av 10-prosentregelen

I tabell 5.11 viser vi hvordan kommunene vurderer virkningen av ti-prosent regelen.

Tabell 5.11 Hva har innføringen av 10-prosentregelen betydd for kommunen?

Prosent. N=154 kommuner med boligbyggelag i.

Kilde: Spørreundersøkelse til alle landets kommuner

	Betydningen av 10%regelen				Sum
	Ingen forandring	Lite ennå, mer på sikt	Økt antall komm. andeler	Ubesv Annet	
4 storbyer	(1)	(1)	(2)	.	(4)
25 000 og større	52	26	17	4	100
10 - 25 000	68	15	10	7	100
5 - 10 000	53	6	15	27	100
Under 5 000	54	15	4	27	100
Alle	56	15	11	18	100

Regelen er godt kjent i boligsamvirket, og særlig godt kjent der den var mest debattert. 13 prosent av boligbyggelagene sier at regelen har ført til økning i de kommunale andelene i borettslagene tilhørende boligbyggelaget. De 13 prosentene utgjør til sammen åtte lag. Tre av

lagene er i storbygruppen, mens de fem andre er lag med tilhørighet i kommuner med mellom 10 000 og 49 999 innbyggere.

I kommunene med boligbyggelag, sier 11 prosent at regelen allerede har medført økt antall kommunale andeler, og 15 % at den trolig vil ha den effekten på sikt.

I noe over halvparten av kommunene har den ikke medført noen forandring.

Det kan diskuteres hvorvidt den direkte bruken av 10-prosentregelen er et godt eller tilstrekkelig mål på om regelen virker etter intensjonen. Debatten om lovendringen avdekker at regelen også var ment å ha en preventiv virkning. Den skulle hindre at borettslagene fattet vedtak som førte til at de kommunale leietakerne ble skjøvet ut av bomiljøene. Denne problemstillingen drøftes i rapporten om evaluering av 10-prosentregelen (Dyb 2001). Den er imidlertid noe på siden av det som er fokus for problemstillingene vi ønsker å belyse her.

Misnøye med kommunen

I undersøkelsen i borettslagene sier 69 prosent av alle borettslagene at de har kommunale leietakere med behov for særlig oppfølging. Sammenliknet med en undersøkelse i Oslo i 1997, var det høsten 2000 flere som mente at de hadde kommunale leietakere som representerer et problem. Vi kan ikke utelukke at de borettslagene som melder om problemer knyttet til 10-prosentregelen og kommunale utleieboliger, oppfatter denne undersøkelsen som mer relevant enn andre, og derfor vil være mer tilbøyelig til å svare. Men det er likevel stor grunn til å mene at økningen representerer en faktisk økning i antall borettslag som *opplever at de har problemer*.

Tabell 5.12 Prosentandel av borettslagene i de ulike kommunene som svarer at beboere i de kommunale boligene har behov for særlig oppfølging. (N=226)

	Oslo	Bergen	Trondheim	Andre	Alle
Har særlig behov	66	74	80	66	69

Tabell 5.12 viser hvor stor prosent av borettslagene om mener at beboerne i kommunens leiligheter har behov for særlig oppfølging. Prosenten varierer noe mellom byene. I Oslo mener 66 prosent av borettslagene at som mener beboerne i kommunale leiligheter trenger særlig oppfølging. I Trondheim er 80 prosent av borettslagene som mener at dette er tilfelle. Sjansen for at et borettslag vil rapportere om problemer øker med antall kommunale boliger. Men vi finner ingen direkte sammenheng mellom prosentandelen av kommunale boliger og sjansen for å melde om problemer i forhold til kommunale leietakere. Man kunne for eksempel tenkt seg at store borettslag kunne ha flere kommunale boliger enn små, før det ble rapportert om problemer. Men dataene viser at når antall kommunale boliger overstiger 20, er man nærmest garantert å oppleve problemer uansett størrelsen på borettslaget. I datamaterialet varierer størrelsen på borettslag fra rundt 10 boliger i de minste til over 700 i de største borettslagene.

Innføringen av samarbeidsutvalget tydeliggjorde kommunenes ansvar for å følge opp de kommunale boligene bedre. Men det var likevel stor misnøye med kommunenes innsats. Av respondentene som har besvart spørsmålet om hvordan kommunene følger opp leieboerne sine, gir 16 prosent karakteristikkene godt eller tilfredsstillende om kommunens innsats. 48 prosent svarer dårlig eller svært dårlig. Tabell 5.3 viser svarfordelingen etter kommune.

Tabell 5.13 Hvordan kommunen følger opp leieboerne i de kommunale leilighetene. Fordeling i prosent (N=228)

	Godt/ tilfreds- stillende	I varierende grad	Dårlig/ svært dårlig	Sum	Antall	Uoppg
Oslo	12	28	61	100	130	25
Bergen	15	55	30	100	39	15
Trondheim	22	48	30	100	25	8
Andre	21	39	39	100	32	13
Alle	15	37	48	100	226	19

Vi ser at Oslo kommer noe dårligere ut enn de andre kommunene. Oslo er den eneste kommunen som får karakteristikken dårlig/svært dårlig fra over halvparten av respondentene. Vi ser også at de mindre kommunene, kategorien andre, blir oppfattet som dårligere til å følge opp enn både Bergen og Trondheim..

Hvis vi sammenholder resultatene i tabellene 5.12 og 5.13 kan vi slutte at det ikke er noen klar sammenheng mellom hvor mange borettslag og sameier som mener de har beboere med behov for oppfølging, og hvordan de oppfatter kommunens evne eller vilje til å følge opp problemene. Oslo og gruppen "andre" har den laveste andelen som sier de har kommunale leietakere med behov for oppfølging. I Oslo er imidlertid misnøyen med kommunen størst. Trondheim, som har størst andel borettslag som melder om kommunale leieboere med særlige behov, er samlet sett mest fornøyd med kommunen.

Protestene mot 10-prosentregelen er forholdsvis skjevt fordelt mellom kommunene. Det var dobbelt så mange borettslag som hadde protestert i Oslo og Trondheim som i Bergen og de mindre kommunene. Man kunne tenkt seg at det var større misnøye både med de kommunale leietakere og med kommunen blant borettslag og sameier som har protestert enn blant dem som ikke har protestert. Slike sammenhenger finner vi ikke i dataene. Det er ingen sterk sammenheng mellom om borettslagene har protestert mot regelen og oppfatningen av kommunale leietakere.

Vi finner heller ingen sammenheng mellom protester mot 10-prosentregelen og hvordan borettslagene mener kommunen følger opp sine leietakere. Derimot finner vi en sammenheng mellom behov for særlig oppfølging og synet på hvordan kommunen følger opp. 40 prosent av borettslagene, som ikke melder om oppfølgingsbehov for leieboere, er fornøyd med kommunens oppfølging. Bare vel 10 prosent av borettslagene, som mener leieboerne trenger oppfølging, er fornøyd med kommunen.

Liten toleranse eller god grunn til å klage?

Et element som gjerne dukker opp i debatten om integrering av vanskeligstilte, er borettslagenes toleransegrense overfor dem som ikke tilpasser seg den kollektivistiske og gjensidige forpliktende borettslagsformen. Utfyllende notater i spørreskjemaet vitner om at det i noen av borettslagene er snakk om forholdsvis store problemer og konflikter. De forteller om rus, bråk og vold. Men det handler også om mindre alvorlige anke-punkter, som manglende trappevask og manglende deltakelse i dugnader og vedlikehold og bruk av fellesarealer.

I borettslag med mange kommunale boliger og lite deltakelse fra de kommunale leietakernes side i fellesoppgavene, vil de andre beboerne måtte ta kommunens andel av fellespliktene. 85 prosent av respondentene i vår undersøkelse sier at dugnadspliktene som medfølger de kommunale andelene sjelden eller aldri blir utført. Det er ingen forskjell mellom kommunene. Halvparten av borettslagene svarer at kommunen informerer sine leietakere dårlig eller svært dårlig om reglene som gjelder i borettslaget. Disse unnlattelsene skaper irritasjon og gir liten grobunn for reell integrering av de kommunale boligene i bomiljøet.

Ansatte i kommunene med ansvar for å skaffe boliger til vanskeligstilte boligsøkere, har et nyansert syn både på kommunale leietakere og på de andre beboerne i borettslagene. I noen kommuner gis det klart uttrykk for at de fleste kommunale leietakere ikke skiller seg ut på annen måte enn at de har dårligere råd enn folk flest. Andre framholder at kriteriene for å få kommunal bolig er så pass strenge at et stort antall av leieboerne har flere problemer enn trang økonomi. Men det er liten tvil om at de som arbeider med kommunale boliger i kommunene også mener at toleransegrensen i mange borettslag er for lav. De plasserer dermed noe av problemet i borettslagene og ikke bare hos kommunens leietakere (Dyb 2001).

De store kommunene mener at enkelte borettslag har fått negativ omtale i befolkningen og/eller i media, og at denne omtalen var knyttet til kommunale utleieboliger (Dyb 2001). Ingen av boligbyggelagene i storbygruppen rapporterer imidlertid om at 10-prosentregelen har ført til dårlig rykte for noen av borettslagene.

Integrering

Et premiss for 10-prosentregelen var at man ønsket større integrering av kommunale utleieboliger i bomiljøene. Målsettingen om integrering er drøftet og ligger i forarbeidet til loven.

Integrering av boliger, og beboere, er en dimensjon som kan være vanskelig å fange opp gjennom et spørreskjema. Vi har likevel stilt et spørsmål som kanskje kan gi en indikasjon på om 10-prosentregelen 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-prosentregelen har en integreringseffekt.

Bare ett av boligbyggelagene svarer at 10-prosentregelen har ført til større integrering. 54 av boligbyggelagene svarer nei og seks sier at de ikke vet. Svarene fra boligbyggelagene indikerer at 10-prosentregelen 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, i løpet av de knappe to første årene av funksjonstiden, stort sett ikke har hatt noen effekt med hensyn til å skape større integrering av kommunale boliger. Det utelukker ikke at 10-prosentregelen kan komme til å bli benyttet som virkemiddel i en integreringsprosess etter hvert.

Modell for samarbeid mellom boligbyggelag og kommune

Bergen kommune har gode erfaringer med samarbeid med boligbyggelagene i byen. Kommunen peker på (brev av 11.06.97 til Kommunal- og regionaldepartementet, sitert i St.meld.nr. 49 1997-98, s.49-51) at det kan etableres integrerte borettslag i boligbyggelagens eie, som sikres en god finansiering og tilbys til grupper som har behov. Med en god grunnfinansiering av borettslaget med lån og tilskudd fra Husbanken, bør kommunen og boligbyggelaget kunne ta ansvaret sammen for boligtildelingen. Det kunne f.eks. skje ved at kommunen kjøper en fjerdedel av boligene og utpeker leietakere der, mens boligbyggelaget selger resten til prioriterte unge husstander ved hjelp av etableringslån og tilskudd til toppfinansiering. Med boligtilskudd som del av grunnfinansieringen, må boligene klausuleres for visse grupper. Eventuelt kan tilskuddet trekkes ut ved omsetning eller opphør av klausuleringsperioden.

Som et annet alternativ for samarbeid mellom boligbyggelag og kommune, peker Bergen kommune i samme brev på utbygging av utleieboliger i boligbyggelagets eie, men med avtalefestet tildelingssystem og like god finansiering som kommunen kan oppnå i Husbanken. Det heter i denne skissen:

”Boligbyggelagene tilbys for etablering av nybygde utleieboliger en husbankfinansiering, bestående av lån og tilskudd 50/50 som for kommunale boliger. Denne gunstige finansieringen forutsetter at:

- a) Kommunene skal kunne disponere 25 prosent av boligene fremover for prioriterte unge husstander.
- b) Tildeling av de resterende 75 prosent foretas av boligbyggelagene mot de samme prioriterte grupper (unge husstander). Boligbyggelagene foretar en årlig rapportering til kommunene over de husstander som bor i boligbyggelagens 75 prosent av boligene. Kommunene skal rapportere dersom boligene tilbys til grupper som ikke er prioriterte.
- c) Tilskuddet på 50 prosent legges som en grunnfinansiering i prosjektet og ligger der så lenge prosjektet oppfyller kriteriene under pkt a og b ovenfor. Ved omdanning av prosjektet enten til eierseksjonssameie eller borettslag eller til ordinære utleieformål innfris tilskuddet over 3 år. Det bør også kunne opprettes en ordning hvoretter tilskuddet gradvis innfris i takt med at boligene eventuelt frigjøres til ordinære grupper.
- d) Et slikt leieobjekt vil forvaltes av boligbyggelagene som rapporterer til kommunene om ledigstilte boliger, foretar vedlikehold mv.
- e) Ved økonomisk tilrettelegging (gunstig finansiering) for boligbyggelagene som seriøse utleiere iht. punktene ovenfor vil en sikre:
 - Subsidiene går til en prioritert gruppe (unge husstander)
 - Et godt samarbeid mellom kommune/boligbyggelag for å nå en felles prioritert målsetning

- Subsidiene forblir i prosjektet og/eller reinvesteres i fremtidige lignende prosjekter og sikres derved brukt til den prioriterte gruppen
- En unngår et uheldig «reguleringsvesen» og en ny juridisk konstruksjon (lav innskudd)
- Ingen husstand kan urettmessig ta ut en gevinst av subsidiene (lave innskudd)
- Fleksibel organisasjon - mulig med integrering eie/leie
- Muliggjør 3-5 års kontrakter og dermed god bruksanvendelse”

Denne modellen blir anbefalt andre kommuner av Kommunal- og regional-departementet, som skriver: ”Etter departementets vurdering er denne ”Bergens-modellen” svært interessant, og departementet vil oppfordre andre kommuner til å få til tilsvarende samarbeidsprosjekter med lokale boligbyggelag. De bør kunne prøves ut i samarbeid mellom interesserte kommuner, boligbyggelag og Husbanken”.

(St.meld.nr. 49 1997-98, s.49-51)

Oppsummering

Boligbyggelag opererer i ca. annen hver norsk kommune og i nesten alle store. I kommunene som har boligbyggelag mener noe over hver tredje at de har et nært samarbeid med boligbyggelaget. En annen tredjedel mener samarbeidet er ”både og”, mens resten ikke synes de har noe nært samarbeid eller ikke besvarer spørsmålet. Nært samarbeid finner en oftere i små og store kommuner enn i mellomstore.

Samarbeidet mellom kommune og boligbyggelag er nært i Bergen og Stavanger, men er mer problematisk i Oslo og Trondheim.

Samarbeidet gjelder oftere andeler i borettslag enn utbygging, men vurderingene av samarbeidsforholdet synes mest basert på utbygging. Relativt få av de mindre kommunene ønsker endringer i samarbeidsforholdet, bl.a. med den begrunnelse at samarbeidet er uten betydning. Nær annen hver av de noe større kommunene ønsker endringer. Endringer går mest på å få boligbyggelagene til å bygge mer av slike boliger som kommunen ser et særlig behov for.

Boligbyggelagene er på sin side misfornøyd med kommunenes vilje til å prioritere boligbyggelaget og formidle billige tomter, og i måten de bruker boligene i borettslagene. Oppfatningene om samarbeidsforholdene varierer imidlertid mellom lagene. Nesten to tredjedeler av boligbyggelagene gir uttrykk for et overveiende positivt syn på samarbeidet med kommunen. Boligbyggelag som har hatt konkrete utbyggingsavtaler med kommunen er mest positive. På tross av dette ønsker to av treboligbyggelag endringer i samarbeidet. De ønsker generelt at kommunen prioriterer boligbyggelaget mer.

I mange kommuner er det noe divergerende oppfatninger av samarbeidsforholdet mellom kommunen og boligbyggelaget, og i et par kommuner er det diametralt forskjellige

oppfatninger. Helt sammenfallende vurdering av samarbeidet finner en i hver tredje kommune.

I sammenheng med kommunale andeler og innføringen av 10-prosentregelen ble det fra boligbyggelagene sterkt fokusert på kommunens oppfølging av sine beboere. Fortsatt er borettslagene misfornøyd med kommunens oppfølging, ifølge vår spørreskjema-undersøkelse til borettslag. Et stort flertall av borettslagene mener de kommunale leieboerne har behov for særlig oppfølging. Halvparten av alle lagene mente denne oppfølgingen var dårlig eller svært dårlig. Bare 15 prosent syntes den var god eller tilfredsstillende. Det er flere misnøyd i Oslo enn i Bergen og Trondheim.

Misnøyen med hvordan kommunen følger opp er også stor, og konklusjonen er temmelig klar: Flertallet av borettslagene, der det nå er kommunale boliger for svakstilte grupper, ønsker ikke disse boligene slik denne ordningen fungerer i dag.

Fra boligbyggelagens side er kritikken mot kommunale boliger noe mer dempet. Men også i boligbyggelag er det som tidligere nevnt kritikk mot kommunens plassering av svært vanskeligstilte beboere i borettslag, med forventninger om at styrene i disse lagene skal ordne opp. Det er lite som tyder på at målet om økt integrering har rykket nærmere etter at regelen ble innført.

I Bergen er det utviklet et godt samarbeid, og kommunen har utviklet en modell for et samarbeid om å skaffe og forvalte boliger til prioriterte grupper på boligmarkedet. Modellen har etter vårt syn mange likhetstrekk med den måten samarbeidet skjedde før omleggingen av boligpolitikken. Som vi har vist tidligere er det en viss skepsis mot denne modellen under nåværende vilkår, både fra kommuner og boligbyggelag.

Kap. 6 Hva kan være boligsamvirkets rolle i den sosiale boligpolitikken?

I tidligere kapitler har vi søkt å redegjøre for boligsamvirkets faktiske rolle i boligforsyningen på 1990-tallet, oppfatninger om boligsamvirkets rolle og samarbeids-forholdet mellom boligsamvirket og kommunene. På dette grunnlaget, og de teorier som er framlagt om frivillig sektor og boligsamvirket, skal vi her drøfte hva som kan være boligsamvirkets rolle i den sosiale boligpolitikken framover.

I diskusjonene vil vi også vise til rapporten fra utvalget som utredet borettslovene. Utvalget ble oppnevnt i 1997 for å komme med forslag til revisjon av lov om borettslag og lov om boligbyggelag, samlet kalt borettslovene. I dette arbeidet ble utvalget spesielt bedt om å ta ”særskilt omsyn til de føremonene bustadsamvirket har som medlems-organisasjon, og til bustadsamvirkets rolle for å fremje sosial bustadbygging i Norge. Vurderingen skal såleis omfatte ei vurdering av den rolla som bustadsbyggjelaga og burettslaga spelar og kan spela på den framtidige bustadsmarknaden” (NOU 2000:17, s. 9).

Hvordan forstå boligsamvirket i en sosial rolle?

Vi har tidligere vist hvordan en i Sverige begrunner behovet for allmennyttige selskaper (Lind 2001). Det kan være et utgangspunkt også for denne diskusjonen. Som tidligere vist formulerte Lind fem formål for slike selskaper:

1. Sikre boligtilbud som del av de rammevilkårene en region må ha for å tiltrekke seg virksomheter og arbeidskraft
2. Være et redskap for å sikre det velferdspolitiske målet om at alle skal ha en bolig med bra standard
3. Gi et trygt, ikke spekulativt alternativ med en ikke etterspørselsavhengig pris
4. Gi tilbud til de som ellers vil ekskluderes fra boligmarkedet
5. Bidra til å redusere segregasjon

Generelt kan en si det dreier seg om å bidra til å sikre den boligforsyningen det er behov for, men som markedet ikke ivaretar.

Som tillegg til det Lind fokuserer på kan boligsamvirket bidra til å få til å en vel fungerende organisering av drift og vedlikehold, løse eventuelle uenigheter og konflikter i den sammenheng, samt bidra til å skape gode forhold for beboerne.

Som vist i kapittel 2 har boligsamvirket tidligere hatt en rolle i Norge som motsvarer det Lind oppgir som oppgavene for den allmennyttige sektoren i Sverige. Etter omleggingen av boligpolitikken er rammevilkårene for boligsamvirket vesentlig endret, og det er store forskjeller og betydelig usikkerhet om hvilken rolle boligsamvirket har eller kan og bør ha.

Forventningene til boligsamvirkets sosiale rolle

Borettslovutvalget sier at det verken er noe med boligbyggelagsformen spesielt eller med samvirkeformen generelt som tilsier at boligbyggelag har et særlig ansvar for å skaffe boliger med nøktern standard til en rimelig pris. Det har heller ikke noe ansvar for å ta særlige hensyn til grupper som har vanskeligheter med å skaffe seg bolig på det ordinære markedet. Når det har festet seg et slikt inntrykk av særlig ansvar, har det sammenheng med historiske forhold som satte boligbyggelagene i en spesiell situasjon (NOU 2000:17, side 37). Når denne situasjonen er opphevet, faller ansvaret bort, slik også direktør Mæland har uttrykt det.

Borettslovutvalget mener en må skille mellom den virksomheten boligbyggelaget driver på grunnlag av offentlige overføringer og subsidier, og annen virksomhet. Dette er utvalgets svar på forventninger, krav og kritikk til boligsamvirket fra offentlige myndigheter og publikum. Utvalget synes å mene at en ikke kan forvente noen spesiell innsats fra boligbyggelagene for å skaffe boliger til lavinntektsgruppene med mindre de involveres i prosjekter med offentlig subsidiering.

Det er imidlertid ulike syn på dette i boligbyggelagene. De fleste mener boligbygge-lagene skiller seg ut fra andre utbyggere, og de fleste sier at boligbyggelaget bør prioritere å bidra til å skaffe boliger til utsatte grupper. Noen *plikt* er det ikke snakk om, men en holdning til hva boligbyggelagets oppgaver skal være, hva en har som perspektiv og vil streve for å oppnå innen de mulighetene som finnes. Samtidig legger alle boligbyggelagene vekt på at de er medlemsorganisasjoner. Derved må og skal de legge avgjørende vekt på å ivareta interessene til medlemmene.

Medlemsskap i boligbyggelag er åpent for alle. Lagets virksomhet er nedfelt i vedtekter og dessuten regulert i lov om boligbyggelag. På 1990-tallet er det tydeligere enn før vist til de generelle samvirkeprinsippene som boligsamvirkets ideologiske grunnlag (se kap.2). Samvirkeprinsippene inkluderer at medlemmene tar et visst samfunnsmessig ansvar. Primært er samvirket utviklet som en måte å løse egne problemer ved felles og samvirkende innsats. Det er ikke en organisasjon med ideelle mål om å hjelpe andre basert på frivillig arbeid.

De gruppene som sosial boligforsyning nå omfatter kan være medlemmer i boligbygge-lag, men vil vanskelig kunne bli noen stor og dominerende del av medlemmassen. En framtrødende leder i boligsamvirket hevder dessuten at mange av dem ikke har de ferdigheter som kreves for å fungere i henhold til samvirkets prinsipper. De har vanskeligheter med å forstå og akseptere de gjensidige forpliktelser som et borettslag innebærer.

Hva vil boligsamvirkets forskjellige organer?

Det er usikkert om og i hvilken grad medlemmer faktisk bestemmer over boligbygge-lagenes virksomhet. I den grad medlemmene bestemmer, er det boende medlemmer via borettslagene som boligbyggelaget er forretningsførere for. I Sverige har Bengtsson påvist at medlemmene egentlig ikke bryr seg så mye om hva lederen i boligbyggelagene og deres fellesorganisasjon gjør og uttaler, så lenge det ikke direkte berører deres egne vitale interesser. I Norge viser undersøkelser at medlemmene i liten grad oppfatter seg som delaktige i en samvirkebevegelse (Mauseth 1995).

Forsvinner borettslagenes forpliktelse til å være tilknyttet boligbyggelaget (ved å bruke dem som forretningsfører), slik Borettslovutvalget foreslår, blir nok også båndene mellom

borettslagene og boligbyggelagene løsere, enda mer preget av en rent forretningsmessig hensiktsmessighet.

Det er mye som tyder på at medlemmene ikke vil utgjøre noen pådrivende kraft i det å få bygge boliger til vanskeligstilte grupper. Det er heller ikke tegn til at de aktiviserer seg for å få bygget mange boliger når boligbyggelaget bygger lite på tross av stor boligmangel. I spørsmål om boligbygging konkluderer Burettsløvtvalget at boligbyggelag vil holde fram med boligbygging i den grad det er etterspørsel etter dette i markedet, og at det er det som er i medlemmenes interesse (NOU 2000:17, side 39). De peker på at laget kan bygge boliger uten risiko for medlemmene, dersom de kan kontrollere risikoen gjennom sikringsordninger. Burettsløvtvalget hevder at det ikke er noen grupper av medlemmer som er mer interessert i bygging enn andre. Bolig-søkende medlemmer vil være vel så interessert i de brukte boligene som de nye. Derfor utgjør ikke disse noe press om mer bygging. Interessen for nybygg kan like vel komme fra boende medlemmer, som har boligønsker det er lite tilbud om i markedet.

Utvalget velger da å ikke legge vekt på betydningen av utbygging for på sikt å skape et bedre balansert marked. Det er neppe tvil om at unge, som skal etablere seg, er mer sårbare for et stramt boligmarked enn de som har en bolig. I en viss grad er det også slik at de som har bolig kan se seg tjent med at boligmarkedet er så stramt at prisene opprettholdes og stiger. Situasjonen på begynnelsen av 1990-tallet var gunstig for kjøpere og ugunstig for selgere.

Utvalget diskuterer spesielt om boligbyggelagene vil bygge boliger med nøktern standard som ledd i en sosial boligbygging. Utvalget vil ikke lovfeste at boligbyggelaget har noen plikt til dette. De peker på at medlemmer har full mulighet til å fremme slike ønsker i boligbyggelagets organer. Også bygging av boliger med nøktern standard vil forekomme i den grad det er marked for det. Utvalget legger til: ”Gjennom den bustadpolitiske diskusjonen som laga opnar for i eigenskap av medlemsorganisasjonar, må ein kunne gå ut frå at bustadbyggjelaga meir enn andre utbyggjarar må drage inn andre omsyn enn dei reint økonomiske i verksemda si, og at dette mellom anna kan føre til at sosiale omsyn blir ivaretekne” (NOU 2000:17, side 39).

Vår oppfatning er at *medlemmene* heller vil være en bremse enn en pådriver i det å ta risikoer for å bygge boliger for vanskeligstilte grupper. Det samme gjelder det å legge til rette for i eksisterende boliger for slike grupper. Skal sosiale hensyn, i betydning av det å forsyne vanskeligstilte grupper med boliger, få innpass i boligbyggelagene, er det avhengig av holdningene til den valgte og den administrative ledelsen.

Vi har vist at holdninger til sosiale hensyn varierer sterkt mellom boligbyggelagene. I noen lag vil det nok være et stort engasjement for bygging av mange og nøkterne boliger, mens andre mer kjølig vil vurdere markedsforholdene. Uansett vil naturligvis økonomi være svært viktig. Boligbygging utgjør en så stor kapitalinvestering at risikospørsmålet alltid blir viktig. Oppryddingen etter krisen i begynnelsen på 1990-tallet understreket også at en må drive økonomisk ansvarlig.

Holdningene til ledelsen i boligsamvirkets organer synes i det hele å være mer samfunnsengasjert, mer sosialt innrettet, enn det deres rolle er etter en nøktern vurdering, slik som f.eks. den er beskrevet av boligløvtvalget. Det er ikke urimelig å anta at dette avspeiler boligsamvirkets historie og kultur. Det er ikke bare omgivelsene som forventer en annen og mer sosial profil hos boligbyggelag enn hos andre utbyggere. Også internt i boligsamvirkets ledende organer, der en finner ildsjeler og veteraner, finnes denne forventningen. Det er heller

ikke til å komme vekk fra at boligsamvirket i Norge er bærere av en sosial tradisjon innen boligforsyningen, og at det sees som en forpliktelse.

Fra boligsamvirkets side kan en derfor fortsatt vente å finne engasjement og innspill i den boligpolitiske debatten, forslag og innspill som går ut over snevre medlems-interesser eller rene forretningsmessige interesser.

Når det gjelder konkret byggevirkosomhet, er det mer tvilsomt om en hos boligbygge-lagene vil finne prosjekter som i vesentlig grad skiller seg fra det andre utbyggere produserer. Appellen til Jonhstad: ”Selvhjelp gjennom samvirke er en metode som mennesker og organisasjoner kan ta i bruk for å ta tilbake kontroll over eget liv og egne lokalsamfunn” (Johnstad 1998, s. 409), har ikke hatt gjennomslag så langt når det gjelder nybygging. Det er få tegn, om noen, til å ville organisere vanskeligstilte boligsøkere til bygging eller innkjøp av boliger til eget bruk i henhold til disse prinsippene. I forvaltningen av eksisterende boliger og nabolag er det mer nyansert.

Integrering av vanskeligstilte grupper

I arbeidet med å bosette spesielle grupper, er det nå et utbredt ønske om å unngå segregering og unngå spesialboliger. Flest mulig skal bo i ordinære boliger, og opphoping av spesielle grupper bør unngås. Boligene i borettslagene utgjør et svært viktig tilbud i forhold til slike hensyn. De er viktig både fordi de representerer de relativt nøkterne og rimelige boligene, og fordi de dessuten er forvaltet av en organisasjon som driver et godt vedlikehold og et aktivt arbeid med naboforhold. Dette er den delen av sin virksomhet som boligsamvirket selv fremhever som sitt velferdspolitiske bidrag: ”Ikke bare har boligsamvirket vært et redskap for sine medlemmer. Med basis i samvirkeprinsippene har boligbyggelag og borettslag tatt del i utvikling og drift av boligområder og lokalmiljøer på en slik måte at behovet for offentlig hjelp og omsorg har blitt betydelig redusert. Mellom 20 og 30 000 lokale tillitsvalgte deltar i boligsamvirkets virksomhet.” (Langtidsprogrammet for NBBL 1998-2001, side 16).

På den andre siden er det utvilsomt et nokså utbredt ønske om å holde visse sosiale grupper ute. Det vises av motstanden mot kommunale andeler. Mauseth pekte på et viktig poeng, da han skrev at personer med svak økonomi i borettslag kan medføre mindre muligheter til vedlikehold og opprustning. Dette gjelder i og for seg ikke direkte de kommunale andelene, ettersom det i så fall er kommunene som er andelseier og har stemmeretten. Større betydning har de boligene som kjøpes av beboere med kommunal støtte, med etableringslån og eventuelt tilskudd.

En mulig utvikling vil være økende forskjeller mellom borettslagenes beboersammen-setning. De relativt attraktive borettslagene opprettholder og forsterker sin attraktivitet med særlig godt vedlikehold og store satsinger på utbedring. Prisene i slike lag blir et hinder for lavinntektsgruppene. De vil alternativt søke borettslag som prioriterer lave husleier framfor vedlikehold og utbedringer. Slike borettslag er gjerne lag som allerede har et dominerende innslag av beboere med lave inntekter. Det kan muligens også gjelde borettslag med mange eldre, som heller ikke synes det er noe betydningsfullt for dem å ruste opp, selv om de i og for seg hadde råd til det.

Samarbeid med staten og kommuner

Samarbeidet med staten og kommuner var fundamentet for den rollen boligsamvirket spilte i den sosiale boligforsyningen. Fortsatt samarbeides det, men vilkårene er endret. Den enkleste måten å beskrive endringen på, er å knytte det til målgruppen for boligforsyningen. Mens målgruppen tidligere gjaldt "folk flest", er målgruppen nå de med særlige vanskeligheter på boligmarkedet.

Fra Regjeringen og departementer er det uttrykt sterkt ønske og store forventninger til at boligsamvirket fortsatt kommer til å spille en viktig rolle i boligforsyningen for den nå prioriterte målgruppen. Kommunene ønsker og håper det samme, men uttrykker en mer nøkternhet i forventningene.

Boligbyggelagene er nokså samstemte i det å ønske et tettere samarbeid med kommunene. De ønsker å bli mer brukt.

Om virksomhet som boligbyggelag driver i samarbeid med kommuner, sier Boretslovutvalget at det må skje på "ein økonomisk forsvarlig basis". "Det offentlige må med andre ord betale for dei tenestene som bustadbyggjelaga yter." Av det følger også at kommunene må vurdere boligbyggelagene og deres tjenesteyting ut fra hvordan de konkurrerer med andre aktører.

Spørsmålet som da reiser seg er hva boligbyggelagene har å tilby til forskjell fra andre utbyggere og forvaltere som påtar seg slike tjenester. Utvalget svarer på det slik: "Laga (har) ofte høg kompetanse innfor bygging og forvaltning av bustader, og mange av dei har eit godt utbygd og effektivt apparat for slike oppgåver, gjerne med stabil virksomhet over lang tid. Organisasjonsforma er open og gev godt innsyn i verksemda. For kommunar kan det vere ein fordel med ein samarbeidspartnar som byggjer på medlemskontroll og brei oppslutning lokalt. Det kan og ha vekt at bustadsbyggjelaget ikkje skal gje utbyte på innskoten kapital, og at delar av overskotet på verksemda skal brukast til ei vidareføring av verksemda." (NOU 2000:17, s. 40)

Vi antar dette er en riktig vurdering, i mange tilfeller, men det er et spørsmål som kommunene må vurdere til en hver tid. Det dreier seg ikke om samspill med en frivillig organisasjon, som på eget initiativ og delvis på egen bekostning, tilbyr velferdstjenester. På den andre siden finnes det i mange boligbyggelag en kultur og en holdning for å være pådrivere for og utviklere av boligprosjekter for mindre velstående boligsøkere. Det er en ressurs som kommunen kan være vel tjent med å opprettholde, ikke minst for å ivareta kontinuitet og engasjement i boligarbeidet. Boligbyggelagene har dette som sin virksomhet, uavhengig av konjunktorene. Andre aktører kan komme og forsvinne i takt med markedsforholdene.

Det er erkjent at det er og vil være behov for at deler av boligsektoren må være unndratt vanlige markedsmekanismer. Vår oppfatning er at denne sektoren vil måtte vokse noe. Kommuner som har gjennomført boligsosiale handlingsplaner kommer gjerne fram til planer for til dels vesentlig utvidelse av slike boligtilbud. Ettersom kommuner ikke viser noen interesse for selv å forvalte et større boligtilbud, er det behov for en samarbeids-partner som boligbyggelagene representerer.

Boligbyggelagene har viktige fortrinn og kan virke som en troverdig samspiller i en offentlig boligforsyning, unndratt vanlige markedsvilkår. Det er ett forhold som kan bli vanskelig.

Boligbyggelagene legger stor vekt på å opprettholde en av grunnreglene i dette samarbeidet: Av det boligbyggelaget bygger skal en vesentlig del tildeles av dem selv til deres medlemmer etter ansiennitet. En mindre del skal tildeles av kommunen. Regelen er fraveket i omsorgsboligene, ettersom det er et krav fra staten. Den utgjør et stridstema i bygging av utleieboliger og boliger med lavinnskudd.

I boligsamvirket er det gitt uttrykk for at det ikke er i samsvar med deres prinsipielle grunnlag å drive utbygging og forvaltning for kommuner på et forretningsmessig grunnlag, uten at det har noe å tilføre deres medlemmer. Når det likevel skjer, er det uttrykk for at boligbyggelagene har behov for å finne et økonomisk fundament for sin eksistens.

Om det er rimelig at ordinære medlemmer av boligbyggelag skal ha fortrinnsrett til boliger som er bygget med offentlige subsidier, kan diskuteres. Det er imidlertid heller ikke uproblematisk om grunnideen om delt tildeling gjennomføres. Da kommer det opp spørsmål om hvem kommunen tildeler bolig til. Skal kommunen i slike tilfeller "sile" innflytterne for å unngå vanskeligheter naboer i mellom, og for borettslagets drift? I borettslag som kommunen eier andeler, har borettslagets styre ifølge borettsloven rett til å avvise beboere som tidligere har forbrutt seg mot husordensreglene.

Det forekommer at boligbyggelag og kommune inngår en stilltiende avtale om at kommunen selv siler sine boligsøkere og unngår at borettslagene får beboere som antas å kunne bli besværlige, som har vanskelig for å følge husordensreglene. En konsekvens av en slik praksis blir at personer med en atferd som oppleves vanskelig for nabolaget, blir konsentrert i bygninger med bare kommunalt eide boliger.

Borettslovutvalget har i sin vurdering av boligsamvirkets rolle ikke spesielt nevnt kommunale andeler i borettslagene. Det kan hende dette ikke oppfattes som noe særpreg for samvirket, ettersom kommunale andeler også finnes i sameier. I praksis er det utvilsomt andeler i borettslag som har interesse for kommunene. Det skyldes for det første at borettslagene har de nøkterne boligene kommunene trenger. For det andre har borettslag med tilknytning til boligbyggelag rot i en bevegelse med sosiale tradisjoner og forvaltningserfaringer.

Ettersom den kommunale andelen ikke nevnes som del av boligsamvirkets samfunns-messige rolle, blir heller ikke forholdet mellom partene diskutert. 10-prosentregelen kan betraktes som en måte å påtvinge borettslagene en samfunnsplikt. Den møtte i hvert fall, som vist, stor motstand, og det er mye misnøye knyttet til den.

Bekymringer og forakt for intoleranse mot avvikende atferd og "fremmedfrykt" rettes i stor grad mot borettslagene og deres ledere. Utviklingen i borettslagene og deres holdninger til og håndtering av mennesker med forskjellig bakgrunn, vil trolig i meget stor grad bli avgjørende for utviklingen av integrering i Norge når det gjelder nabolag.

En modell for samarbeid mellom kommune og boligbyggelag er utviklet i Bergen. Modellen har mange likhetstrekk med samarbeidsformen før liberaliseringen av boligpolitikken. Modellen stiller krav til kommunen om å bidra med rimelige tomter og til å akseptere at flertallet av boligene fordeles av boligbyggelaget til deres medlemmer. Husbanken forventes å stille med lån og tilskudd som vil tilfalle boligsøkere ut over de mest prioriterte. Boligbyggelagenen må på sin side akseptere tildeling etter behov også når det gjelder egne medlemmer, være villige til forestå forvaltning av boliger med stort innslag av særlig

vanskeligstilte beboere og villige til å akseptere prisreguleringer og begrenset omsetningsfrihet..

Et samarbeid etter en slik modell kunne trolig gjenskape boligsamvirkets sentrale betydning i gjennomføringen av en sosial boligpolitikk. Den forutsetter imidlertid at den nåværende politikken markerte prioritering av vanskeligstilte grupper modifiseres, at rammene for tilskudd utvides betydelig og at kommuner kan og vil bidra med billige tomter.

Litteratur

- Amundsen, Kristin H. (1998): *Godt bomiljø for alle! - en rapport om naboer fra alle kanter*. NBBL. Rapport
- Annaniassen, Erling (1991): *Hvor nr. 13 ikke er.... Boligsamvirkets historie i Norge. Bind 1*
- Annaniassen, Erling (1996A): *Nå bygger vi den nye tid. Boligsamvirkets historie i Norge. Bind 2*
- Annaniassen, Erling (1996B): *Tidene skifter. Boligsamvirkets historie i Norge. Bind 3*
- Annaniassen, Erling (2000): *Housing Policy in the Scandinavian countries: One Nordic model or different approaches?* Paper presented at the ENHR 2000 conference in Gävle 26-30 June 2000
- Bengtsson, Bo (1992): *Not the Middel Way But Both Ways - Cooperative Housing in Sweden* (in Policy, organization, Tenure. A comparative History of Housing i Small Welfare States, Lennart J. Lundquist, red. Scandinavian University Press)
- Bengtsson, Bo (1993): Prosperous ambivalence. Housing cooperatives in Sweden. SB:46. Statens institut för bygnadsforskning
- Bengtsson, Bo & K.A. Stefan Svensson (1995): *Demokrati och ekonomi i bostadsrätt*. Meyers
- Bergen og Omegn Boligbyggelag (1995): *Boligutleie, nye utfordringer for boligsamvirket*. Bergen
- Bjerke, Eline H.I. (1998): *Etnisitet og boligsamvirket*. Hovedoppgave. Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo
- Blomli, Mariann Jodis (2001): Lavinnskuddsboliger for ungdom. En drøfting av problemstillinger. NBBL. Rapport
- Bondevik, Per og Lillin C. Knudtzon (1997): *Kommunalt eide boliger i borettslag og sameier*. Prosjektrapport 222, Norges byggforskningsinstitutt
- Brattbakk, Ingar og Thorbjørn Hansen (2002): *Kommunale utleieboliger ved årtusenskiftet*. Prosjektrapport under trykking, Norges byggforskningsinstitutt
- Djuve, Anne Britt og Kåre Hagen (1995): *Skaff meg en jobb. Levekår blant flyktninger i Oslo*. Fafo-rapport 184/95
- Dyb, Evelyn (2001): *10 prosentsregelen: Kommunale boliger i borettslag og sameier*. Prosjektrapport 298, Norges byggforskningsinstitutt
- Elster, Trygve m.fl. (1989): *OBOS 1929-1989. 60 års erfaring*. OBOS. Oslo
- Finans- og tolldepartementet. St.meld. nr. 4 (1996 - 97): *Langtidsprogrammet 1998 – 2001*
- Gammelsæter, Hallgrim og Anita Steinbru (1995): Rapport 9505. Møreforskning, Molde. *Kommuner og boligsamvirket i samspill*
- Gulbrandsen, Lars (1982): *Boligmarkedet og boligpolitikk. Eksemplet Oslo*
- Hansen, Thorbjørn og Per Åhrén (1991): *Vanskeligstilte boligsøkere*. Norges byggforskningsinstitutt
- Hansen, Thorbjørn og Lillin Cathrine Knudtzon (1997): *Lav inntekt og boforhold*. Prosjektrapport 210. Norges byggforskningsinstitutt.
- Hansen, Thorbjørn (1998): *Etterkrigstidens drabantbyer – en vellykket eller mislykket del av den norske velferdspolitikken*. Tidsskrift for velferdsforskning, vol. 2, nr. 4, s. 241-250
- Hansen, Thorbjørn (2001): *Boligsamvirke-, selveie- og leiesektoren: Boliger og beboere 1973 – 1995*. Byggforsknnotat 46. Norges byggforskningsinstitutt
- Hansen, Thorbjørn og Jon Guttu (2000): *Oslo kommunes boligpolitikk 1960 – 1989. Fra storskalabygging til frislepp*. Norges byggforskningsinstitutt og Norsk institutt for by- og regionforskning

- Harloe, Michael (1994): *Why is Housing the Wobbly Pillar of the Welfare State?*
Newsletter. European Network for Housing Research 2/94
- Harloe, Michael (1995): *The People's Home? Social Rented Housing in Europe and America.*
Blackwell. UK & USA
- Johnstad, Tom (1999): *Samarbeid og samvirke. Utvikling og organisering av samvirke.*
Tano Aschehoug. Oslo
- Klausen, Kurt Klaudi og Per Selle (1995): *Frivillig organisering i Norden.* Tano og
Jurist- og økonomiforbundets Forlag
- Kuhnle, Stein og Per Selle (red): *Frivillig organisert velferd - alternativ til offentlig?* Bergen:
Alma Mater
- Lorentzen, Håkon (1994): *Frivillighetens integrasjon.* Universitetsforlaget, Oslo
- Lorentzen, Håkon (1995): *Frivillighet i velferdsstaten* (i Klausen og Selle 1995)
- Lind, Hans (2001): *De allmännyttiga bostadsföretagen.* I "Den nya bostadspolitikken", red.:
Anders Lindbom. Boréa bokforlag. Umeå
- Lundquist, Lennart J. (1992): *Tenure and Property: The Power Dimension of Welfare State
Involvement in Nordic Housing* (in Policy, organization, Tenure. A comparative History
of Housing i Small Welfare States, Lennart J. Lundquist, red. Scandinavian University
Press)
- Mauseth, Per Eggum (1995): Boligpolitikk og boligsamvirket. NBBL
- Marcuse, Peter (1994): *Property Rights, Tenure and Ownership: Towards Clarity in Concept
(in Social Rented Housing in Europe: Policy, Tenure and Design, red: Bert Danemark
and Ingemar Elander),* Delft University Press
- Nagel, Anne-Hilde (1992): *Communalism or Cooperativism? The Postware Organization of
Housing Provision in Bergen, Norway* (in Policy, organization, Tenure. A comparative
History of Housing i Small Welfare States, Lennart J. Lundquist, red. Scandinavian
University Press)
- NBBL Statistiske opplysninger om NBBLs medlemslag (Fra 1983 - 2000)
- NBBL Årshefte (Fra 1983 - 2000)
- NBBL (1994): Langtidsprogram for NBBL 1995 - 1997
- NBBL (1995): Boligsamvirket, kommunene og den 3.sektor. Notat
- NBBL (1997): Langtidsprogram for NBBL 1998 - 2001
- NBBL (2000): Årshefte 2000
- NBBL (2000): *Ungdomsboliger. Utleieboliger og lavinnskuddsboliger i boligsamvirket,*
NBBL Rapport 2000:4
- NBBL (2000): *Omsorgsboligen – eie eller leie? Valg av eieformer for omsorgsboliger
1994 - 1998.* NBBL Rapport 2000:3
- NBBL (2001): Samvirke er framtid, verdi- og strategidokument for boligsamvirke i Norge.
Notat
- NOU 2000:17. *Burettsslovene*
- Nestor, Per (1962): *Oslo kommune og boligbyggingen. Boligrådet 1930 - 1959*
- Nestor, Per (1979): *Boligpolitikken og OBOS gjennom 50 år.* Oslo
- Norske Boligbyggelags Landsforbund/Folkets Brevskole (1981): *Vi bor i lag.*
- Ot.prop.nr.69 (1997-98) Om lov om endringer i lov 4.februar 1960 nr.2 om borettslag
m.m.
- Oslo kommune (2000): *Kartlegging av vanskeligstilte på boligmarkedet.* Oslo
kommune, Bolig- og eiendomsetaten, Boligavdelingen
- Ramberg, Klas (2000): *Allmännyttan. Välferdsbygge 1850-2000.* Byggförlaget, Stockholm
SOU 2000:104 Amännnyttan på 2000-talet – beslutsregler vid försäljning av kommunala
bostäder. Delbetänkande av Albo-kommittén

- SOU 2001:27. Allmännyttiga bostadsföretak och kommunernas boendeplanering.
Slutbetänkande av Albo-kommittén
- Stortingsmelding nr. 34 (1988-89): *Boligpolitikk for 90-årene*
- Stortingsmelding nr. 14 (1994-95): *Om levkår og boforhold i storbyene*
- Stortingsmelding nr. 17 (1996-97): *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*
- Stortingsmelding nr. 49 (1997-98): *Om boligetablering for unge og vanskeligstilte*
- Stortingsmelding nr. 50 (1998-99): *Utjæmningsmeldinga*
- Støkken, Anne Marie og Børre Nylehn (1991): *Monopol eller konkurranse i velferdskommunen?* Kommuneforlaget, Oslo
- Søholt, Susanne (2001): *Etniske minoriteter og strategier på boligmarkedet i Oslo.*
. Prosjektrapport 297. Norges byggforskningsinstitutt
- Torgersen, Ulf (1985): *Housing: the Wobbly Pillar of the Welfare State?(I Turner, Kmeny og Lundqvist: Between State and Market: Housing in the Post-industrial Era. Stockholm)*
- Ulfrstad, Lars-Marius (1997): Bostedsløshet i Norge. Kartlegging av bostedsløse i kontakt med hjelpeapparatet. Norges byggforskningsinstitutt. Prosjektrapport 216
- Vigdal, Robert (2000): *Omsorgsboliger- eie eller leie? Valg av eieformer for omsorgsboliger 1994 - 1998.* NBBL Rapport 2000:3
- Wessel, T. (1996): *Eierleiligheter. Framveksten av en ny boligsektor i Oslo.* Det samfunnsvitenskaplige fakultet, Universitetet i Oslo

Vedlegg

Spørreskjema til borettslag og sameier

Spørreskjema til boligbyggelag

Utdrag av spørreskjema til kommuner
