

Kommunale boliger i Oslo 1896–2020 – et viktig stykke velferdsstatshistorie

Av Jardar Sørvoll

Hvorfor er Oslos kommunale utleieboliger en av Europas mest behovsprøvde og markedsstyrte sosiale boligsektorer? I dette notatet forsøker historiker Jardar Sørvoll å besvare dette spørsmålet ved hjelp av et kildemateriale som strekker seg fra midten av 1930-tallet til vår egen tid. Han argumenterer for at bystyrets beslutning om å støtte boligkooperasjonen gjennom OBOS-avtalen fra 1935, fikk store konsekvenser for utviklingen av den kommunale boligsektoren etter 2. verdenskrig. I en situasjon hvor boligsamvirket fungerte som sosialt boligtilbud for folk flest, ble den kommunale boligsektoren et politisk sidespor til den dominerende «eierlinja». Etter 1945 har organisasjonene og de politiske partiene som har talt de kommunale leieboernes sak, vært få og svake. Det har dermed vært relativt enkelt for politiske eliter å gjennomføre reformene (1951–2004) som skapte dagens sterkt behovsprøvde og markedsorienterte kommunale utleiesektor.

OM PROSJEKTET OG NOTATET

Kommunale utleieboliger er et av de viktigste virkemidlene i bydelenes boligsosiale arbeid rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet. I dette prosjektet analyserer vi dilemmaer og utfordringer i denne boligsektoren. NOVA ved OsloMet er ansvarlig for prosjektet som finansieres av Husbanken og gjennomføres i samarbeid med Velferdsetaten (Oslo kommune).

I dette notatet analyserer prosjektleder Jardar Sørvoll utviklingen av den kommunale boligsektoren i hovedstaden fra slutten av 1800-tallet. Hovedformålet med notatet er å presentere og forklare veivalgene som skapte dagens kommunale boligsektor; en sektor kjennetegnet av «begrenset størrelse», «behovsprøvd boligtildeling», «korte, tidsbestemte husleiekontrakter», «markedsbaserte husleier og selektivbostøtte» og «forretningsmessig boligforvaltning» (Sørvoll, 2019).

Kunnskap om begrunnelsene for sentrale historiske veivalg kan bidra til å opplyse samtidens debatt om kommunale boliger i Oslo. Vi ønsker derfor å utgi dette notatet om et tema som er svært lite omtalt i den norske velferdsstatens historiografi. Den kommunale boligbyggingen i mellomkrigstiden har riktignok fått en del plass i forskningslitteraturen (Jensen, 1977; Gulbrandsen, 1980; Kjeldstadli, 1990; Annaniassen, 1991), men perioden etter 2. verdenskrig har i liten grad vært gjenstand for historikernes oppmerksomhet. Dette korte notatet bidrar slik sett med ny informasjon og ferske tolkninger.

Data: Notatet bygger på sekundærlitteratur, bystyreforhandlinger (1934–2020), bystyremeldinger og andre skriftlige kilder.

Notatet begynner med en redegjørelse for den kommunale boligbyggingen i Oslo på første del av 1900-tallet. Deretter analyseres viktige hendelser og utviklingstrekk i den kommunale boligsektoren etter 2. verdenskrig. Det legges spesielt vekt på reformene og veivalgene som gjorde det sosiale utleietilbudet i Oslo til et av Europas mest behovsprøvde og markedsorienterte (jf. Aarland & Sørvoll, 2020).

Kommunal boligbygging 1896–1930

De to første kommunale utleieboligene i Oslo ble ferdigstilt på begynnelsen av 1900-tallet. På slutten av 1800-tallet bidro befolkningsvekst og industrialisering til å sette boligforholdene i hovedstaden på bystyrets agenda. I denne perioden var de private utleieboligene i byen preget av trangboddhet, slett vedlikehold og lav sanitær standard. I 1896 bevilget bystyre pengene som ble brukt til å oppføre Dannevigsgveien 7 på Sagene og Åkebergveien 50 på Grünerløkka (Bergkvist & Hovdhaugen, 2016). Begge bygningene er fortsatt i bruk som kommunale boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet.

I årene før utbruddet av 1. verdenskrig stod boligsaken igjen høyt på bystyrets sakskart. Arbeiderpartiet og Høyre var i utgangspunktet motpoler i boligpolitikken: sosialistene i Arbeiderpartiet argumenterte for kommunal bygging av utleieboliger, mens de konservative i Høyre ønsket å stole på private initiativ (Jensen, 1977; Kjeldstadli, 1990). På tross av de politiske motsetningene mellom de to største partiene ble det bevilget penger til litt under 6000 kommunale utleieboliger mellom 1911 og 1929. Det kunne blant annet skje «dels for at Høyre ikke alltid hadde flertallet i bystyret, dels for at partiet skiftet standpunkt» (Jensen, 1977: 22). Storhetstiden for den kommunale boligbyggingen i Oslo er årene under og like etter den 1. verdenskrig. Litt over 60 prosent av alle kommunale boliger som ble bygget i Oslo på første halvdel av 1900-tallet, ble vedtatt oppført av bystyret mellom 1917 og 1922 (Jensen 1977: 24).

Boligene som ble bygget på første halvdel av 1900-tallet er en arv som fortsatt preger den kommunale boligsektoren i Oslo. Mange av de kommunale leiegårdene ble bygget innenfor de nåværende grensene til Sagene og Gamle Oslo bydel. På tross av at ulike byrådskonstellasjoner på 1990- og 2000-tallet har ønsket en jevnere geografisk fordeling av boligene, finnes det fortsatt en sterk konsentrasjon av kommunale boliger i disse bydelene (Sørvoll & Johannessen, 2020).

1930–1935: Bystyret skifter spor i boligpolitikken

I 1935 skiftet bystyret spor i boligpolitikken: kommunal bygging av utleieboliger ble forlatt som strategi for fremskaffelse av boliger til arbeidere og andre lav- og mellominntektsgrupper. Isteden inngikk bystyret en avtale med OBOS, som innebar at dette kooperative selskapet skulle være kommunens byggende organ (se eks. Annaniassen, 1991). OBOS-avtalen la grunnlaget for at det ble andelsboliger eid kollektivt av beboerne selv, som ble den juridiske rammen for blokk- og rekkehusbebyggelsen i Norge og Oslo i tiårene etter 2. verdenskrig (ca. 1945–1980). Så sent som i 1920 var 95 prosent av Oslos befolkning leieboere. Kommunen og statens satsing på boligkooperasjonen etter 1945 bidro sterkt til å transformere Oslo til en by av boligeiere (Kohl & Sørvoll, 2020). Andelen boligeiere har vært ganske stabil siden slutten av 1970-tallet; grovt sett har litt over to tredjedeler av befolkning eid sin egen bolig. I 2019 var 69 prosent av Oslos husholdninger boligeiere, ifølge SSB (2020a).

De kommunale myndighetenes beslutning om å avslutte byggingen av utleieboliger på begynnelsen av 1930-tallet var et resultat av en gradvis prosess. Bygging og forvaltningen av utleieboliger ble opplevd som en tung økonomisk og administrative byrde på tvers av politiske skiller (Jensen, 1977; Gulbrandsen, 1980).

OBOS-avtalen fra 1935 innebar kort fortalt en tilslutning til kooperativ boligreisning etter svensk mønster. I Stockholm hadde HSB fra 1920-tallet langt på vei lyktes med å løse boligkooperasjonens evige problem. Historisk hadde kooperativ bygging gjerne opphørt etter det første eller andre prosjektet. I HSB sørget imidlertid det sentrale boligbyggelaget for kontinuerlig boligreisning. OBOS skulle videreføre denne modellen i Oslo tilpasset norske forhold. Også i Norge hadde kooperativ bygging tidligere stanset opp etter at de første fornøyde beboerne flyttet inn (Kohl & Sørvoll, 2020).

For sentrale bakspillere i Oslo kommune var satsingen på det som senere ble OBOS et forsøk på "å rasjonalisere boligbyggingen med kommunal støtte" (AOK. 1934–35: 162). Det var dermed ikke tale om å trekke kommunen ut av boligsektoren, men snarere en satsing på en sosial boligreisning som ble oppfattet som profesjonell og kostnadseffektiv.

1950–51: Det store boligsalget

I 1951 gikk et bredt flertall i bystyret inn for å selge brorparten av kommunens utleieboliger til beboerne. Som et resultat av dette vedtaket ble mange kommunale gårder omdannet til frittstående borettslag eid kollektivt av beboerne selv. Det gjaldt for eksempel Lindernkvartal 1–5 (AOK. 1950–51a); kvartaler som i dag er et yndet boligområde for barnefamilier med relativt høye boligpriser. Vi mangler nøyaktige statistiske opplysninger, men godt over halvparten av kommunens utleieboliger kan ha blitt overdratt til beboerne i løpet av 1950-tallet (jf. Hansen & Guttu, 1998: 61).

Det store kommunale boligsalget på 1950-tallet illustrerer at det fantes et utbredt ønske om å begrense kommunens direkte engasjement som boligbygger og boligforvalter. I en bystyredebat argumenterte saksordfører John Johansen fra Arbeiderpartiet med at kommunen «ikke er kompetent til selv å drive og forvalte boligkomplekser i større omfang» (AOK.1950–51b: 351). Videre anførte han at den økonomiske byrden for kommunen var stor som følge av høye rente-utgifter og strenge avskrivnings- og nedbetalingskrav. Endelig viste Johansen til at et lavt husleienivå det var politisk vanskelig å øke, bidro til at de kommunale gårdene var mangelfullt vedlikeholdt (AOK. 1950–51b: 351–352). Det var dermed antagelig ikke ønsket om å gjøre leieboerne til boligeiere som var det primære motivet bak det store boligsalget, men snarere hensynet til kommunens økonomi og administrative kapasitet.

I bystyredebat uttalte for øvrig representant Hvam fra Høyre, at de kommunale leiegårdene var «et mørkt kapittel» i Oslos økonomiske historie. Han omtalte dem som «en meget kostbar historie for skatteyterne i denne by» (AOK 1951b: 354).



Dannevigsgveien 7 på Sagene, en av de første kommunale utleieboligene oppført i Oslo på begynnelsen av 1900-tallet.
Kilde: Fotograf: ukjent. Arbeiderbladet 1951; Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek.

Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek

1976: Sterkere behovsprøving

Fra 1976 ble det innført en ny hovedregel for tildeling av nye kommunale utleieboliger i Oslo. Etter 2. verdenskrig var ansiennitet eller kønummer det dominerende fordelingsprinsippet, men kommunen ga også utleieboliger til vanskeligstilte husholdninger på bakgrunn av konkrete sosialmedisinske behovsvurderinger. Fra 1976 ble imidlertid ansiennitetsprinsippet erstattet med behovsprøving som hovedprinsipp for all tildeling av utleieboliger fra kommunen. Vanskeligstilte grupper som bostedsløse og funksjonshemmede ble i prinsippet gitt forrang (AOK. 1975a; 1975b).

Det synes rimelig å anta at bystyrets vedtak om en mer konsekvent behovsprøving, var et uttrykk for et ønske om å forbeholde rimelige utleieboliger til de mest vanskeligstilte gruppene. En arbeidsgruppe nedsatt av bydelsutvalgenes fellessekretariat viste til at bakgrunnen for kommunens omfattende utleievirksomhet, var nødvendigheten av å tilby boliger med lav husleie til vanskeligstilte personer (AOK. 1976: 53).



Lindern (Armauer Hansens Gate). Bildet viser en av de kommunale boligkompleksene som ble vedtatt solgt til beboerne på begynnelsen av 1950-tallet. Kilde: Fotograf: ukjent; Arbeiderbladet 1954; Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek.

Etter bystyrets vedtak arbeidet boligsjefen og sosialrådmannen med å utarbeide detaljerte retningslinjer for boligtildeling. Disse retningslinjene lot imidlertid vente på seg. Boligrådmannen understreket at det var et komplisert arbeid å lage slike allmenne retningslinjer for kommunens 6000 utleieboliger, da hver søknad representerte en unik kombinasjon av sosiale, medisinske og personlige forhold. Det var dermed snakk om å veie mange ulike momenter opp mot hverandre – en kompleksitet som gjorde det vanskelig å formulere generelle regler (AOK. 1976b: 49).

I praksis kom ansiennitet til å ha betydning for tildelingen også mange år etter 1976 (Hansen & Guttu 1998: 107). Utover på 1970- og 1980-tallet måtte vanskeligstilte konkurrere om ledige kommunale boliger, med personer som stod uten bolig som følge av sanerings- eller byfornyelsesvedtak. Per 1987 kan tildelingskriteriene i den kommunale boligsektoren sammenfattes på denne måten:

«Den kommunale boligmassen ble tidligere tildelt etter ansiennitet. Etter politiske vedtak prioriteres boliger til saneringsrammede for at byfornyelsen ikke skal stoppe opp. I tillegg skal boligene tildeles hussøkere med både lav inntekt, sosial/medisinske problemer, uten akseptabel bolig, med minst 3 års botid i Oslo og med evne til å fungere i egen bolig» (Bystyremelding nr. 2 1987: 38).

1984–2020: Fortsatt behov for kommunale utleieboliger

Selv om bystyret lyktes med å begrense omfanget av den kommunale boligsektoren etter 2. verdenskrig, var flertallet i de politiske organene etter hvert enige om at det fantes et behov for offentlige utleieboliger til bestemte grupper av befolkningen. I bystyremeldingen Mål og virkemidler i boligpolitikken fra 1987 understrekes dette på denne måten:

«Oslo kommune har tidlig innsett behovet for å kunne disponere en boligmasse til spesielle formål. Etter krigen, og særlig fra 1970, startet kommunens oppkjøp av gårder og leiligheter. Fra 1984 har kommunen aktivt økt sin ordinære boligmasse ved kjøp av nye andels- og selveierleiligheter og gårder» (Bystyremelding nr. 2 1987: 37).

I 1984 ble det fattet et vedtak om å øke den kommunale boligmassen rettet mot vanskeligstilte til 12000 enheter på sikt. Byrådet viser videre til at kommunen hadde et behov for flere utleieboliger i bystyremeldingen fra 1987: «P.g.a. den knappe tilgangen på boliger, er kriteriene for tildeling svært strenge (Bystyremelding nr. 2 1987). I boligmeldingen fra 1994 erkjennes også behovet for en større, mer variert og mer geografisk spredd kommunal boligmasse. Det pekes på at 75 prosent av de kommunale boligene finnes i bydelene Sagene/Torshov, Grünerløkka/Sofienberg og Gamle Oslo. Samtidig ble det fremhevet at omkring 90 prosent av kommunens utleieboliger til vanskeligstilte var på 1 eller 2 rom. Det gjorde «kommunens boligmasse dårlig egnet til å løse boligproblemene til større husstander» (Bystyremelding nr. 2 1994: 36).

Behovet for kommunale boliger fortsatte å øke gjennom 1990- og 2000-tallet. Den generelle tendensen i retning av avinstitusjonalisering og prinsippet om integrering av vanskeligstilte i ordinære bomiljøer førte til økt etterspørsel og en endret beboersammensetning i kommunale bomiljøer. HVPU-reformen (1991-), psykiatri- og rusreformer er her sentrale eksempler (Bystyremelding nr. 2 2008). Disse reformene bidro til at det ble flere kommunale leieboere som trengte oppfølgingstjenester.

De tre boligbehovsplanene utarbeidet de seneste årene bekrefter bildet av at kommunale myndigheter betrakter behovet for flere og mer varierte boligtyper til vanskeligstilte som betydelig. I den siste kartleggingen gjennomført i februar 2020 oppgir bydelene at de behøver ca. 1000 boliger

utover det antallet ledige boliger som vanligvis frigjøres hvert år innenfor den kommunale boligsektoren. Bydelene melder fra om et stort behov for flere ett- og toromsleiligheter, og relativt mange som i dag står uten kommunalt boligtilbud har behov for samlokaliserte boliger med oppfølgingstjenester. En del av disse personene har problemer knyttet til rus eller rus- og psykiatri (ROP) (OK. 2020a; se også: OK. 2012; OK. 2016).

På tross av et stort behov for boliger til prioriterte grupper, har ikke den sterke befolkningsveksten i Oslo de siste årene blitt fulgt opp i en tilsvarende økning av den kommunale boligmassen forbeholdt vanskeligstilte. Mellom 1994 og 2020 økte Oslos befolkning med over 200 000 personer -- fra 477 781 til 693 494 (OKS. 2020). Størrelsen på det kommunale boligtilbudet til vanskeligstilte endret seg lite i samme periode. I 2001 forvaltet bydelene og Boligbedriften til sammen ca. 12300 utleieboliger til vanskeligstilte. Tjue år senere i 2020 bestod den kommunale boligmassen av 12 962 boliger (OB. 2001c; OK. 2020a). Den historiske hovedtendensen er slik sett at det har blitt færre kommunale boliger per innbygger i Oslo --- selv om andelen kommunale boliger per 1000 innbyggere riktignok lå stabilt på 19 mellom 2015 og 2019 (SSB, 2020b).

1987: Kortere, tidsbestemte husleiekontrakter

Før 1990 hadde det store flertallet av beboerne tidsbestemte husleiekontrakter. I bystyremeldingen fra 1987 tok byrådet til orde for å innføre tidsbegrensede kontrakter på 3 til 5 år som hovedregel. Denne reformen ble lansert som en del av en strategi for å tilstrebe «en mer effektiv og behovsrettet utnyttelse av» den kommunale boligmassen» (Bystyremelding nr. 2 1987: 78). Byrådet anførte at: «Også de som har fått tildelt kommunal utleiebolig på sosiale eller medisinske kriterier bør ha en oppfordring til å skaffe egen bolig. En tidsbegrensning av leiekontrakten på 3-5 år bør etter byrådets vurdering være hensiktsmessig. Ved leietidens utløp bør kommunen gjennom låneordningene søke å bistå med finansiering av egen bolig» (Bystyremelding nr. 2 1987: 78).

Innføringen av tidsbestemte kontrakter understreker at kommunale boliger var et knapt rasjonert gode byrådet ønsket å forbeholde de mest vanskeligstilte. Kortere husleiekontrakter - eventuelt kombinert med støtte til boligkjøp - var et ledd i arbeidet med å skape økt sirkulasjon i boligmassen og frigjøre boliger til vanskeligstilte på ventelisten. Kortere husleiekontrakter bidro dermed til å gjøre behovsprøvingen i den kommunale boligsektoren enda mer gjennomført. Byrådet åpnet imidlertid for unntak fra hovedregelen, og varslet at enkelte husholdninger fortsatt ville få tidsbestemte kontrakter (ibid.).

Overgangen til tidsbestemte husleiekontrakter var en gradvis prosess. Husholdninger som flyttet inn før slutten på 1980-tallet og mulighet til å gi unntak fra hovedregelen, førte til at beboere med ulike kontraktslengder til dags dato har levd side om side i den kommunale boligsektoren. Hovedtendensen er imidlertid klar: fra slutten av 1980-tallet var hovedprinsippet at kommunal bolig var ment som et tidsbegrenset tilbud til vanskeligstilte (Hansen & Ahrén, 1991; Sørvoll, 2019). Også etter 1987 var det imidlertid vanlig at beboere bodde i kommunal bolig i mange år. Dette skyldtes blant annet at det fortsatt fantes beboere med tidsbestemte kontrakter, og at mange leietakere fikk sine tidsbestemte kontrakter fornyet. Ifølge en undersøkelse gjennomført av Boligbygg i 2006 hadde 70 prosent av

leietakerrespondentene bodd i nåværende bolig mer enn tre år. Av disse var det hele tretti prosent som hadde bodd i sin kommunale bolig i over ti år (Bystyremelding nr. 2 2008).

1990-2004 Den kommunale boligsektoren omorganiseres

1990- og begynnelsen av 2000-tallet var en periode med store organisatoriske endringer i den kommunale boligsektoren. De første årene etter årtusenskiftet ble det vi kan kalle for markeds- og behovsprøvingslogikken gjennomført mer konsekvent.

I kjølvannet av boligmeldingen fra 1987 ble ansvaret for forvaltningen av de kommunale boligene skilt ut til Boligbedriften. Ifølge byrådet ville konsentrasjonen «av alle funksjonene knyttet til forvaltningen av boligmassen [...] føre til en mer effektiv eiendomsdrift» (Bystyremelding nr. 2 1987: 78).

Oslo kommunale boligbedrift ble opprettet i 1990. Denne kommunale bedriften ble omdannet til KF (kommunalt foretak) i 2001, et foretak som i 2004 fikk navnet Boligbygg. Boligbygg ble opprettet i forbindelse med en større kommunal eiendomsreform, og må betraktes som et ledd i en ytterligere markedsorientering av den kommunale utleiesektoren med private bedrifter som forbilde. Omdanningen av Boligbedriften til KF i 2001 var et forsøk på å skjerme boligforvaltningen fra politisk detaljstyring, og styrke ledelsens mulighet til å ta forretningsmessige avgjørelser. I tråd med dette forklarte byrådet opprettelsen av det som senere ble Boligbygg på denne måten:

«Hensikten med innføringen av kommunalt foretak som organisasjonsform er å etablere et alternativ for organisering av virksomhet med forretningsmessig preg i motsetning til forvaltning og myndighetsutøvelse. Det sentrale virkemiddel for realisering av hensikten er at foretakets ledelse er gitt meget vide fullmakter allerede i kraft av loven, og at innskrenkninger av kompetansen etter loven følgerlig må skje i form av instruks eller ved uttrykkelige bestemmelser i vedtektene» (OB. 2001a).

Parallelt med etableringen av en mer forretningsmessig boligforvaltning ble det innført en markedsbasert husleie i form av gjengs leie-prinsippet. Fra år 2000 ble husleiene i Boligbedriftens nye leieforhold fastsatt i henhold til gjengs leie. Dette var en rettslig standard etablert i den nye husleieloven og innebar kort fortalt at husleiene skulle gjenspeile «et representativt gjennomsnitt av det leienivå som allerede er etablert på stedet ved leie av lignende husrom på lignende leievilkår» (OB. 2003a). Fra år 2000 ble på denne måten subsidierte husleier gradvis erstattet med en slags «gjennomsnittlig markedsleie» (Sørvoll, 2019). For å kompensere de mest vanskeligstilte beboerne ble BKB (kommunal bostøtte) innført samme år (OB. 2001b).

På begynnelsen av 2000-tallet forekom det også viktige endringer i boligtildelingskriterier og organisering. På 1990-tallet risikerte personer som hadde fått vedtak om kommunal bolig forvaltet av Boligbedriften å få en bolig i en hvilken som helst bydel. Det bidro til å gjøre det lite praktisk og ressurskrevende å følge opp beboere; når beboere skiftet bydel måtte oppfølgingstilbud etableres på nytt. Etter årtusenskiftet fikk imidlertid bydelene rett til å tildele alle Boligbedriften/Boligbyggs boliger på sitt eget areal.

Byrådet begrunnet denne endringen nettopp med hensyn til booppfølgingstjenestenes kvalitet og kostnadseffektivitet:

«- Bydelene har gjennom de senere årene blitt mer bevisste på sitt ansvar i forhold til booppfølging, men arbeidet med dette vanskeligjøres gjennom dagens system for tildeling av boliger. Tildelingsrett til boliger i egen bydel vil bidra til å tilrettelegge forholdene for dette arbeidet.

- Med dagens system brukes det unødige ressurser i de tilfellene der det er etablert et hjelpeapparat rundt en husstand, og dette apparatet må bygges opp på nytt fordi husstanden tildeles bolig i en annen bydel. Å gi tildelingsrett til boliger i egen bydel vil således bidra til å hindre unødig ressursbruk og sikre vanskeligstilte husstander kontinuitet i oppfølgingen» (OB. 2001c: 1-2).

Nye og mer ensartede kriterier for tildeling av alle kommunale boliger ble vedtatt av bystyret i mai 2003. Kriteriene erstattet ulike særordninger på bydelsnivå, og bekreftet at kommunale boliger var ment som et midlertidig boligtilbud til de aller mest vanskeligstilte (OB. 2003b). I de nye kriteriene var ikke «boevne» nevnt som vilkår for boligtildeling. Det illustrerer idealet om at vanskeligstilte grupper skal integreres i ordinære bomiljøer. I en masteroppgave om endringer i bomiljøer på Sagene, oppsummeres den historiske utviklingen av kriteriene for tildeling av kommunal bolig i den fengende tittelen «Fra vandelsattest til rulleblad» (Ottesen, 2007).



Åkebergveien 50 på Grünerløkka: en av de første kommunale utleiegårdene oppført på begynnelsen av 1900-tallet. Kilde: Fotograf: ukjent; Arbeiderbladet 1954; Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek.

En markedsorientert og behovsprøvd boligsektor – debatt om veivalg 2000-2020

I dette notatet viser vi at det har skjedd en gradvis residualisering og markedsorientering av den kommunale boligsektoren i Oslo fra midten av 1970-tallet. Kort oppsummert er grunntanken bak reformene som er iverksatt at kommunal utleiebolig er et strengt rasjonert velferdsgode av begrenset omfang, som bare skal komme de aller mest vanskeligstilte til gode. Selv om mange bor i kommunal bolig over lang tid, er det videre en forutsetning at Boligbyggs boligtilbud kun er av midlertidig karakter. En boligsektor drevet i tråd med denne tankegangen krever tidsbestemte kontrakter og markedsbaserte husleier for å fremme sirkulasjon i boligmassen. Logikken i boligsektoren tilsier at det ikke kan bli for attraktivt å bo kommunalt – det er bare de som virkelig ikke greier å hjelpe seg selv på det private leiemarkedet eller eiermarkedet som har en rettmessig plass der. Bydelene forsøker derfor å rette boligtilbudet i størst mulig grad til de mest trengende. Startlånet brukes for eksempel aktivt for å hjelpe bedrestilte leieboere å flytte inn i egen bolig, mens husholdninger flyttes til mindre utleieboliger etter hvert som barn blir eldre og familiestørrelser reduseres. Det viser hvordan bydelene forsøker å rasjonere og prioritere sine knappe boligressurser med de økonomiske og juridiske virkemidlene de har til rådighet (jf. egne informantintervjuer i alle 15 bydeler).

I bystyre- og mediedebatten om den kommunale boligsektoren i Oslo årene etter 1945 er det ikke overraskende mulig å identifisere debatt og politisk konflikt omkring sentrale veivalg. Arbeiderpartiet og SVs bystyregrupper tok for eksempel avstand fra omdannelsen av det som senere ble Boligbygg til kommunalt foretak drevet etter forretningsmessige prinsipper. I byutviklingskomiteen uttalte partiene at «styring av boligpolitikken er så viktig for kommunen at medlemmene vil beholde den direkte styringen som den nåværende organisasjonsformen gir. En eventuell omdanning til kommunalt foretak vil gjøre det vanskelig å foreta konkrete politiske prioriteringer». Arbeiderpartiet og SVs representanter uttalte at boligpolitikken skulle være et «korrektiv til markedskreftene», og at dette målet ikke kunne realiseres «ved å legge forretningsmessige prinsipper til grunn og ved å opprette et kommunalt foretak som ikke er i stor nok grad underlagt folkevalgt styring» (OB. 2001d).

Det finnes også mange andre eksempler på politisk strid knyttet til for eksempel kontraktslengder, gjengs leieprinsippet og Boligbyggs virksomhet. I 2019 gikk noen beboere sammen i et boligopprør og fremmet krav om redusert husleie, mer beboerdemokrati, forbud mot konsernbidrag og lengre husleiekontrakter. Dette opprøret støttes av Leieboerforeningen (Boligopprøret, 2019; Vårt Oslo, 2019). Boligbyggs konsernbidrag til kommunen har videre vært gjenstand for skarp debatt. I årene mellom 2012 og 2016 overførte Boligbygg ca. 1,9 milliarder til kommunekassa (Aftenposten 2017). De siste årene har Boligbygg fortsatt å betale utbytte til kommunen – endog i mindre grad enn tidligere. Leieboerforeningen mener det er urimelig at beboernes husleieinnbetalinger overføres til kommunen samtidig som mange boliger sårt trenger vedlikehold. Organisasjonen ønsker et nasjonalt forbud mot utbytte (konsernbidrag) i den kommunale boligsektoren (Dagens Næringsliv, 2020).

Selv om det finnes politisk konflikt og uenighet i den kommunale boligsektorens historie etter årtusenskiftet, har det ikke stått alvorlig strid i Oslopolitikken om selve prinsippet om at en offentlig utleiebolig skal være et begrenset tilbud forbeholdt vanskeligstilte grupper. Det har snarere vært diskusjoner om hvor langt prinsippene om behovsprøving og markedsorientering skal strekkes. I tråd med dette har byrådet (Ap, SV & MDG) som overtok etter valget i 2015 foretatt enkelte justeringer i den sterkt behovsprøvde og markedsorienterte kommunale boligmodellen. Som svar på kritikk fra blant annet Boligopprøret og Leieboerforeningen ble husleiene fryst i halve 2019 og 2020. Det har også blitt lagt mer vekt på mellom annet bostabilitet for barnefamilier og bomiljøarbeid. I 2018 vedtok videre bystyre-flertallet at bostøtte- og husleiesystemet skulle evalueres (OB. 2018; Andal, 2019).

Selv om det i første omgang ble gitt signaler fra Oslo Arbeiderparti og andre rødgrønne stemmer om at hele gjengs leie-systemet skulle skrotes, valgte byrådet til slutt å bygge videre og justere på systemet med markedsbaserte husleier og selektiv bostøtte (se OK. 2020b og prosjektets sluttrapport for detaljer). Det illustrerer at det i perioden 2000 til 2020 har vært veldig vanskelig å få gjennomslag for større endringer i den kommunale boligsektoren i Oslo.

Avslutning: Historiens arv

Hvorfor ble den kommunale boligsektoren i Oslo en av Europas mest behovsprøvde og markedsstyrte sosiale utleiesektorer (Sørvoll, 2019)? Det er selvsagt vanskelig å svare kort på dette spørsmålet; ulike strukturelle drivkrefter og politiske aktører har utvilsomt påvirket detaljene i den kommunale utleiesektoren på forskjellige måter. Det synes imidlertid klart at bystyrets veivalg i 1935 fikk store boligpolitiske konsekvenser etter 1945. I en situasjon hvor OBOS og boligkooperasjonen fungerte som sosialt boligtilbud for folk flest, ble den kommunale boligsektoren et politisk sidespor til den dominerende «eierlinja». Etter 2. verdenskrig var organisasjonene og de politiske partiene som talte de kommunale leieboernes sak få og svake. OKL – Oslo kommunale leieboerorganisasjon – ble stiftet i 1925, men har vært relativt alene om å prioritere de kommunale leieboernes interesser høyt. Det har dermed vært relativt enkelt for politiske eliter å gjennomføre reformene (1951–2004) som skapte dagens sterkt behovsprøvde og markedsorienterte kommunale utleiesektor (Sørvoll, 2019).

Kort fortalt kan dermed utviklingen fram mot dagens behovsprøvde og markedsstyrte kommunale utleiesektor beskrives som en stivhengig prosess. Utviklingen har blitt sterkt påvirket – men ikke determinert – av historiske veivalg som ga borettslagsmodellen og selveidende boliger større politisk styrke og kulturell legitimitet.

Notatet bygger på følgende skriftlige kilder

- AOK (Aktstykke, Oslo kommune). 1934-35. Forhandlinger 1934-55, bd. 1:127-169, sak 57 kooperativ boligbygging.
 AOK. 1950-51a. Forhandlinger, Sakshefte III, Sak 155 for 1950-51: Salg av kommunens boligkomplekser til leieboerne.
 AOK. 1950-51b. Referat III: Sak nr. 155 – Salg av kommunens boligkomplekser til leieboerne.
 AOK. 1975a; Forhandlinger bd. 2, sak nr. 209 /1975: Progmanalyse av problemer m.v. knyttet til befolknings sammensetningen i nye boligområder.
 AOK. 1975b. Referat av bystyrets forhandlinger 26.06.1975. Sak nr. 209.
 AOK. 1976a. Forhandlinger bd. 1, Informasjon til bosatte i eldre bystrøk. Innstilling fra en arbeidsgruppe nedsatt av bydelsutvalgets fellesekretariat (sak nr. 8).
 AOK. 1976b. Referat av bystyrets forhandlinger 20.05.1976, s. 49-50. Sak nr. 208 spørsmål fra Marianne Seip Haugnes.
 Bystyremelding 2/1987. Om mål og virkemidler i den kommunale boligpolitikken,
 Bystyremelding 2/1994. Ny strategi i boligpolitikken.
 Bystyremelding 2/2008. Bystyremelding om sosiale boligvirkemidler i Oslo kommune.
 OB (Oslo Bystyre). 2001a. Boligbedriften - Omdanning til kommunalt foretak. Sak 97/2011.
 OB. 2001b. Sak 11/2001. Evaluering av ordning med bostøtte for beboere i Boligbedriftens boliger.
 OB. 2001c. Sak om bydelens tildelingsrett <http://www.sak.oslo.kommune.no/dok/Bys/2001/B/0000048975-3-WSG-3-78-0.htm>
 OB. 2001d. Byutviklingskomiteens behandling av sak 84 , 15/08/2001.
 OB. 2003a. Gjengs leie, sak 171. OB. 2003b. Byråds sak 19/03. Forskrift om tildeling av kommunal bolig i Oslo kommune.
 OB. 2018. Protokoll fra bystyremøte 12.12.2018, s. 11, fastsetting av husleie i kommunale boliger.
 OK. 2012. Boligbehovsplan for Oslo kommune 2013-2016.
 OK. 2016. Boligbehovsplan 2017-2020.
 OK. 2020a. Kommunal boligbehovsplan 2021-2030 (Utkast). OK. 2020b. Husleie og bostøtte i kommunale boliger. Utredning utført av AIS.

REFERANSER

- Aftenposten 27.09.2017. Tar ut utbytte og lar boligene forfalle.
 Andal, A. R. (2020). "Selvfølgelig skal vi ha en kommunal boligsektor", kronikk i Dagens Næringsliv 21.09.2020.
 Annaniasen, E. (1991). Hvor nr. 13 ikke er..., Boligsamvirkets historie i Norge, bd. 1. Oslo: Gyldendal.
 Bergkvist, J. & Hovdhaugen, U. (2016). Et spørsmål for kommunen: Oslo kommunes boligpolitikk i hundre år. Tobias, 2016: 4-17.
 Boligopprøret (2019). <https://boligopproret.no/2019/03/boligopproret/> sett: 05.10.2020.
 Dagens Næringsliv 21.09.2020. Vil ha utbytteforbud på utleie av kommunale boliger.
 Gulbrandsen, L. (1980). Fra marked til administrasjon: boligmarked og boligpolitikk i Oslo i det tjuende århundre. Doktoravhandling: UiO.
 Hansen, T. & Guttu, J. (1998). Fra stor skalabygging til frislepp. Beretningen om Oslo kommunes boligpolitikk 1960-1989. Oslo: Byggforsk.
 Jensen, A. R. (1977). Boligbygging og sosiale klasser. Kommunal boligpolitikk i Oslo 1911-1931. Hovedoppgave i historie, UiO.
 Kjeldstadli, K. (1990). Den delte byen (1900-1948), 4 bd. i Oslo Bys historie. Oslo: Cappelen.
 Kohl, S. & Sørvoll, J. (2020). Varieties of social democracy and cooperativism: Explaining the divergence. Social Science History (antatt).
 Ottesen, S. G. (2007). Fra vandelsattest til rulleblad. Masteroppgave i samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo.
 OKS. (2020). Folkemengden etter kjønn og alder. Oslo kommunes statistikkbank.
 SSB (2020a). <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/statistikker/bforhold> sett: 06.10.2020.
 SSB (2020b). 12008: Statistikkbanken: Kommunalt disponerte boliger, etter region, statistikkvariabel og år.
 Sørvoll, J. (2019). The Dilemmas of Means-tested and Market-oriented Social Rental Housing. Critical Housing Analysis, 6(1), 51-60.
 Sørvoll, J. & Johannessen (2020). Kommunale boliger for vanskeligstilte i Oslo. Kort oppsummert nr. 2/2020, Oslo: NOVA.
 Vårt Oslo 17.12.2019. — Endelig blir vi kommunale leieboere hørt, jubler Boligopprøret. Men gjengs leie er ennå ikke avvirket.
 Aarland, K. & Sørvoll, J. (2020). Norsk boligpolitikk i internasjonalt perspektiv. Oslo: NOVA.

Referere til denne oppsummeringen:

- Sørvoll, J. 2020. Kommunale boliger i Oslo 1896.-2020 – et viktig stykke velferdsstatshistorie. Kort oppsummert nr. 3 2020 Oslo: NOVA.

Oppdragsgivere:
Husbanken
(kompetansetilskudd)

Forsker:
Jardar Sørvoll

For mer informasjon om prosjektet se:

<https://www.oslomet.no/forskning/forskningsprosjekter/kommunaleboliger-i-oslo>