

Arne Holm

Boligsamvirkets rolle i boligpolitikken

Med vekt på deres utbyggingspolitiske
rolle i dag



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

Boligsamvirkets rolle i boligpolitikken

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2008:18

Et liv mellom bygningene

En kvalitativ studie av bostedsløse personers hverdag

NIBR-rapport 2008:15

På vei til egen bolig

Evaluering av nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet 2005-2007

NIBR-rapport 2007:8

Bostedsløse i små og mellomstore kommuner

Strategier i arbeidet med å forebygge og bekjempe bostedsløshet

Rapportene koster kr 250,-, og kan bestilles fra NIBR:

Postboks 44, Blindern,
0313 Oslo

Tlf. 22 95 88 00

Faks 22 60 77 74

E-post til

nibr@nibr.no

www.nibr.no

Porto kommer i tillegg til de oppgitte prisene

Arne Holm

Boligsamvirkets rolle i boligpolitikken

Med vekt på deres utbyggingspolitiske
rolle i dag.

NIBR-rapport 2008:23

Tittel: **Boligsamvirkets rolle i boligpolitikken**
Med vekt på deres utbyggingspolitiske rolle i dag.

Forfatter: Arne Holm
NIBR-rapport: 2008:23
ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-7071-749-1
Prosjektnummer: O-2635
Prosjektnavn: Boligsamvirkets rolle i boligpolitikken
Oppdragsgiver: Husbanken
Prosjektleder: Arne Holm

Referat:
Rapporten fokuserer på boligsamvirkets politiske rolle i dag. Vi spør for det første om hvilken rolle og profil boligbyggelagene har i den allmenne og den sosiale delen av boligpolitikken. For det andre retter rapporten oppmerksomheten mot boligsamvirkets rolle, ved NBBL, i den nasjonale boligpolitikken. I rapporten drøftes hvordan og på hvilke områder deltar i defineringen og realiseringen av boligpolitiske målsettinger.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: November 2008
Antall sider: 168
Pris: Kr 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern
0313 OSLO
Telefon: (+47) 22 95 88 00
Telefaks: (+47) 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: Nordberg A.S.
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2008

Forord

Dette prosjektet kom i stand i samarbeid med Husbanken. Foranledningen var studien av ”*Den kommunale boligpolitikken som møteplass for ulike interesser*” (Holm 2007), hvor ulike aktørers innflytelse i boligpolitikken ble drøftet.

Denne studien har vært finansiert av Husbanken, hvor Lars-Marius Ulfrstad har vært kontaktperson.

Studien kunne ikke ha blitt til uten en betydelig velvillighet fra både NBBL og fra de mange boligbyggelagene som har bidratt med verdifull informasjon. Det samme gjelder de mange kommunale og nasjonale informantene som har satt av tid til å delta i prosjektet. En stor takk til alle.

En spesiell takk til Tore Johannesen og Dag Rune Arntsen, begge NBBL, for betydelig velvillighet.

Oslo, november 2008

Hilde Lorentzen
Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt.....	5
Figuroversikt	6
Sammendrag.....	7
Summary	18
1 En studie av boligsamvirkets rolle i boligpolitikken, med vekt på deres utbyggingspolitiske rolle. Bakgrunn og problemstillinger	28
1.1 Problemstillinger	28
1.2 Kort om boligsamvirket og dets organisering	34
1.3 Denne rapporten.....	37
2 Boligsamvirkets rolle i et historisk perspektiv.....	39
2.1 Etablering av boligsamvirket.....	39
2.1.1 Sosialpolitisk motivasjon for etablering av boligsamvirket.....	39
2.1.2 Boligkooperativets tidlige utbyggingsprofil.....	42
2.1.3 Kort om boligsamvirkenes andel av boligproduksjonen	47
2.1.4 Utviklingen av den sosiale sammensetningen av medlemsmassen.....	48
2.2 Endrede rammebetingelser for boligbyggelagene	55
2.3 Boligbyggelagens deltakelse i den kommunale utbyggingspolitikk, slik den fremkommer i tidligere studier	58
2.4 Boligbyggelagens rolle i endring. Noen avsluttende kommentarer	62
3 Metodisk tilnærming	64
3.1 Metodevalg.....	64
3.2 Statistikk over boligbyggelagens virksomhet.....	64
3.3 Casestudier av boligbyggelag.....	65

3.4	Kommunale informanter	69
3.6	Husbanken som informant.....	69
3.7	Analysemodell for påvirkning i kommunalpolitiske prosesser.....	70
3.8	Intervjuer med aktører i den nasjonale bolig- politikken.....	74
3.9	Analysemodell for påvirkning i nasjonalpolitiske prosesser.....	75
4	Boligbyggelagens utbyggingspolitiske profil på boligmarkedet.....	77
4.1	Boligbyggelagens andel av den samlede boligbyggingen.....	78
4.2	Målgrupper i boligbyggelagens faktiske utbyggingsaktiviteter.....	80
4.3	Finansieringskilde.....	84
4.4	Boliger i forhold til målgruppe.....	86
4.5	Boligbyggelagens boligpolitiske rolle, uttrykt ved deres utbyggingsprofil.....	89
5	Boligbyggelagene som politiske aktører i den kommunale boligpolitikken, med vekt på deres utbyggingspolitiske rolle i dag	91
5.1	Boligbyggelagens vurdering av sin historiske plass i norsk boligpolitikk; boligbyggelagene som politiske instrumenter.....	93
5.2.	Fra politisk styring til markedsstyring.....	96
5.2	Hvilken rolle og profil har boligbyggelagene i den allmenne utbyggingspolitikken.....	109
5.3	Hvilken boligsosial profil har boligbyggelagene i sin utbyggingspolitikk?	115
5.4	Boligbyggelagens rolle og profil i forhold til ungdom og eldre	117
6	Boligsamvirkets, ved NBBL, deltakelse i den nasjonale boligpolitikken i dag.....	123
6.1	Målsettinger for NBBLs virksomhet.....	124
6.2	NBBLs deltakelse i den nasjonale boligpolitikken ...	127
6.3	NBBLs innflytelse i boligpolitikken	130
6.4	Avsluttende om NBBL som rolle i den nasjonale boligpolitikken	137
7	Boligsamvirkets rolle i endring	141

7.1	Boligsamvirkets utbyggingspolitisk profil. En rolle i utvikling	141
7.2	NBBLs politiske rolle i den nasjonale bolig politikken.....	146
7.3	Markedsaktør eller samfunnsbygger, hvor går boligsamvirket?.....	149
7.4	Velferdssamfunnets pilarer i gjensidig avhengig- het. Kort sluttkommentar	151
	Litteratur	154
Vedlegg 1	Tabellvedlegg	157
Vedlegg 2	Intervjuguide for bruk blant ledere av bolig byggelag.	165
Vedlegg 3	Innformanter	170

Tabelloversikt

Tabell 3.1	Boligbyggelagene som er inkludert som case i studien, med medlemstall for 2007.....	67
Tabell 4.1	Antall igangsatte boliger i totalt i landet i tiden 1990 til 2008, og boligbyggelagene andel av dette....	79
Tabell 4.2	Andel ferdigstilte boliger i årene 2005, 2006 og 2007 fordelt etter finansieringskilde for grunnfinansiering.	85
Tabell 4.3	Andel ferdigstilte boliger fordelt etter målgruppe/ beboer i årene 2005, 2006 og 2007.....	87

Figuroversikt

Figur 1.1	Organisering av boligsamvirket.....	35
Figur 3.1	Boligbyggelagene som premissleverandører i de boligpolitiske beslutningene i kommunene, i relasjon til statlige sektormyndigheter, sivilsamfunnet og markedsaktørene.	72
Figur 3.2	NBBL som premissleverandør i de nasjonale boligpolitiske beslutningene, i relasjon til Stortinget, regjering og departementet.....	76

Sammendrag

Arne Holm

Boligsamvirkets rolle i boligpolitikken

Med vekt på deres utbyggingspolitiske rolle i dag.
NIBR-rapport: 2008:23

Problemstillinger

I denne studien vil vi se på boligsamvirkets rolle i boligpolitikken, med vekt på deres utbyggingspolitiske rolle i dag. Spørsmålet om politisk rolle retter seg for det første mot innflytelse på politiske beslutninger. Ved å argumentere og på ulike måter agere i forhold til politisk besluttende organer, kan en aktør spille en politisk rolle som premissleverandører for politiske beslutninger. For det andre kan en aktør spille en politisk rolle gjennom implementering av politiske vedtak og strategier. Stat og kommune vil på ulike politikkfelt velge å knytte til seg aktører, som gjennom tilpassede virkemidler, særordninger etc, gis en prioritert stilling vis a vis andre aktører i forhold til å realisere politisk vedtatte målsettinger og strategier. En aktør vil da inneha en politisk rolle, i egenskap av sin plass i forhold til å implementere og realisere, implikasjonene som ligger i ulike politiske målsettinger og strategier.

I denne studien vil vi drøfte boligbyggelagene boligpolitiske rolle kommunalt og Norske Boligbyggelags landsforbund (NBBL) nasjonalt ut fra begge disse perspektivene på politisk rolle. Vi spør for det første: Hvilken innflytelse øver boligbyggelagene i dag på den kommunale boligpolitikken og NBBL på den nasjonale boligpolitikken? Og for det andre: I hvilken grad spiller boligbyggelagene kommunalt og NBBL nasjonalt en politisk rolle i dag i forhold til implementeringen av boligpolitiske mål og strategier? I dette vil vi først og fremst drøfte boligsamvirkets utbyggingspolitiske rolle i dag. Dette handler både om boligforsyning generelt og på mer sosialt grunnlag. Hvilke prioriteringer i forhold til hvilke

NIBR-rapport: 2008:23

grupper preger boligbyggelagenes utbyggingspolitiske virksomhet i dag?

Studiens fokus på boligbyggelagenes utbyggingspolitikk i dag representerer en viktig avgrensning. Dette handler både om boligsamvirkets utbyggingsprofil og hvilke hensyn de søker å ivareta med denne. Dette er viktig i et større perspektiv. Boligsamvirket som helhet ivaretar i dag et helt spekter av hensyn innenfor sin virksomhet og svært mange ulike grupper finner et botilbud innenfor boligsamvirket i dag. Om en inkluderer boligsamvirkets samlede boligmasse, vil hoveddelen av boligtilbudet befinne seg innenfor den allerede eksisterende boligmassen. Dette tilbudet vil rette seg mot et helt spekter av boligsøkende, fra lavinntektsgrupper til grupper med midlere og høyere inntekter. I tillegg kommer det tilbudet prioriterte grupper får, via kommunenes eierandeler, blant annet via den såkalte 10 prosentsregelen.

Disse sidene ved boligsamvirkets virksomhet vil ikke bli behandlet i sin fulle bredde i denne rapporten. Dette er imidlertid viktige sidene ved samvirkets virksomhet som vi må ha i bakhånd når vi studerer boligbyggelagenes utbyggingspolitiske rolle i dag.

Utgangspunktet for boligbyggelagene ble lagt i boligmangelen i årene både før og ikke minst i etterkant av den andre verdenskrig. Boligsamvirket var en av de boligpolitiske grunnpilarene i arbeidet med de store udekkede behovene for bolig. Langt på vei kan en snakke om en boligpolitisk dugnad, der ulike boligpolitiske aktører og virkemidler opererte i en felles boligpolitisk innsats. Sentrale i denne dugnaden var boligsamvirket og Husbanken, i tillegg til aktører innenfor regjering og Storting.

Sentrale boligpolitiske virkemidler var regulering både av boligpriser og av kredittmarkedet som sentrale virkemidler for å nå boligpolitiske mål. I tillegg kom Husbankens forvaltning av generelle boligpolitiske virkemidler. I dette arbeidet hadde boligbyggelagene en sentral rolle som utbygger.

I dagens boligpolitikk er regulering ikke lenger et sentralt virkemiddel og boliger fordeles i hovedsak av markedet. Press på boligmarkedet har gitt stigende priser og bolig har i større grad fått preg av å være et investeringsobjekt. På samme tid er de boligpolitiske virkemidlene justert i retning av stadig høyere grad

av spesialisering. Dette gir en ny situasjon og nye utfordringer for boligbyggelagene lokalt og ikke minst NBBL i forhold til den nasjonale boligpolitikken.

I denne studien vil dette være noe av utgangspunktet når vi reiser spørsmålet: Hvilken politisk rolle har boligbyggelagene i dagens boligpolitikk? I hvilken grad opererer de som en premissleverandør for kommunalpolitiske myndigheter og i så fall, innenfor hvilke områder av den kommunale boligpolitikken?

Dette retter seg både mot hvordan boligbyggelagene faktisk opererer på boligmarkedet; hva bygges, til hvem, innenfor hvilke deler av markedet? Og som en videreføring av dette, hvilken rolle ser boligbyggelagene at de har på boligmarkedet?

I forlengelsen av dette vil vi også se hvilken rolle NBBL har i forhold til den nasjonale boligpolitikken? Hvilken kontakt er det mellom NBBL og nasjonale boligpolitiske myndigheter? Finner det først og fremst sted en representasjon gjennom den formelle korporative kanalen, eller ser vi en utvikling i retning av større grad av uformell lobbying overfor de nasjonale politiske myndighetene? Avspeiler dessuten NBBLs politiske rolle nasjonalt, den rollen boligbyggelagene har kommunalt?

Det er viktig at denne studien har et fokus på boligbyggelagens utbyggingspolitikk i dag. Hvilken profil har denne og hvilke hensyn søker boligbyggelagene å ivareta med sin utbyggingspolitiske profil i dag. Dette er viktig i et større perspektiv. Boligsamvirket som helhet ivaretar i dag et helt spekter av hensyn innenfor sin virksomhet og svært mange ulike grupper finner et botilbud innenfor boligsamvirket i dag. Om en inkluderer boligsamvirkets samlede boligmasse, vil hoveddelen av boligtilbudet befinne seg innenfor den allerede eksisterende boligmassen. Dette tilbudet vil rette seg mot et helt spekter av boligsøkende, fra lavinntektsgrupper til grupper med midlere og høyere inntekter. I tillegg kommer det tilbudet prioriterte grupper får, via kommunenes eierandeler, blant annet via den såkalte 10 prosentsregelen. Denne gir kommuner, fylkeskommuner og staten rett til å eie inntil 10 prosent av boligene i borettslag og sameier¹. De boliger det offentlige disponerer med bakgrunn i denne loven, fordeles blant annet på sosiale vilkår. Disse sidene ved boligsamvirkets

¹ Jamfør Dyb 2001.

virksomhet vil ikke bli behandlet i sin fulle bredde her. Disse er imidlertid viktige sidene ved samvirkets virksomhet som vi må ha i bakhånd når vi i dette kapitlet ser på boligbyggelagens utbyggingspolitiske rolle i dag.

Boligbyggelagens rolle i endring.

I et historisk perspektiv viser vi hvordan det fra samvirkemodellens fremvekst på 1930-tallet og frem til i dag har skjedd en stor utvikling av boligmarkedet. Boligsamvirket har i denne utviklingen måttet tilpasse seg stadig endrede rammebetingelse og politiske målsettinger. Boligsamvirket vokste frem i en tid med stort boligbehov, og hvor det å skaffe seg en bolig langt på vei overskygget kravene til standard. Samarbeidet mellom kommune og boligbyggelag var tett og gjennom boligbyggelagene gikk kommunene aktivt inn i boligmarkedet for å realisere egne boligpolitiske målsettinger.

En viktig betingelse for at boligbyggelagene kunne inneha en sentral rolle i boligbyggingen, var at de boligpolitiske virkemidlene var tilpasset den kooperative modellen. Særlig viktig var det å få ned egenkapitalandelene, slik at husholdninger med lave inntekter og egenkapital kunne sikres en bolig. Statlige låneordninger og prisregulering var her sentrale virkemidler.

Den sosiale profilen blant borettsinnehavere endret seg imidlertid gradvis, med den voksende velstanden generelt. Samtidig tvang en sterkere grad av markedstilpasning seg frem i forhold til omsetning av boliger innenfor samvirket.

Metode

Studien tar utgangspunkt i virksomheten til 10 utvalgte boligbyggelag samt NBBL sentralt. I dette bygger vi både på et kvantitativt og et kvalitativt materiale. For det første benyttes det statistikk fra NBBL som beskriver de ti utvalgte boligbyggelagens boligpolitiske profil i tall.

Derneft har vi gjennomført intervjuer med den administrative ledelsen i de ti utvalgte boligbyggelagene. Utvalget av boligbyggelag er gjort både med hensyn til størrelse og geografi. I tillegg har vi gjennomført intervjuer med sentrale personer innenfor kommuneadministrasjonen i et utvalg av de kommunene våre utvalgte boligbyggelag virker i. Disse har alle relevante boligpolitiske

erfaringer. Kommunalpolitiske vurderinger hentes i noen grad fra et foreliggende materiale i forbindelse med en studie av kommunal boligpolitikk, som så på ulike aktører i boligpolitikken, deriblant boligbyggelagene².

Boligbyggelagens aktiviteter

Boligsamvirket er en av grunnpilarene i den norske velferdsmodellen, slik den vokste frem i tiden etter den andre verdenskrig. Grunnideen var å realisere boliger til alle, også personer med lav kjøpekraft. Modellen bygget på en fellesskapstanke, der boligene har lavt førstegangsinnskudd med fellesgjeld som ble nedbetalt i form av husleie.

Modellen var både effektiv og utbredt og i boligsamvirkets regi ble store områder bygget ut i de aller fleste av landets byer. Etter hvert som den generelle velstanden i samfunnet stiger, endrer også medlemsmassen i samvirket seg. Mot andre halvdel av 1980-tallet har det også utviklet seg et press i boligmarkedet, hvor forskjellen i pris mellom prisregulerte borettslagsleiligheter og selveierboliger virker uheldig inn på omsetningen av borettslagsleilighetene. Prisreguleringen på borettslagsboliger oppheves.

Etter hvert endres også andre viktige boligpolitiske virkemidler, som for eksempel den kommunale tomtepolitikken. Bestemmelser om like konkurransevilkår følger også som følge av tilknytning til et internasjonalt regelverk. Den nasjonale boligpolitikken beveger seg også etter hvert i retning av større grad av selektivitet og fokus på de mest vanskeligstilte på boligmarkedet.

For en drøfting av boligbyggelagene som iverksettere av boligpolitiske målsettinger og strategier er et viktig utgangspunkt forståelse for hva boligbyggelagene faktisk bygger og for hvem. Dette handler om boligbyggelagens utbyggingspolitiske profil på boligmarkedet.

Vi finner at boligbyggelagene i deres utbyggingspolitikk i dag, i begrenset grad ferdigstiller boliger som fordeles til politisk prioriterte grupper som eldre og funksjonshemmede, ungdom eller flyktninger. Dette gir et inntrykk av en utbyggingsprofil i dag som i mindre grad er rettet mot vanskeligstilte grupper. De ferdigstilte boligene retter seg i stedet mot medlemmene generelt, med

² Jamfør Holm 2007.

økonomisk evne tilstrekkelig til å finansiere boligen ved hjelp av private finansieringskilder eller via Husbanken. Dette kan indikere at boligbyggelagene i stor grad bygger for det allmenne boligmarkedet.

Boligbyggelagens politiske rolle

Hvilken rolle har boligbyggelagene i den kommunale boligpolitikken? Selv om det er store variasjoner, kommer det et hovedmønster til uttrykk. Først og fremst synes boligbyggelagene i liten grad å ha eller ta seg noen aktiv plass i forhold til å være premissleverandør for den løpende boligpolitikken som føres. På det utbyggingspolitiske området, melder boligbyggelagene i begrenset grad sine interesser inn for de kommunale myndighetene på annen måte enn at de søker og følger opp sine utbyggingsprosjekter. Disse er dessuten i stor grad rettet mot medlemmene generelt og kun i begrenset grad rettet mot de aller mest vanskeligstilte på boligmarkedet, som er de grupper kommunene prioriterer høyest.

Dette er ikke til hinder for at boligbyggelagene kan være aktører i forhold til prioriterte boligsosiale grupper i kommunene. Vi finner således flere eksempler på at flere boligbyggelagene er aktivt deltakende i forhold til å samarbeide med kommunene innenfor det boligsosiale feltet, for eksempel i forhold til å bygge bo- og serviceboliger etc. for kommunalt prioriterte grupper. Hvorvidt dette resulterer i konkrete prosjekter varierer. Det viktige og interessante her er at boligbyggelagene, på tross av at hovedtyngden av deres virksomhet er orientert mot markedet på alminnelige vilkår, mange steder også opererer i forhold til kommunene på de mer boligsosiale arenaene. I forhold til våre begreper om politisk rolle, finner vi derfor at noen boligbyggelag synes ikke bare å ha, men også operere politisk i forhold til en sosial bevissthet. Dette kommer til uttrykk i forhold til for eksempel initiativ og samarbeidsvilje i forhold til kommunene. Dette innebærer at boligsamvirket lokalt er noe mer enn en markedsaktør på linje med private aktører.

Boligbyggelagens prioriteringer i utbyggingspolitikken går på den andre siden i retning av å bygge gode boliger for både nye og allerede eksisterende medlemmer. Dette vil i stor grad være husholdninger som selv håndterer sine boutgifter. Disse har heller ingen prioritert plass innenfor den kommunale boligpolitikken.

Slikt sett kan en si at kommunene og boligbyggelagene prioriterer ulike grupper. Kommunene prioriterer de aller mest vanskeligstilte, mens boligbyggelagene prioriterer de kjøpekraftige. I den grad aktørene møtes blir det mer et resultat av sosial bevissthet hos boligbyggelagene og et kommunalt behov for samarbeidspartner. I et slikt mellomfelt kan gode prosjekter utvikles, basert på begge parters kompetanse og fortrinn.

Samtidig er det viktig at lavinntektsgrupper innenfor samvirket i større grad kjøper seg inn i de brukte boligene. Dette markedet har en stor bredde i forhold til boligens størrelse, kvalitet, beliggenhet og pris.

I forhold til boligsamvirkets utbyggingspolitikk, er det også viktig å vise til de endrede rammebetingelsene for kommunenes boligpolitikk, med få om noen muligheter til å gi noen aktører en prioritert rolle vis-a-vis andre aktører. Dernest kommer de endrede rammebetingelsene for boligbyggelagenes virksomhet, med opphevelse av fastpriser og endringer i den kommunale boligpolitikken, med en nedbygging av en egen kommunal tomtepolitikk. Denne endrede situasjonen har boligbyggelagene i stor grad måtte tilpasse seg, med det resultatet at det har funnet sted en betydelig tilnærming mellom boligbyggelagene og de øvrige markedsaktørene på boligmarkedet på det utbyggingspolitiske området.

NBBL rolle i den nasjonale boligpolitikken

NBBLs relasjoner til Storting og Kommunal- og regionaldepartementet er av både formell og uformell art, som aktiviseres ved jevne mellomrom. Det være seg i formelle utvalg og råd, men kanskje mer aktuelt ved at boligbyggelagene selv tar initiativ til å møte sentrale aktører i boligpolitikken. Boligsamvirkets rolle innenfor en korporativ kanal synes redusert, uten at bruken av uformelle nettverk etc synes å ha kompensert i særlig grad for dette. NBBLs rolle som aktør i den nasjonale boligpolitikken i dag synes derfor mer marginal.

Vi peker i studien på to forhold som her synes sentrale. For det første spørsmålet om hvilke forventninger det politiske miljøet har til NBBL og hvilke forventninger NBBL har til de politiske aktørene. Og for det andre spørsmålet om hvilke målpolitiske arenaer henholdsvis NBBL og politikerne ser som relevante.

Vi mener at den avstand vi avdekker mellom NBBL og de nasjonale boligpolitiske myndighetene i stor grad kan tolkes å ha sammenheng med den enes forventninger til den andre. Vi ser gjennom hele studien at NBBL og de enkelte boligbyggelag har som mål å ivareta sine medlemmers interesser og sikre disse en god bolig. I dette og i sin byggevirksomhet retter boligsamvirkets fokus seg imidlertid mot de gruppene som har mulighet til å finansiere sin bolig ved lån i private banker eller Husbanken, og i liten grad mot vanskeligere stilte grupper som ungdom og flyktninger. Dette innebærer at NBBL i sin virksomhet i stor grad retter seg mot et mellomsjikt på boligmarkedet. Den generelle velstandsutvikling i landet har imidlertid gitt de brede lag av befolkningen et løft i levestandard. Dette innebærer at også samvirkets medlemsmasse i dag er langt mer kjøpesterk enn tidligere. Dette er rimelig at avspeiler seg blant annet i en større etterspørsel etter ulike boligkvaliteter.

Den nasjonale boligpolitikken har imidlertid de siste årene fått et stadig tydeligere fokus på de aller mest vanskeligstilte. Dette kommer frem også i denne studien. Dette kommer også til uttrykk i forhold til de boligpolitiske virkemidlene, hvor en gradvis har beveget seg fra de mer generelle til de mer selektive.

Disse ulike fokusene kommer også til uttrykk i aktørenes forventninger til hverandre, i forhold til boligpolitiske prioriteringer og handlingsvalg. Mens sentrale aktører i NBBL er av den vurdering at de sentrale boligpolitiske myndighetene, i regjering og Storting, er for ”*monomant*”³ opptatt av de svakest stilte på boligmarkedet, hevder for eksempel en av våre sentrale politiske informanter at ”NBBL bygger for medlemmer som blir stadig rikere”. Selv om det er store individuelle variasjoner, og mange boligbyggelag også tar et ansvar for personer som har det vanskelig på boligmarkedet, så kommer det tydelig frem i denne studien at utgangspunktene har et ulikt fokus, og at dette gjenspeiles i forventningene til hverandre.

Samtidig ligger det et ønske både fra NBBL og fra våre informanter innenfor det sentrale politiske og administrative systemet om i større grad å ta hverandres posisjoner og kapasitet i bruk for å fremme egne målsettinger. Således er det et ønske fra

³ Jamfør Norberg og Johannesen 2006:2.

sentrale informanter i NBBL at de nasjonale myndighetene gir boligpolitikken ”*et bredere nedslagsfelt*”, først og fremst ved å utvide målgruppene innenfor de boligpolitiske virkemidlene⁴. Dette ville ha øket relevansen av de boligpolitiske virkemidlene for NBBLs virkeområde.

Likeledes heter det fra en sentral informant innenfor den nasjonale boligpolitikken at et sterkere sosialt engasjement fra NBBLs side, først og fremst i forhold til de aller mest vaskeligstilte, ville ha gitt NBBL en sterkere politisk rolle.

Dette ønsket om å definere om, eller utvide, hverandres boligpolitiske fokus er interessant og kan tolkes som et uttrykk for noe av den dobbeltheten som møter boligsamvirket i dag. På den ene siden har boligsamvirket historisk inntatt en meget viktig rolle i norsk boligpolitikk gjennom flere tiår. I mange bykommuner har de vært nær sagt enerådende i forhold til å bygge blokker og boliger for alminnelige lønsmottakere. På den andre siden er boligsamvirket også en medlemsorganisasjon som vil arbeide for medlemmenes interesser. I dette ligger både et ønske om at de boligpolitiske virkemidlene også skal favne deres medlemmer, ved i sterkere grad å ha en generell karakter og med det unngå behovsprøving.

Det er derfor lett å tolke boligsamvirkets boligpolitiske standpunkt dit hen at de først og fremst opererer som representanter for personer med mer gjennomsnittelige arbeids- og inntekstforhold. Dette er også de gruppene boligsamvirkets virksomhet tradisjonelt har rettet seg mot.

Når nasjonale boligpolitiske myndigheter i flere tiår har lagt stor vekt på boligsamvirkets deltakelse i implementering av boligpolitikken, ligger det også i dette en forventning om innsats. Gitt de endringene som fant sted i boligsamvirkets rammebetingelser mot slutten av 1980-tallet og utover 1990-tallet, endrer også samvirkets holdninger seg, og det skjer en sterkere grad av markedstilpasning på det utbyggingspolitiske planet. Skal en fra statens side forvente et sterkere engasjement fra boligsamvirket i forhold til den nasjonale boligpolitikken, må en samtidig akseptere at boligsamvirkets vilkår er vesentlig forandret. Dette er viktig for å

⁴ Jamfør Norberg og Johannesen 2006, hvor de er kritiske til hovedvekten på bostøtte som boligpolitisk virkemiddel.

forstå endringene i boligsamvirkets profil og fokus. Denne studien tyder på, at skal boligsamvirket igjen med tyngde, styrke sin plass i den nasjonale boligpolitikken, må det igjen bli interessant og mulig for boligsamvirket å ta en aktiv plass i forhold til de grupper på boligmarkedet som i dag utgjør tyngdepunktet i den nasjonale boligpolitikken. Dette forutsetter imidlertid en større bredde hva angår de boligpolitiske virkemidlenes nedslagsfelt. Enn så lenge er det lite sannsynlig at det er politisk mulig å utvide det nasjonale fokuset i denne retningen.

Velferdssamfunnets pilarer i gjensidig avhengighet.

Denne studien av boligsamvirkets boligpolitiske rolle, med vekt på dagens utbyggingspolitiske profil, forteller historien om hvordan en av velferdsstatens boligpolitiske grunnpilarer, har måttet tilpasse seg endrede rammebetingelser og i stor grad markedsutsettes i sine utbyggingspolitiske prosjekter. Samvirket som en sentral samfunnsbygger i tett kontakt og samarbeid med politiske myndigheter, opererer i dag på det utbyggingspolitiske området til en viss grad mer og mer på utsiden av de viktige boligpolitiske arenaene.

Boligsamvirket viser seg som et hensiktsmessig apparat som de offentlige myndighetene kan ha stor nytte av i sin boligpolitikk: Hvem de kan bygge for, avhenger imidlertid langt på vei av hvordan de boligpolitiske virkemidlene utformes. Gitt at staten mer og mer har beveget seg bort fra de generelle boligpolitiske virkemidlene til de selektive, har det også skjedd en forskyvning i hvilke grupper staten prioriterer boligpolitisk. Det politiske fokuset rettet mot de aller mest vanskeligstilte har økt. Å bygge boliger for denne gruppen er imidlertid også mulig innenfor samvirke-modellen. Mange boligbyggelag har gjennomført vellykkede prosjekter med en sosial profil, men da i samarbeid med fortrinnsvis kommune og/eller Husbanken. Nybyggingen innenfor samvirke-modellen retter seg i dag imidlertid i stor grad mot eksisterende eller nye medlemmer som kan betale for de boligene de blir til del.

I denne rapporten viser vi langt på vei hvordan aktørene i boligpolitikken i tiårene etter krigen har beveget seg fra en situasjon hvor mange i stor grad befant seg innenfor en og samme boligpolitiske arena, til en situasjon med ulike boligrelaterede arenaer. Mens staten, ved Husbanken, kommunene og

boligsamvirket tidligere trakk sammen i en felles innsats for å skaffe vanlige lønsmottakere bolig, har boligsamvirket beveget seg mer og mer ut av den boligpolitiske sfære, både som iverksetter av boligpolitiske målsettinger og strategier, men også i forhold til aktivt å legge premissene for og påvirke den boligpolitiske utviklingen. Veien frem til denne nye situasjonen har skjedd via de ganske fundamentale endringer i rammebetingelsene for boligsamvirkets virksomhet. I tillegg kommer en dramatisk vekst i levestandard og velferd i samme periode.

Samtidig har boligsamvirket lyktes i å beholde mye av sin sosiale profil, gjennom blant annet samarbeid med kommuner og Husbanken. Samtidig har den sosiale profilen innenfor den eldre boligmassen fortsatt en bredde og profil, som fullt ut forsvarer boligsamvirket som en samfunnsbygger.

Boligsamvirket har i dag en viktig politisk rolle i norsk boligpolitikk i betydningen av å være en stor aktør innenfor boligforvaltning og utbygging. Også innenfor det boligsosiale arbeidet i kommunene er boligsamvirket solid representert i mange tilfeller. Allikevel holder boligsamvirket en noe mer tilbaketrukket profil boligpolitisk. Dette kan ha sammenheng med ulikt boligpolitisk fokus. Hvorvidt boligpolitikken fremover vil få et bredere nedslagsfelt, slik talsmenn fra NBBL har tatt til orde for, vil være et spørsmål om hva som er politisk mulig.

Summary

Arne Holm

The role of housing cooperatives in housing policy

With a special focus on newbuilt policy.

NIBR Report: 2008:23

Issues

This study looks at the political role of the housing associations. The question of political role addresses firstly the ability to influence political decisions. By reasoning and pursuing other forms of advocacy *vis-à-vis* political decision makers, players can play a role in policy making by defining the premises. Agents can also play a political role by implementing policy decisions and strategies. Central and local government can elect to form partnerships in various policy areas. Such partners will enjoy a privileged position *vis-à-vis* other players in the implementation politically adopted objectives and strategies through the customization of policy tools and special arrangements. The role played by such partners will be political in virtue of their privileged status as implementers and by realising the implications of various policy objectives and strategies.

In light of both of these approaches to political involvement we discuss in this study the role of housing associations and Norwegian Federation of Co-operative Housing Associations (NBBL) in municipal and national housing policy respectively. Our first question concerns the extent to which the housing associations can influence local housing policy and NBBL government housing policy. Our second question concerns the extent to which the housing associations and NBBL play a political role today in relation to implementing housing policy goals and strategies.

The study's focus on the housing associations' current building policy represents an important delimitation. It is about the housing cooperative's image as a developer and the interests they seek to address. This is important in a wider perspective. The housing cooperative addresses today multiple issues within its operating range. If one includes the housing cooperative's total housing stock, most of it can be found in the existing housing stock. These homes are intended for all types of needs. But on top of this, there is the housing for groups prioritised by central and local government as a function of municipal property.

Pre- and, not least, post-WWII housing shortages created the environment for the launch of the housing cooperative movement. It became one of the main tools in the work to satisfy demand for housing. One could even talk of a society-wide campaign with various affected parties and mechanisms all pulling in the same direction. The cooperative system and Norwegian State Housing Bank were vital counterparts in this effort to elements of the government and parliament.

The main policy tool was government regulation of house prices and the credit market. The Housing Bank's management of wider policy mechanisms was an additional factor. In this work, the housing associations were central as developers.

In the current climate, regulation has lost its preferential status as a policy tool, and homes are distributed mainly by the market. Housing shortages have caused steep rises in the cost of homes, now increasingly seen as objects of investment. At the same time, policy tools are increasingly specialised. It creates a new situation with new challenges for local housing associations and NBBL nationally in relation to national housing policy.

This is some of the historical background to this study, which asks whether housing associations have a role to play in housing policy and whether they set the pace or lay the premises for local policy making, and if they do, in which areas of local housing policy.

It concerns how the associations actually function in the housing market, what is built, for whom and within which segments of the market. And in extension, we examine the perceptions of the associations themselves of their role in the wider housing market.

Supplementary to this, we look at NBBL in relation to national housing policy. What sort of relations do the government and NBBL enjoy? Do they avail themselves mainly of the corporative channel, or has informal advocacy/lobbying achieved dominance as a means of influencing national policy authorities? And does NBBL's national role reflect that of the housing associations at the local level?

The changing role of the housing associations

Adopting a historical perspective, we show the changes affecting the housing market since the housing cooperative model took root in the 1930s. It has responded to a changing statutory and economic environment and to changing policy objectives. It emerged at a time of severe housing shortage when concerns about living standards came a distant second to simply finding a place to live at all. Local councils and housing associations worked together. Local councils used the associations to put their strategies into effect in the wider market arena.

The housing associations were able to play a central role in house building because, crucially, policy mechanisms were adapted to the cooperative model. It was considered of vital importance to keep the minimum mortgage deposit at the lowest possible level to make housing within reach of low-income and low-asset households. Government mortgage packages and price regulation were key mechanisms.

The social balance of housing association membership changed over the years with rising affluence and prosperity. In the same period, the sale of housing association homes became increasingly attuned to the external market.

Method

This study takes as its point of departure the operations of ten selected housing associations locally and NBBL at the national level. We build here on quantitative and qualitative data. The former comprise statistics compiled by NBBL providing a numerical political profile of the ten housing associations.

The latter derive from interviews with the senior management of the ten housing associations. The associations were chosen on the basis of size and geography. We have also interviewed senior

council officials in some of the municipalities in which the selected housing associations are based. They all represent relevant experience in housing policy matters. The political views of the councils were accessed partly from data assembled in connection with a study of housing policy of local councils which explored various relevant players, including housing associations.⁵

Housing association operations

Housing associations are part of the bedrock of the Norwegian welfare state model which emerged in the aftermath of the Second World War. The essential idea is to provide homes for all members of society, including families and individuals in the lower income brackets. The model builds on the notion of community. Deposits were low, and association debts were to be paid in the form of rent.

The model was effective and popular. The housing cooperative movement organised large-scale developments in most of the country's towns and cities. As economic growth stimulated prosperity, the membership profile of the cooperative changed as well. In the late 1980s, housing shortages began heating up the housing market, and the price gap between price-controlled housing association flats and freehold homes had a negative effect on sales. Statutory price control of housing association homes was therefore abolished.

Other policy tools and mechanisms changed as well, including local councils' land use policies. Equal competition was enforced by law in conformity with international commitments. Government housing policy became increasingly selective, focusing on the most disadvantaged families in the housing market.

A discussion of the housing associations as instruments of government housing policy is essential to understanding what they built and who they built for. It is about the housing associations' policies in the housing market.

The housing associations do not, we find, cater specifically to social groups given priority by policy makers. Such groups include the elderly and disabled, youth and refugees. The associations

⁵ Cf. Holm 2007.

appear therefore to cater less to the disadvantaged. Homes are built, rather, for the wider membership, those with the economic wherewithal to obtain a mortgage and pay living expenses. This could indicate that the housing associations build for the wider housing market and are less involved in housing projects for social groups with a higher risk profile.

Although the Housing Bank's mechanisms have grown increasingly selective, it is interesting to see the rapid decline in the number of homes financed by the Bank's basic loan. It means in practice that occupiers of housing association flats are more likely to approach non-state mortgage lenders than the Housing Bank. It would be natural to conclude therefore that the groups accorded preferential treatment by the Housing Bank through its mortgage and support policies will not be encountered to any great extent among the groups moving into the new homes built by the housing associations.

The political role of the housing associations

What is the role of the housing associations in terms of municipal housing policy? Despite wide variation, a broad pattern does seem to stand out. First and foremost, the housing associations do not seem to play a pro-active role in policy making by, for instance, setting the pace or laying the premises. They do not inform council authorities of their opinions apart from when they apply for planning permission and monitor the progress of their projects. These projects, moreover, are largely intended for their general membership, less for the groups identified in government policy as the most needy.

This does not stop the housing associations from attending to the needs of targeted social groups in the municipalities. We found several instances of active collaboration with council authorities on housing matters, such as the building of residential and service accommodation for groups with special needs. The practical results of such collaborative efforts vary. The important and interesting thing here is that the housing associations, despite the preponderance of projects pursued under ordinary market terms, in many places work alongside councils in the field of social housing. In relation to notions of political role, some housing associations not only possess, but take political action on the basis of social conscience. This is particularly evident in initiatives

brought to the table and readiness to work with council authorities. In other words, the local housing cooperative is much more than an ordinary market player.

The building policy of the housing associations is to provide acceptable housing for members new and old. The households in question are sufficiently prosperous to manage their own expenses. As this group is not considered especially needy in council housing policy terms, one could say that the councils and housing associations target different social groups. Council concerns are for the least advantaged, while the associations represent the more affluent or economically secure members of society. To the extent that they come together, it is more a consequence of the housing associations' social conscience and the need of the councils to have a partner in the housing market. Out of such partnerships, excellent projects do indeed emerge, benefiting from both parties' particular expertise and merits.

In this connection it is also important to remember how the regulatory and economic environment has changed with respect to local housing policy making. It is increasingly difficult to treat certain players preferentially. One must not forget the changing regulatory environment in which the housing associations operate, with the abolishment of controlled prices and modified local housing policy, with the end of a land use policy geared especially to developments. The housing associations have adapted to these changes by and large, and in doing so the housing associations have come to resemble ordinary players in the housing market.

The role of the NBBL in the design and enactment national housing policy

Relations between NBBL and government (Ministry of Local Government and Regional Affairs) and parliament, are official and unofficial, and take place on a regular basis. Officials come together in commissions and councils, but more to the point however, the housing associations themselves take the initiative to contact senior housing policy officials. The role of the housing cooperative in the corporative channel appears to have receded somewhat, but without informal networking making up for the loss in contact. The role of NBBL in national policy making seems therefore to be increasingly marginal.

We highlight two factors in the study that appear to be central in this respect. The first concerns the expectations of policy makers to NBBL and vice versa, and the other the policy arenas considered to be of relevance by NBBL and the political establishment.

We believe that the distance we discovered between NBBL and government can largely be interpreted in terms of their expectations of each other. We see throughout the study the consistency with which NBBL and the local housing associations seek to safeguard members' interests by supplying them with high quality homes. In this and in its building projects, the housing cooperative speaks more to those groups with whom private sector mortgage lenders are willing to do business, and less to the disadvantaged social groups such as young people and refugees. Even the Housing Bank is retreating from supporting housing association home building and purchases, leaving NBBL to target the mid-tier of the housing market.

The Government's policy on housing has, in contrast, been increasingly concerned with the plight of the least affluent members of society. We find evidence for this in our study as well, not least in terms of the increasingly specialised mechanisms currently in force targeting narrowly delineated social needs.

These various policy standpoints are also expressed in the parties' mutual expectations on policy decisions and choice of action. While senior figures at NBBL believe the government and relevant parliamentary bodies are preoccupied with the most disadvantaged individuals in the housing market to the point of "*monomania*",⁶ senior political informants tell us that "*NBBL caters to an increasingly prosperous membership*". And despite wide individual variations, and many housing associations do indeed address the needs of those to whom the housing market presents nearly insurmountable problems, the study found a clearly divergent focus, which in turn informs their mutual expectations.

At the same time, both NBBL and our centrally placed political and administrative informants want to make use of each other's capacities and roles to advance their own projects. In this sense, senior figures at NBBL would like to see the government *widen*

⁶ Cf. Norberg and Johannesen 2006:2.

housing policy's catchment area, mainly by widening the criteria for eligibility support.⁷ This would make policy mechanisms operative within the NBBL's segment of society.

Similarly, an informant placed centrally in the government's housing policy structure says that a stronger social commitment by NBBL, extending particularly to the disadvantaged, would result in a stronger tendency to take NBBL's opinions into account.

This desire to redefine or extend the boundaries of the other's policies is interesting and can be understood as an expression of the duality facing the housing cooperative today. For the housing cooperative has played an immensely important policy role historically for many decades. In many urban municipalities, the housing associations were virtually the only suppliers of flats and dwellings for the ordinary wage-worker. But the cooperative is by definition a membership organisation whose first allegiance is to the interests of its members. It wants the government to tone down policy specialisation and widen the scope of policy instruments sufficiently to include cooperative members. This would also make needs-testing superfluous.

It is therefore easy to see the housing cooperative's policy position primarily as a desire to represent ordinary people with ordinary incomes and jobs. This is of course the group the housing cooperative has traditionally served.

After working for several decades to involve the housing cooperative in policy implementation, the government naturally expected some firm commitment. In light of the changing regulatory environment around the end of the 1980s and throughout the 1990s, the attitudes of the housing cooperative changed as well as it sought greater market adaptation. If the government expects a stronger commitment from the housing cooperative to national housing policy, it must realise that the environment in which the cooperative operates has changed significantly. This is vital if one wants to understand why the housing cooperative adjusted its profile and focus. As this study suggests, if the housing cooperative wants to play a more active role in shaping the government's housing policy, working more

⁷ Cf. Norberg and Johannesen 2006, and their criticism of relying too heavily on housing support as a policy tool.

closely with senior policy players must not only be perceived as a possibility, but an interesting one at that. This in turn depends a widening the scope of policy incentives. For the time being, given the current political climate, there is little chance of this happening.

The mutual dependency of welfare society pillars

This study of the political role of the housing cooperative locally and nationally tells the story of how one of the welfare state's pillars in housing policy went from being a force in the development of society and key government partner to an active market player and increasingly removed from important policy-relevant arenas.

The housing cooperative remains a useful instrument for public authorities, but who it builds for depends largely on how housing policy mechanisms are designed. Insofar as the government has substituted specialised approaches for wide-spectrum mechanisms, the social groups accorded government priority in housing policy have changed as well. There has been increasing political focus on those with least capacity to negotiate the housing market. Building homes for these families and individuals should also be possible under the housing cooperative model. Many housing associations have successfully completed projects with a social profile, usually in partnership with local government and/or the Housing Bank. New homes built by the housing associations, however, are largely intended for existing members or new members with adequate financial capacity.

In this report we paint a broad picture showing how housing policy players moved apart in the decades following WWII, from basically occupying a single housing policy arena to separating out into arenas of varying relevance to housing policy. While the government and its proxies the Housing Bank, local authorities and housing cooperatives, used to pull together in a common commitment to provide homes for ordinary wage-earners, the housing cooperative has distanced itself from government policy, both in terms of enactment and, not least, laying the premises for and helping to shape policy. The new situation is the result of quite fundamental shifts in the regulatory environment surrounding the housing cooperative and its work. In addition there is the dramatic rise in living standards and welfare over the same period.

Nevertheless, completely new and more affluent groups have become the housing cooperative's possibly main recruitment base.

Taken together, this shows at any rate how one of the welfare state's housing policy pillars, which the housing cooperative has indisputably been, depended on government mechanisms to maintain a social profile. If the welfare policy mechanisms in this area change, as when broad spectrum mechanisms gave way for specialised housing strategies, the entire structure holding established housing policy interests together will be undermined.

The housing cooperative has an important political role to play by virtue of its position as developers and managers. And it is not absent from the social housing area either. But it maintains a lower profile in housing policy terms. This may have something to do with a different policy on housing. But whether the scope of housing policy is widened, as NBBL is calling for, will be a question of what is politically possible.

1 En studie av boligsamvirkets rolle i boligpolitikken, med vekt på deres utbyggingspolitiske rolle. Bakgrunn og problemstillinger

1.1 Problemstillinger

Spørsmålet om en aktørs politiske rolle kan ha flere betydninger. Det vil, for det første, være et spørsmål om å øve innflytelse på politiske beslutninger. Ved å argumentere, og på ulike måter agere, i forhold til politisk besluttende organer, kan en aktør spille en politisk rolle. Aktører blir premissleverandører for politiske beslutninger. Dette er kanskje den mest vanlige forståelsen av forestillingen om ”*politisk rolle*”. For det andre kan en aktør spille en politisk rolle gjennom å delta i implementering av politiske vedtak og strategier. Stat og kommune vil på ulike politikkfelt velge å knytte til seg aktører, som gjennom forskjellige virkemidler, særordninger etc, gis en prioritert stilling vis a vis andre aktører i forhold til å realisere politisk vedtatte målsettinger og strategier. En aktør vil da inneha en politisk rolle, i egenskap av sin plass i forhold til å implementere eller realisere implikasjonene som ligger i ulike politiske målsettinger og strategier.

I denne studien vil vi drøfte boligbyggelagene boligpolitiske rolle kommunalt og Norske Boligbyggelags landsforbund (NBBL) nasjonalt ut fra begge disse perspektivene på politisk rolle.

For det første, hvilken innflytelse øver boligbyggelagene i dag på den kommunale boligpolitikken og NBBL på den nasjonale boligpolitikken, og for det andre, i hvilken grad spiller boligbyggelagene kommunalt og NBBL nasjonalt en politisk rolle i dag i forhold til implementeringen av boligpolitiske mål og strategier? I dette vil vi legge særlig vekt på deres utbyggingspolitiske rolle. Dette er det overordnede fokus i denne studien.

Med dette ønsker vi først og fremst å drøfte boligsamvirkets politiske rolle i dag. For å sette dagens situasjon i perspektiv, ser vi det imidlertid som viktig å sette både etableringen og utviklingen av boligsamvirket i et historisk perspektiv. I tillegg vil vi beskrive og dokumentere boligbyggelagenes utbyggingspolitiske profil i dag, i et kvantitativt perspektiv. Hvor mye bygger egentlig boligbyggelagene, hva bygges og for hvem? Boligsamvirkets sosiale profil og arbeid innenfor den eksisterende boligmassen vil bare unntaksvis bli inkludert i drøftingene. Dette gjelder for eksempel sider ved den såkalte 10 prosentsregelen, som gir kommuner, fylkeskommuner eller staten mulighet til å erverve 10 prosent av boligene i borettslag og sameier.

Ser vi på boligbyggelagenes politiske rolle som iverksetter av den nasjonale boligpolitikken var boligbyggelagenes rolle både i den kommunale og nasjonale boligpolitikken i etterkrigstiden i stor grad knyttet til bolig mangelen og behovet for boliger til de brede lag av befolkningen. I et historisk perspektiv vil vi i denne rapporten se hvordan staten benyttet regulering for eksempel av boligpriser som et sentralt virkemiddel, ikke bare for å nå generelle boligpolitiske målsettinger, men også for å legge til rette for at boligsamvirket kunne spille en politisk rolle i forhold til å implementere boligpolitiske målsettinger.

I dagens boligpolitikk er regulering ikke lenger et sentralt virkemiddel og boliger fordeles i hovedsak innenfor markedet. Press på boligmarkedet har gitt stigende priser og bolig har i større grad fått preg av å være et investeringsobjekt. Dette gir en ny situasjon og nye utfordringer for boligbyggelagene lokalt og ikke minst for NBBL i forhold til den nasjonale boligpolitikken.

I denne studien vil dette være noe av utgangspunktet når vi reiser spørsmålet: Hvilken politisk rolle har boligsamvirket i dagens boligpolitikk? Har de stadig en rolle i forhold til å iverksette boligpolitiske målsettinger, kommunalt og nasjonalt? Samt, i

hvilken grad og på hvilken måte har denne utviklingen betydning for boligsamvirkets rolle som pådriver i den nasjonale og lokale boligpolitikken, for eksempel i forhold til å ivareta en sosial profil?

Dette retter seg både mot hvordan boligbyggelagene opererer på boligmarkedet; hva bygges, til hvem og innenfor hvilke deler av markedet? Og som en videreføring av dette: Hvordan ser boligbyggelagene sin egen rolle på boligmarkedet? Vi vil også rette oppmerksomheten mot forholdet mellom boligbyggelagene og kommunene og spørre: Gjennom hvilke kanaler kan boligbyggelagene være med å legge premissene for kommunenes velferds- og boligpolitikk? Hvilken kontakt er det mellom boligbyggelagene og de kommunalpolitiske myndighetene i boligspørsmål? På hvilke områder er kontakt eventuelt aktuelt, hva er innhold og resultatet av dette for innholdet i den kommunale boligpolitikken?

I forlengelsen av dette vil vi også se hvilken rolle NBBL har i forhold til den nasjonale boligpolitikken? I hvilken grad har de en rolle som iverksettere av nasjonale boligpolitiske målsettinger og for det andre, i hvilken grad innehar de en rolle i forhold til å påvirke nasjonale boligpolitiske beslutningsaktører? Vi spør blant annet: Hvilken kontakt det er mellom NBBL og nasjonale boligpolitiske myndigheter i dag og gjennom hvilke kanaler formidles kontakten? Her vil vi skissere noen hovedtrekk, både i forhold til på hvilke områder det eventuelt er kontakt, hva innholdet er i denne kontakten og ikke minst hvilke konsekvenser vi eventuelt kan trekke ut av denne kontakten? Avspeiler den rollen NBBL har nasjonalt, den politiske rollen boligbyggelagene har kommunalt?

Et viktig fokus er også utviklingen og endringen av boligsamvirkets politiske rolle i et historisk perspektiv. Som en av pilarene i norsk boligpolitikk gjennom flere tiår etter den andre verdenskrig, vil vi drøfte hvordan denne rollen har utviklet seg og eventuelt endret innhold, og hva betingelsene eventuelt har vært for dette. Vi vil derfor i denne rapporten også redegjøre for bakgrunnen og fremveksten av boligsamvirkemodellen.

Studiens fokus på boligsamvirkets utbyggingspolitikk i dag representerer en viktig avgrensning. Spørsmålet er hvilken profil har boligsamvirket og hvilke hensyn søker de å ivareta med sin utbyggingspolitiske profil i dag. Dette er et både viktig og relevant spørsmål i et større boligpolitisk perspektiv. Boligsamvirket som

helhet ivaretar imidlertid i dag et helt spekter av hensyn innenfor sin virksomhet og svært mange ulike grupper finner et botilbud innenfor boligsamvirket i dag. Hoveddelen av boligtilbudet befinner seg innenfor den allerede eksisterende boligmassen. Dette tilbudet vil rette seg mot et helt spekter av boligsøkende, fra lavinntektsgrupper til grupper med midlere og høyere inntekter. I tillegg kommer det tilbudet prioriterte grupper får, via kommunenes eierandeler, blant annet via den såkalte 10 prosentsregelen. Disse sidene ved boligsamvirkets virksomhet vil ikke bli behandlet i sin fulle bredde her. Disse er imidlertid viktige sidene ved samvirkets virksomhet som vi må ha i bakhånd når vi i drøfter deres utbyggingspolitiske rolle i dag.

1.2. Politisk innflytelse i et teoretisk perspektiv

Innledningsvis til spørsmålet om politisk rolle, er det viktig å spørre mer allment hva som er politikk. En generell tilnærming til dette baserer seg på politikk som et spørsmål om en autoritativ fordeling av verdier og goder av betydning for befolkningen i et gitt samfunn. Den amerikanske statsviteren David Easton brukte begrepet ”*politisk system*”, som en beskrivelse på de rammer de politiske beslutningene blir til innenfor⁸.

Uten å gå i dybden på Eastons teori kan vi si at de politiske beslutningene fattes i politisk valgte organer på bakgrunn av en rekke impulser, innspill etc som danner premissene for beslutningene. Dernest skal også de politiske beslutningene implementeres eller settes ut i live. I denne prosessen er det offentlige avhengige av at en rekke aktører handler i samsvar med de intensjoner som ligger i de politiske vedtakene.

I begge disse fasene, både i forhold til å påvirke og legge premissene for de beslutningene som skal fattes og i forhold til å realisere vedtakene, vil ulike aktører kunne være viktige og ha en rolle i forhold til innholdet i den politikken som føres. Ser vi først på muligheter for å levere premisser inn i politikken, kan vi si at de går via flere såkalte kanaler. En viktig kanal i forhold til boligbyggelagene har tradisjonelt vært den korporative kanalen. Dette innebærer at korporasjoner, sammenslutninger av interesser, har vunnet aksept for at de representerer særlig berørte parter i

⁸ Easton 1953.

politikken og at de derfor bør være formelt representert i fora, utvalg etc, hvor grunnlaget for viktige beslutninger diskuteres og utredes. Denne formen for korporativisme har stått sterkt i Norge i etterkrigstiden. Viktige samfunnsinteresser knyttet til landbruk, fiskeri, industri med videre har vært representert i prosessen. Et politisk system basert på en slik funksjonsmåte har blitt kalt et ”segmentert” system⁹. Dette begrepet var ment å fange opp de tette koblingene som på 1970-tallet eksisterte mellom sektorinteresser og det politiske systemet.

Et slikt politisk system kan representere en utfordring i forhold til å få til en helhetlig og samordnet politikk. Ved at sektorer nærmest blir satt opp mot hverandre, vil de ulike interessene ha større incitament til å tilkjempe seg større andeler på bekostning av andre enn å arbeide frem kompromisser.

Etter hvert har imidlertid oppgavene innenfor det politiske systemet økt, hvilket innebærer at stadig flere grupper gjør sine interesser gjeldende overfor de politiske myndighetene. Dette gjelder både i forhold til kommunalt og regionalt nivå. I en slik situasjon er vellykket politisk styring hevdet å handle om å håndtere dette mangfoldet¹⁰. Et annet spørsmål er hvorvidt en ser en utvikling i retning av mer nypluralistiske beslutningsmodeller, både kommunalt og nasjonalt, kjennetegnet av et økende mangfold av interesser fremmet overfor det offentlige politiske beslutningssystemet gjennom et sett av nettverk, arenaer og aksjonsformer¹¹. Innenfor et slikt beslutningssystem kan relasjoner utvikles mellom beslutningstakere og aktører i omgivelsene som i noen grad kan erstatte eller fortrenge viktigheten av den korporative representasjonen.

I denne studien vil vi se i hvilken grad boligsamvirket i forhold til å påvirke eller legge premissene for de boligpolitiske beslutningene, opererer i forhold til og innenfor en korporativ kanal eller hvorvidt det har utviklet seg andre relasjoner mellom de politiske beslutningstakerne og boligsamvirkets aktører. Dette vil vi studere både i forhold til NBBL nasjonalt og det enkelte boligbyggelag lokalt.

⁹ Olsen 1978.

¹⁰ Pierre og Peters 2000.

¹¹ Rommetvedt 2002. Jmfør også Holm 2007, der dette perspektivet danner utgangspunkt for en drøfting av den kommunale boligpolitikken.

I hvilken grad foretas boligpolitiske beslutninger i dialog med boligsamvirkets aktører? Hvordan kobles disse aktørene eventuelt til hverandre, formelt og uformelt, ved møter, kontakter etc, og i hvilken grad danner dette igjen premissene for innholdet i den kommunale eller nasjonale boligpolitikken?

Kommunikasjonen i slike nettverk kan imidlertid gå flere veier¹². For det første kan boligsamvirket informere de politiske myndighetene om boligpolitiske utfordringer de ser som viktige og relevante å ta fatt i politisk. De kan også bringe frem forslag til problemløsninger de ser som fruktbare. På den andre siden kan slike nettverk også være et styringsredskap, i det de politiske myndighetene gjennom slike formelle og uformelle kontakter kan påvirke for eksempel boligsamvirkets situasjonsforståelse, handlingsvalg etc. Nettverk kan med andre ord være et redskap for toveis kommunikasjon.

Et interessant forskningsspørsmål blir i denne sammenhengen om hvorvidt det for boligsamvirket har skjedd en forskyvning fra deltakelse i korporative kanaler til sterkere innslag av nettverksrelasjoner? Har dette i så fall styrket eller svekket samvirkets opplevelse av innflytelse på boligpolitikken? I den grad en finner at deltakelsesformene mellom boligsamvirket i mindre grad er institusjonalisert og formalisert i dag, kan dette suppleres av hva som er kalt ”lobbyisme”, hvor aktørene i mindre grad velger institusjonaliserte fora for interesseartikulering¹³.

Selv om skillet er uklart, settes korporativisme av og til opp mot lobbyisme¹⁴. Lobbyisme er en mindre forpliktende variant for beslutningsdeltakelse enn det som ligger i korporativisme, i det aktører fritt gir uttrykk for sine meninger uten å måtte ta ansvar for sine meninger for eksempel ved deltakelse i formelle fora. Høringsrunden er imidlertid et eksempel på at skillet kan være vanskelig å opprettholde i praktisk. Her sendes en sak ut på formelt grunnlag til berørte parter, mens disse på sin side uforpliktende kan mene noe om sakens innhold.

Vi har imidlertid også definert politisk rolle i forhold til å ha innflytelse over implementeringen av politiske beslutninger. Som vi

¹² Holm 2007.

¹³ Rommetvedt 2002:60.

¹⁴ Rommetvedt 2002:60.

skal se har boligsamvirket spilt en viktig rolle her, i forhold til å boligbygging. Implementeringen av boligpolitiske mål finner imidlertid i liten grad sted gjennom hierarkiske og byråkratiske organisasjonsmodeller. Det boligpolitiske feltet er preget av relativt ustabile og heterogene omgivelser, der problemer, deltakere og løsninger kan antas å endres fortløpende.

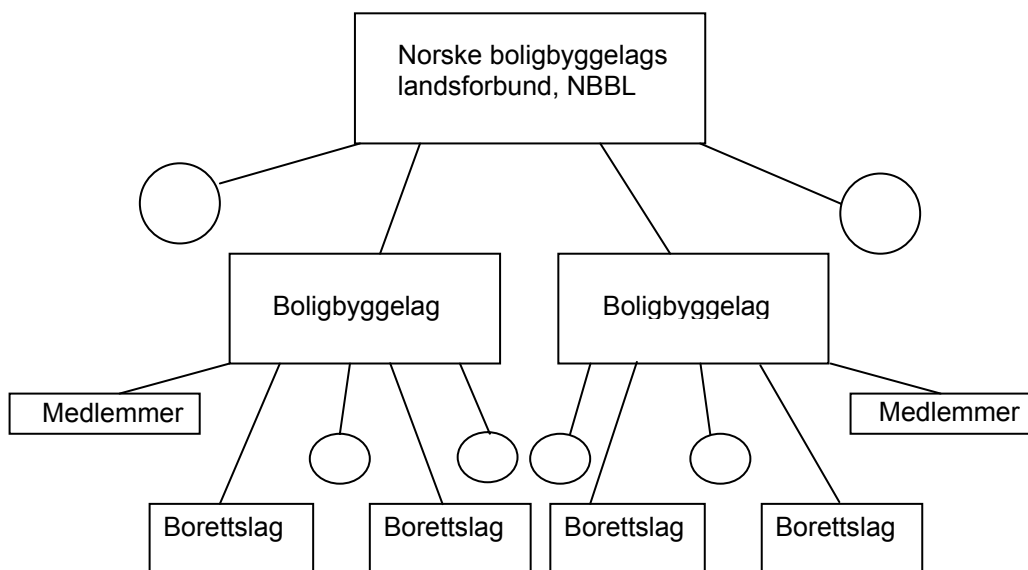
I en studie fra 2007 vises det hvor kompleks deltakelsen er både innenfor utbyggingspolitikken og den mer sosiale boligpolitikken¹⁵. Til syvende og sist har utbyggingspolitikken i stor grad preg av å være et resultat av en forhandlings- og konsultasjonsprosess, der mange ulike interesser ønsker å ha et ord med i laget. Selv om deltakelsen er definert som eksklusiv, er det stor bredde i forhold til hvem som defineres som berørte parter i en slik prosess. Det kan være naboer, frivillige organisasjoner, statlige instanser med videre. Også andre private boligutviklere og private grunneiere viser seg viktige i forhold til å utøve innflytelse på gjennomføringen og selvsagt planleggingen av, den kommunale boligpolitikken. Hvem som vil være legitime deltakere vil variere fra sak til sak. Spørsmålet her er i hvilken grad og på hvilke områder boligsamvirket oppfattes som en legitim deltaker? Dette skal vi forfølge i det påfølgende.

1.2 Kort om boligsamvirket og dets organisering

Boligsamvirke som organisasjon består av flere nivåer og organisasjoner. I dette avsnittet skal vi kort skissere hovedtrekkene i organisasjonsstrukturen. Dette er illustrert ved følgende figur, hentet fra Hansen¹⁶.

¹⁵ Holm 2007.

¹⁶ Hansen 2002:20.

Figur 1.1 Organisering av boligsamvirket¹⁷.

Figuren illustrerer at Norske boligbyggelags landsforbund organiserer ulike boligbyggelag. Dette innebærer ikke at alle boligbyggelag er organisert i NBBL. Noen boligbyggelag har valgt å stå utenfor, eller melde seg ut, som for eksempel Asker og Bærum boligbyggelag. Disse er imidlertid ikke mange. Borettslagene er organisert som enheter inn under boligbyggelagene. Et boligbyggelag kan virke i flere kommuner og flere boligbyggelag kan ha tilsluttede borettslag i en og samme kommune.

I tillegg kommer medlemmer, det vil si enkeltpersoner, i boligbyggelag, som ikke er tilknyttet eller bosatt i borettslag. Både NBBL og boligbyggelagene kan dessuten ha ulike datterselskaper. Disse er i figuren markert med tomme runde bokser uten tekst.

NBBL hadde ved utgangen av 2006 90 medlemslag som fordelt seg på 89 boligbyggelag og 1 boligselskap¹⁸. På samme tidspunkt hadde NBBL 748 512 medlemmer. Boligbyggelagene organisert

¹⁷ Figuren er hentet fra Hansen 2002:20. Hansen bygger igjen på Johnstad 1998:298, men med visse omarbeidelser. I henhold til Hansens modell, indikerer de runde boksene uten tekst at både NBBL og boligbyggelagene har ulike datterselskaper.

¹⁸ NBBL 2006-1.

inn under NBBL har opplevd en vekst i medlemsmassen, med mer enn 190 000 flere medlemmer siden 1997¹⁹. NBBL har også et eget sekretariat som har nasjonal og internasjonal kontakt og informasjon som oppgave. I tillegg arbeider de med rådgivning og utviklingsarbeid. NBBL har også egne datterselskap som har sin egen virksomhet.

Boligbyggelagene er andelslag som har som hovedoppgave å fremskaffe og forvalte boliger til sine medlemmer. De enkelte boligene blir derimot organisert som borettslag. Disse blir vanligvis stiftet når byggeprosessen starter (Hansen 2002:20). Boligbyggelagene som er organisert inn under NBBL hadde 2 296 ansatte ved utgangen av 2006 eller 2 208 årsverk²⁰. En viktig oppgave for boligbyggelagene er å være forretningsfører for sine respektive tilhørende borettslag. Ved utgangen av 2006 var det 249 306 boliger organisert i 4 946 tilhørende borettslag. I tillegg til dette forvaltet også boligbyggelagene borettslag direkte eller via heleide datterselskap. Ved utgangen av 2006 utgjorde dette 35 129 boliger. Også boligsameier kommer i tillegg, med 75 555 boliger på samme tid. Dette utgjorde en samlet forvaltningsmasse for boligbyggelagene tilsluttet NBBL på 359 990 boliger pr 31.12 2006²¹.

Det enkelte borettslaget har som oppgave å eie og forvalte en gitt boligmasse for andelseierne. Er et borettslag opprettet av et boligbyggelag eksisterer det en uoppsigelig forretningsføreravtale med boligbyggelaget. Dette eksisterer da som et ”*tilknyttet lag*”²². Dette innebærer at andelseierne også er medlemmer av boligbyggelaget.

Nesten hver annen norsk kommune har boligbyggelag. Blant de største kommunene er det boligbyggelag i de fleste. Det er heller ingen ting i veien for at flere boligbyggelag kan være etablert i samme kommune, slik eksempelvis OBOS har etablert seg i Trondheim kommune, hvor Trondheim og omegn boligbyggelag tidligere har vært nær sagt alene.

¹⁹ NBBL 2006-1.

²⁰ NBBL 2006-1.

²¹ NBBL 2006-1.

²² Hansen 2002:20.

1.3 Denne rapporten

For å legge grunnlaget for å drøfte boligbyggelagenes boligpolitiske rolle i et historisk perspektiv, vil vi i neste kapittel drøfte og gjøre rede for utviklingen av samvirkemodellen, frem til slik vi kjenner den i dag. Deretter vil vi i kapittel 3 drøfte de metodiske perspektivene i studien.

Spørsmålet om boligsamvirkets rolle og plass i boligpolitikken vil vi både se i lys av samvirket som premissleverandør for boligpolitiske beslutninger og med det som pådriver på politiske beslutninger samt som iverksetter av boligpolitiske målsettinger og strategier.

Et viktig perspektiv i denne studien er boligsamvirkets utbyggingspolitiske rolle. Vi antar at både i forhold til samvirket som premissleverandør og som iverksetter, er boligbyggelagenes profil på boligmarkedet sentral. Hvor mye bygges, hva bygges og for hvem bygges det? Dette handler om hvilken rolle boligsamvirket innehar på boligmarkedet, hvilket igjen vil indikere hvilken boligpolitisk profil de holder i forhold til de nasjonale boligpolitiske målsettingene og strategiene. For å belyse dette vil vi benytte data fra NBBL over de enkelte medlemsboligbyggelagenes aktiviteter på boligmarkedet. Dette materialet drøftes i kapittel 4.

For å belyse boligbyggelagenes innflytelse på de boligpolitiske beslutningene, vil vi drøfte boligbyggelagenes kontakter og relasjoner til kommunene, det være seg både i forhold til administrasjon og politisk ledelse. For å belyse dette har vi gjennomført intervjuer med ti boligbyggelag om deres forhold til særlig kommunale myndigheter i utbyggingssaker. Dette er drøftet i kapittel 5. I denne diskusjonen er det imidlertid viktig at også det kommunale perspektivet er med i analysen. Vi vil derfor også se hvordan en innenfor kommuneadministrasjonen opplever kontakten med boligbyggelagene og deres plass i den kommunale boligpolitikken. Dette vil være en del av diskusjonen i kapittel 5.

I kapittel 6 bringer vi diskusjonen om boligsamvirkets politiske rolle videre og diskuterer NBBLs rolle, både som iverksetter og pådriver, i den nasjonale boligpolitikken. Som en sammenslutning av boligbyggelagene antar vi at NBBLs i stor grad blir boligsamvirkets talerør inn i den nasjonale boligpolitikken. Vi ser

derfor både på i hvilken grad og på hvilken måte NBBL har eller søker å ha, innflytelse på nasjonale boligpolitiske spørsmål, samt hvordan nasjonale administrative og politiske myndigheter opplever NBBLs rolle.

I den avsluttende diskusjonen i kapittel 7 vil vi drøfte i hvilken grad og på hvilken måte boligsamvirket opererer som aktør i forhold til både å implementere og å påvirke utformingen av den kommunale boligpolitikken. Dette vil vi se i et historisk perspektiv. Et viktig spørsmål vil være i hvilken grad boligbyggelagens politiske rolle har endret seg og hva som eventuelt ligger bak en slik endring.

Et interessant tema er sammenhengen mellom NBBLs boligpolitiske rolle nasjonalt og boligbyggelagens rolle lokalt. Følger NBBL opp den profilen boligbyggelagene innehar lokalt eller opererer NBBL mer politisk løsrevet fra dette?

2 Boligsamvirkets rolle i et historisk perspektiv

For å kunne drøfte boligbyggelagens plass i den kommunale boligpolitikken i dag, er det viktig å se boligbyggelagens rolle i et historisk perspektiv. Hva motiverte etableringen av boligsamvirket og hvilken rolle har denne tradisjonelt hatt i forhold til å skaffe husholdninger bolig?

I dette kapitlet vil vi sette boligbyggelagene inn i en større sammenheng, og se på både etableringen og utviklingen av boligsamvirket samt beskrive beboerprofilen i samvirkets boliger. I denne sammenheng vil det også være viktig å se kort på de rammebetingelser samvirkemodellen virket innenfor. Vi vil kort argumentere for at endringer i rammebetingelser er helt sentralt for de endringer som har funnet sted i forhold til samvirkemodellens funksjonsmåte.

Vi vil i dette kapitlet følge utviklingen helt opp til noen nyere studier som mer eksplisitt har belyst sider ved boligbyggelagens politiske rolle i dag.

2.1 Etablering av boligsamvirket

2.1.1 Sosialpolitisk motivasjon for etablering av boligsamvirket

Sett i et historisk perspektiv hadde de første forsøkene på å etablere kooperative organisasjonsformer i boligbyggingen sammenheng med bolignøden særlig i byer og industrielle

tettsteder. Det er også i byer og industrielle tettsteder boligsamvirket tradisjonelt har hatt sterkest fotfeste²³.

Et viktig ledd i forhistorien til dagens aktører innenfor boligsamvirket er stiftelsen av Bygningsarbeidernes Boligproduksjon (BB). Dette selskapet ble konstituert så tidlig som i 1928. Det hadde form av et slags produksjonsselskap for bygningsfagene i Oslo og omegn. Formålet var å bygge kooperative arbeiderboliger, i tillegg til det mer bygningstekniske som å frembringe materialer etc²⁴. BB fikk feste kommunale tomter på Etterstad i 1929 og satte i gang bygging av et boligprosjekt (Etterstad I). Byggingen hadde en kommunal garanti på 90 prosent av byggekostnadene, slik blant annet Arbeiderpartiet hadde gått inn for i den politiske behandlingen av prosjektet. Begrunnelsen var at det skulle ”komme arbeidsfolk til gode”²⁵. Et av argumentene var blant annet at en måtte ned på 10 prosent egenkapital for at arbeiderne skulle legge penger i prosjektet. Høyre på sin side var imot 90 prosent kommunal lånegaranti.²⁶

Motstanden fikk imidlertid ikke konsekvenser for utbyggingen på Etterstad, og i 1929 sto det ferdig. BB stiftet da umiddelbart leieboerselskapet Oslo og Omegn Bolig og Sparelag (OOBS) til å forvalte boligene. I denne konstruksjonen lå imidlertid en motsetning mellom arbeiderstyrte produksjonsbedrifter og kooperative forbruksinteresser. I følge Annaniassen hadde BB et ønske om å utføre samtlige OOBS prosjekter, mens OOBS på sin side hadde et ønske om å oppnå lavest mulig boligpriser for sine medlemmer²⁷. Det bygget seg opp til at OOBS måtte løsrive seg fra BB. Blant annet med argumenter om at fagorganisasjonen ikke skulle drive produksjonsbedrifter, vedtok Bygningsarbeiderforbundets landsmøte i 1936 å oppheve produksjonsfondet. Imens var også et omorganisert og kommunetilknyttet OOBS etablert,

²³ Annaniassen 1991:16.

²⁴ Annaniassen 1991:160.

²⁵ Bystyremedlem fra Arbeiderpartiet Randolph Arnesen, i forbindelse med bystyrebehandlingen av prosjektet. Kilde: Annaniassen 1991:161.

²⁶ Jamfør Annaniassen 1991:161. I følge Annaniassen var Høyres Henrik Bergh positiv til at beboerne ble gjort til eiere av gården de bodde i, men var betenkt over en kommunal garanti på 90 prosent, i tillegg til eventuelle kommunale lån. For Bergh var grenseovergangen her liten til kommunale leieboere

²⁷ Annaniassen 1991:161.

ved navnet Oslo Bolig og Sparelag (OBOS). Annaniassen viser til at selv om samarbeidet mellom OOBS og BB ble videreført på 1930-tallet, ble forsøkene på å etablere et felles selskap for produksjon og forbruk av boliger, under en felles arbeiderstyrt ledelse, aldri realisert²⁸. Slik Annaniassen ser det markerte heller BB og OOBS slutten på den kommunale fasen i boligreisningen i Oslo, og starten på en mer selvstendig koooperativ fase²⁹.

I denne fasen av utviklingen av det som skulle bli et viktig utgangspunkt for etableringen av en landsomfattende boligsamvirke, var det i Oslo kommune imidlertid et politisk ønske om å rasjonalisere boligbyggingen. Annaniassen oppsummerer argumentasjonen i tre punkter³⁰:

- ”Behovet for en større, mer kontinuerlig og billigere boligproduksjon.” Her var ideen at en profesjonelt drevet kooperasjon ville gi stordriftsfordeler, og resultere i flere og bedre boliger.
- ”Styrke den sosiale fordelingen ved å bygge boliger for grupper som ikke var pengesterke”.
- ”Bli kvitt administrative problemer som fulgte av at kommunen var gårdeier”. Her var ideen at ved å samarbeide med det kooperative selskapet ble forvaltningsansvaret overført fra kommunen til beboerne. Beboerne var ikke lenger leieboere, men boligeiere innenfor et kooperativt selskap. På samme tid ville et slikt system mobilisere de boligsøkendes sparemidler.

I 1934 vedtok Oslo bystyre, med flertall av Arbeiderpartiet og Venstre, at kommunen skulle støtte opp om en koooperativ boligbygging ved et samarbeid med OOBS. Samtidig ble det innledet forhandlinger mellom OOBS og kommunen om en omorganisering av selskapet, hvor kommunen hadde andeler i det nye selskapet og to representanter i styret. Omorganiseringen av OOBS til Oslo Bolig og Sparelag (OBOS) var derfor i hovedsak et resultat av en samarbeidsavtale mellom OOBS og kommunen. At koblingene var tette til kommunen, vises ikke bare ved at kommunen skulle ha to representanter i styret, men også at de to

²⁸ Annaniassen 1991:163.

²⁹ Annaniassen 1991:163.

³⁰ Alle sitater er hentet fra Annaniassen 1991:195.

som ble valgt³¹ samme år fungerte som formann og nestformann i det kommunale boligrådet³².

Den politiske prosessen forut for etableringen av den kooperative organisasjonsmodellen er interessant og relevant som bakgrunn for den rollen boligsamvirket hadde i boligpolitikken gjennom hele gjenreisningstiden og fremover. Denne ble særlig båret frem av Arbeiderpartiets ønske om å prioritere en kooperativ boligbygging³³. Annaniassen viser i denne sammenhengen til at en komitee med medlemmer fra Arbeiderpartiets bystyregruppe i Oslo, la frem et forslag med punkter til partiets kommunale boligpolitikk. Dette bygde på en sterk prioritering av kooperativ boligbygging. Sentrale elementer var 90 prosents lånegaranti, samarbeid mellom kooperasjon og kommune, prioritet til kooperative selskaper i tomtepolitikken og kommunalt oppkjøp av andeler i kooperasjonen³⁴. Annaniassen viser i denne sammenhengen til at komiteen også foreslo å utarbeide en egen lov om kooperative boligselskaper, som kunne sikre kooperasjonenes fundament. Dette kom inn som egen programpost på Arbeiderpartiets landsmøte i 1936³⁵.

2.1.2 Boligkooperativets tidlige utbyggingsprofil

Med samarbeidsavtalen fra 1935 valgte Oslo kommune å prioritere boligbygging i samarbeid med et profesjonelt oppbygd boligselskap, som OBOS ble. Det interessante blir her imidlertid hvilken utbyggingsprofil OOBS/OBOS holdt i praksis? Hva ble bygd og for hvem?

³¹ Henholdsvis varaordfører og senere boligrådmann Trygve Nilsen og Georg Falsen fra Høyre. Kilde Annaniassen 1991:195. Annaniassen viser samme sted til at koblingen til kommunen ble ”*definitivt bekreftet*” ved at Jacob Christie Kielland gikk fra sin stilling som politisk sekretær hos byarkitekten til stillingen som forretningsfører og senere direktør i det nye OBOS. Kielland ble senere statens boligdirektør fra 1946. Kielland satt også i Statens Boligkomité fra 1945, der Husbanken ble utredet. Kielland ble videre leder for Boligdirektoratet frem til dette ble nedlagt i 1964. Kiellands boligpolitiske standpunkt var helt klart at hovedansvaret for boligpolitikken og boligbyggingen lå hos staten. Kilde: Annaniassen 1991: 179 og 195.

³² Annaniassen 1991:195.

³³ Annaniassen 1991:197.

³⁴ Annaniassen 1991:197.

³⁵ Annaniassen 1991:197.

Det første selvstendige OOBS-bygget lå på Oslos østkant, i Maridalsveien 64 og ble ferdigstilt i 1932. Dette hadde 98 leiligheter. Av disse var 73 toromsleiligheter og 25 var ettroms³⁶. Dette innebar at det først og fremst var arbeidere som var målgruppen. Ved å gå til Oslo adressebok, finner Annaniassen at 50 prosent av beboerne var arbeidere, 16 prosent hadde arbeid innenfor kontor og butikk og de siste 31 prosentene var formenn eller betjenter³⁷.

Med unntak av det såkalte A/S Balkeby, lå samtlige av OOBS/OBOSs boliganlegg som ble bygget før krigen på østkanten av byen. Annaniassen finner at i mange av disse var innslaget av arbeidere opptil 80-90 prosent av beboerne. Også faglærte og håndverkere utgjorde en tildels stor beboergruppe, med om lag 30 prosent av beboerne i noen tilfeller³⁸. Unntaket var det såkalte A/S Balkeby på vestkanten, der middelklassen dominerte. Annaniassen påpeker imidlertid at ikke bare lå boligkomplekset vest i byen, det hadde også større boliger, noe som gjorde innskuddene høyere³⁹. Dette ville i seg selv gi en seleksjon av hvem som hadde økonomi til å kjøpe seg inn i komplekset.

Selv med 90 prosent kommunegaranterte pantelån, kunne det være vanskelig å nå ut til målgruppen, som var ”*det mindre betalingsdyktige klientell*”⁴⁰. Dette illustrerer Annaniassen med Fagerheim borettslag fra 1933, hvor OOBS ikke klarte å omsette samtlige boliger blant egne medlemmer⁴¹. Innskuddenes størrelse var et stykke på vei et hinder for de aller mest vanskeligstilte til å flytte inn i boligene. Interessant nok, hevder OBOS-direktør Kielland på boliglands-møtet i 1939 at ”*OBOS er et hensiktsmessig apparat, som de offentlige myndigheter kan bruke; hvem det kan bygge for avhenger helt av støtten fra*

³⁶ Kilde: Annaniassen 1991:201.

³⁷ Annaniassen finner dette ved å kombinere yrkestitler fra adresselisten med kategoriene fra folketellingen i 1939. Kilde Annaniassen 1991:201.

³⁸ Annaniassen 1991:202.

³⁹ Annaniassen 1991:201.

⁴⁰ Annaniassen 1991:202.

⁴¹ En sideeffekt av dette var at beboerne ble todelte, kooperative andelseiere og kommunale leieboere, jamfør Annaniassen 1991:205. Løsningen ble da at kommunen kjøpte opp 51 av 109 boliger.

*staten og kommunene*⁴². Annaniassen påpeker imidlertid at innskuddene skulle bli klart mer ”arbeidervennlige” mot slutten av 1930-tallet, med kjøperinnskudd ned mot 6 prosent av byggekostnadene. Annaniassen illustrerer betydning dette hadde for beboersammensetningen ved å påpeke at for eksempel Tøyenhus Borettslag hadde en arbeiderandel på over 80 prosent av beboerne⁴³.

Boligvirkemidlene slik de ble utformet og benyttet utover 1930-tallet var generelt mer egnet til å fange opp de vanskeligst stilte på boligmarkedet, enn situasjonen var på 1920-tallet. Boligprosjektene til OBOS ble derfor i langt større grad enn 1920-årenes boligkooperasjoner, tilpasset arbeiderklassens betalingsevne. Dette ble også forsterket ved at boligene i hovedsak lå på østsiden av byen, et sted hvor arbeidsfolk hadde lang tradisjon for å slå seg ned, i tillegg til at boligene i stor grad holdt en nøkternt ett- og toromsstandard⁴⁴.

Denne poengteringen av de offentlige støtteordningenes betydning for hvem boligkooperativet når med sine boliger er meget interessant, og har sine paralleller til dagens boligpolitiske dilemma innenfor boligkooperativet. Planene for et statlig institutt for boligkreditt var for eksempel et viktig ledd i boligkooperasjonens muligheter for å nå de aller mest vanskeligstilte på boligmarkedet. Annaniassen viser til viktigheten av å ha statlige boligkredittordninger som fungerer⁴⁵. Dette bidro til å gjøre innskuddene mulig å håndtere for en vanlig industriarbeiderlønn de første tiårene etter krigen. Senere, da Husbanken reduserte sine rammer mot slutten av 1970-tallet, endret dette seg og kravene til egenkapital ble høye. Dette gjorde det vanskeligere for førstegangsetablerende og eninntektsfamilier å kjøpe seg inn i boligsamvirkene. Andre sosiale grupper fant veien til boligbyggelagens boliger. Dette får Annaniassen til å trekke den konklusjon at om ikke samfunnet gir støtte i form av statlig boligkreditt, vil det være en fare for at boliginnskuddene også innenfor kooperative boliger, blir for stor⁴⁶.

⁴² Annaniassen 1991:203. For en nærmere omtale av OBOS-direktør Kielland, se fotnote 16.

⁴³ Annaniassen 1991:203.

⁴⁴ Annaniassen 1991:204.

⁴⁵ Annaniassen 1991:23.

⁴⁶ Annaniassen 1991:23-24.

I følge Annaniassen kan ikke boligsamvirkets historie fremstilles isolert fra den alminnelige samfunnsutvikling.

Etter den andre verdenskrig fikk boligpolitikken i Norge tilført noen sosiale dimensjoner. I dette skulle boligbyggelagene få en betydelig rolle. Gjenreisning og kooperativ boligbygging var to sider av samme sak i de første etterkrigsårene. Den såkalte Boligkomiteen hadde tunge oppgaver, og arbeidet frem virkemidler for å bidra til gjenreisningen og boligbyggingen. Komiteens første innstilling ”*Forslag til en realkredittordning for gjenreisning og boligbygging*”, la grunnlaget for opprettelsen for Den Norske Stats Husbank⁴⁷.

På samme tid var den tette koblingen mellom OBOS og Oslo kommune gjenstand for kritiske blikk. Særlig i Leieboerforeningen så en en fare for kooperativet i denne tette koblingen⁴⁸. I følge Annaniassen gikk kritikken så langt som til å hevde at OBOS avhengighet av kommunen på den ene siden og kommunenes avhengighet av OBOS på den andre var uforening med kooperativet⁴⁹.

Dannelsen av OBOS dannet forbilde for dannelsen av boligbyggelag andre steder i landet. Bergen og Omegn Boligbyggelag (BOB) ble grunnlagt i 1941. Etter at Norske Boligbyggelags Landsforbund ble stiftet i 1946⁵⁰, ble en rekke boligbyggelag stiftet rundt om i landet, med et tyngdepunkt på Østlandet. Annaniassen viser til at det for eksempel i 1947 ble etablert om lag 80 boligbyggelag⁵¹. I denne etterkrigstiden finner det også sted et skifte i boligstandard. Det bygges etter hvert en større andel tre- og fireromsboliger. Annaniassen påpeker at regelen var tre rom og kjøkken og at disse ofte ble anlagt åpent og luftig. Et eksempel på dette finner vi på Keyserløkka i Oslo⁵².

⁴⁷ Annaniassen 1996,1:24.

⁴⁸ Annaniassen 1996,1:38.

⁴⁹ Annaniassen 1996,1:38.

⁵⁰ Navnet Norske Boligbyggelags Landsforbund kom først i bruk fra 1950.

⁵¹ NBBL ble stiftet under navnet Norske Boligbyggelag. Kilde: Annaniassen 1996,1:44.

⁵² Annaniassen 1996,1:69.

⁵² Annaniassen 1996,1:75.

Dette var boliger tilpasset ”jevne arbeidsfolk i de fleste større norske byer i etterkrigsårene” som Annaniassen uttrykker det⁵³.

Gulbrandsen viser i en studie fra 1983 at ektepar på husjakt i 1950 utgjorde 11 prosent av årets nye OBOS medlemmer⁵⁴. På samme tid øker OBOS sin medlemsmasse kraftig. Fra 1939 til 1945 økte antall OBOS medlemmer fra 1 994 til 6 194⁵⁵. I 1948 ble OBOS riktignok slått sammen med Aker boligbyggelag, allikevel forteller medlemstallet på 33 078 i 1950 at blant folk flest ble bolig i boligbyggelag sett som en mulighet i et ellers knapt boligmarked.

I en undersøkelse blant sine boende medlemmer foretatt av NBBL i 1955/56, som ledd i foreningens forsvar av boligpolitikken etablerte finansieringsordninger, viste det seg at de fleste av andelseierne var vanlige lønnstakere⁵⁶. I denne sammenhengen introduserte NBBL et begrep om ”den disponible inntekt pr forbruksenhet”, der en ”forbruksenhet” i praksis tilsvarte en familie⁵⁷. Resultatene ble så sammenliknet med befolkningen som helhet. Undersøkelsen er interessant, i forhold til å si noe om hvilke inntektsgrupper boligsamvirket på denne tiden fanget opp. Undersøkelsen viser at 37 prosent av familiene hadde mindre enn 3000 kroner til disposisjon pr år pr forbruksenhet. Dette var midler som skulle benyttes til mat, klær, utstyrsvarer, etc. I følge Annaniassen var betegnelsen ”dårlig still” på sin plass når ”inntektsbusholdet” hadde 3 900 kroner i året til disposisjon netto. Her er det verdt å merke seg at bare en av fire av boligbyggelagens husholdninger nådde opp til dette nivået. Bare mellom 5 til 10 prosent av husholdningene i boligbyggelagene overskred det gjennomsnittlige private forbruket i landet som helhet, som i 1955 lå på 4 700 kroner pr forbruksenhet⁵⁸.

Undersøkelsen tok også mål av seg å tallfeste subsidiebehovet blant boligbyggelagens beboere. Utgangspunktet for beregningen er en kombinasjon av familiestørrelse og inntekt. Ut fra gitte

⁵³ Annaniassen 1996,1:75.

⁵⁴ Gulbrandsen 1983:90.

⁵⁵ Gulbrandsen 1983:91.

⁵⁶ Annaniassen 1996,1:117.

⁵⁷ Annaniassen 1996,1:117.

⁵⁸ Fremstillingen her baserer seg på og gjengir tall fra Annaniassen 1996:117-118.

kriterier⁵⁹ basert på familiestørrelsene og inntekt samt en inntektstabell, fant en i undersøkelsen at om lag 85 prosent av boligbyggelagens familier hadde behov for subsidier. NBBL anslo ut fra undersøkelsen at antallet familier blant boligbyggelagens husholdninger som hadde behov for slike subsidier var tre ganger større enn antallet familiene uten behov for slike⁶⁰.

Disse undersøkelsene viste også hvilke vansker husholdninger kunne antas å ha i forhold til å skaffe egenkapital til innskudd i boligene. NBBL beregnet på samme tid at 60 prosent av andelseierne hadde måttet låne i gjennomsnitt 80 prosent av utleggene til innskuddene, på tross av at innskuddene var ment å være overkommelige. NBBL hevdet at egenkapitalen nå var *”boligpolitikens største problem”*⁶¹.

2.1.3 Kort om boligsamvirkenes andel av boligproduksjonen

Ser vi på boligproduksjonen på den tiden boligsamvirket etablerer seg rundt om i landet, lå gjennomsnittstallet for årlige igangsatte og ferdigstilte boliger i tidsrommet 1946 til 1957 på om lag 24.000 boliger⁶². Hoveddelen av boligene som ble bygget i tiden 1951 til 1956 ble bygget av private. Disse sto for hele 70 prosent av landets bygde boliger. Boligselskapene, hovedsaklig boligbyggelag tilsluttet NBBL, sto for 25 prosent og stat og kommune stor for 5 prosent. Andelen boliger bygget av boligselskapene var imidlertid voksende, og oppe i 27 prosent i 1956⁶³. Dette viser at boligsamvirket tok en stadig større plass i boligproduksjonen her i landet i disse årene.

⁵⁹ De kvalifiserende kriteriene for subsidier var:

- *”To voksne når den årlige inntekten var mindre enn 15 000 kroner”.*
- *”To voksne og ett barn med årlig utkomme under 17 000 kroner”.*
- *”To voksne og to barn med årsinntekt mindre enn 19 000 kroner”.*
- *”To voksne med tre barn på lavere årsinntekt enn 21 000 kroner”*

Kilde: Annaniassen 1996,1:118.

⁶⁰ Fremstillingen her baserer seg på og gjengir tall fra Annaniassen 1996:118.

⁶¹ Annaniassen 1996,1:119.

⁶² Dette fremgår av statistikk gjengitt i St.meld.nr.61 1958 *”Om gjenreisning og boligbygging”*. Jmfør også Annaniassen 1996,1:130.

⁶³ Annaniassen 1996,1:130.

Ser vi kort på hva slags boliger som ble bygget var andelen eneboliger og boliger i blokk voksende. I perioden 1951 til 1956 ble særlig treromsleiligheter prioritert. Fra 1952 til 1956 utgjorde treromsleiligheter 42 prosent av alle nybygde boliger. Dette innebar en nøktern, men allikevel familievennlig standard sammenliknet med førkrigsårene, hvor toromsleilighetene dominerte. Senere skulle tendensen gå mot større boligarealer, med firerom og kjøkken⁶⁴.

2.1.4 Utviklingen av den sosiale sammensetningen av medlemsmassen

Denne gradvise endringen i boligmassen er interessant å se i forhold til endringer i medlemsmassen. I en studie av sosiale endringer i den kooperative boligbevegelsen mener Gulbrandsen å kunne trekke et sosialt skille mellom innmeldte i OBOS før og etter 1950⁶⁵. Selv om Gulbrandsens studier er avgrenset til OBOS er funnene interessante. Gulbrandsen mener å påvise at kooperasjonen gradvis endret seg sosialt i løpet av 1950 årene. Fra å ha et hovedtyngdepunkt innenfor den tradisjonelle arbeiderklassen, beveget medlemsmassen seg over til å ha et stadig større tyngdepunkt innenfor deler av middelklassen.

Dette må ses i sammenheng med at store nye grupper etter hvert hadde behov for bolig og at utdanningsnivået blant de bolig-søkende var stigende. I dette lå også at utdanning gav muligheter for en annen sosial og yrkesmessig klatring i samfunnet generelt.

Gulbrandsen viser til at de innmeldte før 1950 ”synes å representere OBOS’ opprinnelige sosiale basis,... Deretter preges imidlertid OBOS av at høyere sosiale lag strømmet til. Også medlemmer med overført medlemskap viser gjennomgående et høyt utdanningsnivå.”⁶⁶ Gulbrandsen viser i sin studie at andelen innmeldte OBOS-medlemmer med mer enn 10 års utdanning har økt fra 32 prosent i perioden før 1950 til 60 prosent på 1950 tallet. På 1970-tallet var andelen kommet opp i 83 prosent. Vi må selvsagt ta høyde for at utdanningsnivået generelt har økt betydelig i denne perioden, men allikevel synes det illustrerende at medlemsmassen i OBOS i så sterk grad har endret

⁶⁴ Annaniassen 1996,1:130.

⁶⁵ Gulbrandsen 1983,1 Tidsskrift for arbeiderbevegelsens historie, nr. 2, 1983.

⁶⁶ Gulbrandsen 1983,1:92.

utdanningsnivå i denne perioden. Dette, i kombinasjon med for eksempel endringene i partipolitiske preferanser, i retning av en høyere andel Høyrevelgere blant medlemmene, gir et inntrykk av at den sosiale profilen endrer seg utover andre halvdel av 1900-tallet. I hvilken grad dette er representativt for også boligbyggelag i andre byer og tettsteder har vi ikke data for. Gulbrandsen viser ellers til at den sosiale endringen av medlemsmassen kan forstås som en følge av den masseoppslutning som en etter hvert ser i forhold til en del boligbyggelag i disse årene, og da blant annet OBOS. Dette ser Gulbrandsen i sammenheng med attraktivitet, at boligbyggelagene kunne tilby ettertraktede boliggodter.

Annaniassen påpeker dessuten at når et sosialt preg først har etablert seg, har det også en tendens til å feste grepet ytterligere⁶⁷. Dette kobler Annaniassen blant annet til borettsloven av 1990 og den midlertidige lov om husleieregulering fra 1954 som gav familieinteresser forrang. Takstplikten bortfalt i henhold til husleieloven om kjøper var selgers arvinger eller ektefelle. I henhold til borettslovens regler om forkjøpsrett, ble denne retten senere utvidet til å omfatte ytterligere familiemedlemmer. Annaniassen hevder videre at den automatiske og uinnskrenkede bytteretten innenfor borettsloven hadde samme effekt⁶⁸. Nye andelseiere kunne ikke bli nektet godkjenning fra borettslagets styre dersom ”overdragelsen er et ledd i bytte av boliger”⁶⁹. Dette illustrerer slik Annaniassen ser det, hvordan lovverket åpnet ”for at sosiale prosesser i samfunnet som helhet slo inn i den boligkooperative bevegelsen og endret dens innhold”⁷⁰.

Koblingen mellom medlemmer og sosial klasse gikk i det store og hele via spørsmålet om boutgiftenes størrelse. For å redusere disse, og særlig boutgiftene de første årene, ble det i 1972 lansert nye låneordninger, de såkalte *utjammingslånene*⁷¹. Reduserte boutgifter de første årene etter innflytting samt å sikre et bedre samsvar mellom utviklingen av boutgifter og inntektsutvikling var de viktigste

⁶⁷ Annaniassen 1996,1:181.

⁶⁸ Annaniassen 1996,1:181.

⁶⁹ Annaniassen 1996,1:181.

⁷⁰ Annaniassen 1996,1:181.

⁷¹ De nye boligfinansieringsordningene ble lansert i St.meld.nr.76, 1971/72, ”Om boligspørsmål”, jamfør også Annaniassen 1996,2:11.

hensynene i dette forslaget⁷². Et underliggende hensyn var også knyttet til å jevne ut boutgiftene knyttet til eldre og nyere boliger, hvilket hadde utviklet seg til et eget marked innenfor boligbygget. Beboerne ønsket å bytte nyere boliger med eldre, for å få ned sine boutgifter. For nyere husbankboliger var det en årlig prisstigning fra 1965 på i gjennomsnitt 12 til 13 prosent i året⁷³.

Denne kostnadsutviklingen vanskeliggjorde i følge Annaniassen mulighetene for å drive en sosial boligbygging innenfor kooperativet⁷⁴. Høy inflasjon gjorde ikke oppgaven lettere i disse årene og boligkooperativets muligheter innenfor den sosiale boligbyggingen sto overfor store utfordringer. Boligfinansieringsordningene kom sterkere i fokus enn kanskje noen gang.

Tall for blant annet egenkapitalens andel av anleggskostnadene og boutgiftene som andel av den gjennomsnittelige industriarbeiderlønnen i løpet av 1970-tallet viser imidlertid at man ikke kom helt i mål i forhold til å redusere boutgiftene. Mens egenkapitalen som andel av anleggskostnadene steg fra 22 prosent i 1970 til nær 35 prosent i 1980, utgjorde boutgiftene som andel av den gjennomsnittelige industriarbeiderlønnen 21 prosent i 1972 og 31 prosent i 1980⁷⁵. Dette indikerer at boutgiftene økte sterkt i perioden for de husbankfinansierte boligene, hvilket satte kooperativet på store utfordringer i forhold til å opprettholde en tydelig sosial profil ved sine utbygginger. Boligsektoren lot seg ikke skjerme mot markedskreftene og inflasjonens uheldige konsekvenser. Det var heller ikke slik at når folk bosatte seg i husbankfinansierte kooperative boliger, så ble de værende der. Det var heller slik at det utviklet seg flyttekjeder innenfor boligsektoren. Dette kan illustrere hvordan regulering og statlige ordninger kan fungere dysfunksjonelt i forhold til markedskrefter om ikke de politiske prisreguleringene som virkemiddel, tar hensyn til styrken i markedskreftene.

I en studie av mobilitet mener Gulbrandsen også å kunne påvise en langt sterkere mobilitet blant borettslavere enn blant

⁷² Annaniassen 1996,2:11.

⁷³ Annaniassen 1996,2:11.

⁷⁴ Annaniassen 1996,2:11.

⁷⁵ Annaniassen 1996,2:13.

selveiere⁷⁶. Langt færre av de opprinnelige andelseierne som flyttet inn i sine boliger på 1960- og 1970-tallet, beboer sine boliger henholdsvis 20 og 10 år senere, sammenliknet med selveiere⁷⁷. Gulbrandsen konkluderer med at ”selveiere med husbanklån er meget stabile, mens borettslag mer og mer består av gjennomtrekksboliger”⁷⁸. Mens 80 prosent av selveierne med hus ervervet før 1959, fortsatt bodde i boligene i 1983, og 100 prosent for hus bygd på 1970-tallet var tilsvarende andeler for borettslavere på henholdsvis 36 og 59 prosent. Gulbrandsen finner at denne økte mobiliteten i borettslagene kommer til uttrykk i ulike aldersprofiler på borettslavere og selveiere. Det var først og fremst unge som ble borettslavere, mens middelaldrende dominerte selveierboligene. Allikevel er det i 1983 stadig en høy andel stabile eldre i borettslagene, som bosatte seg på 1950-tallet.

Frem mot 1980-tallet skulle det vise seg vanskelig å opprettholde den sosiale profilen innenfor den kooperative boligbyggingen. Betydelig press i økonomien blant annet som følge av oljeinntektene i kombinasjon med den såkalte motkonjunkturpolitikken klarte ikke å dempe inflasjonspresset. Mot slutten av 1970 tallet valgte en derfor politisk å gå til innstramminger og nedskjæringer i boligsektoren⁷⁹. Realiteten i dette var imidlertid at markedskreftene i sterkere grad skulle kobles til fordelingsmekanismene i samfunnet. Veien lå nå mer åpen enn noen gang mot den deregulering av boligsektoren som ble gjennomført av Willochregjeringen i første halvdel av 1980 tallet.

Etter hvert skulle også ønsket om å eie sin egen bolig komme til å stå sterkere. Dette ble i høy grad uttalt når man innenfor boligsamvirket fikk anledning til å omsette boligen på et marked, uten prisregulering, men fortsatt med innenfor en ordning med forkjøpsrett.

I et boligsosialt perspektiv beskriver allikevel Annaniassen 1970-årene som ”*tilfredsstillende*” på mange måter⁸⁰. I dette legger han at

⁷⁶ Gulbrandsen 1984, Mindre stabilitet i borettslag, i Plan og arbeid, 1984;4.

⁷⁷ Gulbrandsen 1984:27.

⁷⁸ Gulbrandsen 1984:28.

⁷⁹ Annaniassen 1996,2:31.

⁸⁰ Annaniassen 1996,2:32.

blant annet at en i forhold til boligbyggingen klarte å opprettholde et høyt nivå.

For å se på den sosiale utviklingen som finner sted i denne perioden innenfor samvirket kan vi gå til en studie av Oslo boligsamvirke, gjort av Gulbrandsen⁸¹. I denne studien finner Gulbrandsen at blant medlemmer innmeldt før 1950, har Arbeiderpartiet og Høyre like stor oppslutning. Blant medlemmer med overført medlemskap hadde Høyre klart høyere oppslutning. Også når medlemmene ble fordelt i forhold til ansiennitet fra 1950- og 60-tallet hadde Høyre større oppslutning blant medlemmene enn Arbeiderpartiet. Annaniassen hevder at disse tendensene tyder på at ”nettopp de grupper hvor Høyre hadde sitt velgergrunnlag, via innmeldinger, i stadig sterkere grad preget OBOS` sosiale sammensetning”⁸². Her bygger Annaniassen på Gulbrandsens studie av utdanningsnivå blant samvirkets medlemmer⁸³. Gulbrandsen viser i sin analyse at man kan trekke et klart skille mellom innmeldte før og etter 1950 i Oslo boligsamvirke. I hvilken grad disse tendensene også gjelder for boligbyggelag utenfor Oslo kan vi ikke si noe sikkert om. At det også etter hvert utviklet seg en nærhet mellom Høyre og boligsamvirket, leser Annaniassen også ut av Høyres boligpolitiske program fra 1979, hvor det heter at boligkooperasjonen fortsatt er sentral⁸⁴.

Med Willochregjeringens boligmelding i 1982⁸⁵, og de samtidige proposisjonene om endringer i boliglovgivningen⁸⁶, kom også forslag om en rekke endringer i boliglovgivningen som angikk boligsamvirkets funksjonsmåte og virke. Hovedinnholdet i disse forslagene var blant annet å fjerne prisregulering for frittstående

⁸¹ Gulbrandsen 1983, ”*Boligmarked og boligpolitikk. Eksemplet Oslo*”. En bearbeidet og forenklet versjon av doktoravhandlingen. Se også Innst.O. nr. 32 1978/79, ”*Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomiteen om lov om endringer i lov av 4. februar 1960 nr. 2, om borettslag m.m. 24. januar 1979*”:138, komiteflertallets merknader. Sosiale utviklingstrekk.

⁸² Annaniassen 1996,2:32.

⁸³ Gulbrandsen 1982, ”*Boligpolitiske tiltak og boligpolitisk forskning*”, INAS notat.

⁸⁴ Annaniassen 1996,2:35.

⁸⁵ Lagt frem som St.meld.nr. 61, 1981/82 ”Om tillegg til St.meld.nr.12, 1981/82. ”Om boligpolitikk”.

⁸⁶ Dette omfattet Odelstingsprop. Nr.44 1981/82 om borettslovene, Odelstingsprop. Nr.48 1981/82 lov om eierseksjonering og Odelstingsprop. Nr.49 1981/82 om husleiereguleringsborettsloven.

borettslag, liberalisere prisfastsettelsen for de tilknyttede lagene samt generelt å redusere omsetningskontroll og løse opp forretningsførerkontrakten⁸⁷. Dette ville øke betydningen av markedet som fordelingsmekanisme og innebære et redusert statlig engasjement. NBBL tilknyttede borettslag ble også foreslått å ha full rett til å oppløse seg.

Forslagene ble møtt med sterk kritikk fra NBBL. I kritikken lå en frykt for at borettslagene ville bli en markedsutsatt vare, for omsetning blant private aktører⁸⁸. Særlig forkjøpsretten ble ansett å inneha et klart prisdempende element. Ved inngangen til 1980-tallet ble 80 prosent av de omsatte borettslagsleilighetene solgt til forkjøpsberettigede medlemmer⁸⁹. Særlig i pressområder som Oslo innebar dette at medlemmene ble tilbudt en bolig til en lavere pris enn om de skulle ha deltatt i et åpent og uregulert marked. For at forkjøpsretten skulle ha en sosialt omfordelende funksjon, forutsatte den imidlertid en fungerende prisregulering. I en studie av Gulbrandsen og Torgersen⁹⁰ hevder de imidlertid at priskontrollen var både ineffektiv og mangelfull. Dette gir redusert effekt av forkjøpsretten i et sosialt omfordelingsperspektiv.

Vi ser med andre ord konturene av et sosialt fordelingsideal som kun kunne realiseres så lenge prisregulering og forkjøpsrett fungerte etter intensjonen. Sprengkraften innad i systemet reduserte imidlertid mulighetene for å opprettholde dette, noe som igjen førte til at en i løpet av 1980-tallet måtte oppgi deler av dette styringsapparatet.

Kjernespørsmålet var prisen på boliger i borettslag. Annaniassen hevder at der ”maksimalprisene betød en vesentlig reduksjon av omsetningsprisene, ville trolig de fleste borettslag etter hvert benytte seg av oppløsningsretten”⁹¹. Negasjonen til dette ville være at gitt at prisreguleringen ble opphevet, ville også mye av motivasjonen for oppløsning falle bort. Annaniassen viser i denne

⁸⁷ Jamfør Annaniassen 1996,2:43 og 47

⁸⁸ Annaniassen 1996,2:45.

⁸⁹ Annaniassen 1996,2:45.

⁹⁰ Gulbrandsen og Torgersen 1981, ”*Rusling i et minefelt*”. Kontrast 1981 nr. 6. Jamfør også Gulbrandsen 1983 Boligpolitiske tiltak og boligpolitikk. Eksemplet Oslo.

⁹¹ Annaniassen 1996,2:46.

situasjonen til at tidligere styreleder i NBBL Ivar Mathisen⁹² skal ha vært av den oppfatning at siden ”etterspørselen på nye boliger, (..), var i ferd med å bli kvalt av prisnivået, ville man fort komme dit at de som i 1982 såvidt kunne etterspørre boliger på det regulerte markedet ikke klarte å etterspørre noen bolig i det hele tatt”⁹³.

Snuoperasjonen som endret vilkårene for boligbyggelagene hadde imidlertid begynt lenge før disse forslagene kom opp i 1982. Rentenormeringen var opphevet allerede av Nordliregjeringen i 1977 og et kredittmarked vokste frem utenom reguleringene. Mulighetene for å opprettholde en bevisst sosial profil innenfor denne delen av boligmarkedet var med andre ord svekket over lengre tid.

For borettslagsleilighetene innebar omleggingene at de gjennomsnittlige maksimalprisene ble mer enn fordoblet fra 1.9 1982⁹⁴. Selgerne fikk mer igjen for sine leiligheter. Det var imidlertid betydelige variasjoner i boligmarkedet. Hvor stor andel av boligene som ble omsatt til maksimalpriser varierte derfor. Det samme gjaldt i hvilken grad maksimalprisene avvek fra markedsprisene.

I denne situasjonen ble NBBL en sterk forkjemper for at boligpolitikken igjen skulle bli sosial. Spørsmålet var kanskje mer om boligpolitikken igjen kunne bli sosial? I november 1982 ble det vedtatt krav på NBBL-kongressen om en total omlegging av boligpolitikken⁹⁵. På representantskapsmøte den påfølgende våren ble det vedtatt å vektlegge et boligpolitisk samarbeid med fagbevegelsen⁹⁶. Forslag som at husbankrenten måtte reduseres med 1 prosent, samtidig som husbankens låneandel måtte økes betydelig i nye borettslag og tap som følge av tomme leiligheter måtte bæres av staten, var alle ment å bøte på den rådende boligpolitikken sine sosiale svakheter. Kravene til egenkapital var blitt høye, noe som særlig hadde konsekvenser for unge i etableringsfasen, samtidig fant det sted en kraftig vekst i husleien. Da hjalp det ikke at tilbudet av boliger var tilstede. Boligbyggelagene fikk

⁹² Ivar Mathisen var direktør i OBOS 1968-1983, styremedlem i NBBL fra 1970 for så å bli styreleder 1979-1985.

⁹³ Annaniassen 1996,2:46.

⁹⁴ Annaniassen 1996,2:55.

⁹⁵ Annaniassen 1996, 2:56.

⁹⁶ Annaniassen 1996,2:56.

etter hvert problemer med å selge nye boliger og nyproduksjonen innenfor boligbyggelagene avtok. På samme tid økte realrenten og finansinstitusjonenes utlåsvillighet var stor.

I kjølvannet av disse utfordringene for boligsamvirket, gikk nybyggingen ned, og oppgaver knyttet til forvaltning, fornyelse og forvaltning skulle komme til å ta større plass. Boligsamvirkets muligheter til å drive en sosial utjevningsspolitikk innenfor sin virksomhet var redusert.

2.2 Endrede rammebetingelser for boligbyggelagene

Med omleggingen av boligpolitikken de siste 20 årene⁹⁷, har også vilkårene for boligsamvirket endret seg⁹⁸. Blant annet har de boligpolitiske virkemidlene i sterkere grad rettet seg mot de aller mest vanskeligstilte på boligmarkedet.

Fra å være avgrenset fra det øvrige boligmarkedet, omsettes i dag borettslagsleiligheter etter markedsprinsipper. Borettslavere gis del i den verdistigningen som har funnet sted de siste årene innenfor boligmarkedet som helhet. Dette endrer betingelsene for borettslagenes virksomhet. I en studie fra 2002 finner Hansen at det ikke fremstår like aktuelt som før å tildele subsidierte tomter til boligbyggelag, for at disse så igjen skal bygge boliger til sine medlemmer som så igjen kan omsettes fritt i et marked⁹⁹. Spørsmålet er hvilke endringer dette har medført i boligbyggelagenes boligpolitiske strategier, både i forhold til egne medlemmer og i forhold til kommunal boligpolitikk generelt.

Ser vi på boligsamvirkets rolle i boligpolitikken, finner Hansen at boligsamvirkene fortsatt utgjør en stor andel av boligmarkedet i de større byene, med en andel på bortimot 40 prosent¹⁰⁰. I de mellomstore kommunene finner Hansen at det er større variasjoner, men at om lag 17 prosent av boligene i gjennomsnitt er å finne i et borettslag. I følge Hansen har det bare vært små endringer i

⁹⁷ Jamfør Nordahl 2006

⁹⁸ Hansen 2002.

⁹⁹ Hansen 2002.

¹⁰⁰ Hansen 2002.

markedsandelene til borettslagsboliger kontra selveierboliger i tiden etter 1990. Derimot påpeker Hansen de store endringene det var i tiden fra 1970 til 1990, hvor stadig flere ble selveiere og dertil færre leieboere. Denne tendensen var sterkes i storbyene, der blant annet både byfornyelse og seksjonering var relativt utbredt.

Nedgangen i byggeaktiviteten i boligmarkedet på 1990-tallet rammet også boligbyggelagene. Mot år 2000 var det imidlertid igjen en økning i boligbyggelagenes byggeaktivitet. Hansen påviser at boligbyggelagene har vedvart i hovedsak å bygge en overvekt av blokker og rekkehus. Boligene har også gjennomgående vært noe mindre hva som er tilfellet for private utbyggere¹⁰¹. Bygging av utleieboliger har derimot etter hvert et mindre omfang. I følge Hansen har dette sin bakgrunn i en risikovurdering fra boligsamvirkenes side. På begynnelsen av 1990-tallet lanserte boligsamvirkene i stedet lavinnskuddsboligene som et alternativt til utleieboligene¹⁰². Denne modellen fikk imidlertid ikke det helt store gjennombruddet. Derimot skulle boligsamvirket få en sentral plass i byggingen av omsorgsboliger og Hansen tallfester til dette til om lag 30 prosent av omsorgsboligene¹⁰³.

Hansen påpeker at forvaltning og omsetning av allerede eksisterende boliger har utviklet seg til å bli ”*boligsamvirkets viktigste bidrag i boligforsyningen*”¹⁰⁴. For å illustrere denne situasjonen viser Hansen til at boligbyggelagene i 1990 omsatte til sammen om lag 21 000 boliger, hvilket utgjorde om lag 8.5 prosent av boligmassen de forvaltet. Samme år bygget boligbyggelagene til sammenlikning om lag 3 500 boliger¹⁰⁵.

Det er stadig mellomstore leiligheter i blokker og rekkehus som dominerer¹⁰⁶. Det har imidlertid vært en klar vekst i gjennomsnittlig boligareal pr bolig og pr beboer på landsbasis. Hansen finner imidlertid at den gjennomsnittelige størrelsen på

¹⁰¹ Hansen 2002.

¹⁰² Hansen 2002.

¹⁰³ Hansen 2002:8.

¹⁰⁴ Hansen 2002:8.

¹⁰⁵ Hansen 2002.

¹⁰⁶ Hansen 2002.

borettslagsboliger i liten grad har endret seg i årene fra slutten av 1980-tallet og frem mot år 2000¹⁰⁷.

Gitt at boligbyggelagene tradisjonelt har vært knyttet til prosjekter i utkantene av byene, og da først og fremst blokkbebyggelse eller rekkehus, er det nærliggende at dette i seg selv kan ha bidratt til at denne eieformen gjennomsnittlig er lavere enn for selveierformen. Logikken i dette er knyttet til at det er mindre attraktivt for mange grupper å bo i utkanten av byene og at dette i seg selv gir lavere priser i gjennomsnitt pr kvadratmeter bolig. Hansen viser imidlertid til at kjøpernes manglende innsikt i fellesgjeldens betydning kan bidra til å presse prisen på borettslagsboliger opp. Særlig nye borettslagsboliger har ofte høy fellesgjeld¹⁰⁸. På den annen side viser Hansen til at selveier som eieform er mer populær enn borettslagsformen, og at dette i seg selv kan virke prisdrivende¹⁰⁹.

Gitt at borettslagleiligheter også i gjennomsnitt er mindre enn selveide boliger, vil også dette gi en lavere absolutt pris, selv om kvadratmeterprisen i seg selv kan ligge høyere.

Gitt at prisen i gjennomsnitt tradisjonelt har ligget litt lavere for borettslagsboliger pr kvadratmeter enn selveide boliger, er det rimelig å anta at dette også påvirker hvem som bosetter seg i boligene. I samme retning trekker boligenes størrelse. Hansen påviser i tråd med dette at vi for eksempel finner flere unge og flere aleneboere blant borettslagsbeboerne enn blant selveierne, men færre enn blant leieboerne¹¹⁰. Allikevel ligger borettslagsbeboerne nær gjennomsnittet av befolkningen, og plasserer seg mellom selveierne og leietakerne i sosial og demografisk profil. Hansen finner imidlertid at i forhold til gjennomsnittlig inntekt ligger borettslagsbeboerne nå nærmere leietakerne enn de ligger selveierne.

En andel borettslagleiligheter blir tildelt etter sosiale kriterier. Kommunene har i gjennomsnitt eid om lag 3 prosent av borettslagleilighetene¹¹¹ og fremleid til deres søkere, ofte tildelt

¹⁰⁷ Hansen 2002.

¹⁰⁸ Hansen 2002.

¹⁰⁹ Hansen 2002.

¹¹⁰ Hansen 2002.

¹¹¹ Hansen 2002.

etter sosiale kriterier. Dette har vært mindre populært i en del borettslag, og fordi stadig flere borettslag vedtok å hindre kommunene eierskap i eget borettslag, ble det innført en lovbestemmelse som gav kommunene rett til å eie inntil 10 prosent av boligene i et borettslag og minst en i alle borettslag med mer enn fem boliger¹¹².

2.3 Boligbyggelagens deltakelse i den kommunale utbyggingspolitikk, slik den fremkommer i tidligere studier

I studien av ”*Den kommunale boligpolitikken som møteplass for ulike interesser*”¹¹³, finansiert av Husbanken, blir de boligpolitiske prosessene studerte ved hjelp av casestudier og to landsdekkende surveyer til alle landets administrative plansjefer og politiske ledere av planutvalg eller tilsvarende. Fokus var først og fremst på sentrale aktører i utformingen av utbyggingspolitikken. Studien gir boligbyggelagene en beskjeden posisjon vis a vis de kommunale myndighetene i utbyggingsaker sammenliknet med private utbyggere. Også i forhold til statlige sektormyndigheter og andre frivillige organisasjoner¹¹⁴ har boligbyggelagene en mer tilbakeholdende rolle på flere måter. Dette gjelder for det første i forhold til å levere innspill til kommuneplanarbeidet.

Mens kun 15 prosent av lederne av planadministrasjonene i kommunene mener at boligbyggelagene er meget viktige/viktige i enkeltsaker, er det 92 prosent som anser private grunneiere som viktige og 71 prosent mener at de private utbyggere/boligutviklere er viktige. Også de statlige sektormyndighetene oppleves i høy grad å være viktige på dette området. Særlig gjelder dette i forhold til miljøvernmyndighetene som oppleves som viktige av 91 prosent. De frivillige organisasjonene oppleves også som viktige. En av to blant lederne av planadministrasjonene opplever gjennomgående disse som viktige i forhold til å levere innspill til kommuneplanarbeidet.

¹¹² Jamfør Hansen 2002.

¹¹³ Holm 2007.

¹¹⁴ Som miljøvernorganisasjoner, landbruksorganisasjoner, friluftsgårdsorganisasjoner, kulturvernorganisasjoner og beboerorganisasjoner.

Ser vi på tilsvarende tall for lederne av planutvalgene er andelen som tillegger boligbyggelagene en viktig rolle høyere; med 32 prosent. Også her tillegges imidlertid de andre aktørene en vesentlig større vekt enn boligbyggelagene.

Boligbyggelagene ser også ut til i vesentlig mindre grad å ta kontakt med kommunale planmyndigheter på ledernivå. Mens 6 prosent av lederne av planadministrasjonen svarer de ofte blir kontaktet av representanter fra boligbyggelagene, svarer 55 prosent at de ofte blir kontaktet av private grunneiere. 52 prosent svarer at de sjelden eller aldri blir kontaktet av representanter for boligbyggelagene. 29 prosent svarer at det er uaktuelt, noe som er naturlig å tolke dit hen at kommunene ikke har boligbyggelag.

Også de politiske lederne av planutvalgene blir i noe høyere grad kontaktet av boligbyggelagene, sammenliknet med lederne av planadministrasjonene.

Et annet spørsmål er hvorvidt kontakten med boligbyggelagene, oppleves som informativ. Her viser det seg at 32 prosent blant lederne av planadministrasjonen opplever at dette gjelder i høy grad. Det er mindre forskjell mellom planadministrasjonslederne og planutvalgslederne. Til sammenlikning svarer 85 prosent blant lederne av planadministrasjonen og 89 blant planutvalgslederne at kontakten med de private grunneierne i høy grad er informativ.

Det drøftes i studien dessuten betydningen av ulike aktører for utformingen av utbyggingspolitikken. Også her tillegger et mindretall boligbyggelagene en viktig rolle. Mens 20 prosent av lederne for planadministrasjonen svarer at boligbyggelagene er viktige for utformingen av utbyggingspolitikken, svarer 88 prosent at det samme gjelder private grunneiere og 84 prosent at det gjelder private utbyggere/boligutviklere. Til sammenlikning tillegger 28 prosent de frivillige organisasjonene en viktig rolle.

Lederne for de politiske planutvalgene opplever i noe større grad at boligbyggelagene har betydning for utformingen av utbyggingspolitikken sammenliknet med de administrative lederne. 41 prosent av disse svarer at boligbyggelagene er viktige for utformingen av boligpolitikken. Allikevel plasseres boligbyggelagene litt i skyggen av andre aktører som de private grunneiere og private utbyggerne, som anses som viktige for utbyggingspolitikken blant nær 90 prosent.

Disse funnene støttes til en viss grad av Hansens studie av boligsamvirkenes rolle fra 2002¹¹⁵. I de kommunene som har boligbyggelag kommer det frem at noe i overkant av hver tredje svarer at de har et nært samarbeid med boligbyggelaget, mens en annen tredjedel svarer ”*både og*”. De resterende svarer enten at de ikke har noe nært samarbeid eller lar spørsmålet være ubesvart. I studien fremkommer det at i den grad kommunene har et nært samarbeid, er dette mer utbredt i små og store kommuner sammenliknet med de mellomstore kommunene. Hansen finner at samarbeidet er nært i byene Bergen og Stavanger, og mer problematisk i Oslo og Trondheim.

Samarbeidet er imidlertid i større grad knyttet opp mot spørsmål knyttet til andeler i borettslag enn til utbyggingssaker, samtidig som vurderingene av samarbeidet knytter seg mot utbyggingssaker¹¹⁶. Blant de større kommunene hevder imidlertid hver annen at det skjer endringer i samarbeidsforholdet, i retning av å få boligbyggelagene til å produsere flere boliger som kommunene ser et behov for.

På den andre siden finner Hansen samtidig en misnøye hos boligbyggelagene med kommunene knyttet til at de ikke blir prioritert. Dette går særlig på fremskaffelse av billige tomter.

Blant kommunene i Hansens studie er det varierende forventninger til boligsamvirkene. Kun en mindre andel av kommunene svarer at boligsamvirkene innehar noen vesentlig rolle i forhold til å bosette lavinntektsgrupper og vanskeligstilte. Hansen tolker dette i retning av forventninger og skuffelse i kommunene knyttet til nybygging, med andre ord at kommunene forventer en større innsats eller vilje fra boligbyggelagene side i forhold til å bygge for lavinntektsgrupper og vanskeligstilte på boligmarkedet enn den boligsamvirkene innfrir¹¹⁷.

Sett fra boligbyggelagene side var det samtidig en utbredt oppfatning at deres oppgave var å ivareta medlemmenes interesser.

¹¹⁵ Hansen bygger sin analyse blant annet på tre spørreskjemaundersøkelser. Den første gikk til 101 boligbyggelag, den andre til alle landets kommuner og den tredje til borettslag i 8 utvalgte kommuner (se forøvrig Hansen 2002:18 og 19).

¹¹⁶ Hansen 2002.

¹¹⁷ Hansen 2002.

Utover dette var det variasjoner i boligbyggelagenes oppfatninger av deres egen rolle. Det var imidlertid en tendens til at flere så på boligsamvirket som en ideell organisasjon, til forskjell fra private utbyggere. Samtidig vektla også noen de forretningsmessige sidene ved virksomheten. Hvilke forpliktelser boligbyggelagene hadde i forhold til vanskeligstilte grupper varierte imidlertid i Hansens studie. 16 prosent av lagene sa seg enig i at det var en plikt for boligbyggelaget å skaffe boliger til vanskeligstilte. Dette gjaldt da først og fremst i forhold til eldre og førstegangsetablerende og ikke flyktninger og i særlig liten grad sosialklienter.

Misnøyen blant borettslagene i Hansens studie er først og fremst knyttet til de kommunale utleieboligene. En oppfatning er at kommunen gir sine kommunale leietakere for liten oppfølging. Et av to borettslag syntes de hadde for mange kommunale leieboere¹¹⁸. Boligbyggelagene uttaler seg noe mer moderat, slik Hansen vurderer det, selv om også disse ser problemer knyttet til de kommunale andelene.

Denne skepsisen mot kommunalt eierskap i borettslag kommer også til uttrykk i en studie fra 1997, av samarbeidet mellom Oslo kommune og styrer i borettslag og sameier der kommunen har leiligheter¹¹⁹. Denne studien viser imidlertid at det bare er 12 prosent av borettslagene som har hatt vesentlige problemer med et flertall av de kommunale leilighetene det siste året før studien. En av konklusjonene i studien er derfor at ”*kommunale beboere i hovedsak ikke medfører vesentlige problemer for lagene/sameiene*”¹²⁰. Dette er ikke til hinder for mange av de problemene som kan oppstå, også kan være av svært alvorlig karakter. Det vises særlig til trusler og hærverk, og den frykt og usikkerhet dette medfører for beboerne. Selv om dette kun er opplevd av rundt 10 til 14 prosent, viser studien at det er stor misnøye med hvordan kommunen har taklet disse vanskene. Her synes det å være en stor avstand mellom styrenes forventninger og kommunens adferd¹²¹.

¹¹⁸ Hansen 2002.

¹¹⁹ Bondevik og Knudtzon 1997.

¹²⁰ Bondevik og Knudtzon 1997:7.

¹²¹ Bondevik og Knudtzon 1997.

En studie fra 2002, om kommunal boligpolitikk¹²², finner at det i noen kommuner er et samarbeid mellom boligbyggelag og kommune, men da om spesielle grupper¹²³. Det vises for eksempel til bygging av utleieboliger for ungdom og vanskeligstilte samt boliger i forbindelse med reformen rettet mot psykisk utviklingshemmede¹²⁴. I rapporten nevnes noen eksempler på slikt samarbeid, hentet blant annet fra Ski og Indre Salten kommuner. Også i Stavanger nevnes spesielt et samarbeid mellom kommunen og boligbyggelaget. Motivasjonen for dette, slik det fremgår i rapporten, er blant annet et ønske fra kommunens side om å ha en viss innflytelse over tildelingen av boliger¹²⁵.

2.4 Boligbyggelagens rolle i endring. Noen avsluttende kommentarer

Fra samvirkemodellens fremvekst på 1930-tallet og frem til i dag har det skjedd store endringer på boligmarkedet. Boligsamvirket, som modell for effektiv fremskaffelse av boliger til folket, vokste frem i en tid med stort boligbehov, og hvor det å skaffe seg en bolig, stor eller liten, langt på vei overskygget kravene til standard. Samarbeidet mellom kommune og boligbyggelag var også tett og gjennom boligbyggelagene gikk kommunene i mange tilfeller aktivt inn i boligmarkedet for å realisere egne boligpolitiske målsettinger.

En viktig betingelse for at boligbyggelagene kunne inneha en slik sentral rolle i den sosiale boligbyggingen var at de boligpolitiske virkemidlene var tilpasset den kooperative modellen. Særlig viktig var det å få ned egenkapitalandelene, slik at husholdninger med lave inntekter og egenkapital kunne sikres en bolig. Statlige låneordninger og prisregulering var her sentrale virkemidler.

Den sosiale profilen blant borettsinnhaverne endret seg imidlertid gradvis, med den voksende velstanden generelt. Samtidig tvang en

¹²² Myrvold, Trine M.; Strand, Arvid; Holm, Arne og Hansen, Thorbjørn 2002 "Kommunal boligpolitikk – fragmentert og reaktiv". NIBR-rapport 2002:5.

¹²³ Myrvold m.fl. 2002:64.

¹²⁴ Rapporten bygger blant annet på en sammenliknende studie av 12 kommuner.

¹²⁵ Myrvold m.fl. 2002:117.

sterkere grad av markedstilpasning seg etter hvert frem i forhold til omsetning av boliger innenfor samvirke.

Nyere studier viser en mer sporadisk kontakt mellom boligbyggelagene og kommunene og boligbyggelagene kan synes mindre viktige i utformingen av utbyggingspolitikken. Dette danner et utgangspunkt når vi spør hvilken plass boligbyggelagene og NBBL innehar i den kommunale og nasjonale boligpolitikken i dag.

3 Metodisk tilnærming

3.1 Metodevalg

Vi vil benytte oss av et todelt materiale. For det første et statistisk materiale, som beskriver både enkeltboligbyggelags virksomhet samt data for boligbyggelagenes virksomhet generelt. Dernest vil vi benytte oss av et kvalitativt materiale, basert på intervjuer i et utvalg boligbyggelag. Dette er ment å supplere og utdype det kvantitative materiale og slik ytterligere belyse og beskrive boligbyggelagenes rolle i boligpolitikken. I dette vil vi også benytte intervjuer av kommunale informanter.

Den kvalitative delen av studien vil også omfatte intervjuer med representanter for NBBL, Kommunal- og regionaldepartementet og Stortinget for å belyse NBBLs rolle og posisjon i forhold til å definere den nasjonale boligpolitikken.

3.2 Statistikk over boligbyggelagenes virksomhet

Vi vil benytte foreliggende statistikk, slik den innhentes av NBBL fra medlemmene, for å belyse boligbyggelagenes utbyggingspolitiske profil i tall. Hvert år rapporterer medlemmene av NBBL inn tall for blant annet igangsatte og ferdigstilte boliger, størrelse på boligene, både målt i antall rom og kvadratmeter, antall boliger rettet mot spesielle grupper og annet. Dette materialet gir et godt grunnlag for å sammenlikne de ulike boligbyggelagens virksomhet kvantitativt.

Vi vil presentere data for 10 boligbyggelag spredt i landet. Utvalget av boligbyggelag og grunnlaget for dette, kommer vi tilbake til i

neste avsnitt om casestudiene. Forutsetning for valg av boligbyggelag vært at de er medlemmer i NBBL¹²⁶. Dette letter sammenliknbarheten mellom de ulike boligbyggelagens virksomhet.

Så langt dataene tillater det, vil vi gjennomgående presentere data for årene 2005, 2006 og 2007. Hensikten med å presentere data for en, om enn kort tidsperiode, er å korrigere for tilfeldige variasjoner årene imellom. Tidsperioden er imidlertid relativt begrenset, også ved å velge et treårsperspektiv. Boligbygging er en langvarig prosess. Dette gjelder både i forhold til utbyggers planlegging og ikke minst i forhold til den kommunale saksgangen. Vi har derfor ikke ambisjoner om å kunne kommentere noen utviklingstrekk, med data for så kort tidsrom.

For å slå fast omfanget av boligbyggelagens virksomhet i forhold til byggingen av boliger totalt i landet, vil vi benytte tall for boliger igangsatt av boligbyggelagene under NBBL i perioden 1990 til 2008, i forhold til igangsatte boliger i landet som helhet. Disse dataene viser tall for landet som helhet og fordeles ikke på kommunenivå. Mange boligbyggelag er dessuten virksomme i flere kommuner. Det vil derfor være beheftet med for mange feilkilder å gjøre denne beregningen på kommunenivå. Det vil også kunne bli lite sammenliknbart. Mens noen boligbyggelag for eksempel hovedsaklig er virksomme i en eller to kommuner, vil andre være virksomme i et større antall kommuner.

Hensikten med denne kvantitative delene av studien er å få en oversikt over boligbyggelagens virksomhet i særlig grad innenfor utbyggingspolitikken. Dette innebærer også et inntrykk av hvilke grupper boligbyggelagene utbyggingspolitisk ser ut til å være orientert mot. Ved å benytte foreliggende statistikk på dette området, er ønsket å få et mest mulig objektivt bilde av boligbyggelagens virksomhet.

3.3 Casestudier av boligbyggelag

Vi har gjennomført intervjuer i 10 boligbyggelag. Totalt organiserer NBBL 86 boligbyggelag. Samtlige boligbyggelag er

¹²⁶ Som nevnt i kapittel 2 organiserer ikke NBBL samtlige boligbyggelag i Norge. Asker og Bærum boligbyggelag er et eksempel på et som har valgt å stå utenfor. For nærmere om dette henvises til Annaniassen 1996,1.

besøkt. I presentasjonen vil vi i hovedsak likestille og presentere samlet inntrykkene og resultatene fra disse casestudiene.

Hensikten med casestudien har vært å få en generell oversikt over boligbyggelagens virksomhet, både i forhold til medlemmene generelt og i forhold til enkeltgrupper. Vi vil særlig være orientert mot det utbyggingspolitiske. I forlengelsen av dette vil vi også være opptatt av relasjonene mellom boligbyggelag og kommuner. I hvilken grad involveres og deltar boligbyggelagene i de boligpolitiske prosessene i kommunene og på den andre siden i hvilken grad og på hvilken måte søker boligbyggelagene kontakt med kommunene i forhold til å realisere egne mål og forventninger?

Boligbyggelagene har utviklet seg til store medlemsorganisasjoner, med en rekke tilbud til medlemmene utover de som isolert er knyttet til bolig. I 2007 hadde NBBL en medlemsmasse på 771.889. I tillegg kommer medlemmer i andre boligbyggelag, organisert utenfor NBBL. Bare de siste tre årene har NBBL vokst kraftig, med om lag 50 000 medlemmer fra 2005 til 2007.

De utvalgte boligbyggelagene varierer betydelig med hensyn til medlemstall. Det ser vi i tabell 3.1.

Tabell 3.1 *Boligbyggelagene som er inkludert som case i studien, med medlemstall for 2007¹²⁷.*

	Medlemstall 2007
Bergen og Omegn Boligbyggelag (BOB)	54 047
Stor-Bergen Boligbyggelag	17 570
Vestlandske Boligbyggelag (Vestbo)	20 276
Trondheim og Omegn boligbyggelag (TOBB)	41 373
Nedre Buskerud Boligbyggelag¹²⁸	18 728
Tromsø og Omegn Boligbyggelag	12 636
Borettslaget Romerike (BORI)¹²⁹	27 524
Tønsberg og Nøtterøy Boligbyggelag	14 659
Gjøvik og Omegn Boligbyggelag	6 451
Oslo Bolig og Sparelag (OBOS)	219 148
Totalt Boligbyggelagene i utvalget	432 412
NBBL totalt	771 889

Ser vi på boligbyggelagene som danner utgangspunkt for vår studie, utgjør de over 50 prosent av medlemsmassen totalt, i 2007. Klart størst av disse er OBOS, med vel 219 000 medlemmer i 2007. Det nest største boligbyggelaget, også blant NBBLs medlemmer, er Bergen og omegn boligbyggelag, BOB, med vel 54 000 medlemmer i 2007. Trondheim og omegn boligbyggelag er også blant de aller største, med sine vel 41 000 medlemmer.

Blant de mellomstore og mindre boligbyggelagene har vi i denne studien inkludert Tromsø og omegn samt Tønsberg og Nøtterøy boligbyggelag, med henholdsvis vel 12 600 og vel 14 600 medlemmer. Gjøvik og omegn boligbyggelag, med vel 6400 medlemmer, er det minste i utvalget.

Boligbyggelagene er valgt med sikte på å få en stor geografisk spredning. Tradisjonelt har boligbyggelagene først og fremst etablert seg i tettbygde strøk og bykommuner. I vår studie har vi inkludert boligbyggelag fra både Oslo, Bergen og Trondheim. De

¹²⁷ Informanter i de enkelte boligbyggelag er gjengitt i appendiks 3.

¹²⁸ Nedre Buskerud Boligbyggelag er en sammenslåing av Drammen boligbyggelag og Nedre Eiker boligbyggelag.

¹²⁹ Boligbyggelaget Romerike er en sammenslåing av en rekke boligbyggelag på Romerike, blant annet Lørenskog boligbyggelag og Romerike boligbyggelag.

litt mindre mellomstore byene er representert i studien ved Nedre Buskerud, med Drammen, og Tromsø og Omegn Boligbyggelag. Tønsberg og Nøtterøy boligbyggelag og Gjøvik og Omegn boligbyggelag opererer relativt sett i noe mindre bykommuner.

Boligbyggelaget Romerike er en noe avvikende konstruksjon i så måte, ved i større grad å representere omegnskommuner til Oslo, enn å være etablert i bykommuner. Med unntak av Lillestrøm, vil dette boligbyggelaget fungere i tettsteder som blant annet Lørenskog, Gjerdrum og Rælingen.

Boligbyggelaget Romerike kan illustrere hvordan sammenslåingene av mindre boligbyggelag har ført til at boligbyggelag både omfatter mellomstore byer, som for eksempel Lillestrøm i for Boligbyggelaget Romerikes vedkommende og Drammen i en organisasjon som Nedre Buskerud Boligbyggelag, men også mindre tettsteder som Nedre Eiker i Nedre Buskerud og Lørenskog på Romerike.

Sammenslåinger har gjort at flere boligbyggelag i mindre grad opererer i samme kommune. Et unntak i så måte er Bergen, hvor tre boligbyggelag er virksomme. Vi har derfor inkludert alle tre, for eventuelt å fange opp i hvilken grad det eventuelt er et konkurransemoment virksomt og hvordan dette eventuelt fungerer.

Boligbyggelagene er organisert ved både en daglig ledelse og et styre. Arbeidsdelingen mellom styret og daglig ledelse vil nok variere noe mellom boligbyggelag, men gitt at det er den daglige ledelsen som håndterer den løpende virksomheten har vi valgt å intervju den daglige ledelsen i boligbyggelagene, ikke styrene. Problemstillingene i studien knytter seg dels til den daglige driften, men også til det strategiske arbeidet boligbyggelagene utfører på det boligpolitiske området. I vårt utvalg av informanter ligger en antagelse om at den daglige ledelsen er informert om dette arbeidet.

Utover intervjumaterialet vil vi også gjøre bruk av ulike dokumenter utarbeidet av de ulike boligbyggelagene. Dette kan være dokumenter som gir uttrykk for strategisk planlegging, som for eksempel strategiske planer, måldokumenter etc, samt årsplaner, medlemsundersøkelser og annet.

3.4 Kommunale informanter

Fordi vår studie retter seg mot boligbyggelagens rolle i boligpolitikken, er det også viktig å hente inn synspunkter fra personer i kommunene. Vi har derfor valgt å intervju et mindre utvalg av administrative ledere og saksbehandlere i et utvalg kommuner. Disse kommunene er valgt blant de kommuner boligbyggelagene i denne studien opererer i.

De administrativt ansatte vi har valgt å intervju har fortrinnsvis vært ansatt innenfor kommunenes planseksjon, men også innenfor områdene helse og sosial. Dette regner vi som de avdelingene som først og fremst er aktive i forhold til den kommunale utbyggings- og sosialpolitikken. For å belyse boligbyggelagens rolle innenfor den sosiale delen av boligpolitikken, er det et viktig hensyn at våre informanter også har tilstrekkelig kjennskap om dette arbeidet..

Vi har valgt å avgrense oss til å intervju administrativt ansatte og ikke gjort intervjuer med kommunepolitikere. For å belyse de kommunalpolitiske sidene ved boligbyggelagens virksomhet vil vi benytte intervjumateriale samlet inn i forbindelse med studien av aktører i den kommunale boligpolitikk, fra 2006¹³⁰.

3.6 Husbanken som informant

Som en sentral aktør i boligbyggingen gjennom hele etterkrigstiden og frem til i dag, er det også viktig å innhente erfaringer fra Husbanken. Selv om ikke forholdet mellom Boligsamvirket og Husbanken er et hovedfokus i denne studien, har vi benyttet informanter fra to av Husbankens regionkontor til å supplere de opplysningene som kommer frem både fra boligbyggelagene og fra kommunene, vedrørende samarbeidet mellom disse. I dette er også Husbankens virkemiddelbruk et tema.

¹³⁰ Holm 2007. I denne studien ble det gjort casestudier av et utvalg på 6 kommuner, samt to surveyer, en til lederne av de politisk sammensatte planutvalgene samt lederne av planadministrasjonene i samtlige av landets kommuner.

3.7 Analysemodell for påvirkning i kommunalpolitiske prosesser

Som vi ga uttrykk for i kapittel 1 vil denne studien ha til hensikt å kartlegge boligbyggelagens politiske rolle innenfor to perspektiver, både som premissleverandør eller påvirker på den kommunale boligpolitikken og som iverksetter av boligpolitiske målsettinger.

Et sentralt fokus i dette vil være relasjonen mellom boligbyggelagene og det kommunaladministrative og politiske systemet. Denne relasjonen vil både studeres i forhold til hvorvidt boligbyggelagene søker å påvirke de boligpolitiske beslutningene og hvorvidt de innehar en politisk rolle som iverksettere av boligpolitiske beslutninger.

Dette vil vi drøfte både i et mer allmenn boligpolitisk perspektiv og i forhold til et mer boligsosialt perspektiv. På den ene siden vil vi se på boligbyggelagens innsats for å bygge boliger for befolkningen generelt, med formål å frembringe boliger til medlemmene på alminnelige medlemspremisses. På den andre siden vil vi også se i hvilken grad boligbyggelagene har en mer utpreget boligsosial profil, hvor utgangspunktet er å frembringe boliger til spesielle grupper, fortrinnsvis grupper som av ulike grunner har vanskelig med å etablere seg på det alminnelige boligmarkedet, også innenfor boligsamvirket. Dette kan være grupper med lav økonomisk evne, som for eksempel enkelte grupper ungdom eller eldre, men det kan også gjelde grupper med tilleggsvansker for eksempel i forhold til sosial mestring. Vi vil kalle dette boligsosial profil, og definere dette som alle tiltak av boligsamvirket, som har til hensikt å frembringe boliger til personer eller husholdninger som ikke selv er i stand til å skaffe seg en adekvat bolig eller beholde denne boligen. I denne studien vil vi forholde oss til dette skillet i drøftingene av boligbyggelagens politiske rolle, selv om det ikke er noe absolutt skille. Dette har dels sammenheng med hvordan vi definerer vanskeligstilt. Gitt at mange defineres som vanskeligstilte av økonomiske grunner, vil endrede finansieringsordninger, i særlig grad formidlet via Husbanken, endre grensene for hvem som er økonomisk vanskeligstilt og slik ha mulighet til å kjøpe seg inn som andelseiere. For personer med mer sosiale vansker vil grensene for

hvem som er vanskeligstilt i en bosituasjon i stedet i større grad avhenge av mer tjenestebaserte tilrettelegginger, ofte i tillegg til de økonomiske rammebetingelsene.

I rollen som premissleverandør innenfor den kommunale boligpolitikken, vil boligbyggelagene være en av flere aktører. I den nevnte studien av ulike aktører og arenaer innenfor den kommunal boligpolitikk¹³¹, drøftet i kapittel 2, ble det skilt mellom statlige sektormyndigheter, sivilsamfunnet, private og halvprivate markedsaktører som mulige premissleverandører i forhold til de kommunaladministrative og –politiske myndighetene. Boligbyggelagene vil her være et eksempel på mer halvprivate kollektiver eller markedsaktører, som opererer i forhold til de kommunale myndigheter. Dette innebærer at i forhold til å sette premissene for den kommunale boligpolitikken, vil boligsamvirket operere i et marked bestående av mange aktører og arenaer. Den boligpolitiske oppmerksomheten fra kommunenes side i forhold til å fange opp og forholde seg til disse ulike aktørenes preferanser og behov, vil slik kunne stå i et tildels sterkt konkurranseforhold.

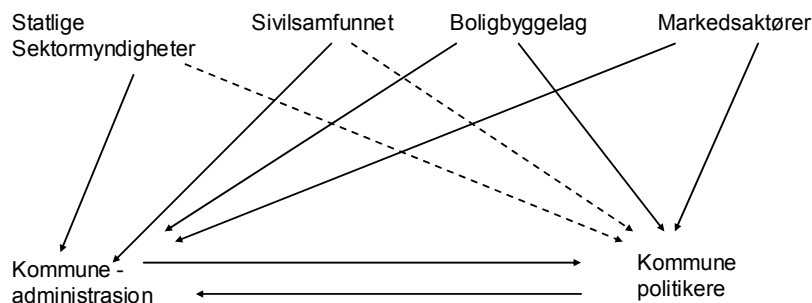
Analysemodellen fra den nevnte studien vil imidlertid også være relevant her, men da med en presisering av boligbyggelagens situasjon. Vi vil derfor i figur 3.2. gjengi en analysemodell fra den foreliggende studien av aktører i den kommunale boligpolitikken¹³², men da med en presisering av boligbyggelagens plassering vis a vis de andre aktørene.

Modellen er ment å skissere mulige relasjoner mellom boligbyggelag og kommune, gitt dagens lovgivning. I følge den tidligere borettslagsloven var det kommunal representasjon i boligbyggelagens styre. Det var da en lovfestet kontakt. Med den nye borettslagsloven av 2003 ble denne bestemmelsen opphevet.

¹³¹ Holm 2007.

¹³² Holm 2007:58-59.

Figur 3.1 *Boligbyggelagene som premissleverandører i de boligpolitiske beslutningene i kommunene, i relasjon til statlige sektormyndigheter, sivilsamfunnet og markedsaktørene.*



Statlige sektormyndigheter er en sammensatt gruppe, både tematisk og organisatorisk. Fellesnevneren er at det er statlige sektormyndigheter med innsigelsesrett overfor kommunene på områder der nasjonale hensyn ikke anses tilstrekkelig ivaretatt. Dette kan være innenfor områdene landbruk, miljø, samferdsel eller kulturminnevern. Sivilsamfunnet består av ulike grupperinger eller organisasjoner, som med utgangspunkt i nærmere avgrensede interesser, søker disse ivaretatt ved å melde de inn for de kommunale myndighetene i de situasjonene der disse anses berørt. Eksempler på slike aktører vil være ideelle organisasjoner, beboerforeninger, naboer eller privatpersoner.

Private markedsaktører vil i egenskap av sin rolle som aktør på boligmarkedet, søke sine interesser ivaretatt i forhold til de kommunale beslutningsmyndighetene. Dette kan være private grunneiere eller private eiendomsutviklere, utbyggere eller andre aktører fra det private næringslivet¹³³.

I vår modell ligger det implisitt en forutsetning om at boligbyggelaget konkurrerer om oppmerksomheten fra de kommunale beslutningsmyndighetene på linje med andre. Dette er ikke nødvendigvis tilfelle, jmfør kapittel 2. Dette er et av de empiriske spørsmålene vi søker å belyse i denne studien. Oppfatter de kommunaladministrative og/eller -politiske myndighetene

¹³³ For nærmere om de ulike aktørene påvirkning, se Holm 2007.

boligbyggelagene som en aktør på linje med andre mer private aktører på boligmarkedet, eller innehar de en særstilling, mer i tråd med den politiske særstilling de har hadde i de første tiårene etter andre verdenskrig?

Spørsmålet er også knyttet til arenaer. På hvilke arenaer er det eventuelt kontakt mellom boligbyggelagene og de boligkommunalt ansvarlige i kommunene, og hva er innholdet i denne kontakten?

I modellen har vi skilt mellom de administrative og de politiske myndighetene i kommunene. For å illustrere at disse står i et toveis forhold til hverandre, har vi tegnet en heltrukket toveis pil mellom dem. Således vil boligrelaterte saker bli forberedt administrativt, som igjen leverer premissene for de vedtak som fattes av de boligpolitiske myndighetene. På sin side kan de boligpolitiske myndighetene både ha formell og uformell kontakt med administrasjonen. Slik kan de påvirke hvilke premisser eller hensyn som legges inn i forslagene til vedtak, slik de forberedes i administrasjonen.

Den heltrukne pilen fra Boligbyggelagene til både kommuneadministrasjonen og kommunepolitikere er ment å antyde at kontakt og henvendelser kan gå fra boligbyggelagene til både de administrative og de politiske myndighetene. Boligpolitiske henvendelser kan imidlertid også komme fra kommunen, henholdsvis fra administrasjonen og politikerne og til boligbyggelagene. Dette kan for eksempel gjelde forespørsler om deltakelse i gitte prosjekter med videre.

Forøvrig markerer heltrukkede piler fra de private aktørene til både kommuneadministrasjonen og kommunepolitikere at det er denne veien vi antar kontakten i hovedsak går. Pilen fra de statlige sektormyndighetene til kommunepolitikere er imidlertid tegnet stiplet, da vi antar at denne kontakten først og fremst skjer i forhold til kommuneadministrasjonen. Også sammenhengen mellom sivilsamfunnet og de kommunalpolitiske myndighetene er tegnet stiplet i modellen. Vi vil anta at sivilsamfunnets aktører først og fremst fremmer sine synspunkter overfor planadministrasjonen. Dette først og fremst gjennom høringsinstituttet. Kontakten med politiske myndigheter antar vi blir mer unntaksvis. Det er imidlertid kun sammenhengene mellom boligbyggelagene og de kommunale myndighetene som drøftes i denne studien. For samhandling mellom de andre aktørene i modellen, og de

kommunale boligansvarlige myndighetene, vises til den nevnte studien av kommunal boligpolitikk¹³⁴.

3.8 Intervjuer med aktører i den nasjonale boligpolitikken

Som den nasjonale sammenslutningen av de fleste boligbyggelagene i Norge, er det NBBLs rolle og deltakelse i den nasjonale boligpolitikken vi først og fremst sikter til i forhold til bolig-samvirket som aktører i den nasjonale boligpolitikken. For å belyse boligsamvirkets innflytelse på den nasjonale boligpolitikken har vi intervjuet sentrale personer i NBBL. Også her har vi valgt å avgrense oss til administrativt heltidsansatte, gitt at vi antar at også ansvaret for politisk oppfølging i størst grad tilligger ligger her.

I tillegg har vi intervjuet sentrale politiske og administrative kilder både på Stortinget og i Kommunal- og regionaldepartementet.

I dette utvalget av informanter ønsker vi å fange opp i hvilken grad og i hvilken form det er kontakt mellom NBBL og det sentrale politiskadministrative apparatet. De politiske informantene våre er derfor hentet fra de deler av det politiske apparatet som har boligpolitikk som sitt ansvarsområde, og som vi antar det vil kunne være relevant for boligbyggelagene å orientere seg mot. Viktig her er Kommunalkomiteen på Stortinget, som vi antar vil være en sentral adressat både for formell og uformell representasjon og kontakt.

De er de samme politiske myndighetene som har vært ansvarlig for å forberede av relevante politiske reformer, som for eksempel revideringen av borettslagslovene. De nåværende aktørene i disse fora, som er intervjuet i denne studien, vil imidlertid ikke ha direkte erfaring fra dette arbeidet, og uttaler seg mer generelt om relasjoner i dagens politiske situasjon.

Informanter fra den administrative ledelsen i Kommunal- og regionaldepartementet vil dessuten ha direkte erfaring også knyttet til større boligpolitiske arbeider som boligmeldingen og

¹³⁴ Holm 2007.

revideringen av borettslagslovene. Dette antar vi er sentrale dokumenter i forhold til boligbyggelagenes virksomhet.

3.9 Analysemodell for påvirkning i nasjonalpolitiske prosesser

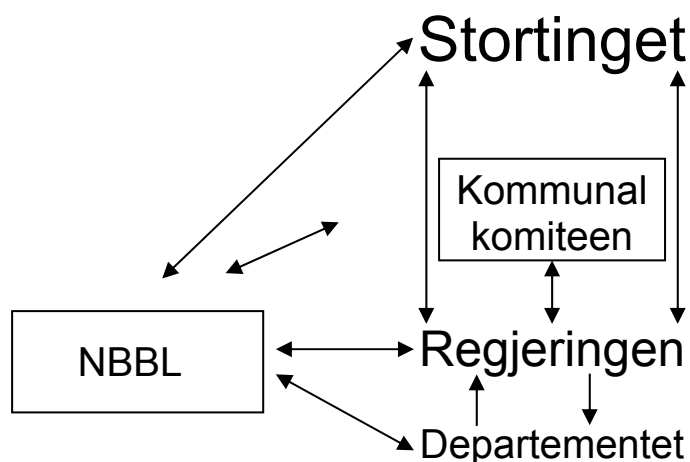
NBBL kan antas å delta både formelt og uformelt i de nasjonale boligpolitiske prosessene. Formelt vil NBBL representere boligsamvirkets interesser i utvalg og råd. I denne studien vil vi imidlertid ikke bare rette fokus mot den faktiske representasjonen, men også mot de interesser eller synspunkter NBBL forfekter på disse arenaene. Dette vil vi igjen relatere til boligsamvirkets interesser lokalt i nåtid og fortid.

Den formelle kontakten vil vi anta først og fremst finner sted i form av representasjon i utvalg, styrer og råd. Dette vil i størst grad være aktuelt i forhold til regjeringens arbeid på ulike saksfelt. Dette arbeidet er i mange tilfeller ment å skulle danne utgangspunktet for saker som skal fremmes for Stortinget.

Den uformelle kontakten vil vi anta både kan finne sted i forhold til Stortinget og i forhold til regjering eller departement. Denne vil kunne anta mange former, alt fra mer halvformelle henvendelser i brevs form, knyttet til alt fra enkeltsaker til boligpolitiske vurderinger generelt, til mer rene uformelle henvendelser.

I følgende illustrasjon vil vi kort oppsummere hvilke relasjoner mellom NBBL og de øvrige aktørene vi vil drøfte i denne studien. Pilene er ikke ment å ha noen kausal betydning.

Figur 3.2 NBBL som premissleverandør i de nasjonale boligpolitiske beslutningene, i relasjon til Stortinget, regjering og departementet¹³⁵.



Figuren gjengir den tradisjonelle hierarkiske ordningen mellom Storting som det overordnede lovgivende organ, regjeringen som utøvende og departementet som forberedende organ. Innenfor denne strukturen har Kommunalkomiteen på Stortinget hovedansvaret for det boligpolitiske saksfeltet på Stortinget, og slikt vil kunne være relevant for boligbyggelagens politiske oppmerksomhet. Likeledes vil regjeringen kunne nedsette ulike utvalg eller råd til å forberede og utrede saker, som så skal fremmes overfor Stortinget. I slike utvalg kan NBBL ha en formell representasjon.

Kontakten kan imidlertid også være av uformell karakter. Denne kan for det første gå til enkeltgrupperinger eller representanter på Stortinget, enten ved representanter generelt, eller til medlemmer av kommunalkomiteen. Dernest kan den uformelle kontakten skje mellom regjering og NBBL.

Den administrative ledelsen av departementet vil også kunne oppleves relevant i forhold til å hevde sine interesser. I de fleste tilfellene vil dette være Kommunal- og regionaldepartementet, eller saksbehandlere på lavere departementalt nivå. Også dette vil kunne være en kanal for politisk påvirkning.

¹³⁵ Når vi i modellen snakker om "Departementet", vil vi i hovedsak mene Kommunal- og regionaldepartementet. Også andre departementer kan imidlertid være relevante i enkeltsaker.

4 Boligbyggelagenes utbyggingspolitiske profil på boligmarkedet

Innledningsvis har vi definert to sentrale perspektiver på boligbyggelagenes politiske rolle, enten som iverksettere av boligpolitiske beslutninger eller som premissleverandører overfor beslutningstakerne. For en drøfting av boligbyggelagene som iverksettere av boligpolitiske målsettinger og strategier er et viktig utgangspunkt forståelse for hva boligbyggelagene faktisk bygger og for hvem? Dette handler om deres utbyggingspolitiske profil på boligmarkedet.

I dette kapitlet vil vi se på boligbyggelagenes plass på boligmarkedet, målt ved hva de faktisk bygger. Hvor stor plass har boligbyggelagene på boligmarkedet for nybygde boliger og hva bygges for hvem? Dette kan være en indikator på hvilke målgrupper boligbyggelagene har for sin nybygging.

Antall boliger igangsatt eller ferdigstilt, og deres størrelse forteller isolert sett mindre om hvilke målsettinger som styrer boligbyggelagenes aktiviteter. Men i kombinasjon med data om målgrupper for de nybygde boligene samt blant annet andelen nybygde boliger finansiert via Husbanken, vil vi ut fra dette presentere et avgrenset bilde av boligbyggelagenes profil på boligmarkedet, i forhold til en eventuell boligpolitisk rolle som iverksetter av boligpolitiske målsettinger.

Boligbyggelagene som utbygger presenterer imidlertid kun en del av boligbyggelagenes faktisk plass og rolle på boligmarkedet. I tillegg kommer det store markedet for eksisterende, eldre boligmasse. I mange kommuner har boligbyggelagene vært den dominerende utbygger og forvalter av særlig boliger i blokk. Disse

boligene spenner vidt i forhold til kvaliteter som pris, beliggenhet, beliggenhet og beskaffenhet forøvrig. Når vi allikevel her velger å fokusere på nybygging er dette som en indikator på boligbyggelagene prioriteringer og mål i dagens boligpolitiske situasjon.

For å belyse dette vil vi i dette kapitlet gjengi og drøfte data fra NBBL over utvalgte medlemsboligbyggelags aktiviteter på boligmarkedet. Utvalget av boligbyggelag er det samme utvalget som benyttes i den kvalitative analysen i neste kapittel.

4.1 Boligbyggelagenes andel av den samlede boligbyggingen

Hvor stor andel av det samlede antallet boligene som igangsettes nasjonalt, skjer i regi av boligbyggelagene? Dette går frem av tabell 4.1. I denne tabellen følger vi sum antall igangsatte boliger totalt i landet og andelen av dette igangsatt av boligbyggelag inn under NBBL. Tabellen viser dette over et tidsspenn på 18 år, fra 1990 til 2008.

Tabell 4.1 *Antall igangsatte boliger i totalt i landet i tiden 1990 til 2008, og boligbyggelagenes¹³⁶ andel av dette.*

År	Sum antall igangsatte boliger	Andel boliger igangsatte av boligbyggelag
1990	21 830	10.7
1991	17 261	7.6
1992	15 600	8.0
1993	16 194	5.5
1994	21 240	5.2
1995	20 011	7.3
1996	18 743	7.6
1997	21 259	11.1
1998	19 646	11.6
1999	20 492	16.8
2000	23 550	13.9
2001	25 266	12.2
2002	22 980	13.3
2003	23 177	11.9
2004	29 999	15.5
2005	31 608	13.1
2006	33 314	12.0
2007	32 520	7.6
2008 ¹³⁷	23 000	8.7

Kilde: NBBL.

Som vi ser av tabellen ligger antallet igangsatte boliger i landet som helhet relativt stabilt gjennom siste halvdel av 1990-tallet med rundt 20.000. Etter år 2000 stiger antallet boliger igangsatte pr år, om enn i noe ujevn utvikling. Et kraftig hopp skjer fra 2003 til 2004, hvorpå antallet ligger i overkant av 30 000 i årene 2005, 2006 og 2007. I prognosene for 2008 ligger imidlertid en kraftig nedgang, tilbake til nivået for 2003.

Boligbyggelagenes andel av dette varierer imidlertid en del. Fra et nivå på vel 10 prosent i 1990, er det en avtakende tendens frem til 1994, hvor nivået ligger på vel 5 prosent. Etter år 2000 ligger andelen igangsatt av boligbyggelagene på mellom 12 og 13 prosent, med 2004 som et toppår, med 15.5 prosent av igangsatte boliger i

¹³⁶ Boliger bygget i regi av NBBLs medlemsboligbyggelag.

¹³⁷ Prognose

boligbyggelagens regi. I 2007 falt andelen til 7.6, men prognosen for 2008 er svakt stigende.

Dette innebærer med andre ord at vel en av ti boliger som igangsettes i hele tiåret fra 1997 til 2006 skjer i regi av boligbyggelagene inn under NBBL. Selv om vi i dette må anta at det foreligger betydelige variasjoner kommunene imellom, gir dette boligsamvirket en viktig plass i boligforsyningen i landet. Boligbyggelagene er kanskje en av de største aktørene på utbyggersiden i kommunene, om ikke den største i mange kommuner. Et annet spørsmål er hvorvidt boligbyggelagene i egenskap av sin rolle som utbygger har noen sentralt plass vis a vis de kommunalpolitiske beslutningsmyndighetene. For å kunne innta en slik posisjon kan vi imidlertid anta at boligbyggelagens aktivitet må ha et visst omfang i den aktuelle kommunen.

4.2 Målgrupper i boligbyggelagens faktiske utbyggingsaktiviteter

Det er vanskelig å lese målgrupper og utbyggingspolitisk profil direkte ut av boligbyggelagens faktiske aktivitetsnivå på boligmarkedet. Til det er mangfoldet i befolkningens boligpreferanser for stort. En og samme type husholdning kan etterspørre vidt forskjellige boligkvaliteter. Noen prioriterer for eksempel størrelse fremfor sentralitet, andre motsatt. Dernest har vi først og fremst data for egenskaper knyttet til boligstørrelse. Dette gir et mer avgrenset perspektiv på boligkvaliteter, og med det målgruppe.

Å føre en aktiv utbyggingspolitikk kan antas å være en sentral forutsetning for å inneha en boligpolitisk rolle. Dette gjelder både i forhold til å legge premissene for politikken som føres og føringer på implementeringen av boligpolitiske målsettinger. Også boligbyggelagens ambisjoner videre i forhold til boligbygging er relevante i et slikt perspektiv. Dette kan fortelle noe om boligbyggelagens utbyggingspolitiske strategitenkning fremover.

Ser vi på de utvalgte boligbyggelagene i denne studien finner vi et jevnt over høyt aktivitetsnivå i de fleste¹³⁸. I 2006 igangsatte boligbyggelag innunder NBBL 3993 boliger, av 32 314 boliger totalt på landsbasis. Av dette utgjorde OBOSs virksomhet om lag 20 prosent i 2006 og 34 prosent i 2007. Dette er imidlertid en nedgang i regi av samvirket fra 2006 til 2007. For NBBLs medlemsboligbyggelag er det en reduksjon i antallet igangsatte boliger fra 3993 i 2006 til 2477 i 2007.

Denne nedgangen i antallet igangsatte boliger gjenfinner vi i flere av våre boligbyggelag. Særlig gjelder dette de tre boligbyggelagene i Bergensområdet, TOBB i Trondheim, Nedre Buskerud, Boligbyggelaget Romerike samt Gjøvik og omegn boligbyggelag. Interessant er det at hos OBOS, uten sammenlikning den største av medlemsboligbyggelagene i NBBL, er det en økning i antallet igangsatte boliger fra 2006 til 2007.

Ferdigstillelse tar imidlertid noe tid, hvilket innebærer at boliger ferdigstilt ett år, må planlegges og gjennomføres over noe tid. Dette innebærer at aktivitetsnivået vanskelig lar seg lese ut fra et enkeltstående år. Boligbyggelagene vil også kunne være aktive i forhold til å skaffe til veie boliger på annen måte enn å bygge selv. Først og fremst handler dette om å forstå i forhold til forretningsførsel og salg. Dette vil kunne være prosjekter bygget av andre aktører, fortrinnsvis private, der boligbyggelagene verken er inne og tar risiko eller henter ut gevinst. I hvilken grad boligbyggelagene i vår studie er engasjert i dette, varierer en del. Dette utgjør imidlertid en stadig viktigere del av boligbyggelagenes aktiviteter.

Så langt våre data viser, holder boligbyggelagene i vårt utvalg med dette et relativt høyt aktivitetsnivå. Dette betyr at boligsamvirket innehar en sentral posisjon i forhold til boligfremskaffelse i kommunene. Slikt sett vil de både ha en posisjon i forhold til sine kommuner som viktige aktører i utbyggingspolitikken, samt kunne være viktige i forhold til å implementere boligpolitiske målsettinger i kommunene.

For å danne oss et bilde av boligbyggelagenes utbyggingsprofil må vi også karakterisere boligmassen. Hva kjennetegner boligbygge-

¹³⁸ Antall igangsatte og ferdigstilte boliger for de utvalgte boligbyggelagene i årene 2005, 2006 og 2007, samt antall planlagte igangsatte boliger for det påfølgende året er gjengitt i appendiks 1, tabell A1.

lagenes utbyggingsprosjekter og hvilke målgrupper og prioriteringer kan vi lese inn i dette?

En mulig egenskap ved boligene som kan være relevant i forhold til hvilke grupper boligene er attraktive for, er størrelse. Målgruppene for boligbyggelagenes virksomhet kan til en viss grad speiles i boligens størrelse og antall rom, selv om preferansene her kan variere betydelig. Samme husholdningstype kan etterspørre helt ulike boliger, mens samme bolig etterspørres av vidt forskjellige husholdningstyper. Vi kan for eksempel anta at jo større en husholdning er, jo mer går preferansene i retning av større bolig. Resonnementet kan imidlertid slå flere veier. Mange eldre kan således ha preferanser for mindre og mer lettstelte boliger, samtidig som andre eldre kan ønske å opprettholde en viss boligstandard målt i boligstørrelse, gitt at de i utgangspunktet hadde en stor bolig.

Generelt ferdigstiller boligbyggelagene i liten grad boliger med ett rom og kjøkken i årene 2006 og 2007¹³⁹. På landsbasis utgjør dette kun 1 prosent av boligbyggelagenes ferdigstilte boligmasse i 2006 og 6 prosent i 2007. Om vi regner at denne boligstørrelsen i størst grad er tilpasset enpersonshusholdninger, kan vi anta at boligbyggelagene i mindre grad bygger nye boliger for denne gruppen.

Det er imidlertid tildels store variasjoner boligbyggelagene imellom på dette området. Hos to av de Bergensbaserte boligbyggelagene var for eksempel over 20 prosent av de ferdigstilte boligene i 2007 på ett rom og kjøkken, mens det samme gjaldt for bare 3 prosent hos det Oslobaserte OBOS.

Ser vi på boligbygging i regi av NBBL's medlemmer totalt sett, ferdigstilles det i 2006 og 2007 høyest andel treromsboliger. Halvparten av boligene som ferdigstilles i 2006 har 3 rom og kjøkken. Blant de ferdigstilte boligene til boligbyggelagene Vestlandske, Trondheim og omegn, Nedre Buskerud og Tønsberg og Nøtterøy var det i 2007 50 prosent eller mer 3 roms boliger blant de ferdigstilte boligene. Hos OBOS er det derimot en relativt jevn fordeling på både 2-, 3- og 4-roms boliger. Dette kan være en avspeiling av den bredere etterspørselen i en større by som Oslo etter ulike typer boliger.

¹³⁹ Grunnlagsmaterialet er gjengitt i tabellene A4 og A5 i appendiks 1.

Når det gjelder de største boligtypene, 4 rom eller mer, og kjøkken, utgjorde dette i 2007 like i underkant av 20 prosent av alle ferdigstilte boliger i 2007, og 22 prosent i 2006. I 2006 ferdigstilte Bergen og omland boligbyggelag flest fireromsboliger, med vel 50 prosent. Også Trondheim og omegn boligbyggelag ferdigstiller en høy andel firemannsboliger, både i 2006 og 2007. Sammenlikner vi et lite og et stort boligbyggelag, som Gjøvik og omegn boligbyggelag på den ene siden og OBOS på den andre, finner vi i 2006 og 2007 at mens det førstnevnte boligbyggelaget bygger høyest andel firemannsboliger i 2006, ligger det sistnevnte høyest i 2007. Dette kan indikere at vi ikke finner systematiske variasjoner i utbyggingsprofil med hensyn til størrelse på boligene, avhengig av om boligbyggelagene er store eller små.

Ser vi på det gjennomsnittlige arealet pr bolig, målt i kvadratmeter, i de ulike kategoriene, ser vi at det er tildels betydelige forskjeller i gjennomsnittlig arealstørrelse for samme boligtype. OBOS er blant de boligbyggelag med det laveste boligarealet i gjennomsnitt innenfor de respektive boligtypene. Men i enkelttilfeller ligger også andre boligbyggelag lavt i antall kvadratmeter for visse boligtyper. For eksempel ligger en 1-romsbolig ferdigstilt av Bergen og omegn boligbyggelag i 2007 på 24 kvadratmeter, mens en 1-romsbolig samme år ferdigstilt av Stor-Bergen boligbyggelag i gjennomsnitt ligger på 34.6 kvadratmeter. Tilsvarende er 4-romsboliger ferdigstilt av Nedre Buskerud boligbyggelag minst, med vel 77 kvadratmeter, mot til sammenlikning vel 127 kvadratmeter for en tilsvarende romstørrelse ferdigstilt av Stor-Bergen boligbyggelag. Selv om dette blir mer eksempler, viser det seg at det heller ikke lar seg skille ut noen systematiske variasjoner i boligbyggelagenes utbyggingsprofil, avhengig av kommunestørrelse. Dataene gir først og fremst inntrykk av et stort mangfold boligbyggelagene imellom i forhold til boligstørrelse og rom.

Ser vi på hvilke boligtyper som bygges, skjer den alt overveiende delen av byggeaktiviteten i boligbyggelagene i vår studie i forhold til boliger i blokk. Det er imidlertid noen variasjoner også her. Således skiller Tønsberg og Nøtterøy boligbyggelag seg ut fra de øvrige, med en høy andel boliger i småhus¹⁴⁰. Ser vi imidlertid på planlagte boliger i 2008 finner vi at både Vestlandske, Gjøvik og omegn boligbyggelag samt OBOS planlegger småhus, om enn i

¹⁴⁰ Dette fremkommer i tabellene A2 og A3 i appendiks 1.

betydelig mindre omfang enn Tønsberg og Nøtterøy boligbyggelag¹⁴¹. Dette kan kanskje gi et inntrykk av hvilke markedsvariasjoner boligbyggelagene står overfor og at etterspørselen etter småhus er større i Tønsberg Nøtterøy regionen, enn den er i de andre regionene våre boligbyggelag dekker. Gitt at OBOS dekker den mest markerte storbyregionen i Norge, kan tallene allikevel indikere at selv i en storby som Oslo, er også boligbyggelaget her i et visst omfang rettet inn mot etterspørselen etter småhus.

For NBBLs medlemsboligbyggelag totalt er det også en overvekt med boliger planlagt i blokk, selv om 35 prosent av boligene også planlegges i småhus. Dette innebærer at våre caseboligbyggelag, på dette punktet, avviker fra gjennomsnittet av boligbyggelagene under NBBL.

4.3 Finansieringskilde

Boligbyggelagenes byggeaktivitet kan finansieres enten via Husbankens låneordninger eller via det private markedet. Gitt at Husbanken via sine ordninger tradisjonelt har ønsket å ivareta en sosial profil, blir det interessant i hvilken grad boligbyggelagene benytter seg av Husbankens som finansieringskilde for sine boliger. I tabell 4.2 gis et bilde av dette for årene 2005, 2006 og 2007. I tabellen skiller vi mellom Husbankens grunnlån som finansieringskilde for utvalgte boligbyggelags ferdigstilte boliger disse årene og andre finansieringskilder.

¹⁴¹ Jamfør tabell A6 i Appendiks 1.

Tabell 4.2 *Andel ferdigstilte boliger i årene 2005, 2006 og 2007 fordelt etter finansieringskilde for grunnfinansiering.*

	Finansieringskilder						Sum antall boliger		
	Husbanken, grunnlån			Andre finansieringskilder					
	2005 ¹⁴²	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Bergen:	0	100	0	0	0	100	0	108	48
Bergen:	0	0	0	100	100	100	201	267	175
Stor-Bergen									
Bergen:	63	67	0	37	33	100	30	123	52
Vestlandske									
Trondheim	72	45	0	28	55	100	86	154	64
Nedre Buskerud	0 ¹⁴³	0	0	100	100	100	79	169	104
Tromsø	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Borettslaget Romerike	0 ¹⁴⁴	21	0	100	79	100	8	314	262
	10 ¹⁴⁵			90			253		
Tønsberg og Nøtterøy	96	100	57	4	0	43	222	109	122
Gjøvik	61	73	61	39	27	39	90	66	49
OBOS	14	0	0	86	100	100	976	464	540
NBBL totalt	46	36	25	54	64	75	4304	3315	3147

Kilde: NBBLs statistikk over medlemsboligbyggelagenes aktivitet for 2005, 2006 og 2007.

Som det kommer til uttrykk i tabellen er det en klar tendens til at bruken av Husbankens grunnlån som finansieringskilde for boligbyggelagenes boliger blir mindre viktig fra 2005 til 2007 i våre utvalgte boligbyggelag. Dette gjelder for samtlige boligbyggelag, samt for NBBL totalt. I 2007 er det kun boligbyggelagene Tønsberg og Nøtterøy samt Gjøvik og omegn som benytter seg av Husbankens grunnlån som finansieringskilde for sine ferdigstilte boliger. For boliger ferdigstilt av NBBL totalt, har andelen boliger

¹⁴² Oppføringslån .

¹⁴³ Drammen boligbyggelag.

¹⁴⁴ Lørenskog boligbyggelag.

¹⁴⁵ Romerike boligbyggelag.

finansiert av Husbanken gått ned fra 46 prosent i 2005 til 25 prosent i 2007.

Tradisjonelt har Husbanken finansiert mange av de boligene som er bygd av boligbyggelagene i Norge. Får å få finansiering av Husbanken har boligene imidlertid måttet tilfredsstillе visse kriterier. I dette har det også ligget en dialog mellom boligbyggelagene og Husbanken knyttet til den kvalitetssikringen som ligger i disse kriteriene. Når andelene nå er avtakende, er det rimelig å tolke dette dit at boligbyggelagene får, etter deres vurdering, bedre betalingsbetingelser i det private finansmarkedet. I følge en kilde i Husbanken handler dette blant annet om betalingstid, hvor mange private finansinstitusjoner strekker seg lengre enn Husbanken kan gjøre. Samme informant i Husbanken og en kilde i NBBL er imidlertid redd dette vil kunne gi lavere kvalitet på boligprosjektene, nettopp i det Husbankens kvalitetskrav til boligene ikke vil være relevant på samme måte.

Uansett har forskjellene mellom betalingsvilkårene knyttet til Husbankens grunnlån og de lån private finansieringsinstitusjoner yter nærmet seg hverandre de siste årene. Dette reduserer relevansen av finansieringskilde i forhold til å beskrive boligkjøperes betalingsevne.

Hvilke fordelingspolitiske konsekvenser som ligger i de ulike finansieringskildene til nybygde boliger vil dessuten avhenge av mange forhold. Isolert sett vil det imidlertid være rimelig å anta at i den grad for eksempel lengre avdragstid på lånene og kanskje avdragsfrihet for en periode, er lettere tilgjengelig i private banker enn i Husbanken, kan en komme i den noe paradoksale situasjon at private lån reduserer lånekostnadene. Dette vil kunne bidra til å gjøre det lettere for personer i lavere inntektsgrupper å kjøpe nye boliger. Fordelingseffekten av dette reduseres allikevel om boligene i utgangspunktet ligger i en høy prisklasse.

4.4 Boliger i forhold til målgruppe

En av målsettingene til boligbyggelagene i et historisk perspektiv har vært knyttet til den sosiale boligpolitikken, i betydningen av å bygge boliger for folket, jamfør kapittel 2. Et interessant spørsmål i så måte er derfor hvilken utbyggingsprofil boligbyggelagene har i

dag. Dette får vi et inntrykk av i tabell 4.3, som viser andelen ferdigstilte boliger fordelt etter målgruppe eller beboer i årene 2005, 2006 og 2007¹⁴⁶.

Tabell 4.3 *Andel ferdigstilte boliger fordelt etter målgruppe/ beboer i årene 2005, 2006 og 2007*

	Medlemmer generelt			Eldre og funksjonshemmede			Ungdom			Flyktninger			Andre grupper			Sum		
	05	06	07	05	06	07	05	06	07	05	06	07	05	06	07	05	06	07
Bergen:	0	100	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	108	48
Bergen:	70	90	100	30	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	201	267	175	
Stor-Bergen	100	100	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	30	123	52	
Bergen:	100	100	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	30	123	52	
Vestlandske	72	100	100	0	0	0	28	0	0	0	0	0	0	0	86	154	64	
Trondheim	100	100	71	0	0	29	0	0	0	0	0	0	0	0	79	169	104	
Nedre Buskerud	147																	
Tromsø	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Borettslaget	100	100	82	0	0	0	0	0	18	0	0	0	0	0	8	314	262	
Romerike	148																	
	88			0			12			0			0		253			
Romerike	149																	
Tønsberg og Nøtterøy	60	100	80	34	0	0	4	0	20	0	0	0	2	0	222	109	122	
Gjøvik	67	73	61	26	27	39	7	0	0	0	0	0	0	0	90	66	49	
OBOS	98	100	100	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	976	464	540	
NBBL totalt	76	94	88	11	3	3	11	3	6	0	0	0	2	0	4304	3315	3147	
										150				151				

Kilde: NBBLs statistikk over medlemsboligbyggelagens aktivitet for 2005, 2006 og 2007.

Selv om det er liten avstand mellom de tre årene som dokumenteres i tabellen, gir den uttrykk for visse interessante nyanser. Som tabellen viser retter boligbyggingen i 2007 seg i all hovedsak mot medlemmene generelt. I 2005 var imidlertid hver fjerde ferdigstilt bolig rettet mot en spesielt definert gruppe, blant

¹⁴⁶ Tallene for hvert av de tre årene er satt opp i separate tabeller i appendiks, tabellene A7, A8 og A9.

¹⁴⁷ Drammen boligbyggelag.

¹⁴⁸ Lørenskog boligbyggelag.

¹⁴⁹ Romerike boligbyggelag.

¹⁵⁰ Mindre enn 1 prosent.

¹⁵¹ Mindre enn 1 prosent.

de boligbyggelagene som er organisert under NBBL. I tabellen ser vi at 11 prosent av boligene i 2005 ble fordelt til eldre og funksjonshemmede og den samme andelen til ungdom. Under 1 prosent av boligene rettet seg mot flyktninger og 2 prosent mot andre grupper. I 2006 er andelen ferdigstilte boliger rettet mot disse spesifiserte gruppene redusert kraftig. Bare 6 prosent av boligene retter seg da mot andre grupper enn medlemmene generelt. I 2007 er 12 prosent av boligene ferdigstilt av NBBLs medlemsboligbyggelag totalt, rettet mot spesifiserte målgrupper. Dette vil først og fremst være ungdom og eldre samt funksjonshemmede.

Også for de enkelte boligbyggelagene kan det være slike årvisse variasjoner, både mellom de enkelte boligbyggelagene, men også fra år til år for samme boligbyggelag. Dette kan indikere at det her kun er snakk om enkeltprosjekter, som boligbyggelagene går inn i, men som ikke etterfølges kontinuerlig av nye prosjekter for samme gruppene. En annen ting er jo at det også er variasjoner fra år til år i byggeaktivitet blant boligbyggelagene.

Ser vi på enkeltboligbyggelagene, er det Vestlandske i Bergen og OBOS som i høyest grad bygger for medlemmene generelt, uten å rette dette mot spesifiserte undergrupper. Med unntak av 2 prosent av OBOS ferdigstilte boligmasse i 2005 fordelt seg til ungdom, er 100 prosent av disse to boligbyggelagenes ferdigstilte boliger i disse årene rettet mot medlemmene generelt. Men også for de andre boligbyggelagene i studien ligger andelen rettet mot medlemmene generelt, svært høyt.

Disse tallene må imidlertid tolkes med en viss forsiktighet i forhold til å karakterisere målgrupper for boligbyggelagenes byggevirksomhet. Særlig gjelder dette i forhold til å tolke kategorien ”*medlemmer generelt*”. Mange boligbyggelag kan se det slik, at selv om et prosjekt er rettet mot for eksempel eldre, vil denne gruppen også være å karakterisere som ”*medlemmer generelt*” og dermed bli registrert som dette.

4.5 Boligbyggelagens boligpolitiske rolle, uttrykt ved deres utbyggingsprofil

Hva kan vi ut fra denne gjennomgangen lese om boligbyggelagens utbyggingspolitiske profil? Og hva kan dette fortelle oss om boligbyggelagens boligpolitiske prioriteringer?

Som vi kort var inne på innledningsvis har den nasjonale boligpolitikken beveget seg i retning av en stadig mer selektiv boligpolitikk, med prioritering av grupper som har det vanskelig på boligmarkedet. Dette er grupper som i utgangspunktet enten har lav betalingsevne eller på annen måte har behov for tilpassede boliger.

I dette kapitlet finner vi imidlertid at boligbyggelagene i liten grad ferdigstiller boliger som fordeles til politisk prioriterte grupper som eldre og funksjonshemmede, ungdom eller flyktninger. Stadig færre av andelseierne av de ferdigstilte boligene finansierer dessuten sine boliger via Husbankens grunnlån. Det er derfor nærliggende å trekke den slutningen at grupper som prioriteres av Husbanken, via deres ulike låne- og støtteordninger, ikke er å finne i særlig grad blant de grupper som flytter inn i de nye boligene som bygges i regi av boligbyggelagene. Dette peker i retning av boligbyggelagene på markedet for nybygde boliger er en aktør som bygger for et allment boligmarked. Grupper med lavere inntekter, for eksempel i en etableringsfase, er ikke blant de som oftest kjøper boligbyggelagens nybygde boliger. Dette er grupper som for eksempel kunne vært aktuelle i forhold til Husbankens Startlån. Et lite forbehold må her tas for de tilfellene, der boligbyggelagene lykkes å finne rimeligere vilkår i en privat bank, sammenliknet med Husbankens betingelser. Dette kan endre den fordelingspolitiske profilen. Uansett synes imidlertid betingelsene knyttet til Husbankens grunnlån og lån i private finansieringsinstitusjoner å nærme seg hverandre de siste årene.

De ferdigstilte boligene retter seg i hovedsak mot medlemmene generelt, med økonomisk evne tilstrekkelig til å finansiere boligen ved hjelp av private finansieringskilder. Dette kan indikere at boligbyggelagene i stor grad bygger for det allmenne boligmarkedet og i mindre grad er engasjert i boligprosjekter som er rettet mot grupper som er mindre betalingsdyktige.

Andelen mindre boliger, det vil si andelen ett- og tildels toromsboliger, ser også ut til å vike for boliger med tre og fire rom. Det er imidlertid vanskelig å tillegge boligens størrelse en betydning i forhold til sosial profil.

I denne sammenhengen er det også viktig å ta med at det heller ikke er noen klar sammenheng mellom for eksempel boligstørrelse og målgruppe. Selv om barnefamilier i utgangspunktet i stor grad søker treromsboliger eller større, vil både enslige og par, uavhengig av alder også i mange tilfeller søke større boliger. Eldre som flytter fra en større eid bolig, kan ha ønsker om å opprettholde sin boligstandard ved å ha en stor, men lettstelt bolig i et borettslag. Samtidig har også mange middelaldrende og eldre også økonomi i en slik situasjon til å opprettholde sin boligstandard.

Avslutningsvis er det her viktig å vise til at det største markedet for omsetning av boligbyggelagsboliger, er å finne innenfor den eldre eksisterende boligmassen under boligsamvirket. Det er innenfor denne delen av boligsamvirket vi også i hovedsak finner personer med lavere inntekt. Interessant i denne sammenhengen er at 15 prosent av bostøttemottakerne pt er bosatt i borettslag.

Uansett synes boligbyggelagene i vår studie å være relativt aktive som aktører på markedet for nybygde boliger. Aktive boligbyggelag kan synes som en forutsetning for politisk innflytelse. Dette gjelder særlig i forhold til å legge premissene ved utformingen av boligpolitikken. Vi vil derfor i det som følger gå nærmere inn på hvilke strategier boligbyggelagene selv følger i forhold til sin boligpolitiske rolle, med vekt på deres utbyggingspolitikk i dag. Hvem ser boligbyggelagene som målgrupper her?

5 Boligbyggelagene som politiske aktører i den kommunale boligpolitikken, med vekt på deres utbyggingspolitiske rolle i dag

I dette kapitlet vil vi rette oppmerksomheten mot boligbyggelagene og deres rolle i den kommunale boligpolitikken, med vekt på deres utbyggingspolitiske rolle i dag. Vi vil både drøfte boligbyggelagens rolle som premissleverandører inn i den kommunale boligpolitikken og som iverksettere av den kommunale boligpolitikken. Dette handler både om boligforsyning generelt og på mer sosialt grunnlag. Hvilke prioriteringer i forhold til hvilke grupper preger boligbyggelagens utbyggingspolitiske virksomhet? Med utgangspunkt i den økende markedsorienteringen innenfor den kommunale boligpolitikken, vil vi innledningsvis drøfte boligbyggelagens egne vurderinger av bolig som satsingsområde innenfor den kommunale boligpolitikken. I forlengelse av dette vil vi drøfte boligbyggelagens plass i de boligpolitiske prosessene, slik de selv vurderer det. Dette blir også et spørsmål om hvilke målsettinger boligbyggelagene søker å ivareta med sin virksomhet. Hvilke målgrupper har boligbyggelagene i sin utbyggingspolitikk, og på hvilken måte kommer dette til uttrykk i boligbyggelagens utbyggingsprofil?

Deretter vil vi se på hvilken rolle og profil boligbyggelagene ser for seg selv først i forhold til den allmenne utbyggingspolitikken, deretter i forhold til spesielle grupper på boligmarkedet. I forhold til dette siste, vil vi både rette oppmerksomheten mot grupper som ungdom og eldre, men også mot deltakelse i den sosiale

boligpolitikken, og da i forhold til personer som er sosialt vanskeligstilt, i tillegg til økonomisk.

Vi vil også drøfte spørsmålet om boligbyggelagens rolle i den kommunale boligpolitikken sett fra kommunenes side. Deltakelse i den kommunale politikken vil ofte arte seg forskjellig avhengig av ståsted. Vi vil derfor supplere de vurderinger som kommer til uttrykk fra sentrale kilder i boligbyggelagene, med synspunkter fra sentrale kommunaladministrative informanter innen det boligpolitiske feltet, samt funn fra studien av aktører, arenaer og innflytelse innenfor den kommunale boligpolitikken (Holm 2007).

Innledningsvis ser vi imidlertid på hvordan de utvalgte boligbyggelagene opplever sin mer historiske plass i norsk boligpolitikk. Dette for å sette boligbyggelagens rolle og profil i dagens boligmarked inn i en historisk sammenheng, jamfør fremstillingen i kapittel 2.

Det er viktig at denne studien har et fokus på boligbyggelagens utbyggingspolitikk i dag. Hvilken profil har denne og hvilke hensyn søker boligbyggelagene å ivareta med sin utbyggingspolitiske profil i dag. Dette er viktig i et større perspektiv. Boligsamvirket som helhet ivaretar i dag et helt spekter av hensyn innenfor sin virksomhet og svært mange ulike grupper finner et botilbud innenfor boligsamvirket i dag. Om en inkluderer boligsamvirkets samlede boligmasse, vil hoveddelen av boligtilbudet befinne seg innenfor den allerede eksisterende boligmassen. Dette tilbudet vil rette seg mot et helt spekter av boligsøkende, fra lavinntektsgrupper til grupper med midlere og høyere inntekter. I tillegg kommer det tilbudet prioriterte grupper får, via kommunenes eierandeler, blant annet via den såkalte 10 prosentsregelen. Denne gir kommuner, fylkeskommuner og staten rett til å eie inntil 10 prosent av boligene i borettslag og sameier¹⁵². De boliger det offentlige disponerer med bakgrunn i denne loven, fordeles blant annet på sosiale vilkår. Boligbyggelagene på sin side må hele tiden forholde seg til at kommunene har denne retten til å kjøpe opp boliger i borettslag. Disse sidene ved boligsamvirkets virksomhet vil ikke bli behandlet i sin fulle bredde her. Disse er imidlertid viktige sidene ved samvirkets virksomhet som vi må ha i bakhånd når vi i dette kapitlet ser på boligbyggelagens utbyggingspolitiske

¹⁵² Jamfør Dyb 2001.

rolle i dag. Innledningsvis vil vi først se på Boligbyggelagenes vurdering av sin historiske plass i norsk boligpolitikk og spørsmålet om boligbyggelagene som politiske instrumenter.

5.1 Boligbyggelagenes vurdering av sin historiske plass i norsk boligpolitikk; boligbyggelagene som politiske instrumenter

Boligbyggelagene i denne studien er seg i stor grad bevisst sin historiske rolle innenfor norsk boligpolitikk. De fleste av boligbyggelagene er opprettet i andre halvdel av 1940-årene, som ledd i gjenoppbyggingen av landet¹⁵³. I mange tilfeller ble boligbyggelagene stiftet av kommunene for å bidra inn i den kommunale boligpolitikken i en utbyggingsfase.

Flere av boligbyggelagene i vår studie ser det slik at de i den første tiden etter opprettelsen, var et redskap for kommunene for å bidra til boligutvikling. Denne rollens viktighet var naturligvis størst i årene etter opprettelsen, selv om den i mange tilfeller vedvarte til langt utover 1970-tallet. Denne fasen var som vi så i kapittel 2, særlig knyttet til gjenreisningen etter andre verdenskrig, mens for andre, som for eksempel Tromsø kommune, var dette knyttet til utbygging av kommunen på et senere tidspunkt¹⁵⁴. Lederne¹⁵⁵ av boligbyggelagene er i hovedsak av den oppfatning at deres boligbyggelag i stor grad sto for en høy andel av byggingen av boligblokker på 1950-, 60- og 70-tallet. I svært mange kommuner var boligbyggelagene nær sagt enerådende innenfor dette segmentet av boligbyggingen i denne perioden.

De fleste av lederne av boligbyggelagene er samstemte i at endringer i boligmarkedet i kombinasjon med egenskaper ved selve samvirkemodellen utover 1980-tallet dramatisk endret rammebetingelsene for boligbyggelagene. Boligbyggelagene hadde i liten grad bygget opp en økonomisk sikkerhet i form av overskudd

¹⁵³ Jmfør kapittel 2 ovenfor.

¹⁵⁴ Tromsø og omegn boligbyggelag ble stiftet i 1966.

¹⁵⁵ Lederne henviser her til administrerende direktør i de respektive boligbyggelagene.

plassert i fond, noe som gjorde mange sårbare i økonomiske nedgangstider. Samtidig fant det også sted en avpolitisering av boligbyggelagene nasjonalt. Ikke bare opphørte den kommunale representasjonen i boligbyggelagens styre. På nasjonalt hold var også Willochregjeringens opphevelse av prisreguleringene på borettslagsleiligheter viktig i denne sammenhengen. Boligbyggelagene i vår studie vil særlig fremheve det store spennet i pris som etter hvert hadde bygget seg opp mellom borettslagsleiligheter og selveierleiligheter, som en viktig grunn for denne dereguleringen. Helt frem til midten av 1980-tallet var det maksimalpriser på omsetning av borettslagsleiligheter i de fleste kommuner. Dette inkluderte også de største byene¹⁵⁶. Denne maksimalprisen lå i perioder under markedsprisen på tilsvarende boliger. Det var i denne sammenhengen først og fremst via forkjøpsretten at prisreguleringen ble effektiv. En selger handlet i realiteten ikke med en kjøper, men ba boligbyggelaget overdra boligen til den interessenten med best forkjøpsrett. Dette hindret ulike former for tilleggsbetaling, som kan være en konsekvens av prisreguleringer.

Denne formen for forkjøpsrett bidro til å gjøre skillet mellom eie og leie mer uklart og den norske boligsamvirkemodellen skilte seg mindre fra korporative leiemodeller i andre land, enn hva tilfellet er i dag¹⁵⁷.

Prisreguleringen hadde sammenheng med flere forhold. I NOU 2000:17 om ”Borettslovene” settes dette blant annet i sammenheng med boligfinansieringen, som i hovedsak fant sted gjennom Husbanken og med subsidiert rente¹⁵⁸. Et forhold som i denne sammenhengen særlig fremheves av våre informanter er viktigheten av en kommunal tomtepolitikk, hvor rimelige tomter ble lagt ut for boligbyggelagene for utbygging.

Boligbyggelagene fremhever hvordan vanskelighetene i økonomien mot slutten av 1980-årene også slo ut for boligbyggelagene og andelseierne. Høye renter og redusert verdi av inntektsfradraget kom samtidig med fall i salgsverdien på boligene. Flere borettslag også blant våre boligbyggelag, hadde tap på prosjekter og

¹⁵⁶ Jmfør NOU 2000:17: 10; Borettslovene,

¹⁵⁷ NOU 2000:17:11.

¹⁵⁸ NOU 2000:17:11

igangsatte byggeprosjekter viste seg ikke å ha økonomisk bæreevne.

Denne krisen tydeliggjorde at også andelseiere i borettslag har et ansvar ved verdifall. Dette viste en ny side ved samvirkemodellen. Boligbyggelagene måtte til syvende og sist forholde seg til de samme kravene til effektivitet og lønnsomhet som private aktører på boligmarkedet.

De fleste av våre boligbyggelag, på linje med boligbyggelag flest, kom i denne situasjonen i en dyp økonomisk krise. Gitt at de var samvirker hadde de, med et par unntak, ikke hatt mulighet til å bygge opp egenkapital. Boligbyggelagene hadde imidlertid mulighet til å sette midler i fond. Dette representerte en økonomisk sikkerhet. Bare de færreste av boligbyggelagene hadde imidlertid mulighet til å avsette midler i fond. OBOS representer her et unntak. Før endringene i ny borettslagslov av 6. juni 2003 var borettslagene byggherre. Det ble derfor det enkelte borettslaget som fikk overskuddet eller måtte bære kostnadene ved et utbyggingsprosjekt. Boligbyggelagene hadde ingen inntekter av dette¹⁵⁹. Dette innebar at også risikoen ved enkeltprosjekter lå til borettslaget. Boligbyggelagene kunne ikke ta denne risikoen. Et eventuelt overskudd ble tilført det enkelte borettslaget.

Boligbyggelagene bygget derfor ikke opp noen egenkapital. I henhold til den nye loven om borettslagene, som trådte i kraft fra 15. august 2005, kan ikke lenger det enkelte borettslag være byggherre. Det er nå boligbyggelagene som er byggherre. Dette muliggjør en oppbygging av kapital og med det mulighet til å ta større risiko ved utbyggingsprosjekter.

Når nedgangen i boligmarkedet kom på midten av 1980- og begynnelsen av 1990-tallet, satte denne mangelen på egenkapital de fleste av boligbyggelagene i en dyp økonomisk krise. På landsbasis ble mange borte, men noen klarte å komme seg gjennom krisen, blant annet med kommunal hjelp. I tilfellet med for eksempel Tromsø og omegn boligbyggelag ble de refinansiert av kommunen i 1990.

I denne fasen skjer det en rekke strukturelle endringer i sektoren, med et stort antall sammenslåinger av boligbyggelag. Antallet boligbyggelag er med dette sterkt redusert de siste årene. Dette vil

¹⁵⁹ Se avsnitt 2.1. for boligsamvirkets organisasjon.

dels være et svar på krisen rundt 1990, men vil også være påvirket av blant annet den sterke konkurransen boligbyggelagene etter hvert møter fra private utbyggere.

De fleste av boligbyggelagene gir uttrykk for at kommunenes tomtepolitikk endres i samme periode, rundt 1990. Mens kommunene tidligere hadde egne tomteselskaper til å fordele tomter til en ofte subsidiert pris, ble kommunale tomter etter hvert en vare omsatt på et marked til høyst mulig pris. Som den største og viktigste grunneier i alle kommuner, ble kommunenes markedsorienterte atferd en viktig drivkraft i prisfastsettingen av tomter og flere boligbyggelag går så langt som å si at kommuner, i kombinasjon med andre større offentlige grunneiere som for eksempel Rom eiendom¹⁶⁰, er prisdrivende på omsetning av tomter i kommunene.

Tomtereservene i sentrum av kommunene ble dessuten etter hvert i stor grad bebygd. At kommunene deltok aktivt i et marked for tomteomsetning bidro til et ytterligere press i tomtemarkedet.

5.2. Fra politisk styring til markedsstyring

Mens det tidligere var både politisk evne og vilje til styring av boligbyggelagens virksomhet, opplevde mange av boligbyggelagene at dette særlig utover 1990-tallet og etter årtusenskiftet ble erstattet av et ønske fra kommunenes side om at boligbyggelagene skulle håndtere og innrette seg etter markedsbetingelsene på linje med private aktører på markedet. Dette skjedde innledningsvis mer som følge av nye reformer og lovendringer på området tomteomsetning og boligbyggelagens virksomhet, enn som konsekvens av tydelige politiske vedtak. Flere boligbyggelag i denne studien gir uttrykk for at de opplever at kommunene, etter å ha hjulpet boligbyggelagene gjennom den økonomiske krisen rundt 1990, endret holdning overfor dem.

Denne endringen definerte også en ny rolle eller posisjon for boligbyggelagene. Fra å operere i forhold til politiske mål knyttet til boligutvikling, blir de nå mer fristilt og rettes mer inn mot

¹⁶⁰ Rom eiendom er etablert som et eiendomsselskap for å forvalte eiendommene til Norges statsbaner.

medlemmenes behov og preferanser. Rollen som implementerer av offentlig boligpolitikk reduseres eller i det minste endres.

Viktig i denne sammenhengen var også at en fra kommunenes side fratradte tidligere adekvate boligpolitiske styringsinstrumenter i forhold til boligbyggelagene som de kommunale tomteselskapene og den politiske representasjonen i styrene til boligbyggelagene.

Det har også funnet sted en utvikling i boligmarkedet, med langt større etterspørsel etter sentrumsnære, urbane leiligheter. Dette gjelder både unge og eldre. Samtidig etterspør mellomgenerasjonen større familieboliger litt utenfor sentrum, gjerne i form av småhus, rekkehus og liknende.

De fleste boligbyggelagene i vår studie gir ikke uttrykk for at de har etablert noen spesiell kontakt vis a vis de respektive kommunene de virker i. Snarere opplever boligbyggelagene, ved deres ledere, at det vis a vis kommunen er liten forskjell på boligbyggelagene og private aktører i boligmarkedet, og da særlig private utbyggere¹⁶¹. De fleste boligbyggelagene ser ikke at deres kontakt med kommunale planmyndigheter og politikere avviker fra den kontakt private utbyggere har.

Dette gjenspeiles også i kommunenes opplevelse av boligbyggelagene. I studien ”*Den kommunale boligpolitikken som møteplass for ulike interesser. En studie av aktører, arenaer og innflytelse innenfor den kommunale boligpolitikken*”¹⁶², gis boligbyggelagene en mer beskjeden posisjon vis a vis de kommunale myndighetene, særlig i forhold til utbyggingssaker. Studien, som baserer seg på casestudier og to landsdekkende surveyer til alle landets plansjefer, politiske og administrative, viser at bare 6 prosent av lederne av planadministrasjonen svarer at de ofte blir kontaktet av representanter fra boligbyggelagene. Til sammenlikning svarer 55 prosent at de ofte blir kontaktet av private grunneiere og 52 prosent svarer at de sjelden eller aldri blir kontaktet av representanter for boligbyggelagene. 29 prosent svarer at det er uaktuelt, noe som er naturlig å tolke dit hen at kommunene ikke har boligbyggelag.

¹⁶¹ Jamfør Holm 2007.

¹⁶² Holm 2007.

Det er imidlertid en tendens til at de politiske lederne av planutvalgene i noe høyere grad blir kontaktet av boligbyggelagene, sammenliknet med lederne av planadministrasjonene.

I den grad det er kontakt mellom boligbyggelagene og kommunen, har kommunene positive erfaringer med dette. 32 prosent blant lederne av planadministrasjonen sier at de i høy grad opplever kontakten som informativ. Her er det mindre forskjell mellom planadministrasjonslederne og planutvalgslederne. Til sammenlikning svarer 85 prosent blant lederne av planadministrasjonen og 89 blant planutvalgslederne at kontakten med de private grunneierne i høy grad er informativ¹⁶³.

Den formelle kontakten mellom boligbyggelagene og kommunene er som oftest knyttet til konkrete utbyggingsprosjekter. Som regel er det boligbyggelagene som tar kontakt med de aktuelle kommunene, fortrinnsvis ved deres planavdeling, men også politikere, for å luften utbyggingsplaner. Boligbyggelagene kan for eksempel ha planer om å kjøpe et tomteareal og ønsker å sondere med kommunen før kjøp om hva de kan forespeile seg av utnyttelse av tomten, ved et eventuelt kjøp.

Selv om kontakten med kommunene varierer betydelig mellom ulike boligbyggelag, gir flertallet uttrykk for at det er liten kontakt utover konkrete utbyggingsprosjekter, og at kontakten i disse tilfellene kommer i stand på boligbyggelagenes initiativ. Denne kontakten skiller seg lite fra den kontakt private utbyggere har i tilsvarende saker.

Som en informant uttrykker det:

Vi har ikke noe forhold til kommunen annet enn at det tilfeldigvis er dit vi sender søknaden. Det er ikke noe politikk i det. Vi er en markedsaktør.

Samme informant gir uttrykk for at kommunen aldri kommer til dem. Det er til kommunen boligbyggelaget sender søknader og dette utgjør for de fleste av boligbyggelagene i vår studie hovedkontakten med kommunene. Samme informant setter dette til en viss grad inn i en større sammenheng, i det han hevder at

¹⁶³ For videre drøftinger, se Holm 2007.

kommunen i liten grad har noen aktiv boligpolitikk. Informanten spissformulerer dette, når han hevder at:

bolig er helt marginalisert i forhold til hva kommunen bruker penger på.

Fra kommunenes side, ved våre informanter, er det en tilsvarende oppfatning av boligbyggelagene som i stor grad en markedsaktør på linje med private markedsaktører på det utbyggingspolitiske området, og at det i liten grad er noen vesensforskjell mellom disse aktørene verken når det gjelder deres atferd på boligmarkedet eller relasjonen til kommunen.

Her finner vi imidlertid at det er store variasjoner kommunene imellom. Selv om mange boligbyggelag i sin utbyggingspolitikk i stor grad opererer som en markedsaktør, med liten kontakt med kommunene utover det rent formelle ved gitte byggeprosjekter, er det i mange kommuner et samarbeid på det boligsosiale området.

Et av våre boligbyggelag er for eksempel, inngår i en boligstiftelse i samarbeid med kommunen, som gjør boligbyggelagene delaktige i den sosiale boligpolitikken. I denne boligstiftelsen samarbeider kommunen med stedets boligbyggelag om bygging av boliger for ulike grupper med spesielle behov, det være seg i forhold til fysisk og/eller psykisk funksjonshemming, eldre, ungdom og andre grupper som måtte ha behov for spesielle tilpasninger i en boligsituasjon. Behovene for bolig meldes imidlertid inn av de aktuelle tjenesteenhetene i kommunen og boligbyggelagene vil kunne være en samarbeidspartner i forhold til bygging, drift og forvaltning av boligene. Denne modellen gjør boligbyggelaget til en aktør også i den sosiale boligpolitikken.

I mange andre kommuner er det dessuten etablert samarbeidsfora og rutiner som kan aktiviseres etter behov. Dette kan for eksempel være knyttet til praktiske forhold rundt bosetting av personer i kommunalt eide borettslagsboliger eller mer formaliserte arbeidsformer rundt bosetting av vanskeligstilte grupper. Dette vil være boliger kjøpt av kommunene i henhold til den tidligere nevnte 10 prosentsregelen. I de kommunale disponerte og fordelte boligene kreves det i mange tilfeller en tilpasning for å bosettes, enten dette er i borettslagsboliger, eller andre boliger. Samarbeidsfora kan i disse tilfellene for eksempel være bygget opp rundt løsning av ulike praktiske sider ved boforholdet.

I en kommune hevder en informant i helse- og sosialavdelingen at de samarbeider godt med boligbyggelaget også på det mer utbyggingspolitiske. Dette kan blant annet være i forhold til å bygge boliger for personer med spesielle behov innen for eksempel psykiatri, eldreboliger etc. Foranledningen kan for eksempel være at boligbyggelaget sitter på en egnet tomt og at de er interessert i å samarbeide med kommunene om utnyttig av tomten til et sosialt boligformål. I denne gitte kommunen velger kommunene imidlertid å bygge for de tyngst hjelpetrequende selv. Det blir kun i de tilfellene livsløpsstandard er tilstrekkelig, at denne kommunen innleder samarbeid med boligbyggelaget. Samme informant hevder at boligbyggelaget relativt ofte henvender seg til kommunen i forhold til mulige bo- og serviceboliger, etc. Selv om antallet henvendelser allikevel var flere 10 år tilbake, får boligbyggelaget i denne kommunen honnør for sitt sosiale engasjement.

Boligbyggelaget er opptatt av å holde en annen profil enn de private aktørene.

I mange kommuner inngår også boligbyggelagene i et samarbeid knyttet til fravikelsessaker. Disse er etablert som prosjekter flere steder for å redusere antallet utkastelser. Blant annet viser en informant på Husbankens regionkontor i Bodø til at det er en tett dialog med boligbyggelaget i Mo i Rane knyttet til spørsmålet å redusere antallet utkastelser.

I tillegg er det her viktig å ta hensyn til at vi kun ser på den delen av boligbyggelagenes virksomhet som utfolder seg i forbindelse med nybygging. Det største markedet innenfor boligsamvirket er den eksisterende boligmassen. Her finner vi stor bredde i boligtilbudet, både i forhold til størrelse, beliggenhet, kvalitet og ikke minst pris. Ikke minst det siste gjør det mulig for mange grupper med lavere inntekter å etablere seg på boligmarkedet. Som vi har vist til tidligere, jamfør i særlig grad kapittel 2, har boligsamvirket stått for store deler av den boligutbyggingen som har funnet sted i særlig norske bykommuner i etterkrigsårene. Mange steder har de vært nær sagt enerådende i forhold til bygging av rimelige boliger i blokk. Disse boligene eksisterer i dag som et verdifullt boligtilbud for et vidt spekter av boligsøkende.

Dette viser at boligbyggelagene mange steder har en sentral plass innenfor det sosialpolitiske boligarbeidet som skjer i kommunene.

Dette eksisterer parallelt med at boligbyggelagens utbyggingspolitiske strategier.

Utbyggingspolitisk er det imidlertid et utbredt inntrykk blant våre kommunale informanter at det har skjedd en endring i forhold til boligbyggelagens boligpolitiske betydning de 20 siste årene. De fleste ser en utvikling i retning av større likhet med øvrige markedsaktører, på det utbyggingspolitiske området. En sentralt administrativ ansatt i en av våre kommuner sier det slik:

Boligbyggelaget har endret seg fra å være en betydelig politisk aktør for 20 år siden, til i dag å være en aktør på linje med andre.

En kommunalt ansatt informant i en annen kommune hevder at det har skjedd store endringer etter at det stedlige boligbyggelaget ble slått sammen med andre boligbyggelag til en større enhet:

De gamle boligbyggelagene (de enkeltstående boligbyggelagene før sammenslåingene forf. anmk.) hadde en gjenlevning av den gamle tradisjonen og var mer en samfunnsaktør som så på boligbyggelaget som en annerledes aktør på boligmarkedet.

Med sammenslåingen mener vår kommunale informant å ha merket en endring i både lederstil, men også samfunnsmessig/politisk engasjement. Fra å ha hatt en del kontakt og samarbeid rundt enkeltprosjekter for vel 10 år tilbake, har den gitte kommunen i dag lite kontakt med stedets boligbyggelag, rundt nye byggeprosjekter.

Den etter hvert mer begrensede kontakten mange av kommunene har med boligbyggelagene i forbindelse med bygging av nye boliger, kan ha bakgrunn i at boligmarkedet har beveget seg meget sterkt i retning av privatisering de siste årene, samtidig som kommunene står for svært lite av boligbyggingen i dag. Det siste gjelder i særlig grad i forhold til boliger for alminnelige husholdninger. En av våre kommunale informanter spissformulerer bakgrunnen for den begrensede kontakten med stedets boligbyggelag som følger:

Det henger sammen med at boligbyggingen er fullstendig privatisert.

Flere ledere av boligbyggelag er imidlertid av den oppfatning at de har tatt noen initiativ overfor kommunene, og ønsker å være mer aktive i forhold til kommunene, men at kommunene i liten grad responderer på dette. En leder i et av våre utvalgte boligbyggelag opplever at kommunene er mer tilbakeholdende overfor dem, enn overfor tilsvarende private utbyggere, i forhold til nye boligprosjekter. Dette tilskrives at kommunen er oppmerksom på det avpolitiserede forholdet mellom boligbyggelag og kommune. Det kan derfor fra politiske hold, slik boligbyggelaget tolker det, oppleves mindre legitimt å ha kontakt med boligbyggelaget i tilknytning til nye boligprosjekter. Dette støttes også når flere informanter gir uttrykk for at i etterkant av at boligbyggelagene ble hjulpet av sine respektive kommuner under den økonomiske krisen på begynnelsen av 1990-tallet, har kommunene endret holdning vis a vis boligbyggelagene. Boligbyggelagene opplever at de forventes å operere på like konkurransevilkår i boligmarkedet, når de opererer som boligutbyggere.

Dette forhindrer ikke at noen boligbyggelag har ambisjoner eller forventninger i forhold til å inneha en slags pådriverrolle vis a vis kommunene, ved for eksempel å komme med forslag til tiltak eller annet. I hvilken grad boligbyggelagene opplever at kommunene er lydhøre for slike initiativ, varierer imidlertid en del. Flere boligbyggelag gir uttrykk for at de tar en del kontakt med kommunen i ulike saker, men at de opplever liten respons tilbake.

Kommunen lytter høflig til det vi har å si, men det skjer ingenting med de tingene eller ideene vi lanserer,

som en sentral informant i et boligbyggelag uttrykker det.

Det er imidlertid som nevnt litt delte oppfatninger blant våre kommunale informanter om dette. Selv om det er individuelle variasjoner kommunene imellom som gjør det vanskelig å generalisere, er hovedinntrykket blant de kommunale informanter vi benytter at boligbyggelagene stort sett forholder seg relativt passive i forhold til å ønske å påvirke kommunenes boligpolitiske handlingsvalg og strategier. Betegnende er det også, slik noen kommunale informanter opplever det, at boligbyggelagene bare unntaksvis har kommentarer til stedets kommuneplan. Dette kommer også til uttrykk i Holm 2007.

Det er i et slikt perspektiv interessant at boligbyggelagene opplever at i den grad de tar initiativ overfor kommunene, imøtegås dette med liten eller ingen respons fra kommunenes side. I denne sammenhengen er det viktig å være oppmerksom på flere forhold. Først og fremst er det viktig at kommunene i liten grad selv bygger boliger¹⁶⁴. Initiativ som forutsetter en aktiv utbyggingspolitisk linje fra kommunenes side, kan derfor strande på manglende politisk evne og vilje til å innta nettopp en slik rolle.

I denne sammenhengen er det interessant at det i den nevnte studien til Holm¹⁶⁵ kun er 20 prosent av lederne for planadministrasjonen som svarer at boligbyggelagene er viktige for utformingen av utbyggingspolitikken. Samtidig svarer 88 prosent at det samme gjelder private grunneiere og 84 prosent at det gjelder private utbyggere/boligutviklere. Det er imidlertid her en tendens til at lederne for de politiske planutvalgene i større grad opplever at boligbyggelagene har betydning for utformingen av utbyggingspolitikken sammenliknet med de administrative lederne. Her svarer 41 prosent at boligbyggelagene er viktige for utformingen av boligpolitikken. Allikevel plasseres boligbyggelagene litt i skyggen av andre aktører som de private grunneiere og private utbyggerne, som anses som viktige for utbyggingspolitikken blant nær 90 prosent.

Ikke alle våre informanter i boligbyggelagene henviser så tydelig til kommunene når de skal forklare manglende sosialt engasjement på boligmarkedet. En sentralt plassert leder i et av våre utvalgte boligbyggelag, med mange års erfaring, hevder at boligbyggelagene er for passive boligpolitisk. Dette tilskrives både dårlig egenkapital, og med det manglende evner til å gå inn i store og viktige prosjekter, men også ”*svake ambisjoner*” fra boligbyggelagenes side.

Et forhold som imidlertid kan være svært viktig i forhold til å forstå kommunenes holdninger til boligbyggelag, og som vil kunne oppleves som manglende kommunal lydhørhet fra kommunenes side, er det faktum at kommunene i sin boligpolitikk også er bundet av et sterkt internasjonalt regelverk knyttet til anskaffelse og konkurranse. Dette har betydning, slik mange ledere av boligbyggelag opplever det, når de hevder at kommunene nærmest

¹⁶⁴ Jamfør Holm 2007.

¹⁶⁵ Holm 2007.

virker ”*handlingslammet*” som følge av nettopp anbudsprinsippet, som gjelder innenfor det kommunale utbyggingsområdet. Alle prosjekter over en viss størrelse må ut på anbud, i henhold til EØS reglene. Dette er et regelverk mange av boligbyggelagene gir uttrykk for frustrasjon over.

Som en leder av et av boligbyggelagene uttrykker det i forhold til å få kommunen med på et samarbeid om å bygge flere utleieboliger:

Kommunen er ikke interessert i et samarbeid om utleieboliger. Kommunen skal leke butikk hele tiden. Dette gjør det vanskelig å gå til løsninger, de gjemmer seg bak EØS regelverket, knyttet til anbud.

I henhold til EØS regelverket om offentlig anskaffelse og konkurranse, må alle kommunale tomtosalg og utbyggingsprosjekter ut på offentlig anbud. I dette deltar boligbyggelagene på like vilkår med private aktører. Boligbyggelagenes erfaringer fra deltakelse i anbudsrunder er imidlertid varierende hos boligbyggelagene. En leder i et boligbyggelag sier det slik:

Vi har en god dialog med kommune, men vi får ikke gjensidigheten. Når det kommer til stykke foretrekker kommunen andre relasjoner enn de vi kan tilby.

Det aktuelle boligbyggelaget viser til at de opplever å bli overbydd i anbudsrunder av private aktører, som legger inn til en pris som nærmest underforstått bryter forutsetninger om for eksempel tetthet og høyde. Boligbyggelaget synes derfor det er vanskelig å:

inngå i et forpliktende samarbeid om byutvikling, hvor en tar på alvor kommunens egne premisser og mål. Kommunen selger til høyestbydende og tilpasser seg de behov utbygger har med hensyn til høyde og tetthet. Den utbygger som forutsetter at kommunen bryter egne mål, vinner frem. Det er vanskelig å drive på de premissene.

Vedkommende informant opplever med andre ord at kommunen ikke følger egne nedsatte prinsipper, og at private markedsaktører som legger dette inn i sine strategier, vinner frem. At det gitte boligbyggelaget ikke ser dette som en aktuell strategi for eget vedkommende, kan kanskje henge sammen med boligbyggelagenes tradisjon og historie, mer som en samarbeidspartner med

kommunen enn som en markedsaktør. Igjen finner vi dessuten et uttrykk for at et boligbyggelag har et ønske om å innta en rolle som initiativtaker vis a vis kommunen, men der flere boligbyggelag tolker kommunenes tilbakeholdenhet som vegring for å la boligbyggelagene innta en slik rolle.

Betydningen av det internasjonale regelverket knyttet blant annet til offentlige anskaffelser og like konkurransevilkår er her helt reelt for kommunene. Våre kommunale informanter er helt klare på at de er bundet av dette, og at det vanskeliggjør en begunstigelse av gitte parter.

Dette kan også antas å ligge bak når ulike boligbyggelag gir uttrykk for at kommunen lytter til deres forslag, samtidig som de opplever at i det de har diskutert seg frem til et godt prosjekt, lukker kommunen samtalen og setter prosjektet ut på anbud. Disse anbudene opplever mange boligbyggelag at de ofte taper i konkurransen med andre utbyggere. Dette opplever boligbyggelaget sterkt frustrerende og lite motiverende i forhold til å diskutere eller lansere ideer overfor kommunen.

De fleste av boligbyggelagene i vår studie gir uttrykk for at det generelt er lite å hente i kommunen, både, som nevnt, i form av konkrete tilskudd og subsidier, men også i form av evne og vilje til å diskutere langsiktig og helhetlig boligpolitikk og byutvikling. Oppfatningen er snarere at kommunene har en såvidt presset økonomi at de først og fremst tenker økonomi og fortjeneste. Flere boligbyggelag opplever det derfor slik at det er vanskelig å få kommunene forpliktende involvert i gitte prosjekter.

Flere av boligbyggelagene uttrykker med dette et savn av hva flere oppfatter som en mer konstruktiv boligpolitikk fra kommunenes side. I den grad boligbyggelagene ønsker eller har ambisjoner om å samarbeide med kommunene om enkeltstående prosjekter, eller på annen måte engasjere kommunene i retning av gitte prosjekter, opplever flere at kommunene kun er interessert på et uforpliktende plan.

Mange kommuner har imidlertid helt klart intensjoner om å samarbeide med boligbyggelagene i implementeringen av boligpolitiske målsettinger. Dette er også i noen tilfeller nedfelt i politiske dokumenter, som når det i boligmeldingen for Trondheim kommune 2005 til 2008 heter:

Hovedgrepene i boligprogrammet baserer seg på å sikre samfunnsmessige mål bedre gjennom:

(...)

- å gå i aktiv dialog med boligsamvirket, Studentsamskipnaden, andre utbyggere og/eller finansinstanser/personer for å gjennomføre profesjonell bygging av utleieboliger.¹⁶⁶

Når politiske intensjoner som dette i mindre grad fører frem til et konkret samarbeid mellom kommunen og boligboligbyggelagene nevner en kilde i Trondheim kommune to grunner. Det første er nettopp konkurransereglene, der kommunene ikke har mulighet til å gi boligbyggelagene fortrinn fremfor andre aktører. Det andre er at det eksisterer et politisk vedtak i Trondheim kommune på at kommunen skal selge tomter til markedspris. Da mister også kommunen en mulighet der til å involvere boligbyggelaget i prosjekter gjennom tomtesubsidiering.

Mer generelt gir kommunale informanter uttrykk for at selv om de politiske intensjonene om å inkludere boligbyggelagene i implementeringen av boligpolitiske målsettinger er til stede, er dette vanskelig å realisere fordi:

kommunen er forpliktet til å behandle boligbyggelaget som en aktør på linje med andre aktører på boligmarkedet,

som en av våre kommunale informanter uttrykker det. Her er vi ved noe av kjernen i forholdet mellom kommunene og boligbyggelagene. Selv om kommunene gir uttrykk for at de ønsker å samarbeide med boligbyggelagene og inkludere dem i implementeringen av sine boligpolitiske målsettinger, for eksempel i forhold til å bygge flere utleieboliger for førstegangsetablerende eller andre, og selv om boligbyggelagene skulle være interessert i å delta i et slikt samarbeid, så har ikke kommunene virkemidler til rådighet som gjør det interessant for boligbyggelagene å delta. Som en av våre kommunale informanter uttrykker det:

¹⁶⁶ Trondheim kommune: Boligprogram 2005 – 2008, boligpolitiske strategier, sammendrag.

Kommunen mangler noen gode boligøkonomiske virkemidler som kan utløse et samarbeid mellom kommunen og boligbyggelaget.

I denne sammenhengen er det interessant hvordan for eksempel boligtilskuddsordningen som ble etablert i Bergen var en av faktorene bak et bredt samarbeid mellom boligbyggelag, kommune og Husbanken for å implementere boligpolitiske mål knyttet til lavinntektsgrupper.

En interessant borettslagsmodell under utprøving er under utprøving i Bergen som har til siktemål å gi unge og vanskeligstilte en mulighet til et trygt hjem. Boligbyggelagene i Bergen, Bergen kommune og Husbanken har inngått en samarbeidsavtale i den hensikt å etablere et eget boligtilbud til personer som har vansker med å skaffe seg en bolig på egen hånd. Hensikten er at en skal kunne eie eller leie en bolig i et borettslag, og som leier, få mulighet til å overta boligen med kommunal hjelp etter en gitt leieperiode på rundt 3 til 5 år.

Samarbeidsmodellen i Bergen innebærer at hvert av de tre boligbyggelagene i Bergen får ansvar for hvert sitt prosjekt. I hvert av prosjektene inngår det 20 til 25 boliger, som organiseres som borettslag. Bergen kommune på sin side stiller tre tomter til disposisjon til kostpris. Husbanken bidrar med tilskuddsmidler til både prosjektkonkurranser, prosjektledelse og liknende i forbindelse med boligbyggingen. Boligene er ment finansiert med grunnlån i Husbanken, som utgjør 70 prosent av totalkostnadene, samt en toppfinansiering på 30 prosent, finansiert ved Startlån og behovsprøvd tilskudd fra kommunen. Dette er et interessant prosjekt, og et godt eksempel på at samarbeidsformer finnes mellom boligbyggelagene og offentlige myndigheter og hvor dette gir resultater i form av boligbygging for personer som har vansker med selv å skaffe egen bolig. I følge en informant i Husbankens regionkontor vest, er prosjektet så vellykket at de ønsker å dra med seg erfaringene til Stavanger og Sandnes.

Ser vi på kommunene som er med i studien, er det bred interesse for å samarbeide med boligbyggelagene enten dette gjelder bolig-sosiale tiltak eller mer allmenne utbyggingsprosjekter. Alle våre informanter er veldig positive til boligbyggelagenes innsats i et historisk perspektiv, samtidig som de understreker at boligbygge-

lagene har tradisjon for å stå for kvalitet og høy gjennomførings-
evne.

Bakgrunnen for at noen av boligbyggelagene synes å oppleve kommuner som avventende i forhold til ”*gode ideer*”, har således i de fleste tilfellene sammenheng med at regelverket knyttet til like konkurransevilkår binder kommunene og vanskeliggjør at enkeltaktører gis prioritet i prosjekter av noe omfang. I forhold til de produkter boligbyggelagene leverer, i form av boligkvalitet og oppfølging, er det stor tilfredshet i kommunene.

Et av de områdene hvor boligbyggelagene innenfor sin utbyggingspolitikk i stor grad nettopp inkluderer og følger opp politiske målsettinger er innenfor området boligkvalitet. Dette tar samtlige boligbyggelag svært seriøst. Krav om universell utforming, energiøkonomisering etc. er kvaliteter som de fleste boligbyggelag i stor grad følger opp i sine utbyggingsprosjekter. Samtidig poengterer flere at dette også er kvaliteter som virker fordyrende på boligene, og kan gjøre det vanskeligere for husholdninger med lavere inntekter å etablere seg i nye boligprosjekter.

Et område av utbyggingspolitikken som flere av boligbyggelagene opplever som konfliktfylt i forhold til kommunene, er spørsmålet om krav om infrastrukturelle tiltak fra kommunenes side. Mange kommuner forventer eller legger inn krav om at utbyggere i forbindelse med en utbygging, besørger både teknisk og i enkelte tilfeller også sosial infrastruktur. Dette vil da inngå som en del av avtalen med kommunen. Dette reagerer flere ledere av boligbyggelag sterkt på. Kravene kan komme i forbindelse med utarbeidelse av reguleringsplaner eller i tilknytning til utbyggingsplaner. Lite tyder imidlertid på at kommunene stiller andre krav til boligbyggelag enn til private utbyggere.

Generelt er teknisk infrastruktur mer akseptabelt fra boligbyggelagens side enn sosial infrastruktur. Med andre ord krav om veier, gangbroer etc. aksepteres lettere enn krav om parker, barnehager etc. Noen ganger oppleves kravene urimelige, som når boligbyggelaget kommer inn som en av mange utbyggere på et gitt utbyggingsfelt, med et mindre antall boliger, men der de alene får krav om bygging av en gangvei og liknende. Ofte gjelder kravet et allerede eksisterende utbyggingsfelt, men hvor det i forbindelse med godkjenning av et gitt antall ytterligere boliger, hevdes fra kommunens side at da må også behovet for ulike

teknisk infrastrukturelle tiltak dekkes. Kommunen kan i slike tilfeller hevde at det ikke er økonomi i kommunen til å realisere slike tiltak, men at tiltakene er nødvendige ved en ytterligere utbygging. I andre tilfeller oppleves kravene som ulogiske, som for eksempel et krav om bygging av barnehager når boligbyggelagets boliger er rettet mot veletablerte eldre.

Mange kommuner oppleves som tildels svært stri i slike saker, men skal vi tro lederne av boligbyggelagene, er det sjelden eller aldri at utbyggingsplaner skrinlegges med bakgrunn i slike konflikter. I et tilfelle forslo for eksempel et boligbyggelag dumper i veien som fartsdempere, i stede for en bom, slik kommunen krevde. Kommunen var imidlertid ikke villig til å endre på sitt krav.

Krav til infrastrukturelle tiltak, enten det er sosiale eller tekniske, er imidlertid interessant i et politisk perspektiv. Boligbyggelagene konfronteres her med samfunnsøkonomiske krav, som de ofte opplever som uberettiget. Dette standpunktet plasserer boligbyggelagene som en aktør på linje med de private utbyggerne, og det er liten vilje til å utsette seg for hva boligbyggelagene som utbyggere opplever som unødvendige ekstrakostnader. På den andre siden er det også viktig å ta med at de aller fleste boligbyggelagene tenker bomiljø, trafikk og sikkerhet ved sine prosjekter. Som en av informantene uttrykte det:

Vi er jo også interessert i å bygge et godt bomiljø.

Mange boligbyggelag legger mye arbeid i å utvikle et godt bomiljø, og viser slik et samfunnsansvar i utbyggingssaker, slik lederne av boligbyggelagene ser det. På den andre siden kan også kommunene stille krav i henhold til Plan- og Bygningsloven, som sikrer tilstrekkelige utearealer, lys, etc. Dette innebærer at utformingen av boligbyggelagsprosjektene i mange tilfeller ikke avviker vesentlig fra utbyggingsprosjekter i regi av private utbyggere.

5.2 Hvilken rolle og profil har boligbyggelagene i den allmenne utbyggingspolitikken

Gitt at boligbyggelagene i sterkere grad synes å måtte operere under rene markedsbaserte prinsipper, hvilke rolle og profil kan vi

ut fra dette lese for boligbyggelagene i den allmenne utbyggingspolitikken? Dette blir først og fremst et spørsmål om hvilke boligpolitiske målsettinger boligbyggelagene søker å ivareta innenfor den allmenne utbyggingspolitikken. Hvilke medlemsgrupper søker de å prioritere og ikke minst; på hvilken måte former dette boligbyggelagenes utbyggingsprofil?

Et mål som naturlig nok dominerer boligbyggelagenes strategier, er å bygge og omsette boliger for medlemmene og ellers være til nytte og glede for medlemmene¹⁶⁷. Dette har vi også sett i kapittel 4, hvor nybyggingen i hovedsak er hevdet å være rettet mot medlemmene generelt og hvor boligene i stor grad har en størrelse på 3 rom eller mer.

I forhold til å arbeide for medlemmene opererer boligbyggelagene imidlertid på en helt ny arena sammenliknet med tidligere, gitt at de er fullstendig markedsutsatte. Boligbyggelagene befinner seg ikke lenger i noen særstilling i forhold til den kommunale boligbyggingen og kommunene har ikke lenger virkemidler tilgjengelig som gir boligbyggelagene noen prioritert stilling.

Boligbyggelagene ser i begrenset grad det som sin oppgave å profilere seg i forhold til enkeltgrupper når de fungerer i rollen som utbyggere på boligmarkedet. I noen enkelttilfeller har imidlertid boligbyggelagene vært involvert i boligprosjekter rettet mot ungdom og eldre. I de aller fleste tilfellene har dette vært knyttet til tilskudd eller subsidier enten fra kommunen eller Husbanken, og utviklet i samarbeid med disse.

Inntil for noen år siden solgte kommunene tomter til boligbyggelagene til redusert pris, mot at arealet for eksempel ble benyttet til boliger for ungdom. Boliger øremerket for ungdom har også blitt til i et samarbeid med Husbanken, ved å benytte tilskudd. Slike offentlige tilskudd eller subsidier er langt på vei en nødvendig forutsetning for at boligbyggelagene skal være i stand til å realisere prosjekter for ungdom. Det synes lite motiverende for

¹⁶⁷ Boligbyggelagenes virksomhet forøvrig er dessuten i stor grad styrt av Borettslagsloven av 2003, jmfør avsnitt 2 ovenfor.

boligbyggelagene å sette i gang prosjekter for ungdom, uten å ha noen samarbeidspartnere¹⁶⁸.

Utover enkeltstående prosjekter rettet mot ungdom eller eldre produserer boligbyggelagene i hovedsak boliger for det åpne markedet. Dette er åpent både for eksisterende og potensielt nye medlemmer. Boligbyggelagene søker å ligge tettest opp til de behov og preferanser som de opplever eksisterer i medlemsmassen¹⁶⁹. I dette uttrykker de fleste boligbyggelag i denne studien at de ønsker å bygge ”gode boliger”, noe som i stor grad innebærer større boliger, på 3- til 4-rom, men også en del 2-roms. 1-roms boliger bygges i liten grad. Dette bekreftes av den kvantitative kartleggingen i kapittel 4 ovenfor. Boligbyggelagene søker videre etter sentrale tomter, det vil si urbane boliger. I dette ligger ikke bare at sentrumsnære arealer gis prioritet. Boliger med avstand til kommunesentrum søkes i stor grad lagt til et bydelssentrum eller tomter som på annen måte oppleves som sentrale i forhold til viktige funksjoner som forretninger, transport med videre.

Gitt at dette er forhold som virker fordyrende på boligene, ligger en del boliger også i et noe høyere prissjikt.

Dette forsterkes av det faktum at mange boligbyggelag har en overvekt av eldre medlemmer, selv om også andelene unge blant de nye medlemmene er høy mange steder. Dette er husholdninger som etterspør boligkvaliteter som heis, peis, innglaserte verandaer, gode fellesarealer med videre. Dette er alt fordyrende elementer i en bolig. En del av boligbyggelagene utbyggingsprosjekter tilpasses med andre ord nær sagt indirekte i stor utstrekning eldre medlemmers preferanser for kvalitet. Ungdom og førstegangs-

¹⁶⁸ Generelt foretrekker flere boligbyggelag å etablere borettslag for ungdom fremfor utleieboliger for ungdom. Dette har sammenheng med at en har erfaring for at ungdommene tar mer ansvar i tilfeller der de selv er andelseiere fremfor der de leier. Har de betalt et innskudd, etableres i sterkere grad et eierforhold til boligen.

¹⁶⁹ Selv om vi her opererer med et begrep om ”medlemsmassen” og at du må være medlem av det gitte boligbyggelaget som står som selger av en bolig, fungerer dette i praksis slik at en hver interessent kan melde seg inn i et gitt boligbyggelag og slik bli akseptert som kjøper. Det praktiseres imidlertid stadig en forkjøpsordning etter ansiennitet, hvor medlemmer kan benytte forkjøpsretten etter ansiennitetsprinsippet. Ansiennitetsprinsippet blir særlig aktivisert ved nye prosjekter, der boligene ofte selges til fastpris og medlemmene velger bolig etter ansiennitet. Den med lengst ansiennitet får velge bolig først.

etablerere har ofte mer moderate krav, og etterspør ofte en nøktern bolig til en lavere pris.

Som en leder av et av boligbyggelagene uttrykker det:

Vi dekker ikke lenger massenes bolignød, men oppfyller individets boligdrømmer.

Resonnementet bygger på en antakelse om at personer ønsker seg høyere boligstandard når de er i stand til å håndtere det økonomisk. De fleste av boligbyggelagene i vår studie tilpasser sine utbyggingsstrategier en slik logikk. Som en av informantene sier, er ikke dette:

annerledes for boligbyggelaget enn andre som jobber i markedet.

I fortsettelsen av dette sier samme informant at boligbyggelaget

bygger ikke nye boliger for personer som skal førstegangsetablere seg, eller vanskeligstilte. Det blir for dyrt. Vi bygger for de som allerede bor. Ikke de som skal inn på boligmarkedet.

Samme informant supplerer dette med å si at dette

betyr ikke at det er en dårlig gjerning, men at vi har en annen rolle.

En leder i et annet boligbyggelag sier det slik:

Vi har bygd det vi har trodd markedet vil ha, blokk, tette rekkehus, 3 til 4 etasjer, med heis og garasje. Vi har ikke bygd noen spesielle billige boligprosjekter. Vi har ikke kommet over noen tomter hvor dette er aktuelt. Heis og parkeringsplass er viktig. Ikke akkurat rettet mot de dårlig bemidlede.

I tillegg kommer den tilpasning de fleste boligbyggelag gjør til kravene om universell utforming og livsløpsstandard. Dette kan være fordyrende elementer, som i mindre grad sannsynligvis prioriteres av en del yngre kjøpere.

I den grad nyere utbyggingsprosjekter blir høyere i pris enn eldre boligmasse, fungerer dette ekskluderende på for eksempel flere barnefamilier som måtte ønske seg inn i nye boligprosjekter. I

stede virker en del utbyggingsprosjekter tiltrekkende på bedrestilte eldre middelaldrende, eller ”55 +” som flere også kaller det. Dette kan være personer med voksne barn, og som selger eneboligene sine for å flytte inn i mer lettvinde boliger. Kvaliteter som heis, peis, parkering i kjelleren etc. samt livsløpsstandard virker også tiltrekkende på mange i denne gruppen. Samtidig er disse fasiliteter som en del unge kanskje ikke prioriterer. Disse boligene er dessuten ofte plassert urbant, i sentrum av kommunene. Dette virker mer tiltrekkende på eldre middelaldrende enn barnefamilier, som ofte etterspør mer friområder rundt boligene samt tjenester som skoler og barnehager som ofte plassert utenfor bykjernene.

Også kravene om lavenergiboliger i flere kommuner, virker mer tiltrekkende på eldre enn på barnefamilier. Dette er boliger som er konstruert slik at de krever mindre energi til oppvarming, og således også blir rimeligere i drift¹⁷⁰.

Boligenes mer urbane karakter betyr også at det bygges mer blokker enn småhus og rekkehus i regi av boligbyggelagene.

Disse trekkene ved mange boligbyggelags nye utbyggingsprosjekter må imidlertid veies opp mot to viktige forhold, når vi analyserer boligsamvirkets rolle i et politisk perspektiv. Selv om vi i denne studien først og fremst ser på boligbyggelagenes utbyggingspolitikk, er det viktig for det første å ta hensyn til den generelle velferdsøkningen som har funnet sted i samfunnet. Husholdninger av i dag har langt høyere kjøpekraft enn husholdninger i boligsamvirkets første tiår. Det betyr også at kravene til kvalitet blir høyere og boligsøkere er også villige til å betale mer for at boligene skal ha en høy standard. Symptomatisk her er også at staten i større grad målsetter krav om kvalitet som universell utforming og energiøkonomisering. Vi må derfor være forsiktig med å konkludere med at høyere standard på boligene automatisk virker ekskluderende på boligsamvirkets opprinnelige målgrupper. Dette nettopp fordi boligsamvirkets opprinnelige målgrupper også har tatt del i den velstandsvekst som har preget Norge i flere tiår. Slikt sett, kan en langt på vei tolke det slik at selv om en rekke av de nye utbyggingsprosjektene til mange boligbyggelag holder en høy standard, og de beveger seg oppover i pris, så er det ikke med

¹⁷⁰ Dette omfatter slike tekniske innretninger som blant annet god isolering etc, som gjør at boligene krever mindre energi i forbindelse med drift.

det sagt at boligbyggelagenes opprinnelige målgruppe og medlemsmasse, personer med midlere eller ”alminnelige” inntekter nødvendigvis er forhindret fra å kjøpe seg inn.

Derne er det viktig i en drøfting av boligbyggelagenes politiske profil å minne om det store markedet for eksisterende boligmasse som eksisterer for borettslagsboliger. Som tidligere nevnt er omfanget av boliger bygget i regi av boligsamvirket gjennom en årrekke, meget stort. Disse varierer både med hensyn til størrelse, kvalitet, beliggenhet og ikke minst pris. For grupper som av inntektsmessige grunner ikke har mulighet til å kjøpe seg inn i nye utbyggingsprosjekter, er mulighetene store innenfor den eksisterende boligmassen under samvirket. I denne sammenhengen er det interessant at 15 prosent av bostøttmottakerne bor i borettslagsboliger. Vi har dessuten allerede nevnt de mange boligene som disponeres av kommunene, jmfør den såkalte 10 prosentsregelen omtalt ovenfor.

Dette innebærer at boligbyggelagene også i stor grad vil nå sin opprinnelige medlemsmasse i sine nybyggingsprosjekter. Samtidig bygger de i liten grad for lavinntektsgrupper, med mindre først og fremst offentlige instanser kommer inn som samarbeidspartnere. Disse gruppene må i større grad henvende seg til markedet for eldre borettslagsboliger.

Oppsummeringsvis fremkommer det en slags todeling av markedet for borettslagsboliger, et marked for nybygde boliger og et for eldre boliger. Det første holder ofte en høy standard og tiltaler kvalitetsbevisste boligsøkere med noe høyere kjøpekraft. Av disse er noen eksisterende medlemmer, andre melder seg inn ved kjøp av bolig. Markedet for de eldre boligene er i større grad tilgjengelig for grupper som enten av inntektsmessige grunner eller med bakgrunn i andre prioriteringer, søker et rimeligere boalternativ. Generelt har imidlertid velstandsutviklingen her i landet vært stor, noe som også har resultert i at boligsøkende i alle årsklasser i større grad søker kvalitet enn tidligere. Slikt sett opererer boligbyggelagene også i mange av sine nye utbyggingsprosjekter i forhold til grupper som alltid har vært boligsamvirkets målgruppe.

5.3 Hvilken boligsosial profil har boligbyggelagene i sin utbyggingspolitikk?

Selv om boligbyggelagene har en solid plassering som vi har sett innenfor det boligsosiale arbeidet i kommunene, synes dette å inneha en mer begrenset rolle innenfor boligbyggelagenes utbyggingspolitikk. Dette anses som kommunens oppgave. Slikt sett gjør flertallet av boligbyggelagene i vår studie de samme vurderingene som ligger i NOU 2000:17, hvor det blant annet heter at:

Det blir stundom sagt at bustadbyggjelaga har eit særleg ansvar for å skaffe bustader med nøktern standard til ein rimeleg pris, og kanskje òg at laga skal ta særleg omsyn til grupper som har vanskar med å skaffe seg bustad på den vanlege marknaden.

Ein kan knapt seie at det er noko med bustadbyggjelagsforma spesielt eller samvirkeforma generelt som tilseier at bustadbyggjelaga skal ha eit slikt særleg ansvar.¹⁷¹

Utvalget som så på ”Burettsslovene” peker på at:

ein må skilje mellom to typar av verksemd:den som blir driven på grunnlag av offentlege overføringar og subsidiering, og resten av verksemda i bustadbyggjelaget.¹⁷²

Dette skillet kommer klart til uttrykk i forhold til utbyggingsaktiviteter rettet mot vanskeligstilte blant flertallet av boligbyggelagene i vår studie. Skal det være interessant for boligbyggelagene å engasjere seg i dette, må det ligge offentlige tilskuddsmidler i prosjektet. Uten dette hevder nær samtlige av boligbyggelagene at det er vanskelig å engasjere seg.

De siste årene opplever de fleste av boligbyggelagene i vår studie at det fra kommunenes side har vært liten interesse for å invitere boligbyggelagene med til et samarbeid knyttet til så vel boliger for vanskeligstilte, som boliger for ungdom og eldre. For flere av

¹⁷¹ NOU 2000:17;44.

¹⁷² NOU 2000:17;45.

lederne av boligbyggelagene synes derfor det boligsosiale arbeidet mer fjernt i forhold til det utbyggingspolitiske.

Som lederen av et av boligbyggelag uttrykker det:

Det er sært om boligbyggelaget skal holde seg med boligsosiale målsettinger, når kommunen har droppet det. Det blir meningsløst, vi er en medlemsorganisasjon.

Her ser vi et uttrykk for at boligbyggelagenes mer markedstilpassede og medlemsorienterte rolle har internalisert seg, samtidig som det også kan leses en liten brodd til kommunenes engasjement på området, som flere opplever som for smalt. I forhold til kommunene ligger det ikke mer i dette enn at de fleste kommuner langt på vei skaffer til veie boliger for vanskeligstilte uten å inkludere boligbyggelagene.

På den andre siden finner vi også, som nevnt ovenfor, at noen av boligbyggelagene i vår studie deltar i et samarbeid med kommunen i forhold til å skaffe til veie boliger for ulike grupper vanskeligstilte. Et eksempel har vi på Gjøvik, hvor Gjøvik og omegn boligbyggelag er forretningsfører for Gjøvik boligstiftelse. Dette er en heleid kommunal stiftelse, hvor Gjøvik kommune for noen år tilbake solgte alle sine boliger til stiftelsen. Dette er en frittstående stiftelse som tildeler bolig til personer med spesielle behov. Gjøvik og omegn boligbyggelag sitter i styret av stiftelsen sammen med sentrale personer i kommunen. Styret har ansvaret for å administrere boliger for vanskeligstilte, det være seg psykiatri eller rus. Også flykninger tildeles boliger gjennom stiftelsen. Boligbehov for ulike vanskeligstilte grupper meldes inn av kommunen¹⁷³. Boligbyggelaget styrer så prosjektene. Inn under denne ordningen kommer også etableringen av omsorgsboliger. Forumet som er bygget opp rundt denne stiftelsen fungerer også som en arena for å diskutere generelle boligpolitiske spørsmål og boligbyggelaget opplever her å ha en kanal for innflytelse på boligpolitikken.

Gjøvik boligstiftelse er et nonprofitt tiltak og alle Gjøvik kommunes boliger styres gjennom dette.

¹⁷³ Jamfør omtalen i avsnitt 5.2.

Også i andre kommuner finner vi at kommunene har inngått et samarbeid med boligbyggelagene om bygging av boliger til personer som av ulike grunner har behov for bistand for å etablere seg på boligmarkedet. Samarbeidsmodellen i Bergen er et eksempel, jmfør avsnittet ovenfor.

I tillegg kommer samarbeid rundt den såkalte ”10 prosentsregelen”, som gir kommunene anledning til å gå inn å kjøpe opptil 10 prosent av boligene i nybygde borettslag. Denne regelen er kommunene nødt til å forholde seg til når de planlegger sine nye prosjekter. At kommunene ikke alltid benytter seg av denne regelen kommer kanskje til uttrykk når et boligbyggelag gir uttrykk for et ønske om at kommunen med som en investor i boligutbyggingen, med bakgrunn i denne regelen, men uten at ”*interessen har vært overhengende i kommunen*”, som lederen av boligbyggelaget uttrykker det. Det samme boligbyggelaget opplever at kommunen er ”*lite interessert i noe samarbeid i retning av boliger for vanskeligstilte*”. I de tilfellene kommunene er større andelseiere i borettslag, er det som regel også et samarbeid mellom kommunene og boligbyggelagene knyttet til disse boligene.

5.4 Boligbyggelagens rolle og profil i forhold til ungdom og eldre

Mange boligbyggelag har spilt en meget viktig rolle i mange kommuner i forhold til å bygge omsorgsboliger, blant annet for eldre. Under hele den statlige handlingsperioden for bygging av omsorgsboliger og sykehjem i kommunene, som har løpt fra 1994 og som utfases i disse dager, har boligbyggelagene vært en helt sentral aktør i svært mange kommuner. I dette samarbeidet har også Husbanken stått sentralt.

Mange kommuner har jobbet tett med boligbyggelagene i forhold til å bygge serviceboliger til eldre. I denne forbindelse kommer også Husbanken inn i bildet. For å få tilskudd til bygging av serviceboliger stiller forøvrig Husbanken visse kvalitetskrav. I den grad boligene bygges i regi av boligbyggelagene, vil det foreligge kommunal tildelingsrett.

I dag er den statlige handlingsperioden for bygging av omsorgsboliger i ferd med å avsluttes. Enda er flere av boligbyggelagene

involvert i bygging av omsorgsboliger for eldre, selv om dette i hovedsak er en mindre del av utbyggingsvirksomheten, slik vi så det i kapittel 4. Gjennomgående er det kun et mindre antall som har noen eksplisitt målsetting om å prioritere dette.

Gjennomgående gir boligbyggelagene uttrykk for at det er lite aktuelt å gå i gang med bygging av nye omsorgsboliger for eldre eller andre grupper, uten at kommunene eller Husbanken er involvert på en eller annen måte.

Her er imidlertid boligbyggelagens erfaringer med kommunene svært varierende. Et par av boligbyggelagene har erfaring med at kommunene er deltakende på et uforpliktende diskusjonsnivå, men er lite risikovillig i gjennomføringsfasen. Et boligbyggelag opplever at de i slike prosesser ”*opplever å bli sittende igjen med Svarteper og at dette er tungt å jobbe med*”, som lederen av et større boligbyggelag uttrykker det. Ofte innebærer en slik prosess en omregulering. Dette er ingen gitt prosess, og det aktuelle boligbyggelaget har erfaring med at om det ikke blir politisk flertall for en omregulering, trekker kommunen tilskuddsmidlene tilbake og boligbyggelaget må bære ansvaret og de økonomiske belastningene ved et feilslått prosjekt. Kommunen på sin side, går helt klar, slik denne informanten opplever det. Dette er ikke en praksis boligbyggelagene er interessert i å forfølge, og legger derfor en strategi i retning av kun å gå inn i prosjekter de anser helt trygge.

Opplevelsen av kommunene som defensive og lite risikovillig i forhold til deltakelse i utbyggingsprosjekter går igjen i flere av boligbyggelagene. En informant hevder at:

Kommunen vil løse problemer, men ikke ta noen risiko.

Flere boligbyggelag opplever det som vanskelig å etablere et samarbeid med kommunene knyttet til bygging av omsorgsboliger. Som en leder av et større boligbyggelag uttrykker det:

Alle seire der er fryktelig tunge.

Kommunene oppleves å flytte oppmerksomheten ofte, uten å fatte en beslutning.

Avslutningsvis i dette avsnittet er det viktig i vise til diskusjonen ovenfor, hvor vi viste til at det i stor grad er et todelt marked for

boligsamvirkets boliger. Markedet for nybygde boliger skiller seg ofte fra markedet for brukte boliger i det kvalitet og kostnader ofte er høyere. Grupper med lavere kjøpekraft, for eksempel ungdom, vil derfor i større grad finne muligheter for etablering innenfor markedet for brukte boliger. Dette faktum er svært viktig i en analyse av boligbyggelagenes satsing på boliger for ungdom. Flere boligbyggelag gir nettopp uttrykk for at mulighetene for ungdom i en etableringsfase synes såvidt gode innenfor markedet for brukte borettslagsboliger, at dette reduserer behovet for å bygge boliger øremerket denne gruppen. For de ungdomsgruppene hvor kjøpekraften er mer begrenset, ser imidlertid flere boligbyggelag et stort behov for utleieboliger. For dette etterlyser boligbyggelagene imidlertid samarbeidspartnere, det vil si offentlige instanser, for å realisere ideene. Som vi har sett, synes mange boligbyggelag at et slikt samarbeid er tungt å få etablert.

5.7. Oppsummerende om boligbyggelagenes politiske rolle

Hvilken rolle i den kommunale boligpolitikken kan vi ut fra dette lese for boligbyggelagene, i forhold til deres utbyggingspolitikk? Først og fremst preges boligbyggelagenes relasjon til den enkelte kommune og deltakelse i den kommunale boligpolitikken av store variasjoner. Et hovedmønster synes imidlertid å være at boligbyggelagene i liten grad har eller tar seg noen aktiv plass i forhold til å være premissleverandør for den boligpolitikken som føres i dag. Innenfor den alminnelige utbyggingspolitikken, melder boligbyggelagene i begrenset grad sine interesser inn for de kommunale myndighetene på annen måte enn at de søker og følger opp sine utbyggingsprosjekter. Disse er dessuten i stor grad rettet mot medlemmene generelt, jamfør kapittel 4, og er i begrenset grad rettet mot de grupper kommunene prioriterer høyest.

Dette er imidlertid ikke til hinder for at boligbyggelagene også kan være aktører i forhold til prioriterte boligsosiale grupper i kommunene. Vi har vist til flere eksempler på samarbeidsmodeller, blant annet fra Bergen og Gjøvik. I forhold til Gjøvik kommune, finner vi der et eksempel på en kommune hvor det i Gjøvik boligstiftelse er et formelt samarbeid mellom boligbyggelaget og kommunen i forhold til å løse konkrete oppgaver for grupper av boligsøkende.

Likeledes finner vi eksempler på at flere boligbyggelagene er aktivt deltakende i forhold til å samarbeide med kommunene, for eksempel i forhold til å bygge bo- og serviceboliger etc for kommunalt prioriterte grupper. Hvorvidt dette resulterer i konkrete prosjekter varierer. Det viktige og interessante her er at boligbyggelagene, på tross av at hovedtyngden av deres virksomhet er orientert mot markedet på alminnelige vilkår, mange steder også opererer i forhold til kommunene på de mer boligsosiale arenaene. I forhold til våre begreper om politisk rolle, synes flere boligbyggelag med dette å ha en tydelig sosial bevissthet. Dette kommer til uttrykk for eksempel i form av initiativ og samarbeidsvilje overfor kommunene på boligsosiale områder. Dette innebærer at boligsamvirket lokalt er noe mer enn en markedsaktør på linje med private aktører.

Boligbyggelagene vil derfor i noen grad potensielt kunne være premissleverandør i forhold til kommunene innenfor den sosiale delen av boligpolitikken, først og fremst i den grad kommunen og boligbyggelagene inngår et samarbeid på dette området. Boligbyggelagens hovedprioriteringer i utbyggingspolitikken går imidlertid i retning av å bygge gode boliger for eksisterende og potensielt nye medlemmer. Dette vil i stor grad være husholdninger som selv håndterer sine boutgifter. Disse har derfor ingen prioritert plass innenfor den kommunale boligpolitikken. Slikt sett kan en si at kommunene og boligbyggelagene prioriterer ulike grupper. Kommunene prioriterer de aller mest vanskeligstilte, mens boligbyggelagene prioriterer de som evner å selv finansiere sin bolig. I den grad aktørene møtes blir det mer et resultat av sosial bevissthet hos boligbyggelagene og et kommunalt behov for samarbeidspartner. I et slikt mellomfelt kan gode prosjekter utvikles, basert på begge parters kompetanse og fortrinn.

Avslutningsvis i dette kapitlet er det viktig å vise til de endrede rammebetingelsene for kommunenes boligpolitikk, med få om noen muligheter til å gi noen aktører en prioritert rolle vis-a-vis andre aktører. Dernest kommer de endrede rammebetingelsene for boligbyggelagens virksomhet, med opphevelse av fastpriser og endringer i den kommunale boligpolitikken, med de nevnte konkurransereglene og med det, en nedbygging av en egen kommunal tomtepolitikk. Denne endrede situasjonen har boligbyggelagene i stor grad måtte tilpasset seg, med det resultatet

at det har funnet sted en betydelig tilnærming mellom boligbyggelagene og de private aktørene på boligmarkedet.

Det er derfor interessant at mange av de administrative lederne av boligbyggelagene allikevel har historien med seg, når de i ord gir uttrykk for et ønske om fortsatt å inneha en rolle i den kommunale boligpolitikken.

Også kommunalt er det i flere tilfeller ambisjoner om å inkludere boligbyggelagene tydeligere i implementeringen av den kommunale boligpolitikken, men veien synes lang fra intensjonsplanet til faktisk handling. Dette tilskrives imidlertid som oftest at kommunene i mindre grad har virkemidler tilgjengelig som kan gjøre det interessant for boligbyggelagene å ta del for eksempel i realiseringen av boliger for ungdom i etableringsfasen. Dette gjør det ulønnsomt for boligbyggelagene å bygge boliger for lavinntektsgrupper. Resultatet er at boligbyggelagene beveger seg til de delene av boligmarkedet der lønnsomheten finnes.

Avslutningsvis er det også viktig at, selv om vi i denne studien først og fremst ser på boligbyggelagenes utbyggingspolitikk, må vi også ta hensyn til den generelle velferdsøkningen som har funnet sted i samfunnet når vi vurderer hvilke grupper boligbyggelagene når i sin utbyggingspolitikk. Gitt at dagens husholdninger har langt høyere kjøpekraft enn husholdninger i boligsamvirkets første tiår, betyr dette også at kravene til kvalitet blir høyere. Boligsøkere vil med det også være villige til å betale mer for at boligene med høyere standard. Gitt også at boligsamvirkets opprinnelige målgrupper også har tatt del i denne velstandsveksten, må en være forsiktig med å konkludere med at høyere standard på boligene innen henseende virker ekskluderende på boligsamvirkets opprinnelige målgrupper. Snarere når mange av de nybygde prosjektene, med høy kvalitet, nettopp de samfunnsgruppene som opprinnelig utgjorde boligsamvirkets målgruppe.

Dernest kommer også det store markedet for eldre boligmasse som eksisterer for borettslagsboliger. Her er boliger over et vidt spekter av størrelse, kvalitet, beliggenhet og ikke minst pris. Dette vil være tilgjengelig for grupper med svært ulik kjøpekraft. I denne sammenhengen har vi også nevnt at 15 prosent av bostøtte-mottakerne bor i borettslagsboliger. Også andeler eid av kommunen, sikrer en bredde blant beboerne i mange borettslag, jamfør den såkalte 10 prosentsregelen omtalt ovenfor.

I sum innebærer dette at boligbyggelagene også i stor grad vil nå sin opprinnelige medlemsmasse i sine nybyggingsprosjekter, men at i mindre grad for lavinntektsgrupper, med mindre først og fremst offentlige instanser kommer inn som samarbeidspartnere. For disse gruppene vil det imidlertid være et stort marked for eldre borettslagsboliger tilgjengelig.

6 Boligsamvirkets, ved NBBL, deltakelse i den nasjonale boligpolitikken i dag

Mens det enkelte boligbyggelag opererer lokalt, i forhold til kommuner, er det sammenslutningen av det store flertallet av norske boligbyggelag, NBBL¹⁷⁴, som opererer i forhold til de nasjonale myndighetene. I dette kapitlet skal vi drøfte deres rolle i forhold til den nasjonale boligpolitikken og dernest hvordan denne rollen står i forhold til den boligbyggelagens rolle lokalt.

Igjen skal vi se på politisk rolle både som en premissleverandør for nasjonale politiske beslutninger og som ledd i implementeringen av en nasjonal boligpolitikk. Det blir også relevant å studere på hvilke arenaer NBBL eventuelt fungerer som premissleverandør. Vi har innledningsvis skilt mellom formell representasjon og uformelle nettverksrelasjoner. Hvilke arenaer NBBL fungerer på, er som vi vil komme tilbake til, ikke uviktig for de politiske implikasjonene av deltakelse. Jo mer formell deltakelsen er, jo mer forpliktende rolle vil NBBL også kunne ha i implementeringen og oppfølgingen av de politiske handlingsvalgene.

I dette vil vi også se på hvilken rolle NBBL ser for seg selv, i forhold til den nasjonale boligpolitikken, men også hvordan de sentrale politiske og administrative myndighetene vurderer NBBL i forhold til den nasjonale boligpolitikken. Dette handler både om hvilke roller NBBL har som aktør i boligpolitikken, men også om hvilke mål og strategier de eventuelt har for sin virksomhet.

I dette kapitlet skal vi både se på noen hovedtrekk ved NBBLs formelle deltakelse i den nasjonale boligpolitikken, og den mer

¹⁷⁴ Norske boligbyggelags Landsforbund

uformelle deltakelsen. Vi vil konsentrere oss om NBBLs rolle i forhold til boligpolitikken i dag. Boligsamvirkets rolle i et mer historisk perspektiv er drøftet i kapittel 2. Først skal vi imidlertid drøfte hvilke eventuelle målsettinger som styrer NBBLs virksomhet i dag. .

6.1 Målsettinger for NBBLs virksomhet

I utgangspunktet har ikke NBBL noe eget strategidokument som gir uttrykk for sammenslutningens målsettinger eller strategier. Noen prinsipiell og felles uttalelse om hvilke interesser NBBL skal ivareta og arbeide for å fremme, eksisterer derfor ikke på nasjonalt nivå.

Dette er interessant i seg selv. Gitt at boligsamvirket har bakgrunn som et boligpolitisk verktøy for å bygge og etablere gode boliger for folk flest, samt deres historiske ikke-komersielle struktur, er det rimelig å definere boligsamvirket langt på vei som en politisk organisasjon. En organisasjon tuftet på en idealpolitisk målsetting.

Som vi så i avsnitt 2.1.4. var NBBL helt frem til 1980-tallet en sterk forkjemper for en sosial boligpolitikk og ønske om et boligpolitisk samarbeid med fagbevegelsen stod sterkt.

Det er imidlertid ingen forutsetning for å drive aktivt politisk arbeid at en har et strategidokument som trekker opp linjene for virksomheten. Snarere må mangelen av eget strategidokument forstås på bakgrunn av mange forhold.

For det første kan dette være et uttrykk for at det er vanskelig å bli enige om en felles strategi i NBBL som organisasjon. De ulike boligbyggelagene NBBL organiserer, artikulerer sammensatte interesser og en kan ikke utelukke at motsetninger eller uenigheter kan oppstå. Vi vil imidlertid ikke forfølge dette i denne studien.

Mer relevant i denne sammenhengen er det kanskje, for det andre, å rette oppmerksomheten mot selve organisasjonsstrukturen i NBBL. Som en sentral kilde i NBBL uttrykker det:

Det er ikke noe politiske press fra medlemsmassen.

Vi har ikke noe grunnplan.

Som vi var inne på innledningsvis i kapittel 1, organiserer NBBL boligbyggelag, som igjen organiserer borettslag, og hvor de enkelte medlemmene enten er boende i borettslag eller såkalte ikkeboende medlemmer, det vil si at de ikke beboer en borettslagsleilighet. Vis-a-vis NBBL fremstår verken enkeltmedlemmer, borettslag eller boligbyggelag med noe markert press i forhold til NBBL om å forfekte eller presse frem visse politiske løsninger vis a vis de nasjonale myndighetene.

Gitt at mange av boligbyggelagene kan oppfattes å ha et tildels sterkt sosialt engasjement og tar initiativ i tråd med dette overfor kommunene, er det interessant at dette engasjementet i mindre grad kanaliseres videre til NBBL sentralt, slik at dette kan manifesteres i politiske målsettinger etc. Når derimot en sentral kilde i NBBL uttaler at det ikke foreligger noe politisk press fra grunnplanet, må det kanskje tolkes som et uttrykk for at boligbyggelagene i stedet opererer direkte i forhold til sine respektive kommuner og i mindre grad søker å påvirke de nasjonale myndighetene via NBBL. Dette reduserer den potensielle politiske innflytelsen NBBL kunne hatt overfor de nasjonale myndighetene.

Snarere fremstår NBBL som en organisasjon med et todelt formål eller rolle. For det første, dels som en ren bransjeorganisasjon, for boligbyggelagene, i forhold til deres oppgaver innenfor forvaltning, bygging og boligomsetning. I forhold til denne oppgaven er ikke den boligpolitiske plattformen til organisasjonen sentral.

Da synes den boligpolitiske plattformen viktigere i forhold til den andre, mer historiske rollen NBBL har hatt når det gjelder å skaffe rimelige boliger til personer som har stått i boligkø. Da er vi inne på det andre formålet til NBBL, deres rolle som boligforbrukerorganisasjon. Denne rollen har tradisjonelt vært meget viktig for NBBL. I forhold til en slik rolle vil også den nasjonale boligpolitikken ha en større betydning. På dette området har NBBL historisk sett hatt et engasjement rettet mot å påvirke den nasjonale boligpolitikken¹⁷⁵. Spørsmålet er om NBBL stadig tar en rolle vis-a-vis de nasjonale myndighetene i forhold til sin rolle som boligforbrukerorganisasjon.

¹⁷⁵ Jamfør kapittel 2.

Det at NBBL ikke har noe strategisk boligdokument, kan være et symptom på at denne rollen har fått mindre betydning for NBBL. Det betyr imidlertid ikke at denne rollen nødvendigvis er redusert lokalt, for det enkelte boligbyggelaget. Som vi har sett eksisterer det et visst sosialpolitisk engasjement lokalt, blant boligbyggelagene, selv om det også der er de mer bransjeorganisatoriske oppgavene som dominerer. Det rent boligpolitiske i forhold til å skaffe boliger til en kø av verdig trengende har i dag mindre fokus.

Dette har naturligvis også sammenheng med at køen av verdige trengende boligsøkere langt på vei er borte. Som vi har vært inne på i forrige kapittel, har den generelle samfunnsutviklingen i samfunnet økt levestandarden og kjøpekraften hos de aller fleste gruppene i samfunnet. Dette innebærer ”*bolig til alle*” som oppgave for boligsamvirket langt på vei er løst. Dette innebærer at boligsamvirket i stor grad må bevege seg inn i andre deler av markedet.

I følge en informant i NBBL klarer organisasjonen ikke å bygge opp en entusiasme blant medlemmene i forhold til å engasjere seg politisk i forhold til for eksempel Plan- og bygningsloven, energikrav og universell utforming. Selv om det ligger fordyrende elementer i både energikrav, tilgjengelighet i form av universell utforming og innføring av nytt kontrollsystem¹⁷⁶, formulerer ikke NBBL noen felles protest på denne politikken. Det er imidlertid i denne sammenhengen interessant at OBOS, ved administrerende direktør Martin Mæland har protestert på disse tiltakene. Selv om OBOS skiller seg vesentlig fra de øvrige boligbyggelagene i NBBL ved deres størrelse og brede engasjement, er det politisk sett interessant at NBBL ikke har noen felles politikk på dette området, eller andre, som artikuleres overfor nasjonale politiske myndigheter.

I dette ligger det også at mens NBBL, i følge en sentral informant i organisasjonen, i hele sin virksomhet historisk sett har etterlyst ”*gulrøttene*”, eller tiltakene som har virket stimulerende på bygging av boliger til selvkost/lavkost, formuleres boligpolitikken i dag mer i form av ”*piske*”. Dette innebærer med andre ord at ulike krav og spesifikasjoner som må innfris har kommet til erstatning for

¹⁷⁶ Innføring av nytt kontrollsystem innebærer i korthet innføring av en tredjepartskontroll, hvor private firmaer gjennomfører bygningskontrollen og der dette betales av utbygger.

prisgunstige tomter etc. Dette endrer også spillerommet for NBBLs boligpolitiske aktiviteter og kan også ha betydning for hva enkeltboligbyggelagene ser som en viktig rolle for NBBL.

Utover dette er både boligbyggelagenes og NBBLs primære mål å produsere gode boliger for medlemmene. Boligbyggelagene skal ikke arbeide for kapitaloverskudd isloert sett, men har mulighet til å legge seg opp midler i et fond. Som aktører forøvrig i det private boligmarkedet må boligbyggelagene imidlertid ha et overskudd for å kunne overleve. Boligbyggelagene fulgte det historiske selvkostprinsippet, hvilket innebar at boliger ble solgt videre til kostnadspris. Dette reduserte boligbyggelagenes muligheter til å bygge seg opp egenkapital. Ironisk nok var det imidlertid de boligbyggelagene som hadde lagt seg opp egenkapital, som klarte seg best gjennom boligkrisen på 1980- og 90-tallet.

De siste årene har det vært en diskusjon knyttet til boligbyggelagenes mulighet til å legge seg opp kapital i fond. I følge en kilde i NBBL er det sunt at boligbyggelagene får en sterk økonomi. Dette vil tjene medlemmene blant annet ved at boligbyggelagene blir i stand til å gå inn i store og kapitalintensive prosjekter. En annen diskusjon er hvilken betydning stor egenkapital har for mulighetene til å innta en politisk rolle innenfor boligpolitikken?

6.2 NBBLs deltakelse i den nasjonale boligpolitikken

Boligsamvirket med NBBL har i mange boligpolitiske sammenhenger blitt møtt med stor respekt. Dette har gitt en plass i mange råd og utvalg som har utredet og foreslått boligpolitiske tiltak¹⁷⁷ og NBBL har formelt deltatt i flere statlig nedsatte utvalg. Det siste utvalget som arbeidet bredt i forhold til tiltak innenfor boligpolitikken var Boligutvalget¹⁷⁸. De senere årene har NBBL imidlertid først og fremst vært representert ved lovarbeid, og da med plass i arbeidsutvalg. Dette gjelder for eksempel revurderingen av ny borettslagslov, som kom i 2003. Fra en sentral

¹⁷⁷ Jamfør også Hansen 2002.

¹⁷⁸ I dette utvalget satt administrerende direktør Per Eggum Mauseth fra NBBL frem til sin død, hvorpå assisterende direktør Tore Johannesen overtok NBBLs representasjon.

kilde i Kommunal- og regionaldepartementet anses NBBL mest relevant nettopp i juridiske sammenhenger. Dette begrunnes blant annet ut fra NBBLs store sakskunnskap.

NBBL tar imidlertid sete i et offentlig oppnevnt utvalg i forhold til lavinnskuddsboliger. I tillegg har de plass i et offentlig utvalg, oppnevnt av regjeringen i statsråd, som skal utarbeide lovforslag i forhold til frivillige sikringsordninger i borettslag. NBBL deltar her med lederen for sitt advokatkontor.

NBBL er også høringsinstans i saker de er berørt av. Dette skjer på linje med andre interessenter og gir NBBL ingen særstilling. NBBL kommer i denne sammenhengen blant annet med innspill til statsbudsjettet. Dette skjer blant annet direkte, i møte med Stortingets kommunalkomite, i form av høringsmøter rundt budsjettet. Forøvrig har en aktuell høringssak senest vært nettopp spørsmålet om lavinnskuddsboliger. Dette går på NBBLs eget ståsted, og her har de vært en meget viktig høringsinstans, i følge en sentral administrativ kilde i Kommunal- og regionaldepartementet.

NBBL legger selv opp til en rekke møter og samtaler av mer uformell karakter. NBBL inviterer blant annet nye regjeringer til samtaler og har uttalte ønsker om å møte en ny statsråd. Det samme gjelder partigrupper. Disse kan enten inviteres sammen eller hver for seg. NBBL kan også bli invitert til samtaler med grupperinger på Stortinget omkring spørsmål av felles interesse. Dette legger opp til uformelle samtaler innenfor en noe mer formell sammenheng.

Fra den politiske ledelsen i departementet gis det imidlertid uttrykk for at en ikke har nevneverdig uformell kontakt. Kontakten går for det meste gjennom de formelle kanalene, som utvalgsdeltagelse og høringsuttalelser. En sentral politiske informant antar at NBBL får mest gehør på Stortinget. Dette har med departementets fokus på de aller mest vanskeligstilte på boligmarkedet å gjøre. Her blir NBBL en av mange og kommer ikke i en særstilling vis-a-vis departementet.

Heller ikke i forhold til Stortinget synes det imidlertid å være hyppig kontakt. Vår informant på Stortinget gir imidlertid uttrykk for at parter fra Stortinget og representanter fra NBBL inviterer hverandre fra tid til annen, og drøfter saker av felles interesse.

NBBL blir også rådført i enkeltsaker hvor de er antatt å besitte relevant sakkunnskap. På den annen side hevder vår kilde på Stortinget at:

NBBL er i hvertfall ikke for forovervendt. De kunne lobbe enda mer. De har gode argumenter.

Fra NBBLs side gir en sentral informant uttrykk for at det ikke er noe spesielt høyt aktivitetsnivå for tiden, i forhold til slike uformelle møter. En forklaring på dette, som lanseres av samme kilde, er Stoltenbergsregjeringens grunnlagsdokument, den såkalte Soria Moria erklæringen, og den gjennomslagskraft denne har på det boligpolitiske området. I Soria Moria erklæringen heter det blant annet under avsnittet om boligpolitikk, i kapittel 8 om sosialpolitikk at:

Regjeringen vil legge vekt på Husbanken som boligpolitisk verktøy. Denne har med sine låne- og støtteordninger, vært det viktigste boligpolitiske verktøyet i Norge etter krigen. Regjeringen vil sørge for at lånerammene og boligtilskuddene skal stå i forhold til de behovene som skal dekkes.¹⁷⁹

Samme kilde mener at regjeringens manglende oppfølging av dette, kanskje kan gjøre det litt vanskelig for regjeringen å møte NBBL. Det er viktig at dialogen mellom NBBL og departementet er god. Med unntak av de ovenfor nevnte formelle posisjonene NBBL innehar i dag, er de i mindre grad representert i viktige råd og utvalg i dag. Samtidig har de på dette feltet har en betydelig tradisjon å vise til. NBBLs muligheter for politisk påvirkning innenfor en korporativ kanal synes med dette redusert. Her er det imidlertid på den andre siden viktig å ta hensyn til at det på det boligpolitiske feltet pt ikke foregår offentlig utredningsarbeid der det hadde vært naturlig at NBBL var med: Dette med unntak av spørsmålet om lavinnskuddsboliger, hvor NBBL er med.

Denne noe reduserte korporative tilstedeværelsen er ikke tilsvarende kompensert med økt ”lobbying”. Her synes NBBL lite aktive i saker utover formelle høringssaker og liknende. Det er interessant at en av våre kilder i det nasjonale politiske miljøet

¹⁷⁹ Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09, Soria Moria 2005:37.

hevder at NBBL kunne ”*lobbe*” mer. Dette kan indikere at det ligger et potensiale i økt politisk deltakelse fra NBBLs side.

6.3 NBBLs innflytelse i boligpolitikken

Selv om NBBL deltar i mer begrenset grad både formelt og uformelt på arenaer der viktige boligpolitiske beslutninger fattes, vil spørsmålet om politisk innflytelse være et spørsmål om innholdet i denne representasjonen. Her vil det ikke være representasjonen i seg selv som vil være viktig. Dette vil først og fremst være et spørsmål om hvordan politiske og administrative myndigheter opplever innholdet i NBBLs representasjon.

En sentral politisk informant er veldig klar på NBBLs viktighet som kompetanseinstans. Organisasjonen er oppfattet å besitte en omfattende fagkunnskap på sine områder. Som et eksempel nevner informanten at departementet rådfører seg med NBBL i forbindelse med det nevnte arbeidet med lavinnskuddsboliger. Samme informant nevner at i de tilfellene departementene ønsker å få belyst faglige spørsmål knyttet til bolig, forelegger de det i flere tilfeller for NBBL, som faginstans.

I forbindelse med budsjettinnspill eller liknende, oppleves NBBL som en profesjonell organisasjon som kjenner spillets regler. Dette kommer frem i intervju av en sentral politisk informant. NBBL oppleves å vite når og hva det er politisk mulig å få til.

Vår politiske informant på Stortinget gir klart uttrykk for honnør til NBBL og boligbyggelagene, når han sier at de evner å ”*ta vare på det fne i boligpolitikken*”, som han uttrykker det.

Det det her siktes til er interessen for å bygge til en mer nøktern pris. Selv om vår kilde er åpen for at boligsamvirket har måttet tilpasse seg en markedssituasjon, er vedkommende svært positiv til samvirkemodellen. Samme informant hevder å være veldig interessert i å ha en dialog med NBBL, som kan bringe organisasjonens kunnskap om boligmarkedet inn i boligpolitikken. Vedkommende sier det slik:

Boligsamvirket er ikke en hvilken som helst organisasjon, en styrking av deres posisjon er ønskelig.

Vår informant på Stortinget ønsker også at Husbanken hadde en mer aktiv rolle innenfor den allmenne boligpolitikken, og ikke fokuserte så sterkt på de aller mest vanskeligstilte. Som også den sentrale politiske informanten gir uttrykk for, ligger det i dette en bekreftelse på at det boligpolitiske fokuset nasjonalt retter seg mot andre grupper enn de det i stor grad fokuseres på innenfor boligsamvirket.

Generelt kommer det til uttrykk en relativt klar forskjell mellom departementet og NBBL i forhold til prioritert målgruppe. Dette kan synes til en viss grad å bygge opp under og bidra til avstand mellom de to aktørene. Mens departementet på den ene siden retter seg mer mot de aller mest vanskeligstilte, opplever samtidig en sentral politisk informant at NBBL mer representerer mellom-sjiktet på boligmarkedet i dag. Som vår informant uttrykker det:

Boligbyggelagene bygger for folk som kan betale for seg.

Dette støttes også av de intervjuer vi har foretatt av administrative ledere i boligbyggelagene. Som nevnt i forrige kapittel representerer ikke nødvendigvis dette upresist definerte ”mellomsjiktet” at boligsamvirket har beveget seg bort fra sine opprinnelige målgrupper. Den generelle velstandsøkningen i samfunnet har gjort at det ikke lenger eksisterer noen kø av verdige boligsøkere for boligsamvirket å rette seg mot. I stede blir det boligsøkende med adekvat betalingsevne i boligmarkedet som blir målgruppen. Dette noe upresist definerte mellom-sjiktet på boligmarkedet er imidlertid ikke hovedfokus hos for eksempel Kommunal- og regionaldepartementet. En sentral politisk informant gir imidlertid uttrykk for at NBBL hadde en tydeligere sosial profil tidligere, men at denne er blitt mer og mer borte. Informanten uttaler:

NBBL bygger boliger for medlemmer som blir stadig rikere.

Her følger imidlertid boligsamvirkets medlemmer den alminnelige velstandsutviklingen i samfunnet. Men gitt at boligsamvirkets utbyggingsvirksomhet i stor grad retter seg mot husholdninger med evne til å etablere seg på boligmarkedet uten offentlig bistand, reduseres den politiske interessen for NBBL som verktøy i forhold til å etablere en sosial boligpolitikk for de aller mest vanskeligstilte, slik flere av våre sentrale politiske og administrative informanter

opplever det. Boligbyggelagene generelt og NBBL spesielt er i ferd med å etablere seg utbyggingspolitisk, som en aktør blant flere, i forhold til sentrale politiske og administrative myndigheter. En posisjon som ikke gir grunnlag for noen særstilling. Her er det viktig å minne om at boligsamvirket har en meget etablert profil som mangfoldig. En må her også se til det store markedet for brukte borettslagsboliger, som favner vidt i forhold til både størrelse, kvalitet og pris. I tillegg kommer kommunenes andeler og engasjement, blant annet som følge av den såkalte 10 prosentregelen. Boligsamvirkets boligpolitiske profil i dag, oppfattes imidlertid av våre sentrale informanter ikke å omfatte de vanskeligstilte som departementet ønsker å prioritere.

En sentral kilde i departementets administrasjon gir uttrykk for at de ser på NBBL som en medlemsorganisasjon, som tenker på sine medlemmer, og uttaler videre:

Det er 20 år siden NBBL hadde noen spesiell rolle.

Det er imidlertid stor bevissthet omkring NBBLs historisk viktige plass i norsk boligforsyning og boligpolitikk. Dette gjelder særlig i byene. I dag anses imidlertid denne rollen å være av historisk karakter sett i forhold til boligsamvirkets utbyggingspolitiske profil og det gamle selvkostprinsippet i boligbyggelagene oppleves å være erstattet at et incentiv til kapitalakkumulering, men da i form av fondsoppbygging.

NBBL er av departementet oppfattet å arbeide i forhold til forskjellige boligpolitiske problemstillinger som anses relevant for deres eget arbeid, for eksempel universell utforming. Generelt er NBBL og boligsamvirket generelt meget bevisste i forhold til å følge opp de offentlige målsettingene rettet mot boligkvalitet. Dette gjelder for eksempel universell utforming, energiøkonomisering, livsløpsstandard, med videre. I dette oppleves imidlertid organisasjonen å innta en sentral rolle. NBBL tar imidlertid i følge en sentral administrativ informant selv ingen aktiv rolle i utformingen av boligpolitiske problemstillinger. Vedkommende går så langt som til å si at:

NBBL har ikke en politisk rolle, men de kunne ha hatt det ved å gjøre mer.

I dette ligger at departementet opplever at NBBL først og fremst er opptatt av problemstillinger som angår deres egen virksomhet, uten å ta noe ansvar eller engasjere seg i det sentrale boligpolitiske arbeidet departementet arbeider innenfor, nemlig de aller mest vanskeligstilte på boligmarkedet. NBBL og departementet prioriterer med andre ord to ulike grupper og som sådan møtes de i mindre grad innenfor det som er essensen av de to aktørers virkeområde. Når det således fra departementet side hevdes at her kunne NBBL ha gjort mer, bygger det på et ønske om at NBBL på mer idealistisk grunnlag kunne tatt seg en plass innenfor de temaområder som departementet anses som de viktigste. NBBL på sin side engasjerer seg imidlertid i mindre grad innenfor områder der det ikke først gis incitament til deltakelse fra statens side, for eksempel gjennom tilpassede finansieringsordninger. Som vi har sett i intervjuene av de administrative lederne av boligbyggelagene opplever heller ikke de at det er boligbyggelagenes oppgave å skaffe vanskeligstilte en bolig, uten at det foreligger et samarbeid med en statlig instans, for eksempel Husbanken. Samtidig tar imidlertid mange boligbyggelag allikevel en plass lokalt i forhold til både å ta initiativ på det sosiale området og delta i bygging av omsorgsboliger og liknende.

Det synes med dette som om NBBL innehar en mer passiv rolle i forhold til den nasjonale boligpolitikken, enn boligbyggelagene i forhold til den kommunale. Slik det fremkommer i denne studien, er det færre paralleller mellom enkelte boligbyggelags initiativ vis a vis kommunene og den rolle NBBL inntar vis a vis nasjonale myndigheter. Særlig gjelder dette på det boligsosiale feltet. Samtidig savnes nettopp dette initiativet fra NBBLs side, slik en av våre informanter i departementet uttrykker det. Dette innebærer at om NBBL hadde markert seg sterkere i forhold til den sosiale boligpolitikken, ville de både ha representert medlemsboligbyggelagene på en mer dekkende måte, samt imøtekommet en forventning fra nasjonalt hold om mer uttalt sosialt engasjement. Dette ville ha styrket boligsamvirkets politiske rolle. Enn så lenge synes imidlertid ikke NBBL å følge opp linjene fra boligbyggelagene på dette området vis a vis den nasjonale boligpolitikken.

Fra NBBLs side oppleves statens boligpolitikk for smal. Dette kommer, slik en oppfatter det i NBBL, blant annet til uttrykk i en dreining av boligpolitikken bort fra investeringsstøtte og over til

konsumstøtte¹⁸⁰. I tråd med dette er bostøtten økt, mens tilskudd til for eksempel bygging av utleieboliger for ungdom er blitt redusert. Det er denne hovedvekten på bostøtte som boligpolitisk virkemiddel, som Norberg og Johannesen, NBBL, opplever som et for smalt ståsted¹⁸¹. De sier i ett notat:

En nærmest monoman opptatthet av de ”svakest stilte på boligmarkedet” fortrenger i for stor grad andre hensyn som også er viktige å ta i boligpolitikken.¹⁸²

Argumentet er at alle boligpolitiske målsettinger ikke kan realiseres ved å kanalisere økonomisk støtte til de svakest stilte i samfunnet. NBBL, ved Norberg og Johannesen, etterlyser en boligpolitikk med hva de kaller et ”*bredt nedslagsfelt*”, som tar hensyn til at ulike mål og hensyn skal nås ved de politiske virkemidlene.

Det er her våre kilder i NBBL stiller seg kritiske til Husbankens lånepolitikk, som menes også å være for smal. Dette kommer også til uttrykk i det nevnte notatet av Norberg og Johannesen. I sitt notat om boligpolitikk heter det:

”Kompetanseoverføring og informasjon har erstattet tidligere dagers økonomiske gaver og strenge regler”, er ett av budskapene som markedsføres som begrunnelse for det nye boligøkonomiske regimet som utøves gjennom Husbanken. Intet galt sagt om denne typen virkemidler, men også dette blir etter vårt syn for snevert.¹⁸³

Våre kilder i NBBL ønsker seg en større bredde i Husbankens virkemidler, som de antar vil gjøre det mulig å forfølge videre boligpolitiske målsettinger.

Tilbakeført til spørsmålet om NBBLs deltakelse i utformingen av den nasjonale boligpolitikken, er vi kanskje her ved noe av kjernen i problemstillingen, nemlig at NBBL og departementet har ulikt boligpolitisk hovedfokus. Mens departementet i første rekke

¹⁸⁰ Jamfør notat utarbeidet av Norberg, Ralph og Johannesen, Tore (2006) ”*Vi trenger en bredere boligpolitikk*”. NBBL 2006. Ralph Norberg er administrerende direktør i NBBL og Tore Johannesen er assisterende direktør i NBBL.

¹⁸¹ Norberg og Johannesen 2006:2.

¹⁸² Norberg og Johannesen 2006:2.

¹⁸³ Norberg og Johannesen 2006:2.

prioriterer de vanskeligst stilte på boligmarkedet, er NBBL mer orientert mot medlemsgrupper med betalingsevne. Som vi drøftet i kapittel 5, er imidlertid boligmarkedet innenfor samvirket todelt, hvorav nybygde boliger i stor grad forutsetter en noe høyere betalingsevne enn markedet for brukte borettslagsleiligheter. Dette innebærer at boligsamvirket har beveget seg bort fra selvkost-prinsippet, som i seg selv var med å definere boligsamvirket som en politisk organisasjon. Med oppbyggingen av fond, ser vi konturene av en helt ny organisasjon, uten den eksplisitte boligpolitiske profilen samvirket historisk sett hadde.

Boligbyggelagene kan imidlertid være relevante og interessante for departementet også innenfor andre arenaer. Et eksempel på dette har vi når departementet hevder at OBOS de siste årene i noen henseender har blitt mer interessant enn NBBL, slik det kommer frem i et av intervjuene med en sentral informant. Dette har blant annet å gjøre med den departementale satsingen på bedring av levekårene i Groruddalen. I dette tilfellet har departementet henvendt seg direkte til OBOS med spørsmål om samarbeid. I flere saker inkluderer departementet både OBOS og NBBL i samtaler, og noen ganger er OBOS mer aktive enn NBBL.

En sak hvor begge har vært invitert med til drøftelser er i forhold til de mye omtalte lavinnskuddsboligene¹⁸⁴. Dette er en modell som delvis har kommet i vanry, noe som også har smittet over på borettslagsmodellen. Uten å komme inn på de mange komplekse problemstillingene i forhold til en slik løsning, har Kommunal- og regionaldepartementet invitert både OBOS og NBBL til samtaler rundt denne modellen.

Mer prinsipielt reiser en informant i departementet spørsmålet om ikke NBBL burde engasjere seg mer i boligpolitikken, for eksempel i forhold til boliger for ungdom og etablering, ved nettopp å bygge boliger til selvkost. Dette ville ha kunnet gitt NBBL en større rolle, slik vår kilde ser det, inn i den nasjonale boligpolitikken. Vedkommende hevder at det langt fra er mangel på lån som er hinderet for et slikt engasjement. Dette ville innebåret at boligsamvirket igjen aktiviserte sin historisk sett politiske rolle, ved nettopp å bygge

¹⁸⁴ Lavinnskuddsboliger er en variant av borettslagsboliger, der en stor andel av kostnadene tas ut som fellesgjeld, med dertil høye månedlige felleskostnader, og lave innskudd. Dette kan tilslore de egentlige kostnadene ved kjøp av en slik bolig.

boliger til selvkost. Slik kunne boligsamvirket tatt et politiske ansvar i forhold til grupper med lavere betalingsevne og imøtegått en viktig boligpolitisk utfordring i dagens boligmarked.

Slik vår informant fra Stortinget ser det, er det tre hovedutfordringer i boligpolitikken fremover.

- Øke antallet utleieboliger, ikke bare for bestemte grupper, men generelt.
- Arbeide frem en langsiktig fastrente i Husbanken.
- Bedre bostøtteordningen slik at flere kvalifiserer til bostøtte.¹⁸⁵

I sum mener informanten at dette skal senke tersklene for å komme inn på boligmarkedet.

På spørsmål om hvilken rolle boligsamvirket generelt eller NBBL har, eller potensielt kunne ha i dette, svarer vår informant at de først og fremst kunne vært en viktig samarbeidspartner i forhold til å bygge flere utleieboliger. Dette ville først og fremst vært aktuelt i samarbeid med andre aktører, som for eksempel om Husbanken kunne tilby egnede finansieringsordninger. Samtidig tillegger vedkommende NBBL en viktig rolle i forhold til både universell utforming. Nettopp i forhold til offentlige målsettinger knyttet tekniske krav til boligene, har boligsamvirket i høy grad fulgt opp.

Vår informant på Stortinget er av den oppfatning at NBBL er gode til å fortelle og fremstille faglige vurderinger, men vedkommende hevder samtidig at en kunne blitt bedre til å lytte til dem.

Informanten sier dette slik:

NBBL ligger litt foran politikerne i forhold til å se og fange opp trender.

Vedkommende kilde er av den oppfatning at selv om NBBL og boligbyggelagene driver mer kommersielt i dag sammenliknet med tidligere, er de samtidig ulik alle andre aktører på boligmarkedet, i det at de ”*har tatt et samfunnsansvar*”. I følge kilden har de stilt opp for å skaffe vanskeligstilte boliger, og mener at samfunnsansvaret fortsatt preger organisasjonen.

¹⁸⁵ Jørgensen Statsbudsjettet for 2009 hvor blant annet økningene til bostøtten er betydelig.

En merker at det er en organisasjon som tar samfunnsansvar og som har meninger om hvordan Husbanken kan ta et større samfunnsansvar. De ønsker å gjøre mer, men da må en tilrettelegge mer for det.

Samme informant hevder at:

Å hevde fra politiske hold at NBBL og boligbyggelagene kun er en aktør på linje med alle andre markedsaktører på boligmarkedet, er å ta et viktig verktøy ut av verktøykassa.

Dette viser at den gitte sentrale stortingspolitikeren helt klart er av den oppfatning at NBBL potensielt stadig representerer et viktig verktøy i boligpolitikken.

6.4 Avsluttende om NBBL som rolle i den nasjonale boligpolitikken

NBBL har en relasjon til helt sentrale politiske og administrative aktører innenfor boligpolitikken. Både i forhold til Storting og Kommunal- og regionaldepartementet er det etablert formelle og uformelle relasjoner, som aktiviseres ved jevne mellomrom. Det være seg i formelle utvalg og råd, men kanskje mer aktuelt ved at NBBL selv tar initiativ til å møte sentrale aktører i boligpolitikken. Som vi har sett gjør imidlertid ikke dette alene NBBL til en viktig aktør i boligpolitikken.

To forhold synes her sentrale. For det første spørsmålet om hvilke forventninger det politiske miljøet har til NBBL og hvilke forventninger NBBL har til de politiske aktørene. Og for det andre hvilke mål søker henholdsvis NBBL og politikerne å ivareta.

Den avstand vi avdekker mellom NBBL og de nasjonale boligpolitiske myndighetene kan i stor grad tolkes å ha sammenheng med den enes forventninger til den andre. Som vi har sett har NBBL og de enkelte boligbyggelag som mål å ivareta sine medlemmers interesser og sikre disse en god bolig. Boligsamvirkets fokus er mot de gruppene som har mulighet til å finansiere sin bolig ved lån, enten i private banker eller i

Husbanken, selv om Husbanken som finansieringskilde er på tilbakegang i forhold til borettslagsboliger¹⁸⁶.

Den nasjonale boligpolitikken har imidlertid de siste årene fått et stadig tydeligere fokus på de aller mest vanskeligstilte. Dette kommer også til uttrykk i forhold til de boligpolitiske virkemidlene, hvor en gradvis har beveget seg fra de mer generelle til de mer selektive.

Ulikt boligpolitisk fokus avspeiles i aktørenes forventninger til hverandre, i forhold til boligpolitiske prioriteringer og handlingsvalg. Mens sentrale aktører i NBBL er av den vurdering at de sentrale boligpolitiske myndighetene, i regjering og Storting, er for ”*monomant*”¹⁸⁷ opptatt av de svakest stilte på boligmarkedet, hevder for eksempel en av våre sentrale politiske informanter at ”*NBBL bygger for medlemmer som blir stadig rikere*”¹⁸⁸. Selv om det er store individuelle variasjoner, og mange boligbyggelag også tar et ansvar for personer som har det vanskelig på boligmarkedet, så kommer det tydelig frem i denne studien at utgangspunktene har et ulikt fokus, og at dette gjenspeiles i forventningene til hverandre.

Samtidig er det et ønske både fra NBBL og fra våre informanter innenfor det sentrale politiske og administrative systemet om i større grad å ta hverandres posisjoner og kapasitet i bruk for å fremme boligpolitiske målsettinger. Således er det et ønske fra sentrale informanter i NBBL at de nasjonale myndighetene gir boligpolitikken ”*et bredere nedslagsfelt*”, først og fremst ved å utvide målgruppene innenfor de boligpolitiske virkemidlene¹⁸⁹. Dette ville øke relevansen av de boligpolitiske virkemidlene for NBBLs virkeområde.

Likeledes heter det fra en sentral informant innenfor den nasjonale boligpolitikken at et sterkere sosialt engasjement fra NBBLs side, først og fremst i forhold til de aller mest vanskeligstilte, ville ha gitt NBBL en sterkere politisk rolle.

¹⁸⁶ Jamfør tabell 4.2 ovenfor.

¹⁸⁷ Jamfør Norberg og Johannesen 2006:2, vist til i avsnitt 6.3 ovenfor.

¹⁸⁸ Jamfør avsnitt 6.3. ovenfor.

¹⁸⁹ Jamfør Norberg og Johannesen 2006, hvor de er kritiske til hovedvekten på bostøtte som boligpolitisk virkemiddel.

Dette ønsket om å definere om, eller utvide, hverandres boligpolitiske fokus er interessant og kan tolkes som et uttrykk for noe av den dobbeltheten som møter boligsamvirket i dag. På den ene siden har boligsamvirket historisk inntatt en meget viktig rolle i norsk boligpolitikk gjennom flere tiår. I mange bykommuner har de vært nær sagt enerådende i forhold til å bygge blokker og boliger for alminnelige lønsmottakere. På den andre siden er boligsamvirket også en medlemsorganisasjon som vil arbeide for medlemmenes interesser.

I denne sammenhengen er det kanskje også relevant å spørre hvordan NBBL representerer sine medlemsboligbyggelag. Som vi så i kapittel 5 var det boligsosiale engasjementet tildels tydelig tilstede i flere boligbyggelag. Initiativ ble tatt overfor kommunene og flere boligbyggelag var også delaktige i implementeringen av boligsosiale målsettinger. Så langt vi har data, finner vi mindre av dette sosiale engasjementet i forholdet mellom NBBL og de nasjonale myndighetene.

Det er derfor lett å tolke boligsamvirkets boligpolitiske standpunkt dit hen at de først og fremst opererer som representanter for personer med gjennomsnittlige arbeids- og inntektsforhold. Dette er imidlertid de gruppene boligsamvirkets virksomhet tradisjonelt har rettet seg mot. Som nevnt tidligere har det funnet sted en generell velstandsvekst i samfunnet, hvor de aller fleste gruppene har fått økt sin kjøpekraft. Dette gir større mulighet til å etterspørre boliger av kvalitet. Køen av verdige boligsøkere er langt på vei avskaffet. I dette har boligsamvirket spilt en helt sentral rolle som statens redskap i utbyggingspolitikken.

Gitt de endringene som fant sted i boligsamvirkets rammebetingelser mot slutten av 1980-tallet og utover 1990-tallet, endrer gruppen av boligsøkere seg, og boligsamvirkets holdninger justeres. Det skjer en tilpasning til et friere marked, som den viktigste arenaen for omsetting av boliger. På den andre siden har boligsamvirket i liten grad arbeidet i forhold til de aller mest vanskeligstilte på boligmarkedet, i betydning de gruppene som i dagens boligpolitikk prioriteres av politiske myndigheter. Slikt sett kan en si at boligsamvirket har opprettholdt mye av sitt opprinnelige fokus.

I den grad boligsamvirket utbyggingspolitisk bygger boliger med høyere kvalitet enn tilfellet er i den eksisterende boligmassen, kan

en kanskje se en slags todeling i samvirkets deltakelse på boligmarkedet. For det første et marked for nybygging hvor med et tildels høyere prisnivå og for det andre et marked for omsetning av brukte boliger, hvor boligsamvirket henvender seg til sine mer opprinnelige målgrupper.

Strukturen i boligsamvirket er imidlertid i mindre grad et demokratisk system, i betydningen at NBBLs boligpolitiske engasjement aggregeres opp fra boligbyggelagens engasjement lokalt. Samtidig legitimeres NBBL av nettopp medlemsboligbyggelagens eksistens og politikk. Å henvise til at et sterkere boligengasjement fra boligsamvirkets side, i forhold til den nasjonale boligpolitikken, vil forutsette en utvidelse eller endring av de boligpolitiske virkemidlene, kan derfor synes å overse det engasjementet som eksisterer lokalt nettopp på det boligosiale feltet. Denne studien tyder på at boligsamvirket nasjonalt, ved NBBL, i mindre grad tar en aktiv plass i forhold til de grupper på boligmarkedet som i dag utgjør tyngdepunktet i den nasjonale boligpolitikken, enn det som er tilfellet lokalt. Mens NBBL etterlyser større bredde i de boligpolitiske virkemidlenes nedslagsfelt, arbeider boligbyggelagene lokalt innenfor de rammene som er gitt. I sak til sak deltar de i boligpolitiske prosjekter i tett samarbeid med andre aktører, fortrinnsvis kommunene eller Husbanken. Slik lever boligsamvirkets samfunnsbevissthet videre.

7 Boligsamvirkets rolle i endring

Hvordan skal vi forstå boligbyggelagenes og NBBLs rolle i henholdsvis den kommunale og nasjonale boligpolitikken ut fra de funn vi har gjort i denne studien? Hvilken rolle og profil innehar boligbyggelagene på kommunalt nivå, innenfor utbyggingspolitikken i dag? Og: Hvilken politisk rolle har NBBL i forhold til den nasjonale boligpolitikken? Hvordan står disse rollene i forhold til hverandre?

Det er viktig at vi i denne studien først og fremst har fokusert på det utbyggingspolitiske og boligsamvirkets rolle i forhold til kommune og stat innenfor dette området. Innimellom har vi imidlertid også inkludert andre sider ved boligsamvirkets virksomhet for å nyansere den rollen boligsamvirket innehar utbyggingspolitisk i dag. Det er i denne sammenhengen viktig å vise til at boligsamvirket ivaretar et helt spekter med boligrelaterte tjenester og oppgaver som vi ikke har berørt i denne studien. Likeledes ivaretas også boligbehovene for en meget stor og sammensatt medlemsgruppe.

Med dette utgangspunktet vil i dette kapitlet avslutningsvis summere opp boligsamvirkets utbyggingspolitiske rolle i dag.

7.1 Boligsamvirkets utbyggingspolitisk profil. En rolle i utvikling

Politisk påvirkning på den kommunale boligpolitikken blir i stor grad et spørsmål om hvilket ståsted en har for egen virksomhet. Som vi har sett var boliger til selvkost for personer med midlere eller lave lønninger et historisk utgangspunkt for boligbyggelagene.

Det handlet om å skaffe vanlige arbeidstakere et sted å bo, til en rimelig penge, med en god boligstandard. Til dette viste samvirkemodellen seg meget godt egnet i tiårene etter den andre verdenskrigen.

Som vist i kapittel 2 lå selve utgangspunktet for å etablere boligsamvirket i et politisk ønske om å imøtekomme behovet for stadig flere boliger med nøktern standard. Boligsamvirket ble etablert innenfor den sosialdemokratiske tradisjonen og målgruppene for boligene var i stor grad sammenfallende med målgruppene for de nyetablerte velferdspolitiske ordningene innenfor for eksempel barne- og familierpolitikken. Som Annaniassen poengterer, var den politiske argumentasjonen knyttet til boligsamvirket blant annet relatert til et ønske om å *”styrke den sosiale fordelingen ved å bygge boliger til grupper som ikke var så pengesterke”*¹⁹⁰.

I dette ser vi at boligsamvirkets målsettinger langt på vei var sammenfallende med de overordnede fordelings- og velferdspolitiske målsettingene i etterkrigstiden. Potensialet for politisk påvirkning var stort. De nasjonale myndighetene og boligsamvirket befant seg *”på samme banehalvdel”*, med de samme målgrupper og målsettinger. Til og med medlemsmassen i boligsamvirket var i stor grad sammenfallende med velgergrunnlag for Arbeiderpartiet i de første etterkrigsårene.

Det er i disse årene vi ser tette koblinger mellom boligsamvirket og de besluttende politiske myndigheter. Viktig lokalt er blant annet at styrene i boligbyggelagene, inntil ny lov trådte i kraft i 2005, hadde lovfestet kommunalpolitisk representasjon.

Gradvis endrer imidlertid boligbyggelagene karakter. Utdanningsnivået øker blant medlemmene for eksempel i OBOS fra 1950-tallet og i tiårene etter¹⁹¹, i likhet med befolkningen generelt. Innslaget av en middelklasse blir med andre ord sterkere i boligsamvirkets medlemsmasse. Dette har sammenheng med den generelle velstandsøkningen i samfunnet. Køen av verdige boligsøkere er i hovedsak borte og befolkningens generelle kjøpekraft har økt betydelig.

¹⁹⁰ Annaniassen 1991:163, også vist til i avsnitt 2.1.1. ovenfor.

¹⁹¹ Gulbransen 1983, også drøftet i avsnitt 2.14.

Etter hvert endres også rammebetingelsene for boligsamvirket mot slutten av 1980-tallet og fremover. Særlig viktig er nedtrappingen av kommunenes tomtepolitikk, opphevelse av prisregulering og innføring av nye EU tilpassede regler for like konkurransevilkår knyttet til offentlig anskaffelse. Boligbyggelagene utvikler seg med andre ord både ”innenfra” og ”utenfra”¹⁹². I denne situasjonen ser vi også at flere av boligbyggelagene arbeider aktivt for å rekruttere nye grupper, blant annet ved å tilby et helt spekter av tjenester og fordeler for sine medlemmer¹⁹³. Samtidig bidrar velstandsutviklingen til å heve kjøpekraften hos de opprinnelige medlemmene, Dette påvirker trolig også boligbyggelagens utbyggingspolitiske profil og ikke minst den politiske identiteten.

I dette ligger implisitt en antagelse om at det blant medlemmene vil være en begrenset villighet i forhold til å utsette boligbyggelaget for den risiko det er å bygge bolig for vanskeligstilte grupper¹⁹⁴. I denne sammenhengen er det hevdet at skal boligbyggelagene bygge boliger for vanskeligstilte grupper, vil dette være avhengig av holdningene til den valgte og administrative ledelsen¹⁹⁵. Dette er interessant i relasjon til funnene i vår studie. Selv om det blant ledelsen i boligbyggelagene i mange tilfeller er et samfunnsengasjement, må vi konkludere med at det i boligbyggelagens byggevirksomhet i dag i mindre grad finnes konkrete boligprosjekter som gjenspeiler dette engasjementet. Snarere skiller boligbyggelagens mange prosjekter seg sannsynligvis lite fra de prosjekter som bygges av ordinære private markedsaktører.

I denne sammenhengen er det imidlertid viktig at boligbyggelagene over et lengre tidsrom har samarbeidet med kommunene om for eksempel omsorgsboliger. Dette med bakgrunn i den statlig initierte handlingsperiode for omsorgsboliger, som nå går mot en avslutning. I tillegg kommer et bredt samarbeid mellom boligbyggelagene og kommunene innenfor det sosialpolitiske området, som vi blant annet har drøftet i kapittel 5. Dette kommer blant annet til uttrykk i form av samarbeid rundt kommunale

¹⁹² For endringene i boligbyggelagens rammevilkår, se forøvrig avsnitt 2.2.

¹⁹³ Jmfør for eksempel alle gunstige medlemsbetingelser OBOS og andre boligbyggelag nå kan tilby sine medlemmer, alt fra rimelig forsikring til reduserte priser på teaterbilletter med videre.

¹⁹⁴ Dette drøftes også av Hansen 2002:11.

¹⁹⁵ Hansen 2002:11.

andelsboliger i borettslag med videre. I vår studie ser vi imidlertid at antallet sosialt orienterte nye utbyggingsprosjekter i dag er av et mer begrenset omfang.

I vår studie synes boligbyggelagene å ha et sterkt fokus på ivaretagelse av medlemmenes interesser. Dette synes å ta mer plass i boligbyggelagens løpende virksomhet i dag enn det samfunnspolitiske engasjementet som preget boligsamvirket i dets tidlige år. I det som vi kanskje kan beskrive som en bevegelse fra et samfunnspolitisk engasjement, til et engasjement rettet mot egne medlemmer, kan vi også lese en endring av fokus for mange boligbyggelag.

Nye medlemsgrupper blir attraktive, og i vår studie ser vi en klar tendens til at boligbyggelagene i dag søker å nå grupper også utenfor de tradisjonelle medlemsgruppene. Dette gjelder blant annet i forhold til en del av de nye utbyggingsprosjektene i boligbyggelagens regi, hvor kvalitet, knyttet til blant annet standard, beliggenhet og størrelse vil virke prisdrivende i dagens boligmarked.

Langt på vei ser vi en tendens til at boligbyggelagene i sin byggevirksomhet prioriterer kvalitet, hvilket i stor grad også er attraktivt for potensielt nye medlemmer. Mange boligprosjekter holder en standard som i sterk grad henvender seg til personer som har boliger å selge. En del av de nyere utbyggingsprosjektene mange boligbyggelag arbeider med i dag, har svært god beliggenhet og kvaliteter som universell utforming med videre. Dette virker prisdrivende i seg selv. Parallelt med dette markedet for nye boliger, eksisterer det hele tiden et stort marked for brukte borettslagsboliger. Disse vil ha en stor bredde både i størrelse, beliggenhet og pris, og slik tilgjengelig for en bred kjøpermasse.

I den grad boligbyggelagene prioriterer boligprosjekter rettet mot kjøpesterke grupper utenfor den eksisterende medlemsmassen, synes dette allikevel i liten grad å skje på bekostning av eksisterende medlemmers interesser. Boligbyggelagene synes snarere jevnt over å holde en høy kvalitet i forhold til vedlikehold og oppfølging av eksisterende boligmasse og bomiljøet rundt. Snarere synes mange nye høykostprosjekter å resultere i kapitaltilførsel til organisasjonen, som igjen gjør boligbyggelagene mer konkurransedyktige, både i forhold til å sikre den eksisterende

boligmassens attraktivitet og i forhold til å realisere nye attraktive boligprosjekter.

Som vi ser i denne studien opplever mange boligbyggelag seg langt på vei som en markedsaktør på linje med andre aktører i sin rolle som boligutbygger, en vurdering som deles av våre kommunale informanter. Allikevel har det sosiale engasjementet fortsatt en trygg plass i mange boligbyggelag. Her finner vi store en del variasjoner. Men hovedtrenden går helt klart i retning av at boligbyggelagene i sin utbyggingspolitikk, i stor grad opererer som en markedsaktør i rollen som utbygger. Denne identiteten er også fremtredene politisk.

Samtidig som boligbyggelagene i sin utbyggingspolitikk beveger seg i retning av en markedstilpasning, har kommunene boligpolitisk beveget seg i retning av et stadig større fokus på vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette er en annen målgruppe enn den vi har skissert for boligbyggelagenes virksomhet. Med utviklingen innenfor den nasjonale boligpolitikken, med større vekt på selektive virkemidler, har boligbyggelagene blitt mindre og mindre relevante som aktører i forhold til det som i de fleste kommuner etter hvert har blitt hovedfokuset i boligpolitikken. Samtidig må en si at omfanget av de som omfattes av den kommunale, og nasjonale, boligpolitikken har blitt mindre.

I dette synes boligbyggelagenes politiske rolle, både som iverksetter av boligpolitiske målsettinger og strategier, og i forhold til å påvirke innholdet i boligpolitikken å ha avtatt. I den grad boligbyggelagene har kontakt, formell eller uformell, med boligpolitiske myndigheter i kommunene, er utgangspunktet i stor grad knyttet til egne boligprosjekter og bare unntaksvis av mer allmenn boligpolitisk karakter. Det samme ser ut til å gjelde i forhold til det boligsosiale feltet, selv om boligbyggelagene her i noen grad kommer med innspill og samarbeider med kommunene i enkeltstående prosjekter.

I flere tilfeller kommer det nettopp frem at boligbyggelagene ønsker å ha en mer aktiv boligsosial rolle, ved for eksempel å ta del i prosjekter rettet mot enkeltgrupper på boligmarkedet. I den grad de tar kontakt med kommunene, gir flere uttrykk for at kommunene i mindre grad følger opp det de selv opplever som boligpolitiske initiativ. Her har imidlertid våre kommunale informanter en noe annen innfallsvinkel, og mener at

boligbyggelagene i mindre grad innehar en tydelig rolle i den kommunale boligpolitikken. Dette gjelder både i forhold til initiativ og konkrete prosjekter.

Kjernen i dette synes imidlertid å være at intensjonene om økt samarbeid og deltakelse på mer boligsosiale felt i mange tilfeller kan være tilstede, både hos boligbyggelagene og i kommunene. Samtidig er de økonomiske virkemidlene ikke tilstrekkelige til at det attraktivt for boligbyggelagene å ta den risiko det er å bygge for eksempel rimelige boliger rettet mot unge i etableringsfasen. Kommunene på sin side kan lite gjøre i forhold til å gi boligbyggelagene en gunstig posisjon, gitt at de er bundet av regler for like konkurransevilkår for alle aktører ved omsetting av for eksempel kommunale tomter. Dette vanskeliggjør et vidtgående samarbeid.

Enkeltvis kan imidlertid boligbyggelagene ha en klar sosial profil i mange av sine aktiviteter. Som eksempel kan nevnes Gjøvik og omegn boligbyggelag og den sentrale plass de har i den såkalte Gjøvik boligstiftelse¹⁹⁶. Også i Bergen har vi sett en interessant samarbeidsmodell med sosial profil, hvor boligbyggelagene er en av partene. Vi har også sett at boligbyggelagene har vært sentrale i bygging av omsorgsboliger over flere år, med videre. Dette viser at det i noen boligbyggelag absolutt er en vilje og evne til å ta et boligsosialt ansvar, innenfor det handlingsrom som eksisterer. I dette kan en også mene at det i hele boligsamvirkemodellen ligger en ansvarlighet, av stor samfunnsmessig verdi. Som samtlige av våre informanter innenfor boligbyggelagene poengterer tar boligbyggelagene et ansvar også etter at et prosjekt er ferdigstilt. I de aller fleste tilfellene følger boligbyggelagene opp både drift og foretningsførsel. Dette til forskjell fra de fleste private utbyggerne.

7.2 NBBLs politiske rolle i den nasjonale boligpolitikken

En hovedutfordring i forhold til å styrke NBBLs plass på de nasjonale boligpolitiske arenaene er at NBBLs målgruppe innenfor hoveddelen av sin virksomhet avviker fra de prioriterte gruppene innenfor den nasjonale boligpolitikken. Det samme ser vi også for boligbyggelagene i forhold til den kommunale boligpolitikken. Slik

¹⁹⁶ Jamfør kapittel 5 ovenfor.

dette kommer til uttrykk i denne studien fokuserer NBBL, gjennom sine medlemsboligbyggelag, mer på mellomsjiktet på boligmarkedet, med evne til å håndtere et kanskje betydelig økonomisk løft for å skaffe seg en bolig. Kommunal- og regionaldepartementet har imidlertid et sterkt fokus på de aller mest vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette vil være personer som har behov for både økonomisk og annen bistand til å komme inn på boligmarkedet. Denne gruppen er ikke i særlig grad en aktuell målgruppe for NBBL eller boligbyggelagenes virksomhet lokalt. De eneste tilfellene der det i hovedsak er aktuelt for boligbyggelagene lokalt eller NBBL å prioritere denne gruppen innenfor sin virksomhet, er der det er mulig å etablere et samarbeid med stat eller kommuner for å oppføre boliger øremerket spesielle grupper, basert på egnede økonomiske virkemidler. Som vi har sett gjennom hele denne studien skjer dette imidlertid kun unntaksvis, selv om en rekke gode samarbeidsprosjekter har vært gjennomført. Dette plasserer i stor grad NBBL litt på siden av de aktører det er aktuelt og relevant for Kommunal- og regionaldepartementet å samarbeide med innenfor den nasjonale boligpolitikken.

Hva er bakgrunnen for denne ulike boligpolitiske posisjonen? Er det resultat av en villet politisk utvikling eller har det skjedd en tilpasning fra NBBLs side, som i stadig sterkere grad har fjernet seg fra de aktuelle boligpolitiske utfordringene? Eller er det for det tredje en naturlig utvikling med bakgrunn i den generelle velferdsutviklingen i samfunnet, der befolkningen blir stadig mer velstående og boligkvalitetene følger de økte kravene dette fører med seg.

Med endringene i rammebetingelsene for boligbyggelagenes virksomhet opplever boligbyggelagene dette på mange måter. For boligbyggelagene kan markedstilpasning fremstå som det eneste mulige handlingsvalget.

På den andre siden har også velferdsutviklingen gått i retning av stadig høyere levestandard, med økte krav til boligkvaliteter som resultat. I denne situasjonen viser denne studien at boligbyggelagene har valgt å tilpasse seg denne situasjonen særlig hva gjelder nye prosjekter, som synes å tilfredsstillere høyere kvalitetskrav.

Ikke alle grupper i samfunnet har imidlertid tatt del i denne velferdsutviklingen. Både tradisjonelt vanskeligstilte på boligmarkedet, som for eksempel personer med sosiale og/eller

helsemessige vansker, og husholdninger med lavere inntekter, har i mindre grad tatt del i denne velstandsutviklingen. For disse må det også finnes et boligtilbud. Det er her staten har valgt å prioritere de aller mest vanskeligstilte. Boligbyggelagene har imidlertid også i noen grad hatt et valg, og deres valg hva gjelder nye prosjekter har i større grad rettet seg mot grupper med tilstrekkelig kjøpekraft. Samtidig har det innenfor boligsamvirket hele tiden eksistert et marked for omsetning av brukte boliger, som vil være tilgjengelig for personer med lavere og midlere inntekter.

Uansett er det vanskelig å si at det er boligbyggelagene og NBBL som ensidig har beveget seg bort fra den boligpolitiske arena, med sin markedstilpasning. Det vil være mer et spørsmål om en sammensatt prosess, hvor det boligpolitiske fokuset og de boligpolitiske virkemidlene i stadig sterkere grad har blitt spesialisert i retning av å nå de aller mest vanskeligstilte på boligmarkedet, og hvor denne spesialiseringen eller spissingen i noen grad har motivert den markedstilpasningen en i dag ser innenfor boligsamvirket. Summen av dette er, slik vi viser i denne studien, at de viktigste boligpolitiske aktørene nasjonalt, som ledelsen i Kommunal- og regionaldepartementet og Stortingets kommunalkomité, og NBBL har flyttet fokuset i ulike retninger. Dette har gradvis bidratt til å redusere den direkte relevans sentrale boligpolitiske aktørene ser i NBBL i forhold til å forme i allefall deler av den nasjonale boligpolitikken.

De samme sentrale aktørene i utformingen av den nasjonale boligpolitikken ser imidlertid stadig et viktig potensiale for NBBL og boligbyggelagene fremover. Som vi så ovenfor gir en sentral administrativ kilde i departementet uttrykk for at NBBL kunne hatt en politisk rolle, ”ved å gjøre mer”¹⁹⁷. Med denne uttalelsen siktet vedkommende til at NBBL og dets medlemsboligbyggelag kunne tatt seg en tydeligere rolle i forhold til særlig arbeidet med de aller mest vanskeligstilte på boligmarkedet. Slik det er naturlig å tolke sentrale kilder i NBBL, forutsetter dette imidlertid aktiv deltakelse og egnede virkemidler fra statens side. Enn så lenge synes disse virkemidlene i følge ledelsen i NBBL, å være for smale¹⁹⁸.

¹⁹⁷ Jamfør avsnitt 6.2.

¹⁹⁸ Jamfør Norberg og Johannesen 2006:2

Et annet spørsmål er også hvorfor skulle boligbyggelagene og NBBL velge å ta en slik rolle? Som medlemsbasert organisasjon synes det snarere å være slik at i den grad enkeltboligbyggelag tar en slik politisk rolle, er det kanskje mer avhengig av motivasjonen i det enkelte boligbyggelag og hvilke samarbeidsrelasjoner som muliggjør seg i forhold til for eksempel ulike offentlige aktører. Det er lite i selve samvirkemodellen slik den fungerer i dag, som motiverer for at boligsamvirket skulle øke sitt engasjement for sosial boligbygging uten at dette samtidig var fulgt av offentlige midler.

Gitt denne situasjonen finner vi få indikasjoner på at boligsamvirket favoriseres fremfor andre potensielle samarbeidspartnere innenfor de boligpolitiske prosessene, verken nasjonalt eller kommunalt. Snarere ser vi at de boligpolitiske myndighetene forholder seg til boligsamvirket som en av flere relevante aktører. Boligsamvirket plasseres ikke i en særstilling. Slikt sett finner vi i stor grad et samsvar mellom den rollen boligbyggelagene innehar boligpolitisk i de enkelte kommunene og den rollen NBBL innehar i forhold til de nasjonale boligpolitiske myndighetene. Markedstilpasningen lokalt, avspeiler seg i stor grad i den profil NBBL inntar sentralt. På dette feltet fremstår boligsamvirket som en helhetlig organisasjon, selv om vi igjen må vise til det store mangfoldet som også preger boligbyggelagens virksomhet. I forhold til å ta seg en tydeligere boligsosial profil, synes imidlertid NBBL å være noe mer passive enn det mange boligbyggelag synes å være. Her kunne med andre ord NBBL ha hatt ryggdekning målt i medlemslagenes engasjement, for en mer tydelig politiske rolle.

7.3 Markedsaktør eller samfunnsbygger, hvor går boligsamvirket?

Avslutningsvis kan vi spørre hvilken boligpolitisk rolle det er rimelig å forvente av boligbyggelagene, om vi ser på det utbyggingspolitiske? I henhold til Boretslovsutvalget er det verken noe med boligbyggelagsformen spesielt eller med samvirkeformen generelt som skulle tilsi at boligbyggelagene har et spesielt ansvar for å skaffe til veie boliger til en rimelig pris eller av en nøktern

standard¹⁹⁹. Snarere hevdet Borettslovsutvalget at en må skille mellom den virksomheten boligbyggelagene driver med utgangspunkt i offentlige overføringer og subsidier og boligbyggelagens øvrige virksomhet²⁰⁰. Dette ser ut til å være noe av nøkkelen til å forstå og forklare mange boligbyggelags boligpolitiske handlingsvalg innenfor det utbyggingspolitiske feltet. Skal boligbyggelagene delta i eller ta initiativ til, prosjekter av mer boligsosial karakter, hevder de selv i stor grad at det må være tilknyttet offentlige virkemidler.

Samtidig er handlingsrommet for et sterkere sosialt fokus absolutt til stede for boligbyggelagene. Mange kommuner er andelseiere i borettslag og benytter disse boligene til sosiale formål, jamfør innføringen av 10 prosents regelen²⁰¹. For det andre bor det mange med lavere inntekter i borettslag. 15 prosent av bostøttemottakerne bor pt i borettslag. I tillegg kommer at en andel unge i etableringsfasen, eldre, etc, grupper som har vansker med å kunne komme inn på, eller bli værende i, boligmarkedet er bosatt i borettslag. Dette er fortrinnsvis i den eldre boligmassen. Dette er eksempler på et sosialt orientert fokus, hvor boligbyggelagene allerede har en plass.

Skal den sosiale profilen oppgraderes videre innenfor boligsamvirkets virksomhet, og det boligpolitiske engasjementet styrkes og konkretiseres, må det imidlertid i følge boligbyggelagene finne sted innenfor rammene av et boligpolitisk samarbeid hvor også offentlige aktører som kommune og stat, ved i første rekke Husbanken, er involvert. En kommune som via tildeling av boligtilskudd har hatt mulighet til å delta i et slikt samarbeid er Bergen, hvor erfaringene fra et samarbeidsprosjekt mellom kommunen og boligbyggelagene, har vært gode²⁰². I den grad kommunene for eksempel har mulighet til å stille rimelige tomter til rådighet og invitere boligbyggelagene med i realiseringen av gitte prosjekter, kan en ved å styre fordelingen av boligene kanskje nå personer som ellers ville hatt problemer med å skaffe seg en egen bolig. En slik modell ville hatt klare likhetstrekk med rådende

¹⁹⁹ Jamfør her synspunkter i Hansen 2002.

²⁰⁰ Jamfør Hansen 2002.

²⁰¹ Dyb 2001.

²⁰² Jamfør også Hansen 2002, hvor samarbeidet mellom Bergen kommune og boligbyggelagene i Bergen er drøftet.

praksis i forholdet mellom kommune og boligbyggelag før liberaliseringen av boligmarkedet på 1980- og 1990-tallet. Skal en gå for en slik modell innebærer dette at Husbanken må akseptere at lån og tilskudd også går til personer utenfor de aller mest vanskeligstilte, samtidig som boligbyggelagene må akseptere at bolig tildeles etter behov. For boligbyggelagene innebærer dette også at en må akseptere å forvalte en boligmasse med et høyere innslag av vanskeligstilte enn ved åpent salg på et marked. I tillegg vil det i en slik modell kunne ligge forventninger til boligbyggelagene om at de må godta innslag av prisregulering og med det redusert frihet i forhold til omsetting av boligene²⁰³.

En slik modell forutsetter imidlertid at kommune og stat er villige til å prioritere grupper utover de aller mest vanskeligstilte på boligmarkedet. Med andre ord må boligsamvirkets målgrupper og de boligpolitiske målgruppene i større grad koordineres. Fra kommunenes side må det også aksepteres at boligbyggelagene tjener på samarbeidet økonomisk, samtidig som vanskeligstilte grupper er målgruppene for prosjektet. Dette vil være en helt nødvendig forutsetning for å styrke det politiske samarbeidet mellom boligsamvirket og politiske myndigheter. I tillegg må rammene for de økonomiske virkemidlene styrkes betraktelig. I hvilken grad dette er tilstrekkelig eller politiske mulige grep for å gjenskape boligbyggelagens betydning i den sosiale boligpolitikken er imidlertid usikkert.

7.4 Velferdssamfunnets pilarer i gjensidig avhengighet. Kort sluttkommentar

Denne studien av boligsamvirkets boligpolitiske rolle, med vekt på dagens utbyggingspolitiske profil, forteller historien om hvordan en av velferdsstatens boligpolitiske grunnpilarer, har måttet tilpasse seg endrede rammebetingelser og i stor grad markedsutsettes i sine utbyggingspolitiske prosjekter. Samvirket som en sentral samfunnsbygger i tett kontakt og samarbeid med politiske myndigheter, opererer i dag på det utbyggingspolitiske området til en viss grad mer og mer på utsiden av de viktige boligpolitiske arenaene.

²⁰³ Jamfør Hansen 2002:12.

Avslutningsvis kan det være interessant å vise til forhenværende OBOS-direktør Kielland som allerede i 1939 hevdet at ”OBOS er et hensiktsmessig apparat som de offentlige myndighetene kan bruke; hvem de kan bygge for avhenger av støtten fra staten og kommunene”²⁰⁴. Innholdet i denne uttalelsen har vist seg å holde stikk historisk og kan tjene som en beskrivelse av det som etter hvert har blitt situasjonen.

Boligsamvirket er et hensiktsmessig apparat som de offentlige myndighetene kan bruke, men hvem de kan bygge for, avhenger langt på vei av hvordan de boligpolitiske virkemidlene utformes. Gitt at staten mer og mer har beveget seg bort fra de generelle boligpolitiske virkemidlene til de selektive, har det også skjedd en forskyvning i hvilke grupper staten prioriterer boligpolitisk. Å bygge boliger for denne gruppen er imidlertid også mulig innenfor samvirkemodellen. Mange boligbyggelag har gjennomført vellykkede prosjekter med en sosial profil, men da i samarbeid med fortrinnsvis kommune og/eller Husbanken. Nybyggingen innenfor samvirkemodellen retter seg i dag imidlertid i stor grad mot eksisterende eller nye medlemmer som har god nok kjøpekraft til å klare seg uten offentlige virkemidler. Den generelle velstandsutviklingen har hevet kjøpekraften hos de brede lag av befolkningen, også de som er medlemmer av boligsamvirket. Forskjellene fra boliger bygget i privat regi, blir i prinsippet redusert. Kanskje ser vi konturene av et todelt marked innenfor boligsamvirket, der kjøp av nybygde boliger i noen grad forutsetter høyere kjøpekraft enn kjøp av brukte boliger. Markedet for brukte borettslagsleiligheter holder slikt sett en bredde både i forhold til størrelse, beliggenhet og pris, som gjør boligene i større grad tilgjengelige for brede grupper av boligsøkere.

I denne rapporten har vi langt på vei vist hvordan aktørene i boligpolitikken i tiårene etter krigen har beveget seg fra en situasjon hvor nær sagt alle befant seg innenfor en og samme boligpolitiske arena, til en situasjon hvor aktørene befinner seg på ulike boligrelaterte arenaer. Mens staten, ved Husbanken, kommunene og boligsamvirket tidligere trakk sammen i en felles innsats for å skaffe boligtrengende en bolig, har boligsamvirket beveget seg mer og mer ut av den boligpolitiske sfære på det utbyggingspolitiske området, både som iverksetter av boligpolitiske målsettinger og strategier, men også i forhold til aktivt å legge

²⁰⁴ Sitatet er også gjengitt i avsnitt 2.1.3. og er hentet fra Annaniassen 1991:203.

premissene for og påvirke den boligpolitiske utviklingen. Veien frem til denne nye situasjonen har skjedd via de ganske fundamentale endringer i rammebetingelsene for boligsamvirkets virksomhet. I tillegg kommer en dramatisk vekst i levestandard og velferd i samme periode. Som i markedet forøvrig, har også kjøpergruppene av borettslagsboliger i dag høyere kjøpekraft enn tidligere.

I sum viser dette uansett hvordan en av pilarene i boligpolitikken innenfor velferdsstaten, som boligsamvirket utvilsomt har vært, langt på vei har vært avhengig av statlige virkemidler for å opprettholde en sosial profil. Endres de velferdspolitiske virkemidlene på dette feltet, som i overgangen fra generelle til selektive boligvirkemidler, forskyver en hele balansen mellom de allerede etablerte boligpolitiske aktørene. I tilfelle med boligsamvirket innebærer dette at de har måttet tilpasse seg en ny situasjon, og finne nye arenaer for sin virksomhet, om de skal overleve.

Samtidig har boligsamvirket lyktes i å beholde mye av sin sosiale profil, gjennom blant annet samarbeid med kommuner og Husbanken. Samtidig har den sosiale profilen innenfor den eldre boligmassen fortsatt en bredde og profil, som fullt ut forsvarer boligsamvirket som en samfunnsbygger.

Dette innebærer at boligsamvirket i dag fortsatt har en viktig politisk rolle i norsk boligpolitikk i betydningen av å være en stor aktør innenfor boligforvaltning og utbygging. Også innenfor det boligsosiale er boligsamvirket tungt representert. Allikevel holder boligsamvirket en mer tilbaketrukket profil boligpolitisk. Dette kan ha sammenheng med ulikt boligpolitisk fokus. Hvorvidt boligpolitikken fremover vil få et bredere nedslagsfelt, slik talsmenn fra NBBL har tatt til orde for, vil være et spørsmål om hva som er politisk mulig.

Litteratur

- Annaniassen, Erling (1991): *Hvor NR.13 ikke er... Boligsamvirkets historie i Norge*. Bind 1, Oslo, Gyldendal norske forlag.
- Annaniassen, Erling (1996,1): *Nå bygger vi den nye tid. Boligsamvirkets historie i Norge*. Bind 2, Oslo, Gyldendal norske forlag.
- Annaniassen, Erling m. fl. (1996,2) *Tidene skifter. Boligsamvirkets historie i Norge*. Bind 3, Oslo, Gyldendal norske forlag.
- Bondevik, Per Nitter og Knudtzon, Lillin Cathrine (1997): *Kommunalt eide boliger i borettslag og sameier*. Norges Byggeforskningsinstitutt, prosjektrapport 222.
- Dyb, Evelyn (2001): *10 prosentsregelen: Kommunale boliger i borettslag og sameier*. Prosjektrapport 2001:298. Oslo: Norges byggeforskningsinstitutt,
- Easton, David (1953): *The political system: an inquiry into the state of political science*. New York: Alfred a. Knopf.
- Gulbrandsen, Lars og Torgersen, Ulf (1981): "Rusling i et minefelt". Kontrast 1981:6.
- Gulbrandsen, Lars (1982): "Boligpolitiske tiltak og boligpolitisk forskning", INAS notat.
- Gulbrandsen, Lars (1982): *Boligsamvirket – en fortidslevning?* INAS notat 82:7
- Gulbrandsen, Lars (1983,1): Tidsskrift for arbeiderbevegelsens historie, nr 2.

- Gulbrandsen, Lars (1983,2): *"Boligmarkedet og boligpolitikken. Eksemplet Oslo"*. Oslo. Universitetsforlaget.
- Gulbrandsen, Lars (1984): *"Mindre stabilitet i borettslag"*. Plan og arbeid, 1984:4.
- Hansen, Thorbjørn (2002): *Boligsamvirkets rolle i den sosiale boligpolitikken*. Prosjektrapport 2002:319. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt.
- Holm, Arne (2007): *Den kommunale boligpolitikken som møteplass for ulike interesser. En studie av aktører, arenaer og innflytelse innenfor den kommunale boligpolitikken*. Samarbeidsrapport, NIBR, Sintef, Byggforsk og NOVA.
- Johnstad, Tom (1999): *Samarbeid og samvirke. Utvikling og organisering av samvirke*. Oslo, Tano Aschehoug.
- Kjøsterud, Tore W. (2005): *Hvordan målene ble nådd. Hovedlinjer og erfaringer i norsk boligpolitikk*. NOVA, Temahefte1/05.
- Mauseth, Per Eggum (1994): *Boligsamvirket – for medlemmene og samfunnet*. Bakgrunnsmateriale for innledning på NBBLs landsmøte 14. juni 1994.
- Myrvold, Trine M.; Strand, Arvid; Holm, Arne og Hansen, Thorbjørn (2002): *Kommunal boligpolitikk – fragmentert og reaktiv*. NIBR-rapport 2002:5.
- Norberg, Ralph og Johannesen, Tore (2006): *"Vi trenger en bredere boligpolitikk"*. Notat, NBBL.
- Nordahl, Berit (2006): *Deciding on Development. Collaboration between markets and local governments*. NTNU, Doctoral theses 2006:96.
- Olsen, Johan P. (red.) (1978): *Politisk organisering*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Pierre, Jon og Peters, B. Guy (2000): *Governance, Politics and the State*. London: Macmillian Press Ltd.

Rommetvedt, Hilmar (2002): *Politikkens allmenngjøring og den nypluralistiske parlamentarismen*. Bergen. Fagbokforlaget.

Sørvoll, Jardar (2007): *Arbeiderpartiet og regulering av boligomsetningen 1970-1989*. Fra totalreguleringsambisjoner til markedsstyring. Masteroppgave i historie. Institutt for arkeologi, konservering og historiske studier. Universitetet i Oslo.

Offentlige dokumenter

Innst.O.nr.32 1978/79: "Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomiteen om lov om endringer i lov av 4. februar 1960 nr. 2, om borettslag m.m. 24. januar 1979."

NOU:2000:17 : "Borettslovene". Kommunal- og regionaldepartementet.

Odelstingsprop. Nr.44 1981/82: "Om borettslovene"

Odelstingsprop. Nr.48 1981/82: "Lov om eierseksjonering".

Odelstingsprop. Nr.49 1981/82: "Husleiereguleringsborettsloven".

St.meld.nr. 76, 1971/72: "Om boligspørsmål".
Kommunaldepartementet.

St.meld.nr. 61, 1981/82: "Om tillegg til St.meld.nr.12, 1981/82. "Om boligpolitikk" "

Trondheim kommune: "Boligprogram 2005 – 2008".

Øvrige dokumenter

NBBL (1986): *Arbeid i boligsamvirket med boliger for grupper med særlige boligbehov*. Undersøkelse utført av NBBL og OBOS.

NBBL 2006-1: *Årsstatistikk 2006*.

Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09, Soria Moria 2005.

Vedlegg 1

Tabellvedlegg

Tabell A1. Antall igangsatt og ferdigstilte boliger for utvalget boligbyggelag i årene 2005, 2006 og 2007, samt antall planlagt igangsatte boliger for det påfølgende året.

	Antall igangsatte boliger ²⁰⁵			Antall ferdigstilte boliger			Antall planlagt igangsatte boliger det påfølgende år		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Bergen:	0	206	0	0	108	48	0	0	110
Bergen									
Bergen: Stor-Bergen	391	147	96	201	267	175	217	150	150
Bergen: Vestlandske	28	167	51	30	123	52	136	64	174
Trondheim	154	64	0	86	154	64	65	14	75
Nedre Buskerud	215 ²⁰⁶	65	0	79	169	104	183	54	46
Tromsø	0	0	38	0	0	0	88	88	46
Boligbyggelaget Romerike	16 ²⁰⁷	424	257	8	314	262	180	285	173
	292 ²⁰⁸			253			311		
Tønsberg og Nøtterøy	201	27	39	222	109	122	375	169	95
Gjøvik	108	42	28	90	66	49	74	56	50
OBOS	528	778	842	976	464	540	959	955	387
NBBL totalt	4130	3993	2477	4304	3315	3147	5826	4576	3821

Kilde: NBBLs statistikk over medlemsboligbyggelagens aktivitet for 2005, 2006 og 2007.

²⁰⁵ Det ble gjort visse endringer i kategoriseringen NBBL benyttet ved innsamlingen av data fra boligbyggelagene mellom 2005 og 2006. Således ble det i 2005 spurt om følgende: "Har boligbyggelaget igangsatt og eller ferdigstilt boliger i 2005 og eller planlagt igangsetting av boliger i 2005?" For 2006 og 2007 ble det skilt mellom igangsetting og ferdigstilling samt planlagt igangsetting for kommende år.

²⁰⁶ Nedre Buskerud er en sammenslåing av Drammen boligbyggelag og Nedre Eiker boligbyggelag. Tallene for 2005 er her Drammen boligbyggelag. Nedre Eiker boligbyggelag hadde ingen aktivitet dette året.

²⁰⁷ Boligbyggelaget Romerike er en sammenslåing av Lørenskog boligbyggelag og Romerike boligbyggelag. For 2005 opererer de to separat og dette er data for Lørenskog boligbyggelag.

²⁰⁸ Romerike boligbyggelag, jmfør fotnote 204.

Kilde: NBBLs statistikk over medlemsboligbyggelagens aktivitet for 2005, 2006 og 2007.

Tabell A3. Andel ferdigstilte boliger fordelt etter boligtype

	Boliger i blokk på 5 etasjer eller mer ²²⁰			Boliger i blokk på mindre enn 5 etasjer			Boliger i småhus ²²¹			Sum ferdigstilte boliger ²²²		
	2005 ²²³	2006	2007	2005 ²²⁴	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Bergen:	0	22	100		54		0	24		0	108	48
Bergen:	65	91	71		0	0	35	9	29	201	267	175
Stor-Bergen												
Bergen:	0	50	83		18	0	100	32	17	30	123	52
Vestlandske												
Trondheim	72	30	0		64	100	28	6	0	86	154	64
Nedre	59 ²²⁵	12	58		58	42	41	30	0	79	169	104
Buskerud												
Tromsø	0	0	0		0	0	0	0	0	0	0	0
Borettslaget	0	0	28		100	54	100	0	18	8	314	262
Romerike	78						22			253		
Tønsberg og Nøtterøy	41	0	0		0	51	59	100	49	222	109	122
Gjøvik	58	0	0		73	61	42	27	39	90	66	49
OBOS	92	77	58		17	32	8	6	10	976	464	540
NBBL totalt	62	28	29		47	43	38	25	28	4304	3315	3147

Kilde: NBBLs statistikk over medlemsboligbyggelagens aktivitet for årene 2005, 2006 og 2007.

²²⁰ Jamfør fotnote 206.

²²¹ Jamfør fotnote 207.

²²² I tillegg kommer et mindre antall ferdigstilte boliger i andre fylker. For Nedre Buskerud sin del gjelder dette for 42 boliger som i 2006 ble ferdigstilt i Vestfold og for Boligbyggelaget Romerike gjelder dette 27 boliger som ble ferdigstilt i Hedmark fylke.

²²³ Jamfør fotnote 209.

²²⁴ Jamfør fotnote 209.

²²⁵ Drammen boligbyggelag, jamfør fotnote 203.

Tabell A4. Ferdigstilte boliger i 2006 fordelt etter boligstørrelse, definert ved andel boliger og gjennomsnittlig bruksareal pr. bolig.

Boliger etter antall rom	1 rom og kjøkken ²²⁶		2 rom og kjøkken		3 rom og kjøkken		4 rom og kjøkken		5 eller flere rom og kjøkken		Annet, bofellesskap eller liknende		Sum antall boliger	
	And ²²⁷	Ar ²²⁸	And	Ar	And	Ar	And	Ar	And	Ar	And	Ar	And	Ar
Bergen:	0	0	9	47	39	80	52	100	0	0	0	0	108	87
Bergen:	0	0	40	X ²²⁹	60	X ²³⁰	0	0	0	0	0	0	267	X ²³¹
Bergen: Stor-Bergen														
Bergen: Vestlandske	0	0	9	50	72	70	12	115	7	150	0	0	123	79
Trondheim	8	35	19	37	46	73	27	110	0	0	0	0	154	73
Nedre Buskerud	0	0	21	56	70	73	9	102	0	0	0	0	169	72
Tromsø	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Borettslaget Romerike	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tønsberg og Nøtterøy	0	0	22	49	65	71	13	90	0	0	0	0	109	69
Gjøvik	9	39	36	56	39	73	16	86	0	0	0	0	66	66
OBOS	2	33	42	45	39	70	13	102	4	128	0	0	464	65
NBBL totalt	1	239	27	1765	50	2486	19	2873	3	857	0	0	3001	

Kilde: NBBLs statistikk over medlemsboligbyggelagens aktivitet for 2006.

²²⁶ Inkludert hybler og hybelleiligheter.

²²⁷ Antall boliger

²²⁸ Gjennomsnittlig bruksareal pr bolig

²²⁹ Ikke oppgitt

²³⁰ Ikke oppgitt.

²³¹ Ikke oppgitt.

Tabell A5. Ferdigstilte boliger i 2007 fordelt etter boligstørrelse, definert ved andel boliger og gjennomsnittlig bruksareal pr. bolig.

Boliger etter antall rom	1 rom og kjøkken ²³²		2 rom og kjøkken		3 rom og kjøkken		4 rom og kjøkken		5 eller flere rom og kjøkken		Annet, bofellessk ap eller liknende		Sum antall boliger
	And ²³³	Ar. ²³⁴	And	Ar.	And	Ar.	And	Ar.	And	Ar.	And	Ar.	
Bergen:	23	24	38	32	39	67	0	0	0	0	0	0	48
Bergen:	20	34.6	24	50	32	72	10	127.4	0	0	14	128.3	175
Bergen:	0	0	23	45	52	83	21	112	4	133	0	0	52
Bergen:	0	0	22	39	50	74	28	98	0	0	0	0	64
Trondheim	0	0	22	39	50	74	28	98	0	0	0	0	64
Nedre Buskerud	8	31	41	50.6	50	68.7	1	77.2	0	0	0	0	104
Tromsø	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Borettslaget Romerike	16	30	50	51	34	66	0	0	0	0	0	0	262
Tønsberg og Nøtterøy	0	0	16	54.7	58	71.5	26	124.2	0	0	0	0	122
Gjøvik	14	33	43	55.2	31	73.9	12	97.2	0	0	0	0	49
OBOS	3	28	27	44	39	67	30	90	5	107	0	0	540
NBBL totalt	6	33.8	32	53.5	42	73.5	18	98.4	1	122.0	1	113.6	3086

Kilde: NBBLs statistikk over medlemsboligbyggelagens aktivitet for 2007.

²³² Inkludert hybler og hybelleiligheter.

²³³ Antall boliger

²³⁴ Gjennomsnittlig bruksareal pr bolig

Tabell A6. Andel og antall planlagte boliger i 2008 etter boligtype

	Boliger i småhus	Boliger i blokk	Sum boliger (N)
Bergen: Bergen	0	100	110
Bergen: Stor-Bergen	0	100	150
Bergen: Vestlandske	20	80	174
Trondheim	0	100	75
Nedre Buskerud	0	100	46
Tromsø	0	100	46
Borettslaget Romerike	0	100	173
Tønsberg og Nøtterøy	100	0	95
Gjøvik	32	68	50
OBOS	5	95	387
NBBL totalt	35	65	3821

Kilde: NBBLs statistikk over medlemsboligbyggelagens aktivitet for 2007.

Tabell A7. Andel boliger fordelt etter målgruppe/beboer 2005.

	Medlemmer generelt	Eldre og funksjons-hemmede	Ungdom	Flyktninger	Andre grupper	Sum
Bergen: Bergen	0	0	0	0	0	0
Bergen: Stor-Bergen	70	30	0	0	0	201
Bergen: Vestlandske	100	0	0	0	0	30
Trondheim	72	0	28	0	0	86
Nedre Buskerud	100 ²³⁵	0	0	0	0	79
Tromsø	0	0	0	0	0	0
Borettslaget Romerike	100 ²³⁶	0	0	0	0	8
	88 ²³⁷	0	12	0	0	253
Tønsberg og Nøtterøy	60	34	4	0	2	222
Gjøvik	67	26	7	0	0	90
OBOS	98	0	2	0	0	976
Landet som helhet	76	11	11	0 ²³⁸	2	4304

Kilde: NBBLs statistikk over medlemsboligbyggelagens aktivitet for 2005.

²³⁵ Drammen boligbyggelag.

²³⁶ Lørenskog boligbyggelag.

²³⁷ Romerike boligbyggelag

²³⁸ Mindre enn 1 prosent.

Tabell A.8. Andel boliger fordelt etter målgruppe/ beboer 2006

	Medlemmer generelt	Eldre og funksjons-hemmede	Ungdom	Flyktninger	Andre grupper	Sum
Bergen: Bergen	100	0	0	0	0	108
Bergen: Stor-Bergen	90	10	0	0	0	267
Bergen: Vestlandske	100	0	0	0	0	123
Trondheim	100	0	0	0	0	154
Nedre Buskerud	100	0	0	0	0	169
Tromsø	0	0	0	0	0	0
Borettslaget Romerike	100	0	0	0	0	314
Tønsberg og Nøtterøy	100	0	0	0	0	109
Gjøvik	73	27	0	0	0	66
OBOS	100	0	0	0	0	464
Landet som helhet	94	3	3	0	0 ²³⁹	3315

Kilde: NBBLs statistikk over medlemsboligbyggelagens aktivitet for 2006.

Tabell A.9. Andel boliger fordelt etter målgruppe/ beboer 2007

	Medlemmer generelt	Eldre og funksjons-hemmede	Ungdom	Flyktninger	Andre grupper	Sum
Bergen: Bergen	100	0	0	0	0	48
Bergen: Stor-Bergen	100	0	0	0	0	175
Bergen: Vestlandske	100	0	0	0	0	52
Trondheim	100	0	0	0	0	64
Nedre Buskerud	71	29	0	0	0	104
Tromsø	0	0	0	0	0	0
Borettslaget Romerike	82	0	18	0	0	262
Tønsberg og Nøtterøy	80	0	20	0	0	122
Gjøvik	61	39	0	0	0	49
OBOS	100	0	0	0	0	540

Kilde: NBBLs statistikk over medlemsboligbyggelagens aktivitet for 2007.

²³⁹ Mindre enn 1 prosent.

Tabell A.10. Planlagt igangsetting av boliger i 2008 etter eierform

	Borettslag ²⁴⁰		Boligsameie		Utleieboliger		Annet		Sum	
	And prosj	And boliger	And prosj	And boliger	And prosj	And boliger	And prosj	And boliger		
Bergen:	100	100	0	0	0	0	0	0	2	110
Bergen:	100	100	0	0	0	0	0	0	2	150
Stor-Bergen										
Bergen:	67	80	0	0	0	0	33	20	3	174
Vestlandske										
Trondheim	100	100	0	0	0	0	0	0	4	75
Nedre	100	100	0	0	0	0	0	0	1	46
Buskerud										
Tromsø	50	83	0	0	0	0	50	17	2	46
Borettslaget	100	100	0	0	0	0	0	0	2	173
Romerike										
Tønsberg	100	100	0	0	0	0	0	0	6	95
og Nøtterøy										
Gjøvik	100	100	0	0	0	0	0	0	4	50
OBOS	100	100	0	0	0	0	0	0	8	387

Kilde: NBBLs statistikk over medlemsboligbyggelagens aktivitet for 2007.

²⁴⁰ Tilknyttede og frittstående

Vedlegg 2

Intervjuguide for bruk blant ledere av boligbyggelag.

1. Hvilken rolle og profil har boligbyggelagene i den allmenne utbyggingspolitikken i kommunene.

Dette omfatter spørsmålene om:

- Hvilke boligpolitiske målsettinger søker boligbyggelagene å ivareta?
- Hvem bygger en for? Hvem er prioritert? Hvorfor prioriterer de som de gjør?
- Hvordan begrunne sine prioriteringer? I hvilken grad prioriterer en først og fremst innover i organisasjonen, medlemmer eller søker en å trekke nye grupper til seg, eventuelt hvilke?

- I hvilken grad og på hvilken måte omsettes målsettinger til utbyggingspolitisk aktivitet?
- Kort om boligbyggelagenes prosjekter. Hvem er dette for? Hva slags type boliger? Hvilken del av markedet, store, små, dyre, rimelige?
- Er prosjektene rettet inn mot de gruppene en ønsker å prioritere?
- For hvilke grupper bygger boligbyggelagene?

- Innenfor hvilket segment av boligmarkedet opererer boligbyggelagene, blant annet målt ved boligstørrelse og pris?
- Hva slags type boliger, småhus, blokker, høye lave?

- Hvilken rolle ser boligbyggelagene for seg selv eller ønsker de å spille i dagens kommunale boligpolitikk?
- Hvilken rolle spiller boligbyggelagene rent faktisk i den kommunale boligpolitikken? Hvordan opererer de i forhold til de kommunale myndighetene i utbyggingssaker? Tar de kontakt på eget initiativ eller kontaktes de av kommunene? I så fall, av hvem? Hva slags kontakt har de generelt? Når de skal i gang med et eget prosjekt, tar de kontakt med kommunale myndigheter? Har de noen fortrinn, prioriteres de på noen måte, subsidierte tomter etc.?
- I hvilken grad og på hvilken måte opererer boligbyggelagene som aktør i forhold til å påvirke utformingen av den kommunale boligpolitikken? Dette omfatter både uformell deltakelse, i form av lobbying, samtaler, og kontakt, og formell deltakelse, i form av for eksempel deltakelse i høringsrunden, komiteer eller utvalg?

- Hvor mye bygges i boligbyggelagenes regi i norske kommuner?
- Hvor store er de anslagsvis i det lokale markedet?
-
- Hvilken rolle ser de selv at de har i den kommunale boligpolitikken, utbyggingsdel?
- Rolle vis a vis andre aktører? Utbyggere? Etc?

2. Hvilken rolle og profil har boligbyggelagene innenfor den sosialt rettede boligpolitikken i kommunene.

Dette omfatter spørsmålene om:

- Hvilke boligsosiale målsettinger søker boligbyggelagene å ivareta?
- Hvem prioriteres? Er det spesielle grupper de ønsker å tilgodese? Hvordan?
- Hvilken rolle ser boligbyggelagene for seg selv/ønsker de å spille i den sosiale delen av den kommunale boligpolitikken?
- Hvilken rolle spiller boligbyggelagene i dagens sosiale boligpolitikk på kommunalt nivå?
- I den grad boligbyggelagene har boligsosiale målsettinger, i hvilken grad og på hvilken måte omsettes disse i utbyggingspolitisk aktivitet?
- Hvor stor andel av det som bygges i boligbyggelagets regi er boligsosialt motivert? Hva bygger en for utsatte grupper? Hvilke grupper og hvordan ønsker en å realisere eller gi denne gruppen fortrinn?
- I den grad boligbyggelagene bygger i henhold til boligsosiale målsettinger, hvilke grupper retter dette seg mot?
- I hvilken grad og på hvilken måte opererer boligbyggelagene som aktør i forhold til å påvirke utformingen den sosiale delen av den kommunale boligpolitikken? Dette omfatter både uformell deltakelse, i form av lobbying, samtaler, og kontakt, og formell deltakelse, i form av for eksempel deltakelse i høringsrunden, komiteer eller utvalg?
- Ser en seg selv som en pådriver, tar en selvstendig initiativ til boligsosiale tiltak, eller blir en kontaktet av kommunen for slike?
- Tiprosentsregelen, og kommunale boliger i borettslagene, hvor utbredt, et problem, si noe kort om det.
- Hvilken rolle opplever de selv at de har innenfor den sosiale delen av den kommunale boligpolitikken?

3. Andre aktiviteter i kommunene.

- Er boligbyggelaget aktiv i forhold til andre aktiviteter enn de som isolert sett retter seg mot boligbygging enten for medlemmene eller for vanskeligstilte? For eksempel fritidsboliger
- Hender det at en frivillig eller som ledd i en utbyggingsavtale med kommunene også tar på seg å bygge barnehager, ruste opp fellesområder, etc? Har disse aktivitetene noen stor plass i boligbyggelagets virksomhet?

4. Samarbeid med kommunene.

- Er det andre former for samhandling eller samarbeid med kommunene? Hva slag?
- Hva samarbeides det om?
- Hvem tar initiativ?

5. Egen rolle:

- Hvordan avveies rollene som forvalter, utbygger, sosial aktør mot hverandre? Hvor er de på en måte? Hva er viktigst?
- Jobber en først og fremst innover i organisasjonen, for medlemmene, eller forsøker en å nå nye grupper, i så fall hvilke? Nye ressurssterke og kjøpesterke medlemmer, eller vanskeligstilte?
- Hvilken rolle ser de egentlig selv at de har? Sosial velgjører eller arbeide for medlemmene?
- Synes de boligbyggelagene har et samfunnsansvar, enten dette er i forhold til sosialt vanskeligstilte, eller politiske målsettinger knyttet til energieffektivitet, universell utforming etc?

6. Planlagt virksomhet fremover.

- I hvilken retning beveger de seg? Mer bygging og aktivitet for medlemmene? Isolert til boligbygging eller også andre aktiviteter, inkludert fritidsaktiviteter?
- Eller beveger en seg i retning av større vekt på de vanskeligstilte. Er dette av noe prioritet fremover?
- Hvilken rolle eller plass ser de for boligbyggelaget fremover i egen kommune og generelt. Hvilken rolle blir den tyngste, forvalter, utbygger, sosial velgjører?

Vedlegg 3

Innformanter

Tabell A3.1 Informanter i de enkelte boligbyggelagene.

	Informanter
Bergen og Omegn Boligbyggelag (BOB)	Administrerende direktør
Stor-Bergen Boligbyggelag	Assisterende direktør
Vestlandske Boligbyggelag (Vestbo)	Administrerende direktør
Trondheim og Omegn boligbyggelag (TOBB)	Administrerende direktør
Nedre Buskerud Boligbyggelag²⁴¹	Administrerende direktør og assisterende direktør
Tromsø og Omegn Boligbyggelag (TBBL)	Administrerende direktør og informasjonssjef
Borettslaget Romerike (BORI)²⁴²	Assisterende direktør
Tønsberg og Nøtterøy Boligbyggelag	Administrerende direktør
Gjøvik og Omegn Boligbyggelag (GBBL)	Administrerende direktør og Administrasjonssjef
Oslo Bolig og Sparelag (OBOS)	Administrerende direktør

²⁴¹ Nedre Buskerud Boligbyggelag er en sammenslåing av Drammen boligbyggelag og Nedre Eiker boligbyggelag.

²⁴² Boligbyggelaget Romerike er en sammenslåing av en rekke boligbyggelag på Romerike, blant annet Lørenskog boligbyggelag og Romerike boligbyggelag.

Tabell A3.2. Informanter i et utvalg kommuner.

	Informanter
Skedsmo kommune	Sjefsarkitekt i planavdelingen
Gjøvik kommune	Leder av planadministrasjonen
Tromsø kommune	Byutviklingssjef, plan og byggesak
Trondheim kommune	Konstituert boligsjef
Tønsberg kommune	Fagleder for planavdelingen Avdelingsleder for bolig, Tønsberg kommunale eiendom Kommunaldirektør, helse og sosial, med bolig for vanskeligstilte som arbeidsoppgave,

Tabell A3.3. Andre informanter for studien

	Informanter
Nasjonalt politisk nivå	Leder av kommunalkomiteen på Stortinget Annen sentralt plassert politisk kilde
Nasjonalt administrativt nivå	Kommunal- og regionaldepartementet, sentralt plassert kilde.
Norske Boligbyggelags landsforbund	Assisterende direktør og rådgiver
Husbanken	Region vest: seniorrådgiver Region Bodø: Rådgiver og Assisterende regiondirektør