

VI TRENGER EN NY SOSIAL BOLIGPOLITIKK I NORGE

De danske 'almene boliger' er best i Norden og Europa

Av professor Arild Holt-Jensen, Institutt for geografi, Universitetet i Bergen.

Den norske boligkooperasjonen er blitt ekstremt markedsstyrt slik at den i liten grad tjener boligsosiale tiltak for de som ikke kan klare innskuddene. Vårt lokale borettslagsdemokrati er bra, men av begrenset betydning fordi bare boligmiljøtiltak og en liten del av de enkelte husholdningers boutgifter styres av borettslaget. Det er prisen på det private innskuddet og markedsutviklingen for det som styrer privatøkonomien. Hva er alternativet? Avvikling av boligbyggelagssystemet og overgang til en rent privat boligforsyning? Det ville bety utradering av de siste smuler av boligsosial profil i Norge.

Ut fra ganske like velferdsstatsidealer valgte de nordiske land helt ulike løsninger for å dekke boligtilbudet for det store flertall av folket etter siste verdenskrig. I Norge var stikkordet at alle skulle ha mulighet for å *eie* sin egen bolig gjennom Husbanklån og borettslagssystemet. Da det i 1982 ble åpnet for salg av borettslagsandeler til markedspris forsvant den sosiale profilen; de 14 % av våre boliger som finnes i borettslag er dermed i 'indirekte eierskap' og i praksis helt styrt av markedet.

I Norge er det bare ca. 5% av boligmassen som kan kalles 'sosial'; det er offentlig eiede boliger som bare tildeles på sosialt grunnlag og ofte tidsbegrenset. Det er et altfor knapt tilbud. Denne gruppen av boliger omfatter også eldreboliger som ikke egentlig er 'sosialboliger'. I våre naboland valgte en annerledes i de første etterkrigsårene, og det er nå på tide at vi revurderer vår sosiale boligpolitikk med et blikk på erfaringene særlig i Danmark (20% ikke kommersielle kooperative boliger) og Sverige (23% leieboliger i offentlig eie). Se vedlagte tabell.

Boliger i de nordiske landene fordelt på eierformer; prosent 2000.

| | Selveie | Indirekte eie | Offentlig og sosial leie | Privat utleie | Andre | SUM |
|----------|---------|---------------|--------------------------|---------------|-------|-----|
| Danmark | 51 | 6 | 20 | 19 | 5 | 100 |
| Finland | 64 | - | 17 | 15 | 4 | 100 |
| Island* | 81 | 5 | 4 | 10 | - | 100 |
| Norge | 63 | 14 | 5 | 18 | - | 100 |
| Sverige* | 38 | 16 | 23 | 17 | 6 | 100 |

*anslag. Kilde: Karlberg, B. and A. Victorin (2004)

I Sverige har boligpolitikken i hele etterkrigstiden vært generell, dvs. den omfatter hele boligmarkedet og ikke bestemte eie/leieformer. Leieboliger omfatter en langt større andel enn i Norge. Ingen andre land har en like sterk *leieboerorganisasjon*. Leie i både kommunalt eide 'allmenne' og privat utleide boliger bestemmes i kollektive forhandlinger mellom utleiery og leieboerforeningen. Det skjer innen rammen av *bruksverdisystemet*, dvs. ikke ut fra markedsverdien. Leieboerne har dermed stor sikkerhet mot vilkårlighet. Et annet særtrekk er at eierleiligheter i flerfamiliehus ikke er tillatt. Da svenskene skulle utvikle den sosialdemokratiske boligpolitikken etter krigen var valget om en skulle satse på boligkooperasjonen som allerede hadde et visst omfang eller styrke etableringen av kommunalt eide, men frittstående 'allmenntilgjengelige boligforetak'. Svenskene valgte å satse på kommunale boligselskap med leiepriser som tilsvarer bruksverdien og de reelle kostnader for selskapene. Disse boligselskapene dekker i dag 23 % av alle boliger, men vesentlig mer i de

store byene. Dette betyr at hushaier som tar ublu leier har små muligheter i Sverige. Det er imidlertid to problemer i det svenske systemet. For det første er boligtilbudet toppstyrt, selskapene ordner det meste og beboerne har liten direkte innvirkning på utformingen av sitt bomiljø. Ulike tiltak for å øke beboermedvirkningen er derfor tatt opp. Det andre problemet med boligtilbudet er at 'sosialklienter' ikke har noen gitt rett til å få bolig i boligselskapene, noen avvises på grunn av manglende betaling eller rusproblemer.

I Danmark er 20% av alle boliger, og en større andel i de store byene, i en spesiell form for 'almene boligselskaber'. Det er denne typen boliger som best kan sammenliknes med de kommunale boligselskapene i Sverige og boligkooperasjonen i Norge. I utgangspunktet er de 'almene boligselskaber' for alle inntekts- og sosialgrupper, men kommunene har rett til å anviser bolig for sosialklienter i dem. Denne anvisningsretten kan omfatte opptil ¼ av boligene i et boligkompleks. De 'almene boligselskaber' er selveiende, dvs. altså *ikke* eid av kommuner, men er bygd med offentlig støtte og drevet etter offentlig kontrollerte regler. Beboerne har betydelig innflytelse på driften og kostnadene gjennom et beboerdemokrati ikke ulikt det en har i norske borettslag. Leiene i et boligkompleks bestemmes også, som borettslagsleiene i Norge, av de reelle kostnader for betaling av renter, avdrag og kommunale tjenester for komplekset. Det er en stor fordel å få bolig i et boligkompleks som ble bygd for en god del år siden. Men beboerne er altså ikke eiere av andeler som kan selges, men *kollektive eiere*. Den sittende, konservative danske regjering har prøvd seg med 'privatisering' av de 'almene boligselskabene', som de hevder fører til subsidiering av mange innbyggere som kan klare å betale markedsleie. Men foreløpig er salg av 'almene boliger' i Danmark blitt stoppet. For det første fordi beboerne ser at de har betydelig fordel av det nåværende systemet, for det andre fordi det juridisk er tvilsomt 'å selge noe som en allerede eier', om enn kollektivt.

Etter mitt syn er det danske systemet med 'almene boliger' langt bedre enn det norske borettslagssystemet og de svenske kommunale boligselskapene. Det svenske systemet betyr en sterk grad av ovenfra-ned styring; husleier bestemmes korporativt i forhandlinger på et overordnet nivå uten reelt beboerdemokrati. De danske 'almene boliger' kombinerer et beboerdemokrati ganske likt med det en har i norske borettslag med den sosiale profilen som også finnes i det svenske systemet. Det betyr at leie av bolig er et økonomisk og sosialt akseptabelt alternativ i Danmark og Sverige.

Boligpolitikken i de nordiske land burde vært ganske lik. Med røtter tilbake i mellomkrigstiden ble det utviklet velferdsstater knyttet til den demokratiske arbeiderbevegelses idégrunnlag. I utformingen av velferdspolitiske løsninger har det vært vanlig å drøfte løsninger som er valgt i våre naboland. Særlig i de første tiårene etter krigen dyrket de ledende nordiske statslederne nære vennskapelige bånd. Og det var akkurat i disse årene boligpolitikken ble utformet, som ledd i en grunnleggende velferdspolitisk målsetting om gode boliger for alle. Merkelig nok ble det gjort ulike valg i hvert av landene som har ført til svært ulike boligsosiale løsninger, organisasjons- og finansieringsordninger.

Den ulike utviklingen skyldes det en kaller 'stiavhengighet': et valg som blir gjort på ett tidspunkt gjør at andre, i teorien mulige valg, senere er blokkerte. Det er forholdsvis forståelig at boligpolitikk lett blir 'stiavhengig'. Et valg gjort på et tidspunkt i utviklingen fører til oppbygging av spesielle kredittinstitusjoner (eksempelvis Husbanken i Norge), organisasjoner for boligproduksjon og drift (boligbyggelag m.v.), tunge organisasjoner som i seg selv er vanskelige å endre. Velgerne blir vant til en form for løsninger og oppjonerer mot endringer. Denne 'stiavhengigheten' er tydelig når vi sammenlikner dansk, svensk og norsk sosial

boligpolitikk. Begrunnelse gis i en ny bok som summerer opp et nordisk forskningsprosjekt (Bengtsson red. 2006) og en bok som analyserer nordisk og baltisk sosial boligpolitikk (Holt-Jensen & Pollock ed 2009):

Det særegne for Norge var at vi ved etableringen av Husbanken som sosialt finansieringsinstrument og andelseie i borettslag valgte vekk kommunale boligselskaper, og den danske formen for 'brukerkooperasjon' i tråd med det en har i samvirkelagsbutikker ble ikke vurdert. Satsingen på eierboliger og boligkooperasjonen ga en 'stiavhengighet' som har ført til at Norge nå har det mest markedsstyrte boligsystemet i Norden. Selv leien i kommunale sosialboliger settes til 'markedsleie', fordi kommunen da kan overføre kostnader til det statlige bostøttesystemet i Husbanken. Borettslagssystemet, som også åpnet for 'frittstående borettslag' utenfor de større boligbyggelagene, førte på 70-tallet til salg av andeler med betaling 'under bordet'. Dette ga sterke argumenter for å fjerne prisregulering av andelene på 1980-tallet. Stiavhengigheten har gjort oss til et land av selveiere hvor nesten alle virkemidler for å føre en sosial boligpolitikk er borte, og hvor det er blitt politisk umulig å gjennomføre en boligbeskatning på linje med den de har i andre nordiske land.

Men hva er politisk mulig? Ingen våger å øke boligbeskatningen som det økonomisk og velferdspolitisk ville vært fornuftig å gjøre. Mange boligpolitiske valg er gjort som gjør det vanskelig å endre 'stien'. Men det er mulig, å øke den kommunale boligbyggingen og andelen utleieboliger gjennom borettslagene. Det er en skam at Norge med vår lavere arbeidsløshet har større andel husløse enn Danmark og Sverige, nettopp på grunn av det markedsstyrte boligmarkedet.

Konklusjonen burde være klar: Regjeringen bør snarest nedsette et boligpolitisk utvalg med åpent mandat til å foreslå tiltak for å styre norsk boligpolitikk tilbake i et mer sosialt spor. Det bør være mulig å få en andel av boligtilbudet som likner på det danske systemet med 'almene boliger'. Et alternativ som kan være aktuelt er å få en større andel utleieboliger til kostpris organisert gjennom borettslagene. Dette vil kunne være en hjelp i de større byene hvor en har sterke og godt organiserte boligbyggelag. Det viktige er å bryte markedsdominansen på utleiemarkedet ved at det blir et større boligtilbud hvor leien bestemmes av reelle kostnader. Problemet er selvsagt at alle nybygg vil gi høye leier, derfor ville det være en fordel om eldre borettslag eller kommunalt eide boligkomplekser, som ofte har et sosialt stigma det er ønskelig å bryte, går inn i et slikt nytt system av 'innskuddsfrie brukerkooperativer'.

Referanser:

Bengtsson B. (red 2005) 'Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historisk ljus'. Égalité, Malmö.
Holt-Jensen, A. & Pollock, E. (eds. 2009): Urban Sustainability and Governance; New Challenges in Nordic-Baltic Housing Policies. Nova Science Publishers. New York. USA.

www.novapublishers.com

Karlberg, B. & Victorin, A. (2004): Housing Tenures in the Nordic Countries, 57-78 i Lujanen, M. (ed.): Housing and Housing Policy in the Nordic Countries. Nordic Council of Ministers. Nord 2004:7.