

Dette er en «postprint». Vennligst referer til: Sørvoll, J. 2021. «Norsk boligpolitikks fortid, nåtid og framtid (1945-2020). På vei mot et nytt systemskifte i boligpolitikken? I Solstad, A. mfl., Boligsosialt Arbeid. Oslo: Universitetsforlaget: 203-223.

Kapittel 10

Norsk boligpolitikks fortid, nåtid og framtid (1945–2020). På vei mot et nytt systemskifte i boligpolitikken?

Av: Jardar Sørvoll

Innledning: historiefaget og boligpolitikken

Dette kapitlet er en analyse av norsk boligpolitikks utvikling fra 1945 til 2020. Hovedargumentet i kapitlet er at norsk boligpolitikk gikk gjennom et systemskifte mellom ca. 1978 og 2003. Enkelt sagt ble en politikk bygget på regulerte markeder, generelle støtteordninger og statsstøttet boligbygging byttet ut med en politikk basert på deregulerte markeder og selektive boligsosiale virkemidler rettet mot vanskeligstilte. Den norske boligpolitikken anno 2020 er et barn av systemskiftet som ble gjennomført fra og med slutten på 1970-tallet, et systemskifte som har blitt beskrevet ved hjelp av merkelapper som «den boligsosiale vendingen» (Sørvoll, 2011), «den nyliberale vendingen» (Skeie, 2004: 320) og en post-industriell bevegelse fra et «sosialdemokratisk [...] til et liberalt velferdsregime» (Stamsø, 2009: 216). Mange av begrepene som har blitt brukt og diskutert tidligere i boka – som for eksempel «boligsosiale virkemidler», «boligsosialt arbeid» og «vanskeligstilte på boligmarkedet» (se spesielt kapittel 1–6) – oppstod eller fikk sin nåværende form underveis i systemskiftet eller etter det var fullendt (se for eksempel: Hansen & Åhrén, 1991).

De mest sentrale problemstillingene i kapitlet kan sammenfattes på følgende vis:

- Hva kjennetegnet norsk boligpolitikk fra ca. 1950 til 1978?
- Hva kjennetegnet norsk boligpolitikk mellom ca. 2003 og 2020?
- Hva var årsakene til det boligpolitiske systemskifte som ble gjennomført mellom ca. 1978 og 2003?

- Er vi på vei mot et nytt systemskifte i boligpolitikken? Er vi i ferd med å sprengne rammene for den boligsosiale vendingen (Sørvoll, 2011), og bevege oss inn i en periode med flere markedsreguleringer og større oppmerksomhet om generelle boligforsyningsutfordringer?

Kapitlet bygger primært på forskningslitteratur som omhandler den historiske utviklingen på ulike boligpolitiske delområder. Strukturen i kapitlet er enkel. Først presenterer jeg en kort historiografisk oversikt over forskningen på boligpolitikken i Norge etter andre verdenskrig, og peker på hva dette kapitlet bidrar med utover den eksisterende forskningslitteraturen. Deretter gjøres det rede for det jeg kaller for den lange etterkrigstidens boligpolitikk (1950–1978) ved hjelp av fire sentrale kjennetegn. I kapitlets neste del presenterer jeg en tolkning av det boligpolitiske systemskiftet som ble gjennomført mellom ca. 1978 og 2003. Hva som *egentlig* forklarer dette systemskiftet, står sentralt i denne tolkingen. Endelig gjør jeg rede for boligpolitikken mellom ca. 1990 og 2020 ved hjelp av fire sentrale kjennetegn, og drøfter hvorvidt vi nå er på vei mot et nytt systemskifte i norsk boligsektor.

En kort historiografisk oversikt

Ifølge historikeren Henning Bro (2006) er boligsektoren et neglisjert område i dansk historieforskning. Det samme kan ikke uten videre sies om norsk etterkrigshistoriografi, spesielt hvis man også regner med relevante arbeider publisert av samfunnsvitere. På begynnelsen av 1980-tallet disputerte statsviteren Lars Gulbrandsen på en doktoravhandling om boligmarkedet og boligpolitikken i Oslo i det 20. århundret (Gulbrandsen, 1980). Denne avhandlingen var et nyttbrottsarbeid som har fungert som en viktig empirisk og teoretisk inspirasjonskilde for andre forskningsarbeider, som for eksempel Annaniassens tre bind om boligkooperasjonens utvikling i det 20. århundret (Annaniassen, 1991; 1996a; 1996b). Andre forskere har også bidratt med arbeider som skildrer det norske boligsamvirkets bevegelse fra ikke-kommersiell til kommersiell boligbygger i tiårene etter andre verdenskrig (Kili & Skeie, 1998; Bjørnsen & Kronborg, 2009; Gjerstad (red.), 2018). Historiografien om private boligbyggingsselskaper er mindre omfangsrik, men den sentrale «borgerlige boligbyggeren» Selvaagbygg har fått et historieverk ført i pennen av Jon Skeie (1998). Sentrale aspekter ved dereguleringen av boligmarkedet på 1980-tallet behandles videre av Wessel (1996) – som analyserer eierleilighetssektorens framvekst – og Sørvoll (2008; 2014), som drøfter bakgrunnen for opphevelsen av prisreguleringen på borettslagsboliger. Det finnes endelig flere rapporter, hovedoppgaver, artikler og bokkapitler som behandler sentrale utviklingstrekk i norsk

boligpolitikk i det 20. og 21. århundret (se for eksempel: Reiersen & Thue, 1996; Skeie, 2004; Annaniassen, 2006; 2013; Stamsø, 2009; Sørvoll, 2011; 2016; Torgersen, 1996; Flåto, 2020).

Dette bokkapitlet bygger dels på bolighistoriografien nevnt ovenfor, men gir også følgende nye bidrag til forskningslitteraturen om norsk boligpolitikk:

- Kapitlet gir et oppdatert oversiktsbilde og nytolkning av utviklingen i norsk boligpolitikk fra 1945 til 2020. Mange historiske detaljer må riktignok utelates fra dette relativt knappe oversiktskapitlet, men kapitlets referanseliste vil være en rik kilde for forskere og andre som er interessert i supplerende opplysninger, grundigere drøftinger og alternative tolkninger.
- I kapitlet drøftes også årsakene til systemskiftet i norsk boligpolitikk fra og med slutten på 1970-tallet. Det er til nå få som har forsøkt å formulere et heldekkende og systematisk svar på hvorfor den lange etterkrigstidens boligpolitikk gikk i graven mellom ca. 1978 og 2003 (se Annaniassen 2002, for et interessant unntak). Enten har forskere brukt liten plass på hva som *egentlig* forklarer systemskiftet (Stamsø, 2008; 2009), eller så konsentrerer de seg om å analysere drivkreftene på ett eller noen få av boligsektorens mange delområder (se for eksempel: Gulbrandsen, 1983; Wessel, 1996; Annaniassen, 2013; Sørvoll, 2014).
- I motsetning til det som er vanlig i bolighistoriografien, retter jeg også blikket mot nåtiden og framtiden. På bakgrunn av de siste årenes politiske diskusjon om by- og boligspørsmål spør jeg om vi er på vei mot et nytt systemskifte i boligpolitikken?
-

Den lange etterkrigstidens boligpolitikk (1950–1978) – fire kjennetegn

Alle historiske periodiseringer øver vold mot virkeligheten. I verste fall kan de påtvinge fortiden en regelmessighet som ikke fantes, men selv opplysende periodiseringer står i fare å overdrive graden av brudd med tidligere perioder og forskjellighet fra tiden som kom etter (se for eksempel Kjeldstadli, 1999: 221–222 for en diskusjon av historiefaglige periodiseringer). Som et pedagogisk virkemiddel presenterer jeg her likevel fire grunnleggende kjennetegn ved norsk boligpolitikk mellom ca. 1950 og 1978. Dette er en periode som grovt sett sammenfaller med det historikere har gitt betegnelser som «den sosialdemokratiske orden» (Furre, 1990).

De fire kjennetegnene på norsk boligpolitikk fra ca. 1950 til 1978 – 1. Generelle subsidier, 2. Statsstøttet, ikke-kommersiell og planmessig boligforsyning, 3. Regulerte boligmarkeder og 4. Satsing på kooperative og individuelle selveiere – hadde alle sitt opphav i etterkrigstidens bestrebelser med å produsere og forvalte en boligmasse av en størrelse som dekket befolkningens behov for boliger til en pris de fleste hadde råd til å betale:

- **Generelle subsidier.** I denne perioden var statens boligsubsidier rettet mot brede lag av befolkningen. Husbankens subsidierte oppføringslån ble gitt til alle som aksepterte bankens standardkrav og ellers tilfredsstilte lånevilkårene. Ifølge Kiøsterud (2005) finansierte Den Norske Stats Husbank omkring to tredjedeler av alle nye norske boliger fra slutten av andre verdenskrig til 2001.
- **Statsstøttet, ikke-kommersiell og planmessig boligforsyning.** Stabil og høy boligbygging var nærmest en tverrpolitisk trossetning i denne perioden. Som mange andre saksfelt var boligpolitikken kjennetegnet av en utpreget mål–middeltankegang: Konkrete og tallfestede målsettinger skulle realiseres gjennom ulike offentlige virkemidler (Lie & Venneslan, 2010). I boligpolitiske dokumenter ble det formulert måltall for den årlige boligbyggingen som ble forsøkt realisert ved hjelp av politiske redskaper som lavrentepolitikken, statsbankene, kommunale boligbyggingsprogrammer og tilskudds- og kompensasjonsordninger (se for eksempel: Reiersen & Thue, 1996; Kiøsterud, 2005; Sørvoll, 2011; Lie & Thomassen, 2016). Kommunene ervervet og opparbeidet byggeklare tomter som de solgte eller festet videre til boligselskaper eller privatpersoner til selvkost – dvs. til en pris som reflekterte byggeklare tomters anskaffelses- og produksjonspris. Foruten individuelle selvbyggere hadde boligproduksjonen et stort innslag av ikke-kommersielle boligbyggere som produserte og omsatte boliger til selvkost. Fremst og størst av de ikke-kommersielle utbyggerne var OBOS (*Oslo Bolig- og Sparelag*) og andre medlemmer av NBBL (*Norsk Boligbyggelags Landsforbund*) (Annaniassen 1996a; Gjerstad (red.), 2018).
- **Regulerte boligmarkeder.** Omsetningsprisene og husleiene på boligmarkedet var gjenstand for prisregulering i den lange etterkrigstiden. Prisreguleringen var ment å sørge for at boligeiere, beboere i borettslag («borettslavere») og utleiere utnyttet boligknappheten og profitterte på andre personers boligbehov. Pris- og husleiereguleringen må også ses i lys av målet om at boligpriser ikke skulle overstige en rimelig andel av husholdningenes inntekter, og det faktum at det store flertallet av nye boliger ble subsidiert direkte over statsbudsjettet. Det bidrar til å forklare hvorfor det var en utbredt forestilling at det var usolidarisk at den første boligeier eller borettslavsleder innkasserte fordelene av statlige og kommunale subsidier på markedet (Sørvoll, 2008).
- **Satsing på kooperative- og individuelle selveiere.** I den lange etterkrigstiden økte antallet og andelen individuelle og kooperative selveiere i Norge. Dette var i tråd med boligpolitiske målsettinger formulert tidlig i etterkrigstiden – ikke minst i Arbeiderpartiets partiprogrammer (Sørvoll, 2008). Blant annet av denne grunn har Norge blitt kalt et

«sosialdemokratisk eierland» (Annaniassen, 2006). Fra 1945 til 1981 økte andelen boliger bebodd av selveiere eller borettslavere fra litt over 50 til 73 prosent (Sørvoll, 2008; 2011: 198). Kort fortalt var satsingen på selveie i tråd med norske historiske tradisjoner for små og brukerstyrte enheter i jordbruket (Annaniassen, 2001), og den sosialistiske tanken om at store gårdeiere ikke burde ha makt over leieboere og tjene penger på andre menneskers boligbehov. I tillegg hadde spesielt sentrale aktører i Oslo dårlige erfaringer med byggingen og forvaltningen av kommunale utleieboliger i etterkrigstiden. Det var en del av bakgrunnen for at borettslagsmodellen – hvor beboerne eide sine boliger i fellesskap – ble regnet som en rimeligere og mer formålstjenlig boligform i lavblokk- og høyblokkbebyggelse i byene (Gulbrandsen, 1980; Sørvoll, 2016). Det er imidlertid grunn til å understreke at det var utbredt å betrakte spesielt borettslagsboliger som en ikke-spekulativ eiendomsform – det ble regnet som en rett til å bo trygt, ikke som en rett til å tjene penger på boligsalg (Sørvoll, 2008).

Disse fire kjennetegnene sammenfatter boligpolitikken i etterkrigstiden på en måte som skjuler bruddene og variasjonen som faktisk eksisterte i årene mellom 1950 og 1978 (se for eksempel Reiersen & Thue, 1996 og Annaniassen, 1996a for flere detaljer). Det er imidlertid en pris jeg er villig til å betale av pedagogiske grunner. De fire kjennetegnene illustrerer sentrale fellestrekk ved boligpolitikken i etterkrigstiden på en fortettet måte – fellestrekk som skiller seg avgjørende fra markedsorienteringen og behovsprøvingen som kjennetegner boligpolitikken anno 2020.

Boligpolitikken i endring 1978–2003: et systemskifte

Mellom ca. 1978 og 2003 ble den lange etterkrigstidens boligpolitikk en museumsgjenstand, og en ny markedsorientert boligpolitikk rettet mot «vanskeligstilte på boligmarkedet» vokste fram. Det kan åpenbart diskuteres nøyaktig når systemskiftet begynte, og når det var fullendt. Her har jeg valgt å tidfeste starten på systemskifte til 1978 – da boligutvalgets opprettelse bar bud om en mer begrenset statlig boligsubsidiering med langt større innslag av behovsprøving (Sørvoll, 2011: 70) – og markere fullendelsen ved utgivelsen av stortingsmeldingen *Om boligpolitikken* i 2003 (St. meld. 23 2003–2004). Med Høyres Erna Solberg som den ansvarlige ministeren formidlet denne stortingsmeldingen et budskap om at de fleste måtte ta ansvar for seg selv på «velfungerende boligmarkeder», og at offentlige virkemidler primært skulle korrigere for markedssvikt (se kapittel 5), og rettes mot vanskeligstilte på boligmarkedet. Stortingsmeldingen bærer bud om at norsk boligpolitikk i 2003 var godt inne i den boligsosiale vendingen, en vending blant annet karakterisert

av selektive boligsosiale virkemidler til vanskeligstilte (se kapittel 5), staten som tilrettelegger for velfungerende boligmarkeder, Husbanken som velferdsetat og forskyvning av kommunenes oppmerksomhet fra boligforsyning til boligsosialt arbeid (Sørvoll, 2011: 283–297).

Det bør understrekes at mange av trekkene fra den lange etterkrigstiden vedvarte i mange år etter 1978. Forbudet mot selveierleiligheter i gammel bebyggelse ble for eksempel først opphevet som følge av Willoch-regjeringens eierleilighetsreform av 1983. Prisreguleringen på borettslagsboliger ble i praksis avskaffet gradvis mellom 1982 og 1988, og husleiereguleringen ble avvirket i flere etapper fra 1982 til 2010 (Sørvoll, 2011; 2014). Den direkte rentesubsidieringen av nye boliger gjennom Husbankens oppføringslån fortsatte helt fram til utgangen av 1995 – dog etter hvert i langt mindre skala enn i storhetstiden på 1970-tallet (Bachke, 2003). Husbanken gikk generelt gjennom store, men gradvise endringer på 1990- og 2000-tallet. Enkelt sagt ble oppgavene til denne sentrale statlige finansieringsinstitusjonen i etterkrigstidens boligbygging forskjøvet i retning av å være mer av en velferdsetat som formidlet policyråd og målrettede økonomiske virkemidler til kommunenes boligsosiale arbeid (Sørvoll, 2011: 293–295).

Husbankens utvikling illustreres kanskje aller best av at det var denne institusjonen som fikk (eller tok) ansvaret for å følge opp og koordinere arbeidet med den nasjonale strategien for å bekjempe bostedsløshet på begynnelsen av 2000-tallet. Husbanken har sågar beholdt koordineringsansvaret på bostedsløshetsfeltet fram til skrivende stund (Dyb, 2017; Flåto, 2020). Husbanken fortsatte å finansiere nye boliger etter årtusenskiftet og gjør det fortsatt, men fungerer nå som et supplement til private kredittinstitusjoner også på markedet for nye boliger. Dessuten ble startlånet et stadig viktigere virkemiddel i Husbankens portefølje utover på 2000-tallet – i motsetning til det gamle oppføringslånet blir denne ordningen benyttet for å finansiere eierboliger for vanskeligstilte på brukmarkedet (Sørvoll, 2011; Aarland & Sørvoll, 2020).

I likhet med Husbanken endret kommunenes boligpolitiske rolle seg i løpet av 1990- og 2000-tallet: generelle kommunale boligbyggingsprogrammer ble byttet ut eller overskygget av boligsosiale handlingsplaner rettet mot vanskeligstilte grupper (Kjøsterud, 2005). Parallelt med dette ble det langt mindre vanlig for kommunene å erverve, tilrettelegge og formidle tomter til selvkost til ikke-kommersielle aktører, og forholdet mellom lokale myndigheter og boligbyggelagene ble fjernere. (I Oslo opphørte kommunal tomtsubsidiering til OBOS allerede på midten av 1970-tallet; Sørvoll, 2014; Hansen, 2002; Holm, 2008.) Kort fortalt ble den statsstøttede, planmessige og ikke-kommersielle boligbyggingen basert på demografiske og velferdspolitiske vurderinger av befolkningens behov, erstattet med en markedsbasert boligforsyning hvor helkommersielle boligbyggere spilte en mye større rolle med hensyn til boligstandard, beliggenhet og byggevolum enn

tidligere. Slik Berit Nordahl har påpekt, spilte lokale myndigheter fremdeles en sentral rolle «i den overordnede arealplanleggingen gjennom kommuneplanleggingen og utøvelse av reguleringsautoritet og bygningskontroll, men tomteframskaffelse og detaljplanlegging var overført til private» (Nordahl 2012a: 27; se også: Nordahl, 2012b).

Det var på denne måten snakk om et gradvis systemskifte mellom ca. 1978 og 2003, hvor de grunnleggende ideene, virkemidlene og innholdet i norsk boligpolitikk ble kraftig modifisert eller skiftet ut. Historikeren Jon Skeie har sammenfattet sentrale endringsprosesser i perioden på denne treffende måten:

Utviklingen fra 1980 til 2004 levner ingen tvil om at det i boligsektoren som på mange andre områder, har inntruffet et skifte i verdier og samfunnslogikk. For det første fra en situasjon der boligkonsum var ansett som et offentlig anliggende og derfor var et rasjonert og subsidiert gode, til en situasjon hvor individuelle preferanser og ressurser i langt større grad bestemmer boligkonsumet. For det andre fra en situasjon der boligmarkedet var oppdelt i en rekke segmenter på grunnlag av regler basert på eiendomsform, finansiering og når boligen var bygget, til dagens situasjon hvor det hovedsakelig er pris, størrelse og sted som deler markedet i segmenter. For det tredje fra en situasjon med stabil, høy boligproduksjon og stabile, lave boligpriser, til en situasjon preget av usikkerhet, med lav produksjon og stigende priser (Skeie, 2004: 320).

En aktørbasert forklaring på systemskiftet?

Hvorfor gikk den lange etterkrigstidens boligpolitikk i graven mellom ca. 1978 og 2003? Jeg må advare mot å ty til populære, men diffuse merkelapper som «globalisering» og «nyliberalisme» i denne sammenheng (jf. Sørvoll, 2018a: 283–284). Det er ikke min hensikt å se bort fra internasjonale forhold av ideologisk og økonomisk karakter, men jeg vil understreke at slike forklaringsfaktorer ikke bør skygge for at det finnes handlende aktører som iverksetter og påvirker retningen på politikkenringer. Etter min oppfatning er derfor en aktørbasert analytisk tilnærming et godt utgangspunkt for å forklare systemskiftet i norsk boligpolitikk fra slutten av 1970-tallet. Jeg

argumenterer ikke dermed for en rendyrket metodologisk individualisme – hvor aktørene forstås som atomer som driver fram endringer uavhengig av andre aktører og strukturelle samfunnsforhold. Siktemålet med å ta utgangspunkt i konkrete aktørers virkelighetsforståelse og handlinger er delvis å avdekke den strukturelle konteksten som kan forklare hva som motiverte de individuelle og kollektive aktørene som dyttet systemskiftet i boligpolitikken framover (se Sørvoll 2014: 32–40 for en nærmere beskrivelse av de analytiske fordelene med aktørbaserte forklaringer).

I det som følger, vil jeg forsøke å forklare systemskiftet i norsk boligpolitikk med utgangspunkt i virkelighetsforståelsen, motivene og handlingene til et knippe sentrale aktørkategorier. Disse aktørene kan kategoriseres ved hjelp av fire metaforer: «endring nedenfra» (personer uten politiske maktposisjoner som handler enkeltvis eller kollektivt), «endring ovenfra» (politiske eller byråkratiske eliter), «endring innenfra» (interesseorganisasjoner) og «endring utenfra» (næringslivsaktører) (Sørvoll, 2014).

I borettslagssektoren var det et sterkt press nedenfra fra en del beboere i frittstående borettslag i Oslo uten tilknytning til det organiserte boligsamvirket (NBBL). Etter hvert hadde det oppstått et stort gap mellom prisene på den regulerte delen av boligmarkedet og prisene i segmenter hvor priskontrollen var mangelfull eller markedspriser var tillatt. Det skapte misnøye blant borettslagsbeboere, for eksempel fordi det ble vanskeligere å konkurrere om eneboliger med personer som hadde mulighet til å selge til markedspris. Beboere i frittstående borettslag var heller ikke vant til den samme omsetningskontrollen som borettslavere tilknyttet OBOS eller andre boligbyggelag. Delvis i motsetning til situasjonen i det organiserte boligsamvirket ble prisreguleringen ofte omgått ved overføring av boliger og andeler til nye beboere – det er grunn til å tro at penger under bordet var relativt vanlig i denne delen av boligmarkedet (Gulbrandsen, 1980). Da stortingsflertallet på andre halvdel av 1970-tallet vedtok omsetningsreguleringer som truet med å gjøre prisreguleringen effektiv i hele borettslagssektoren, ble reaksjonene fra beboerne i frittstående borettslag til dels sterke. Mange frittstående borettslag ble vedtatt oppløst, kritiske røster reiste seg mot samtidens boligreguleringer i avisspaltene, og en ny kamporganisasjon for boligliberalisering ble dannet. Høyre benyttet på sin side muligheten til å støtte protestene mot de nye reguleringene, og knyttet den til sin generelle kritikk av Arbeiderpartiets «eierfiendtlighet» og 1970-tallets sosialdemokratiske regjeringer (Hovden, 1980; Gulbrandsen, 1980; Sørvoll, 2008).

I lys av dette er det ikke merkelig at mange forskere har lagt stor vekt på dette opprøret nedenfra når dereguleringen av det viktige borettslagssegmentet på 1980-tallet skal forklares (se for eksempel: Gulbrandsen, 1983; Torgersen, 1988; Wessel, 1996; Stamsø, 2012). Det kan imidlertid argumenteres for at Høyre og Willoch-regjeringen (1981–1986) bidro avgjørende til dereguleringens

karakter og tidspunktet den ble gjennomført på. Slik sett virker det rimelig å snakke om at dagens markedspriser på borettslagsleiligheter er en konsekvens av en kombinasjon av et beboeropprør nedenfra og politiske elitors manøvrering ovenfra. Selv når opprøret nedenfra var på sitt sterkeste på slutten av 1970-tallet, var det få stemmer – også i Høyre – som i realiteten tok til orde for en borettslagssektor med markedspriser. Markedsprisene framstår således som en konsekvens av en politikk som ble gjennomført og (antagelig også) utformet etter regjeringsskiftet i 1981. Det er lite som tyder på at Arbeiderpartiet hadde gjennomført en like brå og kraftfull boligliberalisering om det hadde blitt sosialdemokratisk valgseier i 1981. For Høyre og Willoch-regjeringens del framstår borettslagsliberaliseringen som motivert av hensynet til å gjennomføre en reform som var populær blant egne velgere, samtidig som det eksisterte bekymringer for prisreguleringens effektivitet og fordelingsvirkninger i konservative kretser (Sørvoll, 2008; 2014).

Den siste etappen av borettslagsliberaliseringer i 1988 – da stortingsflertallet vedtok å oppheve mesteparten av den gjenværende prisreguleringen i borettslag tilknyttet boligbyggelag – var drevet fram av en kombinasjon av beboeres protester mot prisreguleringen, politiske elitors prinsipielle misnøye med reguleringens virkninger og det faktum at boligbyggelagenes omsider ønsket markedspriser (se Sørvoll, 2008 for detaljer).

Den lave og boligeiervennlige norske *boligbeskatningen* er også dels et produkt av boligeieropprør nedenfra – selv om også politiske eliter i Høyre og Fremskrittspartiet og Huseiernes Landsforbund har bidratt til at planer om økt boligbeskatning har blitt lagt i skuffen mellom midten av 1970-tallet og skrivende stund (Torgersen, 1996; Sørvoll, 2016).

Eierleilighetssektorens gjennombrudd fra 1970-tallet var ifølge Wessel (1996; 2002) i stor grad et produkt av næringsinteressers investeringsbeslutninger på boligmarkedet. Han peker spesielt på betydningen av nye investorer som kom «utenfra» og så det kommersielle potensialet i å stykke opp leiegårder i individuelle selveierleiligheter (Wessel, 2002). Riktignok spilte Willoch-regjeringen også her en rolle gjennom eierleilighetsloven av 1983, og videre var beboeres økonomiske interesser en drivkraft i omgjøringen av frittstående borettslag til sameier. Like fullt er Wessels grundige empiriske analyse en påminning om at endringer i boligpolitikken og boligsektoren også kan presses fram av næringsinteressers profittmotiverte handlinger. Wessel skriver at det er «nærliggende å betrakte eierleilighetene som en gjøkunge i det sosialdemokratiske boligsystemet. Uten sterk motstand vokste det fram en ny boligform og et nytt marked» (Wessel, 2002: 300).

Avviklingen av *husleiereguleringen* har meg bekjent ikke vært gjenstand for noen grundig historiefaglig analyse. Redegjørelsen for avviklingsprosessen i Sørvoll (2011: 265–273) indikerer imidlertid at dereguleringen av leiemarkedet kom ovenfra: Det var et produkt av en konsensus

mellom politiske og byråkratiske eliter. Da den siste resten av husleiereguleringen ble vedtatt avviklet i løpet av en tiårsperiode i 1998, var det bare *Sosialistisk Venstreparti* (SV) som stemte mot regjeringens forslag. Blant byråkratiske og politiske eliter synes det dermed å ha vært bred enighet om at etterkrigstidens boligknapphet var bygget bort – og at den opprinnelige begrunnelsen for reguleringen ikke lenger eksisterte. I tillegg ble det anført at fordelingsvirkningene av husleiereguleringen var tilfeldige: Det var usikkert hvem som nøt godt av de regulerte husleiene i Oslo, og dermed ble ikke husleiereguleringen ansett som et treffsikkert sosialpolitisk virkemiddel (Sørvoll, 2011; se også: NOU, 1993: 4).

Selv om jeg her har antydnet at dereguleringen av leiemarkedet ble drevet fram av politiske og byråkratiske eliter, bør næringsinteressenes rolle i denne dereguleringsprosessen med fordel undersøkes grundigere empirisk. Huseiernes Landsforbund – utleiernes og boligeiernes interesseorganisasjon – var en del av flertallet som tok til orde for å avvikle husleiereguleringen i Husleielovutvalget (NOU 1993: 4). Det er imidlertid ikke godtgjort i tidligere forskning i hvilken grad og på hvilken måte «gårdeiernes organisasjon» påvirket tidspunktet eller karakteren på avviklingsprosessen. Hvis næringsinteressene var av stor kausal betydning på dette området, må det regnes som et veritabelt politisk comeback – mye av boligpolitikken i den lange etterkrigstiden harmonerte dårlig med de store utleiernes politiske synspunkter og økonomiske interesser (jf. Wessel, 2002: 329).

Det kan argumenteres godt for at endringene i den *statlige boligfinansieringen* var et resultat av reformer som kom ovenfra. Endringene på dette området var etter alt å dømme et produkt av byråkratiske og politiske eliters preferanser og handlinger. Nedskjæringer i Husbankens lånerammer, høyere boliglånsrenter og vridning av subsidier i selektiv retning var svært upopulært i fagbevegelsen, boligkooperasjonen, deler av Arbeiderpartiet og resten av venstresida på slutten av 1970-tallet og langt inn på 1980-tallet (Annaniassen, 1996b; Sørvoll, 2010; 2016). Lavrentepolitikken hadde sågar bred oppslutning på tvers av det politiske landskapet – noe som nok bidro til at renta først ble sluppet fri i 1986 (Lie & Thomassen, 2016; se også: Aamo, 2019). Til slutt lot imidlertid ikke reformene som ble gjennomført av Arbeiderpartiet og Høyre i regjeringsposisjon seg stoppe av ulike protestaksjoner, seiglivede forestillinger og enkelte harde utfall. To utvalg ledet av tidligere finansminister og sosialøkonom Per Kleppe fulgte opp boutgiftsutvalgets konklusjoner fra 1981, og leverte den faglige begrunnelsen for sterkere behovsprøving av Husbankens finansieringsordninger og en større rolle for private banker i boligfinansieringen (NOU 1989: 1; NOU 1995: 11; se også: NOU 1980: 4).

Hvorfor ønsket så politiske og byråkratiske eliter kraftigere behovsprøving av Husbankens støtte- og låneordninger, en friere regulering av rente og kredittvolum og en større rolle for private finansieringsinstitusjoner i boligsektoren? Årsakene finner en antagelig dels i den generelle økonomisk-politiske utviklingen på nasjonalt og internasjonalt nivå fra midten av 1970-tallet. Da den ekspansive motkonjunkturpolitikken ble forlatt og det var behov for innstramminger i kreditt- og statsbudsjettet på slutten av 1970-tallet, ble boligsektoren utpekt som et område hvor det var mulig med kostnadsbesparende reformer. Selv om regjeringen forventet økte oljeinntekter fra Nordsjøen, innså den til slutt at tilbakegangen i internasjonal økonomi var av langvarig karakter. Det bidro til at Husbankens utlånsrammer og subsidier ble gjenstand for en revurdering i Nordli-regjeringen (1976–1981) (Sørvoll, 2011).

Det synes også å være grunn til å legge vekt på fagøkonomenes utslagsgivende støtte til et deregulert kredittmarked (jf. Tranøy, 1993; 2000). Denne fagøkonomiske reorienteringen fikk også ringvirkninger for den statlige boligfinansieringen. Kredittmarkedet ble deregulert i flere etapper mellom januar 1980 og desember 1986 – etter dette ble både utlånsvolum og rentefastsettelse i stor grad overlatt til det selvregulerende markedet (Tranøy, 1993). I en situasjon hvor banknæringen var sluppet fri, argumenterte fagøkonomene for at det ikke lenger var formålstjenlig at statsbanker som Husbanken sørget for kreditt i stor skala til boligformål. Det ble også argumentert med at velstandsnivået og boligstandarden i Norge var så høy at generelle boligsubsidier ikke var nødvendig lenger – isteden burde fordelingshensyn ivaretas gjennom økonomiske overføringer til husholdningene med de største behovene (NOU 1989: 1; NOU 1995: 11). Allerede i 1979 hadde sentrale representanter for Arbeiderpartiet argumentert for at det ikke var nødvendig at staten subsidierte åtte av ti boliger (Sørvoll, 2016: 191). I Finansdepartementets plan- og utredningsavdeling fantes det videre tilhengere av en etterspørselsstyrt boligproduksjon: statlige måltall for boligbygging og statsbankfinansiering var ikke en del av den nye markedsorienterte ortodoksien som hadde utviklet seg (jf. Sørvoll, 2011: 60–61).

Husbankens omdanning fra allmenn boligbank til velferdsetat må betraktes som en triumf for den private banknæringen. Likevel synes det rimelig å legge størst vekt på innflytelsen til byråkratiske og politiske eliter – banknæringen regnes allment som en svak politisk maktfaktor forut for dereguleringen av kredittmarkedet og omdannelsen av statsbanksystemet (se for eksempel: Lie & Thomassen, 2016: 173). Bankforeningens anmeldelse av Husbanken til ESA i 1995 (EFTAs kontrollorgan for EØS-avtalen) vant da heller ikke fram. ESA avviste Bankforeningens klage, og Husbanken kunne således fortsette med å tilby generelle oppføringslån til nye boliger – dog etter hvert i mye mindre skala enn før (Sørvoll, 2011: 96–97).

Det er en klar kausal sammenheng mellom endringene i den statlige og kommunale boligsubsidieringen og overgangen til en *markedsbasert boligforsyning*. I en situasjon hvor staten i mindre grad reduserte risikoen for utbyggere gjennom ulike tilskudds- og stønadsordninger, og boligdekningen var langt bedre enn i etterkrigstiden, ble boligforsyningen mer følsom for markedssvingninger og attraktive kjøpegrupperes preferanser. Også boligbyggelagene så behovet for å forkaste selvkostprinsippet og bygge opp kapitalreserver gjennom helkommersiell, profittorientert boligbygging (Kili & Skeie, 1998; Bjørnsen & Kronborg, 2009). Etter boligkrakket på slutten av 1980-tallet ble det enda tydeligere at boligbygging kunne være en risikabel næring – noe som talte for forsiktighet både blant boligbyggelag, private utbyggere og den politiske ledelsen i kommunene. Utviklingen mot en mer markedsbasert boligforsyning ble altså drevet fram av en kombinasjon av aktører som kom «ovenfra», «innenfra» og «utenfra».

Den eksisterende forskningslitteraturen sier riktignok lite systematisk om innholdet i og drivkreftene for endringene i kommunenes boligforsyningspolitikk på 1980- og 1990-tallet. Likevel er det kjent at noen kommuner fikk betale en høy pris for offensive tomte- og boliginvesteringer da krakket kom, prisene falt og kjøperne vegret seg. En del kommunale tomteselskaper eide byggegrunn de ikke fikk solgt, og fikk dermed økonomiske problemer som førte til nedleggelse i mange tilfeller. Lokale myndigheter hadde slik sett sine grunner for å innta en mer defensiv rolle i boligutbyggingen (se for eksempel følgende arbeider om overgangen til en mer markedsbasert boligforsyning: Kili & Skeie, 1998; Kjøsterud, 2005; Bjørnsen & Kronborg, 2009; Nordahl, 2012b; Sørvoll, 2016).

Det er utvilsomt også behov for mer forskning hvis vi skal forklare Husbankens og *kommunenes vending mot det boligsosiale arbeidet* og de mest vanskeligstilte boligsøkerne fra midten av 1990-tallet. Eksisterende forskning (Dyb, 2017; Flåto, 2020) gir grunn til å spørre om Husbankens ledere var på leting etter en ny begrunnelse for sin eksistens på slutten av 1990- og begynnelsen av 2000-tallet. Husbanken hadde mistet funksjonen som den viktigste motoren i den allmenne boligforsyningen, og ledelsen i statsbanken kan dermed ha higit etter det boligsosiale feltet generelt og bostedsløshetsfeltet spesielt for å styrke sin legitimitet. På 1990- og begynnelsen av 2000-tallet tok Høyre og meningsbærere i rikspresen til orde for å legge ned eller omforme Husbanken (Sørvoll, 2011) – Husbankens ledelse hadde derfor alle motiver for å forsøke å avverge eksistenstrusselen, og forme statsbankens videre utvikling ved å synge med på samtidens boligsosiale melodi med full hals. Det er imidlertid nødvendig med mer empirisk forskning for å kunne bedømme i hvilken grad bankens ledelse bevisst brukte det boligsosiale fagfeltet til å styrke Husbankens legitimitet på 1990- og 2000-tallet.

Det som er *sikkert*, er at Husbanken overlevde og fant en ny rolle som statens velferdsetat på det boligsosiale området. Kronen på denne omdanningen fra «allmenn boligbank» til velferdsetat var oppgaven Husbanken fikk som nasjonal koordinator for bostedsløssatsingene fra og med *Prosjekt bostedsløs* i 2000–2001. Det var på ingen måte gitt at en boligforsyningsbank som Husbanken skulle få denne rollen – i andre land er ofte bostedsløshetsfeltet i større grad definert til sosialtjenestenes ansvarsområde. Ifølge Dyb (2017) var Husbankens lederskap på bostedsløshetsfeltet viktig for at man forlot den såkalte trappetrinnsmodellen – hvor bolig er en belønning for ønsket atferd – til fordel for en såkalt boligledet strategi i Norge på 2000-tallet. Inspirert av Flåto (2020) kan det videre argumenteres for at bostedsløsstrategien som etter hvert ble valgt i Norge – basert på bolig som et fundament for samfunnsdeltakelse og rusavvenning – var mer basert på internasjonal forskning og ønske om å trygge Husbankens posisjon på feltet, enn konkrete vurderinger av norske bostedsløses erfaringer og behov.

På kommunalt nivå trakk ulike strukturelle utviklingstrekk og aktører i retning av større oppmerksomhet om det vi i dag kaller for boligsosialt arbeid og boligsosiale virkemidler. HVPU-reformen (1991–) og den generelle tendensen i retning av av-institusjonalisering gjorde personer med behov for til dels omfattende bo-oppfølgingstjeneste i større grad til kommunenes ansvar. På 1990- og 2000-tallet fikk dermed kommunene behov for å bygge opp et tjenesteapparat for å dekke behovene til psykisk utviklingshemmede, rusmisbrukere og psykisk syke som bodde i egen selvstendig bolig (Thyness, 2004). I det hele tatt fikk boligen «en mer prominent plass i sosialpolitikken som utgangspunkt for omsorg, sosialisering og rehabilitering av svakstilte grupper» (Thyness, 2004: 246). I tillegg bidro Husbankens vedvarende satsing på vanskeligstilte og den generelle nedtoningen av kommunenes ansvar for den allmenne boligforsyningen til å flytte oppmerksomheten i kommunene til det boligsosiale fagfeltet.

Årsakene til systemskiftet 1978–2003 – en oppsummerende tolkning

Ovenfor viser jeg at systemskiftet i norsk boligpolitikk fra slutten av 1970-tallet var en gradvis prosess drevet fram av ulike aktørgrupper. Viktige boligpolitiske endringer ble drevet fram av aktører som kom «ovenfra» (politiske og byråkratiske eliter), «nedenfra» (beboere og boligeierinteresser), «innenfra» (interesseorganisasjoner som NBBL og Huseiernes Landsforbund) og «utenfra» (bolignæringsinteresser). Mer empirisk forskning – for eksempel basert på intervjuer med sentrale aktører eller arkivmateriale – er imidlertid nødvendig hvis det skal være mulig å formulere en mer presis forklaring på systemskiftet.

På kanskje det mest sentrale boligpolitiske delområdet – boligstøtte- og boligfinansieringsordningene – har politiske eliter etter mitt skjønn spilt en avgjørende rolle. Selv om støtten til den lange etterkrigstidens planmessige og statsubsidierte boligproduksjon i utgangspunktet var sterk, hadde elitene i byråkratiet, Høyre og Arbeiderpartiet gode kort på hånda. Nedskjæringer i direkte produksjonssubsidier påvirker først og fremst framtidige boligeiere – en uensartet gruppe med begrenset potensial for kollektiv politisk handling. I det hele tatt har det vært en tendens til at *insidere* (godt etablerte beboere med lite lån, borettslavere som kunne selge til markedspris, etc.) har tjent eller i liten grad vært berørt av de ulike boligpolitiske reformene som ble gjennomført mellom 1978 og 2003. Det indikerer at det er enklere for politikere å gjennomføre reformer hvor kostnadene er spredd på mange og gevinstene er konsentrert til et tallrikt og selvbevisst mindretall (jf. Pierson, 1996; Tranøy, 2000).

Jeg tror også den generelle velstandsøkningen og høye boligstandarder bidro til å endre virkelighetsforståelsen til sentrale aktører på boligfeltet. Ikke minst bidro etterkrigstidens storstilte statsstøttede boligreisning til at boligdekningen forbedret seg kraftig mellom 1946 og 2001. I løpet av dette tidsrommet gikk antall boliger per innbygger ned fra nesten 3,9 til 2,3 – og standarden på disse boligene økte samtidig betraktelig (Kjøsterud, 2005: 32). Det synes klart at det skapte en mulighet for aktører som ønsket å endre norsk boligpolitikk – i en situasjon hvor den generelle standarden og dekningen av boliger hadde vært mye lavere, ville det antagelig vært mye vanskeligere å få gjennomslag for å begrense statens ansvar i boligsektoren. I alle europeiske land har det for øvrig forekommet en lignende vending fra generelle produksjonssubsidier til behovsprøvd konsumentstøtte i boligpolitikken på 1990- og 2000-tallet (se kapittel 5; Aarland & Sørvoll, 2020). Det taler for at det ble skapt en krisebevissthet i boligsektoren som legitimerte statsintervensjoner etter andre verdenskrig i mange europeiske land. Etter hvert som denne krisebevisstheten avtok, kan det virke som det ble enklere å gjennomføre boligpolitiske endringer «ovenfra». Når det er sagt, er det fortsatt store forskjeller mellom ulike europeiske land i boligpolitikken (se for eksempel: Bengtsson (red.), 2013) – det er ikke snakk om at overmektige strukturelle drivkrefter har skapt en ensartet markedsliberalistisk boligpolitikk.

Samtidens boligpolitikk – et diagnoseforsøk

Uavhengig av hva som er systemskiftets nøyaktige kronologi og årsaker, kan vi beskrive norsk boligpolitikk fra ca. 2003 til 2020 ved hjelp av følgende fire grunntrekk som skiller seg mer eller mindre markant fra kjennetegnene ved boligpolitikken fra 1950 til 1978:

- **Selektive boligsosiale subsidier.** Det store flertallet i befolkningen forventes å ta personlig ansvar for sin egen boligsituasjon ved hjelp av egne ressurser. Boligsosiale virkemidler behovsprøves strengt og rettes mot «vanskeligstilte på boligmarkedet». Videre har tilbudssidesubsidier som fremmet boligbygging, blitt erstattet med etterspørselssubsidier som stimulerer mottakernes boligkonsum (se kapittel 5).
- **Kommersialisert og markedsbasert boligbygging.** Litt forenklet formulert kan man si at dagens boligforsyning er markeds- og utbyggerstyrt (Nordahl, 2012b): «I dag er det private aktører som i stor grad bestemmer boligproduksjonens volum, beliggenhet, pris og målgruppe» (Sørvoll, 2018b: 49). Plan- og bygningsloven er et sløvt boligpolitisk redskap for kommunene – i motsetning til en del andre europeiske land kan ikke lokale myndigheter kreve bygging av et visst antall rimelige eide eller leide boliger i et boligprosjekt på privat grunn (Nordahl, 2018).
- **Satsing på « velfungerende boligmarkeder».** Den lange etterkrigstidens omsetnings- og prisreguleringer på eier- og leiemarkedet er avskaffet. Det finnes selvsagt mange lover og reguleringer i boligsektoren anno 2020, men disse er mindre inngripende og detaljerte enn de var i perioden 1950 til 1978. Idealet er i dag at staten skal legge til rette for såkalte «velfungerende boligmarkeder» (jf. St. meld. 23 2003–2004).
- **Eierlinja.** Selveie er den dominerende disposisjonsformen. Det kan argumenteres for at offentlig politikk legger opp til at leiemarkedet skal være et midlertidig stoppested for de fleste. Distinksjonene mellom borettslag, sameie, borettslaver og boligeier har i stor grad forsvunnet. En boligeier er en boligeier som helt selvfølgelig forventes å kunne selge sin bolig til høystbydende på markedet. I Norge eier omkring 76 prosent sin egen bolig, og det er relativt høyt i vesteuropeisk sammenheng (Sørvoll, 2018b).

Disse fire kjennetegnene illustrerer at norsk boligpolitikk anno 2020 er av de mest selektive, boligeiervennlige og markedsorienterte i Europa. I Norge har vi ingen stor offentlig eller halvoffentlig utleiesektor – som i land som Danmark, Sverige, Østerrike, Nederland og Storbritannia – og vi har en målsetting om å bidra til at også vanskeligstilte kan eie sin egen bolig. Den kommunale utleiesektoren er videre svært behovsprøvd og markedsorientert, og er kjennetegnet av korte tidsbestemte kontrakter og markedsbaserte husleier (Sørvoll, 2019). Alt dette er relativt unikt i vesteuropeisk sammenheng. Sammenlignet med mange andre europeiske land er også selektive virkemidler som bostøtten sterkt behovsprøvd og relativt lite omfangsrik målt i antall brukere (Aarland & Sørvoll, 2020). Når det er sagt, har Norge fortsatt en sjenerøs og omfangsrik

velferdsstat i et komparativt perspektiv (Taylor-Gooby mfl., 2019). Det betyr at velferdsstatens ytelser kan fungere kompenserende for borgerne i boligsektoren – arbeidstagere som er sykemeldt, kan for eksempel betale sine bostgifter med en sykelønn som fortsatt gir 100 prosents lønnskompensasjon fra første sykedag (se for eksempel: Pedersen & Kuhnle, 2017 for en analyse av den norske velferdsstaten i et sammenlignende nordisk perspektiv).

Avslutning: på vei mot et nytt systemskifte?

I dette kapitlet har jeg presentert en tolkning av den boligpolitiske utviklingen i Norge fra den lange etterkrigstiden (ca. 1950–1978) til dagens markedsorienterte og selektive boligsosiale politikk. Pedagogiske hensyn og vektleggingen av endring har ført til at mange nyanser og interessante paradokser i denne historiske utviklingen ikke nevnes i kapitlet. Jeg har for eksempel ikke prioritert å gi plass til den boligpolitiske utviklingens kritikere og motstemmer. I et forsøk på å veie opp for denne unnlattessyndens ønsker jeg å understreke at interesseorganisasjoner, politiske partier og meningsbærere opponerte mot boligpolitikken hovedkurs og grunnleggende kjennetegn gjennom hele nedskjærings- og dereguleringsperioden mellom 1978 og 2020 (se for eksempel: Annaniassen, 1996b; Sørvoll, 2010; 2011; 2014). Ikke minst har det siden midten av 1980-tallet pågått diskusjoner på til dels høyt politisk nivå om å modifisere den norske eierlinja med å etablere en større ikke-kommersiell boligsektor. De praktiske resultatene av ulike forslag på dette området har imidlertid vært svært beskjedne (Sørvoll, 2014). I den rødgrønne regjeringens (Ap, SV og SP) Soria-Moria-erklæring fra 2005 tas det for eksempel til orde for en storstilt utbygging av ikke-kommersielle boliger (Soria-Moria-erklæringen 2005–2009). Den rødgrønne regjeringen (2005–2015) gjorde imidlertid lite for å følge opp de boligpolitiske formuleringene i regjeringserklæringen. Det reflekterer kanskje både at boligpolitikken tapte kampen om budsjettmidlene med andre sektorer, og at de politiske og byråkratiske elitene med hånda på rattet i den rødgrønne regjeringen ikke var engasjert i den ikke-kommersielle utleieboligsektorens sak.

De siste ti årene har videre alle de fire grunntrekkene nevnt ovenfor – selektive boligsosiale subsidier, markedsbasert boligbygging, satsing på «velfungerende boligmarkeder» og eierlinja – blitt kritisert eller utfordret i større eller mindre grad. Forskere, media og tenketanker satte søkelyset på fordelingsvirkningene av satsingen på eierlinja, deregulerte boligmarkeder og markedsbasert boligbygging: Mye tyder på at boligmarkedet har bidratt til å produsere og reproducere økonomisk ulikhet de siste tiårene (Galster & Wessel, 2019; Sørvoll & Nordvik, 2019; Tranøy, Stamsø & Hjertaker, 2019). Den sterke gjelds- og boligprisstigningen siden midten av 1990-tallet har blant annet påvirket etableringsvilkårene for boligsøkere på urbane boligmarkeder – noe som igjen kan

påvirke sosial ulikhet både på kort og lang sikt. I 2018 viste den såkalte sykepleierindeksen at en enslig sykepleier bare hadde råd til 5 prosent av boligene på markedet i Oslo (Lund, 2018). Slike empiriske funn gir grunn til bekymring for den boligpolitiske utviklingen etter systemskiftet, en bekymring som blant annet reflekteres i byrådet i Oslos saksframlegg *Nye veier til egen bolig* (Oslo kommune, 2019a). Her ble det lansert ulike pilotprosjekter og politiske strategier som var ment å hjelpe grupper med gjennomsnittlige inntekter inn i egen eid eller leid bolig. På denne måten peker *Nye veier til egen bolig* utover rammene til en markedsorientert boligpolitikk rettet kun mot de mest vanskeligstilte. Da denne byrådssaken ble presentert for allmennheten, understreket byrådsleder Raymond Johansen alvorlig i situasjonen:

Når folk med vanlige inntekter bare kan kjøpe 5 prosent av boligene i Oslo, må vi ta skikkelige grep. Vi trenger sårt flere boliger i byen som er tilgjengelige for barnehagelærere, lærere, sykepleiere og barnevernsansatte. Skal Oslo fortsette å være en god by å jobbe i, må boligmarkedet være tilgjengelig for dem som skal fylle stillingene (Oslo kommune, 2019b).

I lys av den relativt omfattende kritikken som har blitt rettet mot resultatene av boligpolitikken etter den boligsosiale vendingen (Gyberg, 2019; Gitmark, 2020), kan det spørres om vi er på vei inn i et nytt systemskifte med alt det innebærer av nye virkemidler og endrede ideologiske forforståelser? Historiefaget er i utgangspunktet forandringens vitenskap (Kjeldstadli, 2009) – vissheten om at boligpolitikken var helt forskjellig i perioden 1950 til 1978 fra i dag, gjør det sannsynlig å tenke at den *kan* utvikle seg i helt andre og kanskje uventede retninger i mer eller mindre nær framtid.

Når det er sagt, taler mye for at de fire grunnleggende kjennetegnene ved boligpolitikken anno 2020 vil overleve i relativt uendret form i overskuelig framtid. En endring av boligpolitikken i retning av flere reguleringer og offentlige subsidier krever at saksfeltet vinner fram i konkurransen om budsjettmidler og politisk oppmerksomhet. Dette er en konkurranse som antagelig var lettere å vinne for boligpolitikken på 1950- og 1960-tallet enn i dag. Sammenlignet med vår egen tid var dette tiår med en lavere boligdekning, dårligere allmenn boligstandard og en mindre velferdsstat. Det var for eksempel få barnehager både i 1950 og 1970, og langt færre andre kostbare velferdsytelser. I likhet med de fleste politiske saksfelt er boligpolitikken også en seig materie – interessegrupper og ideologiske forestillinger har en tendens til å fryse fast utviklingen i et bestemt spor over lengre tidsrom. Mange boligeiere og boligeie som ideologisk foretrukket boform kan være eksempler på forhold som vil gjøre det vanskelig å modifisere eller forkaste den norske eierlinja. Noen forskere hevder sågar at boligpolitikken er spesielt stivhengig og vanskelig å endre på kort sikt. Det pekes i

den sammenheng blant annet på at nyproduksjonen utgjør en forsvinnende liten del av den samlede boligmassen, og at store endringer derfor vil ta lang tid å gjennomføre hvis det ikke kommer en krise – for eksempel i form av et større boligkrakk – som kan øke mulighetsrommet for større reformer (Bengtsson & Ruonavaara, 2010).

På den annen side er det selvfølgelig rom og mulighet for justeringer i boligpolitikken som ble skapt i løpet av systemskiftet (1978–2003) – også på kort sikt. Det boligsosiale arbeidet og de boligsosiale virkemidlene er gjenstand for kontinuerlig diskusjon og reformer (jf. Ekhaugen mfl., 2017) – og det er selvsagt viktig nok for dem som berøres direkte, den generelle utviklingen på boligmarkedet, mange ulike lokalsamfunn og offentlig ressursbruk (se kapittel 5).

Referanser

Annaniassen, E. (1991). *Hvor Nr 13 ikke er ... Boligsamvirkets historie i Norge*, bd. 1.

Oslo: Gyldendal.

Annaniassen, E. (1996a). *Nå bygger vi den nye tid. Boligsamvirkets historie i Norge*, bd. 2.

Oslo: Exil.

Annaniassen, E. (1996b). *Tidene skifter. Boligsamvirkets historie i Norge*, bd. 3. Oslo: Exil.

Annaniassen, E. (2001). Nordic Housing Policy: A Scandinavian model or national solutions?. I J. Eriksen mfl. (red.), *Increasing social inequality – from a uniform to a fragmented social policy*, NOVA-rapport 5/2001, Oslo: NOVA.

Annaniassen, E. (2002). Vendepunktet for 'den sosialdemokratiske orden': 1970-tallet og Boligpolitikken. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 2/2002, 155–170.

Annaniassen, E. (2006). *En skandinavisk boligmodell? Historien om et sosialdemokratisk*

eierland og et sosialdemokratisk leieboerland. Oslo: NOVA.

Annaniassen, E. (2013). Norge – det sosialdemokratiske ägarlandet. I B. Bengtsson (red.) *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historisk ljus*. Malmö: Égalite.

Bachke, Nina (2003). *Fra en generell til en selektiv boligpolitikk? En analyse av den statlige boligpolitikken gjennom Husbanken på 1990-tallet*. Hovedoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Bengtsson, B. (red.) (2013). *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiske ljus*. Malmö: Egalité.

Bengtsson, Bo & Ruonavaara, H. (2010). Introduction to the Special Issue: Path Dependence in Housing. *Housing, Theory and Society*, 27 (3), 193–203.

Bjørnsen, B. & Kronborg, A. K. (2009). *Hele folket i hus. OBOS 1970–2009*, Oslo: OBOS/Gaidaros forlag.

Bro, H. (2006). Boligpolitikens historie – et upåagtet forskningsområde. *Historisk Tidsskrift* (Danmark), 2/2006, 586–614.

Dyb, E. (2017). Counting Homelessness and Politics: The Case of Norway. *The European Journal of Homelessness*, 11 (2), 15-37.

Ekhaugen, T., Rasmussen, I., Skjeflo, S. W. & Westberg, N. B. (2017). *Fra bostøtte til programarbeid: En evaluering av statens boligsosiale virkemidler*. Vista Analyse/Ideas2Evidence, Rapport 20/2017.

Flåto, M. (2020). Constructing a Policy Field Aimed at Homelessness: How Epistemic Communities Shape Discourse. *Housing, Theory and Society*, <https://doi.org/10.1080/14036096.2020.1820373>

Furre, B. (1990). *Norsk historie 1905–1990. Vårt hundreår*, Oslo: Samlaget.

Galster, G. & Wessel, T. (2019). Reproduction of social inequality through housing: a three-generational study from Norway. *Social Science Research*, 78, 119–136.

Gitmark, H. (2020). *Det norske hjem – fra velferdsgode til spekulasjonsobjekt*. Oslo: Res Publica.

Gjerstad, (red.), J., Grytten, O. H., Solem, O. R. & Nyberg, J. (2018). *Tuftet på fortiden – bygger for fremtiden. BOB gjennom 75 år*. Bergen: Bodoni-forlag.

Gulbrandsen, L. (1980). *Fra marked til administrasjon? Boligmarked og boligpolitikk i Oslo i det tjuende århundret*. Doktoravhandling i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Gulbrandsen, L. (1983). *Boligmarked og boligpolitikk: Eksempelet Oslo*. Oslo: Universitetsforlaget.

Gyberg, K. (2019). *Boligdrømmen. Hvordan sikre alle et godt sted å bo*. Oslo: Forlaget Manifest.

Hansen, T. (2002). *Boligsamvirkets rolle i den sosiale boligpolitikken*. Oslo: Norges Byggforskningsinstitutt.

Hansen, T. & Åhrén, P. (1991). *Vanskeligstilte boligsøkere*. Oslo: Norges Byggforskningsinstitutt.

Holm, A. (2008). *Boligsamvirkets rolle i boligpolitikken. Med vekt på deres utbyggingspolitiske rolle i dag*. Oslo: NIBR.

Hovden, A. (1980). *'Paragraf i storm': en analyse av endringene i borettslagslovens § 22 våren 1977 og reaksjonene som endringene medførte*. Hovedoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Kili, T. & Skeie, J. (1998). *Pionér i 50 år. USBL fra selvbygging til økologi*. Oslo: Boligbyggelaget USBL.

Kjøsterud, T. W. (2005). *Hvordan målene ble nådd*. NOVA: Oslo.

Kjeldstadli, K. (1999). *Fortida er ikke hva den en gang var: en innføring i historiefaget*. Oslo: Universitetsforlaget.

Lie, E. & Venneslan, C. (2010). *Over Evne. Finansdepartementet 1965–1992*. Oslo: Pax forlag.

Lie, E. & Thomassen, E. (2016). A Norwegian fixation: explaining cheap money in Norway, 1945–1986. *Scandinavian Economic History Review*, 64:2, 160–174, DOI: 10.1080/03585522.2016.1182581

Kjeldstadli, K. (2009). Historie – vitenskapen om forandringens mulighet? *Arr – Idéhistorisk tidsskrift*, 3-4/2009, 39–45.

Lund, A. (2018). Den norske sykepleierindeksen. *Tidsskrift for boligforskning*, 1(1), 67–73. DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.2535-5988-2018-01-05>

Nordahl, B. (2012a). Boligpolitikken og markedet. I Nordahl, B. (red.), *Boligmarked og boligpolitikk* (s. 21–37). Oslo: Akademika forlag.

Nordahl, B. (2012b). Kommunens rolle i boligforsyningen – perspektiver og praksis. I Nordahl, B. (red.), *Boligmarked og boligpolitikk* (s. 93–116). Oslo: Akademika forlag.

Nordahl, B. (2018). Boligbygging og boligpolitikk: plan- og bygningslovens trange handlingsrom. I Hanssen, G. S. & Aarsæther, N. (Red.). *Plan- og bygningsloven 2008 – En lov for vår tid?* Oslo: Universitetsforlaget.

NOU 1980:4 *Renteutvalget*.

NOU 1989:1 *Penger og kreditt i en omstillingstid*.

NOU 1993:4 *Lov om husleieavtaler*.

NOU 1995:11 *Statsbankene under endrede rammevilkår*.

Oslo kommune (2019a). Byrådssak 145/19. *Nye veier til egen bolig*.

Oslo kommune (2019b). Pressemelding: Nye veier til egen bolig (20.05.2020).

https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13325529-1558347182/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Politikk/Byrådet/For%20pressen/Pressemeldinger/PM_Nye%20veier%20til%20egen%20bolig.pdf sett: 04.06.2020.

Pedersen, A. W. & Kuhnle, S. (2017). The Nordic welfare state model. I Knutsen, O. P. (red.), *The Nordic Models in Political Science: Challenged, but Still Viable?* (s. 249–272). Bergen: Fagbokforlaget.

Pierson, P. (1996). The New Politics of the Welfare State. *World Politics*, 48 (2), 143–179.

Reiersen, E. & Thue, E. (1996). *De tusen hjem. Den Norske Stats Husbank 1946–96*. Oslo: Ad Notam Gyldendal / Den Norske Stats Husbank.

Skeie, J. (1998). *Bolig for folk flest. Selvaagbygg 1920–1998*. Oslo: Tano Aschehoug.

Skeie, J. (2004). Boligsektoren og den nyliberale vendingen. *Nytt Norsk Tidsskrift* 3-4/2004, 320–337.

Stamsø, M. A. (2008). *Boligpolitikk mellom velferd og marked – om fordelingsvirkninger og endringer i boligpolitikken*. Ph.d.-avhandling, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i

Oslo.

Stamsø, M. A. (2009). Housing and the Welfare State in Norway, *Scandinavian Political Studies*, (32), (2), 195–220.

Stamsø, M. A. (2012). Hva skjedde med den norske boligpolitikken? *Plan* 1/2012, 23–27.

St.meld. nr. 23 (2003–2004). *Om boligpolitikken*.

Sørvoll, J. (2008). *Fra totalreguleringsambisjoner til markedsstyring. Arbeiderpartiet og reguleringen av boligomsetningen 1970–1989*. NOVA-rapport 01/2008, Oslo: Norge.

Sørvoll, J. (2010). Motstand i boligeiernes land. Organisert protest mot omleggingen av boligpolitikken i Norge 1981–2009. I *Historier om motstand. Kollektive bevegelser i det 20. århundret*, I. Helle, Kjeldstadli, K. & Sørvoll, J. (red.), Oslo: Abstrakt forlag, 149–178.

Sørvoll, J. (2011). *Norsk boligpolitikk i forandring 1970–2010. Dokumentasjon og debatt*. Oslo: NOVA.

Sørvoll, J. (2014). *The Politics of Cooperative Housing in Norway and Sweden 1960-1990 (1945-2013)- The Swedish Deregulation of 1968 and the Norwegian Liberalization of the 1980s*. PhD-avhandling i historie, Universitetet i Oslo.

Sørvoll, J. (2016). Norsk boligpolitikk 1970–2015. Sosialdemokratiets såreste punkt? *Arbeiderhistorie* 2016, 187–207.

Sørvoll, J. (2018a). Det norske 1980-tallet som historie: Refleksjoner om tidsånd, politisk opposisjon og bruddpunkter. I J. Sørvoll, T.R. Korsvik & I. Helle (red.), *Kollektive bestrebelser* (s. 267–286). Oslo: Novus.

Sørvoll, J. (2018b). Forskning på boligsosiale virkemidler rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge 2005–2018. *Tidsskrift for boligforskning*, 1(1), 45–66.

Sørvoll, J. (2019). The Dilemmas of Means-tested and Market-oriented Social Rental Housing: Municipal Housing in Norway 1945–2019. *Critical Housing Analysis*, 6(1), 51–60.
<http://dx.doi.org/10.13060/23362839.2019.6.1.460>

Sørvoll, J. & Nordvik, V. (2019). Social Citizenship, Inequality and Homeownership. Postwar Perspectives from the North of Europe. *Social Policy and Society* 19(2), 275–292.

Taylor-Gooby, P., Hvinden, B., Mau, S., Leruth, B., Schøyen, M. A. & Gyory, A. (2019). Moral economies of the welfare state: a qualitative comparative study, *Acta Sociologica*,
<https://doi.org/10.1177/0001699318774835>

Thyness, P. (2004). Fra lokalsamfunnsarbeid til boligsosialt arbeid – reprise eller fornyelse? *Nordisk sosialt arbeid*, 24, 235–257.

Torgersen, U. (1988). Nord og ned? *Nytt Norsk Tidsskrift* 1/1988.

Torgersen, U. (1996). *Omstridt boligskatt. Ut- og avviklingen av skatt av inntekt fra å bo i egen bolig 1882–1996, med særlig vekt på de tre siste tiår*. INAS-rapport 1996:5, Oslo: INAS.

Tranøy, B. S. (1993). *Styring, selvregulering og selvsosialisering: staten, bankene og kredittpolitikken 1950–1988*. Hovedoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Tranøy, B. S. (2000). *Loosing Credit. The Politics of Liberalisation and Macro-Economic Change in Norway 1980–92 (99)*. Doctoral dissertation, the Department of Political Science, University of Oslo.

Tranøy, B.S., Stamsø, M.A. & Hjertaker, I. (2019). Equality as a driver of inequality? Universalistic welfare, generalised creditworthiness and financialised housing markets. *West European Politics*. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402382.2019.1612161>

Wessel, T, (1996). *Eierleiligheter. Framveksten av en ny boligsektor i Oslo, Bergen og Trondheim*. Dr.philos.-avhandling, Universitetet i Oslo.

Wessel, T. (2002). Fra leie til eie – konvertering av leiegårder i norske byer. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 3/2002, 299–332.

Aamo, B. S. (2019). Boligmarkedet som kilde til finansielle kriser. *Tidsskrift for boligforskning*, 2 (2), 67–74.

Aarland, K. & Sørvoll, J. (2020). *Norsk boligpolitikk i et internasjonalt perspektiv*. Oslo: NOVA.