Norsk boligpolitikk i forandring 1970–2010

Dokumentasjon og debatt

JARDAR SØRVOLL

RAPPORT
NR 16/11

NOVA – NORSK INSTITUTT FOR FORSKNING OM OPPVEKST, VELFERD OG ALDRING

Norsk boligpolitikk i forandring 1970–2010

Dokumentasjon og debatt

JARDAR SØRVOLL

Norsk institutt for forskning om
oppvekst, velferd og aldring

NOVA Rapport 16/2011

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) ble opprettet i 1996 og er et statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Instituttet er administrativt underlagt Kunnskapsdepartementet (KD).

Instituttet har som formål å drive forskning og utviklingsarbeid som kan bidra til økt kunnskap om sosiale forhold og endringsprosesser. Instituttet skal fokusere på problemstillinger om livsløp, levekår og livskvalitet, samt velferdssamfunnets tiltak og tjenester.

Instituttet har et særlig ansvar for å

- utføre forskning om sosiale problemer, offentlige tjenester og overføringsordninger
- ivareta og videreutvikle forskning om familie, barn og unge og deres oppvekstvilkår
- ivareta og videreutvikle forskning, forsøks- og utviklingsarbeid med særlig vekt på utsatte grupper og barnevernets temaer, målgrupper og organisering
- ivareta og videreutvikle gerontologisk forskning og forsøksvirksomhet, herunder også gerontologien som tverrfaglig vitenskap

Instituttet skal sammenholde innsikt fra ulike fagområder for å belyse problemene i et helhetlig og tverrfaglig perspektiv.

© Norsk institutt for forskning om oppvekst,
velferd og aldring (NOVA) 2011
NOVA – Norwegian Social Research
ISBN 978-82-7894-387-8
ISSN 0808-5013

Illustrasjonsfoto: © colourbox.no
Desktop: Torhild Sager
Trykk: Allkopi

Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:
Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
Munthesgt. 29 · Postboks 3223 Elisenberg · 0208 Oslo

Telefon: 22 54 12 00
Telefaks: 22 54 12 01
Nettadresse: http://www.nova.no

Forord

Det prosjektet som det her rapporteres fra kom i stand etter initiativ fra tidligere seniorrådgiver i Kommunal- og regionaldepartementet, Tore W. Kiøsterud. Prosjektet er også en videreføring av hans utredning fra 2005, «Hvordan målene ble nådd». Formålet med prosjektet var todelt. Arkivmaterialet i KRDs arkiv skulle gjennomgås, systematiseres og gjøres lettere tilgjengelig for eventuell senere forskning. Samtidig skulle det gis en systematisk oversikt over viktige boligpolitiske dokumenter og forskning om norsk boligpolitikk fra 1970 og fram til i dag.

Rapporten som er utarbeidet av historiker Jardar Sørvoll, stipendiat ved NOVA og Reassess (Nordic Centre of Excellence in Welfare Research), gir en bred oversikt over sentrale boligpolitiske prosesser og dokumenter, og trekker opp viktige hovedlinjer i norsk boligpolitikk gjennom de siste 40 åra. Den bør være til nytte for personer og institusjoner som arbeider med gjennomføring av norsk boligpolitikk, men også for andre forskere og studenter som studerer norsk boligpolitikk. I den boligpolitiske debatt vil rapporten kunne fungere som et oppslags- og referansedokument, men samtidig også være et viktig innlegg i denne debatten.

Som prosjektleder vil jeg takke Tore W. Kiøsterud for stor entusiasme og innsats gjennom hele prosjektperioden. Gjennom prosjektet har han utarbeidet populariserte og nyttige bidrag til fortellingen om norsk boligpolitikk, bidrag som ikke minst har vist seg nyttige til bruk ved besøk fra utlandet. Denne del av arbeidet vil bli sluttført av Tore W. Kiøsterud i nært samarbeid med Husbanken.

Prosjektet er finansiert av Husbanken. Vi takker i den forbindelse Husbanken, og særlig vår kontaktperson Rune Flessen. Vi vil også takke ekspedisjonssjef Inger Lindgren i Bolig- og Bygningsavdelingen i Kommunal- og regionaldepartementet, og arkivleder Anita Rengård og rådgiver Kristian Ramshus samme sted. Til slutt vil vi takke alle andre, i KRD og i Husbanken, som har stilt opp til samtaler og deltatt med nyttige kommentarer og innspill på de avholdte prosjektmøtene.

Vi vil også takke Aksel Hatland som i egenskap av kvalitetssikrer har lest rapporten og gitt nyttige kommentarer.

NOVA, juli 2011

Lars Gulbrandsen
Prosjektleder

Forfatterens forord

Rapportens formål er å beskrive og forklare sentrale boligpolitiske endringer i Norge fra ca. 1970 til 2010. Den representerer slik sett en videreføring av mitt arbeid med boligpolitikkens historie i Norge etter 2. verdenskrig, for eksempel gjennom masteroppgaven *Arbeiderpartiet og reguleringen av boligomsetningen 1970-1989. Fra totalreguleringsambisjoner til markedsstyring* (NOVA-rapport 01/2008).

Forfatteren vil gjerne takke Lars Gulbrandsen, Tore W. Kiøsterud og Viggo Nordvik for gode kommentarer til enkeltkapitler. Anita Rengård, avdelingsdirektør ved arkivet til Kommunal- og regionaldepartementet, takkes for vennlig og kyndig hjelp i arkivet. Sist, men ikke minst, har Lars Gulbrandsen og Tore W. Kiøsterud tilført prosjekt verdifull kunnskap og en solid porsjon entusiasme.

Ski, juli 2011

Jardar Sørvoll
stipendiat ved NOVA & Reassess (Nordic Centre of Excellence in Welfare Research)

Innhold:

Sammendrag 9

1 Norsk boligpolitikk i forandring 1970–2010 15
1.1 Rapportens formål og begrunnelse 15
1.2 Statlig boligpolitikk, definisjoner og aktører 17
1.3 Den statlige boligpolitikkens grenser 20
1.4 Norsk boligpolitikk (1945–2010) kort fortalt 21
1.5 Drivkreftene bak endringene 26
1.6 Boligpolitikkens periodisering 27
1.7 Tidligere forskning 29
1.8 Kildemateriale 32
1.9 Rapportens disposisjon og leserveiledning 33
1.10 Litteratur 35

2 Boligpolitikkens fall (1980–2010)? Fire perspektiver på endringene 39
2.1 Fire perspektiver på endringene i norsk boligpolitikk 1980-2010 39
2.2 Boligpolitikkens fall? 40
2.3 Markedet og frihetens seier? 48
2.4 Sosialdemokratisk pragmatisme? 51
2.5 Kapitalens triumf? 54
2.6 Litteratur 56

3 Statlig boligfinansiering 1970-2010: Reform og nedskjæringer 59
3.1 Statlig boligfinansiering 1970-2010 i korte trekk 59
3.2 Sentrale vedtak, publikasjoner og politiske prosesser 64
3.3 Litteratur 108
3.4 Kilder 109

4 Bostøtte, fra boligpolitikk til fattigdomsbekjempelse? 111
4.1 Fra boligpolitikk til fattigdomsbekjempelse? 111
4.2 Bostøtten og den boligsosiale vendingen 114
4.3 Bostøttens politikk 1970–2010 118
4.4 Sentrale vedtak, publikasjoner og politiske prosesser 119
4.5 Litteratur 130
4.6 Kilder 130

5 Boligskatt i boligeierlandet 1970–2010 133
5.1 Boligskatt og boligpolitikk 133
5.2 Boligskatt 1970–2010: En kort oversikt 134
5.3 Kritikken mot den lave norske boligbeskatningen 137

5.4 Årsaker til lav boligbeskatning 139
5.5 Mange reformforslag, få konsekvenser 141
5.6 Sentrale vedtak, publikasjoner og politiske prosesser 143
5.7 Avslutning: Rødgrønn løsning på sosialdemokratisk hodepine? 189
5.8 Litteratur 190
5.9 Kilder 192

6 Marked & regulering: eierboliger, andelsboliger og leieboliger 1970–2010 195
6.1 Boligeierlandet 196
6.2 Ulike forståelser av selveierbegrepet 199
6.3 Grenser for eierlinja? 204
6.4 Avregulering, ustabilitet, kommersialisering og eierboligenes ekspansjon 213
6.5 Eierboliger 216
6.6 Andelsboliger: fra «selvleie» til «selveie» 1970–2010 226
6.7 Drivkrefter bak utviklingen i borettslagssektoren 231
6.8 Andelsboliger: Sentrale vedtak, publikasjoner og politiske prosesser 234
6.9 Utleieboliger 264
6.10 Litteratur 274
6.11 Kilder 279

7 Den boligsosiale vendingen – sentrale utviklingstrekk fra midten av 1990-tallet 283
7.1 Den boligsosiale vendingen 283
7.2 «Velfungerende boligmarkeder» 283
7.3 Bestemte gruppers utfordringer 285
7.4 Boligen i velferdspolitikken og fattigdomssatsingen 289
7.5 Husbanken: Fra boligbank til velferdsetat 293
7.6 De boligsosiale virkemidlene og kommunene 295
7.7 Den boligsosiale vendingens kritikere 297
7.8 Sentrale vedtak, publikasjoner og politiske prosesser 299
7.9 Rødgrønn boligpolitikk 2005–2010 319
7.10 Litteratur 325

Summary 331

Sammendrag

Temaet for denne rapporten er statlig boligpolitikk i Norge fra ca. 1970 til 2010, et tidsrom hvor det skjedde store endringer i boligsektorens offentlige støtte- og reguleringsordninger. Viktige boligpolitiske endringsprosesser i det aktuelle tidsrommet dokumenteres og analyseres i rapporten. I det som følger er det også viet stor plass til samtidige og ettertidige debatter knyttet til viktige boligpolitiske endringer (derav rapportens undertittel *dokumentasjon og debatt*).

I denne rapporten definerer vi «statlig boligpolitikk» som lover, forskrifter og tiltak iverksatt for å nå boligpolitiske målsettinger. Disse lovene, forskriftene og tiltakene har som regel vært begrunnet og utformet som en del av boligpolitikken, dvs. som en del av en regjerings definerte «boligpolitikk», slik den kommer til uttrykk i stortingsmeldinger og stortingsproposisjoner. Politikkområder utenfor eller i grenselandet til den offisielle boligpolitikken har imidlertid hatt stor betydning for befolkningens boligforhold, og for muligheten til å nå boligpolitiske målsettinger. Dette gjelder for eksempel deler av kreditt-, skatte-, sosial- og bygningspolitikken. Derfor blir det gjort mange henvisninger til sentrale endringer innenfor disse politikkfeltene i rapporten.

Rapporten er ment å fungere som et oppslagsverk for forskere, journalister, politikere, embetsverk og representanter for den opplyste allmennhet. Hovedformålet med rapporten er på denne måten å bidra med kunnskap til de som utformer, diskuterer og interesserer seg for norsk boligpolitikk. I tillegg er rapporten ment å supplere den eksisterende forskningslitteraturen om de boligpolitiske endringene de siste førti årene. Endelig er rapporten ment som et bidrag til forskningen om velferdsstatens utvikling i bred forstand. Dokumentasjonen og analysene i rapporten vil være interessante for historikere og samfunnsvitere som ønsker å utforme helhetlige synteser om den politiske utviklingen i Norge etter 2. verdenskrig.

Fire sentrale boligpolitiske virkemidler blir gjenstand for særskilt oppmerksomhet i det som følger: offentlig boligfinansiering, bostøtte,

boligbeskatning og markedsreguleringer. Alle fire virkemidler er viet egne kapitler som omhandler hele perioden fra 1970 til 2010. Sentrale politiske prosesser, vedtak og dokumenter knyttet til virkemidlene blir gjengitt og analysert i hvert kapittel. I tillegg har rapporten et eget kapittel om den «boligsosiale vendingen» fra midten av 1990-tallet, dvs. glidningen mot en boligpolitikk som i stadig større ble målrettet mot de mest vanskeligstilte.

Dokumentasjonen og analysene i rapporten er basert på et stort og variert kildemateriale. Stortingsforhandlinger (proposisjoner, meldinger og debatter) er naturlig nok den mest sentrale kilden til Stortingets og regjeringenes offisielle boligpolitikk. Andre trykte kilder, som Husbankens årsmeldinger og innstillingene til offentlige komiteer, har fungert som viktige supplement til stortingsforhandlingene. Arkivene til Kommunal- og arbeidsdepartementet har også blitt benyttet i stor utstrekning. Her finner man embetsverkets versjon av den boligpolitiske utviklingen. I tillegg har materiale fra Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek vært til stor hjelp. Endelig har artikler fra aviser og blader blitt benyttet for å dokumentere partienes og organisasjonenes skiftende holdninger til boligpolitiske spørsmål.

Rapporten kan leses fra perm til perm med utbytte. Som følge av rapportens betydelige omfang, vil det likevel for de flestes vedkommende fungere best å lese enkeltkapitler hver for seg eller bruke rapporten som oppslagsverk. Rapporten er disponert på følgende måte: I *kapittel 1* blir det gjort rede for rapportens tema og formål i korte trekk. Kapittelet inneholder videre definisjonen av nøkkelbegrepet «statlig boligpolitikk», og et forsøk på å periodisere og beskrive norsk boligpolitikk i perioden fra 1945 til 2010. Til sist i kapitlet følger en gjennomgang av kilder og forskningslitteratur som har blitt benyttet i prosjektet «Norsk boligpolitikk i forandring», samt rapportens disposisjon og leserveiledning.

I kapittel 1 blir det fremhevet at det forekom store endringer i norsk boligpolitikk i løpet av den aktuelle perioden. På 1970- og 80-tallet forsøkte staten fortsatt å spille en aktiv, styrende rolle i boligsektoren. Staten regulerte omsetningsprisene og husleiene i mange delmarkeder og påvirket boutgifter, boligstandard og boligpriser ved en omfattende subsidiering av boligbyggingen. På 1990- og 2000-tallet spilte staten en stadig mer tilbaketrukket rolle i boligsektoren. Etterkrigstidens boligpolitikk ble forlatt. Staten fortsatte

på den annen side å styre og regulere boligmarkedet: revisjonene av husleie-, borettslags-, eierseksjons-, oppførings- og avhendingslovgivningen er gode eksempler på dette (se kapittel 6). Det er misvisende og upresist å hevde at boligmarkedet i dag er «uten reguleringer» eller at boligpolitikken er avviklet, slik enkelte kommentatorer gjør (se kapittel 2). I tråd med idealet om «velfungerende boligmarkeder» fremsatt i Bondevik-regjeringens boligmelding (St. meld. nr. 23 2003–2004), ble imidlertid styringsambisjonene kraftig nedjustert i løpet av 1990- og 2000-tallet.

Ifølge kapittel 1 kan ikke endringene i boligpolitikken de siste tiårene føres tilbake til en felles, koordinert strategi. Det argumenteres snarere for at endringene på de respektive områdene fremstår som et resultat av ulike drivkrefter. Nedskjæringene og omleggingen av boligfinansieringen fremstår som et resultat av et elitesamarbeid. Det fantes en generell politisk enighet mellom toppsjiktet i Arbeiderpartiet og Høyre omkring den gradvise nedtrappingen av de generelle boligbyggingssubsidiene og prioriteringen av de behovsprøvde, personrettede virkemidlene (se kapittel 3). Det samme gjelder avviklingen av husleiereguleringen (se kapittel 6). På andre områder fremstår endring i større grad som et resultat av press fra markedsaktører. Ifølge samfunnsgeografen Terje Wessel var eiendomsinvestorers profittmotiv hoveddrivkraften bak etableringen av eierleilighetssektoren på 1970- og 80-tallet. En viktig årsak til avviklingen av prisreguleringen i borettslagssektoren, var på sin side beboernes ønske om å selge sin bolig til markedspris (se kapittel 6).

I *Kapittel 2* presenteres fire perspektiver på den boligpolitiske utviklingen fra ca. 1980 til 2010, *boligpolitikkens fall, markedet og frihetens seier, sosialdemokratisk pragmatisme* og *kapitalens triumf*. Diskusjonen av de ulike perspektivene er et forsøk på å åpne et komplisert felt, vise mangfoldet av eksisterende tolkninger og bidra til refleksjon omkring den boligpolitiske utviklingen de siste tretti årene. Kapitlet er ment som en fengende innføring til de empirisk anlagte kapitlene 3, 4, 5, 6 og 7.

Omleggingen av den statlige boligfinansieringen behandles i *kapittel 3*. Kapittelet viser at det forekom en gradvis reduksjon av de statlige overføringene til den allmenne boligbyggingen. I løpet av samme periode ble selektive støtte- og låneordninger politikernes prioriterte satsningsområder.

Kapitlet dokumenterer videre at tanken om at staten burde være en motor i boligbyggingen og styre den mot bestemte, gjerne tallfestede mål, gradvis ble erstattet med et mer markedsorientert perspektiv. Endelig fremholdes det at omleggingen av boligfinansieringen primært ble drevet fram av politiske eliter og embetsverket.

Den moderne bostøttens fremvekst og utvidelse fra slutten av 1960-tallet og fram til i dag dokumenteres i kapittel 4 (*Bostøtte, fra boligpolitikk til fattigdomsbekjempelse?*). I kapittelet beskrives denne prosessen som et resultat av tverrpolitiske ønsker. Når det er sagt legger kapitlet vekt på at bostøtten i mange perioder har vært uten klare støttespillere på Stortinget.

Boligskattens politiske historie behandles utførlig i *kapittel 5*. Kapittelet skildrer det skattepolitiske dramaet eller «boligbeskatningens fall» fra Seksekomiteens innstilling (NOU 1973:3) til dagens rødgrønne regjering. Kapitlet viser at regjering og Storting har vært varsomme med å skattlegge boligeierne i det «sosialdemokratiske eierlandet». Dette på tross av at mange politikere, byråkrater og fagfolk har sett gode økonomiske og fordelingspolitiske argumenter for å øke boligbeskatningen. I kapitlet blir avstanden mellom faglige råd og politisk praksis forklart, med henvisning til den gradvise endringen av interessestrukturen i den norske boligsektoren i løpet av 1900-tallet: Leieboerne ble færre, selveierne ble flere. I en interessant studie fremhever Ulf Torgersen at holdningene til boligskatt endret seg i takt med at selveierprosenten i byene økte, spesielt etter 2. verdenskrig. På landsbygda hadde det siden middelalderen vært tradisjon for selveie i Norge, men tidlig på 1900-tallet dominerte leieboerne i de største byene, med unntak av Stavanger. Kun 5 prosent av innbyggerne i Christiania eide for eksempel sin egen bolig i 1920. I denne situasjonen var den politiske støtten til boligskatt relativt bred, både blant innbyggerne og blant politikerne, påpeker Torgersen. I løpet av etterkrigstiden ble det som følge av velstandsvekst og en eier- og andelsorientert boligpolitikk stadig færre leieboere i byene både i relative og absolutte tall. Fra 1945 til 1990 falt den relative andelen leieboere i Oslo fra 77 til 24 prosent, og den samlede andelen selveiere og andelshavere økte fra 23 til 76 prosent. I denne situasjonen har politikerne vært varsomme med å tråkke boligeierne på tærne, på tross av at mange økonomer og utredninger har fremhevet at det finnes tunge fordelings- og effektivitets-

hensyn som taler for en økning av det samlede skattetrykket i boligsektoren. I kapitlet blir det også vist til at inflasjon og «takseringens treghet» har bidratt til motstand mot boligskatt i Norge. Nærmere bestemt oppjusterte ikke myndighetene ligningsverdiene, dvs. grunnlaget for inntekts- og formuesbeskatningen av boliger, i takt med de stigende boligprisene etter 2. verdenskrig. Det innebar at avstanden mellom ligningsverdier og markedsverdier etter hvert ble meget stor. Politiske grep for å redusere denne avstanden ble derfor lett opplevd som store skatteskjerpelser, selv om det egentlig bare var forsøk på å justere takstene i forhold til høyere boligpriser. Endelig argumenteres det for at Høyre, og til dels Anders Langes Parti (ALP) og Fremskrittspartiet, vært flinke til å skape og utnytte misnøye med boligskattene. Partier som i utgangspunktet har vært mer positivt innstilt til å oppjustere boligbeskatningen har dermed vegret seg for å flagge tydelige standpunkter. Det klassiske eksempelet på dette er Arbeiderpartiets holdning til boligbeskatningskomiteens innstilling fra 1973 (NOU 1973:3). De kraftige reaksjonene mot innstillingen bidro til at partiet slo inn på en varsom linje i spørsmål knyttet til skatt og bolig.

Kapittel 6, *Marked og regulering*, er organisert med utgangspunkt i de tre enhetene eller disposisjonsformene for oppføring, eie og drift av boliger i Norge: Eierboliger, andelsboliger og utleieboliger. Kapittelet begynner med en grundig drøfting av den norske «eierlinja» og de ulike politiske forståelsene av selveierbegrepet. Videre behandles sentrale fenomener som fremveksten av eierleilighetssektoren, Willoch-regjeringens boligreformer (1981–86), avviklingen av prisreguleringen i borettslagssektoren og avskaffelsen av husleiereguleringen på utleiemarkedet. En sentral konklusjon i kapitelet er at den ideologiske striden på 70-tallet knyttet til spørsmål om markedsreguleringer og boligeiendom gradvis ble erstattet med politisk konsensus. Fra og med 1990-tallet aksepterte alle eller de fleste politikere eierleilighetssystemet og boligeieres rett til å selge sin bolig til markedspris. I kapittelet blir det pekt på flere forhold som bidrar til å forklare bevegelsen fra ideologisk strid til politisk konsensus omkring selveierbegrepet i perioden fra ca. 1970 til 2010. For det første vises det til at prisfallet på boligmarkedet i årene mellom 1988 til 1993 bidro til å fjerne prisregulering som aktuelt virkemiddel. I disse årene var det ikke høye, men lave boligpriser som ble

oppfattet som et politisk problem. For det andre fremheves det at eierleiligheter og markedsregulerte borettslagsleiligheter, fenomener det var diskusjon om på 70-tallet, ble innarbeidede boligformer i løpet av 1980- og 90-tallet. Det ble raskt regnet som urealistisk å innføre nye begrensninger på disse boformene. Endelig argumenteres det for at motstand mot eierleiligheter og forsvar for prisregulering på boligmarkedet allment ble betraktet som upopulære standpunkter blant velgerne. Det var lite å vinne på å holde den ideologiske striden om selveierbegrepet levende i boligeierlandet

Det jeg kaller for den «boligsosiale vendingen», eller den gradvise overgangen til en boligpolitikk rettet mot de mest vanskeligstilte husholdene, er temaet for kapittel 7. Kapittelets utgangspunkt er at den boligsosiale vendingen, meget enkelt sagt, kan knyttes til følgende fenomener:

- «De boligsosiale virkemidlene»: Fra generelle til selektive låne- og støtteordninger, økt vektlegging av oppfølgingstjenester.
- Overordnet fokus på bestemte gruppers utfordringer (ungdom, eldre, flyktninger, «vanskeligstilte», bostedsløse).
- Staten som tilrettelegger for «velfungerende boligmarkeder».
- Boligfeltet en integrert del av velferdspolitikken og fattigdomsbekjempelsen.
- Kommunen: Fra tilrettelegger for allmenn boligbygging til fokus på vanskeligstilte
- Husbanken: Fra allmenn boligbank til velferdsetat

Et sentralt poeng i kapittelet er at både borgerlig og sosialdemokratisk boligpolitikk på 1990- og 2000-tallet ble preget av idealet om «velfungerende boligmarkeder». Det finnes riktignok viktige nyanseforskjeller mellom rødgrønn og borgerlig boligpolitikk, men hovedlinjene kan sies å være de samme: Store politiske inngrep på det «frie markedet» er ikke aktuell politikk, men boligmarkedene reguleres gjennom lovverk, kommunikasjon og kunnskap i tråd med idealet om «velfungerende boligmarkeder».

1 Norsk boligpolitikk i forandring 1970–2010

I kapittel 1 blir det gjort rede for rapportens tema og formål i korte trekk. Kapittelet inneholder også vår definisjon av nøkkelbegrepet «statlig boligpolitikk», og et forsøk på å beskrive og forklare den boligpolitiske utviklingen i perioden fra ca. 1970 til 2010. I dette kapitlet forsøkes det på denne måten å oppsummere analysene og konklusjonene i rapporten på en kortfattet måte. Til sist følger en gjennomgang av kilder og forskningslitteratur som har blitt benyttet i prosjektet «Norsk boligpolitikk i forandring», samt rapportens disposisjon og leserveiledning.

1.1 Rapportens formål og begrunnelse

Temaet for denne rapporten er statlig boligpolitikk i Norge fra ca. 1970 til 2010, et tidsrom hvor det skjedde store endringer i boligsektorens offentlige støtte- og reguleringsordninger. Andre forskere har beskrevet den boligpolitiske utviklingen i denne perioden som en «nyliberal vending» (Skeie 2004), «nyliberal revolusjon» (Lysestøl & Eilertsen 2001) eller som en bevegelse fra «sosialdemokratisk til liberal politikk» (Stamsø 2009). I denne rapporten gir vi vårt bidrag til diskusjonen av *hva som egentlig skjedde* i norsk boligpolitikk fra 1970-tallet og fram til i dag.

I det som følger forsøker vi å dokumentere og forklare sentrale endringer i norsk boligpolitikk i det aktuelle tidsrommet. Rapporten er ment å fungere som et oppslagsverk for forskere, journalister, politikere, embetsverk og representanter for den opplyste allmennhet. Hovedformålet med rapporten er på denne måten å bidra med kunnskap til de som utformer, diskuterer og interesserer seg for norsk boligpolitikk.

Fire sentrale boligpolitiske virkemidler er gjenstand for særskilt oppmerksomhet i det som følger: offentlig boligfinansiering, bostøtte, boligbeskatning og markedsreguleringer. De er alle viet egne kapitler som alle omhandler hele perioden fra 1970 til 2010. Sentrale politiske prosesser,

vedtak og dokumenter knyttet til virkemidlene blir gjengitt og analysert i hvert kapittel. I tillegg har rapporten et eget kapittel om den «boligsosiale vendingen» fra midten av 1990-tallet, dvs. glidningen mot en boligpolitikk som i stadig større grad målrettes mot de mest vanskeligstilte.

Det finnes flere årsaker til å underkaste den boligpolitiske utviklingen i Norge fra ca. 1970 til 2010 en nærmere undersøkelse. For det første finnes det et behov for et oppdatert oppslagsverk rettet mot de som skal utforme dagens og morgendagens boligpolitikk. For politikere og embetsverk er ikke alltid stortingsmeldinger og forskningslitteratur lett tilgjengelig. I det som følger har vi imidlertid gjort en del av jobben for dem. Vi analyserer og dokumenterer ikke bare den offisielle norske boligpolitikken, men også konfliktene og uenighetene på området. Tanken er at en gjengivelse, eller rettere sagt rekonstruksjonen av hovedsynspunktene i boligdebatten de siste førti årene skal sette dagens boligpolitikk i perspektiv, og bidra til mer informerte og velbegrunnede standpunkter hos leserne. I det som følger er det derfor viet stor plass til samtidige og ettertidige debatter knyttet til viktige boligpolitiske endringer (derav rapportens undertittel *dokumentasjon og debatt*).

For det andre er *forklaring av endring* et sentralt historiefaglig og samfunnsvitenskapelig forskningsspørsmål. Norsk boligpolitikk i perioden fra 1970 til 2010 er nettopp et område hvor det skjedde store endringer. På begynnelsen av 1970-tallet pekte den politiske kursen mot en sterkere statlig styring av boligsektoren. Boligformidlingsutvalget (NOU 1972:4), Bolig-beskatningskomiteen (1973:3) og Bratteli-regjeringens stortingsmelding *Om boligpolitikk* (St. meld. nr. 76 1971–72) kan tolkes som et uttrykk for at myndighetene forsøkte å etablere strengere kontroll med boligmarkedet og befolkningens boutgifter (Se kapittel 3, 5 og 6). Fra slutten av 1970-tallet forekom det imidlertid en gradvis liberalisering av boligpolitikken. Denne liberaliseringsprosessen sammenfalt med et allment klimaskifte i norsk politikk. Det kan riktignok diskuteres hvor dyptgående dette skiftet var. Mange forskere vil i dag hevde at grunnmuren i velferdsstaten eller «den norske modellen» stod støtt gjennom 80-, 90 og 2000-tallet (Dølvik 2007; Sørvoll 2009). Det er imidlertid liten uenighet om at styringsambisjonene fra 1970-tallet ble erstattet med markedsstyring på mange områder i løpet av 80-, 90- og 2000-tallet. Dereguleringen av kredittmarkedet og omleggingen

av industripolitikken er bare noen eksempler. Slik historikeren Einar Lie påpeker i en artikkel i *Historisk tidsskrift* ligger det «en utfordring i å forstå den brå overgangen mellom 1970-årenes mer radikale politikk og høyrebølgen og liberaliseringen på 1980-tallet» (Lie 2006:661). I denne rapporten gir vi vårt bidrag til forståelsen av dette sentrale spørsmålet for norske samfunnsvitere og historikere. Forhåpentligvis vil analysene i rapporten være til hjelp for forskere som har ambisjoner om å skrive mer helhetlige synteser om den politiske utviklingen i Norge de siste tiårene.

For det tredje er rapportens siktemål å supplere den eksisterende forskningslitteraturen om norsk boligpolitikk i «liberaliseringsperioden». Det finnes per i dag en del gode fremstillinger som behandler viktige sider ved utviklingen, men et mer helhetlig grep savnes i den eksisterende litteraturen. Endelig er rapporten ment som et bidrag til forskningen om velferdsstaten i bred forstand. Dokumentasjonen og analysene i rapporten vil være interessante for historikere og samfunnsvitere som forsøker å anlegge et bredt perspektiv på velferdsstatens utvikling.

1.2 Statlig boligpolitikk, definisjoner og aktører

I dette avsnittet defineres nøkkelbegrepet «statlig boligpolitikk». Deretter presenteres rollefordelingen mellom ulike forvaltningsnivåer i boligsektoren. Til sist gjøres det rede for de viktigste medlems- og interesseorganisasjonene som har øvd innflytelse på den offentlige boligpolitikken.

I denne rapporten definerer vi «statlig boligpolitikk» som lover, forskrifter og tiltak som er iverksatt for å nå boligpolitiske målsettinger. Disse lovene, forskriftene og tiltakene har som regel vært begrunnet og utformet som en del av boligpolitikken, dvs. som en del av en regjerings definerte «boligpolitikk», slik den kommer til uttrykk i stortingsmeldinger og stortingsproposisjoner. Politikkområder utenfor eller i grenselandet til den offisielle boligpolitikken har imidlertid hatt stor betydning for befolkningens boforhold, og for muligheten til å nå boligpolitiske målsettinger. Dette gjelder for eksempel deler av kreditt-, skatte-, sosial- og bygningspolitikken. Selv om hovedoppmerksomheten i rapporten er rettet mot fenomener som kan plasseres innenfor rammen av vår definisjon av statlig boligpolitikk, har vi derfor også funnet plass til et kapittel om boligbeskatningens historie.

Boligbeskatningen, eller egentlig det relative fraværet av denne formen for skatt, har nettopp vært viktig for boligforholdene og den boligpolitiske måloppnåelsen de siste 40 årene.

Statens boligpolitiske ansvar beskrives gjerne på denne måten: «Statlige myndigheter har som hovedoppgave å utforme sentrale mål, fastsette lover og andre rammebetingelser, tilby gunstige finansierings- og støtteordninger og stimulere til forsknings- og utredningsvirksomhet» (NOU 2002 2:213). Ansvaret for denne politikken var og er fordelt mellom flere ulike departementer. I perioden 1970 til 2010 hadde Kommunaldepartementets boligavdeling ansvaret for sentrale juridiske og økonomiske virkemidler. Derfor har Kommunalministeren i noen tilfeller blitt omtalt som «boligministeren». I den offentlige boligutredningen fra 2002 heter det at: «Hovedansvaret for forvaltning og utforming av boligpolitikken er lagt til Kommunal- og regionaldepartementet».

Forbruker- og administrasjonsdepartementet administrerte ulike leie- og prisreguleringer på boligmarkedet i perioden fra 1970 til 2010. Sosialdepartementet har videre vært tungt involvert i samarbeidsprosjekter med Kommunaldepartementet. Det gjelder for eksempel de statlige satsingene på bekjempelse av bostedsløshet («Prosjekt bostedsløs 2001–2004», «På vei til egen bolig 2005–2008»), utbyggingen av eldre- og omsorgsboliger, samt arbeidet med utjamningsmeldinga (St. meld. nr. 49 1997–98).

Finansdepartementet har på sin side spilt en viktig, avgjørende rolle for utformingen av den statlige boligpolitikken. For det første har departementet hatt ansvar for bolig- og eiendomsbeskatningen. For det andre har Finansdepartementet, som ansvarlig for nasjonal- og statsbudsjettene, vært viktig for fastsettelsen av Husbankens budsjetter og utlånsgrenser. Kort fortalt har ikke viktige boligpolitiske ordninger, som grunnlånet og bostøtten kunnet finansieres, uten Finansdepartementets godkjennelse. Endelig må vi ikke glemme at regjeringen og Storting har vært de viktigste beslutningstakerne, også i boligpolitikken (NOU 2002 2:215–216; Stuenæs 1982:61–62).

Etter 2. verdenskrig ble Husbanken statens redskap for å realisere målsettingene om høy boligbygging, samt sosial- og regional utjevning -- i den rekkefølgen. «Husbanken ble formelt opprettet 1.3 1946 med det formål å yte lån mot sikkerhet i bebygde eiendommer, formidle støtte fra staten og

kommunene til gjenreisning og boligbygging, og bevilge eller garantere byggelån» (Stuenæs 1982:18). I alle årene siden opprettelsen har Husbanken vært underlagt Kommunaldepartementet. Betingelsene for stønads- og låneordningene banken forvalter, har eksempelvis blitt fastlagt av departementet i form av forskrifter. Som følge av den nye Husbankloven fra 2008, som erstattet loven fra 1946, ble banken i enda større grad knyttet til Kommunaldepartementet. Bankens hovedstyre ble avskaffet og Husbanken ble formelt et forvaltningsorgan styrt direkte fra departementet (Ot. Prp. Nr. 6 2008–2009:5–6). Denne endringen var ikke på noen måte dramatisk, men snarere en formalisering av praksis. Banken skulle fortsatt være regjeringens boligpolitiske gjennomføringsorgan (Kiøsterud 2008:50). Når det er sagt endret Husbankens profil seg en hel del i løpet av perioden mellom 1970 til 2010. Kort fortalt gikk banken fra å være et redskap for boligbyggingen til «hele folket», til å være et verktøy i den statlige boligpolitikken rettet mot de mest vanskeligtilte (Se kapittel 3 og 7). I dag er Husbankens oppgaver primært å forvalte bostøtte, tilskudd- og låneordninger rettet mot de vanskeligstilte. Videre har den ansvar for å informere og bistå aktørene i boligpolitikken, ikke minst kommunene (Ot. Prp. Nr. 6 2008–2009:5).

Store deler av den statlige boligpolitikken er og har blitt iverksatt på kommunalt nivå. Kommunenes rolle i boligpolitikken beskrives gjerne på denne måten: «Kommunene har ansvaret for å skaffe boliger til husstander med svak økonomisk evne, samt bidra med tilstrekkelig forsyning av byggeklare arealer. Gjennom reguleringsmyndigheten har de ansvaret for å planlegge og legge til rette for boligbygging» (NOU 2002 2:213). De siste tjue årene har boligarbeidet i kommunene i stadig større grad blitt rettet mot de mest vanskeligstiltes problemer, for eksempel bostedsløse. Få, om noen kommuner, har i dag en aktiv strategi for tomtekjøp-, arealklargjøring og boligbygging for det allmenne markedet (NOU 2002 2:232). Dette henger sammen med den «boligsosiale vendingen» fra midten av 1990-tallet, dvs. glidningen fra generell til selektiv boligpolitikk rettet mot de vanskeligstilte (Se kapittel 7).

Foruten staten og kommunene har ulike foreninger og interesseorganisasjoner vært viktige aktører i boligsektoren de siste førti årene. Norsk Boligbyggelags Landsforbund (NBBL) ble stiftet i 1946 og har vært en

sentral interesse- og meningsbærende organisasjon i boligsektoren.[1] Sammen med leieboerforeningene og de mange boligengasjerte i arbeiderbevegelsen var NBBL en del av en «sosialdemokratisk boligbevegelse» etter 2. verdenskrig. De første tiårene etter 1945 var denne bevegelsen en pådriver og støttespiller for den offentlige boligpolitikken. Den sosialdemokratiske boligbevegelsen var imidlertid svakere enn sitt svenske motstykke, «folkerørslekoalisjonen» bestående av *Hyresgästföreningen* (det nasjonale leieboerforbundet), Riksbyggen (kooperativ boligbyggelagforening), HSB (kooperativ boligbyggelagforening) og SABO (Organisasjonen til de allmenne bygge- og utleieselskapene). Forskjellene på dette området kommer kanskje klarest til uttrykk hvis en sammenligner de svenske og norske leieboerforeningenes styrke. Leieboerforeningene i Oslo og Bergen hadde omkring 6000 medlemmer til sammen i 2010. Over kjølen på samme tidspunkt var over en halv million husholdninger medlemmer i *Hyresgästföreningen* (Sørvoll 2010).

Huseierforbundet, den tidligere Gårdeierforeningen, er et annet eksempel på en interesse- og medlemsorganisasjon som har gjort seg gjeldende i boligsektoren i perioden fra 1970 til 2010. Den har spesielt markert seg som en ivrig motstander av alle former for bolig- og eiendomsskatt (se kapittel 5). Det finnes videre eksempler på en rekke organisasjoner og aksjoner med kortere levetid som har forsøkt, og delvis lykkes, med å påvirke boligpolitikken i løpet av det aktuelle tidsrommet. *Aksjon mot tvunget forkjøpsrett* bidro til motstanden mot reguleringene på Oslos boligmarked på slutten av 1970-tallet (se kapittel 6). *Aksjon Husbank* og *Aksjon for sosial boligpolitikk* var på sin side viktige pådrivere i de relativt brede protestene mot Willoch-regjeringenes (1981–86) boligpolitikk (se kapittel 3 og 6).

1.3 Den statlige boligpolitikkens grenser

I denne rapporten er det primært virkemidlene i den statlige boligpolitikken som behandles. Likevel må det presiseres at boligsektorens utvikling avhenger av, ja antagelig i større grad er betinget av, fenomener som ligger utenfor boligpolitikkens grenser. Finans- og rentepolitikken fastsetter for eksempel

[1] Erling Annaniassen har skrevet NBBLs historie i tre bind (Annaniassen 1991; 1996a; 1996b).

grunnlegende rammer for de offentlige overføringene til boligsektoren og befolkningens boutgifter. På slutten av 1980-tallet oppstod sågar et krakk på boligmarkedet som følge av mangelfull koordinering av reformer innenfor finans-, rente- og skattepolitikk (Tranøy 2000). Markedsprosesser spiller også en stor rolle for fordelingen av goder i boligsektoren. Slik den svenske statsviteren Bo Bengtsson har påpekt iverksettes boligpolitikken nettopp via markedet (Bengtsson 1995). Selv under sosialdemokratiets storhetstid i Norge (1945–1970) ble all boligproduksjon gjennomført av private byggherrer. En kan derfor omtale norsk boligpolitikk som «offentlig regulering, planlegging og subsidiering av en privat sektor» (Kiøsterud 2005:80). Dette skiller boligpolitikken fra andre velferdspolitiske områder, som helse- og utdanning, hvor det meste av tjenesteproduksjonen har foregått i offentlig regi.

I noen tilfeller har markedsprosesser spilt en avgjørende rolle for boligpolitiske beslutninger. Det kan for eksempel argumenteres for at den sterke prisstigningen på boligmarkedet før krakket i 1988 var det avgjørende dødsstøtet for prisreguleringen på borettslagsboliger (Gulbrandsen 1989; se kapittel 6). I det hele tatt har det sterke innslaget av markedsprosesser gjort det særskilt vanskelig for politikerne å være «utviklingens herrer» i boligsektoren.[2]

Det er også viktig å huske på at den kraftige økonomiske veksten etter 2. verdenskrig var en forutsetning for den storstilte offentlig finansierte boligreisningen fra 1945 til ca. 1990. De gode tidene etter krigen var i sin tur i stor utstrekning et produkt av en gunstig internasjonal konjunkturutvikling.

1.4 Norsk boligpolitikk (1945–2010) kort fortalt

Etter 2. verdenskrig tok staten et overordnet ansvar for befolkningens boligforhold. I de politiske partienes samarbeidsprogram for gjenreisningen fra 1945 het det at statens boligpolitiske målsetting var, «å skaffe gode og tilstrekkelig rommelige boliger for alle» (Felleserklæringen 1945:5). Denne formuleringen var et uttrykk for en generell vesteuropeisk tendens. I alle vesteuropeiske land forekom det en omfattende statlig subsidiering av

[2] Dette resonnementet trekker på Francis Sejersteds forståelse av den politiske historieskrivingens formål (Jf. Sejersted 1984).

boligbyggingen de første tiårene etter 2. verdenskrig. Brorparten av den direkte offentlige støtten ble kanalisert inn i store offentlige eller halv-offentlige utleiesektorer i de fleste land. Dette skjedde også i Norges skandinaviske naboland. I Norge valgte imidlertid myndighetene å avskaffe bolignøden etter krigen gjennom en satsing på sjøleide småhus i distriktene og kooperativt felleseie i byene (Harloe 1995:210–12; van der Heijden 2002:327; Bengtsson red. 2006). Norske boligeiere ble begunstiget både via direkte statlige støtte og indirekte gjennom fradragsrett for gjeldsrenter, momskompensasjon og lav boligbeskatning. Dette bidro til at Norge fikk en høyere andel selveiere enn de fleste andre europeiske land. Andelen boligeiere i Norge, som var ca. 51 prosent i 1945, vokste gradvis til 77 prosent i 2001 (Kiøsterud 2005:29). Studier viser videre at mellom 90 til 95 prosent av dagens befolkning er boligeiere i kortere eller lengre perioder. I Norge er utleieboliger i stor grad et midlertidig boligtilbud for ungdom og andre grupper som en gang i fremtiden ønsker å kjøpe sin egen bolig (Sandlie 2010). Det er dermed ikke uten grunn at Norge har blitt betegnet som et «sosialdemokratisk eierland» (Annaniassen 2006a).

De første tiårene etter krigen var målet for boligpolitikken å bygge flest mulig boliger til en rimelig penge. I tråd med dette var den offisielle målsetningen for boligpolitikken fra 1945 til et stykke ut på 1980-tallet, å skaffe hele befolkningen sosialt forsvarlige boliger til en pris som stod i rimelig forhold til deres inntekter. Frem til et stykke ut på 1970-tallet fantes det en ambisjon om at husholdningenes boutgifter ikke skulle overstige 20 prosent av en gjennomsnittlig industriarbeiderlønning. Disse ambisiøse boligpolitiske målene ble forsøkt gjennomført gjennom et samarbeid mellom staten, kommunene og boligkooperasjonen. Den Norske Stats Husbank ga lån til boligkooperasjonen og selvbyggere på gunstige betingelser i form av lave renter og lang avbetalingstid. I årene mellom 1950 og 1995 finansierte banken rundt to tredjedeler av alle nyoppførte bolighus (Sørvoll 2008).

Videre regulerte det offentlige prisene i borettslagssektoren og husleiene i det private utleiemarkedet. På lokalt nivå bidro det offentlige i mange tilfeller gjennom en aktiv kommunal tomtepolitikk. Kommunene kjøpte og bearbeidet tomter og solgte dem videre for en billig penge til selvbyggere eller boligkooperasjonen (NOU 1980:8; Barlindhaug & Nordahl 2005:49).

Boligkooperasjonen representerte på sin side et ikke-kommersielt boligtilbud i tettbygde strøk. På denne måten ble bygging og omsetning av boliger i noen grad skjermet fra markedet i perioden mellom 1945 og 1981.

Fra slutten av 1970-tallet ble imidlertid boligpolitikken som ble bygget opp etter 2. verdenskrig gradvis endret av borgerlige og sosialdemokratiske regjeringer. På 80-tallet opphørte kommunens aktive tomtepolitikk mange steder og tomtemarkedet ble deregulert. Fra og med dette tiåret ble også reguleringen av husleiene i utleieboliger og prisreguleringen på borettslagsleiligheter gradvis avviklet. I dag er borettslagsboliger nærmest sidestilt med eierboliger i boliglovgivningen, og borettslagssektoren representerer ikke lenger et ikke-kommersielt boligtilbud. Willoch-regjeringens deregulering av borettslagssektoren skapte således flere fullverdige boligeiere. Det gjorde også den samme regjeringens lov om eierleiligheter fra 1983 (se kapittel 6). I ulike etapper på 80- og 90-tallet ble videre de generelle statlige boligsubsidiene skåret kraftig ned (se kapittel 3). På midten av 1990-tallet avskaffet stortingsflertallet rentesubsidiene på Husbankens generelle oppføringslån (Backhke 2006:70; Sørvoll 2008).

Politikerne og embetsverkets begrunnelse for omleggingen av boligpolitikken var, i korte trekk, at mange subsidier og reguleringer var overflødige som følge av den høye boligbyggingen og kraftige velstandsøkningen i etterkrigstiden, og at de fleste dermed kunne løse sitt boligbehov gjennom markedet. I velstands-Norge var det ikke lenger nødvendig med reguleringer og subsidier som først og fremst var begrunnet med hensynet til boligmangelen de første tiårene etter 2. verdenskrig, hevdet mange (Jf. eks: NOU 1995 11:115–16). Som en konsekvens av dette synet ble boligpolitikken orientert mot vanskeligstilte grupper. Boligpolitikken er dermed ikke lenger orientert mot størstedelen av befolkningen, men rettet mot marginaliserte grupper. Selektive, personrettede støtteformer som bostøtte er i dag hovedsatsningsområdene for den statlige boligpolitikken (se kapittel 7).

På tross av store boligpolitiske endringer fortsatte politikerne å subsidiere boligeierne via skattesystemet gjennom hele perioden 1982–2009. Verdien av fradragsretten for gjeldsrenter ble riktignok betydelig redusert som en konsekvens av skatteforlikene på Stortinget i 1987 og 1992 (Christensen 2009:34). Likevel er det fortsatt gunstig å være norsk boligeier i

et komparativt perspektiv. I 2004 avskaffet sågar Stortinget den statlige *boligskatten*, dvs. fordelsbeskatningen på inntekten av egen bolig (Innst. S 232 2003–2004:11; Sekse 2007:103–05). På tross av enkelte mindre innstramninger de siste årene er fortsatt også eiendoms-, kapital- og formuesbeskatningen svært gunstig for norske boligeiere (se kapittel 5).

Parallelt med omleggingen skissert kort ovenfor forekom det en gradvis endring av de offisielle målsettingene for den statlige boligpolitikken. I de to boligmeldingene som ble presentert for Stortinget i 1981 ble den klassiske målformuleringen beholdt. Både i St. meld. nr. 12 (1981–82) og St. meld. nr. 61 (1981–82) heter det dermed at, «enhver familie og enhver enslig skal kunne disponere en høvelig bolig innenfor en utgiftsramme som står i rimelig forhold til inntektene». Senere på 1980- og 1990-tallet ble de offisielle målsettingene tilpasset et deregulert bolig- og kredittmarked, samt en boligpolitikk med lavere utjevnings- og styringsambisjoner. Alle henvisninger til «rimelige inntekter og utgifter» ble derfor gradvis fjernet. I St. meld. nr. 34 (1988–89) ble målsettingene for boligpolitikken formulert på følgende måte: «Alle skal kunne disponere en god og rimelig bolig i et godt bomiljø». Fra midten av 1990-tallet ble målsettingen endret til at, «alle skal kunne disponere en god bolig i et godt bomiljø» (NOU 2002 2:154–155; se kapittel 3). I den andre Bondevik-regjeringens (2001–2005) boligmelding *Om boligpolitikken* ble det foretatt en ytterligere innsnevring av den offisielle målsettingen. Her heter det kun at, «alle skal kunne bo trygt og godt» (St. meld. nr. 23 2003–2004:5).

Skjematisk og forenklet kan endringene i norsk boligpolitikk på virkemiddelnivå fra 1970-tallet til 2010 fremstilles på følgende måte:

Tabell 1.1: Forenklet fremstilling av endringene i norsk boligpolitikk fra 1970-tallet til 2010.

	1970-tallet	2010
Statlig Boligfinansiering	Generell, Politisk styrt lavrente, produksjonsorientert: 40 000 boliger hvert år	Selektiv, rettet mot vanskeligstilte.
Prisregulering	Regulerte priser i store deler av utleie- og borettslagssektoren	Ingen offentlig prisregulering av boligmarkedene
Bostøtte	Marginalt virkemiddel	Viktigste virkemiddel i den «nye boligpolitikken» rettet mot vanskeligstilte.
Boligbeskatning	Formues- og inntektsbeskatning. Valgfri kommunal eiendomsskatt. En viss avstand mellom markedspriser og ligningsverdier.	Formuesbeskatning. Fordelsbeskatning avskaffet. Valgfri kommunal eiendomsskatt. Stor avstand mellom markeds-priser og ligningsverdier
Kommunal boligpolitikk	Generell. Orientert mot boligforsyning	Selektiv. Rettet mot de mest vanskeligstilte

Tabellen ovenfor viser at det forekom store endringer i norsk boligpolitikk i det aktuelle tidsrommet. På 1970- og 80-tallet forsøkte staten fortsatt å spille en aktiv, styrende rolle i boligsektoren. Staten regulerte omsetningsprisene og husleiene i mange delmarkeder og påvirket boutgifter, boligstandard og boligpriser ved en omfattende subsidiering av boligbyggingen. På 1990- og 2000-tallet spilte staten en stadig mer tilbaketrukket rolle i boligsektoren. Etterkrigstidens boligpolitikk (ca. 1945–1990) ble forlatt. Staten fortsatte på den annen side å styre og regulere boligmarkedet også etter 1990: revisjonene av husleie-, borettslags-, eierseksjons-, oppførings- og avhendingslovgivningen er gode eksempler på dette (se kapittel 6). Det er misvisende og upresist å hevde at boligmarkedet i dag er «uten reguleringer» (jf. Teslo 2009) eller at boligpolitikken er avviklet (se kapittel 2). I tråd med idealet om «velfungerende boligmarkeder» fremsatt i Bondevik-regjeringens boligmelding (St. meld. nr. 23 2003–2004), ble imidlertid styringsambisjonene kraftig nedjustert i løpet av 1990- og 2000-tallet (se kapittel 7). Ifølge boligmeldingen skal staten legge til rette for velfungerende boligmarkeder gjennom «lover og regler, organisering, kunnskap og kommunikasjon». Viktige boligpolitiske virkemidler som bostøtte, Startlån og boligtilskudd skulle ikke erstatte eller konkurrere med det private bankvesenet, men «korrigere markedet, og på den måten sikre boliger for vanskeligstilte og til å

øke antallet miljøvennlig og universelt utformede boliger» (St.meld. nr. 23 2003–2004:6).[3]

1.5 Drivkreftene bak endringene

Lå det en felles plan eller strategi bak endringene i den statlige boligpolitikken i perioden fra 1970 til 2010? På den ene side harmonerer utviklingen på boligmarkedet godt med høyresidens generelle boligpolitiske målsettinger i etterkrigstiden. I Høyres partiprogram fra 1957 heter det for eksempel at boligomsetningen skulle frigjøres fra markedsreguleringer og boligsubsidiene konsentreres om de mest sårbare husholdene (Høyres Partiprogram 1957:9, 12). De borgerlige representantene i statsbankutvalget på 1950-tallet fremsatte lignende synspunkter (Reiersen & Thue 1996). På den annen side kan ikke endringene i boligpolitikken de siste tiårene føres tilbake til en felles, koordinert strategi. Endringene på de respektive områdene fremstår snarere som et resultat av ulike drivkrefter. Etter min oppfatning er det derfor ikke dekkende å betrakte utviklingen i boligsektoren som et resultat av et «nyliberalt prosjekt», drevet av innflytelsesrike, markedsorienterte aktører.

Nedskjæringene og omleggingen av den statlige boligfinansieringen fremstår som et resultat av et elitesamarbeid. Det fantes en generell politisk enighet mellom toppsjiktet i Arbeiderpartiet og Høyre omkring den gradvise nedtrappingen av de generelle boligsubsidiene og prioriteringen av de behovsprøvde, personrettede virkemidlene (jf. St. meld. nr. 12 1981-82; St. meld. nr. 61 1981–82; NOU 1995:11; St. meld. nr. 34 1994–95; se kapittel 3). Det samme gjelder avviklingen av husleiereguleringen (se kapittel 6). På andre områder fremstår endring i større grad som et resultat av press fra markedsaktører. Ifølge samfunnsgeografen Terje Wessel var eiendoms-

[3] Hovedkonklusjonene i denne rapporten synes å være i tråd med tendenser i den internasjonale boligforskningen. På 1990-tallet hevdet mange europeiske boligforskere at staten hadde forlatt eller trukket seg tilbake fra boligsektoren. I nyere, mer empirisk anlagt forskningen, er imidlertid tolkningen av statens rolle mer nyansert. Ingen forskere fornekter at det har skjedd store endringer i den statlige boligpolitikken, men det snakkes om «omforming» og «innsnevring» snarere enn «avskaffelse» (Jf. Doherty 2004:253-55).

investorers profittmotiv hoveddrivkraften bak etableringen av eierleilighetssektoren på 1970- og 80-tallet (Wessel 1996:324–334). En viktig årsak til avviklingen av prisreguleringen i borettslagssektoren, var på sin side beboernes ønske om å selge sin bolig til markedspris (se kapittel 6).[4]

1.6 Boligpolitikkens periodisering

Alle historiefaglige periodiseringer, dvs. oppdelinger av tidsrom i ulike epoker, har et visst element av vilkårlighet. Det er forskeren som selv bestemmer, ut i fra mer eller mindre velbegrunnede kriterier, hvor tidsskillene fastsettes. Videre vil en periodisk avgrensning som fungerer for ett fenomen ikke nødvendigvis være dekkende for et annet. Økonomiske, politiske og sosiale fenomener følger ikke samme takt, i ensrettede parallelle utviklingsløp, men endrer seg gjerne med ulik hastighet og rytme. Derfor er det vanlig praksis å fastlegge periodiseringer med utgangspunkt i fenomenet som studeres (Kjeldstadli 1999). Vi har i tråd med dette kommet frem til en avgrensning og periodisering som synes å passe for denne rapportens studieobjekt, løst definert som «norsk boligpolitikk i 'forandringens tid' på siste del av det 20. og første del av det 21. århundret».

Med dette utgangspunktet valgte vi å behandle boligpolitikken fra 1970 til 2010 som en samlet enhet. Denne periodiseringen må selvfølgelig ikke tolkes som en streng, absolutt avgrensning. Vi har naturligvis trukket på aspekter ved den boligpolitiske utviklingen fra hele tidsrommet etter 1945 i arbeidet med denne rapporten. Etter vår oppfatning finnes det imidlertid flere grunner til å sette et tidsskille omkring 1970, samt følge endringsprosessene i boligpolitikken videre fra dette utgangspunktet.

For det første begynte man for alvor å diskutere «fremtidens boligpolitikk» på 1970-tallet, dvs. det som skulle erstatte politikken fra «boligbyggingens gullalder». Det ble riktignok aldri bygget flere boliger i Norge enn nettopp i motkonjunkturpolitikkens tidsalder på 70-tallet. I løpet av dette tiåret begynte imidlertid også diskusjonen rundt når tidspunktet for såkalt «full boligdekning» ville inntreffe, dvs. balanse mellom tilbud og etterspørsel på boligmarkedet (jf. St. meld. nr. 92 1974–75). I det hele tatt

[4] I de tematiske kapitlene blir drivkreftene bak de ulike endringsprosessene behandlet mer utførlig (se spesielt kapittel 3 og 6).

ble oppmerksomheten omkring de kvantitative målsettingene, som hadde dominert boligdebatten på 1940, 50- og 60-tallet, i perioder overskygget, eller i det minste sterkt supplert, av andre tema og problemstillinger. Bratteli-regjeringens boligmelding, St. meld. nr. 76 1971–72, var et uttrykk for en kortvarig forskyvning av den offentlige innsatsen mot fordelingspolitiske aspekter ved boligpolitikken. 1970-tallet var videre tiåret hvor fornyelsen av eldre boligområder, spesielt i indre Oslo, for alvor ble satt på den boligpolitiske dagsorden. Endelig var dette tiåret et høydepunkt for diskusjonene om reguleringene i borettslagssektoren (se kapittel 6). Denne glidningen i det boligpolitiske ordskiftet mot fordeling-, byfornyelse- og reguleringene på markedet kan tolkes som et uttrykk for at den verste bolignøden var avskaffet, og at det derfor ble lettere å få oppmerksomhet omkring andre tema.

For det andre synes det rimelig å argumentere for at boligpolitikken på 1980-, 90- og 2000-tallet ikke kan forklares på en tilfredsstillende måte uten en presentasjon av 70-tallets reformer og diskusjoner. Dagens bostøtteordning ble for eksempel utarbeidet på slutten av 1960- og begynnelsen av 70-tallet. Fjerningen av en rekke reguleringer på boligmarkedet på 1980-tallet kan heller ikke forklares uten henvisning til 70-tallsfenomener. I en viss utstrekning var deregulering på 80-tallet en motreaksjon mot lover som ble vedtatt i løpet av det forrige tiåret (se kapittel 6). Mer generelt er det et fristende og effektivt fortellergrep å stille det tidlige 70-tallets ambisiøse styrings- og fordelingsambisjoner i relieff til dagens markedsorienterte boligpolitikk.

For det tredje ligger det åpenbart også praktiske hensyn bak avgrensningen av rapporten til årene fra 1970 til 2010. En mer nøyaktig dokumentasjon av de første tiårene etter 2. verdenskrig ville antagelig krevd enn fordobling av antallet arbeidstimer brukt på prosjektet. Det er dermed liten grunn til å underslå at andre periodiseringer kunne vært mer hensiktsmessig i en studie som omfattet hele tidsrommet fra 1945 til 2010. I en kjent studie av nordisk boligpolitikk i det 20. århundret, *Varför så olika?*, deles boligbistorien for eksempel inn i fire faser: Innledningsfasen (ca. 1880–1945), Boligbyggingsfasen (ca. 1945–1975), Forvaltningsfasen (ca. 1975–1990), og avviklingsfasen (1990–). Noe forenklet styres dermed denne periodiseringen, av det forfatterne bak studien mener var en prosess, hvor den «sosialdemokratiske boligpolitikken» etter 2. verdenskrig ble bygget opp, forvaltet og avviklet (Bengtsson 2006:21–22).

1.7 Tidligere forskning

Denne rapporten støtter seg i flere tilfeller på andre forskeres arbeider. I det som følger presenteres sentrale forskningsbidrag som tar for seg vesentlige aspekter ved den boligpolitiske utviklingen de siste førti årene. Forskningslitteraturen om norsk boligpolitikk fra ca. 1970 til 2010 er imidlertid ikke spesielt omfangsrik. Denne rapporten er, som tidligere nevnt, derfor også et forsøk på å tette noen vesentlige hull i den boligpolitiske forskningslitteraturen.[5]

Reformambisjoner på 70-tallet. Et sentralt utgangspunkt for denne rapporten er forskningen om de sosialdemokratiske reformplanene på begynnelsen av 1970-tallet. Tore Johannesen, statsviter og mangeårig ansatt i NBBL, har levert det første og mest interessante bidraget om disse reformambisjonene. Johannesen argumenterer for at det eksisterte et reformprosjekt for en politisk styrt utjevning av befolkningens boutgifter på 1970-tallet (Johannesen 2003:172). Historikeren Erling Annaniassen har i en rekke arbeider videreført og til dels forenklet Johannesens bidrag (Annaniassen 1996a, s. 252-64; Annaniassen 2002:172; Annaniassen 2006a:104-06; Annaniassen 2006b:195–97).

Annaniassen beskriver reformplanene på 70-tallet som et uttrykk for en «utjevningsradikal boligpolitikk» (Annaniassen 2006a:105), mens Johannesen omtaler det som et styringsradikalt byggverk (Johannesen 2003:118). Reformambisjonene stod sterkest innenfor deler av Arbeiderpartiet og boligkooperasjonen og var rettet både mot boligøkonomi og markedsreguleringer. Ifølge de to forskerne hadde prosjektet fire grunnsteiner: Offentlig boligfinansiering, prisregulering/boligformidling, boligskatt og selektive, behovsprøvde ordninger. På begynnelsen av 70-tallet var det ikke minst tale om å utvide prisreguleringen og den offentlige boligformidlingen til alle statsbankfinansierte boliger (NOU 1972 4:69–77; Sørvoll 2008:51–74). I det hele tatt ønsket de politiske myndighetene å skape mer rettferdige og effektive låne-, støtte-, regulerings- og skatteordninger i boligsektoren. Dette ga støtet til en omfattende utredningsvirksomhet, boligbeskatningskomiteen (NOU 1973:3) og bolig-

[5] Se Annaniassen 1994, for en gjennomgang av den historiefaglige og samfunnsvitenskapelige forskningen om boligpolitikk og boforhold i etterkrigstiden.

formidlingskomiteen var to av de mest sentrale offentlige utvalgene fra denne perioden. Utredningsvirksomheten ga opphav til forslag av ulik karakter som tok sikte på å øke statens kontroll med utviklingen i boligsektoren. Det nye utjamningslånet fra 1972 skulle redusere boutgiftene de første årene etter innflytting, regulering og boligformidling var ment som virkemidler for å holde boligprisene nede samt bidra til en rettferdig fordeling av boliger, boligskatt ble betraktet som et redskap for å utjevne forskjellen mellom boutgiftene i nye og eldre boliger, og bostøtte ble lansert som boligsektorens sikkerhetsnett.

Ifølge Annaniassen og Johannesen ble reformprosjektet klarest definert i et dokument utarbeidet av Arbeiderpartiets boligutvalg, hvor boligkooperasjonen og Oslo Arbeiderpartiet var tungt representert.[6] De hevder også at prosjektet var en logisk forutsetning og en undertekst i den første Bratteli-regjeringens boligmelding, en melding som i stor utstrekning ble forfattet av Bjørn Skogstad Aamo, daværende rådgiver i Kommunal- og arbeidsdepartementet (St. meld. nr. 76 1971–72). Videre mener Johannesen at «hvis vi 'setter sammen' deler av denne meldingen og de to utredningene fra henholdsvis boligformidlingskomiteen og boligbeskatningskomiteen – så er det ikke vanskelig å få øye på et system med nærmest total offentlig styring av de boligøkonomiske prosesser» (Johannesen 2003:117–18).

Johannesen og Annaniassen beskriver det tidlige 70-tallets boligpolitikk på en god måte – denne perioden var utvilsomt de store utredningene og modige utspillenes «øyeblikk» i norsk boligpolitikk. Det er likevel grunn til å stille spørsmålstegn ved hvor bred tilslutning «reformprosjektet» hadde på begynnelsen av 70-tallet. Sannsynligvis var det bare et fåtall innenfor SV, Arbeiderpartiet og boligkooperasjonen som stod inne for hele prosjektet, slik det blir definert av Annaniassen og Johannesen. De fleste politikere hadde nok ikke et fasttømret boligpolitisk reformprogram i tankene, og stilte seg kun bak deler av forslagene som ble lansert i stortingsmeldinger og utredninger. Arbeiderpartiets Bjørn Skogstad Aamo var for eksempel sterk tilhenger av utjamningslånet og en skjerping av boligbeskatningen, men hadde

[6] Dette dokumentet kan finnes ved Arbeiderbevegelsens arkiv- og bibliotek i Oslo. Se: «Arbeidsdokument utarbeidet av DNAs utvalg for bolig- og miljøpolitikk», Arbark, Arbeiderpartiets arkiv (AP), D., Dd., Boks 361, Mappe: 55.15 partiets boligpolitikk 1972–77.

liten tro på utvidelser av prisreguleringen og boligformidlingen (Skogstad Aamo 2008).

I arbeidet med *kapittel 3*, som omhandler omleggingen av den statlige boligfinansieringen, har historikerne Elsa Reiersen og Elisabeth Thues Husbankhistorie vært et mye brukt referanse- og oppslagsverk. Reiersen og Thues *De tusen Hjem. Den norske stats Husbank 1946–96* er en etterrettelig, velskrevet og oversiktlig fremstilling av den statlige boligfinansieringen etter 2. verdenskrig (Reiersen & Thue 1996). Det er også mange henvisninger til Nina Bachkes hovedoppgave *Fra en generell til en selektiv boligpolitikk* i kapittel 3. Bachkes hovedoppgave viser på en god måte at nedtrappingen av de generelle husbanksubsidiene ikke kun kan knyttes til enkeltvedtak, men var en gradvis prosess (Bachke 2003). I tillegg har Tore Johannesens hovedoppgave vært en viktig kilde til informasjon om reformene i boligfinansieringen på begynnelsen av 1970-tallet (Johannesen 2003).

«Bostøttens politikk», dens fremvekst og utvikling, temaet for *kapittel 4*, har i liten grad vært gjenstand for historiefaglige eller samfunnsvitenskapelige analyser. I kapittel 4 trekkes det imidlertid på en del arbeider som indirekte bidrar til å belyse dette emnet, for eksempel Åhrén 2004.

Den historiske utviklingen av skatte- og fradragsordningene i boligsektoren, temaet for *kapittel 5*, har heller ikke vært gjenstand for stor interesse fra forskerhold. Det trekkes imidlertid en hel del på statsviter Ulf Torgersens rapport *Omstridt boligskatt: Ut- og avviklingen av skatt av inntekter fra å bo i egen bolig 1882–1996* (Torgersen 1996). Ingvild Sekses hovedoppgave i statsvitenskap, som er en analyse av det hun kaller for «boligskattens fall» på 1990-tallet, var også til nytte i arbeidet med kapittel 5 (Sekse 2007).

I *Kapittel 6*, «marked og regulering», blir en rekke forskningsarbeider benyttet og drøftet. Ikke minst trekker dette kapittelet på statsviterne Lars Gulbrandsen og Ulf Torgersens forskning om boligmarked og boligpolitikk i Oslo på 1900-tallet. Gulbrandsens doktorgrad, et standardverk i norsk boligforskning, har ikke minst vært en uvurderlig kilde til perspektiver og opplysninger (Gulbrandsen 1980). Det blir også trukket på noen hovedfagsoppgaver som sprang ut av Torgersen og Gulbrandsens forskningsprosjekt (Hovden 1980; Berg 1981). Masteroppgaven *Arbeiderpartiet og reguleringen av boligomsetningen 1970–1989*, utgitt som NOVA-rapport 1/2008, er også benyttet

hyppig som oppslags- og referanseverk i arbeidet med kapittel 6 (Sørvoll 2008).

Samfunnsgeografen Terje Wessels doktorgradsavhandling om fremveksten av eierleilighetssektoren i Bergen, Trondheim og Oslo er et grundig teoretisk og empirisk arbeid. Wessels tese om eierleilighetssektorens fremvekst var et produkt av eiendomsinvestorers strategier og interesser presenteres og drøftes i kapittel 6 (Wessel 1996).

Erling Annaniassens tredje bind i NBBLs historie, *Tidene skifter*, er et annet verk som ofte nevnes i forbindelse med utviklingen i boligsektoren på 1980-tallet (Annaniassen 1996b). Denne boken er et fint utgangspunkt for å forstå NBBL-ledelsens holdning til Willoch-regjeringens deregulering av boligmarkedet. Etter min oppfatning legger imidlertid boken seg for tett opp til NBBL-ledelsens selvforståelse. For lesere som er lite bevandret i bolighistorien blir det dermed vanskelig å forstå bakgrunnen for Willoch-regjeringens reformer (se også Lie 1999).

Temaet for kapittel 7, den boligsosiale vendingen eller fremveksten av den nye, selektive boligpolitikken, har aldri før blitt behandlet i en samlet fremstilling. I arbeidet med kapittelet har vi derfor måtte nøye oss med, å trekke på artikler som trekker på enkeltaspekter ved dette temaet, som for eksempel Nordvik 2008 og Ytrehus 2002.

I tillegg til forskningsbidragene som er eksplisitt nevnt ovenfor trekker denne rapporten på en lang rekke forskningsarbeider som tar for seg ulike aspekter knyttet til boligsektoren og boligpolitikken. Ikke minst har ulike bidrag fra de norske forskningsmiljøene ved NIBR, Byggforsk, Fafo og NOVA vært til stor hjelp.

1.8 Kildemateriale

I denne rapporten refereres det til et meget stort antall primærkilder. Dette er nødvendig for å dokumentere og forklare endringene i den statlige boligpolitikken fra ca. 1970 til 2010. Det er vanlig å skille mellom trykte og uttrykte kilder. I denne rapporten er de trykte kildene i flertall, men uttrykte kilder har også blitt benyttet i en viss utstrekning.

Blant de trykte kildene må følgende fremheves spesielt: Norges offentlige utredninger (NOU) og Stortingsforhandlinger. Dette er antagelig

kildene som best kan dokumentere hovedtrekkene i den boligpolitiske utviklingen, og er dermed kildekategoriene som i størst grad er benyttet som grunnlagsmateriale for denne fremstillingen. Stortingsforhandlingene finnes på større biblioteker, som Nasjonalbiblioteket og Universitetsbiblioteket, og inneholder referatene fra Stortingets debatter, stortingsmeldinger, komité-innstillinger og lovforsalg. For forskere som ønsker å dokumentere boligpolitiske endringer er derfor Stortingsforhandlingene antagelig den viktigste kilden. Rapportene fra regjeringsoppnevnte offentlige utvalg er imidlertid viktige supplement til stortingsforhandlingene. Her blir spørsmål drøftet i større bredde, og utvalgenes konklusjoner er gjerne utgangspunktet for større og mindre politiske initiativ. Det har vært mange slike utvalg med relevans for den statlige boligpolitikken de siste førti år, spesielt på 1970-tallet. Alle rapportene fra utvalgene som utredet boligpolitiske spørsmål blir grundig dokumentert i det som følger.

Husbankens årsmeldinger er en annen sentral trykt kilde. Denne kildetypen står blant annet sentralt i kapittel 3 som omhandler utviklingen av den statlige boligfinansieringen.

Uttrykte kilder som avisutklipp samt arkivmateriale fra Kommunal- og arbeidsdepartementets arkiv og Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek har også vært til god nytte, spesielt i kapittel 6.

1.9 Rapportens disposisjon og leserveiledning

Rapporten kan leses fra perm til perm med utbytte. Som følge av rapportens betydelige omfang, vil det likevel for de flestes vedkommende fungere best å lese enkeltkapitler hver for seg eller bruke rapporten som oppslagsverk. Rapporten er disponert på følgende måte: I *kapittel 1* blir det gjort rede for rapportens tema og formål i korte trekk. Kapittelet inneholder videre definisjonen av nøkkelbegrepet «statlig boligpolitikk», og et forsøk på å periodisere og beskrive norsk boligpolitikk i perioden fra 1945 til 2010. Til sist i kapitlet følger en gjennomgang av kilder og forskningslitteratur som har blitt benyttet i prosjektet «Norsk boligpolitikk i forandring», samt rapportens disposisjon og leserveiledning.

I *Kapittel 2* presenteres fire perspektiver på den boligpolitiske utviklingen fra ca. 1980 til 2010, *boligpolitikkens fall, markedet og frihetens*

seier, sosialdemokratisk pragmatisme og *kapitalens triumf*. Diskusjonen av de ulike perspektivene er et forsøk på å åpne et komplisert felt, vise mangfoldet av eksisterende tolkninger og bidra til refleksjon omkring den boligpolitiske utviklingen de siste tretti årene. Kapitlet er ment som en fengende innføring til de empirisk anlagte kapitlene 3, 4, 5, 6 og 7.

Omleggingen av den statlige boligfinansieringen behandles i *kapittel 3*. Kapittelet viser at det forekom en gradvis reduksjon av de statlige overføringene til den allmenne boligbyggingen. I løpet av samme periode ble selektive støtte- og låneordninger politikernes prioriterte satsningsområder. Kapitlet dokumenterer videre at tanken om at staten burde være en motor i boligbyggingen og styre den mot bestemte, gjerne tallfestede mål gradvis ble erstattet med et mer markedsorientert perspektiv. Endelig fremholdes det at omleggingen av boligfinansieringen primært ble drevet fram av politiske eliter og embetsverket.

Den moderne bostøttens fremvekst og utvidelse fra slutten av 1960-tallet og fram til i dag dokumenteres i kapittel 4 (*Bostøtte, fra boligpolitikk til fattigdomsbekjempelse?*). I kapittelet beskrives denne prosessen som et resultat av tverrpolitiske ønsker. Når det er sagt legger kapitlet vekt på at bostøtten i mange perioder har vært uten utpregede støttespillere på Stortinget.

Boligskattens politiske historie behandles utførlig i *kapittel 5*. Kapittelet skildrer det skattepolitiske dramaet eller boligbeskatningens vekst og fall fra Sekse-komiteens innstilling (NOU 1973:3) til dagens rødgrønne regjering. Kapitlet viser at regjering og Storting har vært varsomme med å skattlegge boligeierne i det «sosialdemokratiske eierlandet». Dette på tross av at mange politikere, byråkrater og fagfolk har sett gode økonomiske og fordelingspolitiske argumenter for å øke boligbeskatningen.

Kapittel 6, *Marked og regulering*, er organisert med utgangspunkt i de tre enhetene eller disposisjonsformene for oppføring, eie og drift av boliger i Norge: eierboliger, andelsboliger og utleieboliger. Kapittelet begynner med en grundig drøfting av den norske «eierlinja» og de ulike politiske forståelsene av selveierbegrepet. Videre behandles sentrale fenomener som fremveksten av eierleilighetssektoren, Willoch-regjeringens boligreformer (1981-86), avviklingen av prisreguleringen i borettslagssektoren og avskaffelsen av husleiereguleringen på utleiemarkedet. En sentral konklusjon i kapitelet er at

den ideologiske striden på 70-tallet knyttet til spørsmål om markedsreguleringer og boligeiendom gradvis ble erstattet med politisk konsensus. Fra og med 1990-tallet aksepterte alle eller de fleste politikere eierleilighetssystemet og boligeieres rett til å selge sin bolig til markedspris.

Det jeg kaller for den «boligsosiale vendingen», eller den gradvise overgangen til en boligpolitikk rettet mot de mest vanskeligstilte husholdene, er temaet for kapittel 7. Kapittelets utgangspunkt er at den boligsosiale vendingen, meget enkelt sagt, kan knyttes til følgende fenomener:

- «De boligsosiale virkemidlene»: Fra generelle til selektive låne- og støtteordninger, økt vektlegging av oppfølgingstjenester.
- Overordnet fokus på bestemte gruppers utfordringer (ungdom, eldre, flyktninger, «vanskeligstilte», bostedsløse).
- Staten som tilrettelegger for «velfungerende boligmarkeder».
- Boligfeltet en integrert del av velferdspolitikken og fattigdomsbekjempelsen.
- Kommunen: Fra tilrettelegger for allmenn boligbygging til fokus på vanskeligstilte
- Husbanken: Fra allmenn boligbank til velferdsetat

Denne rapporten gaper over mye, men noen sentrale temaer er dessverre utelatt eller behandlet svært kortfattet av hensyn til prosjektets rammer og gjennomførbarhet. Det gjelder blant annet den planmessige byfornyelsen (ca. 1972-1996), tomtepolitikken og bygningspolitikken.

1.10 Litteratur

Annaniassen, E. 1994. «Boligpolitikk og boforhold som etterkrigshistorisk forskningsfelt», Etterkrigshistorisk register, LOS-senter notat 92/29, Bergen.

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

Annaniassen, E. 1996b. *Tidende Skifter*, 3. bd i NBBLs historie, Fagernes.

Annaniassen, E. 2002. «Vendepunktet for den 'sosialdemokratiske orden'. 1970-tallet og boligpolitikken», *Tidsskrift for samfunnsforskning* 2/2002.

Annaniassen, E. 2006a. *En skandinavisk boligmodell? Historien om et sosialdemokratisk eierland og et sosialdemokratisk leieboerland*, NOVA Temahefte 1/2006.

Annaniassen, E. 2006b. «Norge – det socialdemokratiska ägarlandet», i Bengtsson (red.) *Varför så ulika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historisk ljus*, Malmö.

Bachke, N. 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.

Barlindhaug, R. & Nordahl, B. 2005. *Markedsstyrt boligproduksjon i Oslo-regionen*, Byggforsk skriftserie 9/2005.

Bengtsson, B. 1995. *Bostaden: Välfärdsstatens marknadsvara*, Uppsala Universitet.

Bengtsson, B. (red.) 2006. *Varför så ulika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historisk ljus*, Malmö.

Berg, E. 1981. *Arbeiderbevegelse, boligkooperasjon og leieboerbevegelse – fra mellomkrigstida og fram til i dag*, Hovedoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Christensen, J. 2009. *Social democratic tax policy updated. A study of the Norwegian tax reform of 1992*, Masteroppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Doherty, J. 2004. «European Housing Policies: Bringing the state back in?», *European Journal of Housing Policy* 3/2004.

Dølvik, J. E 2007 (red.). *Hamskifte. Den norske modellen i endring*, Oslo.

Gulbrandsen, L. 1980. *Fra marked til administrasjon? Boligmarked og boligpolitikk i Oslo i det tjuene århundret*, doktoravhandling i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Hovden, A. 1980. *'Paragraf i storm'. En analyse av endringene i borettslovens § 22 våren 1977 og av reaksjonene som endringene medførte*, Hovedoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Johannesen, T. 2003. *Det umuliges kunst? En analyse av sentrale politiske myndigheters forsøk på å styre norske husholdningers boligøkonomi, med særlig vekt på 1970-tallet*, Hovedoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Innst. S. nr. 232 2003-2004. Avskaffelsen av fordelsbeskatningen av egen bolig.

Kiøsterud, T.W 2008. «Ny lov om Husbanken, men hva med utfordringene i boligmarkedet?», *Plan* 4/2008.

Kjeldstadli, K. 1999. *Fortida er ikke hva den en gang var. En innføring i historiefaget*, Oslo.

Lie, E. 1999. Bokmelding av Erling Annaniassens tre bind om boligsamvirkets historie i Norge, *Historisk tidsskrift* 2/1999.

Lie, E. 2006. «Økonomisk politikk i det 20. århundret», *Historisk tidsskrift* 4/2006.

Lysestøl, P. M. & Eilertsen, R. 2001. *Den nyliberale revolusjonen. Om angrepet på velferdsstaten*, Oslo.

Nordvik, V. 2008. «Virkemidler i den boligsosiale politikken», *Plan* 4/2004.

NOU 1980:8. *Kommunal tomteformidling*.

Ot. Prp. Nr. 6 2008-2009. Ny Husbanklov.

Reiersen, E. & Thue, E. 1996. *De tusen hjem. Den norske Stats Husbank 1946-1996*, Oslo.

Sejersted 1984. *Demokrati og rettsstat. Politisk-historiske essays*, Oslo.

Sekse, I. 2007. *Boligskatteordningens fall*, Hovedoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Tromsø.

Skeie, J. 2004. «Boligsektoren og den nyliberale vendingen», *Nytt Norsk Tidsskrift* 3-4/2004.

Skogstad Aamo, B. 2008. «Fra totalregulering til markdesstyring», upublisert foredrag på NOVAs boligseminar, 18.1.2008.

Stamsø, A. M. 2009. «Housing and the Welfare State in Norway», *Scandinavian Political Studies* 2/2009.

Sørvoll, J. 2008. *Fra totalreguleringsambisjoner til markedsstyring? Arbeiderpartiet og reguleringen av boligomsetningen 1970-1989*, NOVA-rapport 1/2008.

Sørvoll 2009. «Den lange høyrebølgen», *Klassekampen* 30.7.2009.

Teslo, J. 2009. «Tilbake til boligpolitikken», *Morgenbladet* 20.3.2009.

Tranøy, B. S. 2000. *Losing Credit. The Politics of Liberalisation and Macro-Economic Regime Change in Norway 1980-92 (99)*, doktoravhandling i statsvitenskap, Universitet i Oslo.

Wessel, T. 1996. *Eierleiligheter. Framveksten av en ny boligsektor i Oslo, Bergen og Trondheim*, Dr.philos, avhandling, Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Ytrehus, S. 2002. «Det boligsosiale fagfeltet – ansvar og kompetanse», *Tidsskrift for velferdsforskning* 3/2002.

2 Boligpolitikkens fall (1980–2010)? Fire perspektiver på endringene

I dette kapittelet drøftes fire utbredte perspektiver på den boligpolitiske utviklingen fra ca. 1980 til 2010. Kapittelet er ment som en allmenn innføring til de mer empirisk anlagte kapittel 3 til 8.

2.1 Fire perspektiver på endringene i norsk boligpolitikk 1980-2010

Nedenfor presenteres og diskuteres fire perspektiver på endringene i norsk boligpolitikk fra ca. 1980–2010: *boligpolitikkens fall, markedet og frihetens seier, sosialdemokratisk pragmatisme* og *kapitalens triumf*. Diskusjonen av perspektivene er ment som en første inngang til debatten om «norsk boligpolitikk i forandring».

De fire tolkningene representerer mer eller mindre utbredte forestillinger i norsk offentlighet. Perspektivene kan således knyttes til navngitte politikere, forskere og samfunnsdebattanter, men diskusjonen nedenfor er ikke ment som polemikk mot enkeltpersoner. Gjennomgangen av de ulike perspektivene er snarere intendert som et forsøk på å åpne et komplisert felt, vise mangfoldet av eksisterende tolkninger og bidra til refleksjon omkring den boligpolitiske utviklingen de siste tretti årene. Videre er perspektivene konstruert med utgangspunkt i en lang rekke personers synspunkter, og kan dermed ikke føres nøyaktig tilbake til en enkelt forsker eller politiker.

Tabellen nedenfor er en forenklet fremstilling av grunntrekk ved de fire perspektivene. Den er ment som en leserveiledning for den mer detaljerte drøftingen som følger fra 2.2 til 2.5. Tabellen angir resultat, hovedkarakteristikk og årsakene til endringene i norsk boligpolitikk fra ca. 1980 til 2010, ifølge de fire tolkningene.

Tabell 2.1:

	Årsaker	Karakteristikk	Resultat
Boligpolitikkens fall	Uklart, politikernes svik?	Boligpolitikkens fall/markedets triumf	Politikkfri boligsektor/ ungdom betaler prisen/behov for grunnleggende reformer av «systemet»
Markedet og frihetens seier	Folkelig press, Styringsproblemer, Samfunnsendringer	Markedet og frihetens seier/rasjonell omlegging	Rasjonell boligpolitikk: med rom for forbedringer?
Sosialdemokratisk pragmatisme	Folkelig press, Styringsproblemer, Samfunnsendringer	Pragmatisk og rasjonell omlegging til «ny boligpolitikk"	Rasjonell boligpolitikk; behov for reformer innenfor rammen av nåværende hovedretning
Kapitalens triumf	Kapitalkreftenes ekspansjon/ profittmotiv	Kapitalens triumf	Politikkfri boligsektor/ungdom betaler prisen

2.2 Boligpolitikkens fall?

Mange forskere og kommentatorer har de siste årene hevdet at boligpolitikken er avskaffet, eller i det minste forfektet at markedets rasjonalitet har overtatt herredømme i boligsektoren Historikeren Jon Skeie er en velformulert, kunnskapsrik og reflektert representant for dette synet. Ifølge Skeie har vi beveget oss «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» (Skeie 2004:320). Skeie betrakter videre utviklingen i boligsektoren som det første eksempelet på en nyliberal vending i norsk politikk. Forskere og kommentatorer på venstresiden har også beskrevet omleggingen av boligpolitikken som en del av en «nyliberal revolusjon» eller Arbeiderpartiets svik mot de sosialdemokratiske idealene (Lysestøl & Eilertsen 2001).

Økonom og boligforsker Mary Ann Stamsø, samfunnsgeograf Arild Holth-Jensen og sosiolog Kjetil Rolness er blant de samfunnsdebattantene som de siste årene har etterlyst en mer offensiv boligpolitikk. Alle tre hevder at boligpolitikken nærmest har forsvunnet og har liten betydning for befolkningens boligsituasjon. I artikkelen *Det store boligsviket* skriver Rolness

at boligpolitikken «er avviklet uten noen form for debatt». Ifølge Rolness er det ungdom og enslige som har betalt prisen for avskaffelsen av den sosiale boligpolitikken (Rolness 2000). Stamsø tegner et bilde av en regressiv utvikling i den norske boligsektoren de siste tretti årene i kronikken *Hvor er boligpolitikken*:

> Tidligere var boligspørsmål en viktig del av velferdsstaten, med politiske målsetninger om lave bokostnader, en boligfordeling mer lik enn inntektsfordelingen, og at så mange som mulig skulle eie sin egen bolig. Det norske omfanget av subsidier til dem som eide bolig og reguleringen av markedet for eid bolig var enestående i internasjonal målestokk. Etter dereguleringene av bolig- og kredittmarkedene på 80-tallet, forsvant mesteparten av den sosiale boligpolitikken, og det er gjort lite for å finne nye løsninger i et fritt boligmarked. […] Boligpolitikken har gått fra å omfatte folk flest til å konsentreres om en liten gruppe med meget lav inntekt eller spesielle behov. Men også disse gruppene får lite hjelp […]For unge mennesker i etableringsfasen er bolig blitt et risikoprosjekt på grunn av sterke svingninger i prisene i tillegg til et høyt prisnivå (Stamsø 2009b).

I et innlegg i *Klassekampen* skriver Arild Holth-Jensen om «Den sosiale boligpolitikken som forsvant». Ifølge Holth-Jensen hadde Norge en god boligpolitikk de første tiårene etter krigen, men på et eller annet tidspunkt begynte forfallet:

> Norge fikk en god sosial boligpolitikk i de første etterkrigsårene med Husbanken og boligbyggelagene. Men nå er den sosiale profilen forvitret med dereguleringen av andelene i boligbyggelag og overgangen til «gjengs leie», det vil si markedsleie på utleieboliger. Den siste husleiereguleringen forsvant i år. Boligproblemene i dag er stort sett storbyproblemer, skyhøye husleier og store problemer med å komme inn på boligmarkedet. Så «løser» en dette ad hoc ved å plusse på husleietilskuddet først og fremst ved bostøtten gjennom Husbanken (Holth-Jensen 2010).

Holth-Jensen er kanskje spesielt kritisk til dereguleringen av borettslagssektoren, dvs. avskaffelsen av prisreguleringen og overgangen til markedspriser på 80- og 90-tallet. I en kronikk i *Klassekampen* tar han derfor

til orde for å vurdere byggingen av flere offentlige utleieboliger som et korrektiv til det markedsstyrte norske boligmarkedet. Det Holth-Jensen har i tankene er innføringen av allmenne boligselskaper etter dansk modell. Gjennom et system som minner om de danske boligselskapene ønsker han «å bryte markedsdominansen på utleiemarkedet ved at det blir et større boligtilbud hvor leien bestemmes av reelle kostnader» (Holth-Jensen 2009). Holth-Jensen ønsker seg et boligmarked uten eiendomsbesittende spekulanter som tjener store penger på bekostning av ungdom og andre boligsøkende (Holth-Jensen 2010).

Stamsø, Holth-Jensen og Rolness forfekter på denne måten relativt likeartede synspunkter. Alle tre hevder at en vellykket boligpolitikk ble avløst av styringsvegring og markedsliberalisme i løpet av 80- og 90-tallet. Ingen av de tre er heller særlig imponert over statens innsats for leieboere, ungdom og andre som har problemer med å etablere seg på boligmarkedet. Kort fortalt er boligsektoren et politikkfritt rom myndighetene ikke ønsker eller makter å styre, ifølge disse representantene for tesen om *boligpolitikkens fall*.

Rolness, Stamsø og Holth-Jensen er på ingen måte alene om slike synspunkter. Helt siden begynnelsen av 80-tallet har politikere og kommentatorer hevdet at myndighetene har avskaffet den sosiale boligpolitikken, og latt generasjonene som etablerte seg de første tiårene etter krigen trekke opp stigen etter seg (Se for eksempel: Arbeiderbladet 22.2.1988; Teslo 2009). «Ungdommen betaler prisen for dereguleringen av boligmarkedet», har også vært en svært utbredt forestilling i den norske offentligheten de siste tretti årene (Gulbrandsen 1988:1-3; Gulbrandsen 2002:33–34).

Tolkningen vi har kalt for *boligpolitikkens fall* fanger åpenbart inn store deler av virkeligheten. Mange av de boligpolitiske endringene fra 1980 til 2010 kan beskrives med stikkord som deregulering, markedsstyring, selektive virkemidler og tiltak rettet mot vanskeligstilte. Det er likevel grunn til å stille spørsmålstegn ved flere standpunkter knyttet til dette perspektivet. For det første kan antagelsen om at omleggingen av boligpolitikken var en del av en bredere nyliberalistisk vending problematiseres. Etter min oppfatning er det like fruktbart å analysere endringene som et produkt av interne mekanismer i boligsektoren. Omleggingen av boligpolitikken sammenfalt riktignok grovt sett med dereguleringen av andre politikkfelter, ikke minst det «store

frisleppet» på kredittmarkedet, en deregulering som hadde stor betydning for boligsektoren. Jeg vil likevel fastholde at man må være varsom med å ty til generelle forklaringer som «nyliberalismens framvekst», hvis man har ambisjoner om å forklare *boligpolitikkens fall*. Man bør snarere spesifisere hvilke aktører og ytre faktorer som drev frem endring. Nyliberalismen kan fort bli et trylleord som dekker over mangel på empirisk belegg og selvstendige årsaksanalyser. I tillegg kan det stilles spørsmålstegn ved om «nyliberalisme», i betydningen politikkens abdikasjon og markedets seier, virkelig er en dekkende overskrift for utviklingen de siste tretti årene. Boligpolitikken har utvilsomt hvert gjennom en omfattende endringsprosess, men er det virkelig dekkende for samfunnet som helhet? I Fafos jubileumsskrift, *Hamskifte: Den norske modellen i endring* fra 2007, tegner Jon Erik Dølvik et sammensatt bilde av utviklingen i norsk politikk og samfunnsliv de siste tjuefem årene. Dølvik erkjenner at «markedslogikken har trengt inn på nye områder», men fremhever også at velferdsstatens ekspansjon har «medført et utvidet offentlig ansvar for stadig større deler av samfunnslivet» (Dølvik 2007:14-15). Ifølge Dølvik må vi ha blikket rettet mot både forandring og stabilitet når vi skal analysere utviklingen i Norge på 80- og 90-tallet. «Markedslogikken har trengt inn på nye områder. Like fullt er de bærende institusjonelle strukturene og de politiske hovedstrømningene i norsk samfunnsliv preget av forbausende stabilitet», hevder Dølvik (2007:15).

For det andre har kommentatorer som Stamsø og Rolness blitt beskyldt for å overse betydningen av staten og kommunenes arbeid for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet. Boligforskerne Hans Christian Sandlie og Viggo Nordvik mener for eksempel at omleggingen av boligpolitikken representerer et fremskritt for rusmisbrukere og andre vanskeligstilte. De peker i den forbindelse på statens strategi mot bostedsløshet, *På vei mot egen bolig*. Ifølge Sandlie og Nordvik har dermed boligpolitikken på ingen måte forsvunnet, men snarere blitt vridd i retning av nye og uløste oppgaver. Staten har verken senket sine ambisjoner eller trukket seg tilbake fra boligsektoren. I den sammenheng viser de også til den omfattende revisjonen av boligsektorens lov- og regelverk de siste ti årene, og statens kontinuerlige evaluering av de boligsosiale virkemidlene som et argument mot tesen om boligpolitikkens fall. Omleggingen av boligpolitikken i retning av å hjelpe

vanskeligstilte var ikke et svik mot høye politiske idealer, men en fornuftig tilpasning til nye samfunnsforhold. All den tid offentlige subsidier, økonomisk vekst og en relativt jevn inntektsfordeling sørget for at Norge fikk en meget høy boligstandard, var det riktig og prioritere annerledes på 90- og 2000-tallet, hevder de to forskerne. En tilbakevending til generelle subsidier og reguleringer, vil ikke være effektivt og hensiktsmessig i en verden hvor de vanskeligstiltes problemer er sammensatte og løsningene må tilpasses på individuelt nivå. Nordvik og Sandlie ser store rom for forbedringer av dagens boligpolitikk, men ønsker ikke en revolusjon, men en kontinuerlig evaluering og forbedring av politikken rettet mot vanskeligstilte (Nordvik & Sandlie 2009; se også kapittel 7).

I forlengelsen av Nordvik og Sandlies innvendinger kan man for det tredje, spørre seg om dette perspektivet overdriver graden av politisk forvitring i boligsektoren? Er boligsektoren virkelig et politikkfritt rom? Det er riktignok vanskelig å bestride at myndighetene nedtonet styringsambisjonene i forhold til perioden fra ca. 1945 til 1980, men det er likevel mulig å argumentere for at politikerne fortsatte å styre og korrigere boligsektoren på vesentlige måter på 1990- og 2000-tallet (se kapittel 1 og 7). Det er for eksempel totalt misvisende å hevde at det norske boligmarkedet er uten reguleringer, slik sosiologen Jørgen Teslo gjør i en kronikk i *Morgenbladet* (Teslo 2009). Det finnes tvert imot en lang rekke begrensninger på eiere, utleiere og utbyggeres disposisjonsfrihet i bygnings-, boretts-, eier- og eierleilighetsloven. På 1990- og 2000-tallet justerte og reformerte politikerne sågar dette juridiske rammeverket for boligsektoren (Kiøsterud 2005:15; se kapittel 6). Senest i år strammet regjeringen inn spillerommet til utbyggere og boliginvestorer i borettslagsloven (Prop. 115 L 2009-2010). Når folk skriver om at boligmarkedet er «fritt» eller uten reguleringer er det derfor i beste fall upresis språkbruk.

For det fjerde står representantene for tesen om boligpolitikkens fall i fare for å glorifisere fortiden og svartmale samtiden. De fleste historikerne som har skrevet bredt anlagte fremstillinger om etterkrigstiden har omtalt boligpolitikken som en av sosialdemokratiets store suksesshistorier (Furre 1996; Sejersted 2005:288). I en velkjent lærebok nevner for eksempel Berge Furre boligpolitikken som et av de beste eksemplene på den

sosialdemokratiske orden (ca. 1945-1980): «ein stor regulert bustadsmarknad, ein sterk bustadskooperasjon, offentleg styring, subsidiert bustadbygging med eit sosialt utjamnande siktemål vart kjenneteikn ved den 'sosialdemokratiske orden» dei fyrste tiåra etter krigen» (Furre 1996:225). Et annet sted i boka omtaler Furre den regulerte boligomsetningen i byene som «en juvel i den sosialdemokratiske orden» (Furre 1996:388). Synspunktene til Stamsø, Rolness og andre er i tråd med Furres positivt ladede beskrivelse av den boligpolitiske fortiden. Stamsø og Rolness hevder som kjent videre at den boligpolitiske utviklingen på 80-, 90- og 2000-tallet var til skade for ungdom og andre førstegangsetablerende. Det store spørsmålet er om det finnes grunnlag for disse oppfatningene? De fleste norske eksperter vil sannsynligvis være enige om at den offentliges subsidiering av boligkonsumet etter 1945 bidro til høyere boligbygging og jevnere boligstandard, enn det som ville vært tilfelle innenfor rammen av et fritt bolig- og kredittmarked. Økonomen Thomas Nessleins påstand om at markedsstyring ville gitt like bra eller bedre resultater, vil antagelig de fleste ha problemer med å svelge uten videre (Nesslein 1988). Når det er sagt har mange norske boligforskere pekt på alvorlige svakheter ved norsk boligpolitikk fra ca. 1945 til 1980. Flere har påvist at det samlede subsidie- og skatteregime var til størst fordel for hushold med høye inntekter og dyre hus, som følge av fradragsretten for gjeldsrenter og lav boligbeskatning (Eriksen 1983;Wessel 1987). «Sosialdemokratiets boligpolitikk» bidro på denne måten også til å øke den økonomiske ulikheten mellom hushold. Videre har statsviter og boligforsker Lars Gulbrandsen kritisert prisreguleringen og ansiennitetsreglene i boligkooperasjonen for å føre til vilkårlige fordelingsvirkninger. Gulbrandsens studier viser at sammensetningen av OBOS' venteliste var en avspeiling av lagdelingen i Oslo, og derfor var mennesker med høy inntekt og utdanning overrepresentert. Ifølge Gulbrandsen var derfor den prisregulerte boligomsetningen i hovedstaden ikke til fordel for ungdom og andre lavinntektsgrupper, slik

venstresiden og boligkooperasjonen gjerne hevdet på 70- og 80-tallet (Gulbrandsen 1980:549-55; Gulbrandsen & Torgersen 1981:14).[7]

For det femte er det mulig å spørre seg om talsmennene for dette perspektivet overdriver graden av endring og overser stabile grunntrekk i boligpolitikken fra 1981 til 2010? Det er ikke åpenbart om dette er en rettferdig beskyldning. Jeg har for eksempel tidligere fremhevet at Willoch-regjeringens boligreformer (1981-83) på noen avgjørende måter representerte et systemskifte (Sørvoll 2008:130-38; Sørvoll 2009). Reformene bidro ikke minst til en omfattende deregulering og kommersialisering av boligomsetningen i tettbygde strøk (se kapittel 6). Likevel synes det rimelig å minne om at markedet spilte en stor rolle i den norske boligsektoren også i de første tiårene etter 2. verdenskrig. Det er ikke uten grunn at den svenske statsviteren Bo Bengtsson har betegnet boligen som velferdsstatens markedsvare. Bengtssons poeng er at boligpolitikk til forskjell fra mange andre politikkfelt

[7] Spørsmålet om prisreguleringens virkning er komplisert. Det er ikke min intensjon å late som vi sitter med fasiten. Av hensyn til den faglige balansen klipper vi derfor inn et utdrag fra et av mine tidligere arbeider (Sørvoll 2008:128). «Gulbrandsens mørke syn på prisreguleringens virkninger har fått tilslutning (Annaniassen 2002:167-69), men også møtt mild skepsis (Hansen & Guttu 1998:168) og kritikk blant andre forskere. Sosiologen Arild Brock har kritisert Gulbrandsen for a priori å anta at OBOS-køen ikke sørget for bedre fordelingsresultater enn en markedsstyrt boligomsetning (Brock 1983). På tross av Gulbrandsens forskning er det ifølge Hansen og Guttu 'fortsatt et åpent spørsmål hvordan systemet fungerte i forhold til utjevningen mellom 'rik og fattig', samlet sett' (1998:168). Andre forskere har på tross av Gulbrandsens konklusjoner vist at prisregulerte borettslagsleiligheter var et viktig marked for hushold med lave og gjennomsnittlige inntekter i Oslo (Bysveen et al. 1981:98-100; Bysveen 1985:286). Undersøkelser fra Trondheim viser også at det kooperative bruktboligmarkedet her var av stor betydning for ungdom og andre lavinntektsgrupper (Bysveen & Knutsen 1982:95-98, 102-10). Det bør også nevnes at den kooperative boligkøen trolig hadde en klar overvekt av lavinntekts grupper på steder hvor borettslagsformen utgjorde en mindre del av boligmassen (Berg 1981:88–95). Slik han selv er klar over, kan derfor ikke Gulbrandsens konklusjoner ukritisk overføres til andre deler av landet (Gulbrandsen 1982:7). De fleste vil nok likevel være enig om at prisreguleringen ikke var til fordel for innflyttere, som sjelden hadde ansiennitet i det lokale boligbyggelaget eller de beste personlige forbindelsene. Søholt har pekt på at dette også gjaldt innvandrerne som kom til Oslo på 70- og 80-tallet (Søholt 2007:214)».

blir iverksatt gjennom markedet (Bengtsson 1995:111-12). Dette synspunktet er selvfølgelig en forsker som Stamsø bevisst på (Stamsø 2009a:196), men hun og andre kan kanskje likevel beskyldes for å overdrive graden av endring fra 1970 til 2010? Et annet stabilt trekk fra 1945 til 2010 som ikke bør glemmes er politikernes eiervennlige innretning av boligskattene.

Endelig har det vist seg vanskelig å påvise at omleggingen av boligpolitikken har vært til skade for ungdom og andre førstegangsetablerende (Bysveen & Knutsen 1990). Til tross for mange påstander om forverring av ungdommens posisjon på boligmarkedet, viser studier at ungdom på 80-, 90- og 2000-tallet i like stor grad som tidligere generasjoner maktet å etablere seg i egen bolig (Gulbrandsen 1988; Gulbrandsen 2002; Sandlie 2008; Sandlie 2010). Etter mitt skjønn er det verken grunn til å skjønnmale eller svartmale ungdommens vilkår på boligmarkedet:

> Samfunnsvitenskapelige studier viser at yngre generasjoner har greid seg brukbart gjennom de boligpolitiske omveltningene fra begynnelsen av 1980-tallet. Fra 1973 til 1988 økte for eksempel eierandelen blant personer i 20-årene gradvis. Etter en nedgangsperiode i forbindelse med bank- og boligkrisen på begynnelsen av 90-tallet, ser det ut til at andelen selveiere i 20- og 30-årene igjen økte sterkt på 2000-tallet. Fra 1997 til 2007 økte andelen som eier sin egen bolig blant ungdom mellom 25 og 29 år fra 47 til 70 prosent. Kort fortalt har unge mennesker også dratt fordel av reallønnsvekst, bedre tilgang på kreditt og lave renter. Det er ikke min hensikt å skjønnmale situasjonen for unge boligsøkere. Ungdom som er enslige eller lever i parforhold hvor begge tjener lite, har hatt store problemer med å skaffe seg en egen bolig. Mer generelt har inntekt og formue, noe ungdom har relativt sett lite av, i stor grad vært bestemmende for bostandard og bosted. I forhold til middelaldrende boligeiere flest, som nyter godt av rentefradrag og lav boligbeskatning, har ungdom også mottatt lite boligstøtte fra det offentlige. Tallene gjengitt ovenfor viser likevel at det ikke er grunnlag for å svartmale de yngre generasjonenes vilkår på boligmarkedet de siste tretti årene (Sørvoll 2010).

2.3 Markedet og frihetens seier?

Perspektivet vi har kalt *boligpolitikkens fall* er som regel knyttet til personer som på en eller annen måte tilhører venstresiden i norsk politikk. Høyresiden har imidlertid også sin særegne tolkning av den boligpolitiske utviklingen fra slutten av 1970-tallet. Denne tolkningen har jeg kalt *markedet og frihetens seier*. Til forskjell fra perspektivet presentert ovenfor er dette et utpreget positivt perspektiv på omleggingen av boligpolitikken. Representantene for dette perspektivet går kanskje ikke så langt som i Voltaires satiriske bok Dr Pangloss, hvor alt er for det beste i den beste av alle mulige verdener. De mener imidlertid at dagens boligpolitiske hovedkurs er prinsipielt sett riktig, selv om de er åpne for at det kan finnes behov for praktiske forbedringer.

I Høyre er man stolt av de boligpolitiske reformene partiet har bidratt til, spesielt gjelder det Willoch-regjeringenes (1981-86) avskaffelse av lover- og reguleringer på boligmarkedet. Willoch-regjeringens boligreformer regnes gjerne som en suksess blant velgerne, og er et eksempel på Høyres overtak i det politiske ordskiftet på 80-tallet:

> I Høyres store fortelling om seg selv er dereguleringen av boligomsetningen på 80-tallet et sentralt kapittel. Her kontrasteres et fremskrittsvennlig Høyre mot et tilbakeskuende Arbeiderparti. Liberaliseringen av boligpolitikken er en del av den stolte arven etter Willoch, skriver for eksempel partileder Erna Solberg i Aftenposten (Sørvoll 2009:56).

På 1970-tallet ble en rekke lover og reguleringer i borettslagssektoren allment betraktet som krenkelser av borettshavernes frihet og eiendomsrett på norsk høyreside. Dette hadde sammenheng med forestillingen om «selveierdemokratiet», tanken om at eiendomsretten er forutsetningen for et velfungerende demokrati, bestående av ansvarlige, frie, produktive og selvstendige borgere (Benkow 1981; Høyres valgprogrammer 1957, 1973, 1977; Sørvoll 2008:85, 123). Willoch-regjeringens fjerning av reguleringer på boligmarkedet blir i Høyre dermed betraktet som en seier for demokratiet, den private eiendomsretten og enkeltmenneskets frihet. Som følge av avskaffelsen av prisreguleringen på andelsboliger og eierleilighetsloven fikk flere mulighet til å bli fullverdige boligeiere, og det var et stort fremskritt for det norske

samfunnet, ifølge Høyre. Representanter for Høyre knytter også gjerne dereguleringen av boligomsetningen til partiets parole om det «åpne samfunn» fra 80-tallet. Lengre åpningstider i butikkene, oppmykningen av NRK-monopolet og «moderniseringsprogrammet» for offentlig sektor er eksempler som gjerne nevnes i samme åndedrag. Kort fortalt var endringene i boligpolitikken drevet frem av dype folkelige strømninger, som et ledd i et grunnleggende oppgjør med det «sosialdemokratiske reguleringssamfunnet», ifølge Høyres talsmenn (Ramm 1985:144-55; Valebrokk 1985:85-93; Aftenposten 27.8.1985; Willoch 1990; Solberg 2006). Den konservative historikeren Francis Sejersted omtaler dette påståtte bruddet med den sosialdemokratiske paternalismen som en «frihetsrevolusjon» (Sejersted 2005; Sejersted 2007). Ifølge Sejersted forekom et «et opprør mot idealene om likhet og enhet». «Nå skulle det ikke lenger være standardløsninger. Folk selv kunne velge mellom forskjellige tilbud, enten det gjaldt velferdsstatens sosiale ytelser, skole, boliger, TV-kanaler eller andre varer og tjenester» (Sejersted 2007:260-61).

Ifølge røster på norsk høyreside har også omleggingen på 80- og 90-tallet ført til et rensligere boligmarked og en mer rasjonell boligpolitikk: Den regulerte boligomsetningen var preget av tvang, svartebørs og OBOS-adelens privilegier. Dereguleringen av boligomsetningen førte til at boligsektorens svarte penger, tvang og privilegier ble plassert på historiens skraphaug. På samme tid bidro overgangen fra generelle til selektive subsidier til en mer rasjonell bruk av statens penger til boligformål (Willoch 1983; Willoch 1990). I sum innebærer disse synspunktene en sterk tro på markedets evne til å fordele boliger på en effektiv og rettferdig måte. Willoch-regjeringens boligmelding er i tråd med dette på alle måter optimistisk på markedets vegne. Her heter det for eksempel at «markedet sørger for […] at boligressursene avstemmes mot preferanser og behov med et minimum av krav til sentral planlegging og styring». Videre hevdes det at et fritt boligmarked gir «muligheter for kjøp og salg som gjør at alle […] ønsker blir tilfredsstilt, til priser som gjør transaksjonene gunstige for alle parter» (St. meld. nr. 61 1981-82:8). Kommunalminister og Høyreleder Erna Solbergs boligmelding fra 2004 er på samme måte en lovprisning av den nye boligpolitikken, med sine frie boligmarkeder og målrettede støtte til de mest vanskeligstilte. Ifølge

meldingen fremskaffer det frie boligmarkedet «boliger med de ønskede kvaliteter til en lavest mulig kostnad for samfunnet» (St. meld. nr. 23 2003-04:6). Statens bør på sin side spille en beskjeden rolle på boligmarkedet. Den bør gjennom lovverket legge til rette for «velfungerende boligmarkeder» samt hjelpe vanskeligstilte grupper:

> Det offentliges oppgave er å tilrettelegge for at markedene skal fungere best mulig. […] De økonomiske virkemidlene, som husbanklån, boligtilskudd og bostøtte, skal først og fremst rettes mot tiltak for å korrigere markedet, og på den måten sikre boliger til vanskeligstilte og til å øke antall miljøvennlige og universelt utformede boliger (St. meld. nr. 23 2003-2004:6).

På norsk høyreside blir dermed omleggingen av boligpolitikken på ingen måte regnet som en forfallsprosess, men som en triumf for individets frihet, markedet og rasjonaliteten. Det er ikke vanskelig å finne frem til kritikere av denne lyse tolkningen av moderne norsk bolighistorie. Det kritiske perspektivet til Stamsø, Holth-Jensen og Rolness er allerede presentert ovenfor. I tillegg er det mulig å angripe perspektivet *markedet og frihetens seier* for å overdrive problemene på boligmarkedet før 1980. Det var for eksempel stort sett kun i frittstående borettslag det fantes problemer med «penger under bordet». I borettslag tilknyttet boligbyggelag, som i OBOS og USBL-lag, foregikk omsetningen av andeler stort sett i ordnede former. Videre kan dette perspektivet angripes for å dekke over det mest utpregede kjennetegnet ved boligsektorens utvikling de siste tretti årene: Den vedvarende subsidieringen av boligeierne gjennom skattesystemet. For mange er det et stort fordelingspolitisk paradoks at de dyreste husene i realiteten mottar de største statlige overføringene. På høyresiden, hvor man generelt er for å fjerne eller redusere skatten på boliger, blir imidlertid dette sjeldent nevnt i festtalene. Økonomen Erling Røed Larsen mener boligmarkedet har havnet i et styringsvakuum. Den lave beskatningen av bolighold og boligsalg skaper et ustabilt og urettferdig boligkasino. Politikernes redsel for å tråkke boligeierne på tærne gjør boligmarkedet til Norges største «ulikhetsgenerator», hevder Larsen (Larsen 2009).

Representantene for *markedet og frihetens seier* kan også beskyldes for å overdrive graden av folkelig støtte bak de boligpolitiske reformene på 1980-

og 90-tallet. Det finnes ganske riktig tall som peker i retning av at Arbeiderpartiet tapte mange velgere til Høyre, som følge av partiets forsvar for reguleringer i borettslagssektoren (se kapittel 6). På den annen side støttet flertallet av beboerne i OBOS opp om boligkooperasjonens reguleringer så sent som i 1978 (Sørvoll 2008:102). Flertallet av Arbeiderpartiet og SVs velgere var videre negativt innstilt til Willoch-regjeringens boligreformer (1981-83), ifølge en meningsmåling fra 1987 (9.1.1987 *Aftenposten*). I tillegg er det lite som tyder på at flertallet av velgerne stilte seg bak nedskjæringene i den offentlige boligfinansieringen på 1990- og 2000-tallet. Mange velgere hadde antagelig ingen klar formening om dette kompliserte temaet, og blant dem som hadde en mening, tyder mye på at de fleste var negativt innstilt (Sørvoll 2010).

Til sist kan det innvendes at *markedet og frihetens seier* er et perspektiv som ikke tar hensyn til verdien av en stabil, offentlig finansiert element i boligforsyningen. Bidro ikke nettopp den store Husbankfinansierte boligreisningen etter krigen til å sikre en stor, jevn, nøktern og sosialt forsvarlig boligmasse? Noe som igjen hadde betydning for boligkvalitet og prisene på boligmarkedet i mange år fremover?

2.4 Sosialdemokratisk pragmatisme?

Det pragmatiske sosialdemokratiske perspektivet fortjener også omtale. Innenfor dette perspektivet representerte ikke omleggingen av boligpolitikken et svik mot de sosialdemokratiske idealene, men snarere en nødvendig tilpasning til nye samfunnsforhold og press fra markedet: Prisstigningen på eierboliger skapte større avstand mellom prisene på det frie og det regulerte markedet, noe som i sin tur førte til sterke krav om å avskaffe prisreguleringen. På samme tid hadde omfattende boligbygging og kraftig velstandsvekst i tiårene etter 2. verdenskrig gjort generelle subsidier til boligbygging overflødige på 80-, 90 og 2000-tallet. Satt på spissen innebærer dette perspektivet at politikerne ikke hadde noe annet valg enn å liberalisere boligomsetningen og fjerne de omfattende subsidiene til boligbygging: Når bolignøden var avskaffet var det fornuftig å dreie innsatsen mot de boligsosiale virkemidlene og vanskeligstilte grupper. Økonom og boligforsker Viggo Nordvik sier det på denne måten i en artikkel fra 2010:

> Den storskalasatsingen vi hadde på nybygging i de første 30-40 årene etter krigen kan nok forklares med at det var en lav boligdekning og en klar opplevelse av boligmangel. Satsing på boligbygging hadde en klar sosial og velferdspolitisk begrunnelse. Denne oppfatningen ble delt av de politiske partiene, og velgerne. Nettopp denne sosiale og velferdspolitiske begrunnelsen er det jeg sikter til når jeg snakker om en kontinuitet i boligpolitikken. Det kan sikkert argumenteres for at det trengs flere boliger i enkelte områder og markedssegmenter, likevel i store trekk kan en si at vi har oppnådd en god boligdekning i Norge. Når denne jobb nummer én har kommet så langt er det naturlig å ta tak i boligpolitikkens jobb nummer to. Dette er den utfordrende oppgaven å sikre samfunnsmessig tilfredsstillende og verdige boforhold til dem som faller utenfor. Sagt med andre ord: ut fra den samme sosiale og velferdspolitiske begrunnelsen har boligpolitikken nå fått en boligsosial innretning med de vanskeligstilte som målgruppe. Vår evne til å håndtere situasjonen for de bostedsløse har blitt lakmustesten på om vi lykkes i boligpolitikken (Nordvik 2010).

I motsetning til for eksempel Stamsø og Holth-Jensen avviser derfor representantene for det pragmatiske sosialdemokratiske perspektivet behovet for en grunnleggende omlegging av norsk boligpolitikk. Det er snarere fornuftig med reformer og justeringer innenfor rammen av dagens selektive boligpolitikk rettet mot vanskeligstilte, ifølge denne tolkningen.

Bjørn Skogstad Aamo, sentral sosialdemokratisk boligstrateg og statssekretær i finansdepartementet på 70-tallet, og Gunnar Berge, tidligere finans- og kommunalminister for Arbeiderpartiet, er typiske representanter for den pragmatiske sosialdemokratiske tolkningen. I et intervju fra midten av 90-tallet uttalte Berge, at nødvendigheten av å spare penger på offentlige budsjetter og misnøye blant velgerne gjorde omleggingen av boligpolitikken uunngåelig. Ifølge Berge ville riktignok Arbeiderpartiet valgt en annen kurs enn regjeringen Willoch, og gjort mer for å hindre subsidieringen av velhavende boligeiere ved å redusere verdien av rentefradraget. Når det er sagt mener han at avviklingen av reguleringer og overgangen til selektive ordninger ville forekommet også under sosialdemokratisk ledelse: «forandringen måtte komme, det merket jo også vi – ikke minst på stemningen hos den

enkelte velger. Vi var på full fart inn i et åpnere samfunn […]. Folk fant seg ikke lenger i detaljreguleringene. Ingen regjering kunne være blinde for disse tendensene, som selvsagt også omfattet boligpolitikken» (Bjerkmann 1996:166). Bjørn Skogstad Aamo hevder på sin side at den «økonomiske virkeligheten» gjorde dereguleringen av boligomsetningen i byene uunngåelig. Inflasjonen førte til at avstanden mellom maksimalpriser i borettslagssektoren og markedsprisene på eierboliger ble for stor, og prisreguleringen måtte dermed avskaffes. Ifølge Skogstad Aamo var inflasjonen, et internasjonalt fenomen som rammet alle vestlige land, et faktum som ikke kunne overses av politikerne. Arbeiderpartiets aksept av en markedsstyrt boligomsetning i løpet av 80-tallet var dermed ikke et eksempel på et ideologisk hamskifte, men en pragmatisk tilpasning til den «gjenstridige virkeligheten», hevder Skogstad Aamo (Skogstad Aamo 2008).

Noen vil helt sikkert kritisere representantene for det sosialdemokratiske perspektivet for å overdrive graden av tvang og unngåelighet. Det er også mulig å mistenke Skogstad Aamo og Berge for å forsøke å legitimere beslutninger de selv har vært med på å fatte. Videre er det nærliggende å se synspunktene til Skogstad Aamo og Berge som et innlegg i debatten om Arbeiderpartiets utvikling under Gro Harlem Brundtlands ledelse på 80- og 90-tallet. Hvor man står i denne debatten vil sannsynligvis avgjøre hvordan man stiller seg til det pragmatiske sosialdemokratiske perspektivet på boligpolitikken. Mange forskere hevder at Arbeiderpartiet endret seg på grunnleggende vis i løpet av 80-tallet, troen på statlig styring ble svekket og markedstenkningen fikk større gjennomslag (Slagstad 1998:522-24; Furre 2000:354; Benum 2005:185-87). I forlengelsen av denne tolkningen kan en betrakte Arbeiderpartiets aksept av den nye boligpolitikken som et resultat av denne nyorienteringen. Flere politikere og forskere har imidlertid tatt til motmæle mot denne tolkningen av Arbeiderpartiets nyere historie. Partiets politikk på 80- og 90-tallet var ikke et brudd med tidligere praksis, men en fortsettelse av den pragmatiske kursen Arbeiderpartiet valgte på 1930-tallet. Nye virkemidler ble tatt i bruk som en tilpasning til nye samfunnsforhold og endringer i de økonomiske forutsetningene, men den sosialdemokratiske målsettingen om økonomisk vekst og rettferdig fordeling forble den samme, ifølge disse stemmene (Førde 1989; Eriksen 1992:241; Kleppe 1999:323;

Kleppe 2003:280-81; Tuastad 2005:443-45). De som er enig i denne beskrivelsen vil kanskje vurdere Arbeiderpartiets aksept av den boligpolitiske omleggingen på samme måte som Skogstad Aammo og Berge.

Det er også mulig å innvende at vektleggingen av de vanskeligstiltes problemer bidrar til å usynliggjøre de fordelingspolitiske aspektene ved boligpolitikken. Den sosialpolitiske forståelsesrammen, der boligpolitikk betraktes som en del av arbeidet med å bekjempe fattigdom, kan skygge for at subsidie-, avgifts- og reguleringsordningene i boligsektoren også har betydning for den relative fordelingen av inntekt og livssjanser i sin alminnelighet.[8] Endelig vil sikkert noen hevde at representantene for den sosialdemokratiske pragmatismen blåser opp betydningen av den «nye boligpolitikken» rettet mot vanskeligstilte. Er ikke arbeidet med å bekjempe bostedsløshet og oppfølgingen av vanskeligstilte bare gammel vin på nye flasker? I den forstand at dette arbeidet foregikk i kommunene også før 2000-tallet, men da under andre betegnelser? Det er også mulig å peke på at de samlede overføringene til bostøtte per person, «den nye norske boligpolitikkens» viktigste virkemiddel, er mye lavere enn i Danmark og Sverige. I tillegg er statens skatteutgifter knyttet til lav boligbeskatning langt høyere enn overføringene til vanskeligstilte, ungdom og andre som sliter med å etablere seg på boligmarkedet (se kapittel 3, 4 og 5). Dermed er det mulig å fremstille boligpolitikken rettet mot vanskeligstilte som en parentes i den store sammenhengen.

2.5 Kapitalens triumf?

Det siste perspektivet har som utgangspunkt at kapitaleiernes profittmotiv er hoveddrivkraften bak de boligpolitiske endringene fra 1980 til 2010. I Norge har blant annet Erling Folkvord, bystyrerepresentant for Rødt og tidligere stortingsrepresentant for RV, fremhevet at kapitalismens iboende trang til ekspansjon er en hovedårsak til omleggingen av boligpolitikken (intervju med Erling Folkvord 12.1.2006; Sørvoll 2008:103). Den kjente boligforskeren Michael Harloe mener på sin side, at omfattende offentlig

[8] Denne innvending kan åpenbart også rettes mot perspektivet *markedet og frihetens seier*.

boligbygging og statlig regulering av boligmarkedet bare kan være tidsbegrensede fenomener innenfor rammen av en kapitalistisk økonomi. Ifølge Harloe gjelder dette også for samfunn, som i likhet med det norske, i lange perioder har vært styrt av sosialdemokratiske regjeringer. Han fremhever at en permanent statlig dominans av boligsektoren er uforenlig med vestlig markedsøkonomi, fordi dette ville brutt med grunnforutsetningene for det kapitalistiske system, den private eiendomsretten og kapitalakkumulasjonen (Harloe 1995:545-46). I forlengelsen av Harloes argumentasjon kan dermed omleggingen av norsk boligpolitikk betraktes som en tilbakevending til kapitalismens normalsituasjon.

Harloes synspunkter kan virke fremmed for ikke-marxister. Hans analyser befinner seg på et høyt abstraksjonsnivå og gir liten plass til handlende aktører. De færreste, heller ikke forfatteren av denne rapporten, vil skrive under på hans teorier til minste bokstav. Like fullt bør man være oppmerksom på at mektige økonomiske interesser har tjent store penger på omleggingen av norsk boligpolitikk. Det gjelder for eksempel eiendomsmeglere, banker og store mediekonserner. Hvilken rolle de spilte som drivkraft for endring er mer usikkert, tilgjengelig boligforskning gir ingen definitive svar (Sørvoll 2010). Det er likevel klart at bankforeningen, som ønsket en større rolle i boligfinansieringen for finansinstitusjonene, for eksempel argumenterte for å begrense Husbankens rolle på 90-tallet. Som vi skal komme tilbake til i kapittel 6 var eiendomsinvestorer videre en viktig drivkraft bak fremveksten av eierleilighetssektoren på 1970-, 80- og 90-tallet (Wessel 1996:265-85). Huseiernes Landsforbund har også vært svært aktiv forkjemper for lavere boligskatt og opphevelse av husleiereguleringen. Endelig er det mer enn sannsynlig at eiendomsmeglerne og finansinstitusjonene ville vært blant de skarpeste kritikerne, hvis dagens politikere tok til orde for å innføre nye reguleringer på boligmarkedet eller innføre generelle statlige rentesubsidier gjennom Husbanken. De ville utvilsomt kjempet for å beholde sin del av «boligkaka», og slik sett forsøkt å opprettholde de frie kapital- og boligmarkedene.

2.6 Litteratur

Aftenposten 27.8.1985, «Hva slags verdivalg tilbyr AP?».

Aftenposten 9.1.1987, «Gallup/NOI om endret boligpolitikk: Selveieradgang positivt vurdert».

Bengtsson, B. 1995. *Bostaden – välfärdsstatens marknadsvara*, Uppsala.

Benkow, J. 1981. «Eiendom for alle», tale på årsmøtet i Vest-Agder Høyre i 1981.

Benum, E. 2005. *Overflod og fremtidsfrykt 1970-97*, i Helle, K. m.fl (red.), *Aschehougs Norgeshistorie*, bd. 12, Oslo.

Bjerkmann, T. 1996. «Alltid nye utfordringer. En samtale med Gunnar Berge og Arne Rettedal», vedlegg til Annaniassen, E., *Tidende Skifter*, 3. bd i NBBLs historie, Fagernes.

Eriksen, E. O. 1992. «Aps styringsfilosofi i 1970- og 80-årene», *Nytt Norsk Tidsskrift*, 3/1992.

Eriksen, I. 1983. «Hvem vant og hvem tapte? Fordelingsvirkninger av boligpolitikken», *Plan og Arbeid*, 2-3/1983.

Dølvik, J. E 2007 (red.). *Hamskifte. Den norske modellen i endring*, Oslo.

Furre, B. 1996. *Norsk historie 1905-1990. Vårt hundreår*,Oslo.

Furre, B. 2000. *Norsk historie 1914-2000*, Oslo.

Førde, E. 1989. «Ideologi i Gros tid», Hirsti, R. (red.), *Gro – midt i livet*, Oslo.

Gulbrandsen, L. 1988. *Boligetablering. Nye tendenser i 1980-åra?*, INAS-notat 88/10.

Gulbrandsen, L. 2002. «Aldri har det vært så ille som akkurat nå. Om norsk ungdoms utflytting fra barndomshjemmet og etablering i egen bolig», *Tidsskrift for ungdomsforskning,* 1/2002.

Gulbrandsen, L & Torgersen, U 1981. "Rusling i et minefelt», *Kontrast* 6/1981.

Harloe, M. 1995. *The People's Home? Social Rented Housing in Europe & America*, Oxford.

Holth-Jensen, A. 2009. «En ny sosial boligpolitikk», *Klassekampen* 22.4.2009.

Holth-Jensen, A. 2010. «Den sosiale boligpolitikken som forsvant», *Klassekampen* 23.4.2010.

Høyres valgprogrammer 1957, 1973 og 1977.

Kiøsterud, T. W. 2005. Hvordan målene ble nådd. Hovedlinjer og erfaringer i norsk boligpolitikk, NOVA-temahefte.

Kleppe, P. 1999. «Politikkens gjenkomst», i Erik Rudeng (red.), *Kunnskapsregimer. Debatten om de nasjonale strateger,* Oslo.

Kleppe, P. 2003. *Kleppepakke. Meninger og minner fra et politisk liv,* Oslo.

Larsen, E. R. 2009. «Boligkasino og skatt», *Aftenposten* 16.6.2009.

Lysestøl, P. M. & Eilertsen, R. 2001. *Den nyliberale revolusjonen. Om angrepet på velferdsstaten*, Oslo.

Nesslein, T. 1988. «Housing in the Welfare State: Have Government Interventions Raised Housing Investment and Lowered Housing Costs?», *Urban Affairs Review*, December 1988.

Ramm, H. H. 1985. *Nå går alt så meget bedre*, Oslo.

Rolness, K. 2000. «Det store boligsviket», *Dagbladet*, 10.6.2000.

Sandlie, H. C 2008. *To må man være. Om ungdoms boligetablering på 1990-tallet*, doktoravhandling i sosiologi, Universitetet i Oslo.

Sandlie, H. C. 2010. «Førstegangsetablering på boligmarkedet», i Sandlie (red.), *Bolig og levekår i Norge 2007. En artikkelsamling*, NOVA-rapport, 2/2010.

Sejersted, F. 2005. *Sosialdemokratiets tidsalder*, Oslo.

Sejersted, F. 2007. «Frihetsrevolusjonen», *Nytt Norsk Tidsskrift*, 3/2007.

Skeie, J. 2004. «Boligsektoren og den nyliberale vendingen», *Nytt Norsk tidsskrift*, 3-4/2004.

Skogstad Aamo, B. 2008. «Fra totalregulering til markdesstyring», upublisert foredrag på NOVAs boligseminar, 18.1.2008.

Slagstad, R. 2001. *De nasjonale strateger*, Oslo.

Solberg, E. 2006. «Arven etter Kåre Willoch», *Aftenposten* 14.10.2006.

Stamsø, M. A. 2009a. «Housing and the Welfare State in Norway», Scandinavian Political Studies, Vol. 32, 2/2009.

Stamsø, M. A. 2009b. «Hvor er boligpolitikken», *Aftenposten,* 24.3.2009.

St. meld. nr. 61 1981-82.

St. meld. nr. 23 2003-2004. *Om boligpolitikken.*

Sørvoll, J. 2008. *Fra totalreguleringsambisjoner til markedsstyring. Arbeiderpartiet og reguleringen av boligomsetningen 1970-1989*, NOVA-rapport 1/2008.

Sørvoll, J. 2009. «Willoch-regjeringens boligreformer: systemskifte eller systemreparasjon?», *Fortid* 4/2009

Sørvoll, J. 2010. «Motstand i boligeiernes land. Organisert protest mot omleggingen av boligpolitikken i Norge 1981-2009», i Helle I., Kjeldstadli K. & Sørvoll J., *Historier om motstand. Kollektive bevegelser i det 20. århundret*, Oslo.

Teslo, J. 2009. «Tilbake til boligpolitikken», *Morgenbladet* 20.3.2009.

Tuastad, S. 2005. *Skulen og statsmaktspørsmålet. Stortingsdebattar 1945-2005 om religion i skulen og om private skular i lys av normativ teori*, dr. polit avhandling, Universitetet i Bergen, Bergen 2006.

Valebrokk, K. 1985. «Boligvaner i endring: Tendenser på boligmarkedet», *St. Hallvard*, 1-2/1985.

Wessel, T. 1987. *Fordelingsvirkninger av norsk boligpolitikk. En drøfting med hovedvekt på subsidienes rolle*, NIBR-rapport 14/1987.

Wessel, T. 1996. *Eierleiligheter . Framveksten av en ny boligsektor i Oslo, Bergen og Trondheim*, Dr.philos, avhandling, Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Willoch, K. 1983. «Regjeringsparti i en krisetid», tale på Høyres landsmøte i 1983. Se: http://virksommeord.uib.no/taler?id=373

Willoch, K. 1990. *Statsminister*, Oslo.

3 Statlig boligfinansiering 1970-2010: Reform og nedskjæringer

3.1 Statlig boligfinansiering 1970-2010 i korte trekk

1970-årene var den statlige boligfinansieringens gullalder. I gjennomsnitt ble omkring 40 000 boliger bygget hvert år i løpet av dette tiåret. På 1970-tallet stod grunntankene bak Husbankens rentesubsidierte oppføringslån sterkt. De fleste boligpolitikere var enige om at oppføringslånet var et nødvendig virkemiddel for å påvirke tilbudet av nye boliger. Husbanken ble ikke forstått som en erstatning, men som et sterkt korrektiv til markedet. Oppføringslånet skulle sikre en høyere takt i boligbyggingen og større tilgang på kreditt, enn det som ville blitt produsert i et privatfinansiert og markedsstyrt bolig- og byggemarked. I tillegg var oppføringslånet ment som et instrument for å vri ressursene og konsumet i boligsektoren i retning av et sosialt forsvarlig, men nøkternt boligkonsum. Dette var bakgrunnen for areal- og standardkravene som ble knyttet til lånet. Med mye rett kan en hevde at det lå en form for paternalisme bak oppføringlånet: Myndighetene ønsket en høyere nybygging og et annet boligkonsum enn det «forbrukernes frie valg» og det private markedet ville produsert. Husbanken var således en utpreget realinvesteringsbank; den finansierte først og fremst nye boliger og bidro kun i beskjeden utstrekning til å subsidiere kjøp av boliger på bruktmarkedet. Det fantes en grunnleggende enighet mellom ekspertene i Finans- og Kommunaldepartementet om at statlig subsidiering av boligomsetningen kun var egnet til å presse opp prisene på boligmarkedet.[9]

1970-årene var ikke bare et høydepunkt for den statssubsidierte boligreisningen, men også tiåret hvor man for alvor begynte å diskutere når det var riktig å redusere takten i nybyggingen. Blant annet ble det debattert på hvilket tidspunkt såkalt «full boligdekning», dvs. balanse mellom tilbud og

[9] Takk til Viggo Nordvik for lånet av et upublisert notat om Husbankens oppførings- og grunnlån. Formuleringene i dette avsnittet trekker også på gode innspill fra Tore W. Kiøsterud.

etterspørsel på boligmarkedet, ville inntreffe (Jf. St. meld. 92 1974–75). På slutten av 1970-tallet fremhevet videre toneangivende kretser i Nordli-regjeringen (1976–81) og Finansdepartementet at boligdekningen og den allmenne boligstandarden var så pass god at nedskjæringer i den offentlig finansierte boligbyggingen var fornuftige. Mens overføringene til den statsstøttede boligreisningen økte sterkt i forbindelse med «Kleppe-pakkene» og motkonjunkturpolitikken (1973–77) ble overføringene til boligfinansieringen redusert som en følge av motkonjunkturpolitikkens avskaffelse (1978–79).

Fra slutten av 1970-tallet forekom det en gradvis reduksjon av de statlige overføringene til den allmenne boligbyggingen, etterkrigstidens lavrentepolitikk ble forlatt og selektive støtte- og låneordninger ble politikernes prioriterte satsningsområder. Tanken om at staten burde være en motor i boligbyggingen og styre den mot bestemte, tallfestede mål ble gradvis fortrengt til fordel for et mer markedsorientert perspektiv. I årene fra 1945 til et stykke ut på 90-tallet mente de fleste politikere at staten hadde et ansvar for boligstandard og boligbygging, og at den gjennom Husbankens generelle oppføringslån påvirket prisene og standarden på boligmassen i den ønskede retning. På 2000-tallet ble slike synspunkter skjøvet i bakgrunnen til fordel for et mindre ambisiøst perspektiv på statens rolle i boligproduksjonen. Den offisielle boligpolitiske linjen, slik den klarest kom til uttrykk i Bondevik-regjeringens stortingsmelding nr. 23 2003–2004, ble at staten kun skulle legge til rette for «velfungerende boligmarkeder», samt fungere som et supplement til den privatfinansierte boligfinansieringen (se nedenfor og kapittel 7). Dette innebar også statlig (del)finansiering av boligkjøp på bruktmarkedet i større grad enn tidligere gjennom det nye Startlånet (se nedenfor). Måltallene, dvs. de statlige kvantitative målsettingene for boligbyggingen ble videre forlatt på 1990- og 2000-tallet. Ifølge toppfolkene i Finansdepartementet var det ikke lenger hensiktsmessig å operere med offisielle måltall for boligbyggingen. Brundtland-regjeringens *Boligpolitikk for 90-årene* (St.meld. nr. 34 1988-89) var den siste boligmeldingen som opererte med en slikt kvantitativ målsetting. Ifølge et notat fra 1992 utarbeidet ved Finansdepartementets plan- og utredningsavdeling, kunne måltall og statlig stimulering av boligbyggingen føre til en utsettelse av

boligmarkedets «normalisering» etter bank- og boligkrisen (1988-93). I tråd med dette markedsorienterte perspektivet fremhevet notatet at boligbyggingen i fremtiden burde tilpasses etterspørselen på markedet:

> En bør være forsiktig med en detaljert omtale av perspektivene for boligbyggingen. En bør legge mer vekt på hvilken betydning endringen i rammebetingelsene for boligmarkedet vil kunne ha for utviklingen fremover. […] En bør ikke legge til grunn at den statsbankfinansierte boligbyggingen opprettholdes på et bestemt nivå. En bør heller ikke legge til grunn at boligbyggingen ligger på et 'lavt nivå'. Den er tilpasset en etterspørsel som påvirkes av en rekke forhold. Skattereform har bidratt til i større grad å likebehandle sparing i form av bolig og finansielle plasseringer. Antall personer i aldersgruppen 20-29 år faller sterkt f. o. m. 1993, og det indikerer synkende etterspørsel. Etterspørselen antas også å være betydelig påvirket av arbeidsmarkedet, blant annet for unge i etableringsfasen.[10]

Måltallenes avskaffelse var et brudd med mål-middel tankegangen som preget norsk politikk i tiårene etter 1945: «Innenfor jordbrukspolitikk, industripolitikk, *boligpolitikk*, distriktspolitikk og mange andre områder var det slik at myndighetene satte opp bestemte mål som skulle nås ved hjelp av et omfattende batteri av virkemidler — der kredittpolitikken var det kanskje mest forgrenede og slagkraftige. En slik samfunnsøkonomisk mål-middel tenkning var det generelt ikke uenighet om blant politikerne – kontroversene kom i konkrete, avgrensede spørsmål», skriver historikerne Einar Lie og Christian Venneslan i sin bok om Finansdepartementet fra 1965 til 1992 (Lie & Venneslan 2010:110). De boligpolitiske måltallenes avskaffelse kan dermed betraktes som en del av et allment politisk holdningsskifte: 70-tallets styringsoptimisme ble avløst av stadig mindre tro og interesse for langtidsplanlegging fra slutten av 1980-tallet (jf. Rongved 2009:124-26).

Det finnes noen enkle, og kanskje dekkende svar på hva som drev nedskjæringene i den generelle, statlige boligfinansieringen og endringene i

[10] KAD. (Kommunal- og arbeidsdepartementets arkiv), BOBY. (Bolig- og bygningsavdelingen), Boks: 43 Langtidsprogrammet 1994–97, «Langtidsprogrammet 1994–1997. Foreløpige kommentarer til Kommunaldepartementets utkast til disposisjon og konklusjoner i boligkapittel», 02.12.1992.

det dominerende synet på statens rolle i boligbyggingen. For det første lå det en generell politisk konsensus bak endringene. Høyre og Arbeiderpartiet kranglet om mangt i boligpolitikken, men i partienes toppsjikt fantes det en generell enighet om å skjære ned på de generelle subsidiene og prioritere selektive, personrettede støtteformer. Det synes mulig å identifisere et elitelag bestående av Finansdepartementet samt toppsjiktet av konservative og sosialdemokratiske politikere, som hovedarkitekter bak omleggingen av boligfinansieringen (jf. St.meld. nr. 12 1981–82; St. meld. nr. 61 1981–82; St.meld. nr. 34 1994–95; Sørvoll 2010). Dette toppsjiktet mente at det private kredittvesenet, boligstandarden og boligdekningen i det norske velstandssamfunnet hadde blitt så godt at staten ikke lenger trengte å spille en dominerende rolle i boligfinansieringen (NOU 1995:11). For Høyre representerte disse synspunktene en tilbakevending til partiets prinsipielle utgangspunkt fra de første årene etter 2. verdenskrig. I Høyres partiprogram fra 1957 heter det for eksempel at boligsektoren bør styres av samspillet mellom tilbud og etterspørsel, kombinert med personrettet støtte til de mest underprivilegerte husholdene (Høyres partiprogram 1957:9, 12).

På den annen side er det ikke alltid at politiske eliter får det slik de vil. Hvorfor lykkes de på dette området? En av grunnene kan være at utgiftene til den statsfinansierte boligbyggingen var svært synlig på statsbudsjettet. Dette i motsetning til skattesubsidiene knyttet til den lave norske boligbeskatningen (se kapittel 5). Dermed stod de direkte, generelle overføringene til boligformål laglig til for hogg når politikerne så etter muligheter for besparelser etter motkonjunkturpolitikkens fall på slutten av 1970-tallet. For det andre kan det hevdes at den folkelige motstanden mot omleggingen av boligfinansieringen har vært relativt beskjeden, spesielt etter Brundtland og Arbeiderpartiet kom tilbake i regjeringskontorene i 1986 (Sørvoll 2010; se også nedenfor). Det har gitt de politiske elitene det nødvendige rommet for handling. Også i dette tilfelle er boligskattens historie et eksempel på det motsatte. På dette feltet har folkelig misnøye, eller i det minste frykten for velgernes reaksjoner, bidratt til å dempe politikernes reformiver. Dette på tross av at mange politikere i realiteten har sluttet opp om de faglige argumentene for økt skatt på fast eiendom (se kapittel 5). Bakgrunnen for den sparsomme folkelige motstanden mot omleggingen av boligfinansier-

ingen, kan muligens forklares med støtte i arbeidene til statsviterne Paul Pierson og Anders Lindbom. Ifølge Pierson er statssubsidiert boligproduksjon en sårbar del av velferdsstaten, blant annet fordi boligpolitikk er et komplisert saksfelt der politikkens virkninger er vanskelig å gjennomskue for kunnskapsfattige velgere. Derfor er det relativt lett for politikere å konstruere boligpolitiske reformer som fremhever gevinster og skjuler kostnader, konkluderer Pierson (Pierson 1994:74-75, 95-97). Anders Lindbom har med støtte i Piersons analyse, hevdet at slike mekanismer forklarer hvorfor Bildt-regjeringen i Sverige fikk gjennomslag for å avvikle alle generelle boligbyggingssubsidier på begynnelsen av 1990-tallet (Lindbom 2001:504, 514-522). Etter mitt skjønn har Piersons analyse også relevans for utviklingen i Norge. Hvor mange norske boligsøkere på 1990-tallet var for eksempel kjent med argumentet om at nedskjæringene i den statsfinansierte boligbyggingen kunne føre til høyere prispress på boligmarkedet? Hvor mange var bevisst på at omleggingen fra generelle til selektive subsidier ville få konsekvenser for boligproduksjon og boligpriser langt inn i fremtiden? Antagelig ganske få, all den stund både undersøkelser fra Norge og Sverige viser at befolkningens kunnskap og bevissthet boligpolitiske anliggender er liten. Boligpolitikken er i likhet med for eksempel kredittpolitikken et felt hvor sakseksperter og politiske eliter dominerer (Lindbom 2001:516-20).

Den manglende motstanden mot omleggingen av den statlige boligfinansieringen kan videre knyttes til svakheter ved Husbanken som institusjon og aspekter ved reformens virkninger. En avgjørende svakhet ved Husbanken på 1990-tallet, var at topprenta i banken i en periode var høyere enn renta på det private kredittmarkedet. «Dette førte til at mange husbankkunder valgte å refinansiere sine lån på det private kredittmarkedet (Jf. Gulbrandsen 1998), og at mange boligbyggere fant alternative måter å finansiere sine tomte- og byggekostnader. Husbankens legitimitet ble dermed svekket, og flere aviskommentatorer tok til orde for å avvikle banken i lys av denne etterspørselssvikten. I denne situasjonen kan det ha blitt enklere for Brundtland-regjeringen å avskaffe subsidieringen av husbankrenta i 1996, og for etterfølgende regjeringer å kutte ytterligere i overføringene til den statsstøttede boligreisningen.» (Sørvoll 2010). Endelig kan det relative fraværet av folkelig motstand knyttes til det faktum at omleggingen av

boligfinansieringen primært rammet fremtidige boligeiere. «Husholdninger som allerede var kunder i Husbanken ble ikke berørt av nedbyggingen. Mens boligeiere aksjonerte mot renteoppgangen i Husbanken på begynnelsen av 80-tallet, utløste ikke nedbyggingen av den offentlige boligfinansieringen (på 90-tallet) lignende protester. Kanskje fordi det sistnevnte fenomenet ikke direkte berørte de eksisterende boligeiernes økonomiske interesser? Mange ungdommer og andre som ikke var etablert på boligmarkedet, følte heller ikke nedbyggingen direkte på kroppen. Disse gruppene var stort sett på utkikk etter eldre boliger og leiligheter, dvs. rimelige boligkategorier som Husbanken i liten grad finansierte på 1990-tallet» (Sørvoll 2010).

3.2 Sentrale vedtak, publikasjoner og politiske prosesser

St.meld. nr. 76 1971-72: Utjamningslånet

Utjamningslånet, lansert av Brattelis første regjering i *St. meld. nr. 76* (1971-72) *Om boligspørsmål* etter mønster av den svenske paritetslåneordningen, regnes gjerne som et høydepunkt i den styringsoptimistiske sosialdemokratiske boligpolitikken fra første halvdel av 1970-tallet. Denne nye versjonen av Husbankens oppføringslån var selve grunnplanken i det boligpolitiske reformprosjekt fra denne perioden. Daværende politisk rådgiver i Kommunaldepartementet, Bjørn Skogstad Aamo, regnes gjerne som utjamningslånets far (Johannesen 2003). Han gjorde mye av forarbeidet til St.meld. 76 ved Arbeiderbevegelsens utredningskontor, det såkalte «tenkeloftet», ledet av Per Kleppe.[11]

I St.meld. nr. 76 ble det presisert at målsettingene om høy, offentlig finansiert boligbygging lå fast, men at det var grunn til å forbedre de eksisterende boligpolitiske ordningene. Det nye utjamningslånet, som ble støttet av et samlet Storting, var et steg i retning av en fastere politisk styring av befolkningens boutgifter. For det første skulle lånet sørge for en mer hensiktsmessig boutgiftsutvikling for bankens låntagere: Utjamningslånets avdrags- og renteprofil var ment å lette førstegangsetablerernes utfordringer

[11] For Skogstad Aamos samlede boligpolitiske verker fra årene ved utredningskontoret, se: Arbark. (Arbeiderbevegelsens bibliotek og arkiv), Per Kleppes arkiv, D., Boks: D-0034, mappe: Utredningskontoret. Boligpolitikk 1.

på boligmarkedet ved å gi dem en myk start, for deretter å øke deres avdrag og renter etter hvert. På denne måten var låneordningen forsøkt tilpasset den enkelte lånetagers økonomi. «Nivået og profilen på tilbakebetalingene skulle dessuten knyttes til lønns- og prisutviklingen for øvrig i samfunnet. For å kunne oppnå en slik fleksibilitet i tilbakebetalingsprofilen ble lånet gitt fullstendig uten faste rente- og avdragssatser. Disse skulle derimot bestemmes løpende i samsvar med utviklingen i priser og lønninger. Rent konkret innebar dette opplegget at man fastsatte et startnivå for låneutgiftene det første året etter låneopptak, for deretter hvert år å fastsette hvor mange prosent stigning man skulle ha på basis av dette startnivået» (Johannesen 2003:18). Det ble opprettet et bredt sammensatt beregningsprosentutvalg for å fastsette de årlige økningene i rente- og avdragsvilkårene. Dette utvalget hadde to grunnleggende målsettinger å forholde seg til: 1. Boutgiftene skulle første året etter innflytting ikke være større enn 20 prosent av gjennomsnittsinntekten til en mannlig industriarbeider, 2. Avdrag og renter skulle justeres i forhold til inntektsutviklingen. Selv om det ble opprettet et eget utvalg var det likevel Stortinget som vedtok de endelige betalingsprosentene (Reiersen & Thue 1996:275–76).

For det andre tok lånet sikte på å redusere boutgiftsforskjellen mellom eldre og nyere årganger husbankboliger. Som følge av inflasjonen i tiårene etter 2. verdenskrig hadde beboerne i eldre boliger jevnt over lavere boutgifter, enn de som bodde i nyoppførte boliger. Dette ga folk få insentiver til å tilpasse sitt boligkonsum til skiftende personlige behov, og bidro til det som gjerne ble omtalt som «overpriser» på eldre boliger. Gjennom å redusere boutgiftsgapet mellom eldre og nyere husbankboliger skulle utjamningslånet derfor bidra til et sunnere boligmarked med mindre spekulasjon og bedre ressursutnyttelse. Som et ledd i ambisjonen om å redusere forskjellene mellom nye og eldre boliger, ønsket regjeringen også å øke boutgiftsbelastningen for eldre boliger med og uten husbankfinansiering. Renter og avdrag på eldre husbankfinansierte boliger ble oppjustert, og det ble antydet at eldre, privatfinansierte boliger i fremtiden ville bli gjenstand for økt beskatning (St. meld. nr. 76 1971–72:73). Dette illustrerer at utjamningslånet var en del av et større boligpolitisk reformprosjekt, som foruten boligbeskatningen også omfattet en utvidelse av bostøtteordningen (se kapittel 4) og boligformidlingen.

I likhet med de andre bestanddelene av dette reformprosjektet møtte utjamningslånet veggen utover på 1970-tallet. Økonomiske skjevheter i boligsektoren ble ikke jevnet ut, de styringsoptimistiske planene ble ikke realisert. De skarpe reaksjonene på boligformidlingsutvalget (NOU 1972:4) og Sekse-komiteens (NOU 1973:3) innstillinger dempet Arbeiderparti-regjeringenes begeistring for å øke boligbeskatningen og utvide prisreguleringen på boligmarkedet. Utjamningslånets skjebne ble på sin side beseglet av det Trygve Bratteli skal ha kalt den «gjenstridige virkeligheten». Det viste seg at lånet var tuftet på sviktende forutsetninger. I praksis viste det seg vanskelig å gjennomføre en politisk styring av befolkningens boutgifter: «I teorien var (utjamningslånet) en fin konstruksjon, men den skulle vise seg vanskelig å sette ut i livet. Den inviterte nemlig til kontinuerlig tautrekking både om justering av betalingsprosenten på utjamningslånene og hevingen av terminbeløpene på eldre lån. Her ble det reist kraftig motstand fra tunge aktører i 'det boligpolitiske segment' (Reiersen & Thue 1996:296). Motstanden fra NBBL, som var nærmest allergiske til økninger av boutgiftene i både nye og gamle borettslag, gjorde det vanskelig for Stortinget å øke rente- og avdragssatsene i takt med inflasjonen og inntektsutviklingen. Det førte i sin tur til at utjamningslåneordningen ble en kostbar ordning for staten. Da Stortinget ble mer beskjedne i sine bevilgninger til Husbanken på slutten av 1970-tallet, ble utjamningslånet opplevd som en stadig større finansiell byrde i vide politiske kretser. På denne bakgrunn ble utjamningslånet erstattet av nye låneordninger på begynnelsen av 1980-tallet (St. meld. nr. 12 1981-82; Reiersen & Thue 1996).

Arealtilskuddets vekst og fall 1967–1982

Fra 1967 til 1982 ble det gitt momskompensasjon for boligbygging. Frem til 1966 hadde byggearbeider vært fritatt fra omsetningsavgift, men fra 1967 ble det innført en avgift som boligbyggerne delvis ble kompensert for gjennom arealtilskuddet. Etter merverdiavgiften ble innført i 1970 ble arealtilskuddets satser vesentlig oppjustert (Reiersen & Thue 1996:280).

Den første Bratteli-regjeringen (1971–72) forsøkte imidlertid ganske raskt å gjøre ordningen mindre kostbar og mer treffsikker. Tunge økonomiske hensyn lå bak regjeringens bestrebelser: inflasjonen på slutten av 60-

og begynnelsen av 70-tallet økte stadig momsen og førte dermed også til forhøyninger av momskompensasjonen. I 1972 foreslo regjeringen å redusere arealtilskuddets øverste grense til 100 kvadratmeter per bolig, og fryse tilskuddsatsene på sitt daværende nivå. Hensikten var å spare inn penger som kunne brukens på andre områder, samt løfte mer av utgiftene i boligsektoren over på hushold som bygget kostbare, privatfinansierte boliger (St. meld. nr. 76 1971–72:73–74).

Bratteli-regjeringens forslag om å senke grensene til 100 kvadratmeter ble ikke vedtatt av Stortinget i første omgang. Stortingets flertall gikk imidlertid med på å fryse tilskuddsatsene på 1972-nivå. Senere, i 1973 og 1974, ble arealtilskuddets øverste grense per bolig redusert. I 1974 fastsatte Stortinget grensen til 100 kvadratmeter. Arealtilskuddets betydning ble også sterkt redusert på andre måter i løpet av 1970-tallet. Dette var en følge av at Arbeiderparti-regjeringene på 70-tallet bevisst unnlot å justere tilskuddsatsene i takt med prisstigningen. I 1970 utgjorde tilskuddet 17 prosent av byggekostnadene for en gjennomsnittlig Husbankbolig. Ti år senere utgjorde momskompensasjonen omkring syv prosent. På slutten av sin levetid, rundt 1980, dekket arealtilskuddet kun ca. halvparten av momsutgiftene på boligbygging (Reiersen & Thue 1996:280-82). I 1981 vedtok Stortinget å avskaffe tilskuddet i sin helhet (Husbankens årsmelding 1981:13).

Arealtilskuddet var omdiskutert gjennom hele sin levetid. Arbeiderpartiet stemplet tilskuddet som en usosial «ordning», som var til like stor nytte for «Jørgen Hattemaker som Kong Salamo» (jf. Thorbjørn Berntsen, St.forh. 1974–75:2597). Arbeiderpartiet ønsket derfor å prioritere utbyggingen av bostøtten fremfor økt satsing på arealtilskuddet. SV og Høyre forsvarte på sin side ordningen i mange år. Utover på 70-tallet var derfor de to partiene kritiske til fastfrysingen av arealtilskuddets satser (St. forh. 1974-75:2591-2662).

Endringer på slutten av 1970- og begynnelsen av 1980-tallet

I ettertid ser vi at 1970-tallet representerer det store høydepunktet for norsk boligbygging. Aldri før eller senere har det blitt bygget flere boliger: nesten 40 000 boliger i gjennomsnitt ble bygget hvert år i perioden fra 1970 til 1979 (Reiersen & Thue 1996:308). I samtiden var imidlertid mange aktører

mest opptatt av nedskjæringene i Husbankens lånerammer og renteøkningene i forbindelse med motkonjunkturpolitikkens oppgivelse. Det gjaldt ikke minst boligkooperasjonen, som var bekymret for fremtiden til den «sosiale boligbyggingen», og fagbevegelsen, som var opptatt av konsekvensene for sysselsettingen i bygg- og anleggssektoren.

Både i 1979 og 1980 besluttet Nordli-regjeringen (1976-81) å redusere Husbankens utlånsmidler. Videre ble personer i Husbankens lånekø tilbudt såkalte PSV-lån på spesielle vilkår. Disse lånene var dyrere enn ordinære statsbanklån, men var rimeligere enn lån som vanligvis ble innvilget på det private kredittmarkedet. PSV-ordningen innebar at Husbanken eller Landbruksbanken ga garantier for lån i private banker. Ordningen førte således til at private kredittinstitusjoner økte sin andel av markedet for boliglån (Reiersen & Thue 1996:306-307). I tillegg vedtok Stortinget betydelige oppjusteringer av rentene og avdragene på en del eldre Husbanklån (Reiersen & Thue 1996:335). Nordli-regjeringen etablerte også boutgiftsutvalget i 1978. Dette utvalget skulle evaluere de eksisterende statlige boligfinansieringsordningene, samt komme med forslag til mer hensiktsmessige og kostnadseffektive låne- og tilskuddsordninger (St.meld. nr. 12 1981–82:115).

Regjeringen fremhevet at boligfinansieringsopplegget for 1980 kun var et midlertidig, situasjonsbestemt, opplegg (St. prp. Nr. 59 1979–1980). Like fullt mente mange observatører at opplegget for 1980 sannsynligvis var begynnelsen på en mer prinsipiell nyorientering av den statlige boligfinansieringen. Utviklingen gikk mot en sterkere vektlegging av grupper med lave og midlere inntekter, og en større rolle for de private bankene i den ordinære boligfinansieringen. I regjeringen var det en utbredt oppfatning om at Husbankens andel av boligfinansieringen, som hadde vokst til nye høyder under motkonjunkturpolitikken på midten av 70-tallet, var for stor. Mange relativt velstående grupper, som ikke hadde behov for subsidier, mottok støtte under det daværende Husbanksystemet, mente mange i regjeringen (Brundtland 1997:250; Intervju med Ivar Leveraas 17.1.2006).

I SV, fagbevegelsen og store deler av Arbeiderpartiet var omleggingen av boligfinansieringen fra slutten av 1970-tallet svært upopulær (Nyhamar 1990:333; Brundtland 1997:250). Bjørn Skaug, justisminister i den første Brundtland-regjeringen, og partisekretær Ivar Leveraas (1975–86), er

eksempler på prominente partimedlemmer som ytret seg kritisk om omleggingen av boligfinansieringen internt. Også partiets programutvalg for bolig- og nærmiljø, ledet av Bjørn Skaug, var kritiske til nedskjæringene i boligsektoren. Ifølge utvalgets innstilling til arbeidsprogrammet for 1982-1985 var det nødvendig å gjenreise Husbanken som det viktigste virkemiddel i den sosiale boligpolitikken, dvs. at banken måtte få tilbake sin posisjon fra 1960- og første halvdel av 70-tallet. Ifølge programutvalget måtte dermed overføringene til statsbankene og Husbankens låneutmåling øke betraktelig.[12]

Motstanden mot omleggingen av boligfinansieringen i den politiske og faglige delen av arbeiderbevegelsen må ses på bakgrunn av en rekke forhold. For det første var Husbanken et viktig symbol for den sosiale boligpolitikken, dvs. et politikkområde som allment ble regnet som en av Gerhardsen-, Lie-, og Bratteli-epokens største suksesshistorier. Endringer på dette området ble dermed lett tolket som et tegn på et moralsk og politisk forfall i samtiden (jf. Protokoll fra DNAs landsmøte, 1979:169). I boligkooperasjonen, hvor mange fremtredende medlemmer i Arbeiderpartiet var ansatt eller hadde tillitsverv, var slike holdninger særskilt utbredt. Her forsterket politiske idealer og organisasjonstaktiske interesser hverandre gjensidig: boligkooperasjonen hadde interesse av en gunstig statlig boligfinansiering for å fortsette sin ekspansjon, på samme tid som store offentlige overføringer la til rette for en boligreisning som tilfredsstilte kravene til idealene om «sosialt forsvarlige boliger, til sosialt forsvarlige priser» (*USBL-nytt* 1973/2). Videre ble motstanden mot endringene i boligpolitikken i arbeiderbevegelsen forsterket, av at de var en del av en generell bølge av misnøye mot Nordli-regjeringen. Oppgivelsen av motkonjunkturpolitikken og innstramninger på mange områder, Høyres fremgang på meningsmålingene («høyrebølgen»), ledelsesstriden mellom statsminister Nordli og partileder Steen og regjeringsslitasje etter mange år i mindretall, skapte grobunn for opprør på grunnplanet (jf. Nordli 1985:174–96; Steen 1989:214-19; Kleppe 2003:331–35). Endelig ble omleggingen av boligfinansieringen i fagbevegelsen betraktet som en trussel mot sysselsettingen. Nedgangen i

[12] Arbark, Arbeiderpartiets arkiv (AP.), D., Dd., Boks:290, Mappe: 510.30, «Boligpolitikken. Arbeidsdokument for arbeidsprogrammet 1982–85».

boligbyggingen ville gå utover arbeidsplassene i bygg- og anleggsnæringen, fryktet en i arbeiderbevegelsen.[13]

1978: Boutgiftsutvalget

I mai 1978 oppnevnte Nordli-regjeringen et bredt sammensatt boutgiftsutvalg. Utvalgets oppgave var å evaluere de statlige støtte- og låneordningene i boligsektoren. I mandatet heter det at utvalget særlig «skal vurdere bestående offentlige overføringer og finansieringsordninger og eventuelt fremme forslag som […] vil gi en mer hensiktsmessig utforming av de nåværende låne- og tilskottsordninger og en bedre utnytting av de offentlige midler som disponeres til boligformål» (St.meld. nr. 12 1981-82:115). Regjeringen fant videre grunn til å presisere at utvalgets forslag måtte være tilpasset «realistiske rammeforutsetninger for bruk av ressurser», Boutgiftsutvalgets medlemmer fikk således beskjed om og «foreta nøye prioriteringer og avveininger av ressursinnsatsen under de ulike ordningene med sikte på maksimal nytte av de midler som kanaliseres til boligformål» (St.meld. nr. 12 1981-82:114). I klartekst var dermed regjeringens budskap at boligfinansieringsordningene burde reduseres og tilpasses som konsekvens av lønns- og prisstigning, heving av rentenivået og nedgangen i internasjonal økonomi. Flertallet i Nordli- regjeringen var samstemte om at velstandsveksten i befolkningen og utviklingen i internasjonal økonomi tilsa en reform av den statlige boligfinansieringen. I praksis innebar denne virkelighetsforståelsen en vridning i retning av behovsprøving og selektive støtteformer som bostøtte (Brundtland 1997; Sørvoll 2008).[14] Boligkooperasjonen, fagbevegelsen, SV, AUF, mindretallet i regjeringen og mange i Arbeiderpartiet var som tidligere antydet sterkt kritiske til forslag om å vri boligfinansieringen i selektiv retning. Flertallet i regjeringen kunne imidlertid regne med støtte fra Høyre og det mektige Finansdepartementet.

Boutgiftsutvalget delte seg i to tilnærmet jevnstore fraksjoner. Flertallet på sju representanter utformet grovt sett sine forslag i tråd med Nordli-

[13] Ivar Leveraas fremhevet dette synspunktet sterkt i et intervju foretatt av undertegnede (Intervju med Ivar Leveraas 17.1.2006).

[14] Se: Arbark (Arbeiderbevegelsens bibliotek og arkiv), Per Kleppes arkiv, Boks: Materiale fra regjeringskonferansen på Staur 1979.

regjeringens intensjoner. Denne fraksjonen besto blant annet av Berit Haldorsen, utvalgsleder og statssekretær i Kommunal- og arbeidsdepartementet, Høyres Ingrid Willoch Bjanger og Finansdepartementets Svein Gjedrem. Mindretallet på seks representanter utformet sine standpunkter nært opp til de boligpolitiske idealene til boligkooperasjonen, SV og store deler av Arbeiderpartiet. Denne fraksjonen bestod mellom annet av NBBLs Johan Martin Sørgaard, den fremtidige NBBL-sjefen Norvald Lyngstadaas, den senere Husbank-sjef Bjarne Orten og SVs Bjørg Ofstad.

Flertallet i utvalget ønsket for det første å forlate den fordelingspolitiske målsettingen, om at boutgiftene i en ny husbankbolig skulle utgjøre 20 prosent av gjennomsnittsinntekten til en mannlig industriarbeider.[15] Ifølge flertallet burde 20 prosent målsettingen fjernes og Husbankens lånevilkår snarere fastsettes «på grunnlag av en samlet vurdering av boligpolitiske, sosialpolitiske og samfunnsøkonomiske forhold» (St.meld. nr. 12. 1981–82:117). For det andre argumenterte flertallet for en selektiv vending av de statlige støtte- og låneordningene i boligsektoren. Flertallet fremhevet i den sammenheng at bostøtten i fremtiden ville få økt betydning som virkemiddel rettet mot husstander med svak økonomi (St.meld. nr. 12 1981-82:120). I likhet med mindretallet gikk imidlertid flertallet imot behovsprøving av hovedlånet i statsbankene. Når det er sagt ønsket flertallet en reduksjon av Husbankens andel av boligfinansieringen:

> Statsbankene bør fortsatt spille en viktig rolle i boligfinansieringen. Alle som er villig til å bygge innenfor Husbankens standard og kostnadsrammer bør kunne regne med lån i Husbanken. Flertallet mener imidlertid at statsbankens andel av nybygde boliger bør reduseres i forhold til 75-80 prosent som har vært vanlig i 1970-årene. […] Flertallet mener at den generelle subsidieringen som i dag finner sted gjennom Husbankens långivning i for stor grad støtter husstander som ut fra sine inntekts- og formuesforhold og forsørgelsesbyrde ikke trenger slik støtte. Samtidig har husstander som trenger støtte ikke blitt tilgodesett i tilstrekkelig grad. Flertallet har lagt vekt på at den statlige boligfinansieringen bør gjøres mer

[15] Som følge av låneutmålingen og lånevilkårene i Husbanken ble ikke denne målsettingen virkeliggjort på 70-tallet. Boutgiftene i nye boliger lå snarere en god del over 20 prosent.

> behovsprøvd. Dette kan gjøres ved at legges mindre vekt på den generelle låneutmålingen i Husbanken og mer vekt på en ordning med behovsprøvde låne- og tilskottsordninger til fordel for husstander med dårlig økonomi» (St.meld. nr. 12 1981-82:118).

Flertallet og mindretallet var videre enig om at Husbankens lån skulle fortsett å være subsidiert de første årene etter låneopptaket, for slik å kunne hjelpe hushold med å etablere seg på boligmarkedet. Størrelsen og innrettingen av subsidiene var det, slik en ville forvente, delte meninger om. Flertallet ønsket en langt mildere subsidiering enn mindretallet. Haldorsen, Gjedrem og Willoch Bjanger med flere foreslo å subsidiere grunnlånet og etableringslånet de første fem årene. Ifølge flertallet burde renten i denne femårsperioden gradvis trappes opp til den nådde rentenivået for 1. prioritets pantelån/ statsobligasjoner (St.meld. nr. 12 1981–82:119).

Mindretallet argumenterte på sin side for å beholde målsettingen om at boutgiftene skulle utgjøre 20 prosent av en mannlig industriarbeiders inntekt. Ofstad, Sørgaard og Orten med flere erkjente riktignok at målsettingen med fordel kunne omformuleres, de viste blant annet til at det stadig hadde blitt vanligere med toinntektshushold, men mindretallet holdt like fullt fast ved, at «målformuleringer som er så konkrete at de kan settes opp mot resultatet av den førte boligpolitikken har store gjennomføringsmessige fordeler» (St.meld. nr. 12 1981–82:117). Mindretallet argumenterte videre sterkt imot økt vektlegging av behovsprøving og selektive virkemidler. Ifølge mindretallet var det umulig å konstruere et selektivt støttesystem som ville gi rettferdige fordelingskonsekvenser. Ofstad med flere ønsket dermed ingen utvidelse av bostøtteordningen, men betraktet den kun som et virkemiddel for å redusere boutgiftene til husstander med spesielt dårlig økonomi:

> Etter mindretallets oppfatning må det gjennom statlige boligbanker gis et tilbud om finansiering med lånebetingelser som gjør det mulig for husstander med vanlige inntekter å ta i bruk nye boliger uten at det oppstår behov for særskilt bostøtte (St.meld. nr. 12 1981–82:118).

Mindretallet var også motstandere av en reduksjon av statsbankenes andel av den totale boligfinansieringen. Ifølge mindretallet ville en slik reduksjon føre

til en nedgang i den samlede årlige boligbyggingen. Selv ønsket mindretallet en samlet oppføring av minimum 40 000 boliger per år. Dette i motsetning til flertallet som ønsket en samlet utbedring og bygging av 40 000 boliger, og argumenterte for å prioritere byfornyelsen fremfor nybygging. Endelig gikk mindretallet imot en reduksjon av statsbankenes låneutmåling, dvs. den andelen av boligkostnaden statsbanklånene dekket. Bak mindretallets forslag lå det en holdning om at boligpolitikken var for viktig til å bli brukt som en «salderingspost i den økonomiske politikken» (St.meld. nr. 12 1981–82:119).

St.meld. nr. 12 (1981–82): Om boligpolitikk

Sommeren 1981 la Brundtland-regjeringen frem *St.meld. nr. 12 Om boligpolitikk*. Her la regjeringens seg relativt tett opp til boutgiftsutvalgets flertall. Regjeringen fremhevet at statsbanken fortsatt skulle spille en sentral rolle i boligfinansieringen. Ifølge regjeringen skulle mellom 25 000 til 27 000 boliger hvert år finansieres av statsbankene. Hensikten var å bidra til en høy og stabil nybygging, samt unngå sterke svingninger i boligproduksjonen. Hovedmålet for boligpolitikken etter 2. verdenskrig stod også fast, fremhevet regjeringen. I meldingen ble således følgende klassiske formulering gjentatt: «Hovedmålet må være å sørge for at enhver familie og enhver enslig skal kunne disponere en høvelig bolig innenfor en utgiftsramme som står i rimelig forhold til inntektene» (St.meld. nr. 12 1981–82:6). Regjeringen forlot imidlertid målformuleringen om at boutgiftene skulle utgjøre 20 prosent av en industriarbeiderinntekt. Den ønsket snarere å operere med en enklere, mer generell formulering: «Siktemålet for boligpolitikken må være at boutgiftene blir av en slik størrelsesorden at de enkelte husstander kan etterspørre en bolig av tilfredsstillende standard» (St.meld. nr. 12 1981–82:8).

Regjeringen ønsket ikke å innføre behovsprøving av Husbankens grunnlån, men tok til orde for en vridning av boligsubsidiene i selektiv retning:

> De statlige ressurser som settes inn i boligsektoren vil måtte undergis en streng prioritering skal en kunne nå de viktigste boligpolitiske mål. Med en fortsatt betydelig boligbygging og utbedring må de statlige direkte subsidier derfor i større utstrekning enn hittil

> kanaliseres til de grupper som har svakest økonomi og de dårligste forutsetningene for å kunne skaffe seg en bolig. Et hovedprinsipp som er lagt til grunn er derfor at de selektive virkemidler vil få større plass i boligfinansieringen og at den generelle subsidiering reduseres. […] For husstander med det svakeste økonomiske grunnlag, vil Husbankens ordning med behovsprøvde etableringslån og bostøtte legge grunnlaget for en målrettet boligetterspørsel (St.meld. nr. 6 1981–82:6).

Som et ledd i forenklingen og nedskjæringen av den statlige boligfinansieringen, ble utjamnings- og nominallånet foreslått erstattet med et rentesubsidiert grunnlån. Renta på dette lånet skulle økes med en prosent per år, til det nådde markedsrenta for statsobligasjoner i det sjette året. Avdrag skulle først betales når renta hadde nådd markedsnivået. I motsetning til boutgiftsutvalgets mindretall, som ønsket en høyere låneutmåling, argumenterte regjeringen for at Husbankens grunnlån kun skulle dekke 55–60 prosent av boligkostnaden. Resten av kostnadene måtte husholdene dekke selv eller skaffe til veie gjennom topplån i private forretningsbanker (St.meld. nr. 12 1981–82:5–8).

1982: Willoch-regjeringen tilleggsmelding

Høyreregjeringens (1981–83) holdning til den statlige boligfinansieringen var en videreføring og forsterkning av det prinsipielle utgangspunktet i Brundtland-regjeringens *St.meld. nr.12 (1981–82).* Etter regjeringsskiftet ble således utjamnings- og nominallånet erstattet med oppføringslån med rentetrapp. Kommunalminister Arne Rettedal understreket i tillegg den relative enigheten mellom Høyre og Arbeiderpartiet, ved ikke å trekke tilbake Brundtland-regjeringens boligmelding, men kun utarbeide en kortfattet tilleggsmelding. Her gjorde regjeringen rede for sine reformer av boliglovgivningen (se kapittel 6) og presiserte enkelte momenter knyttet til boligfinansieringen. Sammenlignet med Brundtland-regjeringens boligmelding vektla tilleggsmeldingen sterkere viktigheten av å synliggjøre og behovsprøve statens overføringer til boligformål. I en teoretisk del av meldingen, forfattet av økonomiprofessor Agnar Sandmo, ble det sågar tegnet et idealbilde av en boligsektor hvor frie markeder for kreditt, kjøp og salg, ble kombinert med

overføringer til vanskeligstilte hushold. Endelig ble det talt varmere i tilleggsmeldingen om å øke de private bankenes andel av boligfinansieringen (St.meld. nr. 61 1981–82).

Høyreregjeringens boligbudsjett skilte seg også en del fra Brundtland-regjeringens opplegg. Rettedal med flere holdt fast ved den forrige regjeringens plan om å bygge 36 000 boliger i 1982, men kuttet ned på statsbankenes andel fra 25 000 til 21 000. PSV-ordningen ble heller ikke avviklet, slik Brundtland-regjeringen hadde forutsatt, men snarere utvidet og forlenget. Høyre-regjeringen ønsket også å stimulere den private sparingen til boligformål. Derfor ble skattefradraget for privat oppsparing vesentlig oppjustert (St. prp. 1, tillegg nr. 3 1981–82).

Statlig boligfinansiering på 1980-tallet

Utviklingen av den statlige boligfinansieringen på 80-tallet kan sammenfattes med følgende stikkord: «færre boliger», «nedgang i statsbankenes andel», «bedre boligstandard, «fra generell til selektiv», «renteøkning» (St.meld. nr. 27 1987–88; St.meld. nr. 34 1988–89).

Den samlede boligbyggigen ble gradvis redusert på 1980-tallet. Boligbyggingens gullalder var over. I 1980 ble det ferdigstilt 38092 boliger, i 1986, bunnåret for boligbyggingen på 80-tallet, ble det kun oppført 25784 boliger. Som følge av lavere overføringer til Husbanken og økte byggekostnader falt videre statsbankenes andel av boligbyggingen både i absolutte og relative tall. I 1980 finansierte Husbanken omkring 60 prosent av boligbyggingen. De private bankenes andel ble deretter gradvis økt på bekostning av Husbanken. I 1987 finansierte Husbanken kun rundt 40 prosent av alle nye boliger (St. meld. nr. 27 1987–88:4–5). Dette var som kjent helt i tråd med Willoch-regjeringens intensjoner:

Tabell 3.1: Antall boliger igangsatt og ferdigstil i Norge 1980–89 (Skeie 2004:329).

	Igangsatt	Ferdigstilt
1980	35899	38092
1981	36068	34672
1982	36988	38465
1983	31507	32513
1984	26281	30866
1985	26893	26114
1986	29192	25784
1987	29117	28381
1988	28147	30406
1989	26212	27120

Tabell 3.2: Statsbankfinansierte boliger i Norge 1979–1986 (St.meld. nr. 27 1987–88:5).

1979	26174
1980	23720
1981	22659
1982	20999
1983	17914
1984	14982
1985	16044
1986	14886

På samme tid som boligbyggingen falt og statsbankenes betydning ble noe redusert, økte boligstandarden og de samlede boliginvesteringene. Dette skyldes større statlig satsning på utvedring i den planmessige byfornyelsen, samt økt standard og større investeringer i den privatfinansierte delen av boligbyggingen. Mens standarden og arealet på Husbankboligene ikke endret seg vesentlig, økte arealet og standarden på de privatfinansierte boligene betraktelig i løpet av 80-tallet (St. meld. nr. 27 1987–88:4–5). Inntekstvekst, gode rentefradragsmuligheter og lettere tilgang på boliglån i de private bankene som følge av «frisleppet på kredittmarkedet», var viktige årsaker til denne utviklingen. I tillegg kan avviklingen av prisreguleringen i borettslags-sektoren gjort at flere fikk råd til å investere i store og kostbare boliger (Reiersen & Thue 1996:360). «1980-årenes boligbygging bar preg av velstand. Svingningene i byggeaktiviteten var stor, men jevnt over ble det fram til 1988 bygd større og flottere boliger enn tidligere» (Reiersen & Thue 1996:361).

Tabell 3.3: Samlet private og statlige boliginvesteringer (utbedring/nyproduksjon) målt i faste kroner (kroneverdien i 1980) 1980–1986 (St. meld. nr. 27 1987–88:4).

1980	13504
1981	13651
1982	14744
1983	14856
1984	14660
1985	15083
1986	16450

Tabell 3.4: Gjennomsnittlig bruksareal på igangsatte boliger, her brukt som grovt mål på bostandardutvikling, 1983–1986 (St. meld. nr. 27 1987–88:4).

1983	167,8 kvm.
1984	182,5 kvm.
1985	185,5 kvm.
1986	191,0 kvm

Det er vanlig å trekke et skille mellom selektive og generelle støtteordninger i velferdspolitikken. Svært forenklet er de generelle virkemidlene rettet mot alle, og de selektive virkemidlene behovsprøvde ordninger rettet mot bestemte grupper. På 1980-tallet forvaltet Husbanken en rekke selektive og generelle ordninger. De selektive kan beskrives som «personrettede», dvs. at deres hensikt var å bidra til et akseptabelt boligkonsum for bestemte grupper, mens de generelle kan beskrives som «boligrettede». dvs. at de var ment å bidra til høy og stabil nybygging, oppføring av barnehager m.m. og vedlikehold av gammel boligmasse (jf. Byfornyelsen):

Generelle ordninger i Husbanken på 1980-tallet:

1. Lån til grunnfinansiering av oppføring av bolig med rentesubsidier (Husbank 1).
2. Lån til grunnfinansiering av oppføring av bolig uten rentestøtte (Husbank 2).[16]
3. Lån til utbedring av bolig i planmessig byfornyelse.
4. Lån til oppføring av barnehager.
5. Lån til oppføring av servicelokaler, miljøbygg m. m
6. Tilskudd til utbedring i forbindelse med byfornyelse.

[16] Denne lånetypen ble innført fra og med 1988. Lånet lignet på det Husbank 1, men dette oppføringslånet var ikke rentesubsidiert. Husbank 1 ble isteden gitt en rentesats med utgangspunkt i statens innlånsrente. Renta var dermed lavere enn i det private kredittmarkedet (St.meld. nr. 34 1988-89:139).

Selektive ordninger i Husbanken på 1980-tallet:

1. Lån til toppfinansiering av etablering i ny eller brukt bolig.
2. Lån til utbedring av bolig på sosialt grunnlag.
3. Lån til grunnfinansiering av erverv av bolig.
4. Lån til toppfinansiering av utleieboliger.
5. Tilskudd til toppfinansiering ved etablering i ny eller brukt bolig.
6. Tilskudd til utbedring av bolig på sosialt grunnlag.
7. Husbankens bostøtteordning (St.meld. nr. 34 1988–89:132).

I løpet av 1980-tallet forekom det en selektiv vending av de statlige låne- og støtteordningene i boligsektoren. Denne utviklingen var i tråd med de politiske ønskene til flertallet på Stortinget (Innst. S. nr. 297 1988–89).

I 1983 utgjorde det rentesubsidierte oppføringslånet 75 prosent av Husbankens låneramme. Seks år senere, i 1989, var oppføringslånets andel av lånerammen redusert til 61 prosent. I samme periode økte andelen til det selektive etableringslånet fra 13 til 23 prosent (St.meld. nr. 34 1988–89:133).

Oversikten over de statlige overføringene til de selektive ordningene på slutten av 1980-tallet illustrerer utviklingen enda tydeligere. I 1989 utgjorde de samlede overføringene til de selektive ordningene omkring halvparten av Husbankens budsjett. I tillegg var i praksis store deler av det generelle oppføringslånet rettet mot bestemte grupper, dvs. at kommuner for eksempel brukte oppføringslånet til å grunnfinansiere boliger for vanskeligstilte eller eldre. En kan derfor argumentere for at over 50 prosent av lånerammen for oppføringslån gikk til selektive formål og at hele 75 prosent av Husbankens samlede bevilgninger ble brukt på selektive ordninger på andre halvdel av 80-tallet (St.meld. nr. 34 1988–89:14, 133). Når det er sagt ble det generelle oppføringslånet fortsatt benyttet som et virkemiddel i den økonomiske politikken på slutten av 80-tallet. Som følge av økonomisk nedgang og arbeidsløshet økte Brundtland-regjeringen rammen for rentesubsidierte oppføringslån med 4000 boliger for 1989 (St. prp. Nr. 65 1988–89).

Gjennom innføringen av rentetrappen økte også rentenivået i Husbanken i løpet av 1980-tallet. Rentesatsen for de game låneordningene i Husbanken var mellom 5 og 6,5 prosent i perioden fra 1970 til 1980.

Topprenten på det nye oppføringslånet økte imidlertid fra 11.5 prosent i 1983 til 12 prosent i 1987 (Kiøsterud 2005:140).

Omleggingen av boligfinansieringen, økte boutgifter og redusert boligbygging førte til reaksjoner fra flere hold på begynnelsen av 1980-tallet. Willoch-regjeringens boligpolitiske prioriteringer ble møtt med sterke protester fra boligkooperasjonen, fagbevegelsen, Arbeiderpartiet, SV, representanter fra mellompartiene og organiserte folkelige aksjoner. Boligkooperasjonen, fagbevegelsen og venstresiden mente at regjeringen hadde gått til angrep på «den sosiale boligpolitikken». På grunnplanet i boligkooperasjonen raste beboere over de økte boutgiftene. Statsviteren Tore Johannesen beskriver høsten 1983 som en spesielt het periode i norsk boligpolitikks historie:

> OBOS-ansatte gikk til politisk streik, flere hundre borettslag vedtok protestresolusjoner med trusler om betalingsboikott overfor Husbanken, […] Aksjon Husbank-83 ble stiftet som protestorganisasjon, LO rykket ut med krav om lønnskompensasjon for de økte boutgiftene og en enslig forsørger arrangerte sultestreik mot høye boutgifter utenfor Stortinget (Johannesen 2003:1).

I løpet av den hete høsten i 1983 og vinteren 1984 vedtok minst 400 borettslag protestresolusjoner mot de høye boutgiftene. Tusener av borettshavere undertegnet protestskriv og mange brev ble sendt direkte til Stortinget, partiene og Husbanken. Videre vedtok rundt 50 borettslag betalingsboikott, som følge av det som ble opplevd som illegitime endringer av Husbankens låne- og rentevilkår. *Aksjon Husbank*, som ble støttet av NBBL og SV, ble formelt dannet i mars 1984 av representanter for borettslagene som boikottet Husbankens nye rentesatser. Den hadde et klart geografisk tyngdepunkt i Oslo-området, men fikk støtte av minst 250 borettslag over hele landet. Den umiddelbare bakgrunnen for aksjonen var borettslagenes beskyldninger om kontraktsbrudd mot Husbanken og de politiske myndighetene. Da Stortinget innførte det såkalte utjamningslånet i 1972 var forutsetningen at termininnbetalingene skulle oppjusteres i takt med lønnsutviklingen. Ifølge NBBL hadde imidlertid beboere som tok opp lån på 70-tallet blitt belastet med langt høyere boutgifter enn det lønnsutviklingen tilsa (Annaniassen 1996:57–63; Reiersen & Thue 1996:374–77).

Aksjon Husbank fremmet imidlertid ikke kun interessebaserte krav på vegne av beboerne i borettslag, men fremstilte seg selv som en motkraft til «Høyre-regjeringens usosiale boligpolitikk» (Reiersen & Thue 1996:376). Formålet var å gjenreise den sosiale boligpolitikken fra 1950- og 60-tallet, ifølge aksjonens ledelse.

Aksjon Husbank og opprøret på grunnplanet ga næring til mer etablerte organisasjoners boligprotester. I november 1984 gjennomførte boligkooperasjonen og de faglige samorganisasjonene i Trondheim, Bergen, Stavanger og Oslo en boligaksjon med møter, konferanser og stands. Aksjonen krevde blant annet maksrente i Husbanken på 8 prosent, lengre avbetalingstid, avskaffelse av det ubegrensede rentefradraget for gjeldsrenter og 40 000 nye boliger i året (Annaniassen 1996:62). Denne aksjonen fikk bred støtte i SV, AUF og blant boligpolitikere på Arbeiderpartiets venstreside, som Thorbjørn Berntsen og Solveig Torsvik.[17]

Partiene på Stortinget tok disse mer eller mindre organiserte protestene mot omleggingen av boligpolitikken på alvor. Arbeiderpartiet forsøkte for eksempel å spille på misnøyen med de stigende boutgiftene i kommunevalgkampen høsten 1983. Også i stortingsvalgkampen to år senere var det en bevisst strategi å kritisere den borgerlige regjeringens boligreformer.[18] På første halvdel av 1980-tallet var boligpolitikken i det hele tatt ett av Arbeiderpartiets hovedsatsningsområder. I opposisjonsårene mellom 1982 og 86 gikk partiet tilbake til en mer tradisjonell sosialdemokratisk boligpolitikk, og forlot dermed sparepolitikken til Brundtland-regjeringen. På første halvdel av 1980-tallet krevde dermed partiet lavere rente i Husbanken og høyere takt i boligbyggingen (Sørvoll 2008:144–45). Det synes klart at den organiserte motstanden mot Willoch-regjeringens reformer bidro til Arbeiderpartiets kursskifte. I opposisjon hadde partiet også større mulighet til å føre en

[17] Arbark (Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek), Sosialistisk Venstrepartis arkiv (SVA.), Boks: Da – 0443, Mappe: Boligpolitiske utvalg 1982-84-86, «Uttalelse fra de faglige samorganisasjonene i Stavanger, Oslo, Bergen og Trondheim», 07.12.1981; SVA, Boks: Da – 0483, Mappe: Bolig- og bypolitikk 1982-83, «SV protesterer mot økningene i boutgiftene», 03.12.1983.

[18] Arbark., ILA. (Ivar Leveraas' arkiv), Boks: F- 0012; Arbark., APS. (Arbeiderpartiets stortingsgruppes arkiv), F, FB., Boks: 15, «Valgkampen 1985: Strateginotat fra partisekretær Ivar Leveraas».

boligpolitikk som lå nærmere idealene til partiets medlemmer og velgere. I posisjon, fra 1986 til 1989, videreførte imidlertid Arbeiderpartiet i grove trekk den boligpolitiske linjen til den borgerlige regjeringen. Brundtland-regjeringen (1986–89) nedjusterte imidlertid Husbankrenta i tråd med Arbeiderpartiets løfter fra opposisjonsårene.

Finansiering av planmessig byfornyelse på 1980-tallet

Finansieringen av den planmessige byfornyelsen var en sentral oppgave for Husbanken på 1980-tallet. «Den planmessige byfornyelsen» er betegnelsen gitt til den offentlig styrte utbedringen og saneringen av boligstrøk i de største byene fra slutten av 1970-tallet.[19] Husbanken bidro til å finansiere både utbedringen og nybyggingen som skjedde i regi av de ulike gjennomføringsorganene: som Oslo Byfornyelse A/S, USBL, Institutt for Byfornying (Bergen) og Trondheim Byfornyelse A/S.

Husbankens utbedringslån var et av hovedvirkemidlene i byfornyelsen. I den planmessige byfornyelsens gullalder på 80-tallet ble det gitt i alt 2, 3 milliarder i utbedringslån i Oslo, Trondheim og Bergen (Aaen 1992:38). Fra 1981 ble det også gitt et byfornyelsestilskudd gjennom Husbanken (Reiersen & Thue 1996:363).[20]

1978–1987: Dereguleringen av kredittmarkedet og avskaffelsen av lavrentepolitikken

Den skrittvise dereguleringen av kredittsektoren og avskaffelsen av lavrentepolitikken fra slutten av 1970-tallet fikk store konsekvenser for den statlige boligfinansieringen.

Statsviteren Bent Sofus Tranøy har sammenfattet utviklingen i kredittsektoren på følende måte: «Fra januar 1980 til desember 1986 gikk det norske kredittmarkedet gjennom dramatiske endringer. Reguleringer som var ment å styre prisene på, mengden av og fordelingen av kreditt ble opphevet; markedet for utlån og obligasjoner ble liberalisert. Et kredittpolitisk system

[19] Senere i dette kapittelet vil det bli gjort nøyere rede for den planmessige byfornyelsens vekst og fall.

[20] For en oversiktlig gjennomgang av innretningen og virkningen av Husbankens byfornyelses engasjement, se: Aaen 1992:36-52.

kjennetegnet ved typiske sosialdemokratiske ambisjoner om statsledet modernisering, statsgarantert makroøkonomisk stabilitet og refordeling, ble fortrengt av en visjon om et selvregulerende marked» (Tranøy 1994:425). I 1984 gjennomførte Willoch-regjeringen det såkalte «frisleppet», de viktigste begrensningene på de private bankenes utlånspraksis og utlånsvolum ble dermed opphevet. Kredittbudsjettet, «som hadde reflektert en sterk ambisjon om å styre så vel kredittens samlede volum som dens fordeling på sektorer» ble videre «erstattet av en målsone for samlet kredittilførsel» (Tranøy 1994:426). Dermed kan en si at kredittsektoren var liberalisert. Lavrentepolitikken ble på sin side gradvis avviklet i løpet av 1980-tallet: I 1985 sluttet Stortinget offisielt å regulere bankenes utlånsrente; i 1986 ble stabil valutakurs målet for kredittpolitikken. Lavrentepolitikken som hadde vært en grunnstein i etterkrigstidens økonomiske politikk var dermed en saga blott.

Som et ledd i denne dereguleringsprosessen ble statsbankenes rolle i kredittilførselen redusert. Husbanken ble også berørt av denne utviklingen. I 1987 satte Brundtland-regjeringen ned et utvalg for å vurdere penge- og kredittpolitikkens fremtidige rolle på et liberalisert kredittmarked. Utvalget ble ledet av tidligere finansminister Per Kleppe (1973–79), en av sosialdemokratiets fremste strateger i etterkrigstiden. I likhet med renteutvalget (NOU 1980 4:172) tok Kleppeutvalget til orde for å redusere størrelsen på lånene og subsidiene kanalisert gjennom statsbankene. Ifølge utvalget tilsa liberaliseringen av kredittmarkedet at «det neppe i samme grad som tidligere er nødvendig med et statsbankapparat for å sikre tilførsel av kreditt til boligformål (NOU 1989 1:227). Kleppeutvalget mente likevel at det var hensiktsmessig å opprettholde en viss subsidiering av Husbankens oppføringslån, hvis man av boligpolitiske hensyn ønsket «å stimulere produksjon av boliger av nøktern størrelse og standard» (NOU 1989 1:228). Husbankens subsidier burde i alle tilfelle vris i retning av kontanttilskudd (bostøtte eks.) til grupper med beskjedne økonomiske ressurser, hvis målet var å påvirke ressurs- og inntektsfordelingen i boligsektoren, ifølge utvalget (NOU 1989 1:226–228).

I samtiden ble Kleppeutvalgets konklusjoner møtt med skarp kritikk fra NBBL. Organisasjonens ledelse slo utvalgets innstilling i hartkorn med påstander fremsatt i *Aftenposten,* om at hele statsbankssystemet var en «statlig

overlevning» i en moderne, velfungerende markedsøkonomi (*Aftenposten* 17.11.1989; *BO* 6/1989). Etter NBBLs mening var Kleppeutvalgets anbefalinger ukloke i en situasjon hvor «etterspørselen etter nye boliger har stagnert», «arbeidsledigheten i byggebransjen øker» og «samfunnets totale overføringer til boligformål allerede sterkt redusert» (*BO* 1/1989). På noe lenger sikt skulle imidlertid mange av Kleppeutvalgets anbefalinger få gjennomslag i norsk boligpolitikk. De faglige argumentene i NOU 1980:4 og NOU 1989:1 ble blant annet plukket frem av det Kleppe-ledede statsbankutvalget på midten av 1990-tallet (se nedenfor).

St.meld. nr. 34 (1988–89): Boligpolitikk for 90-årene

I Brundtland-regjeringens (1986–89) brede gjennomgang av boligpolitikken, *St.meld. nr. 34 (1988–89): Boligpolitikk for 90-årene*, ble det fremhevet at boligpolitikken måtte tilpasses et deregulert kreditt- og boligmarked.

Når det er sagt var *Boligpolitikk for 90-årene* på ingen måte et liberalistisk dokument. Det ble lagt opp til at staten gjennom Husbanken fortsatt skulle spille en stor rolle i boligfinansieringen. Regjeringen satset på å finansiere 20 000 statsbanksboliger hvert år i tiden som fulgte. Husbanken skulle dermed fortsette å være motoren i boligbyggingen. I tillegg regnet regjeringen med at det private kreditt- og boligmarkedet ville bidra med ca. 10 000 boliger hvert år. Regjeringen fremhevet at nybygging var en forutsetning for å sikre en stabil boligforsyning og en god boligstandard i fremtiden. I tillegg fremhevet den at nybygging fungerte som en gunstig demper av prisene på boligmarkedet. Statlig subsidiering og stimulering av nyproduksjonen kunne også benyttes som konjunkturregulerende virkemiddel i byggebransjen spesielt og økonomien generelt, uttalte regjeringen (St.meld. nr. 34 1988–89:10).

Selv om Brundtland-regjeringen fremhevet at den verste boligknappheten, som kjennetegnet 1940-, 50-, 60- og 70-tallet, var avskaffet, argumenterte den kraftig for å fortsette rentesubsidieringen av nye boliger gjennom Husbanken. Den presiserte at rentestøtten var «hovedvirkemidlet for å nå målet om høy boligbygging og redusert ressursbruk per bolig» (St.meld. nr. 34 1988–89:131). Regjeringen avviste tanken om å subsidiere lavinntektsgruppers kjøp av bruktboliger i større grad. Regjeringen konkluderte i den

sammenheng med, at «bruk av subsidier til stimulering av nybygging vil være en langt mer effektiv måte å påvirke prisene på bruktboligmarkedet og dermed boligetablering, enn å bruke subsidier i vesentlig omfang til brukte boliger». Kort fortalt ønsket den å bidra til lavere priser gjennom å påvirke boligmarkedet ved å øke boligtilbudet. I sin tur ville det økte tilbudet fungere som en prisdemper på brukte boliger, boligkategorien som i størst grad ble etterspurt av grupper med lav og moderat kjøpekraft. *Boligpolitikk for 90-årene* argumenterte også for subsidieringen av nye boliger som et effektivt virkemiddel for å sørge for rimelige og nøkterne boliger gjennom kostnadskontroll og arealbegrensninger (St.meld. nr. 34 1988–89:129).

Boligpolitikk for 90-årene tok heller ikke til orde for å behovsprøve det generelle oppføringslånet:

> Behovsprøving av oppføringslån kan i praksis gjøre det vanskeligere å få til stimulering av bygging av nye, rimelige og nøkterne boliger. Dette har sammenheng med måten bygging av slike boliger organiseres på. Boligbyggelag og andre som bygger for videresalg til boligsøkere er særlig vesentlig for å opprettholde boligbyggingen i byområdene (St.meld. nr. 34 1988–89:14).

Brundtland-regjeringen ønsket å opprettholde balansen mellom selektive og generelle virkemidler. Ifølge *Boligpolitikk for 90-årene* skulle «de generelle virkemidlene bidra til å nå målsettinger om høy boligbygging, ressursøkonomisering, kvalitetssikring og bedring av boligstandarden. De selektive virkemidlene skal bidra til å nå målsettinger om boligetablering og boligfordeling» (St.meld. nr. 34 1988–89:13–14).

Endelig tok regjeringen til orde for å bygge mellom 3000–4000 ikke-kommersielle utleieboliger. Det kan tolkes som et forsiktig steg bort fra den rene eierlinja som hadde dominert norsk boligpolitikk etter 2. verdenskrig (Innst. S. nr. 297 1988–89:3).

Brundtland-regjeringens boligmelding fikk kritikk både fra venstre- og høyresiden. SV beskyldte meldingen for å være lite opptatt av fordelingspolitikk i tradisjonell forstand, men snarere ensidig opptatt av de aller mest vanskeligstiltes problemer. Partiet var riktignok tilfreds med at regjeringen tok til orde for å videreføre «Husbanksystemet», men SV ønsket høyere takt i boligbyggingen og lavere renter, lengre avbetalingstid og større låneutmåling

i statsbankene (Innst. S. nr. 297 1988–89:8–11). Høyre på sin side ønsket ingen større satsning på ikke-kommersielle utleieboliger gjennom Husbanken, men understreket at det fortsatt burde være en målsetting at «flest mulig skal kunne eie sin egen bolig. Også bruk av subsidierte lån og tilskudd bør bidra til å øke andelen som eier egen bolig selv» (Innst. S. nr. 297 1988–89:49). På slutten av 1980-tallet var imidlertid den boligpolitiske avstanden mellom Arbeiderpartiet og Høyre i realiteten begrenset. Høyre ønsket riktignok å øke de private forretningsbankenes rolle i boligfinansieringen, men var i likhet med alle partiene representert i kommunal- og miljøvernkomiteen på Stortinget (SP, Krf, AP, SV) motstandere av å behovsprøve oppføringslånet og betraktet Husbankens daværende subsidieprofil som en bidragsyter til å øke boligproduksjonen og redusere prispresset på boligmarkedet. Høyre stilte seg dermed bak følgende fellesuttalelse da *Boligpolitikk for 90-årene* ble behandlet i Stortinget:

> Komiteen er enig med departementet i at dagens subsidieprofil i hovedsak bør opprettholdes. Komiteen vil peke på at den generelle grunnfinansieringen av nye boliger i Husbanken bidrar til å øke boligproduksjonen og derigjennom redusere prispresset i boligmarkedet. […] Komiteen har også merket seg at styringen av oppføringslånene mot nøkterne boliger også indirekte har gunstige fordelingseffekt fordi grupper med svak økonomi gjennomgående etterspør slike boliger. Komiteen vil peke på at en generell oppføringslåneordning for mange er en forutsetning for å kunne finansiere en ny bolig. Økonomisk behovsprøving av subsidier til nybygging vil derfor kunne innebære at personer som er avhengig av slik subsidiering, men som ikke når fram under behovsprøvingen, ikke vil kunne bygge ny bolig. Komiteen vil i denne sammenheng spesielt peke på at behovsprøving vil gi økt risiko for at profesjonelle byggherrer ikke får solgt boliger som er forutsatt finansiert med Husbanklån, og således kunne føre til at de dreier boligproduksjonen fra nøkterne boliger og over til større boliger for mer kjøpesterke grupper som vil kunne finansiere boligen i det private markedet. Komiteen vil videre fremheve den verdi som ligger i at en generell grunnfinansiering i Husbanken bidrar til bygging av mer nøkterne boliger også for grupper som isolert sett har evne til å privatfinansiere større boliger. Komiteen vil også understreke at den generelle grunnfinansiering gjennom Husbanken forhindrer sosial lagdeling i

boligbyggingen. Komiteen vil ikke minst advare mot det administrative merarbeid som følger av behovsprøving (Innst. S. nr. 297 1988–89:46–47).

NOU 1995:11 Statsbankene under endrede rammevilkår

Brundtland-regjeringen oppnevnte statsbankutvalget i oktober 1994. Utvalget ble ledet av Arbeiderpartiets Per Kleppe, finansminister i Bratteli- og Nordli-regjeringene fra 1973 til 1979, og skulle vurdere «statsbankenes rolle og funksjon» i et liberalisert kredittmarked (NOU 1995 11:3). En viktig bakgrunn for nedsettelsen av utvalget var regjeringen og kommunalminister Gunnar Berges ønske om en prioritering av personrettede, selektive subsidier (Reiersen & Thue 1996:432).

Da statsbanksutvalgets innstilling ble presentert i 1995 var det derfor ikke overraskende at et samstemt utvalg gikk inn for å vri boligsubsidiene «fra generelle ordninger for nybygging av boliger til mer selektive ordninger mot mottakergrupper som har et klart behov for støtte» (NOU 1995 11:146–47). En slik vridning ville styrke den fordelingspolitiske dimensjonen ved boligpolitikken, ifølge utvalgets medlemmer. Statsbanksutvalget hevdet videre at boligstandarden i Norge var så høy, at det ikke fantes grunnlag for å subsidiere boligkonsum og boligforbruk i stor skala. Et samlet utvalg var også enig om at de statlige boligsubsidiene under normale omstendigheter burde bevilges i form av tilskudd. Utvalget foreslo derfor å fjerne rentetrappa og all rentestøtte over statsbudsjettet. En overgang fra rentestøtte til tilskudd ville gjøre subsidiene mer synlige og forutsigbare for myndighetene og forbrukerne, samt bidra til mer konkurranse og effektiv formidling på et kredittmarked med større spillerom for private banker, konkluderte utvalget (NOU 1995 11:140–41, 146–46).

Statsbankutvalget delte seg i to fraksjoner når det gjaldt synet på Husbankens mest sentrale låneordning. Flertallet, bestående av Sparebankforeningens Berit Klemetsen, Jørn Rattsø og Anna Rømo, argumenterte for at Husbanken kun skulle yte lån til vanskeligstilte grupper. Klemetsen med flere ønsket dermed å avskaffe Husbankens generelle oppføringslån. Flertallet var opptatt av å øke de private bankenes andel av boligfinansieringen, og mente at god boligstandard og byggeforskriftene gjorde Husbankens rolle som allmenn standardkontrollør overflødig (NOU 1995 11:147–48).

Endelig uttalte flertallet at de private bankene «har behov for en større portefølje av lån med høy sikkerhet – som boliglån normalt er – og at flere 'gode' lån vil gjøre det lettere for disse bankene å gi bedre vilkår for de mer risikable lån til næringslivet».[21]

Mindretallet bestod av Per Kleppe og Senterpartiets Ole Gabriel Ueland. Kleppe og Ueland tok til orde for å bevare Husbankens generelle oppføringslån. Ifølge mindretallet skulle det ikke lenger knyttes rentesubsidier til dette lånet, men snarere fastsettes en rente som dekket Husbankens administrasjonsutgifter og utlånstap. Kleppe og Ueland hevdet at oppføringslånet ga Husbanken mulighet til å påvirke tilbudet på kredittmarkedet til beste for forbrukerne. Videre fremhevet de at sjansen for større segregering av befolkningsgrupper økte hvis boliglånsmarkedet ble overlatt fullstendig til private aktører. Mindretallet pekte også på at det generelle oppføringslånet kunne bli et viktig tilbud for personer som ville få problemer med å få lån i private banker, men som ikke tilfredsstilte kravene til de selektive støtteordningene. Til sist viste mindretallet til at bevaringen av det generelle oppføringslånet var en forutsetning for at staten kunne legge til rette for en viss boligbygging i perioder hvor det private markedet lå nede for telling. Kleppe og Ueland viste i den forbindelse til sammenbruddet i den private boligfinansieringen på begynnelsen av 1990-tallet: under bank- og boligkrisen hadde Husbanken finansiert nesten all nybygging. I slike krisesituasjoner kunne det endog være aktuelt å gjeninnføre midlertidige byggesubsidier, ifølge Kleppe og Ueland (NOU 1995 11:147–48). Kort oppsummert, så mindretallet for seg en utvikling hvor Husbanken beholdt sin posisjon som allmenn boligbank, parallelt med at de private bankene økte sin andel av den samlede boligkreditten.[22] Det er nærliggende å betrakte Kleppe og Ueland som representanter for synspunkter som lå tett opp til Brundtland-regjeringen og kommunalminister Gunnar Berges boligpolitiske holdninger.[23]

---

[21] Arbark., Per Kleppes arkiv, D., Boks: D- 0167. Mappe: 1988-2002 Statsbankutvalget, mine foredrag, «Statsbankutvalget: noen sentrale synspunkter».

[22] For en grundigere gjennomgang av statsbanksutvalgets vurdering og anbefalinger vedrørende Husbanken og den statlige boligfinansieringen, se: NOU 1995 11:135-150.

[23] Jf. Arbark., Per Kleppes arkiv, D., Boks: D- 0166, Mappe: Statsbankutvalget, innspill om Husbanken, «Husbankens subsidieprofil. Rapport fra en arbeidsgruppe fra Finansdepartementet og Kommunal- og arbeidsdepartementet».

Høringsinstansene var meget uenige i sine bedømninger av statsbanksutvalgets boligpolitiske konklusjoner. Konkurransetilsynet og Sparebankforeningen støttet flertallet, LO og NBBL var blant dem som sluttet opp om mindretallets forslag under sterk tvil. I sin høringsuttalelse fremhevet NBBL at det var viktig å ta vare på den norske boligpolitikkens generelle karakter. En ytterligere selektiv vending ville føre til usikre vilkår for boligbyggingen og økte statlige utgifter til sosialhjelp, fremhevet organisasjonen. Husbanken avviste på sin side både flertallet og mindretallets synspunkter. Det generelle oppføringslånet og rentesubsidiene ble således forsvart i Husbankens høringsuttalelse. Den norske Bankforeningen inntok det motsatte standpunkt, den ønsket å gå enda lenger enn statsbanksutvalgets flertall. Bankforeningen hevdet at Husbanken burde avvikle all utlånsvirksomhet, og konsentrere seg om å forvalte statlige tilskudd. Selv om rentesubsidiene ble avviklet ville husbanklånene være i strid med EØS-reglementet, ifølge Bankforeningen. Dette fordi statens gode kredittverdighet sørget for at Husbanken kunne operere med en lavere rentemargin, enn det som var mulig for private banker.[24]

Stortingsmelding nr. 34 (1994–95): Om Husbankens rentevilkår og subsidieprofil

I mai 1995 la Brundtland-regjeringen frem en stortingsmelding om Husbankens rentevilkår og subsidieprofil. Her la den frem forslag som i stor grad var basert på anbefalingene til statsbankutvalgets mindretall. Regjeringen var således enig i forslaget om å vri boligsubsidiene i retning av vanskeligstilte grupper, og støttet prinsippet om å legge om subsidiene fra rentestøtte til direkte overføringer (St.meld. nr. 34 1994–95:31). *St.meld. nr. 34 (1994–95) Om Husbankens rentevilkår og subsidieprofil* foreslo derfor å avskaffe det rentesubsidierte oppføringslånet (Husbank 1-lån). Ifølge regjeringen skulle rentetrappen erstattes med tilskudd og selektive støtteordninger (St.meld. nr. 34 1994–95:32). Regjeringens bevilgninger til Husbanken viste i tillegg at den ønsket en reduksjon i Husbankens andel av boligfinansieringen. I 1995

[24] Arbark., Per Kleppes arkiv, Boks: D- 0166, høringsuttalelser; Arbark., Per Kleppes arkiv, Boks: D- 0166, Mappe: Statsbankutvalget, andre innspill, «Innspill til statsbankutvalget. Den norske Bankforening», 6.1.95.

hadde Husbanken finansiert 80 prosent av boligbyggingen. Brundtland-regjeringens nedskjæring innebar en reduksjon av Husbankens andel med 30 prosent (Reiersen & Thue 1996:441).

Brundtland-regjeringen avviste imidlertid forslaget til statsbankutvalgets flertall om å avskaffe Husbankens generelle oppføringslån i sin helhet. Den valgte isteden å følge mindretallets linje, dvs. at regjeringen la opp til at Husbankrenta skulle baseres på statens innlånsrent, med et tillegg på 0,5 prosent for å dekke statens administrasjonsutgifter og lånetap (St.meld. nr. 34 1994–95:32). Allerede i mars 1994 hadde for øvrig regjeringen begynt å arbeide med utformingen av dette nye prinsippet for fastsettelsen av husbankrenten. Det synes å bekrefte at omleggingen av Husbankens subsidieprofil var et fellesprodukt av regjeringen og Per Kleppes innsats.[25]

Konklusjonene i *St.meld. nr. 34 1994–95* lå til grunn for stats- og nasjonalbudsjettet for 1996. Rentesubsidiene og rentetrappen ble således avskaffet for nye lån fra 1.1 1996. Beslutningen om å avskaffe de generelle subsidiene kan betraktes som et uttrykk for en gradvis forskyvning av de boligpolitiske prioriteringene på 70-, 80- og 90-tallet: Fra boligbygging for hele folket, til fokus på vanskeligstilte, boligetableringsproblemene til bestemte grupper og «velfungerende boligmarkeder». *St.meld. nr. 34 1994–95* skilte seg således markert fra Brundtland-regjeringens boligmelding fra 1989, *Boligpolitikk for 90-årene.* I meldingen fra 1989 heter det at rentetrappen og rentestøtten knyttet til oppføringslånet (Husbank 1) var «hovedvirkemidlet for å nå målet om høy boligbygging og redusert ressursbruk per bolig» (St.meld. nr. 34 1988–89:131). Seks år senere hadde regjeringen snudd i synet på nødvendigheten av generelle subsidier.

Da Stortinget behandlet *St.meld. nr. 34 1994–95* avviste RV, SV og Senterpartiet regjeringens konklusjoner. RVs ene stortingsrepresentant, Erling Folkvord, mente avviklingen av de generelle subsidiene innebar en avvikling av den «sosiale boligpolitikken» etter 2. verdenskrig. Folkvord betraktet videre omleggingen av Husbankens som et ledd i regjeringens tilpasning til EØS-avtalens konkurranseregelement (St.forh. 1995–96).

---

[25] Arbark., Per Kleppes arkiv, D., Boks: D- 0166, Mappe: Statsbankutvalget, innspill om Husbanken, «Husbankens subsidieprofil. Rapport fra en arbeidsgruppe fra Finansdepartementet og Kommunal- og arbeidsdepartementet».

I SV og Senterpartiets fellesuttalelse heter det at: «Husbanken som et generelt boligpolitisk instrument svekkes ved å avskaffe elementer av generell subsidiering og erstatte dette med behovsprøving; dette vil gi banken et større preg av 'fattigbank', og således virke stigmatiserende» (Innst. S. nr. 40 1995–96:12). Ifølge de to partiene var regjeringens omlegging av Husbankes subsidieprofil korttenkt. Det gjaldt «både en større grad av omlegging fra generelle til selektive ordninger, og for ensidig vektlegging av Husbankens fordelingspolitiske rolle, framfor (bankens funksjon) som konjunkturpolitisk instrument» (Innst. S. nr. 40 1995–96:10). SV og Senterpartiet var også kritiske til en større rolle i boligfinansieringen for det private bankvesenet. En større andel privatfinansiering innebar primært større og dyrere boliger, ifølge de to partiene. Det staten i første omgang tjente på å legge om Husbankens subsidieprofil, ville den tape som en konsekvens av at kontantoverføringene til vanskeligstilte på boligmarkedet ville øke på sikt. I siste instans hevdet Senterpartiet og SV at diskusjonen om selektive tilskudd versus generelle subsidier handlet om hva slags boligmasse og boligmarked man ønsket seg. Var målet et boligmarked drevet av private interesser eller av bredere samfunnshensyn?

> Den viktigste prinsipielle forskjellen på å gi subsidiering som lån som legges i boligen, eller som prosjektrettet tilskudd, er hva slags boligmasse og boligmarked en ønsker. *Gjennom en sterk og attraktiv statens boligbank som gir subsidierte lån og som har store utlånsrammer, vil staten kunne påvirke det totale boligmarkedet med hensyn til boligstørrelse, boligkvalitet og boligtyper. Dersom en heller velger å erstatte subsidierte lån med tilskudd, hvor den vesentlige delen av budsjettposten blir brukt til å gi svake grupper kjøpekraft, blir det i vesentlig grad private interesser i markedet som vil styre utviklingen både når det gjelder nybygging og utbedringen*. Dette vil erfaringsmessig føre til prisstigning på boliger, og dersom tilskudd fra Husbanken skal monne, må dette mangedobles ut fra det nivået Regjeringen har tenkt seg. […] Det kan vise seg at sosialkontorene i kommunene må betale den endelige regningen (Innst. S. nr. 40 1995–96:12–13).

Høyres representanter ønsket å gå lenger i selektiv retning enn regjeringen. De la seg på denne måten tett opp til statsbanksutvalgets flertall. Høyre argumenterte således for streng behovsprøving, markedsrenter i Husbanken

og en større rolle i boligfinansieringen for private kredittinstitusjoner (Innst. 40 1995–96:6–13). I den sammenheng viste Høyres representanter til Finansdepartementets uttalelse i *St.meld. nr. 1 1995–96 Nasjonalbudsjettet*:

> Behovet for Husbankens generelle låneordninger er etter departementets mening redusert den senere tiden. Boliger representerer i de fleste tilfeller god sikkerhet for lån, og det ordinære kredittmarkedet fungerer så godt at byggherrer med gode prosjekter lett får lån. Dersom ordinære kredittinstitusjoner får muligheten til å konkurrere om flere solide lånekunder, vil de få mer diversifiserte utlånsporteføljer, noe som kan bidra til å styrke soliditeten i hele det finansielle systemet, og øke bankenes evne til å betjene næringslivet (Innst. S. nr. 40 1995–96:10).

Ifølge Høyre burde regjeringen tatt konsekvensene av Finansdepartementets anbefaling, og omgjort Husbanken til en bank for bestemte grupper med liten inntekt og formue. Partiet mente at banken bare burde gi lån og tilskudd til: førstegangsetablering for ungdom, funksjonshemmede og flyktninger. I innstillingen til nasjonalbudsjettet for 1996 konkluderte Høyres stortingsgruppe med at Husbanken primært burde være en såkalt «førstehjemsbank»:

> Husbankens låneordninger bør avgrenses til kun å omfatte de gruppene som er svake i boligmarkedet, og bare i de tilfeller lånsøkerne ikke får lån i private kredittinstitusjoner selv om betalingsevnen er i orden. […] Husbanken bør (i første rekke) være en førstehjemsbank som kan bidra til toppfinansiering. Disse medlemmer ønsker ikke at Husbanken skal gi oppførings- og boliglån uten behovsprøving. Disse medlemmene mener denne holdningen vesentlig vil redusere den omfattende og uheldige konkurransevridning som regjeringen går inn for (Innst. S. nr. 40 1995–96:11).

Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti støttet formelt opp om Brundtland-regjeringens hovedkonklusjoner. Partiene hevdet at SV og Senterpartiet overdrev konsekvensene av rentesubsidienes avvikling, og presiserte at det var langt viktigere at Husbankens generelle lånerammer ble opprettholdt på et høyt nivå, samt at renta på oppføringslånet var lavere enn markedets tilbud:

> Bortfallet av det relativt beskjedne subsidieelement som ligger i rentetrappen er ikke avgjørende for å opprettholde Husbankens rolle i den sosiale boligbyggingen. Kontantutbetaling til førstegangsetablerere og grupper som trenger ekstra støtte kan gi en bedre sosial effekt. Etter flertallets mening er det langt viktigere at Husbanken kan tilby en rente under markedspris og at rammen for Husbankens oppføringslån og etableringslån blir holdt på et høyt nivå (Innst. S. 40 1995–96:10).

Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti var derfor kritiske til regjeringens nedskjæringer i oppføringslånets rammer for budsjettåret 1996. De to partiene var videre enige med Senterpartiet og SV om fire generelle retningslinjer for en god boligfinansiering:

1. Husbanken må opprettholdes som en generell boligbank.
2. Staten må gi langsiktige lån, ikke skape utrygghet.
3. Renten i Husbanken må være lavere enn det som kan oppnås i markedet, og det må være mulighet for politisk styring.
4. Staten må kunne bruke Husbanken som et instrument i konjunkturpolitikken (Innst. Nr. 40 1995–96:11).

Disse retningslinjene hadde en viss brodd mot Brundtland-regjeringens anbefalinger. Regjeringen mente for eksempel at avstanden mellom markedsrenten og Husbankens rentenivå til en hver tid måtte være relativt beskjeden. Stortingets flertall, inkludert Arbeiderpartiets representanter, fremhevet imidlertid sterkt betydningen av lave renter i Husbanken. Flertallet, bestående av Arbeiderpartiet, SV, Senterpartiet og Krf, forsvarte videre den generelle boligfinansieringen i sterkere og klarere ordelag enn regjeringen. Ifølge flertallet var en sterk Husbank, som finansierte en vesentlig andel av boligbyggigen, nødvendig av flere årsaker. Den selektive omleggingen av boligpolitikken måtte ikke gå for langt, advarte flertallet:

1. Uten en generell boligfinansiering vil det være vanskeligere å finansiere boligbygging i distrikts-Norge, fordi panteverdien i enkelte tilfeller er for lav for det private finansmarkedet.
2. Det private finansmarkedet baserer sine vurderinger alene på den enkeltes betalingsevne og panteverdien av låneobjektet. Husbankens

rolle har hele tiden vært at også husstander med lav betalingsevne skal få lån til å bygge bolig hvis de er i stand til å klare utgiftene på sikt.

3. Husbankens rentevilkår for generelle lån er uavhengig av kundenes inntekter, mens det private finansmarkedet gir lavere renter jo høyere betalingsevne og sikkerhet.
4. Uten generelle lån gjennom Husbanken vil boligstandarden på sikt vise større forskjeller – og i større grad gjenspeile folks økonomiske situasjon og geografiske tilhørighet.
5. Husbanken har bidratt til kvalitetssikring i boligpolitikken, ved at den har krav krav til minstestandard og andre bestemmelser som sikrer god kvalitet utover byggeforskriftene – og stimulerer til dette gjennom lånesystemet.
6. Husbanken kan være et viktig redskap i konjunkturpolitikken i fremtiden. Under nedgangskonjunkturen på 90-tallet falt boligbyggingen sterkt. Den lave igangsettingen av nye boliger kom sammen med bankkrisen. I denne perioden sto Husbanken for omtrent hele bunnfinansieringen av nybyggingen. Husbanken kan således virke konjunkturdempende (Innst. Nr. 40 1995–96:10).

Selv om Krf og Arbeiderpartiet formelt støttet regjeringen, presiserte de to partiene videre at Husbankens rente- og lånevilkår kontinuerlig måtte revurderes av Stortinget. Implisitt i dette lå en dårlig skjult hentydning om at regjeringen hadde skjært for mye i rammene til det generelle oppføringslånet, og beveget seg for langt i selektiv retning:

> Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti viser til at Stortinget til enhver tid vil ha anledning til å legge om prinsippene som legges til grunn for fastsettelsen av Husbankrenten. […] Husbanken skal være en bank for folk flest. Den skal tilby lav rente og gunstige lånevilkår til folk som vil skaffe seg en bolig med alminnelig standard, uten å stille krav til inntekt og egenkapital. Dette forutsetter at Stortinget må ha årlige drøftinger om Husbankens låne- og rentevilkår for å sikre at vilkårene er i samsvar med målsettingene (Innst. S. nr. 40 1995–96:13).

Også stortingsdebatten viste at noen av Arbeiderpartiets representanter hadde vanskelig for å svelge konklusjonene i sin egen regjerings stortingsmelding

(St. forh. 1995–96:1439–63). En rekke innsendte forslag til Arbeiderpartiets landsmøter viser videre at misnøyen med Husbankens utvikling på 90- og 2000-tallet var og er stor i deler av sosialdemokratiet. Mange lokallag og aktivister ønsker seg tilbake til perioden hvor Husbanken fungerte som en motor i den «sosiale boligbyggingen».[26]

Tolkninger av «omlegging 96». Internt i Husbanken ble endringene som ble gjennomført i tråd med konklusjonene i St. meld. 34 (1994–95) omtalt som «omlegging 96» (Bachke 2003). Det signaliserer at endringene ble tillagt stor betydning i sin samtid: I praksis innebar «omlegging 96» at to ulike typer rentesubsidier gikk over i historien:

> For det første forsvant subsidiene som lå i rentetrappen. Disse ble gitt ved at det ble betalt underrente på lånene i begynnelsen av tilbakebetalingsperioden. […] Denne underrenten hadde en gjennomsnittlig verdi på 20 00 kroner per lån. For det andre forsvant den subsidieringen som lå i at kundene betalte en lavere rente på lånene enn det de skulle gjort i henhold til Husbankens teknisk beregnede innlånskostnader. Før omleggingen hadde Husbank 1-lån tatt opp før 1993 en rente som ble fastsatt av Stortinget hvert år, og denne var ikke koblet til renten på statslån. Topprenten på nye Husbank 1-lån (etter 1993) og renten på Husbank 2-lån ble bestemt på bakgrunn av gjennomsnittlig statsobligasjonsrente med 5-års gjenstående løpetid i perioden fra oktober til september i året før budsjettåret (Bachke 2003:49).

Etter «omlegging 96» ble Husbankrenta på alle lån bestemt administrativt med utgangspunkt i markedsrenten:

> Både nye og gamle lån fikk en utlånsrente basert på gjennomsnittsrenten over en viss periode for statspapirer med 0–3 måneders løpetid, med et tillegg på 0,5 % for å dekke administrasjonskostnader. Nivået ble liggende tettere opp til markedsrenten, fordi den aktuelle utlånsrenten ble basert på markedsrente som ikke var

[26] Kilde: Arbeiderpartiets landsmøteprotokoller fra 1990 til 2002; Oversikt over boligpolitiske forslag til Arbeiderpartiets landsmøte i perioden fra 1992 til 2005. Svein Bjørn Aasnes, politisk rådgiver i Arbeiderpartiet, fortjener stor takk for å ha utarbeidet denne oversikten etter min forespørsel.

> mer enn maksimalt ett år gammel. Det ble i tillegg mulig å velge lån med fast rente (Bachke 2003:50).

Som et resultat av «omlegging 96» ble de generelle rentesubsidiene kraftig redusert i løpet av 1990-tallet. På begynnelsen av 1990-tallet ble 71 prosent av Husbankens subsidier gitt i form av rentestøtte. Ti år senere utgjorde rentestøtten kun 2 prosent av de samlede subsidiene. Likevel er det mulig å overdrive betydningen av endringene som ble gjennomført i kjølvannet av statsbankutvalgets innstilling (NOU 1995:11) og St. meld. 34 (1994–95). Som vi skal komme tilbake til, hadde Stortingets årlige prioriteringer av de statlige midlene til boligformål størst betydning for vridningen av boligpolitikken i selektiv retning. I tillegg må det nevnes at Husbanken fortsatte sin rolle som allmenn boligbank etter «omlegging 96». Selv om den offentlige boligbyggingens gullalder var over fortsatte Husbanken å finansiere nye boliger på slutten av 1990- og 2000-tallet. Fra og med 1. januar 1996 kunne Husbanken til og med tilby lavere renter enn det som hadde vært mulig i de siste årene før omleggingen. I 1993 og 1994 hadde topprenten på Husbanklånene vært høyere enn renten i de private bankene. Dette var en konsekvens av at den ble fastsatt med utgangspunkt i renten på obligasjonsmarkedet. I en situasjon hvor renten i de private bankene falt og Husbankens rente hang igjen på et høyt nivå, representerte derfor Husbanken en kort periode et relativt sett kostbart lånetilbud (Reiersen & Thue 1996:420).

Dette er bakgrunnen for Kommunalminister Gunnar Berges påstand om at omleggingen av Husbankens subsidieprofil og de nye prinsippene for rentefastsettelse var en sosialdemokratisk redningsaksjon i den sosiale boligpolitikkens tjeneste: «Uten å foreta nødvendige tilpasninger av Husbankens virkemidler risikerer vi at banken sakker akterut i forhold til private banker. I så fall vil vi i Arbeiderpartiet på sikt miste vår sentrale gjennomføringsmekanisme i boligpolitikken. Arbeiderpartiets mål er å styrke Husbanken, derfor er det nødvendig å gå gjennom virkemidlene».[27] Ifølge Berge betydde altså «omlegging 96» ikke et farvel til den sosiale boligpolitikken, slik SV og

[27] Arbark., Per Kleppes arkiv, Boks: D- 0166, Mappe: Statsbankutvalget. Innspill om Husbanken, «Sosialdemokratisk boligpolitikk», notat utarbeidet av eller for kommunalminister Gunnar Berge.

RV uttalte fra Stortingets talerstol (St.forh. 1995–96:1439–63), men var snarere et uttrykk for en videreføring av den sosialdemokratiske boligpolitikken i en ny tid.

1995: Bankforeningens anmeldelse av Husbanken

Husbankens fremtid ble flittig diskutert i den offentlige debatten på 1990-tallet. Enkelte kommentatorer på høyresiden mente Husbanken hadde utspilt sin rolle, i en tid med god boligdekning, privat velstand og velfungerende private kredittinstitusjoner. Diskusjonen om Husbanken fikk også næring fra Bankforeningens (Finansnæringens hovedorganisasjon fra 2000) innklaging av Husbanken til ESA, EFTAs organ for overvåkning av EØS-avtalen, i november 1995. Ifølge Bankforeningen var Husbankens utlåns- og rentevilkår for nye boliger i strid med EØS-avtalens konkurranseregler for kredittmarkedet. Den mente derfor at Husbanken ikke lenger skulle låne ut penger, men begrense seg til å forvalte statlige tilskuddsordninger (St. meld. nr. 14 1998–99).

Bankforeningens klage må ses på bakgrunn av foreningens misnøye med Brundtland-regjeringens *St. meld. nr. 34 (1994–95)*. Som behørig omtalt ovenfor valgte regjeringen her å støtte statsbankutvalgets mindretall, og avviste dermed flertallets forslag om å avskaffe Husbankens generelle oppføringslån. Denne beslutningen var en stor skuffelse for Bankforeningen, som var en sterk forkjemper for å øke de private bankenes andel av boligfinansieringen (Kiøsterud 2005:54). Som følge av bankkrisen, hvor de private bankenes utlån til boligformål nesten stoppet helt opp, var bankforeningen på begynnelsen av 90-tallet særskilt opptatt av å styrke de private kredittinstitusjonenes posisjon på markedet.

ESA avviste Bankforeningens klage i juli 1997, men den klaget ESAs vedtak inn for EFTA-domstolen i september samme år. Ifølge finansnæringens organisasjon var ESAs vedtak av juli 1997 mangelfullt og i strid med EØS-avtalen. Det var derfor ugyldig. EFTA-domstolen konkluderte nettopp med at vedtaket var ugyldig, og Bankforeningens klage ble følgelig sendt tilbake til ESA for en ny behandlingsrunde. Som i 1997 avviste imidlertid ESA Bankforeningens klage i et nytt vedtak fra juni 2000. Ifølge ESA var Husbanken omfattet av unntakene i EØS-avtalen (St. meld. nr. 16.

2000–2001:46). Husbankens var formelt ikke juridisk klassifisert som bank og var derfor fritatt fra bank- og finanssektorens bestemmelser. Lånevilkårene i Husbanken var dermed ikke i strid med EØS-avtalens konkurranseregler, fremhevet overvåkningsorganet. Når det er sagt klargjorde ESA at Husbanken ikke kan benyttes til «fri subsidiering av et hvert boligpolitisk tiltak. Bestemmelsene i EØS-avtalen om statsstøtte og konkurranseforhold setter visse begrensninger på hvordan og hvor langt staten kan gå i boligsubsidieringen» (Kiøsterud 2005:124). ESA presiserte imidlertid at Husbankens utlån var rimelig tilpasset formålet for boligpolitikken, og at det var liten grunn til å hevde at den statlige boligbanken påvirket kredittmarkedet på uheldig vis (St. meld. nr. 16 2000–2001:46).

2000–2001: Husbanken som førstehjemsbank?

Utover på 90- og begynnelsen av 2000-tallet argumenterte Høyre for å gjøre om Husbanken til en såkalt «førstehjemsbank». Høyres stortingsrepresentanter, Erna Solberg, Jan Petersen og Sverre J. Hoddevik, lanserte blant annet en reform av Husbanken i denne retning gjennom et dokument 8-forslag (Dokument 8:23 2000–2001). Dette forslaget ga uttrykk for synspunkter som bygget videre på Høyres fraksjonsmerknader fra behandlingen av *St.meld. nr. 34 (1994–95) Om Husbankens rentevilkår og subsidieprofil* (Innst. S.nr. 40 1995–96:11).

Ifølge Solberg, Petersen og Hoddevik var Husbankens generelle oppføringslån overflødig i det velfungerende norske kredittmarkedet. Oppføringslånet var ikke et målrettet, sosialt treffsikkert virkemiddel og var til liten hjelp for ungdom og andre som hadde vanskeligheter med å etablere seg på boligmarkedet, ifølge Høyres stortingsrepresentanter. Solberg med flere argumenterte derfor for å avvikle Husbankens generelle utlån til nye boliger. Husbanken skulle snarere «gi gunstige lån til boligkjøpere som skal etablere seg for første gang. En slik omlegging vil føre til at Husbanken da fokuserer på finansiering av bolig til førstegangsetablerere, uavhengig av om man kjøper ny eller brukt bolig» (Innst. S. nr. 149 2000–2001:1).

Høyres stortingsrepresentanter så for seg en ordning hvor, «de som skal etablere seg på boligmarkedet for første gang, får grunnlån i en ordinær bank og topplån gjennom Husbanken. En slik modell innebærer at man først låner

60–90 prosent av kjøpesummen i en ordinær finansinstitusjon» (Innst. S. nr. 149 2000–2001:1).

De andre partiene på Stortinget ønsket å avvente den store boligutredningen (NOU 2002:2), før de tok standpunkt til Høyres reformutspill (Innst. S. nr. 149 2000–2001:2). Det var imidlertid ingen hemmelighet at Fremskrittspartiet var negativt innstilt til Husbanken som sådan, og at mellompartiene, SV og Arbeiderpartiet tidligere hadde vektlagt betydningen av det generelle oppføringslånet. Da Stortinget behandlet Høyres forslag viste Arbeiderpartiet, SV og Senterpartiet i den sammenheng til at Husbanken fortsatt skulle være en allmenn bank og et effektivt styringsredskap i boligpolitikken (Innst. S. nr. 149 2000–2001:4). Senterpartiet og SV advarte særskilt sterkt mot å «gjære om Husbanken om til ein bank for dei som etablerer seg for første gong. Dette vil sterkt redusere den politiske styringa over bustadpolitikken og gjære det svært vanskelig å nå sentrale bustadpolitiske mål» (Innst. S. nr. 149 2000–2001:4). De andre partiene på tinget var også skeptiske til om Høyres reformforslag i realiteten ville være til det beste for ungdom og andre førstegangsetablerere. Garanterte ikke nettopp Husbanken oppføringen av rimelige, nøkterne boliger, som også kom ungdom til gode når de etter en periode ble omsatt på markedet (Innst. S. nr. 149 2000–2001:3)?

2002–2003: Startlån

Fra 1.1.2003 ble de to selektive låneordningene, ervervslånet (kjøpslånet) og etableringslånet, erstattet med Startlånet.[28] Den nye låneordningen ble i likhet med sine forgjengere finansiert av staten (Husbanken), men tildelt av kommunene. Startlånet er gjenstand for en mild statlig subsidiering og blir brukt både til toppfinansiering og finansiering av en boligs totale kostnad. Hensikten med Startlånet er å hjelpe grupper som har problemer med å få lån i private banker, til å etablere seg i egen eid bolig. Dette kan for eksempel være ungdom i etableringsfasen.

[28] Husbankens lånetilbud for bruktboliger – ervervslånet (kjøpslånet) – ble introdusert i 1977. Etableringslånet, som også har blitt omtalt som innskotts- og egenkapitallån, ble opprettet i 1972 (Husbankens årsmelding 1981:12).

Husbanken stiller følgende betingelser til mottakerne av Startlån (Brosjyre fra Husbanken: *Startlån fra kommunen kan oppfylle boligdrømmen din!):*

- Søkeren må ha problemer med å skaffe seg kapital på det private kredittmarkedet.
- Søkeren må være i stand til å betale renter og avdrag «og samtidig ha nødvendige midler igjen til livsopphold.
- Boligen må være egnet for husstanden og rimelig i forhold til området hvor husstanden skal bo.
- Boligen må ligge i den kommunen som gir lån.

Startlånet nevnes ofte som et av de boligsosiale virkemidlene rettet mot vanskeligstilte. Som følge av at låneordningen i realiteten forutsetter en fast trygde- eller arbeidsinntekt hos mottakerne, er det imidlertid mulig å hevde at Startlånet snarere er et virkemiddel som hjelper de «dårligst stilte av de bedrestilte eller de sterkeste av de svakest stilte».

St.meld. 23 2003–2004 Om boligpolitikken

Bondevik-regjeringens stortingsmelding *Om boligpolitikken* fremhevet betydningen av de selektive, behovsprøvde boligvirkemidlene. I motsetning til flertallet i boligutvalget (NOU 2002:2), som gikk inn for å styrke det generelle oppføringslånet av hensyn til boligkvalitet og boligbygging, argumenterte regjeringen for å målrette og omforme denne låneformen (se kapittel 7). Oppføringslånet stimulerte bare i beskjeden grad nybyggingen, hevdet regjeringen. Dermed mislykkes det i å realisere sin hovedmålsetting, dvs. å bidra til høy og stabil boligbygging.[29] Av dette fulgte det også at oppføringslånet, i motsetning til det Arbeiderpartiet, Senterpartiet og SV gjerne hevdet, ikke hadde stor betydning som konjunkturpolitisk instrument. Regjeringen foreslo derfor å omforme oppføringslånet til en mer målrettet låneform (St. meld. nr. 23 2003–2004:71–72).

[29] Her støttet regjeringen seg for øvrig på en undersøkelse gjennomført av ECON (ECON 2002).

Som en følge av stortingsmeldingens resonnementer ble Husbankens oppføringslån og utbedringslån avskaffet i 2005, og slått sammen til en ny låneordning, grunnlånet. På tross av navneendringen og regjeringens retorikk, var det nye grunnlånet i stor grad en videreføring av det gamle oppføringslånet. Standardkravene knyttet til oppføringslånet ble avviklet, men det var fortsatt knyttet krav om kvalitet og universell utforming til det nye grunnlånet.[30] Bondevik-regjeringen begrunnet standardkravenes opphevelse med hensynet til forenkling og «modernisering» av offentlig sektor. Hensynene ivaretatt av de gamle standardkravene kunne ivaretas på andre måter, ifølge regjeringen: «Kvalitetene som i dag stimuleres med minstestandard og tillegg, utover tilgjengelighet og miljøvennlige boliger, forutsettes ivaretatt gjennom bygningsloven, gjennom økt rådgivning og veiledning fra Husbanken, i kommunene gjennom reguleringsplaner og utbyggingsavtaler og av byggherrene og boligkjøperne gjennom krav og ønsker» (St. meld. nr. 23 2003–2004:71).

Bondevik-regjeringen benyttet også overgangen fra oppførings- til grunnlån til å slå fast at Husbankens låneordninger skulle målrettes mot bestemte grupper. Husbanken var ikke en konkurrent, men et supplement til det private kredittvesenet, ifølge regjeringen: «Det nye grunnlånet foreslås målrettet mot en bred gruppe av boligetablerende som ikke får lån eller som får dyre lån i andre kredittinstitusjoner, mot ordinære boliger der det tas hensyn til miljø og tilgjengelighet og mot boligbygging i deler av landet der det er vanskelig å få lån til bolig» (St.meld. nr. 23 2003–2004:71).

Statlig boligfinansiering på 90- og 2000-tallet: En kort oversikt

Den selektive tendensen i boligfinansieringen ble forsterket på 90- og 2000-tallet. Som en konsekvens av omleggingen i 1996 (jf. St. meld. nr. 34 1994–95) ble de generelle rentesubsidiene drastisk redusert i løpet av 1990-tallet. I 1990 ble 71 prosent av Husbankens subsidier gitt i form av rentestøtte, i 2000 hadde dette tallet blitt redusert til kun 2 prosent. Fra 1990 til 2000 økte således tilskuddenes (eks. bostøtte) andel av Husbankens subsidier fra 29 til 98 prosent (Bachke 2003:56). I samme periode økte også den relative

[30] Se Nordvik m.fl. 2011 for en evaluering av grunnlånet i perioden fra 2006-2009.

og absolutte andelen selektive lån- og tilskudd på bekostning av de generelle ordningene. Dette var primært en konsekvens av regjeringenes boligpolitiske prioriteringer og bevilgninger over statsbudsjettet, og ikke et resultat av omleggingen i 1996. Kort fortalt forekom det på 1990-tallet en ytterligere vridning fra «generell til selektiv», «fra produksjon til fordeling» og «fra produksjon til person». I tillegg opphørte den politiske fastsettelsen av Husbankrenta i 1993. Før dette året hadde Stortinget vedtatt nivået på renta hvert år. Etter et kort mellomspill fra 1993 til 1996, der rentenivået ble knyttet til renta på statsobligasjoner, ble det nåværende systemet for rentefastsettelse etablert etter «omlegging 96» (Bachke 2003:49–50). Endelig forekom det en betydelig reduksjon av de samlede direkte subsidiene og de offentlige utlånsrammene til boligformål i løpet av tiåret. Denne utviklingen kan illustreres på ulike måter i form av tabeller:

Tabell 3.5: Fordeling av Husbankmidler på ulike ordninger 1990–2000. Alle tall er oppgitt i millioner og er regnet om til 2000-kroner (Bachke 2003:52).

	1990	1995	1996	1998	2000
Generelle lån					
Oppføring m. rentestøtte	7140	4414			
Oppføring, u. rentestøtte	2575	1888	4408	4932	4244
Boligrettet utbedringlån	373	825	699	595	980
Sum	10088	7127	5107	5527	5224
Selektive lån					
Personrettet utbedringslån	233	186	188	118	232
Etableringslån	2210	1408	1539	1469	1720
Kjøpslån	257	311	269	994	1132
Utleielån	218	43			
Lån til omsorgsboliger og sykehjem		1674	1363	939	285
Sum	2918	3622	3359	3520	3369
Generelle tilskudd					
Boligkvalitet			86	111	140
Bomiljøtilskudd		9	16	15	25
Byfornyelsestilskudd	21	102	154	71	35
Tilstand		7	8	9	7
Radontilskudd					7
Selektive tilskudd					
Bostøtte	887	849	906	1562	1637
Botilskudd		678	702		
Utbedringstilskudd	68	86			
Tilpasningstilskudd			83	69	71
Utleietilskudd		7	214	216	205
Etableringstilskudd	62	223	275	208	177
Sykehjem/omsorg	112	300	408	1643	2012
Prosjektering		2	2		
Sum selektive og generelle tilskudd	1150	2263	2854	3904	4316

Tabell 3.6: Fordelingen av Husbankens subsidier mellom rentestøtte og tilskudd 1990–2000 (Bachke 2003:56).

	1990	1995	1996	1998	2000
Rentesubsidier	71 %	60 %	46 %	2 %	2 %
Tilskudd	29 %	40 %	54 %	98 %	98 %

Rentesubsidienes fall fra 46 til 2 prosent mellom 1996 og 1998,viser betydningen av omleggingen i 1996 (Jf. St. meld. nr. 34 1994–95).

Tabell 3.7: Fordelingen av Husbankens selektive og generelle ordninger 1990–2000 (Bachke 2003:64).

	1990	1995	1996	1998	2000
Generelle	71 %	56 %	47 %	44 %	42 %
Selektive	29 %	44 %	53 %	56 %	58 %

Tabell 3.8: Fordelingen av Husbankens generelle og selektive lån 1990–2000 (Bachke 2003:57).

	1990	1995	1996	1998	2000
Generelle	78 %	66 %	60 %	61 %	61 %
Selektive	22 %	34 %	40 %	39 %	39 %

Tabell 3.9: Fordeling av produksjonsrettede og fordelingsrettede lån og tilskudd i Husbanken 1990 til 2000 (Bachke 2003:63).

	1990	1995	1996	1998	2000
Produksjon	75 %	69 %	60 %	58 %	54 %
Fordeling	25 %	31 %	40 %	42 %	46 %

Produksjonsrettede ordninger er lån og tilskudd som har som mål å øke og/eller forbedre boligtilbudet. Fordelingsrelaterte tilskudd og lån er ordninger som tar sikte på å bidra til bedre boligstandarden for enkeltgrupper. Midlene som har gått til bygging av omsorgsboliger og sykehjem er for øvrig utelatt.

Tabell 3.10: Fordeling av boligrettede og personrettede ordninger 1990–2000 i Husbanken (Bachke 2003:64).

	1990	1995	1996	1998	2000
Boligretta	71 %	56 %	47 %	44 %	42 %
Personretta	29 %	44 %	53 %	56 %	58 %

Forskjellen mellom produksjons- og boligretta & fordelings- og personretta ordninger er ikke store. Det er også interessant å merke seg at beregningen av fordelingen mellom de personrettede og boligrettede ordningene, gir nøyaktig samme resultat som beregningen av fordelingen mellom selektive og generelle ordninger fra 1990 til 2010 (Bachke 2003:64).

Det er viktig å minne om at Husbanken fortsatt spilte en betydelig rolle som allmenn boligbank på 1990-tallet. Selv om rentesubsidene ble avskaffet i 1996 ble oppføringslånet videreført som et generelt tilbud til landets boligbyggere. Rammene for det generelle oppføringslånet ble riktignok redusert i løpet av tiåret, men de generelle låneordningene fortsatt 61 prosent av Husbankens samlede utlån i år 2000. Under krisen i det private bankvesenet på slutten av 80- og begynnelsen av 90-tallet, finansierte Husbankens generelle oppføringslån sågar det meste av nybyggingen. I perioden fra 1991 til 1993 ble nesten alle nye boliger oppført ved hjelp av Husbankens låneordninger (Reiersen & Thue 1996:404–05).

Utover på 1990-tallet ble Husbankens andel av nybyggingen redusert i tråd med ønskene til Stortingsflertallet, og som en konsekvens av et stadig mer konkurransedyktige privat bankvesen. Da renten falt markert i 1993 ble det igjen fart i de private bankenes boligfinansiering. De private bankene fikk også drahjelp av at topprenten i Husbanken en periode (1993–96) var høyere enn markedsrenten (Husbankens årsmelding 1996:28). Mange kunder forlot Husbanken og refinansierte sine lån i private banker i denne perioden. Dette bidro til at andelen av befolkningen som hadde lån i en statsbank falt betraktelig i løpet av 90-tallet. På begynnelsen av 70-tallet, midt i den offentlige boligbyggingens gullalder, hadde 35 prosent av norske husholdninger lån i Husbanken eller Landbruksbanken. I 1995 var kun 17 prosent lånekunder i Husbanken (Gulbrandsen 1998:7).

Det private bankvesenets ekspansjon og vridningen fra «generell til selektiv» fortsatte med økt styrke på 2000-tallet. Husbankens finansiering av nye boliger ble gradvis redusert både i absolutte og relative tall. Dette var et produkt av skiftende regjeringens boligpolitiske prioriteringer og gjenreisningen av de private kredittinstitusjonene etter bankkrisen.

Endringen fra oppførings- til grunnlån i 2005 var, som tidligere nevnt, i stor grad en kosmetisk og teknisk justering, og var ikke et hinder for at den rødgrønne regjeringen (2005–) kunne øke Husbankens generelle utlånsrammer under «finanskrisen». Dermed kunne Husbanken fortsatt fungere som konjunkturpolitisk redskap for regjeringen i 2009. Selv om Husbanken på denne måten ikke er avviklet som generell boligbank i 2010, er det klart at den gradvis mistet sin rolle som hoveddrivkraft i boligbyggingen fra midten av 1990-tallet. I 1995 og 1996 finansierte Husbanken henholdsvis 68 prosent og 51 prosent av nybyggingen (Husbankens årsmelding 1996:28). Ti år senere hadde Husbankens markedsandel sunket til 20 prosent (Husbankens årsmelding 2006:4):

Tabell 3.11: Tilsagn om generelle lån (oppføringslån/grunnlån fra 2005) fra Husbanken til nye boliger 1990–2009, målt i antall boliger (Husbankens årsmeldinger 1990–2009).

1990	18 800
1991	17 600
1992	16 176
1993	17 201
1994	13 011
1995	11 863
1996	7 612
1997	8 508
1998	7 515
1999	8 530
2000	9 839
2001	11 307
2002	10 379
2003	9 839
2004	9 450
2005	8 769
2006	6 665
2007	4 192
2008	3 551
2009	5 413

Den forsterkede vridningen i selektiv retning kom blant annet til uttrykk gjennom at Husbanken i 2007 for første gang finansierte flere Startlån enn oppføringslån. Husbankdirektør Geir Barvik tolket dette som en illustrasjon på Husbankens hamskifte fra boligbank til velferdsetat i løpet av 90- og 2000-tallet:

> Vi er ikke lenger den boligbanken folk flest kjenner fra tiårene etter krigen. Vår rolle innen den generelle boligfinansieringen er gradvis effektivisert og målrettet mot å fremme universell utforming og miljøvennlige boligbygging. I dag er Husbanken en velferdsetat og vår viktigste oppgave er å hjelpe de som sliter aller mest i boligmarkedet (Husbankens årsmelding 2007:5).[31]

Fra et beskjedent utgangspunkt på begynnelsen av 80-tallet økte dermed Husbankens finansiering av boliger på bruktmarkedet betraktelig på 90- og

[31] Husbankens rolle som velferdsetat i den «nye boligpolitikken» kommer vi grundig tilbake til i kapittel 7.

2000-tallet. Dette er et av de klareste uttrykkende for omformingen av Husbankens praksis og selvforståelse i denne perioden: Husbanken var ikke lenger primært et redskap i den offentlige boligbyggingen, men et virkemiddel i sosial- og velferdspolitikkens bestrebelser på å gi vanskeligstilte, og grupper med etableringsproblemer et godt og rimelig boligtilbud. I en situasjon med god boligdekning, privat velstand og et velfungerende kredittmarked skulle Husbanken kun være et supplement til de private bankenes boligfinansiering, ifølge direktør Barvik:

> Dersom ein husstand kan få lån i den private kredittmarknaden til kjøp eller oppføring av bustad, bør ikkje Husbanken blande seg inn. På den andre sida bør vi kome i biletet dersom ein bustad som skal oppførast, har spesielle kvalitetar som det er vanskelig å finansiere på annen måte. […] Vi skal og stille opp der folk ikkje får lån i den private kredittmarknaden (Husbankens årsmelding 2002:1).

Barvik-sitatet ovenfor representerer et klart brudd i Husbankens historie. Bakgrunnen for Husbankens opprettelse var nettopp å påvirke tilbud, fordeling, ressursbruk og lokalisering av boliger, ikke som et supplement, men som et sterkt korrektiv til den private boligfinansieringen. Så sent som i Husbankens årsmelding fra 1996 er denne tolkningen av Husbankens rolle fortsatt til stede. Her heter det blant annet at Husbanken er i en konkurransesituasjon med andre långivere (Husbankens årsmelding 1996:9).

Startlånets ekspansjon de siste årene kan illustreres ved å sammenligne lånets rammer med de beskjedne rammene til etablerings- og kjøpslånet på 80- og store deler av 90-tallet:

Tabell 3.12: Husbankens utbetaling av etableringslån 1980–2002, målt i mill. NOK (Husbankens årsmeldinger 1980–2002).

1980	325
1981	367
1982	382
1983	96
1985	860
1986	950
1987	1390
1988	1737
1989	1846
1990	1730
1992	2333
1993	2200
1994	1221
1995	1257
1996	1390
1997	1055
1998	1373
1999	1055
2000	1373
2001	2340
2002	2625

Tabell 3.13: Husbankens utbetaling av kjøpslån 1981–2002, målt i mill. NOK og antall husstander

	Mill. NOK	**Husstander**
1981	85	1196
1982	60	1157
1983	91	1122
1984	86	
1985	90	951
1986	116	910
1987	130	781
1988	175	1085
1989	200	912
1990	204	739
1991	209	777
1992	201	667
1993	194	597
1996	243	920
1997	558	1299
1998	986	2094
1999	1067	2288
2000	1201	2165
2001	2592	4201
2002	1804	2901

Tabell 3.14: Startlån, utlån og tilsagn 2003–2009 (Husbankens årsmeldinger 2003–2009).

	Mill. NOK	Husstander
2003	1 613	6503
2004	3 431	7015
2005	3 498	7459
2006	3 345	6530
2007	3 534	4872
2008	3 833	6493
2009	4 832	7893

3.3 Litteratur

Aaen, S. 1992. *Byfornyelse i Oslo, Bergen og Trondheim. Status og utfordringer*, Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Annaniassen, E. 1996. *Tidene skifter. Boligsamvirkets historie i Norge,* bd. 3, Oslo.

Bachke, N. 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.

Brundtland 1997. *Mitt liv 1939–1986*, Trondheim.

Gulbrandsen, L. 1998. *Husholdningenes boligfinansiering*, NOVAs skriftserie 3/1998.

Johannesen, T. 2003. *Det umuliges kunst? En analyse av sentrale politiske myndigheters forsøk på å styre norske husholdningers boligøkonomi, med særlig vekt på 1970-tallet*, Hovedoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Kiøsterud, T. W. 2005. *Hvordan målene ble nådd. Hovedlinjer og erfaringer i norsk boligpolitikk*, NOVA Temahefte 1/2005.

Kleppe, P. 2003. *Kleppepakke. Meninger og minner fra et politisk liv,* Oslo.

Lie, E. & Venneslan, C. 2010. *Over evne. Finansdepartementet 1965–1992*, Oslo.

Lindbom, A. 2001. «Dismantling Swedish Housing Policy», *Governance* 4/2001.

Pierson, P. 1994. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge.

Nordli, O. 1985. *Min vei. Minner og meninger*, Oslo.

Nordvik, V., Paus, E. & Aarland, K 2011. *Evaluering av Husbankens grunnlån til oppføring*, Asplan viak/NOVA.

Nyhamar, J. 1990. *Nye utfordringer (1965–1990)*, 6 bd. i *Arbeiderbevegelsens historie i Norge*, Sverdrup, J. & Kokkvoll A. red., Oslo.

Reiersen, E. & Thue, E. 1996. *De tusen hjem. Den norske Stats Husbank 1946–1996*, Oslo.

Rongved, G. F. 2009. *Norsk langtidsplanlegging fra styringsoptimismens til dereguleringens tiår. En analyse av langtidsprogrammenes rolle i den økonomiske politikken og planleggingsavdelingens vekst og fall*, 1973–1990, Masteroppgave i historie, Universitetet i Oslo.

Steen, R. 1989. *Maktkamp*, Oslo.

Sørvoll, J. 2008. *Fra totalreguleringsambisjoner til markedsstyring? Arbeiderpartiet og reguleringen av boligomsetningen 1970–1989*, NOVA-rapport 1/2008.

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

Tranøy, B.S 1994. «Da gode råd ble dyre: En teorihistorisk diskusjon av de økonomifaglige premissene for dereguleringen av det norske kredittmarkedet», *Tidsskrift for samfunnsforskning* 3/1994.

3.4 Kilder

Trykte kilder

Offentlige utredninger

NOU 1980:4 Renteutvalget.

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

NOU 1995:11 Statsbankene under endrede rammevilkår.

NOU 2002:2 Boligmarkedene og boligpolitikken.

Stortingsforhandlinger

Dokument 8:23 2000–2001. Høyreforslag om å gjøre om Husbanken til «førstehjemsbank».

Innst. S. nr. 297 1988–89. Innstilling til stortingsmeldingen *Boligpolitikk for 90-årene*.

Innst. S. nr. 40 1995–96. Innstilling til stortingsmeldingen *Om Husbankens rentevilkår og subsidieprofil*.

Innst. S. nr. 149 2000–2001. Innstilling til Høyres forslag om å gjøre om Husbanken til «førstehjemsbank».

St. meld. 92 1974–75. *Om visse boligspørsmål.*

St. meld. nr. 76 1971–72. *Om boligspørsmål* (utjamningslånet m.m).

St.meld. nr. 12 1981–82. Brundtland-regjeringens boligmelding.
St.meld. nr. 61 1981–82. Willoch-regjeringens tilleggsmelding.
St.meld. nr. 27 1987–88. Om Husbankens virksomhet.
St.meld. nr. 34 1988–89. *Boligpolitikk for 90-årene.*
St.meld. nr. 34 1994–95. *Om Husbankens rentevilkår og subsidieprofil.*
St.meld. nr. 1 1995–96. Nasjonalbudsjettet.
St.meld. nr. 14 1998–99.
St.meld. nr. 16 2000–2001.
St.meld. nr. 23 2003–2004. *Om boligpolitikken*. Boligmeldingen til Bondeviks andre regjering.
Stortingsforhandlinger 1979–1980.
Stortingsforhandlinger 1995–96.
St. prp. Nr. 59. 1979–1980. Det boligfinansielle forslaget for 1980.
St. prp. Nr. 1, tillegg nr. 3 1981–82. Om boligfinansieringen m.m.
St. prp. Nr. 65 1988–89. Brundtland-regjeringen øker Husbankens lånerammer.

Husbankens årsmeldinger

Husbankens årsmeldinger 1980–2009.

Annet

Protokoll fra Arbeiderpartiets landsmøte 1979.

Utrykte kilder

Aviser

Aftenposten 17.11.1989, «Statlige overlevninger».
BO 1/1989, «Nei til Kleppeutvalget».
BO 6/1989, «Hvilket kart navigeres det etter?».

Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek

Diverse kilder fra Ivar Leveraas arkiv, Per Kleppes arkiv, Arbeiderpartiets arkiv, Arbeiderpartiets stortingsgruppes arkiv og Sosialistisk Venstrepartis arkiv.

Kommunal- og Arbeidsdepartementets arkiv (KAD)

4 Bostøtte, fra boligpolitikk til fattigdomsbekjempelse?

4.1 Fra boligpolitikk til fattigdomsbekjempelse?

Bostøtte er en selektiv, behovsprøvd støtteordning administrert av Husbanken og kommunene. Forløperen til dagens bostøtteordning, Husbanken og Landbruksbankens husleiestøtte, ble opprettet i 1947. Barnefamilier var husleiestøttens primære målgruppe. Virkemiddelets hovedmålsetting var å bidra til at barnerike familier med lav inntekt kunne forbedre sin boligsituasjon. Husleiestøtten var dermed en ordning som skulle bidra til å bekjempe trangboddhet og legge til rette for sunne boligforhold (Åhrén 2004:179). I 1965 fikk også pensjonister rett til behovsprøvd boligstøtte (St. prp. nr. 11 2008–2009:9). Sammenlignet med dagens bostøtte var imidlertid husleiestøtten og dens nært beslektede etterfølgere av begrenset omfang og betydning. Husleiestøtten ble endret og skiftet betegnelse flere ganger før 1970. Foruten husleiestøtte var renterabatt og rente- og avdragstilskott blant betegnelsene som ble brukt.[32] «Bostøtte» kom først i bruk fra slutten av 1960-tallet i forbindelse med at Stortinget vedtok en kvantitativ og kvalitativ utvidelse av den statlige støtten til boligkonsum (St.meld. nr. 76 1971–72:81).[33]

På begynnelsen av 1970-tallet var det knyttet strenge bolig- og husstandskrav til ordningen. Disse kravene var ment å stimulere hushold med høye boutgifter og lave inntekter, til å skaffe eller bli boende i boliger med tilfredsstillende standard (jf. St.meld. nr. 76 1971–72:79). Husbankens areal- og kvalitetsstandard ble gjerne brukt til å operasjonalisere kravene til

[32] Se *Innstilling om en videre utbygging og omlegging av husleiestøtten* (1968), s. 8-12, trykt vedlegg til St.prp. Nr. 122 (1968–69), for en redegjørelse for husleiestøttens historie fra 1945 til 1968.

[33] Denne moderne bostøtten ble beregnet ved hjelp av en «såkalt gapformel. Basert på inntekt og sammensetning av husholdet beregnes en egenandel som husholdet forventes å dekke selv. Bostøtten dekker normalt 70 prosent av differansen mellom denne egenandelen og faktiske boutgifter» (Nordvik m.fl. 2011:7).

boligene. På denne måten var bostøtten et boligpolitisk virkemiddel med klare paternalistiske trekk, ordningen ble brukt til å fremme en bestemt type konsum og produksjon. Barnefamilier, pensjonister og trygdede som bodde i hus med Husbankstandard var hovedmålgruppene for bostøtten omkring 1970. Selv om det forekom enkelte endringer og justeringer de neste tretti årene, ble relativt strenge husholds- og boligkrav beholdt frem til 2000-tallet. Fra midten av 1990-tallet forekom det riktignok en gradvis oppmykning av kriteriene for å motta bostøtte, men en mer omfattende liberalisering av tildelingskriteriene kom ikke før i 2009 (St. prp. Nr. 11 2008–09:9).[34] I 2004 var for eksempel pensjonister og barnefamilier fortsatt hovedmålgruppene for bostøtte i Norge (Åhrén 2004:183). Fremdeles var det også knyttet klare betingelser til boligene. Forfatterne bak Bondevik-regjeringens boligmelding *Om boligpolitikken* oppsummerer tildelingskriteriene på følgende vis:

> For å kunne motta bostøtte stilles det krav til både husstanden og boligen. I husstanden må det enten være barn under 18 år, personer over 65 år eller personer som har mottatt trygd eller pensjon gjennom folketrygden. I tillegg vil husstander som mottar sosialhjelp av lengre varighet ha rett til bostøtte. Boligen skal som regel ha kjøkken, bad og oppholdsrom og være over 40 kvm (arealkrav). Bokollektiv kan være mindre, men det gis ikke bostøtte til hybler, hospitser og lignende. Dette kravet skal sikre at også lavinntektshusholdninger skal kunne bo i en god og nøktern bolig. I tillegg må boligen være finansiert med et løpende lån fra Husbanken eller SND (finansieringskrav). For borettslagsboliger, kommunale utleieboliger og boliger som tidligere var omfattet av husleiereguleringsloven gjelder ikke finansieringskravet. Unntatt fra begge boligkravene er alders-, uføre- og etterlattepensjonister med inntekt under minstepensjon tillagt 30 pst. Barnefamilier som bor i kommunale utleieboliger er unntatt fra arealkravet. Alle barnefamilier og søkere i omsorgsboliger med oppstartingstilskudd fra Husbanken er unntatt fra finansieringskravet (St. meld. nr. 23 2003–2004).

[34] Fra 1995 kunne for eksempel alle beboerne i kommunale boliger motta bostøtte, hvis de ellers tilfredsstilte kravene knyttet til ordningen. Før 1995 gjaldt kun bostøtten for kommunale leietakere som bodde i boliger som var finansiert av Husbanken (Innst. S. nr. 20 1998-99:3).

I 2005 ble det imidlertid foretatt vesentlige justeringer i tildelingsreglementet. Blant annet ble kravet om at boligen måtte være 40 m2 fjernet for husstander med barn under 18 år. Flyktninger som deltok i de kommunale introduksjonsprogrammene fikk i tillegg rett til bostøtte (Husbankens årsmelding 2005:16).

I Stoltenberg-regjeringens St.prp. nr. 11 (2008–2009), *Ei styrkt bustøtte*, ble tildelingskriteriene gjenstand for en gjennomgripende liberalisering. Kravet om at hushold uten barn måtte motta trygd for å kvalifisere for ordningen falt bort. Det betydde at «alle med låg inntekt og høge buutgifter, bortsett frå studentar og sivilt tenestepliktige, kunne få bustøtte» (St. prp. Nr. 11 2008–09:6). Arbeids- og trygdeinntekt ble dermed likestilt. *Ei styrkt bustøtte* varslet videre en «forenkling og modernisering» av bolig- og finansieringskravene. Fra 2009 ble dermed arealkravet og kravet om husbankfinansiering opphevet og erstattet med langt mildere funksjonskrav. Dette førte til at også de som bodde i leiligheter uten kjøkken og soverom kunne motta bostøtte. Videre medførte bortfallet av kravet om husbankfinansiering at flere pensjonister ble dekket av ordningen, fremhevet regjeringen (St. prp. Nr. 11 2008–2009:7).

Det synes rimelig å betrakte Stoltenberg-regjeringens reform som er et uttrykk for en gradvis forskyvning av bostøttens politiske begrunnelse: Fra en paternalistisk, boligpolitisk ordning til et virkemiddel i «fattigdomsbekjempelsen». Bostøtten har ikke mistet forbindelsen til boligpolitiske målsettinger, men denne koblingen har blitt mindre fremtredene. Dette har også kommet til uttrykk i den politiske debatten. Før 2000-tallet ble ordningen ofte beskrevet som et virkemiddel som skulle bidra til gode boforhold for bestemte grupper i tråd med politisk definerte krav og kriterier. Dette reflekterte at bostøttens standard- og arealkrav var ment å styre boligkonsumet og boligproduksjonen i en politisk villet retning (jf. St.meld. nr. 34 1988–89:169). På 2000-tallet, og spesielt i forbindelse med *Ei styrkt bustøtte* (St.prp. nr. 11 2008–2009), ble denne beskrivelsen i stor grad erstattet av en retorikk som fremstilte bostøtten som et viktig virkemiddel i kampen mot fattigdom. Forslagene fremsatt i *Ei styrkt bustøtte* ble nettopp lansert som en viktig del av regjeringens strategi for å bekjempe fattigdom. Regjeringen Stoltenberg betraktet også bostøttereformen som en del av

regjeringens generelle velferdspolitikk. Reformens likestilling av arbeids- og trygdeinntekt var helt i tråd med en av denne politikkens grunnplanker, den såkalte «arbeidslinja», dvs. målsettingen om å øke stønadsmottakeres arbeidsinsentiver. Dette er et ytterligere tegn på at bostøtten mer og mer blir oppfattet og beskrevet som en velferds- og fordelingspolitisk ordning.[35] Det boligpolitiske målet om å legge til rette for sunne og gode boforhold er, i hvert fall i en viss utstrekning, tonet ned. I proposisjonen *Ei styrkt bostøtte* heter det at, «målet med å styrkje bustøtta er å gjere ordninga til eit meir effektivt og treffsikkert verkemiddel mot fattigdom. Omlegginga skal òg byggje opp under målet om å motivere mottakarane til å arbeide og den bustadpolitiske visjonen om at alle skal kunne bu godt og trygt (St. prp. Nr. 11 2008–09:12).[36]

4.2 Bostøtten og den boligsosiale vendingen

Forskyvningen i bostøttens politiske begrunnelse er et av de tydeligste uttrykkene for den boligsosiale vendingen de siste tjue årene – boligfeltets glidning fra «allmenn produksjonspolitikk til selektiv sosialpolitikk».[37] De siste ti årene har bostøtte gjerne blitt omtalt som det mest sentrale boligsosiale virkemiddelet. I Husbankens årsmelding for 2008 heter det for eksempel at bostøtten er «det viktigaste økonomiske verkemiddelet for å skaffe bustad til vanskelegstilte og sørgje for at folk kan bli buande i ein god bustad» (Husbankens årsmelding 2008:3). Husbankens ledelse har vurdert bostøtten både som et treffsikkert sosialpolitisk virkemiddel og et effektivt boligpolitisk instrument. Geir Barviks uttalelser kort tid etter han tiltrådte som husbanksjef i 2001 illustrerer dette på en god måte. Barvik fremhevet da at bostøtten var et viktigere virkemiddel enn de generelle låneordningene.

---

[35] I kapittel 7 blir boligpolitikkens plass i 2000-tallets velferds- og fattigdomspolitikk presentert og drøftet mer detaljert.

[36] Dette avsnittet er dels inspirert av Viggo Nordviks presentasjon av «den nye bostøtteordningen» på seksjonsmøtet for «komparativ velferdspolitikk» ved NOVA, 20.5.2010. I tillegg er det basert på studier av sentrale politiske dokumenter, se resten av kapitelet.

[37] Se spesielt kapittel 7 for en nærmere presentasjon og drøfting av den «boligsosiale vendingen».

Ifølge Barvik var bostøtten en effektiv ordning «fordi den er individretta og dermed målretta – den når dei som treng det. […] Tiltak som går på å subsidiere bustadfinansieringa er meir usikre og mindre effektive, då ein risikere at hjelpa ikkje når dei som treng den» (Husbankens årsmelding 2001:2). Han fremhevet også at bostøtten på flere måter spilte en viktig rolle i den kommunale boligpolitikken. Barvik var spesielt opptatt av at bostøtten motiverte kommunene til å bygge kommunale utleieboliger, fordi den var en garantist for leieinntekter:

> Bustøtten fungerer […] som eit incitament til å bygge fleire bustader i motsetning til prisregulering som snarare kan føre til stagnasjon innen byggebransjen. Kommunane bør ta kostnadsdekkande husleige for utleigebustadene, og heller enn subsidiert leige, bruke statleg og kommunal bustøtte. Omfattande bustøtte motiverer kommunane til å eige fleire utleigebustader, og er heilt vesentleg for at ein skal få eit større tilbod på offentlege utleigebustader (Husbankens årsmelding 2001:2).

Bjørn Pedersen, Husbankens strategidirektør, fremhevet på lignende vis bostøttens store boligpolitiske og sosialpolitiske betydning på et nordisk bostøtteseminar i oktober 2009. Pedersen uttalte her at bostøtten både var det viktigste virkemiddelet i bolig- og velferdspolitikken. Han hevdet i den sammenheng at ordningen var det viktigste instrumentet i den rødgrønne regjeringens fattigdomssatsing. Videre presiserte han at bostøtten, sammen med startlån og boligtilskudd, var den mest sentrale bestanddelen av kommunenes «tilbudspakke» til de vanskeligstilte på boligmarkedet. Ved å kombinere bostøtten med andre virkemidler hjalp kommunene vanskeligstilte til å etablere seg i egen bolig, fremhevet Pedersen (Pedersen 2009; jf. Husbankens årsmelding 2007:5; se kapittel 7).

Tabellene nedenfor viser at bostøttens nye status som en hjørnestein i den «boligsosiale vendingen», til en viss grad har fått konsekvenser for skiftende regjeringers økonomiske prioriteringer. Parallelt med nedbyggingen av de generelle produksjonssubsidiene på 1990- og 2000-tallet økte bostøttens absolutte og relative andel av den direkte statlige støtten til boligformål. På den annen side har ordningens andel av BNP lavere i dag enn på begynnelsen av 1980-tallet. Statistiske oversikter viser videre at bostøttens

svenske og danske motstykker fortsatt er langt tyngre boligpolitiske ordninger (se tabell 4.2–4.4). Når det er sagt ville dette bildet antagelig endret seg noe, hvis en tok høyde for at store deler av sosialhjelpen blir brukt til å finansiere boutgifter:

Tabell 4.1: Utbetalt bostøtte 1972–2009 i nominelle kroner (Husbankens årsmeldinger 1972–2009; St. prp. Nr. 19 1996–97).

	Mill. NOK	Husstander
1972	63	
1973	113	Ca. 73 000
1974	141	
1975	175	
1976	219	
1977	234	
1978	288	
1979	296	
1980	367	
1981	572	
1982	482	Ca. 123 000
1983	571	
1984	520	
1985	517	
1986	588	
1987	583	Ca. 74 000
1988	616	
1989	710	
1990	704	64 099
1991	785	66 734
1992	969	75 122
1993	878	70 793
1994	1035	56 192
1995	1383	63142
1996	1451	
1997	1295	
1998	1481	
1999	1556	
2000	1637	
2001	1790	110 000
2002	1791	117 150
2003	2087	125 450
2004	2036	123 000
2005	2055	120 300
2006	2214	121 600
2007	2336	129 700
2008	2420	126 100
2009	2702	136 000

Tabell 4.2: Totale utgifter til bostøtte i prosent av BNP

	Danmark		Finland		Island		Norge		Sverige	
	%	million DKK	%	million EURO	%	millionI SK	%	million NOK	%	million SEK
1980	0,45	1 491	0,40	..	--		0,16	..	1,1	..
1985	0,46	2 975	0,38	..	--		0,13	..	0,8	..
1990	0,70	5 409	0,35	..	--		0,14	..	0,7	..
1995	0,85	7 640	0,76	..	0,04	..	0,15	..	1,2	..
2000	0,70	8 424	0,65	..	0,09	..	0,11	..	0,6	..
2005	0,7	10 382	0,63				0,12	2 054	0,13*	
2008	0,6	11 033	0,56				0,08	2 421	0,10*	

* Bare bostøtte til barnefamilier. Kilde: Per Åhréns presentasjon på nordisk bostøtteseminar 22.10.2009.

Tabell 4.3: Bostøtten i prosent av direkte støtte til boligsektoren (skattesubsidier ikke regnet med).

	Danmark	Finland	Island	Norge	Sverige
1980	--	28	--	(2)	32
1985	--	23	--	(2)	22
1990	--	22	--	(3)	18
1995	58	39	4	(9)	29
2000	54	51	11	(9)	45
2005	71	60		33	
2008	78	47		38	

( ) Tall i parentes er beregnet ut fra en total der også skattesubsidier inngår. Kilde: Per Åhréns presentasjon på nordisk bostøtteseminar 22.10.2009.

Tabell 4.4: Antall hushold med bostøtte.

	Danmark		Finland		Island		Norge		Sverige	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
1980	250	13	327	17	--		137	8	1248	36
1985	322	15	338	18	--		125	7	918	25
1990	413	19	339	17	--		123	6	..	..
1995	506	22	458	21	1,3	1,2	135	7	1131	28
2000	499	21	476	21	4,2	4,0	110	6	718	23 7,2*
2005	528	21	479	20			103	5,0	275*	6,18*
2008	496	20	461	18			102	4,7	230*	5,11*

* Bare bostøtte til barnefamilier. Kilde: Per Åhréns presentasjon på nordisk bostøtteseminar 22.10.20009.

4.3 Bostøttens politikk 1970–2010

Etableringen av dagens bostøtteordning på slutten av 1960- og begynnelsen av 1970-tallet ble støttet av alle partier på Stortinget (Jf. Innst. S. nr. 313 1968–69). Frem til midten av 1990-tallet manglet likevel ordningen trofaste støttespillere i nasjonalforsamlingen. SV og store deler av Arbeiderpartiet var skeptiske til selektive virkemidler i bolig- og velferdspolitikken, og så nærmest på bostøtten som et nødvendig onde på 1970- og 80-tallet. Bostøtten smakte for mye av «gammeldags borgerlig veldedighet» og sosialpolitikk, til at den kunne bli en merkesak for venstresiden på 1970- og 80-tallet.[38] Thorbjørn Berntsen, som var en sentral boligpolitiker i Arbeiderpartiet i denne perioden, sa det på denne måten i en stortingsdebatt i 1982: «AP er ikke for forsorgssystemet – velferdssamfunnet er ikke behovsprøvingens samfunn med sin markerte sosiale lagdeling» (St. forh. 1981–82:3804).[39] Slik det ble vist i kapittel 3, mente riktignok mektige kretser i Arbeiderpartiet at det var nødvendig å styrke de selektive, behovsprøvde virkemidlene. Dette kom blant annet til uttrykk i Brundtland-regjeringens boligmelding (St. meld. nr. 12 1981–82). Likevel stod de generelle boligpolitiske ordningene, ikke minst Husbankens oppføringslån, i sentrum for Arbeiderpartiets boligpolitikk på 1980-tallet. Det gjaldt også for SV, som sterkt forsvarte de generelle ordningene på Stortinget (Innst. S. nr. 286 1981–82; Innst. S. nr. 297 1988–89), selv om partiets boligutvalg riktignok vurderte å satse mer på selektive finansierings- og stønadsformer på 1980-tallet.[40]

Det fantes ingen ideologisk motvilje mot bostøtten i Høyre, til forskjell fra situasjonen i Arbeiderpartiet og SV. Tvert imot var selektive

---

[38] Jf. Arbark, Arbeiderpartiets arkiv., D., Dd., Boks 290, Mappe:510.30, «Boligpolitikken, Arbeidsdokument for arbeidsprogrammet 1982-85».

[39] Berntsen og Arbeiderpartiet var ikke konsekvente på dette området. Når man fant det opportunt angrep man generelle ordninger. Det gjaldt for eksempel arealtilskuddet. I kapittel 3 ble det vist hvorledes Berntsen og Arbeiderpartiet ønsket å prioritere utbyggingen av bostøtten, og kritiserte arealtilskuddet for å være en «usosial, og lite treffsikker ordning».

[40] Arbark., SVs arkiv, Da., Boks: Da 0443. Mappe: Boligpolitisk utvalg 1982–84-86, «Momenter til en diskusjon av SVs boligpolitikk», 7.3.1984; «Notat SVs boligpolitiske utvalg», 3.5.1984.

stønadsformer i tråd med klassisk borgerlig sosialpolitikk, slik den ble formulert fra slutten av det 19. århundret (Kjeldstadli 1990). I Høyres partiprogram fra 1957 heter det for eksempel at den statlige støtten til boligformål bør være gjenstand for streng behovsprøving (Høyres valgprogram 1957:9, 12). Willoch-regjeringens (1981–83) boligpolitiske ideal var videre en markedsstyrt boligsektor kombinert med støtte til lavinntektsgrupper. Regjeringen Willoch fremhevet derfor at bostøtten var et viktig boligpolitisk virkemiddel. Likevel foretok regjeringen kraftige kutt i ordningen (St. prp. Nr. 41 1983–84). Kanskje var det fristende for regjeringen å kutte i en ordning som kun berørte de mest vanskeligstilte, og derfor ikke ville provosere frem protester fra brede lag? I alle tilfelle kan verken høyre- eller venstresiden beskrives som trofaste allierte for bostøtteordningen på 1970- og 80-tallet.

I løpet av 1990- og 2000-tallet forsvant imidlertid mye av skepsisen til bostøtten på venstresiden. Dette henger sammen med avskaffelsen av den gamle, generelle boligpolitikken, den boligsosiale vendingen og den nye oppmerksomheten omkring fattigdomsbekjempelse. Fra slutten av 1990-tallet fremhevet både høyre og venstresiden at bostøtten var et viktig virkemiddel i bolig- og velferdspolitikken (jf. Dokument 8:177 2007–2008). Dette er mye av bakgrunnen for bostøttens utvidelse på 2000-tallet.

4.4 Sentrale vedtak, publikasjoner og politiske prosesser

St. prp. Nr. 122 1968–69

Bostøttebegrepet ble brukt i offisielle sammenhenger fra og med Borten-regjeringens stortingsproposisjon fra mars 1969, *Om en ordning for bostøtte* (St.prp. nr. 122 1968–69). Denne proposisjonen var basert på Husleiestøtteutvalgets innstilling fra desember 1968. Husleiestøtteutvalget ble opprettet av Borten-regjeringen i september 1967, som et indirekte resultat av en samlet kommunalkomités initiativ. Mandatet for utvalget var «å utrede spørsmålet om en videre utbygging og omlegging av den nåværende ordning med husleiestøtte til en mer omfattende boligstøtte. Departementet forutsetter at

utvalget legger fram forslag til regler og satser for en slik ny støtteordning» (Husleiestøtteutvalgets innstilling 1968:5).

Husleiestøtteutvalgets forslag bygde på den daværende ordningen for boligstøtte. Like fullt representerte forslaget en klar utvidelse av denne ordningen, «både ved at flere blir støtteberettigede og ved at støttesatsene heves betydelig» (Husleiestøtteutvalgets innstilling 1968:5). Borten-regjeringen la seg tett opp til utvalgets forslag i sin stortingsproposisjon. Det første steget ble dermed tatt på veien mot dagens bostøtteordning. St. Prp. nr. 122 (1968–69) innebar for det første en økning av støtte- og inntekts-grensene for bostøttens mottakere. For det andre tok proposisjonen til orde for å utvide antallet støtteberettigede husstander. Før Borten-regjeringens proposisjon omfattet husleie- eller boligstøtten følgende husstander, i tråd med retningslinjer vedtatt av Stortinget i desember 1965:

- Familier med ett barn under 14 år.
- Familier med minst to barn under 18 år.
- Husstander med personer som har fylt 70 år.
- Husstander med personer som har uførepensjon etter folketrygdeloven.

I stortingsproposisjonen fra 1969 ble husstandskravene oppmyket og forenklet på følgende vis: «Bostøtte kan gis søker som svarer for utgiftene til selvstendig bolig og som forsørger barn under 18 år; har fylt 65 år eller får uførepensjon, grunnstønad eller hjelpestønad etter lov om folketrygd av 17. juni 1967» (St.prp. nr. 122 1968–69:13). Borten-regjeringen lempet ikke like mye på boligkravene. I grove trekk ble de gamle retningslinjene videre-ført. Bostøtten gjaldt dermed bare boliger «finansiert av statens boligbanker med lån til en rente av 3.5 prosent p. a. eller høyere; boliger hvor det påhviler nedskrivningsbidrag/stønadslån som det betales avdrag på i henhold til Stortingets vedtak av 2. mars 1967; boliger som ikke er finansiert av statens boligbanker og ikke har større leieareal enn 110 m2» (St. Prp. Nr. 122 1968–69:13). Ifølge Borten-regjeringens retningslinjer kunne husstandene som bodde i disse boligene kun motta bostøtte i 10 år. Dette fulgte av at

husholdningenes boutgifter var klart størst i etableringsfasen, fremhevet regjeringen.[41]

På Stortinget var det en viss uenighet knyttet til Borten-regjeringens proposisjon. I prinsippet stilte imidlertid alle partier seg bak utvidelsen av bostøtteordningen. Opposisjonen, først og fremst representert av Arbeiderpartiet, ønsket seg økt støtte til «unge ektepar i etableringsfasen» og savnet en mer prinsipiell drøfting av bostøttens plass i en helhetlig boligpolitikk. Likevel er det rimelig å hevde at det fantes en tverrpolitisk enighet om at bostøtten burde gjøres mer omfattende for å kompensere lavinntektsgrupper for de økte bokostnadene skapt av inflasjonen og politiske vedtak. En samlet kommunalkomité ba regjeringen også om å «arbeide videre med spørsmålet om å utvide bostøtteordningen til også omfatte andre grupper av husstander enn de som kommer med i denne omgangen» (Innst. S. nr. 313 1968–69:613–614).

St. meld. nr. 76 (1971–72)

Bostøtten var også omfattet av Arbeiderpartiets boligpolitiske reformambisjoner på begynnelsen av 1970-tallet. I St.meld. 76 (1971–72), *Om boligspørsmål*, blir bostøtteordningen gjenstand for en bred gjennomgang (St.meld. nr. 76 1971–72:79–106). Bratteli-regjeringens gjennomgang la grunnlaget for en mer omfattende bostøtte.

I meldingen ble det slått fast at bostøtten skilte seg både fra sosialhjelp og generelle boligsubsidier:

> Med bostøtte forstår vi en støtte som reduserer boutgiftene spesielt for grupper med lave inntekter med sikte på å gjøre det overkommelig for dem å bo i en tilfredsstillende bolig. Bostøtten skiller seg dermed både fra den generelle konsumpsjonsstøtten som tar sikte på å øke inntektene for husstander med begrensede ressurser og overlate til dem selv hva de skal bruke de økte inntektene til, og fra de generelle subsidieringstiltakene innen boligpolitikken, som tar sikte på å redusere boutgiftene uten hensyn til hvem som bor i boligene (St.meld. nr. 76 1971–72:79).

[41] Ett unntak her var boliger hvor det påhvilte nedskrivningsbidrag. Her gjaldt ingen begrensninger.

Kort fortalt var det hensikten at bostøtten skulle bidra til at hushold med høye boutgifter og lave inntekter kunne skaffe seg eller fortsette å bo i en sunn og rommelig bolig med Husbankstandard. Ordningen hadde således et klart element av paternalisme, hensikten var å styre konsum og produksjon i en retning som var bestemt av statlige myndigheter.

Bostøtten hadde en klar plass i de tidligere 1970-årenes boligpolitiske reformprosjekt.[42] Ordningen var for det første ment å kompensere hushold som hadde kjøpt nye boliger, og dermed kunne ha høye boutgifter som ikke stod i stil med boligenes bruksverdi. For det andre fremhevet regjeringen at bostøtten skulle bidra til likhet i boligsektoren. Ordningen spilte en viktig rolle når det gjaldt å bidra til målsettingen om at boligkonsum ikke skulle være en avspeiling av inntekts- og formuesforhold. Boligforholdene skulle snarere være likere enn det formues- og inntektsforskjellene i samfunnet tilsa, fremhevet regjeringen. Bostøtten ble dermed lansert som et ledd i Arbeiderpartiregjeringens generelle «utjamningspolitikk»:

> Departementet vil understreke at den generelle målsetting om likhet, som Regjeringen legger stor vekt på, har særlig stor betydning innen boligsektoren. Likeverdigheten når det gjelder boligsituasjonen vil på mange måter være av betydning for likhet på andre områder. På samme måte som utdannelsen […] har boligsituasjonen stor betydning for barnas utviklingsmuligheter (St.meld. nr. 76 1971–72:79).

Bostøtten skulle videre bidra til å kompensere hushold med lave inntekter for virkningen andre boligreformer. I kapittel 3 ble det vist at Bratteli-regjeringen (1971–72) var opptatt av å utjevne boutgiftene mellom nye og eldre boligårganger. Dette innebar en heving av boutgiftene i eldre boliger gjennom endringer i rente- og avdragsvilkårene i Husbanken og økt boligbeskatning. Beboere i eldre boliger med lave inntekter, for eksempel pensjonister, skulle imidlertid skjermes ved å øke bostøtten for disse gruppene.

Ifølge regjeringen fantes det mange svakheter ved bostøtten, slik den fungerte etter den trådte i kraft i 1970. Disse svakhetene gjorde det nødvendig med en bostøttereform som tok sikte på å gjøre bostøtten til et effektivt virkemiddel i utjamnings- og boligpolitikken, ble det fremhevet i

[42] For mer om dette reformprosjektet, se kapittel 1, 3 og 5.

meldingen (St.meld. 76 1971–72:79–81). Svakhetene ved bostøtteordningen, slik meldingen beskriver dem, kan oppsummeres i følgende punkter (St.meld. nr. 76 1971–72:82–84):

- Boliger med høye boutgifter falt i enkelte tilfeller utenfor ordningen. Det gjaldt spesielt eldre privatfinansierte boliger, hvor det bodde hushold som hadde kjøpt dem forholdsvis dyrt. De falt imidlertid utenfor ordningen fordi bostøtte ikke kunne gis til husholdninger som bodde i privatfinansierte boliger som var eldre enn 10 år.
- Flere grupper med støttebehov ble ikke omfattet av ordningen. Ifølge loven kvalifiserte bare husstander som forsørget barn under 18 år, eller hadde medlemmer i husstanden som var fylt 65 år eller mottok uførepensjon, grunnstønad eller hjelpestønad.
- Støttesatsene var dårlig tilpasset boutgiftene.
- Bostøtten var ikke tilstrekkelig tilpasset husstandenes betalingsevne.
- Ordningen var for komplisert og «byråkratisk» både for politikere og brukere.

Bratteli-regjeringens bostøttereform forsøkte å bøte på disse svakhetene. Hovedprinsippet for den «nye bostøtten» var at den skulle «beregnes til 65 prosent av differansen mellom registrerte faktiske boutgifter og en 'rimelig boutgift' bereknet med utgangspunkt i husholdningenes inntekt og størrelse» (St.prp. nr. 163 1971–72:2–3). Selv om det kan være dekning for å hevde at Bratteli-regjeringens reformer førte til etableringen av en ny og mer omfattende bostøtteordning, betydde reformen lite for hvilke husholdkategorier som ble regnet som støtteberettigede: «I hovedsak har en funnet å burde begrense ordningen til de husstandskategorier som er med i den nåværende bostøtteordningen» (St.prp. nr. 163 1971–72:4). Enkelte justeringer ble imidlertid foretatt. Blant annet kom «gjenlevende ektefelle, fraskilte ektefelle eller ugift person som får pensjon eller overgangsstønad etter folketrygdelovens bestemmelser om ytelser til etterlatte, og som har fylt 55 år, inn under ordningen. Bratteli-regjeringen ga også kommunens sosialstyrer adgang til å gi bostøtte til enslige og ektepar som ikke hadde barn i særskilte tilfeller (St.prp. nr. 163 1971–72:4).

Bratteli-regjeringens bostøttereform medførte en betydelig utvidelse av boligtypene som var omfattet av ordningen. Andelen boliger som ble dekket av ordningen økte med ca. 50 prosent, fra en fjerdedel til halvparten av boligmassen. Etter regjeringens reform omfattet bostøtteordningen følgende boligkategorier:

- Nyoppførte boliger med lån fra Husbanken eller Bustadbanken/Landbruksbanken fra 1947.
- Privatfinansierte boliger som ble fullført etter 1. januar 1963.
- Boliger som har blitt ombygd eller påbygd etter 1. januar 1963 ved hjelp av Husbankens låneordninger.
- Leieboliger hvor leien blir fastsatt etter kapittel 2 i lov om husleiereguleringen.

Utvelgelsen av hvilke boligkategorier som skulle omfattes av bostøtten, ble gjort i tråd med prinsippet om at virkemiddelet burde begrenses til den delen av boligmassen som var kjennetegnet av høye boutgifter (St.prp. nr. 163 1971–72:2–3).

Samlet sett innebar Bratteli-regjeringens bostøttereform en klar utvidelse av ordningen. Som tidligere nevnt innebar reformen en kraftig utvidelse av støtteberettigede boligkategorier, og en mer forsiktig liberalisering av husholdskravene. I tråd med dette bidro den nye ordningen til å øke de statlige utgiftene til bostøtten betraktelig (se tabell 4.1).

Det fantes praktisk talt ingen politisk uenighet omkring Bratteli-regjeringens bostøttereform. En samlet kommunalkomité sluttet seg til «hovedretningslinjene for ordningen slik den ble skissert i meldingen» (Innst. S. nr. 333 1971–72:643). Bostøtteutvidelsen var på denne måten en lite kontroversiell del av reformplanene som ble lansert av kretser innenfor Arbeiderpartiet på begynnelsen av 1970-tallet. Enigheten på dette området var stor. Utvidelsene av bostøtteordningen fra slutten av 1960-tallet kan, som tidligere nevnt, beskrives som et politisk fellesprosjekt (jf. Innst. S. nr. 313 1968–69).

1983: Willoch-regjeringens «målretting»

Willoch-regjeringens boligreformer (1982–83) omfattet også bostøtteordningen. I 1983 gjennomførte regjeringen en justering som tok sikte på en enda sterkere målretting av ordningen mot de som «trengte det mest» (St. prp. nr. 41 1983–84). Følgende innstramminger ble gjennomført fra 1983: satsene for beregningen av boutgifter i omsatte eldre boliger ble nedjustert, privatfinansierte boliger bygget før 1.1 1974 ble fjernet fra ordningen, bostøtteprosenten ble redusert fra 75 til 70 prosent for pensjonister og det ble foretatt en generell heving av beregningssatsene for rimelig boutgift. Samlet sett beregnet regjeringen å spare 115 millioner som følge av disse justeringene (Innst. S. nr. 93 1983–84:1–2).

Willoch-regjeringen begrunnet innstrammingene ved å vise til at bostøtteordningens formidable vekst fra 1973 til 1982 gjorde innstramminger mulig: «Målt i faste priser er den samlede bostøtte selv etter reduksjonen i 1984 hele 67 prosent høyere enn i 1975» (Innst. S. nr. 93 1983–84:1). I tillegg fremhevet regjeringen at innstrammingene måtte ses i lys av den gode reallønnsøkningen i perioden fra 1973 til 1983. Endelig begrunnet regjeringen justeringene med hensynet til å gjøre bostøtteordningen enda mer målrettet enn tidligere (Innst. S. nr. 93 1983–84:1).

Opposisjonen på Stortinget, først og fremst representert av Arbeiderpartiet, hevdet at Willoch-regjeringens endringer ville ramme barnefamilier med høye boutgifter. Ifølge Arbeiderpartiet forsterket regjeringens fremstøt bilde av bostøtten som en ordning primært rettet mot «eldre og/eller uføre uten barn» (Innst. S. nr. 93 1983–84:4). SV viste på sin side til at partiets boligpolitikk, med vekt på prisregulering og store generelle subsidier, ville redusere behovet for bostøtte ettertrykkelig. I en situasjon der regjeringens politikk førte til høye boutgifter, argumenterte likevel SV for å øke overføringene til bostøtteordningen (Innst. S. nr. 93 1983–84:6).

Willoch-regjeringens justeringer førte til en reduksjon av antall hushold som mottok bostøtte. Fra 1973 til 1982 økte antallet mottakere fra ca. 73 000 til 123 000. Mellom 1983 og 1987 ble antallet bostøttemottakere gradvis redusert fra 123 000 til 74 000. Familier med barn var de som i størst grad ble påvirket av Willoch-regjeringens justering. Etter 1983 mistet mange familier retten til bostøtte. I 1987 utgjorde barnefamilier 27 prosent av

mottakerne, mens 70 prosent av mottakerne var eldre og uføre (St.meld. nr. 27 1987–88:6–7).

Willoch-regjeringens justering i 1983 førte imidlertid til en økning av bostøtteoverføringene per hushold (Innst. S. nr. 222 1987–88:1–2).

St.meld. nr. 34 1988–89: Fortsatt strenge bolig- og husstandskrav

I forbindelse med Brundtland-regjeringens boligmelding fra 1989, ble det vurdert å slå sammen Husbankens bostøtte med Sosialdepartementets botilskuddsordning. Departementet konkluderte med at ordningene hadde ulike begrunnelser og derfor egnet seg dårlig for sammenslåing: «Mens Husbankens ordning spesielt rettes mot trygdede og andre lavinntektsgrupper som har høye kapitalutgifter i forbindelse med etablering eller utbedring av bolig, er Sosialdepartementets ordning rettet mot opprettholdelsen av ethvert boligkonsum for alle med inntekt på 110 pst av minstepensjon» (St.meld. nr. 34 1988–89:15). Eller sagt på en annen måte: «Mens Husbankens ordning i første rekke er rettet mot å påvirke boliginvesteringer og boligforbruk, er Sosialdepartementets inntektsmotivert og skal hjelpe husstander med lave inntekter til fortsatt å kunne bo i nåværende bolig» (St.meld. nr. 34 1988–89:169). Regjeringen var dermed klar på at Husbankens bostøtte var en boligpolitisk ordning, rettet mot å stimulere boligproduksjon og boligkonsumet til lavinntektsgruppper. I tråd med dette besluttet regjeringen å videreføre de relativt strenge husstands- og boligkravene. De sistnevnte ble attpåtil forsterket ved at hushold som bodde i privatfinansierte hus ikke lenger skulle være omfattet av bostøtteordningen. Dette kan tolkes som en presisering av regjeringens hensikt med ordningen, dvs. å støtte husstander med svært lave inntekter og høye boutgifter som bodde i nøkterne, husbankfinansierte boliger (St.meld. nr. 34 1988–89:15).

St. prp. nr. 19 (1996–97)

Kommunal- og arbeidsdepartementets bostøtteordning og Sosialdepartementets botilskuddsordning ble slått sammen som følge av regjeringens initiativ i St. prp. nr. 19 (1996–97). Departementet skriver følgende om Sosialdepartementets botilskuddsordning i denne stortingsproposisjonen: «Sosialdepartementets botilskuddsordning ble innført i 1977, som et alternativ til en

generell opptrapping av minstepensjonen. Ordningen har en inntektspolitisk målsetting, og den skal være et inntektssupplement til dekning av boutgifter for pensjonister med lave inntekter. Pensjonistorganisasjonene har i dag drøftingsrett til ordningen. Målgruppen er alders-, uføre- og etterlattepensjonister» (St. prp. nr. 19 1996–97).

Regjeringens initiativ kan betraktes som et svar på et stabilt ønske hos flertallet på Stortinget, interesseorganisasjoner og offentlige utvalg, blant annet Gjærevollutvalget (NOU 1992:1). Hovedargumentene for å slå sammen ordningene var hensynet til brukervennlighet og treffsikkerhet. Ifølge regjeringen ville «samordningsforslaget føre til en sterkere konsentrasjon av støtte mot de med kombinasjon av høye, men nøkterne boutgifter og lave inntekter» (St. prp. nr. 19 1996–97).

1996–98: Riksrevisjonens undersøkelse av bostøtten til barnefamilier

Riksrevisjonen gjennomførte en undersøkelse av 334 barnefamilier som hadde lav inntekt i 1996. Undersøkelsen viste at kun litt over en fjerdedel av disse husholdene mottok bostøtte dette året. Ifølge Riksrevisjonen skyldtes dette blant annet bostøttens strenge boligkrav. I 1996 var ordningen avgrenset til husbankfinansierte boliger, borettslagsleiligheter og kommunale leieboliger. Riksrevisjonen var imidlertid kritisk til at mange barnefamilier med svak økonomi derfor ikke kunne motta bostøtte. I Riksrevisjonens rapport ble det stilt spørsmålstegn ved at «boligens finansieringskilde, og ikke husholdningens økonomi, er avgjørende for hvem som skal få støtte» (Innst. S. nr. 20 1998–99:3).

De etterfølgende årene ble Riksrevisjonens undersøkelse et sentralt referansepunkt i argumentasjonen for å utvide bostøtteordningen til flere grupper. Dette synspunktet gjorde seg nettopp sterkere gjeldende på slutten av 1990-tallet. Ved en rekke anledninger fremhevet for eksempel et samlet Storting at det var urimelig at «hushald med privatfinansierte bustader ikkje kan få bustønad trass i eit nøkternt og godt bustadkonsum» (St. meld. nr. 50 1998–99).

St. meld. nr. 50 1998–99: Utjamningsmeldinga

St. meld. nr. 50 (1998–99) *Utjamningsmeldinga* er et sentralt dokument i det en kan kalle for «den boligsosiale vendingen» (se kapittel 1 og 8). Oppmerksomheten blir således rettet mot de mest vanskeligstilte, fremfor alt bostedsløse, i meldingens boligpolitiske avsnitt. I tråd med dette er bostøtten det mest omtalte boligvirkemiddelet i utjamningsmeldingen.

Ifølge meldingen hadde bostøtten følgende svakheter (St. meld. nr. 50 1998–99):

- Boutgiftstaket er for lavt til å dekke nøkterne boutgifter i press-områdene. Dette rammer spesielt barnefamilier i de største byene.
- Egenandelen («rimelig boutgift») er så høy at mange hushold får problemer med å skaffe seg eller holde ved like et tilfredsstillende boligkonsum.
- På tross av lave inntekter og høye boutgifter kan husholdninger falle utenfor ordningens virkeområde som følge av boligkravene.
- Mange enslige faller utenfor ordningen.

På denne bakgrunnen åpnet regjeringen for å fjerne boligkravene knyttet til bostøtten på sikt. Regjeringen fremhevet også at den vurderte å utvide bostøtten til enslige sosialhjelpsmottagere. Videre tok regjeringen til orde for å heve boutgiftstaket, for slik å tilpasse ordningen til barnefamilienes utfordringer i pressområdene.

På denne måten pekte utjamningsmeldingen forsiktig i retning av en større omlegging og utvidelse av bostøtteordningen. Det skulle gå ca. ti år før en slik utvidelse ble gjennomført.

St. prp. nr. 11 (2008–2009): Ei styrkt bustøtte

Den rødgrønne regjeringen varslet en omfattende utvidelse av bostøtten i statsbudsjettet for 2009. Som grundig gjort rede for tidligere i dette kapittelet, var denne utvidelsen et ledd i regjeringens strategi for å forebygge og bekjempe fattigdom.

I St. prp. 11 (2008–2009) erklærte regjeringen at alle boligkrav og kravet om husbankfinansiering skulle fjernes fra 1.1 2009. Videre ble det

varslet en oppheving av kravet om at bostøttemottakere uten barn måtte være trygda. I sum innebar regjeringens reform at «alle med låg inntekt og høge buutgifter, bortsett frå studentar og militært og sivilt tenestepliktige, kunne få bustøtte når dei elles fyller krava. Dette opnar ordninga for dei som ikkje har barn og som heller ikkje er trygda» (St. prp. Nr. 11 2008–09:6).

Boutgiftstaket ble også økt, spesielt for barnerike hushold, som en konsekvens av den rødgrønne regjeringens bostøttereform. Samlet sett mente regjeringen at økningen av boutgiftstaket og fjerningen av en rekke restriksjoner ville føre til 50 000 nye bostøttemottakere (St. Prp. Nr. 11 2008–09:7).

En samlet kommunalkomité på Stortinget stilte seg bak regjeringens forslag (Innst. S. nr. 160 2008–09). Dette er et uttrykk for det lave konfliktnivået i spørsmål knyttet til de selektive, behovsprøvde boligpolitiske virkemidlene på 1990- og 2000-tallet. I likhet med situasjonen på slutten av 1960- og begynnelsen av 1970-tallet, da dagens bostøtteordning ble «født», var den rødgrønne regjeringens reform et resultat av tverrpolitiske ønsker. Som tidligere nevnt, hadde et samlet Storting og flere regjeringer, lenge vært prinsipielle tilhengere av å utvide og «modernisere» bostøtten. Den rødgrønne regjeringens reform minnet videre om innholdet i et privat lovforslag fremsatt av Høyrerepresentantene, Martin Engeset og Bent Høie, i mai 2008 (Dokument 8:177 2007–2008). Endelig var også Husbankens ledelse sterke tilhengere av å utvide bostøtteordningen (Husbankens årsmelding 2008; Intervju med Geir Barvik 4.6.2010).

Den rødgrønne regjeringens bostøttereform ble evaluert av et knippe forskere fra Fafo og NOVA. Forskerne konkluderer med at bostøttereformen bidrar til å oppfylle noen av sine målsettinger. For det første har avskaffelsen av boligkravene gjort bostøtteordningen «mer gjennomsiktig og lettere å forstå» (Nordvik m.fl. 2011:7). I tråd med reformens målsettinger dekker videre bostøtten i dag flere nye grupper, fremhever forskerne. De peker spesielt på at mange nye bostøttemottakere bor i private utleieboliger. Ifølge evalueringsrapporten har «reformen bidratt til at bostøtten når mange i de nye gruppene den skulle nå; eksempelvis enslige menn mellom 25 og 50 år som ikke har barn eller trygdeinntekter, med en presset privatøkonomi, sporadisk tilknytning til arbeidsmarkedet og en noe uordnet livsførsel» (Nordvik m.fl. 2011:8). På den annen side skapte ikke reformen 50 000 nye

bostøttemottakere. Antallet nye mottakere som ble antydet i regjeringens reformproposisjon (St. prp. nr. 11 2008–09:7) ble dermed ikke realisert. Forskerne beregnet veksten i antall mottakere til omkring 24 000 personer. De anslo videre at antallet nye bostøttemottakere som følge av reformen ville øke til ca. 35 000 på sikt (Nordvik et. al 2011:8–9).

Bostøttevalueringen konstaterer videre at veksten i antallet nye barnefamilier som mottok bostøtte som følge av reformen er beskjeden. Endelig peker evalueringen på at bostøtten fortsatt har klare begrensninger som virkemiddel i «kampen mot fattigdom»: «De implisitte inntektsgrensene i bostøttesystemet ligger noe lavere enn fattigdomsgrensene. Det er derfor ingen stor overraskelse at bostøtten ikke i særlig grad løfter hushold helt ut av fattigdom» (Nordvik m.fl. 2011:9).

4.5 Litteratur

Kjeldstadli, K. 1990. *Den delte byen*. Fra 1900 til 1948, i S. Langholm m.fl (red.), *Oslo bys historie*, bd. 4, Oslo.

Nordvik, V., Skog Hansen, I.L, Koren, C. & Nuland, B. L. 2011. *Den norske bostøtten. Effekter av en reform, NOVA-rapport 2/2011.*

Pedersen, B. 2009. "Bostøttens plass i velferdspolitikken», upublisert foredrag på Nordisk bostøtteseminar, 22.10.2009.

Åhrén, P. 2004. «Housing allowances», i M., Lujanen (red.), *Housing and Housing Policy in the Nordic Countries*, Nord 2004:7.

4.6 Kilder

Trykte kilder

Husbankens årsmeldinger

Husbankens årsmeldinger 1972–2009.

Offentlige utredninger

Husleiestøtteutvalgets innstilling 1968: *Innstilling om en videre utbygging og omlegging av husleiestøtten*, trykt som vedlegg til St. prp. nr. 122 1968–69 *Om en ordning for bostøtte*.

NOU 1991:1. Gjærevollutvalget.

Stortingsforhandlinger

Dokument 8:177 2007–2008. Privat forslag om reform av bostøtten (Høyre).

Innst. S. nr. 313 1968–69. Innstilling til Borten-regjeringens *Om en ordning for bostøtte*.

Innst. S. nr. 333 1971–72. Innstilling til Bratteli-regjeringens bostøttereform.

Innst. S. nr. 286 1981–82. Innstilling til Brundtland-regjeringens boligmelding.

Innst. S. nr. 93 1983–84. Innstilling til Willoch-regjeringens bostøttereform.

Innst. S. nr. 222 1987–88.

Innst. S. nr. 297 1988–89. Innstilling til stortingsmeldingen *Boligpolitikk for 90-årene*.

Innst. S. nr. 20 1998–99. Riksrevisjonens undersøkelse av bostøtten til barnefamilier.

Innst. S. nr. 160 2008–09. Innstilling til *Ei styrkt bustøtte*.

St. meld. nr. 76 1971–72. *Om boligspørsmål.*

St. meld. nr. 12 1981–82. Brundtland-regjeringens boligmelding.

St. meld. nr. 34 1988–89. *Boligpolitikk for 90-årene.*

St. meld. nr. 50 1998–99. Utjamningsmeldinga.

St. meld. nr. 23 2003–2004. Om boligpolitikken.

Stortingsforhandlinger 1981–82.

St. prp. nr. 122 1968–69. *Om en ordning for bostøtte.*

St. prp. nr. 163 1971–72. Bratteli-regjeringens reform av bostøtten.

St. prp. nr. 41 1983–84. Willoch-regjeringens bostøttereform.

St. prp. nr. 19 1996–97. Sammenslåing av KADs bostøtteordning og Sosisaldepartementets boligtilskudd.

St. prp. nr. 11 2008–09. *Ei styrkt bustøtte.*

Utrykte kilder

Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek (Arbark)

Arbeiderpartiets arkiv

Sosialistisk Venstrepartis arkiv

5 Boligskatt i boligeierlandet 1970–2010

5.1 Boligskatt og boligpolitikk

I kapittel 1 definerte vi statlig boligpolitikk som lover, forskrifter og tiltak iverksatt for å nå boligpolitiske målsettinger. Selv om statlig boligpolitikk er rapportens hovedtema er vi også interessert i å belyse utviklingen til virkemidler som har ligget utenfor eller i grenseområde til den statlige boligpolitikken, men som likevel har hatt stor betydning for boligfordelingen, befolkningens boligforhold og utviklingen på boligmarkedet. Boligbeskatningen er kanskje det beste eksempelet på et slikt politikkfelt. I den siste store boligutredningen framholdes det at «opplegget for boligbeskatningen og skattesystemets favorisering av eierboliger framfor utleieboliger har fordelingseffekter som er viktigere enn boligvirkemidlene» (NOU 2002 2:216). Denne påstanden er lett å underbygge med tallmateriale. I 2009 var statens utgifter knyttet til manglende inntektsbeskatning av boliger 58 milliarder. Til sammenligning utgjorde de direkte subsidiene, rettet mot vanskeligstilte og ungdom, 7.5 milliarder kroner (Sørvoll 2010a:152). Likevel har boligbeskatningen vært Finansdepartementets ansvarsområde, og primært sortert under den generelle finans- og skattepolitikken. Finansdepartementets embetsverk har vært opptatt av å beholde kontrollen på dette politikkfeltet. Kommunaldepartementets innflytelse på boligsektorens skatteopplegg har vært liten. I tillegg har skiftende regjeringer ønsket streng kontroll med ytringer og reformutspill på bolig- og eiendomsskattens område. Dette fordi politikkområdet er preget av risiko og fallgruver: det har blåst til politisk storm omkring boligbeskatningen ved flere anledninger i perioden fra 1970 til 2010. Det er derfor naturlig at norske regjeringer har ønsket en streng kontroll med de politiske prosessene knyttet til bolig- og eiendomsskattene: I boligeiernes land ønsker få politikere å provosere selveierne og deres representanter unødig.

Regjeringen og Finansdepartementets overherredømme i boligbeskatningsspørsmål kommer blant annet til uttrykk i mandatene til de to siste store offentlige boligutredningene. Verken utvalget som utformet NOU

2002:2 *Boligmarkedene og boligpolitikken* eller det nyoppnevnte boligsosiale utvalget hadde vurderingen av boligbeskatningen som en del av sitt mandat. I det boligsosiale utvalgets mandat fra mai 2010 blir dette fastslått eksplisitt: «Spørsmål knytte til skattlegging av bustader er ikkje en del av mandatet».[43] På den annen side har boligbeskatningen vært tema for en lang rekke skattepolitiske utredninger i perioden fra 1970 til 2010 (Jf. NOU 1973:3; NOU 1978:36; NOU 1984:22; NOU 2003:9). Felles for disse offentlige utredningene er at de har vært etablert og fulgt opp av Finansdepartementet. Dermed illustrer bolig- og eiendomsbeskatningen at boligsektorens embetsverk i Kommunaldepartementet, «sektorpolitikere» og interesseorganisasjoner ikke har vært herrer i eget hus. Boligsektorens aktører, med mulig unntak for Huseierforbundet, har hatt liten innflytelse på dette sentrale området.

Boligbeskatningen har likevel blitt trukket inn i den boligpolitiske debatten ved en rekke anledninger i løpet av de siste førti årene: Politikere fra venstresiden har betraktet bolig- og eiendomsskatt som et viktig fordelingspolitisk verktøy i boligsektoren. Som vi skal komme tilbake til nedenfor, ble for eksempel boligskatten tiltenkt en rolle i den store utjevningsreformen til sentrale boligpolitikere i Arbeiderpartiet på begynnelsen av 1970-tallet (Johannesen 2003). På 1970-tallet viste det seg imidlertid vanskelig å innpasse boligbeskatningen i en mer allmenn, helhetlig boligpolitisk reform. Dette skyldes blant annet Kommunaldepartementets begrensede innflytelse på skattepolitikken, Finansdepartementets overherredømme, og regjeringenes redsel for å tråkke boligeierne på tærne.

5.2 Boligskatt 1970–2010: En kort oversikt

En kan skille mellom fem former for boligskatt i Norge mellom 1970 og 2010: Inntektsskatt på fordelen av å eie egen bolig, gevinstbeskatning av fortjeneste ved boligsalg, formuesskatt, kommunal eiendomsskatt og merverdiavgift på boligbygging (NOU 1973 3:51; Ot.prp. nr. 55 2000–

[43] Mandat for utval for bustadpolitikk, 21.5.2010, http://www.regjeringen.no/nn/dep/krd/Om-departementet/Styrer-rad-og-utvalet/utval-for-bustadpolitikk/Mandat-for-utval-for-bustadpilitikk.html?id=606072 Kopiert: 31.5.2010.

01:15–19). I tillegg må fradragsretten for gjeldsrenter nevnes. Fradragsretten har omfattet alle typer lån, men har spilt en særskilt stor rolle for boligeiernes økonomi, utviklingen på boligmarkedet og den boligpolitiske debatten.[44]

Som tidligere nevnt fortsatte politikerne den eiervennlige linjen de hadde fulgt i hele etterkrigstiden i årene mellom 1981 og 2010. Fordelsbeskatningen av egen bolig ble avskaffet av flertallet på Stortinget i 2004 (Innst. S 232 2003–2004:11).[45] Kapital- eller gevinstbeskatningen er fortsatt mulig å unngå for de fleste som selger sin egen bolig. I utgangspunktet er all fortjeneste ved salg av fast eiendom skattepliktig, men personer som har bodd i egen bolig minst ett av de siste to årene før de selger sin bolig er fritatt for kapitalbeskatning. Dette betyr at norske boligeiere i regelen ikke ble skattlagt når de høstet gevinsten av den kraftige prisstigningen på boligmarkedet fra 1993 til 2007. Beskatningen av selveiernes boligformue er også relativt beskjeden i Norge. Boligers ligningsverdi er riktignok en del av grunnlaget for formueskatten, men lave ligningsverdier betyr likevel at beskatningen av norske boligformuer fremstår som relativt mild. Ligningsverdiene har på ingen måte holdt følge med prisstigningen på boligmarkedet. Den siste direkte skatten på fast eiendom, kommunal eiendomsskatt, er i dag også relativt beskjeden. Eiendomsskatten er en frivillig ordning for kommunene og fastsettes på grunnlag av to til sju promille av takstgrunnlaget (Ot.prp. nr. 55 2000–01:18–19).

På den annen side har Stortinget i perioden 1981 til 2010 foretatt noen justeringer i skatte- og avgiftssystemet som hvert fall ikke umiddelbart synes å være i boligeiernes økonomiske interesse. Verdien av den ubegrensede fradragsretten for gjeldsrenter ble redusert som følge av skatteforlikene i 1987 og 1992. Momskompensasjonen for boligbygging, det såkalte arealtilskottet, ble videre vedtatt avviklet av flertallet på Stortinget i 1981 (Husbankens årsmelding 1981:13). Den nåværende Stoltenberg-regjeringen (2005–) har også foretatt mindre justeringer. I 2007 ble kommunenes muligheter for å

[44] I Ot. Prp. Nr. 55 (2000-2001) *Om lov om endringer i skattelovgivningen (boligtaksering mv)* finnes en god beskrivelse av ulike former for boligskatt, se s. 12-19.

[45] Fordelsbeskatningen av egen bolig blir beregnet med utgangspunkt i såkalt *imputed rent,* dvs. «det boligeieren måtte ha betalt for å leie en tilsvarende bolig» (Ot. Prp. Nr. 55 2000-2001:15).

kreve inn eiendomsskatt utvidet. Før 2007 tillot loven kun skattlegging av «klårt avgrensa område som heilt eller delvis er utbygd på byvis, eller der slik utbygging er i gang» (NOU 1996 20:14). Stoltenberg-regjeringen fjernet denne begrensningen i 2007, og ga kommunene rett til å skrive ut eiendomsskatt på alle eiendommer både i tettbygde- og grisgrendte strøk (Ot. prp. Nr. 77 2005–06:47–48; Innst. O. nr. 65 2005–06:26–27). Høyresiden i norsk politikk kritiserte utvidelsen av skattens virkeområde for å være en snikinnføring av «hytteskatt», som følge av at kommunene etter lovendringen hadde anledning til å skattlegge eiere av fritidsboliger på landsbygda (Nysterud 2010:20). Endelig foretok Stoltenberg-regjeringen en justering av formueskatten for boliger i 2009. Regjeringen innførte da et nytt system for å ligningsvurdere boliger som tok utgangspunkt i en sats på 25 prosent av en boligs omsetningspris per kvadratmeter. Dette førte til økt boligskatt for noen grupper, men de fleste boligeiere ble skjermet for økninger gjennom en økning i formueskattens bunnfradrag fra 470 000 til 700 000 kroner (Prop. 1 L 2009–2010:10).

Justeringene i perioden mellom 1981 og 2010 endret ikke det faktum at skattleggingen av bolig- og eiendom i Norge er på et lavt nivå sammenlignet med andre OECD-land. Hovedbakgrunnen for dette er de lave ligningstakstene, som er grunnlaget for både inntekts- og formuesbeskatningen av boliger (Nordvik 2000:152–53). Det er riktignok vanskelig å finne gode data for sammenligning av boligskatt mellom ulike land (Baunkjær 2004:173). Noen tall indikerer imidlertid at de norske boligskattene er lave i et komparativt perspektiv. Den store boligutredningen fra 2002 konkluderer i den sammenheng på følgende vis: «Generelt er skattleggingen av eiendom og formue som andel av BNP lav i Norge sammenliknet med de andre OECD-landene. Samlet skatt på formue på formue og eiendom utgjorde om lag 1 prosent av BNP i Norge i 1998, mens et veid gjennomsnitt for Norden var 1.4 prosent og et veid gjennomsnitt for OECD var 2.5 prosent» (NOU 2002 2:269).[46]

[46] Dokumentavgiften, som gav 5.7 milliarder i skatteinntekter i 2008, kan muligens endre noe på dette bilde. Den kan imidlertid føre til større ulikhet, som følge av at den rammer alle boligkjøpere likt (NOU 2009 10:265).

5.3 Kritikken mot den lave norske boligbeskatningen

Det har ikke manglet på økonomifaglig og fordelingspolitisk kritikk av den lave norske boligbeskatningen de siste førti årene. De fleste politiske partier har nærmest rutinemessig sett bort fra hele eller deler av denne kritikken. Et hovedtema i presentasjonen av sentrale dokumenter og vedtak nedenfor er nettopp diskrepansen mellom faglige råd og politiske beslutninger. Det samlede skatte- og avgiftssystem i boligsektoren har i perioden 1970 til 2010 blitt kritisert av en rekke utredninger, økonomer og kommentatorer på følgende grunnlag (se for eksempel: NOU 1973 3:58–61; NOU 1984 22:19–20; Wessel 1987; Nordvik 2000; NOU 2002 2; NOU 2003:248–68; Larsen 2009; NOU 2009 10:198, 264–67; Gjedrem 2010:7–8; NOU 2011 1:219):

- **Uforenelig med et effektivt skattesystem.** Avstanden mellom ligningsverdiene og markedsprisene for boliger har ført til en uheldig vridning av investeringer fra produktiv virksomhet til fast eiendom. Kort fortalt: Som følge av at boliger har blitt skattlagt mildere enn andre kapitalobjekter (eks. industri- og annen næringsvirksomhet), har investorer blitt oppmuntret til å plassere pengene sine i fast eiendom. Lav gevinst- og eiendomsbeskatning har trukket i samme retning. Kritikere har derfor ment at ligningsverdiene i større grad bør ta utgangspunkt i markedsverdiene for boliger. Ifølge kritikerne vil dette føre til økt økonomisk vekst som følge av at kapitalen lettere vil flyte dit den kaster mest av seg.
- **Et godt skatteobjekt.** I en «globalisert verden», hvor mennesker og bedrifter kan flytte seg relativt enkelt over landegrensene, er boliger og andre eiendommer gode skatteobjekter. Boligeiere er relativt lite mobile sammenlignet med bedrifter, og boligskatt er derfor ingen stor trussel mot et lands konkurranseevne.
- **Regressive og vilkårlige fordelingsvirkninger.** Mange kritikere de siste førti årene har hevdet at det samlede avgifts- og skattesystemet har hatt vilkårlige og regressive fordelingsvirkninger. Ligningstakstene har vært ulike fra kommune til kommune og skatter, avgifter og fradragsmuligheter har vært til størst fordel for hushold med høye inntekter og kostbare boliger. På denne måten har norsk boligpolitikk favorisert relativt velbeslåtte boligeiere på bekostning

av mindre velhavende selveier, leieboere og andre som står utenfor boligmarkedet.

- **Inntektstap for velferdsstaten.** Kritiske røster har også fremhevet at «underbeskatningen» av boliger utgjør et stort inntektstap for den norske stat. Ifølge utregninger gjort i forbindelse med utarbeidelsen av nasjonalbudsjettet for 2009, var inntektstapet som følge av manglende inntektsbeskatning av bolig 58 milliarder i 2008 I tillegg ble statens skatteutgifter knyttet til den lave formuesbeskatningen av fast eiendom anslått til 26 milliarder kroner (St. meld. nr. 1 2008–09:108).[47] Dette er store inntekter som kunne bidratt til å finansiere velferdsstatens utgifter og investeringer. Andre har hevdet at rentefradragsretten for gjeldrenter også utgjør en trussel mot velferdsstatens bærekraft. I en kommentar i *Klassekampen* fra januar 2010 skriver Hallvard Bakke i den forbindelse: «Med et normalt rentenivå utgjør statens subsidiering av renter på private lån […] nesten like mye som det offentliges samlede sykelønnsutgifter. Må ikke rentefradraget da også underminere velferdsstaten?» (Bakke 2010).[48]
- **Bidrar til høyere boligpriser og forsterker ustabilitet & svingninger i økonomien.** En ytterligere økonomifaglig innvending mot lav boligbeskatning og rentefradrag, er at det bidrar til høyere boligpriser, øker risikoen for boligbobler og generelt forsterker ustabilitet og svingningene i økonomien. Det regjeringsoppnevnte fordelingsutvalget argumenterer blant annet på denne måten i sin utredning fra 2009:

  En årlig skattesubsidiering av bolig i denne størrelsesordenen, vil uten tvil bidra til et høyere prisnivå på boliger sammenliknet med et skattesystem der boliginntekt ble skattlagt fullt ut. I tillegg er det

[47] I nasjonalbudsjettet blir skatteutgifter beregnet ved å sammenligne det eksisterende skatte- og avgiftsregimet med et referansesystem. Det blir «lagt til grunn et referansesystem basert på hovedreglene i skattesystemet der like personer, aktiviteter og varer mv. skattlegges etter de samme prinsippene. Avvik fra referansesystemet omtales som enten en skatteutgift eller skattesanksjon» (St. meld. nr. 1 2008-09:109).

[48] En innvendig mot å avskaffe eller redusere rentefradraget er hensynet til ungdom i etableringsfasen. En mulig løsning på dette problemet er og «la folk flest beholde rentefradraget, men sette et tak på to millioner kroner i lån per person» (Manifest Analyse 2010:5).

som nevnt grunn til å tro at manglende boligbeskatning også fungerer som en destabiliserende faktor i økonomien. Mange skatter fungerer som automatiske stabilisatorer i økonomien. På tilsvarende måte kan manglende boligbeskatning bidra til å øke konjunktursvingningene. I en høykonjunktur vil optimisme både blant låntakere og långivere føre til at kredittveksten øker. Denne effekten forsterkes av at de økte lånekostnadene ubegrenset kan trekkes fra skatten på alminnelig inntekt. I høykonjunkturer vil også forsøk fra sentralbanken om å redusere samlet etterspørsel gjennom økte renter bli motvirket av at renteutgiftene er fradragsberettiget. Endelig vil effektene av en høykonjunktur på boligprisene også bli forsterket av at kostnadene ved økt låneopptak er subsidiert i skattesystemet (NOU 2009 10:265).

5.4 Årsaker til lav boligbeskatning

Hvorfor har ikke regjering og Storting i større grad hørt på disse økonomifaglige og fordelingspolitiske argumenter mot boligskatten i årene mellom ca. 1970 til 2010? Fra en synsvinkel kan dette virke som et paradoks. Selv om utviklingen i andre deler av boligpolitikken gikk fra «regulering til marked» i denne perioden, viste politikerne på samme tid liten vilje til å la de stigende markedsprisene på boliger påvirke grunnlaget for utregningen av boligskattene (jf. Torgersen 1996:57). Det har vært betydelige politiske forskjeller omkring avgifts- og skattesystemet i boligsektoren de siste førti årene, men alle partier har forfektet at «hus og hjem» ikke bør beskattes på linje med andre kapitalobjekter, eller i det minste at «hus og hytter av normal standard» bør skjermes for økninger av boligskattene.

De politiske partienes holdninger må dels ses på bakgrunn av den gradvise endringen av interessestrukturen i den norske boligsektoren i løpet av det 20. århundret: Leieboerne ble færre, selveierne ble flere. Statsviteren og boligforskeren Ulf Torgersen fremhever at holdningene til boligskatt endret seg i takt med at selveierprosenten i byene økte, spesielt etter 2. verdenskrig. På landsbygda hadde det siden middelalderen vært tradisjon for selveie i Norge, men tidlig på 1900-tallet dominerte leieboerne i de største byene, med unntak av Stavanger. Kun 5 prosent av innbyggerne i Christiania eide for eksempel sin egen bolig i 1920. I denne situasjonen var den politiske

støtten til boligskatt relativt bred, både blant innbyggerne og blant politikerne, påpeker Torgersen (Torgersen 1996:39–41). I løpet av etterkrigstiden ble det som følge av velstandsvekst og en eier- og andelsorientert boligpolitikk stadig færre leieboere i byene både i relative og absolutte tall. Fra 1945 til 1990 falt den relative andelen leieboere i Oslo fra 77 til 24 prosent, og den samlede andelen selveiere og andelshavere økte fra 23 til 76 prosent (Hansen & Guttu 2000:280). Avskaffelsen av prisreguleringen i borettslagssektoren på 80-tallet og Willoch-regjeringens lov om eierleiligheter bidro til å forsterke utviklingen fra leie- til eie i byene, og stadfestet Norges status som et utpreget boligeierland. I denne situasjonen har politikerne vært varsomme med å tråkke boligeierne på tærne, på tross av at mange økonomer og utredninger har fremhevet at det finnes tunge fordelings- og effektivitetshensyn som taler for en økning av det samlede skattetrykket i boligsektoren.

Videre har inflasjon og «takseringens treghet» bidratt til motstand mot boligskatt. Nærmere bestemt oppjusterte ikke myndighetene ligningsverdiene, dvs. grunnlaget for inntekts- og formuesbeskatningen av boliger, i takt med de stigende boligprisene etter 2. verdenskrig. Det innebar at avstanden mellom ligningsverdier og markedsverdier etter hvert ble meget stor. Politiske grep for å redusere denne avstanden ble derfor lett opplevd som store skatteskjerpelser, selv om det egentlig bare var forsøk på å justere takstene i forhold til høyere boligpriser. Boligbeskatningskomiteens innstilling fra begynnelsen på 1970-tallet, som utløste bred motstand, er et godt eksempel i denne sammenheng. Som vi skal se nedenfor, bidro de sterke reaksjonene mot denne innstillingen til å gravlegge alle planer om oppjustering av boligskatten: Prinsippet om at ligningsverdiene skulle ta utgangspunkt i boligers markedspris ble eksplisitt forlatt i 1975. Stortinget og regjeringen forlot dermed et skattepolitisk ideal som kan dateres tilbake til skattelovene av 1882 og 1911 (Torgersen 1996:23–25; St. meld. nr. 64 1986–87:3–4).

Endelig har Høyre, og til dels Anders Langes Parti (ALP) og Fremskrittspartiet, vært flinke til å skape og utnytte misnøye med boligskattene. Dette har utvilsomt bidratt til at de politiske myndighetene har vært varsomme med å øke skattetrykket i boligsektoren. Partier som i

utgangspunktet har vært mer positivt innstilt til å oppjustere boligbeskatningen har dermed vegret seg for å flagge tydelige standpunkter av frykt for å tape stemmer til andre partiet. Det klassiske eksempelet på dette er Arbeiderpartiets holdning til boligbeskatningskomiteens innstilling fra 1973 (NOU 1973:3). De kraftige reaksjonene mot innstillingen bidro til at partiet slo inn på en varsom linje i spørsmål knyttet til skatt og bolig (se nedenfor). I den senere tid har Oslo Arbeiderparti bevisst unnlat å gå helhjertet inn for eiendomsskatt, selv om store deler av partiet i realiteten ønsker å gjeninnføre skatteformen de borgerlige partiene avskaffet i 1999. «Det ble så mye støy og skremsler sist at jeg var lite lysten på å kjøre frem eiendomsskatten enda en gang», uttalte for eksempel byrådslederkandidat Rune Gerhardsen da han begrunnet Oslopartiets beslutning om å stryke eiendomsskatten fra partiprogrammet før kommunevalget i 2007.[49]

Kanskje har Høyre og Fremskrittspartiet hatt særskilt gode arbeidsbetingelser på dette området? All den tid bolig- og skattepolitikk er et komplisert og uoversiktlig felt, er det ikke merkelig om befolkningen i liten grad har vært bevisst på den fordelingspolitiske og fagøkonomiske debatten omkring boligbeskatningen. Velferdsstatens tap som følge av underbeskatningen av fast eiendom er for eksempel lite synlig og abstrakt for den vanlige borger. Økninger av boligbeskatningen, om aldri så liten, får imidlertid de fleste med seg. «For boligeierne har den lave beskatningen fremstått som en synlig og sikker fordel. De færreste har ønsket å bytte denne tilsynelatende fordelen, mot en mindre konkret fordelingspolitisk og samfunnsøkonomisk gevinst» (Sørvoll 2010b).[50] Dette har representert en formidabel pedagogisk utfordring for politikere som har ønsket å overbevise folk om behovet for en mer «effektiv og rettferdig» boligbeskatning (jf. Kiøsterud 2010).

5.5 Mange reformforslag, få konsekvenser

I Arbeiderpartiet og SV stod kritikken av skatte- og fradragsordningene i boligsektoren sterkt på 1970- og 1980-tallet. Støtten til et «rentetak» eller en begrensning av størrelsen på rentefradraget var spesielt utbredt blant

[49] http://www.dagsavisen.no/innenriks/article269808.ece Kopiert: 7.7.2010.

[50] Takk til Lars Gulbrandsen for dette momentet.

sosialdemokrater. Ifølge en leder i *Arbeiderbladet*, som er representativ for rådende holdninger i Arbeiderpartiet på 70-tallet, var det ikke tale om å avskaffe retten til å trekke fra gjeldsrenter på skatten, men å begrense denne retten til boliger av normal standard. De daværende fradragsordningene, som ga størst fordeler til velstående boligeiere, måtte fjernes, hevdet avisen (*Arbeiderbladet* 11.9.1970). Ragnar Christensen, finansminister i den første Bratteli-regjeringen (1971–72), støttet dette synspunktet og ga i tillegg uttrykk for en mer generell kritikk av boligbeskatningen. I et notat fra 1971 tok han til orde for å erstatte det daværende fradrags- og skattesystemet med en ny boligskatt:

> Formueskatten, inntektsskatten og eiendomsskatten for boliger og den nåværende ordning med rentefradrag, som utgjør et kompliserende og urettferdig element i skattesystemet, bør avvikles. Under det nåværende system subsidieres dyre selveide boliger som er lånefinansiert med meget store beløp. I stedet bør vi etter min mening finne fram til en ordning med en skatt på boliger som gir en relativt beskjeden belastning på boliger av vanlig størrelse og standard, men med progressive satser som faller på større og mer luksusbetonte boliger.[51]

Lignende kritikk og reformforslag ble formulert en rekke ganger på 70- og 80-tallet. De sosialdemokratiske reformforslagene vant imidlertid aldri frem i dette tidsrommet. Reformambisjonene strandet som følge av intern uenighet, motstand fra høyresiden og velgerne.

De siste femten årene har regjeringer utgått fra Arbeiderpartiet forsøkt å ta noen små steg tilbake til et markedsbasert takstsystem. Både Brundtland- (1990–96) og Stoltenberg-regjeringens (2000–2001) forsøk mislykkes. Den nåværende rødgrønne flertallsregjeringen ser imidlertid ut til å ha større hell. Likevel er det lite som tyder på at en mer grunnleggende reform av boligbeskatningen er på trappene.

---

[51] KAD (Kommunal- og arbeidsdepartementet), BOBY (Bolig- og bygningsavdelingen), Boks:380.1 Boligpolitikk 68-76, Mappe: Boligpolitikk. St. meld. nr. 76 1971-72, notat om boligskatt av finansminister Ragnar Christiansen.

5.6 Sentrale vedtak, publikasjoner og politiske prosesser

1972: Reformambisjoner i Oslo Arbeiderparti; Skatt som boligpolitikk

Som nevnt i tidligere kapitler, ønsket reformorienterte Arbeiderpartipolitikere å trekke skatte inn i sitt boligpolitiske utjevningsprosjekt på begynnelsen av 1970-tallet. Bjørn Skogstad Aamo, «utjamningslånets far» (se kapittel 3), betraktet boligbeskatning som et middel for å redusere boutgifts- og prisgapet mellom nye og eldre boliger. Ifølge Skogstad Aamo ville dette hindre kraftig prisstigning og spekulasjon i boligsektoren, samt føre til økt mobilitet på boligmarkedet og en mer hensiktsmessig utnyttelse av boligmassen. Dette resonnementet kan også leses mellom linjene i den sentrale stortingsmeldingen *Om boligspørsmål* fra 1972, som i stor utstrekning ble forfattet av den samme Skogstad Aamo (Johannesen 2003:26–28). Kommunalminister Odvar Nordli (1971–72) ga videre klart uttrykk for at boligbeskatningen var et viktig element i regjeringens boligreformer i fortrolige regjeringsnotater. I et notat til regjeringens medlemmer fra 27. mars 1972 heter det for eksempel at: «Saklige og boligpolitiske hensyn tilsier en viss øking av utgiftene i den eldre boligmassen. Dette kan […] skje ved øking av renter og avdrag på eldre husbanklån og ved endringer i boligbeskatningen. *Jo større del som trekkes inn over beskatningen, jo sikrere kan den sosiale fordelingseffekt ivaretas*».[52]

Formuleringene om boligbeskatning i stortingsmeldingen *Om boligspørsmål* fra 1972 var likevel relativt forsiktige. Det samme kan man ikke si om innstillingen til Arbeiderpartiets programutvalg for boligpolitikk fra 1972. Programutvalget gikk meget sterkt inn for å oppjustere boligbeskatningen for eldre boliger. Argumentasjonen i utvalgets innstilling kan betraktes som en spissformulering av synspunkter som kommer mer implisitt til uttrykk i stortingsmeldingen *Om boligspørsmål*:

> Samtidig som bolig av rimelig standard må oppfattes som et nødvendighetsgode, så er boligforbruket ofte uttrykk for selve forskjellen i levestandard mellom mennesker, og det finnes ikke få

[52] KAD (Kommunal- og arbeidsdepartementet), BOBY (Bolig- og bygningsavdelingen), Boks:380.1 Boligpolitikk 68-76, Mappe: Boligpolitikk. St. meld. nr. 76 1971-72, «Notat til regjeringens medlemmer fra kommunalministeren», 27.3.1972.

> boliger som må betegnes som luksuspregede. Slikt forbruk bør beskattes hardt, ikke minst ut fra hensyn til de knappe ressurser som totalt sett vil eksistere innen sektoren i lang tid framover.
>
> Den noe nær kontinuerlig stigning i priser, inntekter og byggekostnader fører til at nye boliger alltid er dyrere enn boliger av noe eldre årgang. I et mer eller mindre fritt marked vil prisene på boliger i stor grad bli bestemt av boutgiftene i nyproduksjonen. Dette gir grunnlag for ganske store og tilfeldige gevinster for den som selger eldre boliger eller leier ut boliger. Stort sett vil det dreie seg om inntektsomfordeling til fordel for de som er «etablert» i en viss forstand og til ulempe for de yngre familier eller andre som ikke har egen bolig. Innenfor den del av boligmassen der boutgiftene er avhengig av vilkårene i de statlige bankene, er det i dag mulig å legge opp til en utjamning som i stor grad motvirker slike forhold. For andre deler av boligmassen vil det bare være en hensiktsmessig utformet beskatning som kan inndra en del av inflasjonsgevinsten som oppstår.[53]

Ivar Mathisen, OBOS-sjef og tungvekter fra Oslo Arbeiderparti, sjefen i NBBL J.M Sørgaard og utvalgssekretær Skogstad Aamo var drivende krefter i dette utvalget. Programutvalget ble dermed dominert av toneangivende boligpolitiske miljøer i hovedstaden. Programutvalgets synspunkter på bolig- og eiendomsskatt fant imidlertid ikke veien til Arbeiderpartiets partiprogram. «Våre faglige råd ble ikke lyttet til», uttalte Skogstad Aamo ved en senere anledning.[54] Dette på tross av at det fantes en utbredt oppfatning i partiorganisasjonen, boligkooperasjonen, stortingsgruppen og regjeringsapparatet på begynnelsen av 70-tallet, om at boligbeskatningen var en naturlig del av en helhetlig boligreform (jf. St.forh. 1971–72:).

Sosialdemokratiske strateger, inkludert Per Kleppe og Trygve Bratteli, fryktet imidlertid konsekvensene av å flagge et tydelig standpunkt i debatten om boligbeskatningen. Som vi skal komme tilbake til nedenfor, hadde debatten omkring Riksskattestyrets rundskriv før kommunevalget i 1971

---

[53] Arbark., Arbeiderpartiets arkiv, D., Dd., Boks 361, Mappe: partiets boligpolitikk 1972–77, «Bolig- og miljøpolitikken», s. 2–3. For mer om de boligpolitiske reformplanene i Arbeiderpartiet på begynnelsen av 70-tallet, se kapittel 3.

[54] Intervju med Bjørn Skogstad Aamo, 25.6.2007.

illustrert boligbeskatningens farer for sentrale folk i Arbeiderpartiet (Skogstad Aamo 2008b).[55] I 1975 tok for øvrig generalsekretær Ronald Bye et oppgjør med Arbeiderpartiets skattepolitikk på 1960- og begynnelsen av 70-tallet i boken *Synspunkter og vurderinger*. Ifølge Bye var partiets skattepolitikk en gavepakke til Høyre og en trussel mot den «lille manns» ønske om bolig, bil, båt og hytte. Det var en misforståelse av sosialismen å angripe den vanlige borgers private eiendom. Arbeiderpartiet burde snarere konsentrere seg om å bekjempe de store eiendomsbesitternes makt i det private næringslivet, hevdet Bye, den gamle fagforeningsmannen (Bye 1975).

NOU 1973:3 Skattlegging av boliger

Boligbeskatningskomiteen ble opprettet av Borten-regjeringen i november 1968, og ble ledet av Tor Sekse, sosialøkonomen og banksjefen fra Stavanger. Sekse-utvalget ble etablert for å foreta en samlet vurdering av boligbeskatningen i Norge. Mest oppmerksomhet fikk utvalgets forslag om et nytt og enhetlig takseringssystem for verdsetting av boligeiendommer. I tråd med de offisielle skattepolitiske retningslinjene fra 1882 til midten av 1970-tallet, fremhevet utvalget at markedsverdien burde være det «prinsipielle utgangspunktet for verdsetting av boligeiendommer» (NOU 1973 3:3).[56] Med utgangspunkt i dette prinsippet foreslo utvalget at ligningsverdien skulle fastsettes til 80 prosent av omsetningsverdien. Ifølge utvalget skulle dette systemet gjelde over hele landet og være utgangspunktet for formues- og inntektsbeskatningen av boliger.

Bakgrunnen for forslaget var betydelige variasjoner i takseringsnivåene mellom ulike kommuner, og stor avstand mellom markedsverdier og ligningsverdier som følge av inflasjonen på 1950- og 60-tallet. Inflasjonens virkning ble forsterket av at loven kun påla ligningsmyndighetene å foreta nytaksering hvert tiende år. På tross av at myndighetene forsøkte å oppjustere takstene administrativt i takt med inflasjonen medførte dette at markedsverdien på fast

[55] Intervju med Bjørn Skogstad Aamo, 25.6.2007.

[56] Dette prinsippet kan skimtes allerede i skatteloven av 1882, men ble først uttrykkelig formulert i skatteloven av 1911: «Reglene om at faste eiendommer skal ansettes til antatt salgsverdi ved formuesligningen har stått omtrent uendret siden 1911» (St. meld. nr. 64 1986-87:4).

eiendom økte langt raskere enn skattetakstene. Det foregikk således et kappløp mellom markedsverdiene og ligningsmyndighetene, et kappløp markedet gikk seirende ut av. I Oslo utgjorde ligningsverdien omkring 70 prosent av omsetningsverdien i 1948–50. Da boligbeskatningskomiteen leverte sin innstilling i 1973 hadde ligningsverdien sunket til kun 30 prosent av markedsverdien i hovedstaden (Torgersen 1996:97–98). I samme periode skjedde det en lignende utvikling i andre deler av landet, men variasjonene i takseringsnivået var like fullt store (Se: NOU 1973 3:242–47). Sekse-utvalgets forslag om et allment takstnivå på 80 prosent av omsetningsverdien, kan dermed betraktes som et forsøk på å avskaffe nasjonale variasjoner samt gjenopprette balansen mellom lignings- og markedsverdier.

Sekse-utvalgets forslag hadde god dekning i Borten-regjeringens holdning til boligbeskatningen. Skattekomiteen hadde allerede i 1966 pekt på nasjonale variasjoner og den store avstanden mellom ligningsverdi og markedsverdi. Riksskattestyret sendte på denne bakgrunn ut rundskriv i 1968, 1969 og 1970 hvor de bad ligningsmyndighetene oppjustere takstene på eneboliger og hytter i takt med prisutviklingen. Borten-regjeringen stod bak Riksskattestyrets oppfordringer. Etter å ha rådført seg med boligbeskatningskomiteen fant regjeringen det til og med nødvendig å be Riksskattestyret gå ut med ytterligere formaninger til de lokale likningsmyndighetene. I brev fra 4. september 1970 skriver Finansdepartementet:

> Finansdepartementet ville finne det ønskelig om man snarest kunne få rettet på noen av de skjevheter som den ligningsmessige undervurderingen av fast eiendom, særlig boligeiendommer, fører med seg. Man tillater seg derfor å henstille til Riksskattestyret å medvirke til å få hevet ligningstakstene for fast eiendom nærmere opp mot de virkelige salgsverdier i kommuner hvor undervurderingen er påtakelig og særlig hvor takstene også relativt sett ligger under nivået i andre sammenlignbare kommuner.[57]

[57] KAD (Kommunal- og arbeidsdepartementet), BOBY (Bolig- og bygningsavdelingen), Boks:380.1 Boligpolitikk 68-76, Mappe: Boligpolitikk. St. meld. nr. 76 1971-72, notat om boligskatt av finansminister Ragnar Christiansen.

Riksskattestyret gikk som forventet inn for å følge Borten-regjeringens linje. I et rundskriv fra 21. juni 1971 oppfordret det likningsmyndighetene om å oppjustere takstnivået opp mot markedsverdiene:

> […] vil derfor henstille til likningsmyndighetene at det blir lagt betydelig vekt på å få hevet takstnivået for fast eiendom nærmere opp mot markedsverdien. […] Ligningsmyndighetene må spesielt søke å få oppjustert verdien for de eiendomstyper hvor takstnivået i særlig grad antas å avvike fra omsetningsnivået (St. forh. 1971–72:567).

Riksskattestyret fremhevet at det kun tok til orde for å opprettholde et stabilt skattenivå. Det var ikke snakk om en skatteøkning, men en nødvendig tilpasning av ligningsverdiene til prisstigning på boligmarkedet og nasjonale variasjoner, fremhevet skattedirektøren (Torgersen 1996:100). Høyre, som da var tilbake i rollen som opposisjonsparti, aksepterte imidlertid ikke skattedirektørens forklaringer. Partiet hevdet at Riksskattestyret la til rette for skatteskjerpelser for store grupper av boligeiere. Arbeiderpartiets finansminister, Ragnar Christiansen, bestred på sin side Høyres beskrivelse og stod fast på at Riksskattestyret holdt seg godt innenfor rammene av skattelovgivningen (St. forh. 1971–72:567–70). Boligbeskatningen ble imidlertid en vanskelig sak for Arbeiderpartiet i kommunevalget i 1971, som følge av at Høyre maktet å gjøre Riksskattestyrets rundskriv til et tema (Skogstad Aamo 2008a; Skogstad Aamo 2008b:51).

Sterke reaksjoner. Høyres beskrivelse av virkeligheten rammet også Sekse-utvalgets forslag, som nesten allment ble tolket som en betydelig økning av boligskatten. I ukene etter utvalgets innstilling ble levert florerte de negative omtalene i pressen, organisasjoner som Grunneierforbundet og Hytteeierforbundet protesterte, og en egen protestaksjon mot økt boligskatt leverte 13 000 underskrifter til Stortinget. For øvrig viste en meningsmåling fra mars 1973 at hele 93 prosent av befolkningen var motstandere av boligbeskatningskomiteens konklusjoner. Høyere beskatning av dyre eneboliger samlet riktignok støtte hos 41 prosent, men få synes å mene at deres egen bolig var moden for høyere ligningsverdier. Ganske kjapt tok også alle politiske partier eksplisitt avstand fra Sekse-utvalgets innstilling (Torgersen 1996:105–115). Det nye protestpartiet, Anders Langes Parti, satte motstand mot boligbeskatning høyt på sin agenda (Bjørklund 2000:438).

Arbeiderpartiet avviste på sin side innstillingen med henvisning til at komiteens utkast til nytt takseringssystem ville føre til økte boutgifter for beboere i «vanlige boliger og hytter» (Sørvoll 2008:69–70). Dette synspunktet ble forfektet på tross av at mange i partiet kort tid før hadde tatt til orde for en økning av boligskatten som et virkemiddel for å utjevne forskjellene i boutgifter mellom eldre og nye boliger. I Arbeiderpartiet fantes det også en generell oppfatning om at det daværende skatte- og avgiftssystemet i boligsektoren var vilkårlig og urimelig. Slik Ulf Torgersen har påpekt, er det dermed mye som taler for at partiets standpunkt var «mer taktisk enn ekte følt» (Torgersen 1996:70). Erfaringene fra debattene om Riksskattestyrets rundskriv og boligformidlingsutvalget hadde tydeligvis gjort Arbeiderpartiet forsiktige når det gjaldt å utfordre boligeierne.[58]

Reaksjonenes årsak. Den viktigste årsaken til de sterke reaksjonene mot boligbeskatningskomiteens forslag var antagelig den store inflasjonsdrevne avstanden mellom markedsverdier og ligningsverdier. Sekse-utvalgets forslag ble dermed allment tolket som en stor skatteskjerpelse, selv om det i realiteten var ment som en tilpasning av ligningsverdiene i forhold til skattelovens intensjoner og prisstigningen på boligmarkedet. I boligeierlandet Norge, hvor de fleste var eller hadde planer om å bli boligeiere, var økning av boligskattene et følsomt tema. Det er sikkert ikke tilfeldig at protestaksjonen mot økt boligskatt oppstod i Stavanger og Rogaland, nettopp i byen hvor tradisjonen for selveie stod sterkest, og det fylket hvor forskjellen mellom omsetningsverdier og markedsverdier var størst (Jf. Torgersen 1996:112).

I tillegg er det åpenbart at borgerlige partier, kanskje spesielt Høyre og ALP, betraktet kritikk av boligbeskatningskomiteen som en vinnersak. De så her en mulighet til å komme på offensiven. Det synes også nærliggende å knytte motstanden mot Sekse-utvalget til en generell skatte-, avgifts- og reguleringsprotest. ALPs inntog på Stortinget etter valget i 1973 var delvis et produkt av partiets motstand mot boligskatt og offentlig boligformidling (Jf. Bjørklund 2000).

[58] Vi kommer tilbake til debatten om boligformidlingsutvalget i kapittel 6.

Ot. Prp. nr. 42 (1974–75)

De politiske konsekvensene av den brede motstanden mot Sekse-utvalgets konklusjoner var en ytterligere reduksjon av beskatningen på boliger. I april 1975 la Brattelis Arbeiderpartiregjering frem en odelstingsproposisjon om boligbeskatning. Her tok regjeringen til orde for en moderat og ensartet boligbeskatning over hele landet. Regjeringen skjøv reformer av takseringssystemet og takstnivået frem i tid, men slo fast at boliger til eget bruk skulle beskattes lavere enn andre kapitalobjekter. Dette prinsippet, som var en formalisering av utviklingen på 1960- og 70-tallet, er fortsatt en grunnplanke i norsk skattepolitikk:

> Boliger til egen bruk bør behandles vesentlig gunstigere skattemessig enn andre former for formue som gir avkastning. Beskatningen av de ulike grupper av boliger til egen bruk bør bli mest mulig lik. Boligbeskatningen bør virke likt i alle deler av landet (Ot. Prp. Nr. 42 1974–75:3).

Bratteli-regjeringens proposisjon brøt også eksplisitt med det gamle prinsippet om at markedsverdien var utgangspunktet for ligningsverdiene. Regjeringen foreslo snarere å konstruere et nytt landsdekkende takseringssystem basert på byggekostnader og tomteutgifter. Dermed brøt regjeringen med prinsippet fra skattelovene av 1882 og 1911:

> Det foreslås at skattelovens nåværende bestemmelser endres slik at det blir klar hjemmel for å taksere boliger og fritidseiendommer lavere enn omsetningsverdien. Departementet går mot en generell heving av takstnivået og vil foreslå at det utarbeides et nytt takseringssystem som ikke bygger på omsetningsverdien, men knytter seg til byggekostnader og rimelige tomteutgifter. Det må være et viktig å komme fram til større likhet i takseringen (Ot. Prp. Nr. 42 1974–75:3).

På samme tid gikk regjeringen mot generelle økninger av boligskatten, og erklærte at oppjusteringer bare var aktuelt i kommuner som hadde et takstnivå som lå godt under gjennomsnittet. Den fremhevet i den sammenheng at avstanden mellom ligningsverdiene og markedsprisene de neste årene ville øke de fleste steder. Endelig hevdet regjeringen at utarbeidelsen av et nytt

takseringssystem ville være tidkrevende, og at man dermed måtte utsette en mer omfattende parlamentarisk behandling av boligbeskatningen:

> Det vil ta tid å forberede et nytt system, og departementet foreslår at Stortinget tar stilling til gjennomføringen av et nytt system som egen sak. I mellomtiden bør det bare foretas oppjustering der takstene ligger klart under landsgjennomsnittet. Dette medfører at takstene som andel av boligens omsetningsverdi for landet som helhet vil synke de nærmeste årene (Ot. Prp. Nr. 42 1974–75:3).

Ot. Prp. Nr. 42 (1974–75) var altså både moderat og forsiktig. Dette må ses i sammenheng med de sterke reaksjonene mot Riksskattestyrets rundskriv og boligbeskatningskomiteen. Det fantes riktignok planer om mer omfattende reformer av boligbeskatningen i Arbeiderpartiet, men de ble lagt i skuffen av takstiske årsaker.

Bratteli-regjeringens forslag ble vedtatt av Stortinget ved hjelp av Arbeiderpartiet og SVs stemmer. Hovedtrekkene i regjeringens proposisjon fikk imidlertid støtte også av de borgerlige partiene (Innst. O. nr. 49 1974–75:7–10). ALPs Erik Gjems-Onstad ønsket riktignok å avskaffe «all inntekts- og formuesbeskatning av egen bolig og salg av egen bolig» (Ot. Forh 1974–75:481), og de andre borgerlige partiene kritiserte regjeringen for å vente med å legge frem et forslag til nytt takstsystem (Ot. Forh. 1974–75:481–82). De borgerlige partiene ønsket også en større og hurtigere reduksjon av boligbeskatningen enn Arbeiderpartiet og SV. Høyre, Krf, Venstre og Senterpartiet tok til orde for et høyere bunnfradrag enn regjeringen, og motsatte seg proposisjonens formuleringer om overgangsordninger og nytt takstsystem. Ifølge den borgerlige opposisjonen var det stor risiko for at regjeringens midlertidige retningslinjer ville føre til en samlet økning av boligbeskatningen. Endelig gikk Høyre, KrF, Venstre og Senterpartiet inn for et takstsystem basert på bruksverdi, «hvor det legges vekt på bl.a. boligens funksjon, beliggenhet, størrelse, standard og utstyr» (Innst. O. nr. 49 1974–75:8). Tanken var at dette takstsystemet ville føre til en lavere boligbeskatning enn det systemet Bratteli-regjeringen antydet i Ot. Prp. 42.

Når det er sagt var alle partier, bortsett fra ALP, enige om noen grunnprinsipper for boligbeskatningen: For det første skulle det legges til rette for en enhetlig og moderat inntekts- og formuesbeskatning av boliger over hele

landet. For det andre skulle koblingen mellom markedsverdi og ligningsverdi brytes. Alle var dermed enige om at boliger skulle «behandles gunstigere i skattemessig henseende enn annen formue som gir løpende avkastning» (Innst. O. nr. 49 1974–75:7). Tidligere finansminister for Arbeiderpartiet, Ragnar Christiansen, formulerte tanken bak dette prinsippet på en dekkende måte i Stortingssalen: «det å eie en bolig skal betraktes som et nødvendighetsgode som ikke skal sidestilles med enhver annen kapitalplassering» (Ot. Forh. 1974–75:483). Alle var dermed enige om at lav boligskatt skulle bidra til å oppfylle den boligpolitiske målsettingen om at «alle som ønsker det bør kunne eie sin egen bolig» (Innst. O. nr. 49 1974–75:7). For det tredje var alle partier tilsynelatende enige om at boligbeskatningen ikke var et egnet redskap i fordelingspolitikken.

I deler av Arbeiderpartiet må dette ha vært opplevd som et nederlag. I 1975 var det lite liv igjen i planene om å oppjustere skattene på eldre boliger som del av en helhetlig boligpolitisk utjevningsreform. Med Bratteli-regjeringens proposisjon ble dermed boligbeskatningen løftet ut av boligpolitikken. Litt forenklet kan en si at Ronald Byes skattepolitiske linje seiret.

Ot. Prp. Nr. 44 (1974–75): Ny lov om eiendomsskatt

I april 1974 la Bratteli-regjeringen frem Ot. Prp. Nr. 44 (1974–75) *Om lov om eigedomsskatt til kommunane*. Dette lovforslaget var en konsekvens av sammenslåingen av skatteloven for bygdene og byene fra 1. januar 1976 (jf. Ot. Prp. Nr. 22 1974–75).

Bratteli-regjeringens proposisjon bygget i høy grad på det eksisterende reglementet på eiendomsskattens område. Dette ble klart understreket innledningsvis i proposisjonen: «skipnaden med eigedomsskatt vert halden oppe utan at det blir gjort store brigde» (Ot. Prp. Nr. 44 1974–75:1). Regjeringen tok blant annet til orde for å opprettholde skatt på eiendom som en obligatorisk ordning i byene (Ot. Prp. Nr. 44 1974–75:8). På den annen side ønsket regjeringen å likestille by og land når det gjaldt fastsettelsen av skattegrunnlaget. Det medførte at eiendomsskatten begge steder ble regnet ut med utgangspunkt i to til sju promille av takstgrunnlaget fra 1.1 1976. Dette var for øvrig i samsvar med boligbeskatningskomiteens anbefalinger.

Arbeiderpartiregjeringen var, akkurat som i boligskattesaken, ikke villig til å støtte Sekse-utvalget på alle områder. Flertallet i utvalget tok til orde for å øke nivået på eiendomsskatten for å styrke kommuneøkonomien, stimulere til en mer effektiv utnyttelse av tomtearealer, samt bekjempe prisstigningen på fast eiendom (NOU 1973 3:11–12). Regjeringen avviste dette forslaget og gikk heller ikke inn for en såkalt «verdiøkningsskatt», dvs. en skattlegging av urealisert gevinster på fast eiendom. Både Arbeiderpartiet, SF, NKP og Venstres partiprogrammer fra 1960- og begynnelsen av 70-tallet synes å gi støtte til en slik skattlegging av urealiserte gevinster. Like fullt mente Bratteli-regjeringen at det ikke var hensiktsmessig å «gå inn for ei utbygging av eigedomsskattlegginga til ein verdaukskatt» (Ot. Prp. Nr. 44 1974–75:6). Ifølge regjeringen var ikke «vilkåra for å gjennomføra skatt på urealisert verdauke på fast eigedom i Noreg […] dei beste:

> Landet har eit stort omfang og tilhøva skifter fra stad til stad. […] Fastsetjinga av verdauken på ein eigedom (eller verdminken) kjem derfor til å krevja stort innsyn av takstmennene. Til vanlig lyt takseringa skje utan rettleiing i eit fritt sal. Å syta for likskap og forsvarlege fastsetjingar av verdauken i ymse delar av landet kjem difor til å føre med seg store vanskar for styresmaktene. Det administrative apparatet ein har i dag for takseringar til bruk for utlikning er lite utbygt. Utan ei etter måten stor utbygging kjem det ikkje til å makta dei nye oppgåvene som ein skatt på urealisert verdauke fører med seg. Ei slik utbygging av takstapparatet kom til å krevja store ressursar (Ot. Prp. Nr. 44 1974–75:6).

Bratteli-regjeringen argumenterte på denne måten ikke prinsipielt mot skattlegging av urealiserte gevinster på fast eiendom, men begrunnet sitt syn ved å vise til praktiske hindringer. For øvrig viste regjeringen til at den eksisterende eiendomsskatteordningen i visse tilfeller kunne fungere som en «verdiøkningsskatt» (Ot. prp. nr. 42, 1974–75:6).

I likhet med Bratteli-regjeringens proposisjon om boligbeskatning (Ot. Prp. Nr. 42 1974–75) gav ikke *Om lov om eigedomsskatt til kommunane* opphav til noen opphetet politisk strid. Ot. Prp. 42 var da også et moderat dokument som ikke kunne ha provosert den borgerlige opposisjonen i særlig grad. Et uttrykk for dette var at representantene fra alle partier, bortsett fra

skattemotstanderen Erik Gjems-Onstad fra ALP, stemte for loven om eiendomsskatt på Stortinget (Innst. O. nr. 53 1974–75). Dermed er det nærliggende å betrakte proposisjonen som et uttrykk for Arbeiderpartiets varsomme linje i skattespørsmål, som følge av de kraftige reaksjonene mot Riksskattestyrets rundskriv og Sekse-utvalgets innstilling.

På den annen side kom mange politiske forskjeller til syne da Ot. Prp. 42 ble behandlet i Stortinget (Innst. O. nr. 53 1974–75; Ot. Forh. 1974–75:504–522). De borgerlige partiene med Høyre i spissen tok til orde for å avvikle eller sterkt begrense eiendomsskattens virkeområde på sikt. Høyres representanter argumenterte for at begrunnelsen for skatteformen falt bort etter at kommunene fikk lov til å kreve inn vann- og kloakkavgifter i 1975. Rolf Presthus fremhevet for eksempel sterkt at eiendomsskatt var berettiget i naturalhusholdningens tid, men hadde utspilt sin rolle som følge av fremveksten av en mer differensiert pengeøkonomi (Ot. Forh 1974–75:507–509). I tillegg hvilte Høyres standpunkt tungt på fraksjonsmerknadene til mindretallet i boligbeskatningskomiteen (Innst. O. nr. 53 1974–75:4). Kjernen i mindretallets argumentasjon mot eiendomsskatten var at den stred mot evne- og likebehandlingsprinsippet:

> Eiendomsskatten representerer en særskatt på fast eiendom. […] Tilsvarende særskatter har man ikke på bankinnskudd, obligasjoner, innbo og de fleste andre former for formue. Å legge en slik særskatt nettopp på en sosialt ønskverdig formuesform som boliger, synes spesielt tvilsomt. For det andre er eiendomsskatten sterkt i strid med evneprinsippet, ikke minst fordi det er en bruttoskatt. Om to personer kjøper like dyre hus, men den ene har råd til å betale kontant, mens den andre må låne 70 % får de begge likevel samme eiendomsskatt (NOU 1973 3:234).

Arbeiderpartiet og SVs representanter støttet på sin side regjeringens forsiktige forsvar for eiendomsskatten. I finanskomiteen la de to partienes representanter i likhet med regjeringen vekt på at eiendomskatten kunne ha følgende positive virkninger (Ot. Prp. Nr. 44 1974–75:7; Innst. O. nr. 53 1974–75:3–4):

- Fungerer i mange tilfeller som skatt på samfunnsskapt verdiøkning
- Fører til en mer effektiv arealutnyttelse.
- Kan veie opp for offentlige utgifter i tilknytning til boområder, som ikke blir dekket inn gjennom særavgifter.
- Hensyn til kommuneøkonomien. Kommunene bør ha frihet til å velge selv på dette området.

Arbeiderpartiets medlemmer i finanskomiteen la videre vekt de største bykommunenes vanskelige økonomiske situasjon, når de begrunnet sitt standpunkt. Kort fortalt måtte eiendomsskatten opprettholdes for å verne det kommunale «fellesforbruket, ifølge Arbeiderpartiet. I finanskomiteen uttalte således partiets representanter at «eigedomsskatten gir såpass store inntekter for mange kommunar at ei snarleg avskaffing av denne skatten neppe utan vidare kan kompenserast med andre inntekter. På bakgrunn av den vanskelige situasjonen i mange kommunar finn desse medlemmene det ikkje rett å gå inn for ein reduksjon av fellesforbruket som avskaffingen av eigedomsskatten kan innebere (Innst. O. nr. 53 1974–75:4). Denne argumentasjonen minner sterkt om synspunkter som har blitt fremført av Arbeiderpartiet og SV i de siste tjue årenes debatt om eiendomsskatt i Oslo. Finansminister Per Kleppe fremstilte på sin side eiendomsskatten primært som en skatteform som hadde betydning i byer av en viss størrelse, hvor det fantes mange store og uløste kommunale oppgaver (Ot. Forh. 1974–75:515).

På tross av en del prinsipiell uenighet gikk imidlertid et samlet Storting inn for å omgjøre eiendomsskatten til en frivillig ordning også i byene (Innst. O. nr. 53 1974–75:5). Regjeringens lovforslag ble dermed endret på dette punktet. Denne endringen skjedde imidlertid i nært samråd med finansdepartementet (Ot. Forh 1974–75:515).

NOU 1978:36 – «Hansen-utvalget»

I tråd med intensjonen fra Ot. Prp. Nr 42 (1974–75) oppnevnte Bratteli-regjeringen i 1975 et utvalg som fikk ansvaret for å utforme et nytt takseringssystem for bruk til beregning av formues- og inntektsbeskatningen av boliger. Dette utvalget ble ledet av ligningssjef Eilif Hansen, og de andre medlemmene var også utpregede skatteeksperter. Hansen-utvalget tok

utgangspunkt i retningslinjene nedfelt i Bratteli-regjeringens proposisjon. I utvalgets mandat stod det svart på hvitt at det nye takseringssystemet ikke skulle bygge på «omsetningsverdien, men vesentlig knytte seg til byggekostnader og rimelige tomteutgifter». (NOU 1978 36:7). Utvalget brøt derfor med prinsippet om markedsbaserte takster, og laget et nytt system med utgangspunkt i tomtepriser og bygningers produksjonsverdi. Tomteprisene ble foreslått taksert gjennom et prissonesystem. Utvalget ønsket å dele landet inn i ulike prissoner gjennom et samarbeid mellom ligningskontorene og kommunene. Ved å gange sonepris og areal skulle tomteprisen regnes ut, ifølge utvalget. Boligenes produksjonsverdi skulle regnes ut på bakgrunn av innhentede opplysninger om standard, utstyr, type, areal, slitasje og elde (NOU 1978 36:9).

I sum tok Hansen-utvalgets forslag lite hensyn til boligers beliggenhetsverdi. Som følge av at markedsverdi ble byttet ut med produksjonsverdi var utvalgets forslag til fordel for områder med stigende boligpriser. I typiske utkantkommuner, hvor boligprisene kunne tenkes å falle, kunne Hansen-utvalgets forslag ramme hardere. Eller som Ulf Torgersen påpeker, «ordningen favoriserte Holmenkollen og disfavoriserte Røst» (Torgersen 1996:128).

Hansen-utvalget leverte sin innstilling i 1978, men det skulle gå lang tid før den ble behandlet av Stortinget. Den nøyaktige bakgrunnen for dette er ikke kjent. Sannsynligvis var det delvis et produkt av at boligbeskatningen ble regnet som en «varm potet». Vekslende regjeringer hadde mange andre viktige og kontroversielle saker å håndtere, og grunnleggende reformer av boligbeskatningen ble derfor skjøvet fremover i tid. Først i mai 1987 presenterte Brundtland-regjeringen en stortingsmelding basert på Hansen-utvalgets forslag (St.meld. nr. 64 1986–87), men heller ikke denne stortingsmeldingen bidro til noen avklaring av boligbeskatningsspørsmålet.

Willoch-, Brundtland- og Syse-regjeringenes justeringer 1983–1991

I årene Hansen-utvalgets innstilling ble vurdert i finansdepartementet og regjeringene, forekom det en viss økning av boligskatten i Norge. Det var Willoch-regjeringen som la til rette for denne utviklingen på begynnelsen av 1980-tallet. I motsetning til Høyres offisielle syn fra midten av 1990-tallet,

var dermed ikke Willochs Høyre prinsipielle motstandere av boligskatt. I 1983 fikk Willoch-regjeringen stortingsflertallets aksept for å øke de daværende takstene med 10 prosent. Willoch-regjeringen og flertallet på Stortinget økte deretter takstene med 10 prosent både i 1984, 1985 og 1986. Brundtland-regjeringene og Syse-regjeringen fortsatte i dette sporet frem til begynnelsen av 1990-tallet.

Etter 1991 ble det en pause i de årlige justeringene av boligskatten. Dette var knyttet til prisnedgangen på boliger i sentrale strøk fra 1988 til 1993, og «gjeldskrisen» som fikk stor oppmerksomhet i media og i det politiske ordskiftet. I denne situasjonen var politikerne varsomme med å pålegge boligeierne ytterligere utgifter (Torgersen 1996:124).

NOU 1984:22 – Skattekommisjonen

Skattekommisjonen ble oppnevnt i 1982, og leverte i 1984 et forslag til en omfattende reform av det norske skattesystemet. Kommisjonen, som ble ledet av tidligere Arbeiderpartistatsråd Leif Aune, var kritisk til flere aspekter ved de daværende skatte- og fradragsordningene i boligsektoren. Skatte- og fradragsordningene bidro til prisstigning på boligmarkedet, og førte til en uheldig investeringsvridning fra produktiv virksomhet til boligsektoren, hevdet flertallet i kommisjonen:

> Samtidig som fordelen ved å eie egen bolig skattlegges lavt, har rentefradraget og beskatningen av nominelle finansinntekter gjort det svært lønnsomt å investere i bedre boliger. Dette har forsterket stigningen i boligprisene, og skapt press på kredittmarkedet (NOU 1984:13).

Flertallet i kommisjonen foreslo både en «straksløsning» og en mer ambisiøs, langsiktig løsning på svakhetene ved boligbeskatningen. I første omgang ønsket flertallet å oppjustere takstene til det «reelle takstnivået fra 1970 i skattleggingen av boliger og hytter» (NOU 1984 22:14). All den tid ligningsverdiene i 1984 kun utgjorde mellom 10 til 20 prosent av markedsverdien, innebar kommisjonens forslag en tredobling ligningsverdiene i gjennomsnitt. Ifølge kommisjonen var en hardere beskatning av boligeierne en nødvendig forutsetning for et mer rettferdig og effektivt skattesystem:

> Hardere beskatning av boliger og annen forbrukskapital gjør skattegrunnlaget bredere og gir dermed rom for lavere skattesatser. Inntekt av boligkapital er dessuten forholdsvis enkel å observere og dermed vanskeligere å unndra en annen inntekt (NOU 1984 22:20).

På lengre sikt ønsket kommisjonens flertall en skattemessig likestilling mellom forbrukskapital (boliger, biler, båter etc.) og annen kapital. Det betydde at ligningsverdiene skulle beregnes på bakgrunn av 100 prosent av markedsverdien. Et relativt sjenerøst bunnfradrag på 275 000 var imidlertid ment å skjerme «vanlige boligkonsum» fra store skatteskjerpelser (NOU 1984 22:27–28).

St. meld. nr. 64 (1986–87): Om taksering av bolig- og fritidseiendommer

I mai 1987 la Brundtland-regjeringen frem St. meld. nr. 64 *Om taksering av bolig- og fritidseiendommer.* Denne stortingsmeldingen var basert på Bratteli-regjeringens Ot. Prp. 42 (1974–75) og Hansen-utvalgets innstilling fra 1978 (NOU 1978:36). I meldingen heter det således at: «Skattlegging av bolig- og fritidseiendommer bør fortsatt være lempeligere enn det som ellers følger av gjeldende bestemmelser i skatteloven om beskatning av formue og formues-avkastning» (Innst. S. nr. 123 1988–89:11).

I tråd med Hansen-utvalgets innstilling tok Brundtland-regjeringens forslag til nytt takstsystem utgangspunkt i bygningers produksjonsverdi og tomteutgifter. Videre skulle selve takstnivået (ligningsverdien), utgangspunktet for formues- og inntektsbeskatningen av boliger, bestemmes av Stortinget hvert år, ifølge regjeringens forslag. I St. meld. 64 heter det:

> Departementet går inn for at takseringen av bolig- og fritidseiendommer i første rekke knyttes til byggekostnader og tomteutgifter. Bygningens produksjonsverdi foreslås beregnet ut fra opplysninger om den enkelte bygnings størrelse, standard, alder, type etc. Til den verdi som da fremkommer, legges tomteverdien. […] Det foreslås videre at Stortinget ved årlige vedtak fastsetter selve takstnivået, dvs. den verdi (ligningsverdien) som skal legges til grunn ved formues- og inntektsansettelsen (St. meld. nr. 64 1986–87:3–4).

Ifølge stortingsmeldingen skulle Stortinget bestemme takstnivået gjennom å fastsette en reduksjonsverdi. Hvis reduksjonsfaktoren ble fastsatt til for eksempel 65 pst, ville ligningstaksen på en bolig vurdert til 800 000 kroner bli 280 000 (Innst. S. nr. 123 1988–89:11).

Brundtland-regjeringen foreslo også å benytte det nye takstsystemet som utgangspunkt for beregningen av eiendomsskatten. I regjeringens begrunnelse heter det, at «en felles taksering synes å fremstå som en arbeids- og kostnadsbesparende ordning» (St. meld. nr. 64 1986–87:23).

Den saklige begrunnelsen for Brundtland-regjeringens forslag var å fjerne den store variasjonen på boligtakseringens område. Regjeringens forslag var således ment å legge til rette for «et tilnærmet likt takstnivå både innen den enkelte kommune og på landsbasis» (St. meld. nr. 64 1986–87:14). I stortingsmelding nr. 64 forsøkte regjeringen videre å holde selve takstnivået eller «økningen av boligskatten» adskilt fra arbeidet med å utforme et nytt landsdekkende takstsystem. Ifølge regjeringen burde det opprettes et «åpent og skarpt skille mellom den takstmessige og skattepolitiske side ved takseringen». Stortinget burde fatte beslutningen om et nytt opplegg for takseringen «isolert, og slik at spørsmålet om skattenivået ikke blir knyttet sammen med spørsmålet om hvordan man på en rasjonell og effektiv måte kam få en ensartet rimelig og rettferdig verdsetting av bolig- og fritidseiendommer» (St. meld. nr. 64 1986–87:15). Det kan virke som regjeringen og Arbeiderpartiet her forsøker å unngå de negative erfaringene fra prosessen rundt boligbeskatningskomiteen. For å få sitt forslag vedtatt og unngå tap av stemmer til borgerlige partier, var det i regjeringens interesse at behandlingen av stortingsmeldingen ikke ble en eneste lang diskusjon om «økningen av boligskatten».

Det tok sin tid før Stortinget behandlet melding nr. 64. Først i mars 1989, nesten to år senere, forelå finanskomiteens innstilling til Brundtland-regjeringens stortingsmelding. Flertallet på Stortinget, alle partier bortsett fra Fremskrittspartiet og Høyre, sluttet seg til hovedtrekkene i regjeringens forslag og begrunnelser (Innst. S. nr. 123 1988–89:4–5). Stortingets flertall ønsket imidlertid en forenkling av takseringssystemet regjeringen skisserte. Ifølge flertallet var opplysningene som skulle registreres av den enkelte, i henhold til regjeringens forslag, for detaljerte og omfattende. Regjeringens forslag var «byråkratisk» og kunne skape irritasjon i befolkningen. I verste fall

kunne dette sette hele systemets legitimitet i fare, innvendte flertallet (Innst. S. nr. 123 1988–89:10). Flertallspartiene hevdet snarere at takstsystemet primært burde baseres på areal og byggeår. Endelig tok flertallet til orde for å gjennomføre en prøveregistrering, for å se hvordan regjeringens system ville fungere i praksis (Innst. S. nr. 123 1988–89:5).1

Frp og Høyre, stilte seg kritisk til regjeringens forslag. Skattemotstanderne i Frp betraktet stortingsmeldingen som «et ledd i en ny skatteskjerpelse, men nå kamuflert som en teknisk omlegging». Partiet argumenterte derfor for å «skrinlegge planene om en omlegging av takstsystemet for boliger og hytter» (Innst. S. nr. 123 1988–89:8). Regjeringens ønske om å vurdere takseringssystemet isolert fra diskusjonen om nivået på boligskatten var på denne måten bare en del av et taktisk spill, ifølge Frp.

I tråd med rådende holdninger i partiet på 1980-tallet tok ikke Høyre til orde for å avskaffe formues- og inntektsbeskatningen på boliger. Til forskjell fra Frp presiserte partiet at det var «viktig å få et boligtakseringssystem som virker mer rettferdig enn dagens» (Innst. S. nr. 23 1988–89:5). Høyre kritiserte imidlertid regjeringens reform for å være uklart når det gjaldt den praktiske gjennomføringen. Videre omtalte Høyre forslaget som unødvendig «kostbart, komplisert og detaljrikt». Systemet var unødig komplisert og ga ingen garanti for rettferdighet, ifølge Høyre. Endelig avviste også Høyre at det var mulig å behandle takstsystemet adskilt fra takstnivået. Tvert imot fremhevet partiet at takstsystemets betydning for takstnivået måtte utredes grundig før det ble implementert. På denne måten kunne man justere uønskede konsekvenser av systemet før det ble gjennomført (Innst. S. nr, 123 1988–89:5–6).

Igjen tok det lang tid før flertallets vedtak på boligtakseringens område ble satt ut i live av regjeringen. I 1991 fikk regjeringen riktignok lovhjemmel til å innhente opplysninger til bruk i prøvetakseringen, Stortinget mente var en forutsetning for implementeringen av et nytt takstsystem. Regjeringen opprettet også en prosjektgruppe i Skattedirektoratet, som skulle arbeide med detaljene i det nye takstsystemet (Ot. Prp. Nr.11 1990–91:51–52). På tross av at det flere ganger kom signaler om at presentasjonen av et nytt system var nært forestående, kom ikke Brundtland-regjeringens stortingsmelding *Boligtaksering og prinsipper for boligbeskatning* før i 1996 (Torgersen 1996:134).

Skattereformen av 1987: Begrensning av rentefradragets verdi

I Arbeiderpartiet hadde det i realiteten vært bred støtte for å begrense verdien eller størrelsen på rentefradraget siden 1970-tallet (Christensen 2009:75). Det ble betraktet som uforenelig med en sosial boligpolitikk at husholdene med de høyeste inntektene, største lånene og dyreste boligene fikk de største rentefradragene. I tillegg førte rentefradraget og inflasjonen til at det ble svært gunstig å ta opp store lån; i mange år var realrenten negativ. På 1970- og 80-tallet ble det derfor lansert mange ulike modeller for å redusere størrelsen eller verdien på rentefradraget. Sentrale Arbeiderparti-politikere var opphavsmenn eller uttrykte støtte til mange av disse modellene (*Arbeiderbladet* 11.8.1970; *Aftenposten* 4.4.1981; *Aftenposten* 21.9.1983; *Aftenposten* 16.8.1985; Protokoll fra DNAs landsmøte 25.3.1985:30). I Høyre var imidlertid motstanden sterk mot alle slike sosialdemokratiske fremstøt. Det gjaldt kanskje spesielt forslaget om å innføre et «rentetak», dvs. en øvre grense for renteutgiftene som kunne trekkes fra på skatten. Tanken bak forslaget var å skape et mer progressivt og rettferdig skattesystem: Husbanklån til ordinære familieboliger skulle skjermes, men hushold med høye inntekter og store boliglån skulle miste retten til å trekke fra alle sine renteutgifter på skatteligningen (Nyhamar 1990:338–39; Christensen 2009:77–78).

Høyres motstand mot «rentetak» og lignende forslag må dels forstås på bakgrunn av at rentefradraget var til stor fordel for partiets kjernevelgere: Personer med høye inntekter, bedriftsledere og store kapitaleiere. På tross av at Norge på 70-tallet formelt hadde et progressivt skattesystem, bidro rentefradraget til en betydelig reduksjon av skattebyrden til Høyres mest pålitelige støttespillere, velstående hushold med dyre eneboliger (Tranøy 2000:128; Christensen 2009:77–78). I tillegg hadde partiets motstand mot «rentetak» tilsynelatende god støtte i befolkningen. En meningsmåling fra november 1977 viste for eksempel at 84 prosent av befolkningen ønsket å beholde den ubegrensede retten til å trekke fra gjeldsrenter på skatten (Torgersen 1996:122). Høyre forsøkte derfor å bruke trusselen om «rentetak» som et argument mot Arbeiderpartiet i valgkampene på 1970- og begynnelsen av

1980-tallet. Spørsmålet ble av Høyre trukket frem som enda et eksempel på Arbeiderpartiets «eierfiendtlige politikk» (jf. *Aftenposten* 14.5.1981).[59]

Høyres motstand og holdningene i befolkningen, inkludert Arbeiderpartiets velgere, førte til at Arbeiderpartiet ble stadig mer varsomme når det gjaldt spørsmålet om å begrense rentefradraget (Kleppe 2003:290–94; Sørvoll 2008:80). I valgkampene i 1977 og 1979 forsøkte for eksempel statsminister Odvar Nordli og andre partitopper å distansere Arbeiderpartiet fra forslag om å innføre «rentetak» (Nyhamar 1990:339; Tranøy 2000:125). I forbindelse med fremleggelsen av nasjonalbudsjettet i 1980 tok imidlertid partiet til orde for et mer progressivt rentefradrag, som ville betydd slutten på den omfattende subsidieringen av de mest velstående boligeierne. Dette forslaget fikk imidlertid ikke støtte fra noen av de andre partiene på Stortinget (Tranøy 2000:126).

Høyres motstand og Arbeiderpartiets forsiktige linje, resulterte i at det først som følge av skattereformen av 1987 ble innført begrensninger på rentefradraget. Bakgrunnen for skattereformen var en velbegrunnet bekymring for kredittmarkedets overekspansjon etter det store frisleppet på midten av 80-tallet: Husholdningens gjeld økte sterkt, og det begynte å dannes en konsensus om at det måtte bli dyrere å låne penger i banken. I 1986 dekket staten i realiteten 66 prosent av renteutgiftene til de mest velstående husholdene. Som følge av skatteforliket mellom alle partier bortsett fra Fremskrittspartiet, ble imidlertid verdien av rentefradraget begrenset hvert år fra 1987 til 1992. I 1992 dekket staten kun 28 prosent av renteutgiftene (Tranøy 2000:188–91). Verdien av rentefradraget var således blitt betydelig begrenset, men det var fortsatt regressivt, dvs. at velstående personer med store boliglån fortsatt fikk de høyeste fradragene. De fordelingspolitiske ambisjonene fra 1970-tallet ble dermed ikke realisert gjennom skatteforliket av 1987, et forlik som først og fremst ble gjennomført av hensyn til økonomisk effektivitet og problemene på kredittmarkedet.

[59] Jo Benkows innlegg i *Aftenposten* 14. mai 1981 hadde den svært karakteristiske tittelen: «AP-politikken virker svært begrensende på eiendomsretten».

St. meld. nr. 45 (1995–96): Boligtaksering og prinsipper for boligbeskatning

I juni 1996 la Brundtland-regjeringen frem stortingsmelding *nr. 45 (1995–96) Boligtaksering og prinsipper for boligbeskatning*. Stortingsmeldingen bygde på Hansen-utvalgets konklusjoner (NOU 1978:36), St. meld. nr. 64 (1986–87), kravene om forenkling formulert i Stortingets innstilling, S. nr. 123 (1988–89) og erfaringene fra prøvetakseringen gjennomført i løpet av våren 1991.

I St. meld. 45 foreslo regjeringen et nytt takstsystem basert på tomters omsetningsverdi og boligers produksjonsverdi. I meldingen blir grunnprinsippene i det nye takstsystemet beskrevet på følgende måte:

> Etter forslaget skal en eiendoms samlede takstverdi utgjøre summen av produksjonsverdien for bygninger med fradrag for slit, elde og utidsmessighet og omsetningsverdien for tomten. […] I prinsippet skal det fastsettes takster for eiendommene som tilsvarer eiendommenes omsetningsverdi. […] Takseringen av tomt tar utgangspunkt i en inndeling av landet i prissoner (om lag ti soner). For boligeiendommer med inntil fire boenheter skal det i hver prissone fastsettes en pris for tomt av normalstørrelse, med prosentvis avvik for større eller mindre tomter. Det prosentvise avviket fastsettes på bakgrunn av en inndeling av tomtene i arealgrupper (St. meld. nr.45 1995–96:5–6).

Av utdraget ovenfor ser man at Brundtland-regjeringen prinsipielt sett ønsket en nærere kopling mellom markedsverdi (omsetningsverdi) og ligningsverdi. Dette kan tolkes som et brudd med prinsippene som ble vedtatt av et flertall på Stortinget i 1975. Flere andre steder i meldingen finner en også sitater som kan underbygge tolkningen, om at regjeringen ønsket å bevege takstsystemet tilbake til prinsippet om at markedsverdi er lik ligningsverdi fra skatteloven av 1882 og 1911. Ett sted står det at: «Hovedprinsippet i skattereformen om lik skattemessig behandling av ulike kapitalobjekter tilsier at inntekts- og formuesbeskatningen også i fremtiden må omfatte formue i og inntekt av egen bolig og fritidseiendom» (St. meld. nr.45 1995–96:6). Et annet sted argumenteres det for at den lave beskatningen av boliger bidrar til uheldige investeringsvridninger:

> Inntektsskatt på fordel ved bruk av egen bolig er viktig for å bidra til større likebehandling av inntekt fra ulike formuesobjekter. Boligkapitalen produserer tjenester som i økonomisk forstand er avkastning på linje med andre former for kapitalavkastning. Denne avkastningen er reell og uavhengig av om den gir kontantinntekter eller ikke. Skattlegging av avkastning av annen formue tilsier at også avkastningen av boligformue bør skattlegges for å unngå for sterke vridninger av investeringene, som vil kunne begrense kapitaltilgangen til blant annet næringsinvesteringer (St. meld. nr.45 1995–96:7).

Når det er sagt holdt Brundtland-regjeringen fast på prinsippet om at, «den gjennomsnittlige beskatningen av bolig skal være lavere enn den generelle kapitalbeskatningen, ut fra boligkapitalens særstilling» (St. meld. nr.45 1995–96:7). Ifølge stortingsmeldingen var «bolig et grunnleggende gode som må beskattes mer lempelig enn annen formue» (St. meld. nr.45 1995–96:6). I praksis gikk regjeringen inn for en relativt lav boligbeskatning, anslagsvis basert på omkring 35 prosent av omsetningsverdien (Torgersen 1996:145). Regjeringens forslag skjermet også «vanlige boligeiere og nøkternt boligkonsum» fra de største økningene av boligskatten som følge av omleggingen til et nytt takstsystem. Den tok i den sammenheng til orde for å innføre et bunnfradrag i boligers inntekts- og formuesbeskatningen på 900 000 kroner.

En av hovedtankene bak reformen presentert i stortingsmelding nr. 45 var på å skattlegge dyre boliger og relativt velhavende boligeiere, men skjerme såkalt ordinært boligkonsum. Denne tankegangen var delvis et produkt av taktiske avveininger. Regjeringen og Arbeiderpartiet ønsket å unngå de sterke reaksjonene som ble rettet mot boligbeskatningskomiteens innstilling fra 1973. Også andre aspekter knyttet til Brundtland-regjeringens reform bar preg av taktiske avveininger. For det første fremhevet finansminister Sigbjørn Johnsen at reformen hadde god tverrpolitisk forankring i Stortingsflertallets tidligere beslutninger. Regjeringen ønsket på denne måten å dytte noe av ansvaret for reformen over på opposisjonen. Endelig la regjeringen opp til en todelt behandling av reformen. Intensjonene var å diskutere takstsystemet først, og vente med debatten om takstnivå til en senere fase. Poenget var å unngå en opprivende strid om selve takstsystemet (Sekse 2007:12, 54).

Forsøkene på å dempe konfliktnivået viste seg imidlertid raskt å være til liten nytte. I løpet av tiden Brundtland-regjeringen hadde arbeidet med forslaget til nytt takstsystem, hadde både Venstre, Krf og Høyre vedtatt å avskaffe «boligskatten», dvs. fordelsbeskatningen av inntekt fra egen bolig. Videre opprettholdt Fremskrittspartiet, slik en ville forvente, sin motstand mot all form for skattlegging av boliger. På Stortinget var det imidlertid fortsatt et flertall for en viss boligbeskatning (AP, SV og Senterpartiet), men Senterpartiet ønsket i enda større grad enn regjeringen å skjerme boliger av «normal standard». Ifølge Senterpartiet var det kun boliger av svært høy standard, såkalte luksusboliger, som egnet seg som skatteobjekter (Sekse 2007:54–55).

Stortinget tok sommerferie kort tid etter Brundtland-regjeringen la frem sin melding. Sommerferien ble preget av høy temperatur i debatten om takseringen og skattleggingen av boliger. Motstanderne av regjeringens reform gikk høyt ut på banen. De hevdet at reformen ville ramme unge i etableringsfasen svært hardt. Bunnfradraget regjeringen skisserte var ikke stort nok til å skjerme unge som ønsket å etablere seg der tomteprisene var høye, hevdet kritikerne. Også i Arbeiderpartiet ble kritikk av denne typen reist. Kjell Engebretsen, medlem av finanskomiteen for Arbeiderpartiet, argumenterte for eksempel for et høyere bunnfradrag «som sikret normalt store, men dyrere by-boliger mot boligskatt» (Sekse 2007:56). Saksordføreren for stortingsmeldingen, Senterpartiets Per Olaf Lundteigen, var en annen aktiv debattant. Han forsøkte å distansere seg fra Arbeiderpartiet og argumenterte sterkt for å skjerme «vanlige familieboliger» fra boligskatt, og ønsket ingen sammenheng mellom prisene på boligmarkedet, tomteprisene og størrelsen på boligskatten. Inntektsbeskatningen (fordelsbeskatningen) av vanlige hus burde avskaffes og skatteinntekter fra boligsektoren i større grad kreves inn gjennom en skjerping av gevinstbeskatningen, hevdet Lundteigen. Senterpartiet og Lundteigen var også opptatt av å se eiendomsskatten og inntektsbeskatningen av bolig i sammenheng. Ifølge Lundteigen ville partiet aldri akseptere innføringen av en statlig, obligatorisk eiendomsskatt. Lundteigen fikk videre mye oppmerksomhet i media i forbindelse med befaringer, hvor han besøkte familier som stod i fare for å bli rammet av Brundtland-regjeringens forslag (Sekse 2007:57–60).

Som følge av at regjeringen trengte Senterpartiets stemmer, var saksordfører Lundteigens synspunkter av stor betydning i den videre stortingsbehandlingen av Brundtland-regjeringens reformutkast. 29. januar 1997 presenterte Lundteigen en skisse til finanskomiteen, der han presenterte et forslag om nye takseringsprinsipper hvor koplingen mellom markeds- og takseringsverdier var svakere enn regjeringens opprinnelige forslag (Sekse 2007:61). Lundteigens skisse ble utgangspunktet for forhandlingene som etter en lang prosess munnet ut i et kompromiss mellom Arbeiderpartiet og Senterpartiet. De to partienes fellesforslag ble bifalt av Stortinget 17. april 1997 (Innst. S. nr. 143 1996–97).

Fellesforslaget skilte seg på avgjørende måter fra Brundtland-regjeringens opprinnelige reformutkast: Koplingen mellom omsetningsverdi og ligningsverdi var rensket vekk. Isteden fremhevet fellesforslaget at ligningsverdien skulle beregnes ved å multiplisere brutto kvadratmeter grunnflate med byggekostnadsprisen per kvadratmeter. Ifølge fellesforslaget skulle videre «vanlige boliger» fritas for skatt gjennom et bunnfradrag på 1 050 000 kroner (Innst. S. nr. 143 1996–97). Grunnprinsippene i fellesforslaget kan nærmere bestemt beskrives på følgende måte:

> I henhold til komitéflertallets forslag skulle takseringssystemet ta utgangspunkt i såkalt beregnet areal for boligen. Dette er produktet av boligens grunnflate, etasjefaktor, aldersfaktor, og eventuelle lavstandard-, fraflyttings- og livsløpsstandardfaktorer. Bruttotaksten skulle også omfatte verdien av boligens tomtegrunn, dersom tomten ikke utgjør mer enn 1.2 mål. Dersom bygningens tomtegrunn overstiger 1.2 mål skulle det etter nærmere retningslinjer gis et tillegg i taksten (Ot. Prp. Nr. 55 2000–2001:5).

Fellesforslaget, den såkalte «Lundteigen-modellen» innebar betydelige skattelettelser. Intensjonen bak forslaget var å frita boliger av «Husbankstandard» fra boligskatt. I praksis skjermet imidlertid «Lundteigen-modellen» langt dyrere boliger. Stoltenberg-regjeringens beregninger fra 2001 viser for eksempel at de fleste norske boligeiere ville sluppet unna all form for boligskatt, hvis Lundteigens modell hadde blitt vedtatt. Ifølge Stoltenberg-regjeringen innebar denne modellen en reduksjon av statens inntekter fra boligbeskatningen på rundt 90 prosent. På grunn av stort bunnfradrag og

store fratrekk for såkalt alder- og etasjefaktor kunne eksempelvis enkelte boliger på opp til 375 kvadratmeter bli fritatt for statlig boligskatt (Ot. Prp. Nr. 55 2000–2001:4). Videre konkluderer Ingvild Sekse på følgende vis i en hovedoppgave fra 2007 med tittelen *Boligskatteordningens fall*:

> Det er likevel ikke tvil om at «Lundteigen-modellen» ville gi skattefritak langt utover romslig Husbanknorm. For det første vil det høye aldersfradraget innebære at hus som er 60 år eller eldre får redusert skattetaksten med 60 prosent. For det andre vil det romslige bunnfradraget innebære at boligen ikke blir skattepliktig før beregnet areal, etter aldersfaktor og etasjefaktor, overstiger 150 kvm. Samlet innebærer dette at et to etasjes hus på over 60 år må ha et areal på ca. 500 kvm for å komme i skatteposisjon. Dette gjelder uavhengig av boligens tekniske standard og utrustning. For det tredje ser man fullstendig bort fra tomten når taksen skal beregnes. Selv om tomten ligger i et meget attraktivt strøk og har en betydelig markedsverdi, skal det ikke beregnes inntektsskatt på denne (Sekse 2007:94).

Regjeringens ønske om å rydde debatten om boligskatten av veien før stortingsvalget i 1997 var en viktig bakgrunn for Arbeiderpartiets kompromiss med Senterpartiet. I Arbeiderpartiet fantes det imidlertid en dårlig skjult misnøye med «Lundteigen-modellen». Mange sosialdemokrater mente at Lundteigens løsning var dårlig fordelingspolitikk, og misforstått veldedighet i en periode hvor velferdsstaten trengte skatteinntekter. Arbeiderpartiet sikret seg derfor en formulering i fellesinnstillingen som åpnet for ytterligere forsinkelser og endringer. Ifølge fellesinnstillingen skulle nemlig en reform av boligbeskatningen på ny legges frem for Stortinget, etter at regjeringen hadde gjennomført en analyse av fellesforslagets konsekvenser (Sekse 2007:65; Innst. S. nr. 143 1996–97). Dermed ble på ny reformer av boligskatteordningene skjøvet frem i tid.

NOU 1996:20 Ny lov om eiendomsskatt

Eiendomskatteutvalget, som ble ledet av professor Fredrik Zimmer, ble etablert av regjeringen Brundtland i januar 1995. Det leverte et prinsipielt forsvar for en opprettholdelse av eiendomsskatten som en del av det norske avgifts- og skattesystemet:

> Utvalgets flertall legger vekt på at den økende økonomiske integrasjonen over landegrensene gjør lite mobile skattegrunnlag spesielt verdifulle. Ettersom grunnlaget for eiendomsskatten ikke er særlig mobilt, trekker dette i retning av at en særskilt eiendomsskatt opprettholdes. Flertallet legger også vekt på at effektivitets- og nøytralitetshensyn kan begrunne eiendomsskatten. Verdsettelsesnivået for fast eiendom er svært lavt, og eiendomsskatten kan bidra til å redusere virkningen av dette. […] Utvalgets flertall peker også på at eiendomsskatten gir kommunen sikre inntekter – skattegrunnlaget påvirkes ikke av gjeldsopptak (NOU 1996 20:7).

Flertallet i utvalget gikk videre inn for å videreføre eiendomsskattens som en frivillig ordning for kommunene. Utvalgets flertall innrømmet riktignok at hensynet til likhet i beskatningen av kapitalobjekter trakk i retning av å gjøre skatten obligatorisk. Likevel konkluderte flertallet med at det var «ønskelig med en viss frihet i den kommunale skattepolitikken og at eiendomsskatten er relativt godt egnet» (NOU 1996 20:7).

Endelig foreslo utvalget å fjerne en sentral begrensning i loven om eiendomskatt. I den daværende loven het det at eiendomskatt bare kunne utskrives i «klårt avgrensa område som heilt eller delvis er utbygd på byvis, eller der slik utbygging er i gang» (NOU 1996 20:14). Utvalget argumenterte for å oppheve denne begrensningen: «Eiendomsskatten bør […] i utgangspunktet omfatte alle faste eiendommer i en kommune, og ikke være begrenset til eiendommer i tettbygde strøk og verk og bruk» (NOU 1996 20:8–9).

1.1.1999: Avskaffelse av eiendomsskatten i Oslo

AP/SV-byrådet ledet av Rune Gerhardsen hevet eiendomsskatten i Oslo til lovens maksimum, dvs. sju prosent av takstgrunnlaget, i 1993. Det var en del politisk strid rundt denne beslutningen, ikke minst fordi den falt sammen med behandlingen av Brundtland-regjeringens forslag om å øke eiendomsskattens promillegrense fra sju til ni prosent. På dette tidspunktet var imidlertid Oslo Høyre ikke villig til å gi slipp på eiendomsskatten som inntektskilde. Partiet gikk inn for å skrive ut eiendomsskatt i hovedstaden basert på fem promille av takstgrunnlaget (*Aftenposten* 18.12.1992). Det er et

uttrykk for at Høyre, som senere på 1990- og 2000-tallet gikk i bresjen for å avskaffe alle former for skatt på boliger, har sluttet opp om eiendomsskatten på pragmatisk grunnlag i store deler av sin historie.

Det borgerlige byrådet som ble dannet etter kommunevalget i 1995 reduserte eiendomsskatten gradvis i perioden fra 1995 til 1998. Fra 1.1 1999 var eiendomsskatten i sin helhet avskaffet i Oslo (*Aftenposten* 30.9.1999).

Debatten om eiendomsskatt i Oslo etter avskaffelsen. Etter 1999 har eiendomsskatt gjentatte ganger vært på den politiske dagsorden i hovedstaden. Ikke minst i forbindelsene med kommunevalgkampene i 1999, 2003 og 2007 har temaet blitt debattert heftig. Mye taler for at eiendomsskatten igjen ville spille en rolle i neste kommunevalg i 2011.

Både i 1999 og 2003 gikk Arbeiderpartiet og SV inn for å gjeninnføre eiendomsskatten i Oslo. Følgende momenter gikk igjen i partienes argumentasjon i begge valgkampene:

- **Finansierer kommunale velferdstjenester**. Venstresiden har ofte fremstilt skatt på eiendom som nødvendig for å finansiere kommunale tjenester. Kari Pahle, SVs byrådslederkandidat ved valget i 2003, sa det på denne måten i et intervju: «Det er et verdivalg: skal vi satse mer på velferdsgoder til alle, eller skal vi satse på privat forbruk? Oslo kommune har et kjempebehov for ekstrainntekter for å bygge opp velferdstjenestene» (*Aftenposten* 20.8.2003).
- **Kan finansiere andre boligpolitiske tiltak**. Ved enkelte anledninger har AP og SV pekt på at inntektene fra eiendomsskatt kan brukes til å betale for andre boligpolitiske tiltak, som kommunale utleieboliger, studentboliger og subsidierte tomter (jf. *Aftenposten* 12.8.1999).
- **En sosial skatt.** Eiendomsskatt er et ledd i en politikk for omfordeling fra rike til mindre bemidlede husholdninger i Oslo, hevdes det gjerne fra AP og SV hold. Skatteformen er treffsikker, dvs. at den primært rammer husholdninger med høye inntekter og store boligformuer. Det er dermed en «sosial skatt» (*Aftenposten* 12.8.1999).

Huseiernes Landsforbund, Fremskrittspartiet og Høyre tok kraftig til motmæle mot venstresidens ønske om å gjeninnføre eiendomsskatt både i

1999 og 2003. I hovedsak ble følgende argumenter brukt for å gjendrive SV og Arbeiderpartiets påstander (*Aftenposten* 5.8.1999; *Aftenposten* 8.9.1999; *Aftenposten* 20.8.2003; *Aftenposten* 8.9.2003):

- **Rammer ungdom og andre førstegangsetablerende.** Oslo har landets høyeste etableringskostnader. Eiendomsskatt vil gjøre det vanskeligere for ungdom og andre med beskjedne økonomiske ressurser å etablere seg på boligmarkedet.
- **Usosial skatt.** Eiendomsskatten rammer alle uavhengig av inntekt og betalingsevne. Den rammer derfor lavinntektsgrupper hardest. I denne sammenheng har Høyre og Fremskrittspartiet også vist til grupper som har høy boligformue, men beskjeden inntekt og annen formue, for eksempel enker og pensjonister.
- **Bolig som sparebøsse.** Eiendomsskatt rammer dem som har sparepengene sine «i boligen», for eksempel mange eldre. Bak dette argumentet ligger tanken om at den enkelte i størst mulig grad bør ha råderett over sin eiendom og sin formue.
- **Trippelbeskatning.** Eiendomsskatt er skattlegging av midler som allerede er skattlagt gjennom inntekts- og formuesskatten.
- **En gammeldags skatt.** Eiendomsskatt ble innført i en periode hvor det ikke fantes kommunale avgifter for vann, avløp og renovasjon osv. All den tid slike avgifter finnes i dag, har eiendomsskatten mistets sin begrunnelse.
- **Negativt for sysselsettingen.** En gjeninnføring av eiendomsskatten i Oslo vil føre til at færre bedrifter slår seg ned innenfor byens grenser, og at flere næringsdrivende går konkurs eller må trappe ned sin virksomhet. Dette vil igjen få negative følger for sysselsettingen i hovedstaden.
- **Soveputeargumentet.** Ønske om å gjeninnføre eiendomsskatt er et uttrykk for venstresidens dogmatisme og fantasiløshet. Gjennom effektivisering og «modernisering» kan man skaffe til veie midlene som er nødvendig for å finansiere kommunens velferdstjenester. En gjeninnføring av eiendomsskatten kan lett bli en sovepute, eller en unnskyldning for og ikke kutte kostnader og effektivisere driften av kommunens tjenester.

- **Andre praktiske argumenter.** Andre argumenter som ofte blir trukket frem er for eksempel: 1. Gjeninnføring av eiendomsskatt vil med nødvendighet kreve en kostbar taksering av alle eiendommer. Dette vil også føre til store skatteøkninger på boliger av nøktern standard, sammenlignet med takstnivået som gjaldt før 1999. 2. Ingen av nabokommunene har eiendomsskatt. Dermed er det urimelig å operere med en særskatt i Oslo. 3. Eiendomsskattens takstgrunnlag varierer mye fra kommune til kommune. Dette er i seg selv urimelig.

Høyre og Huseierforbundets angrep på Arbeiderpartiet og SVs holdning til eiendomsskatten var særskilt omfattende i 2003. Huseierforbundet finansierte en stor annonsekampanje og Høyre fokuserte sterkt på eiendomsskatten de siste ukene før valgdagen. I ettertid festet det seg en utbredt oppfatning om at Høyre og Huseierforbundets eiendomsskattekampanje reddet flertallet for de borgerlige partiene i valget (*Aftenposten* 19.11.2003). Dette medvirket til at Oslo Arbeiderparti fjernet programposten om å gjeninnføre eiendomsskatten før valget i 2007.[60] Mer generelt har venstresiden i Oslo vært varsomme i spørsmål knyttet til skattlegging av bolig og eiendom etter valget i 2003. LO, Arbeiderpartiet og SV har i enda sterkere grad enn før vært opptatt av å formulere uangripelige forslag på dette området. Noe som har kommet til uttrykk i gjennom forslag om store bunnfradrag

2000: Innføring av maksimalsats på boligers ligningsverdi

I forbindelse med behandlingen av revidert nasjonalbudsjett for 2000 vedtok et enstemmig Storting å innføre en maksimalsats på 30 prosent for formues- og inntektsbeskatningen av boliger. Dette innebar at Stortinget påla regjeringen å instruere ligningsmyndighetene om at ligningstakstene kunne utgjøre maksimalt 30 prosent av en boligs «observerbare markedsverdi» (NOU 2003 9:261). En slik ordning hadde lenge vært støttet av Høyre, og representanter for partiet la frem private lovforslag om innføringen av maksimaltakster i 1999 og 2000 (Dokument 8:29 1999–2000; Dokument

[60] http://www.dagsavisen.no/innenriks/article269808.ece Kopiert: 7.7.2010.

8:25 2001–2002). De nye maksimalsatsene representerte imidlertid kun en liten justering av de tidligere retningslinjene til ligningsmyndighetene. Før 2001 ble de lokale likningsmyndighetene rådet til å fastsette takstene til mellom 20 til 30 prosent. Når det er sagt var mange ligningsverdier lavere enn dette intervallet, som følge av at takstene på eldre boliger ikke ble oppjustert i takt med prisstigningen på fast eiendom (St. meld. nr. 29 2003–2004:137). Ifølge Høyre var det likevel grunn til å foreta en innstramming av praksis, ikke minst fordi partiet ønsket å forhindre en generell økning av boligskatten, spesielt i områder hvor boligprisene hadde økt lite. For å underbygge sine synspunkter viste partiet til at, «Finansdepartementet selv har dokumentert at økning i takstgrunnlaget har vært større enn gjennomsnittlig økning i boligprisene siden 1988» (Dokument 8 25 2000–2001:1).

Ot. Prp. Nr. 55 (2000–2001): Om lov om endringer i skattelovgivningen

30. mars 2001 la Stoltenberg-regjeringen frem Ot. Prp. Nr. *55 Om lov om endringer i skattelovgivningen (boligtaksering mv.)* for Stortinget. Proposisjonen var et nytt forsøk på å samle stortingsflertallet bak et nytt takseringssystem for inntekts- og formuesbeskatningen på boliger. Regjeringen viste således atter en gang til svakhetene ved takstsystemet, variasjonen og vilkårligheten (Ot. Prp. Nr. 55 2000–2001:3).

Stoltenberg-regjeringens forslag tok utgangspunkt i Arbeiderpartiet og Senterpartiets kompromissløsning fra 1997 (Innst. S. nr. 143 1996–97). Ot. Prp. nr. 55 var imidlertid grunnleggende kritisk til denne rødgrønne overenskomsten. Regjeringens proposisjon hadde også en klar brodd mot partiene som ønsket å fjerne inntekts- og formuesbeskatningen på boliger.

Stoltenberg-regjeringen kritiserte de skatte- og fordelingspolitiske konsekvensene av «Lundteigen-modellen». Modellen ga størst fordeler til de mest velhavende og bolig-formuende husholdende, og ville medføre et tap for staten på 3.7 milliarder kroner. Ifølge regjeringen ga Lundteigens modell i det hele tatt mange urimelige utslag, og ville frita nesten hele befolkningen fra formues- og inntektsbeskatningen på boligeiendommer (Ot. Prp. Nr. 55 2000–20001:4–5). På sin side ønsket Stoltenberg-regjeringen en mer reell boligbeskatning. Ot. Prp. Nr. 55 inneholder således klare formuleringer om

nødvendigheten av å opprettholde en viss inntekts- og formuesbeskatning på boliger. For det første argumenterte regjeringen med det økonomifaglige resonnementet om at boligbeskatning var nødvendig for å unngå uhensiktsmessige investeringsvridninger. Et bortfall av all form for boligbeskatning ville trekke enda mer kapital til boligsektoren på bekostning av næringslivet, hevdet regjeringen. For det andre fremhevet regjeringen at boligskatt var nødvendig i «globaliseringens tidsalder», der andre skatteobjekter med letthet kunne flyttes til utlandet. Kort fortalt, var boligskatt nødvendig for å finansiere velferdsstaten i en tidsalder der bedrifter hadde store muligheter til å forflytte seg utenfor myndighetsområde til de norske skattemyndighetene: «Skal en kunne opprettholde velferdsnivået i Norge, bør skattleggingen derfor omfatte også formue og inntekt av egen bolig og fritidseiendom» (Ot. Prp. Nr. 55 2000–20001:4).

På tross av sine kritiske merknader brøt imidlertid ikke Stoltenberg-regjeringen fullstendig med forutsetningene for Arbeiderpartiet og Senterpartiets overenskomst fra 1997. Regjeringen argumenterte for en moderat beskatning av boliger basert på produksjonsverdi, ikke markedsverdi. Den stod dermed fast på prinsippet om at boliger var et nødvendighetsgode som måtte beskattes mildere enn andre kapitalobjekter. Videre ønsket Stoltenberg-regjeringen å skjerme «ordinært boligkonsum» gjennom bunnfradrag, og gi skattelettelser til boligeiere som holdt seg med boliger av nøktern standard. Til forskjell fra «Lundteigen-modellen» ønsket imidlertid Stoltenberg-regjeringen å innføre reelle progressive elementer i boligbeskatningssystemet. Ifølge regjeringen var dermed boligskatten ment å ramme store boliger og velstående hushold hardest. Regjeringens egne beregninger viste at 80 prosent ville få redusert eller uendret boligskatt, mens 20 prosent ville få økt skatt som følge av forslagene fremsatt i Ot. Prp. Nr. 55. Den femtedelen som fikk økt skatt var stort sett relativt velstående boligeiere, fremhevet regjeringen. I tillegg ønsket regjeringen å redusere statens skattetap som følge av omleggingen til et nytt system. «Lundteigen-modellen» innebar et skattetap på 3.7 milliarder, regjeringens modell nøyde seg med et beregnet skattetap på rundt 1 milliard kroner (Ot. Prp. Nr. 55 2000–2001:4–11).

Stoltenberg-regjeringens forslag til nytt takstsystem tok helt konkret utgangspunkt i en eiendoms boligareal (BOA). Det innebar en vesentlig

forenkling i forhold til Lundteigen-modellen, med sine mange fradrags- og skjermingsregler:

> Departementet har lagt vekt på at takseringssystemet skal være enkelt og sjablonmessig. Utgangspunktet er boligens boligareal, som multipliseres med en kvadratmetersats basert på produksjonskostnader. Taksten er derfor basert på produksjonsverdi, ikke på markedsverdi. I tråd med Stortingets forutsetninger er det lagt til grunn at skattegrunnlaget ikke skal kunne være høyere enn boligenes markedsverdi. I områder av landet der markedsverdiene er lave nedjusteres kvadratmetersatsen med en viss prosentsats. I tillegg gis det fradrag for alder og eventuelt lav standard (Innst. O. nr. 115 2000–2001:5).

Stoltenberg-regjeringens lovforslag møtte sterk motbør på Stortinget. Kun Arbeiderpartiet og SV stilte seg bak det nye takstsystemet. Et flertall bestående av Senterpartiet, Høyre, Venstre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti avviste forslaget (Innst. O. nr. 115 2000–20001:6). Senterpartiet betraktet regjeringens proposisjon som et prinsipielt brudd med avtalen partiet inngikk med Arbeiderpartiet i 1997. Partiet fremhevet at Stoltenberg-regjeringens lovforslag la opp til, en «tyngre beskatning og et mer komplisert takseringssystem enn det Arbeiderpartiet og Senterpartiet var enige om våren 1997» (Innst. O. nr. 115 2000–2001:8). Venstre, Fremskrittspartiet og Høyre argumenterte på sin side for å avskaffe «fordelsskatten (inntektsskatten) på egen bolig […] og redusere formuesskatten med sikte på bortfall» (Innst. O. nr. 115 2000–2001:6). Fremskrittspartiet og Høyre mente derfor at et nytt takstsystem for beregningen av formue- og inntektsskatt på boliger var overflødig. De to partiene argumenterte for at inntektsskatten på egen bolig var urimelig, fordi den ikke tok hensyn til den enkeltes mulighet til å betale. I tillegg var det misvisende å sammenligne boliginvesteringer med andre kapitalplasseringer, som følge av at boligen var en nødvendig ramme for et trygt og godt familie- og privatliv:

> Disse medlemmer mener den såkalte fordelsbeskatningen av egen bolig rammer skjevt og urimelig, uansett hva slags takstsystem tilhengerne av en slik skatt klarer å konstruere. Fordelsskatten av egen bolig er høyst reell skattlegging av en teoretisk inntekt, som ingen av skattyterne har sett noe til. Fordelsskatten tar dermed ikke

> hensyn til om folk har midler til å betale skatten. Det er dette som skiller fordelsbeskatningen av bolig fra de fleste andre skatteformer. I sin ytterste konsekvens kan fordelsskatten presse folk til å ta opp lån eller måtte selge sin egen bolig for å betale skatt. Disse medlemmer mener dette åpenbart er urimelig, og ønsker ikke et slikt skattesystem. Samtidig viser disse medlemmer til at anskaffelse av bolig i svært liten grad foretas utfra investerings- og avkastningsbetraktninger, men har som hensikt å skape en trygg basis for og ramme rundt familie- og privatliv. Etter disse medlemmers syn gjør dette at det ikke er rimelig å sammenligne boliginvesteringer med ordinære investeringer på andre områder, og argumentere med likebehandlingsargumenter. Boliginvesteringer står i en særklasse (Innst. O. nr. 115 2000–2001:6).

Høyre og Fremskrittspartiet anklaget også regjeringen for å bringe vikarierende og tilslørende argumenter til torgs. All den tid regjeringen ønsket å opprettholde et moderat nivå på boligskatten, ga argumentene om «investeringsvridninger» og «globaliseringens konsekvenser» ingen mening, ifølge de to partiene. Derfor mente de at regjeringens lovforslag avslørte at Arbeiderpartiet ønsket å tvinge gjennom et høyre boligskattenivå på sikt:

> Disse medlemmer vil peke på at argumentene som anføres for boligskatten, knyttet til å unngå vridninger mellom ulike former for investeringer og hensynet til å bruke immobile skattegrunnlag, ikke gir noen mening med det nivå Regjeringen foreslår for boligbeskatningen. Dette viser at det foreliggende forslag kun er et forsøk på å lure gjennom en reform av beskatningen på et lavt nivå, før en etter gjennomføringen planlegger å øke beskatningen kraftig. Regjeringens argumentasjon for boligskatt gir ikke mening før den også har økt nivået kraftig. Disse medlemmer vil derfor advare mot å støtte forslag til endringer i takstsystemet som legger grunnlaget for senere skjerping av skatten (Innst. O. nr. 115 2000–2001:11).

Stoltenberg-regjeringens lovforslag ble avvist, men aldri ferdigbehandlet av Stortinget. Dette var en konsekvens av regjeringens avgang etter stortingsvalget i 2001.

2001: Sem-erklæringen

Kjell-Magne Bondeviks andre regjering, bestående av Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre, lovet å avskaffe fordelsbeskatningen (inntektsskatten) av egen bolig i samarbeidserklæringen som ble utformet like etter stortingsvalget i 2001. I tråd med dette reduserte regjeringen fordelsskatten i flere etapper fra 2001 til 2004 (Sekse 2007:103). Sem-erklæringens målsetting om å fjerne fordelsskaten ble fullbyrdet i 2005, som følge av et stortingsvedtak året før. Før den tid hadde et regjeringsoppnevnt utvalg ledet av Arne Skauge, en tidligere finansminister for Høyre (1986, 1989–90), tatt til orde for å øke boligbeskatningen

NOU 2003:9 Skauge-utvalget

Skauge-utvalget ble oppnevnt av Bondevik-regjeringen i januar 2002, «for å foreta en bred vurdering av skatte- og avgiftssystemet og de bakenforliggende prinsippene» (NOU 2003 9:2). Utvalget fulgte ikke opp Sem-erklæringens lovnader, men tok snarere til orde for en betydelig opptrapping av boligskatten. Skauge-utvalget konkluderte med at: «Beskatningen av bolig og annen fast eiendom trappes opp med om lag 2 milliarder kroner på kort sikt og økes ytterligere over tid (opp mot markedsverdi)» (NOU 2003 9:249).

Skauge-utvalgets begrunnelse var i tråd med sentrale økonomifaglige innsikter. Utvalget var kanskje spesielt opptatt av at den lave boligbeskatningen førte til uheldige investeringsvridninger. Generelt sett var det en fordel om kapitalobjekter, inkludert boliger, ble verdsatt på basis av reelle markedsverdier, ifølge utvalget:

> Skattesystemet gjør det […] attraktivt å investere i formuesobjekter som verdsettes forholdsvis lavt, for eksempel boliger og ikke-børsnoterte aksjer. Det oppstår følgelig et tap for samfunnet ved at ressursene ikke brukes der de kaster mest av seg. Dette tapet kan være betydelig og vil kunne øke over tid når stadig mer kapital akkumuleres i de skattegunstigste formuesobjektene. Dette er etter utvalgets syn en stor svakhet ved dagens skattesystem. […] Et samfunnsøkonomisk effektivt skattesystem krever at skatte- og avgiftsgrunnlagene verdsettes til markedsverdi. Utvalget vil understreke viktigheten av at markedsverdier generelt benyttes mer konsekvent enn i dag ved verdsetting (NOU 2003 9:248).

Skauge-utvalget pekte også på at boliger var immobile skatteobjekter, og dermed burde skattlegges hardere for å kompensere for skatteobjekter som lettere kunne flyttes ut av landet (NOU 2003 9:265).

I motsetning til Sem-erklæringen mente utvalget videre at økt beskatning av boliger best kunne gjennomføres ved en opptrapping av fordelsbeskatningen, «slik at avkastningen av ytterligere boliginvesteringer beskattes mer likt avkastningen av andre investeringer» (NOU 2003 9:249). Utvalget ønsket en gradvis økning av bunnfradraget i takt med opptrappingen av fordelsskaten. Dette ble gitt en fordelingspolitisk begrunnelse. Tanken var å gi lavere boligskatt «for dem med forholdsvis rimelige boliger og samtidig redusere incentivene til å overinvestere blant dem som eier dyrere boliger» (NOU 2003 9:249).

I tilfelle regjeringen avskaffet fordelsbeskatningen på tross av utvalgets råd, tok det til orde for å fjerne eller sterkt redusere det ubegrensede rentefradraget. I de fleste land hadde fordelsbeskatningen vært en forutsetning for full fradragsrett for gjeldsrenter. Land som hadde avskaffet inntektsbeskatningen av egen bolig hadde også fjernet eller sterkt redusert fradragsretten. Slik hadde de kompensert for tap av skatteinntekter og forsøkt å unngå «overinvesteringer» i fast eiendom (NOU 2003 9:266).[61]

St. meld. nr. 29 (2003–2004): Avskaffelse av «boligskatten»

I stortingsmelding nr. 29 (2003–2004) avviste Bondevik-regjeringen, med finansminister Per Kristian Foss (H) i spissen, Skauge-utvalgets begrunnelse for å videreføre og forsterke fordelsbeskatningen av egen bolig. Regjeringen ønsket snarere å avskaffe fordelsskaten, og dette ble en realitet fra skatteåret 2005. Den avviste også utvalgets subsidiære forslag om å kombinere avskaffelsen av inntektsbeskatningen med sterk reduksjon av rentefradraget. Regjeringens begrunnelse var meget knapp og kan derfor gjengis i sin helhet:

> Etter regjeringens syn er beregnet inntekt av egen bolig et lite egnet skattegrunnlag. Regjeringen ønsker ikke skatt på å bo i egen bolig. Dagens regler slår vilkårlig ut, og det er svært vanskelig å utforme et takstsystem som ikke gir urimelige utslag. […] Regjeringen mener at

[61] For en bredere gjennomgang av Skauge-utvalgets konklusjoner vedrørende bolig- og formuesskatt, se NOU 2003 9:248-270.

> fordelsskatten bør avvikles i forbindelse med skattereformen (St. meld. nr. 29 2003–2004:13, 137).

Senterpartiet, SV og Arbeiderpartiet var mot å fjerne fordelsbeskatningen, og spesielt Arbeiderpartiet og SV la seg i det helet tatt tett opp mot Skauge-utvalgets konklusjoner (Innst. S. nr. 232 2003–2004:62). SV og Arbeiderpartiets holdning kan betraktes som en videreføring av partienes standpunkter fra stortingsbehandlingen av Stoltenberg-regjeringens reformforslag (Innst. O. nr. 115 2000–2001:6). I valgkampen høsten 2005 forsikret imidlertid sentrale talspersoner for Arbeiderpartiet velgerne om at partiet var ikke ønsket å gjeninnføre fordelsbeskatningen på boliger.[62]

Rødgrønn boligskattepolitikk 2005–2010

Arbeiderpartiet og SV har i motsetning til de borgerlige partiene til en viss grad vært mottagelige for de økonomifaglige og fordelingspolitiske argumentene for økt boligskatt på 90- og 2000-tallet. Selv om både Brundtland-regjeringen (1990–96) og den første Stoltenberg-regjeringen (2000–2001) ønsket en relativt moderat boligbeskatning, var både St. meld. nr. 45 (1995–96) og Ot. Prp. Nr. 55 (2000–2001) forsøk på å forene denne «eiervennlige linjen» med en mer reell og rettferdig boligbeskatning. Arbeiderpartiet og SV var i realiteten enige om å ta noen steg tilbake til det skattepolitiske utgangspunktet fra loven av 1911, dvs. en situasjon hvor ligningstakstene var basert på markedsverdier. De to partiene gikk således mot avskaffelsen av fordelsbeskatningen, og uttrykte støtte til de fordelingspolitiske og økonomifaglige argumentene for en hardere boligbeskatning på første halvdel av 2000-tallet (Innst. O. 115 2000–2001:6; Innst. S. nr. 232 2003–2004:62). Arbeiderpartiet og SV var særskilt opptatt av negative fordelingsvirkningene av den lave norske boligbeskatningen. I en felles komitéinnstilling fra 2001 uttaler de to partiene i den sammenheng:

> I forhold til andre kapitalplasseringer skattlegges bolig relativt lempelig. Dette innebærer en omfordeling til boligeierne, særlig på bekostning av de som leier bolig og de som skal kjøpe bolig for første gang. Fordelingspolitisk er dette uheldig, og problemene blir særlig

[62] http://www.vg.no/nyheter/bolig/artikkel.php?artid=1234360 Kopiert: 14.5.2010.

> åpenbare i tider med økende boligpriser. Disse medlemmer har derfor valgt å skjerpe boligskatten for de med de største boligene (Innst. O. nr. 115 2000–2001:6).

Den nåværende rødgrønne Stoltenberg-regjeringen (2005–2010: AP, SV og SP) har foretatt vesentlige justeringer i boligsektorens skattesystem, men ikke rokket ved hovedprinsippet om at boliger skattlegges langt mildere enn andre kapitalobjekter. Som tidligere nevnt garanterte det største regjeringspartiet allerede i valgkampen høsten 2005, at det ikke ønsket å gjeninnføre fordelsbeskatningen. Videreføringen av hovedprinsippene i boligskattesystemet synes også å være i tråd med den rødgrønne-regjeringens samarbeidsplattformer, de såkalte Soria Moria-erklæringene, utformet etter stortingsvalgene i 2005 og 2009. I den første Soria Moria-erklæringen står det lite om regjeringens planer for boligbeskatningen, men regjeringen forpliktet seg her til å videreføre skattenivået fra 2004. Dette «skattestoppet» utelukket ikke økninger av boligbeskatningen, men gjorde naturlig nok handlingsrommet på dette området mindre. I tillegg forsikret regjeringen om at: «Eiendomsskatten også i framtiden skal være en frivillig kommunal skatt» (Plattform for regjeringssamarbeid mellom Arbeiderpartiet, SV og Senterpartiet 2005–09, Soria Moria-erklæringen:31). Den andre Soria Moria-erklæringen sier ingen ting om boligskatt, men forsikrer igjen om at det samlede, generelle skattenivået videreføres (Politisk plattform for flertallsregjeringen 2009–2013:18).

En del AP og SV-politikere og andre som i vid forstand sokner til det rødgrønne regjeringsprosjektet, har kritisert den nåværende regjeringen for å være passiv i spørsmål knyttet til skatte- og fradragsordningene i boligsektoren. I regjeringen skal det også ha vært en viss uenighet knyttet til disse spørsmålene. *VG* skrev for eksempel i juni 2006 at Finansdepartementet vurderte ulike modeller for å skattlegge boligeiendommer hardere. Ifølge avisen var mange sentrale politikere i regjeringspartiene, inkludert finansminister Kristin Halvorsen, positive til å øke gevinstbeskatning på boligsalg. *VG* hevdet sågar at det var snakk om å utvide gevinstbeskatningen til å omfatte alle boligsalg, nærmest uten unntak. Bakgrunnen for ønsket om å skjerpe boligbeskatningen var en bekymring for kombinasjonen av stadig stigende boligpriser og høyt låneopptak hos husholdningene. Tanken var at økt boligskatt skulle dempe prisene og hjelpe ungdom og andre

førstegangsetablerere. I tillegg ønsket man å bruke boligskatt som et virkemiddel for å redusere husholdningenes låneopptak. Finansdepartementet og mange rødgrønne politikere fryktet de privatøkonomiske konsekvensene av et boligkrakk for husholdninger som satt med gjeld til «over pipa».[63] Når det kom til stykket foretok regjeringen likevel ingen vesentlig økning av boligskatten.

Kritikere som Hallvard Bakke, siviløkonom og tidligere statsråd for Arbeiderpartiet, og Per Olaf Lundteigen, stortingsrepresentant for Senterpartiet, har heller ikke fått gehør for sine ønsker om å fjerne rentefradraget. Det samme gjelder AUF-leder Martin Henriksens ønske om å gjøre eiendomsskatten om til en obligatorisk, nasjonal skatteordning.[64] Ifølge Hallvard Bakke har den rødgrønne-regjeringen «forsømt en gylden mulighet til å fjerne rentefradraget». Bakke mener avskaffelse av rentefradraget ville «styrket næringslivet, redusert samfunnsmessige ulønnsomme investeringer, dempet veksten i boligprisene, og åpnet for en langt mer aktiv boligpolitikk for å sikre ikke minst unge mennesker bolig til overkommelige priser» (Bakke 2010). Finansminister Kristin Halvorsen og regjeringen har imidlertid avvist alle forslag om å redusere eller fjerne rentefradraget. Ifølge Halvorsen ville «en avvikling eller begrensning av rentefradraget føre til betydelige avgrensningsproblemer og ramme de i etableringsfasen sterkest».[65]

Sentralbanksjefen, Svein Gjedrem, har tilsynelatende også talt for døve ører når han har tatt til orde for å øke boligbeskatningen (Gjedrem 2010).[66] I sitt årlige foredrag på Norges Banks representantskapsmøte i februar 2010 pekte han på store svakheter ved det norske boligskattesystemet. Gjedrem var dermed på linje med synspunktene til en rekke andre sentralbanksjefer fra de siste 40 årene (jf. Torgersen 1996:130–31):

> Beskatningen av formue og eiendom har store svakheter. For det første: Inntekter og verdi av ulike typer kapital skattlegges forskjellig. Avkastningen og verdien av folks finanskapital og eie av bedrifter kommer til full beskatning. Boliger som leies ut, gir full skatt av

[63] http://www.vg.no/nyheter/bolig/artikkel.php?artid=124360 Kopiert:14.5.2010.

[64] http://.www.dagsavisen.no/innenriks/article392176.ece Kopiert: 22-04.2010.

[65] http://skattebetaleren.no/meninger/kenneth-kvalvik/lundteigen/ Kopiert: 12.2.2010.

[66] http://www.nettavisen.no/okonomi/article2539540.rece Kopiert: 12.2.2010.

> inntekt, mens egen bolig er fritatt fra tilsvarende skatt. Folk får fradrag for renteutgifter, men må ikke skatte av stigningen i verdien og fordelen av å bruke egen bolig. Boligen skattlegges som formue, men ikke til virkelig verdi. For den enkelte er det vesentlig mer lønnsomt å investere i bolig enn å nedbetale gjeld eller investere i næring. Det gjelder både for de som betaler formuesskatt og for alle oss andre. […] For det andre: Eiendom beskattes forskjellig fra kommune til kommune. Dessuten har verdsettingen av eiendom som grunnlag for formuesskatt vært helt vilkårlig. Den takseringen for bolig som nå tas i bruk, er et lite, men riktig skritt mot bruk av markedsverdi som grunnlag for å beskatte boligen. For det tredje: Eiendom er egnet som skatteobjekt men likevel lavt skattlagt. Eiendom kan ikke flyttes. Skatt på eiendom vrir heller ikke bruken av ressurser slik skatt på arbeid eller skatt på foretaksomhet gjør. Svingningene i boligpriser og kredittsyklene ville bli mindre dersom eiendom var godt skattlagt. Størrelsen på både gevinst og tap faller ved beskatning. Skatt på salgsgevinster av egen bolig, og fradrag ved tap, ville særlig bidra til å dempe prisspiraler i boligmarkedet. Vi ville få en mer stabil økonomi. Skattesystemet har ført til at en stor del av husholdningenes formue er i boliger. Verdien av boligkapitalen kan på usikkert grunnlag anslås til over 4500 mrd kroner, mer enn halvannen gang oljefondet. Den store konsentrasjonen om bolig fortrenger investeringer i næringslivet. Høyere eiendomsskatt ville gi større vekstkraft fordi det blir mer lønnsomt å investere i egen og andres bedrift (Gjedrem 2010:7).

Hensynet til å motvirke uheldige investeringsvridninger, dempe prisvekst og prisfall på boligmarkedet og den generelle stabiliteten i økonomien talte derfor for å øke boligbeskatningen, ifølge Gjedrem. Han foreslo derfor å trappe opp eiendomsskatten til et nivå som lignet på situasjonen i andre OECD-land. En slik økning ville gi 35 milliarder ekstra i statskassa. Gjedrem påpekte i den sammenheng at eiendomsskatten i Norge utgjorde omkring en halv prosent av BNP, mens det tilsvarende gjennomsnittstallet for OECD-landene var rundt 2 prosent (Gjedrem 2010:8). Gjedrems synspunkter hadde bred støtte i det økonomiske fagmiljøet, men hans råd ble blankt avvist av regjeringen både i 2009 og 2010. Både statsminister Jens Stoltenberg, finansminister Kristin Halvorsen (2005–2009) og finansminister Sigbjørn

Johnsen (2009–) gjorde det klart at økt boligskatt ikke var aktuell politikk.[67] Disse uttalelsene må riktignok først og fremst tolkes som taktiske utsagn, etter min oppfatning. Stoltenberg, Halvorsen og Johnsen ønsker alle en nærmere forbindelse mellom markeds- og ligningsverdier, slik regjeringens endring av formuesbeskatningen er et uttrykk for, men ønsker ikke å selge inn dette standpunktet gjennom overskriften: «Den røde regjeringen støtter Gjedrem, det blir økt boligskatt fra nyåret».

Bakgrunnen for den rødgrønne regjeringens forsiktige linje i boligskattespørsmål må antagelig søkes i forhold som den selvpålagte «skattestoppen», intern uenighet og frykt for reaksjonene til velgerne og de borgerlige partiene. For en koalisjonsregjering må det være fristende å skyve dette vanskelige spørsmålet foran seg. Videre kan regjeringens selvpålagte skattestopp ha gjort det enda vanskeligere å foreta betydelige oppjusteringer av formues- og eiendomsskatten på boliger. Blant annet derfor har kritikere på venstresiden kalt «skattestoppen» en «blå tvangstrøye» (Manifest Analyse 2010). Videre har Høyre forsøkt å bruke boligskatten for alt den er verdt gjennom hele perioden de rødgrønne har sittet med regjeringsmakten. Partiets finanspolitiske talsmann, Jan Tore Sanner, har vært spesielt aktiv på dette området. Sanner og andre på høyresiden har advart de rødgrønne mot å bruke boligen som «en melkeku for staten» (referat fra NRK P2s Dagsnytt 18, 12.2.2010). Høyre og Fremskrittspartiet har også argumentert kraftig mot justeringene de rødgrønne tross alt har gjennomført: utvidelsen av eiendomsskatten og oppjusteringen av formuesskatten på boliger. I perioden Arbeiderpartiet, Senterpartiet og SV har sittet i regjeringskontorene har ikke bare Frp, men også Høyre, blankpusset profilen ved å profilere seg som motstandere av både fordels-, formues- og eiendomsbeskatning av boliger (se for eksempel: Innst. O. nr. 77 2005–2006:26–27). Derfor er det forståelig om Stoltenberg-regjeringen ikke har ønsket å utfordre velgerne og de borgerlige partiene for sterkt. Slik jeg kommer tilbake til avslutningsvis i dette kapittelet, peker derfor det meste i retning av at de rødgrønne vil fortsette sin varsomme reformkurs på boligbeskatningens område.

---

[67] http://www.dn.no/forsiden/politikkSamfunn/article1837485.ece Kopiert: 12.2.2010; http://www.nettavisen.no/økonomi/article2539540.ece Kopiert: 12.2.2010; http://www.e24.no/makro-og-politikk/article2722949.ece Kopiert:12.2.2010.

Ot. Prp. Nr. 77 (2005–2006): Utvidelse av eiendomsskatten

Ifølge lov av 6. juni nr. 29 fra 1975 hadde kommunene lov til å skrive ut eiendomsskatt i «klårt avgrensa område som heilt eller delvis er utbygde på byvis, eller der slik utbygging er i gang» (NOU 1996 20:14). I 2006 foreslo den rødgrønne-regjeringen å gi de lokale myndighetene mulighet til å skrive ut eiendomsskatt i hele kommunen. Ifølge regjeringen var hensikten å øke den kommunale valgfriheten på dette området: «Med dette framlegget får kommunane valet mellom anten å skrive ut eigedomsskatt i heile kommunen, berre innanfor område som er utbygd på byvis, og/eller (berre) på verk og bruk» (Ot. Prp. Nr. 77 2005–2006:43). Videre var den gamle avgrensningen av loven upresis og hadde gitt opphav til mange avgrensningsproblemer. Denne uklarheten ønsket regjeringen å fjerne gjennom å utvide virkeområde for eiendomsskatteloven (Ot. Prp. Nr. 77 2005–2006:43).

Forslaget ble vedtatt med regjeringspartienes stemmer (AP, SV og SP). Lovendringen trådte i kraft fra inntektsåret 2007. Høyre og Fremskrittspartiet reagerte imidlertid kraftig på regjeringens lovforslag. Begge partiene argumenterte for en avskaffelse av eiendomsskatten, og mente regjeringens utvidelse primært ville ramme hytteeiere med ordinære inntekter (Innst. O nr. 65 2005–2006:26–27). Høyre stemplet regjeringens «hytteskatt» som «usosial» og illegitim:

> Disse medlemmer peker på at forslaget om å utvide kommunens muligheter til å ilegge eiendomsskatt, vil påføre norske boligeiere, og ikke minst eiere av hytter, en betydelig skatteøkning. Disse medlemmene understreker at eiendomsskatt også er en beskatning som rammer skjevt og slik sett slår usosialt ut. […] Disse medlemmer vil peke på at særlig eiendomsskatt på hytter utgjør et demokratisk problem ved at hytteeierne ikke har stemmerett ved valget av lokalpolitikere som ønsker å øke beskatningen av deres formuesverdier i hyttekommunene (Innst. O. nr. 65 2005–2006:26–27).

I mai 2007 fremmet flere Høyres mest fremtredende stortingsrepresentanter et privat lovforslag, som argumenterte for å fjerne muligheten til å utvide virkeområde for eiendomsskatten. I den forbindelse anklaget Høyre regjeringen for å knuse «hyttedrømmen» til vanlige mennesker, og for å skape vanskeligheter for etterlatte som var i ferd med å overta familiehytter. Mer

generelt argumenterte partiet for at eiendomsskatten var en vilkårlig og urettferdig form for beskatning. Høyre viste i den sammenheng til at kommunene hadde mulighet til å skrive ut eiendomskatt med utgangspunkt i 2 til 7 promille av skattegrunnlaget. Grunnlaget for skatten, takseringsverdiene, varierte imidlertid sterkt fra kommune til kommune. Noen opererte nesten med full markedsverdi, andre tok utgangspunkt i takseringsverdier som lå langt under omsetningsverdi. Det fantes også ulikheter mellom kommuner når det gjaldt omfanget av bunnfradragene. I noen kommuner fantes det ikke bunnfradrag overhodet, i andre kommuner opererte en med sjenerøse fradrag av denne typen (Dokument 8 77 2006–2007:2).

Til tross for Høyre og Fremskrittspartiets protester har antallet kommuner som skriver ut eiendomsskatt i hele eller deler av sitt areal økt under årene med rødgrønn-regjering (2005–2010). Fra 2005 til 2009 økte antallet kommuner som hadde eiendomsskatt på boliger økt fra 122 til 166, eller fra 28.2 til 38.6 prosent av alle norske kommuner (Huseiernes Landsforbund 2009:4). Relativt mange av kommunene som krevde inn eiendomsskatt av bolig- og hytteeiere i 2009, hadde valgt å benytte seg av muligheten den rødgrønne-regjeringens lovendring gav. 111 av 166 kommuner krevde således inn eiendomsskatt over hele kommunen. Blant kommunene som innførte eiendomsskatt etter loven ble vedtatt i 2007, var denne tendensen meget strek. Hele 30 av de 33 kommunene som innførte eiendomsskatt etter 2007, krever inn eiendomsskatt fra bolig- og hytteeiere over hele kommunen (Huseiernes Landsforbund 2009:5–6).[68]

Utvidelsen av virkeområde for eiendomsskatten har gjerne blitt gjennomført i forbindelse med omtakseringer. I mange kommuner har dette ført til mye høyere takseringsverdier. De nye takseringsverdiene har imidlertid blitt delvis kompensert med en reduksjon av skattesatsene en rekke steder: Skattesatsene har sunket fra 6 til 4.53 promille i gjennomsnitt fra 2005 til 2009 (Huseiernes Landsforbund 2009:6–7).

Kommuner som innfører eller opprettholder eiendomsskatten er ofte motivert av hensynet til den samlede kommuneøkonomien. Kommunene

[68] For mer om utviklingen og omfanget av eiendomsskatten (om takster m.m) se eksempelvis: Huseiernes Landsforbund 2009; Nysterud 2010; http://www.ssb.no/eiendomsskatt Kopiert: 27.4.2010.

har blitt pålagt nye oppgaver de siste årene og har store utgifter knyttet til helse- og omsorg. Derfor kan eiendomsskatten fremstå som en del av svaret for kommuner som sliter med å få endene til og møtes. Dette gjelder også for også for politikere som tilhører partier som er profilerte motstandere av eiendomsskatt på nasjonalt nivå.[69] I 2008 hadde Høyre ordføreren i 81 kommuner, i 38 av disse kommunene var eiendomsskatten en inntektskilde for kommunen.[70] I den senere tid har også lokalpolitikere fra Fremskrittspartiet stemt for å innføre eiendomsskatt (*Aftenposten* 16.5.2010). Det viser at selv beinharde «skattemotstandere» kan bli tvunget til å fire på prinsippene som følge av kommuneøkonomiens realiteter. I noen tilfeller kan eiendomsskatt fremstå som det beste av to onder, også for Fremskrittspartiets representanter i kommunestyrene. Frp-ordføreren i Bamble forsvarte for eksempel sin støtte til utvidelse av eiendomsskatten ved å vise til dyre helsepolitiske valgløfter. Til *Aftenposten* uttalte han at «vi klarte ikke finne budsjettdekning uten å måtte kutte bemanningen i helsesektoren. Og vi hadde programfestet at vi ikke skulle kutte på helse» (*Aftenposten* 14.5.2011).

NOU 2009:10 Fordelingsutvalget

Den 25. april 2008 ble fordelingsutvalget oppnevnt av den rødgrønne regjeringen. Utvalget ble opprettet for å «utrede og foreslå tiltak som kan bidra til å redusere økonomiske forskjeller over tid» (NOU 2009 10:2). Fordelingsutvalgets innstilling fra 2009 er svært kritisk til virkningene av det norske skatte- og avgiftssystemet i boligsektoren. Utvalget konklusjoner er dermed i tråd med velkjente økonomifaglige og fordelingspolitiske argumenter. Ifølge utvaget er «kombinasjonen av et ubegrenset rentefradrag og manglende beskatning av husholdningskapitalen (ingen fordelsbeskatning) […] uheldig både ut fra et effektivitetshensyn og fordelingshensyn» (NOU 2009 10:198). Dermed anbefaler utvalget å gjeninnføre en form for fordelsbeskatning av boliger basert på reelle markedsverdier på sikt.[71] Denne anbefalingen er dels en konsekvens av utvalgets uttalelse om at bolig-

[69] http://www.skatt.no/skattebetaleren/arkiv/dette-vent Kopiert: 13.5.2010.

[70] http://www.nationen.no/nyhet/article3716812.ece Kopiert: 27.4.2010.

[71] Utvalget mente de negative makroøkonomiske utsiktene ikke talte for å gjeninnføre boligskatt med en gang (NOU 2009 10:297).

politikken fortsatt bør «være et viktig element i fordelingspolitikken» (NOU 2009 10:297).

Utvalget diskuterer også muligheten for å avskaffe eller redusere størrelsen på rentefradraget. I prinsippet kunne dette gitt samme effekt som en gjeninnføring av boligskatten, vedgår utvalget. Utvalget konkluderer likevel med at praktiske hensyn taler imot å begrense rentefradraget:

> Det er […] to store utfordringer knyttet til en slik begrensning av rentefradraget. Den ene er å definere hvilke rentefradrag som bør opprettholdes av mer prinsipielle symmetrihensyn, og å etablere gode avgrensningskriterier for denne fradragsretten. Den andre utfordringen er å avgjøre om, og i tilfelle hvor langt, rentefradraget utover dette bør beholdes av andre hensyn, især finansieringshensynet for egen bolig (NOU 2009 10:198).

Fordelingsutvalgets innstilling har også interessante betraktninger omkring forholdet mellom boligskatt og boligpriser. Ifølge utvalget bidro den lave beskatningen til den sterke boligprisstigningen mellom 1993 og 2007. Generelt mener utvalget at fravær av beskatning bidrar til ustabilitet og svingninger på boligmarkedet og i økonomien som helhet. Dette har i sin tur betydelige konsekvenser for fordelingen av formue og inntekt, fremhever utvalget:

- Konjunktursituasjonen når man kommer inn på boligmarkedet kan ha stor betydning for inntektene over livsløpet.
- Samvariasjonen mellom boligpriser og konjunkturutviklingen ellers kan gjøre at noen husholdninger kommer svært dårlig ut (for eksempel at de må selge en bolig i et svakt boligmarked etter å ha blitt arbeidsledig).
- Skattefordelene til de som eier bolig innebærer en betydelig omfordeling fra de som ikke eier bolig, og fra de som bor i rimelige boliger til de som bor i dyre boliger.
- Dersom manglende beskatning av boliginntekter fører til at konjunkturene svinger mer enn de ellers ville gjøre, kan manglende boligskatt også bidra til å øke de uheldige effektene av konjunktursvingninger på inntektsfordelingen (NOU 2009 10:297).

Videre hevder fordelingsutvalget at avskaffelsen av «boligskatten» i 2004 bidro til å øke boligprisene, og dermed vanskeliggjøre etableringsprosessen for ungdom og andre førstegangsetablerende. Dette står i skarp kontrast til den rådende oppfatningen på høyresiden i norsk politikk. Ifølge fordelingsutvalget «vil det trolig være de som står utenfor boligmarkedet som har mest å hente på en gjeninnføring av en boligskatt. Selv om også førstegangsetablerere vil stå overfor en økt skatt på bolig vil trolig likviditetseffekten av lavere boligpriser være viktigere de første årene» (NOU 2009 10:297).

St. meld. 1 (2009–2010): Justering av formuesskatten på bolig

Den rødgrønne-regjeringen foretok en justering av formuesskatten på boliger i 2009. Da innførte regjeringen et nytt system for å ligningsvurdere boliger. Dette systemet tok utgangspunkt i en sats på 25 prosent av omsetningsverdien per kvadratmeter:

> Etter forslaget skal ligningsverdien beregnes ut fra boligens areal multiplisert med en kvadratmetersats som er differensiert ut fra boligtype, areal, byggeår og geografisk beliggenhet. Nye boligformuesberegninger fra Statistisk sentralbyrå (SSB) skal være grunnlaget for kvadratmetersatsene. Satsene vil bli oppdatert årlig i takt med prisutviklingen på bolig, og forslaget er dermed robust for endringer i boligprisene. For skattyters primærbolig settes kvadratmetersatsen til 25 prosent av beregnet kvadratmeterpris (Prop. 1 L 2009–2010:10).

Regjeringens nye takstsystem var et lite steg i retning av å basere ligningsverdiene på reelle markedsverdier. Dette ble det også eksplisitt gitt uttrykk for i skrivet alle norske boligeiere fikk i posten høsten 2010. Det nye takstsystemet må også betraktes som et forsøk på å justere ligningsverdiene i forhold til den kraftige prisstigningen på boliger fra 1993 til 2007. Regjeringen fremhevet i den sammenheng at det gamle systemet måtte reformeres fordi det førte til ligningsverdier som var vilkårlige og svært lave i forhold til omsetningsverdien. Ligningstakstene var i 2009 21 prosent av markedsverdiene i gjennomsnitt.[72] I en pressemelding påpekte regjeringen

[72] http://www.bt.no/na24/article683997.ece Kopiert: 14.5.2010.

imidlertid at, «eldre boliger ofte har vesentlig lavere ligningsverdier: om lag fem prosent av eneboligene anslås å ha en ligningsverdi på under fem prosent av omsetningsverdien. Særlig dyre boliger i sentrale strøk kan ha svært lave ligningsverdier».[73] Regjeringen valgte imidlertid å videreføre ordningen med maksimalsatser eller den såkalte «sikkerhetsventilen». Dette innebar at høyeste lovlige ligningsverdi fortsatt var 30 prosent av en boligs omsetningsverdi. Sikkerhetsventilen for sekundærboliger, dvs. boliger som ikke bebos av eierne, men ofte brukt som utleiebolig, ble imidlertid hevet til 60 prosent av omsetningsverdien. Hensikten var å gjøre det mindre attraktivt for privatpersoner å investere sine sparepenger i en ekstrabolig (Prop. 1 L 2009–2010:10–12).

Det nye systemet betydde økt boligskatt for noen grupper, men mange ble skjermet gjennom en økning av formuesskattens bunnfradrag fra 470 000 til 700 000 kroner (Prop. 1 L 2009–2010:10). Hevingen av bunnfradraget var en konsekvens av regjeringens intensjoner om å verne ordinært boligkonsum og skattlegge boligformuende, høyinntektsgrupper hardere.[74]

Den rødgrønne-regjeringens nye system fikk hard kritikk av blant annet Norsk Eiendomsmeglerforbund, Høyre og BI-professor Ole Gjems-Onstad. Ifølge Høyre og Gjems-Onstad var det nye systemet et «stort rødgrønt narrespill for økte skatter, både i dag og i fremtiden».[75] I den sammenheng fremhevet de at regjeringens argumentasjon om at det nye systemet skulle bidra til å dempe boligbobler, først ville gi mening hvis de nåværende ligningsverdiene ble økt betraktelig. Uten å rådføre seg med velgerne eller andre partier hadde regjeringen derfor innført et nytt system som skulle benyttes for å øke boligskatten kraftig i fremtiden. Kort fortalt hadde regjeringen nøyd seg med å lytte til ekspertene i Finansdepartementet, og ikke hatt mot til å gjennomføre en skikkelig skattedebatt i offentligheten, hevdet Høyre og Gjems-Onstad. Ifølge Gjems-Onstad hadde regjeringen «bevisst satt satsene lavt den første tiden for å få et system med basis i markedsverdier på plass. Med finansdepartementets egne, om enn godt skjulte ord, er de lave satsene et overgangsfenomen» (Gjems-Onstad 2009).

---

[73] http://www.dn.no/forsiden/statsbudsjettet/article1759660.ece Kopiert: 14.5.2010.

[74] http://www.dn.no/forsiden/statsbudsjettet/article1759660.ece Kopiert: 4.5.2010.

[75] http://www.nettavisen.no.bolig/article2730086.ece Kopiert: 14.5.2010.

2010–2011: Eiendomsskatt bare på næringseiendom

Regjeringen varslet at den ønsket å gi kommunene mulighet til å begrense eiendomsskatten til næringseiendom i slutten av 2010. I nasjonalbudsjettet for 2011 heter det:

> Regjeringen foreslår at kommunene gis anledning til å skattlegge all næringseiendom som ikke er eksplisitt unntatt i eigedomsskattelova, uten å måtte skrive ut eiendomsskatt i hele kommunen. Dette gjelder blant annet tjenesteytende virksomhet, for eksempel hoteller, butikker og kontorer, i tillegg til næringseiendom som i dag defineres som «verk og bruk». Kommunene vil fortsatt ha anledning til å skattlegge «verk og bruk» etter gjeldende regler (St. meld. nr. 1 2010–2011:109).

Regjeringens beslutning må ses som et uttrykk for at den ønsker å øke kommunens mulighet til å skattlegge eiendom. En del kommunepolitikere, som ikke ønsker å skattlegge boligeiere, vil antagelig gripe den nye muligheten. Et argument mot å skattlegge næringseiendom, som kan vinne gehør både på høyre- og venstresiden, er at det vil hemme næringsliv og sysselsetting i en kommune.

NOU 2011:1 Finanskriseutvalget

Finanskriseutvalget er det (foreløpig) siste utvalget som har formulert seg kritisk om den lave norske eiendoms- og boligbeskatningen. Dette utvalget ble oppnevnt 19. juni 2011 for å «vurdere det norske finansmarkedet, herunder av norsk finansmarkedsregulering, i lys av den internasjonale finanskrisen og erfaringer fra denne» (NOU 2011:1). Finanskriseutvalgets formuleringer om boligbeskatningen var imidlertid ganske forsiktige, antagelig som et resultat av arbeidet med å komme frem til synspunkter og konklusjoner alle utvalgsmedlemmene kunne stille seg bak:

> Det er bred enighet blant økonomer om at bolig og fast eiendom generelt er for lavt beskattet i Norge, selv om den norske boligbeskatningen neppe har spilt noen vesentlig rolle i forbindelse med denne finanskrisen. Flere tidligere utvalg har foreslått å redusere favoriseringen av bolig i skattesystemet. Utvalget er enig i at dagens skattemessige favorisering av investeringer i bolig har uheldige sider,

bl.a. ettersom husholdningene blir sårbare overfor svingninger i boligpriser. Denne sårbarheten forsterkes i den grad boligen i opphetede perioder i finansmarkedet blir brukt som pant for lån til finansielle investeringer. Utvalget tilrår derfor at beskatningen av bolig bringes mer på linje med skattleggingen av øvrige formuesobjekter. En skatteveksling, der økt skatt på bolig brukes til å redusere andre skatter og avgifter, vil kunne gi betydelige samfunnsøkonomiske gevinster. Utvalget understreker likevel at det også er behov for stabile og forutsigbare skatteregler for bolig og at det er betydelige utfordringer ved eventuelt å gjøre store endringer i boligbeskatningen raskt (NOU 2011 1:219, se også 2011 1:17, 152–56).

5.7 Avslutning: Rødgrønn løsning på sosialdemokratisk hodepine?

I dette kapittelet har jeg presentert og analysert sentrale dokumenter, politiske prosesser og vedtak knyttet til bolig- og eiendomsbeskatning i perioden 1970 til 2010. Sentralt i kapittelet står Sekse-komiteens innstilling fra 1973 (NOU 1973:3), og de sterke politiske reaksjonene innstillingen vakte. Den brede motstanden mot Sekse-utvalget fikk viktige og langvarige politiske konsekvenser. For det første ble prinsippet om at boliger skal skattlegges langt mildere enn andre kapitalobjekter stadfestet av Stortinget i 1975. Markedsverdiprinsippet, som kan føres tilbake til skattelovene av 1882 og 1911, ble dermed forlatt. For det andre betydde de kraftige reaksjonene mot Sekse-komiteens innstilling, et farvel til Arbeiderpartiets ambisjon om å reformere boligbeskatningen som ledd i en boligpolitisk helhetsløsning.

De siste femten årene har sosialdemokratiske regjeringer forsøkt å ta noen skritt tilbake til utgangspunktet. I dette kapittelet viser jeg hvordan både Brundtland (1990–96)- og Stoltenberg-regjeringen (2000–2001) gjorde fremstøt for å skape en nærmere forbindelse mellom markeds- og ligningsverdier på boliger. Disse fremstøtene lykkes ikke, men dagens rødgrønne flertallsregjeringen har foretatt enkelte justeringer i samme retning. Kanskje er det mulig å skimte en strategi hvor regjeringen, snarere enn å søke full konfrontasjon med Høyre og Fremskrittspartiet, øker boligbeskatningen i det stille gjennom en gradvis oppjustering av formuesskatten på boliger og en velvillig innstilling til den kommunale eiendomsskatten? Etter min opp-

fatning er det nærliggende å tolke regjeringens ferske evaluering av skattereformen av 2006 i denne retning (St. meld. nr. 11 2010–2011:7–22). En slik strategi kan selvfølgelig vise seg taktisk klok, men er også risikabel all den tid Høyre og Fremskrittspartiet, mulige regjeringspartnere etter valget i 2013, ønsker å avskaffe både formues- og eiendomsbeskatningen. På den annen side virker det lite trolig at den rødgrønne regjeringen vil ta til orde for en mer omfattende reform på boligbeskatningens område, for eksempel i form av å gjeninnføre fordelsbeskatningen etter mønster fra fordelingsutvalgets innstilling (NOU 2009 10:297). Uttalelser fra sentrale representanter i regjeringen (se ovenfor), illustrerer at de rødgrønne strategene ikke synes å ha noen intensjoner om å gi Høyre og Fremskrittspartiet en større reform som skyteskive før valget i 2013.

5.8: Litteratur

Bakke, H. 2010. «H/Frp-seier i dag?, *Klassekampen* 29.1.2010.

Baunkjær, C.F. 2004. «Housing Taxation»,i Lujanen M. (red.), *Housing and Housing Policy in the Nordic Countries*, Nord 2004:7, Nordic Council of Ministers.

Bjørklund, T. 2000. «Om Anders Lange og ideen om et nytt parti», i *Historisk tidsskrift*, bd. 79, nr. 4 2000.

Bye, R. 1975. *Synspunkter og vurderinger*, Oslo.

Christensen, J. 2009. *Social democratic tax policy updated. A study of the Norwegian tax reform of 1992*, Masteroppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Gjedrem, S. 2010. *Økonomiske perspektiver. Foredrag av sentralbanksjef Svein Gjedrem på Norges Banks representantskapsmøte 11. februar 2010.*

Gjems-Onstad, Ole 2009. «Uærlig boligskatt», *Verdens Gang* 21.10.2009.

Hansen, T. & Guttu, J. 2000. *Oslo kommunes boligpolitikk 1960–1989. Fra storskalabygging til frislepp*, Samarbeidsrapport NIBR/NBI.

Huseiernes Landsforbund 2009. *Eiendomsskatt i kommunene 1981–2009*, Rapport 1/2009.

Johannesen, T. 2003. *Det umuliges kunst? En analyse av sentrale politiske myndigheters forsøk på å styre norske husholdningers boligøkonomi, med særlig vekt på 1970-tallet*, Hovedoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Kiøsterud, T. 2010. «Housing Investment. The Strategic variable in Housing Change and Housing Policy. Some General Experiences from Norway and

Internationally», paper presentert på ENHR (European Network of Housing Research)-konferanse i Istanbul, 4–7. juli 2010.

Kleppe, P. 2003. *Kleppepakke. Meninger og minner fra et politisk liv,* Oslo.

Larsen, E. R. 2009. «Boligkasino og skatt», *Aftenposten* 16.6.2009.

Manifest Analyse 2010. *Velferd eller skattestopp. Har Norge en rødgrønn regjering i blå tvangstrøye*, Politisk anbefaling nr. 2/2010.

Nyhamar, J. 1990. *Nye utfordringer (1965–1990)*, 6 bd. i *Arbeiderbevegelsens historie i Norge*, Sverdrup, J. & Kokkvoll A. red., Oslo.

Nordvik. V. 2000. «Norsk økonomisk nasjonalrapport», i Ståhl K. (red.), *Årbok for Nordisk Skatteforskning 2000*, Oslo.

Nysterud, L. I. 2010. *Kommunal eiendomsskatt i Kragerø kommune. Er det proporsjonalitet mellom skattetakster og omsetningsverdier i forholdet mellom boliger – fritidsboliger?*, Avhandlingen avlagt ved Handelshøjskolen i København for graden Master of Public Administration.

Sekse, I., *Boligskatteordningens fall*, Hovedoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Tromsø.

Skogstad Aamo, B. 2008a. «Fra totalregulering til markdesstyring», upublisert foredrag på NOVAs boligseminar, 18.1.2008.

Skogstad Aamo, B. 2008b. «Da 'Tenkeloftet» ble flyttet til Finansdepartementet», i Hernes, G (red.), *Festskrift til Per Kleppes 85-årsdag*, Fafo:49-57.

Sørvoll, J. 2008. *Fra totalreguleringsambisjoner til markedsstyring. Arbeiderpartiet og reguleringen av boligomsetningen 1970–1989*, NOVA-rapport 1/2008.

Sørvoll, J. 2010a. «Motstand i boligeiernes land. Organisert protest mot omleggingen av boligpolitikken i Norge 1981–2009», i Helle I., Kjeldstadli K. & Sørvoll J., *Historier om motstand. Kollektive bevegelser i det 20. århundret*, Oslo.

Sørvoll, J. 2010b. "En boligpolitisk hodepine», *Klassekampen* 30.6.2010.

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 96:5.

Tranøy, B. S. 2000. *Losing Credit. The Politics of Liberalisation and Macro-Economic Regime Change in Norway 1980–92 (99)*, doktoravhandling i statsvitenskap, Universitet i Oslo.

Wessel, T. 1987. *Fordelingsvirkninger av norsk boligpolitikk. En drøfting med hovedvekt på subsidienes rolle*, NIBR-rapport 14/1987.

5.9: Kilder

Avisartikler

Aftenposten 14.4.1981, «AP-politikken virker svært begrensende på eiendomsretten».

Aftenposten 18.12.1992, «AP snur på eiendomsskatten».

Aftenposten 5.8.1999, «Er eiendomsskatt riktig?».

Aftenposten 12.8.1999, «Eiendomsskatt».

Aftenposten 8.9.1999, «En urimelig skatteform».

Aftenposten 20.8.2003, «Eiendomsskatt splitter partiene» og «Usosial og urettferdig».

Aftenposten 8.9.2003, «Eiendomsskatt gir færre arbeidsplasser».

Aftenposten 19.11.2010, «Eiendomsskatt reddet Oslo Høyre».

Aftenposten 16.5.2010, «'Ulydige' Frp-ere blir ikke straffet».

Aftenposten 14.5.2011, «Truet med 'konsekvenser' – gir likevel ny tillit».

Arbeiderbladet 11.9.1970, «'Tak' for rentefradrag».

Offentlige utredninger

NOU 1973:3 *Skattlegging av boliger.*

NOU 1978:36 *Taksering av bolig- og fritidseiendommer.*

NOU 1984:22 *Personbeskatning.*

NOU 1996:20 *Ny lov om eiendomsskatt.*

NOU 2002:2 *Boligmarkedene og boligpolitikken.*

NOU 2003:9 *Skatteutvalget.*

NOU 2009:10 *Fordelingsutvalget*.

NOU 2011:1. *Bedre rustet mot finanskriser. Finanskriseutvalgets utredning.*

Stortingsforhandlinger

Ot. Prp. Nr. 42 1974–75. Bratteli-regjeringens odelstingsproposisjon om boligbeskatning

Ot. Prp. Nr. 44 1974–75. Bratteli-regjeringens proposisjon om eiendomsskatt.

Innst. O. nr. 49 1974–75. Finanskomiteens innstilling til forslag om boligbeskatning.

Innst. O. nr. 53 1974–75. Finanskomiteens innstilling til forslag om eiendomsskatt.

St. meld. nr. 64 1986–87. *Om taksering av bolig- og fritidseiendommer.*

Innst. S. nr. 123 1988–89. Finanskomiteens innstilling til *Om taksering av bolig- og fritidseiendommer.*

Ot. Prp. Nr. 11 1990–91. *Nye skatteregler om obligasjoner og opsjoner, ligningskontroll mv.*

St. meld. nr. 45 1995–96. *Boligtaksering og prinsipper for boligbeskatning.*

Innst. S. nr. 143 1996–97. Finanskomiteens innstilling til *Boligtaksering og prinsipper for boligbeskatning.*

Ot. Prp. Nr. 55 2000–2001. *Om lov om endringer i skattelovgivningen (boligtaksering mv.).*

Innst. O. nr. 115 2000–2001. Finanskomiteens innstilling til *Om lov om endringer i skattelovgivningen.*

Dokument 8:29 1999–2000. Privat lovforslag om maksimalgrenser for ligningstakstene.

Dokument 8:25 2001–2002. Privat lovforslag om maksimalgrenser for ligningstakstene.

St. meld. nr. 29 2003–2004. *Om skattereform*.

St. meld. nr. 11 2010–2011. Evaluering av skattereformen 2006.

Innst. S. nr. 232 2003–2004. Finanskomiteens innstilling til *Om skattereform*.

Ot. Prp. Nr. 77 2005–2006. Stoltenberg-regjeringens forslag om utvidelse av eiendomsskatten.

Innst. O. nr. 65 2005–2006. Finanskomiteens innstilling til regjeringens forslag om å utvide eiendomsskatten.

Dokument 8:77 2006–2007. Privat lovforslag om å innskrenke muligheten for å kreve inn eiendomsskatt.

St. meld. nr. 1 2008–2009. Nasjonalbudsjettet.

Prop. 1L 2009–2010. Om skatter og avgifter i nasjonalbudsjettet.

St. meld. nr. 1 2010–2011. Nasjonalbudsjettet.

Andre kilder

Diverse kilder fra Arbark. –- Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek (se hovedtekst).

Diverse kilder fra KADs arkiv – Kommunal- og Arbeidsdepartementets arkiv (se hovedtekst).

Diverse internettsider (se hovedtekst).

Intervju med Bjørn Skogstad Aamo, 25.6.2007.

6 Marked & regulering: eierboliger, andelsboliger og leieboliger 1970–2010

Blant annet av hensyn til rapportens brukervennlighet har vi valgt å behandle temaene *marked & regulering, boligfinansiering, bostøtte* og *boligbeskatning* i adskilte kapitler. I andre sammenhenger er det åpenbart mer interessant å behandle temaene i en samlet fremstilling, all den tid markedsprosesser, statlige reguleringer og offentlige overføringer ofte har påvirket hverandre gjensidig. Lars Gulbrandsen har for eksempel pekt på at de direkte og indirekte statlige overføringene til boligformål i etterkrigstiden bidro til høyere boligpriser. Lav boligbeskatning, rentefradrag og Husbankens subsidier var ment å redusere husholdningenes boutgifter, men disse ordningene var også prisdrivende. I en artikkel fra 1984 beskriver han dette som et stort paradoks:

> I etterkrigstidas sosiale boligpolitikk har høye boligpriser hele tiden vært et av de viktigste onder denne politikk skulle motvirke, noe som inntil ganske nylig har legitimert prisregulering. Det store boligpolitiske paradoks er imidlertid at det samtidig med en ganske bred politisk oppslutning om å holde boligprisene i sjakk, har vært like bred oppslutning om tiltak som gjennom direkte og indirekte overføringer til boligsektoren har bidratt til å presse boligprisene oppover. Den sosiale boligpolitikk har altså også hatt iboende, prisøkende elementer (Gulbrandsen 1984a:108).

Også fordi norske politikere, spesielt på begynnelsen av 1970-tallet, til tider har hatt en ambisjon om å reformere boligpolitikken som helhet, er det i andre sammenhenger mest fornuftig å analysere utviklingen av de boligpolitiske ordningene i form av en større, fellesfortelling.[76] I dette kapittelet skal vi imidlertid primært konsentrere oss om statlig regulering og deregulering av boligmarkedene fra ca. 1970 til 2010.

[76] For mer om 1970-åras reformplaner, se kapittel 1, 3 og 5.

Vi har som tidligere nevnt valgt å organisere temaet *marked og regulering* med utgangspunkt i de tre enhetene eller disposisjonsformene for oppføring, eie og drift av boliger i Norge etter 2. verdenskrig: eierboliger, andelsboliger og utleieboliger. Begrepet *disposisjonsformer* er en oversettelse av det engelske ordet *tenure*, et mye brukt faguttrykk i boligfaglig forskningslitteratur. Ifølge den finske boligsosiologen Hannu Ruonavaara er disposisjonsformer eller *housing tenures* «institutions, sets of practices and rules that regulate a particular field of human action and interaction. They constitute the legitimate ways that people gain access to housing» (Ruonavaara 2005:214).[77]

6.1 Boligeierlandet

I Norge har eier- og andelsboliger vært de mest sentrale enhetene for oppføring, eie og drift av boliger etter 2. verdenskrig. Etter 1945 valgte norske myndigheter å satse på sjøleide eneboliger på landsbygda og kooperativt felleseie i byene. Dette i motsetning til de fleste andre vesteuropeiske land, inkludert Sverige og Danmark, som bygget opp store offentlige utleiesektorer på 1950- 60- og 70-tallet.

Den eierorienterte boligpolitikken etter 2. verdenskrig var i tråd med norsk tradisjon og eierstruktur. Norge har en lang tradisjon for sjøleie på landsbygda. Den sjøleiende middelalderbonden er ikke bare en nasjonalromantisk konstruksjon, men også en historisk realitet. Historikeren Finn-Einar Eliassen har i tillegg vist at sjøleie var utbredt i norske småbyer på 16- og 1700-tallet (Eliassen 1999). Den eiervennlige boligpolitikken har også blitt betraktet som en konsekvens av politikernes negative erfaring fra 1930-tallets kommunale boligbygging. Selv om den kommunale boligbyggingen i mellomkrigstiden var beskjeden totalt sett, kostet den noen kommuner store penger. Derfor var ikke norske myndigheter villig til å ta på seg ansvaret for å

[77] I forskningslitteraturen diskuteres fruktbarheten av ulike typologier som blir brukt for å klassifisere disposisjonsformer. Blant spørsmålene som diskuteres er for eksempel om eierleiligheter og sjøleide eneboliger bør klassifiseres i den samme kategorien, eller om andelsboliger er en egen disposisjonsform eller snarere en variant av eierboligen (Ruonavaara 1993; Svensson 1998; Ruonavaara 2005). I det som følger har vi valgt å se bort fra denne diskusjonen, og brukt en kategorisering som antagelig er velkjent for de fleste boliginteresserte.

leie ut boliger etter krigen (Sejersted 2005:288–89).[78] Endelig støttet det dominerende regjeringspartiet i tiårene etter 1945, Arbeiderpartiet, også opp om eierlinja. Fra midten av 1950-tallet og fremover stod det eksplisitt i partiets program at, «enhver familie bør eie sitt eget hjem. Dette kan realiseres gjennom samvirke i boligbyggelag og ved reisning av egne hjem» (Berg 1981:196–98). Fremfor alt var partiet orientert mot å fremme kooperativt felleseie i byene på bekostning av den private utleiesektoren. Dette var i tråd med partiets støttet til leietakerne mot gårdeierne på første halvdel av 1900-tallet. Etter krigen var partiets langsiktige mål å avskaffe privat utleie av boliger i stor skala:

> I Arbeiderpartiet ble spesielt boligkooperasjonen tillagt stor betydning i de første tiårene etter krigen. Den skulle frigjøre arbeiderne i byene fra «gårdeierveldet» og en uttrygg leieboertilværelse. Dette gjaldt spesielt i Oslo hvor omkring tre fjerdedeler av befolkningen var leieboere i 1945. På sikt var ambisjonen å avskaffe privat drift av leiegårder og all profittmotivert spekulasjon på bekostning av andre menneskers bolignød. Trygve Bratteli sammenfattet dette sentrale premiss bak Arbeiderpartiets boligpolitikk etter 2. verdenskrig i en stortingsdebatt i 1951: «I det moderne samfunn er det visse områder hvor det drives privat næringsdrift, og andre områder hvor det ikke lenger drives privat næringsdrift, eller hvor den er under avvikling, og jeg for mitt vedkommende godtar ikke som et område for privat næringsdrift det å eie andre menneskers hjem» (Sørvoll 2008:21).

Den norske eiervennligheten etter 1945 har kommet til uttrykk som direkte statlige støtte via Husbanken, og indirekte gjennom fradragsrett, momskompensasjon og lav boligbeskatning. Den kommunale bolig- og tomtepolitikk har også vært en viktig bidragsyter til eierlinja. Samlet sett har den statlige og kommunale boligpolitikken etter krigen bidratt til at Norge per i dag har en høyere andel selveiere enn de fleste andre europeiske land.

---

[78] Oslo kommune omgjorde blant annet mange av sine kommunale boliger til frittstående borettslag på 50- og 60-tallet (Hovden 1980). Bergen kommune utgjør et delvis unntak fra den norske hovedregelen. Kommunen bygget kommunale boliger i de første årene etter krigen, men gikk relativt raskt over til å samarbeide med det lokale boligbyggelaget (Nagel 1992).

Andelen boligeiere i Norge, som var ca. 51 prosent i 1945, vokste gradvis til 77 prosent i 2001 (Kiøsterud 2005:29). Disse 77 prosentene omfatter både andelsboliger, selveierleiligheter og eneboliger.[79] Eierboligenes ekspansjon har gått på bekostning av utleiesektoren. Arbeiderpartiets mål om å avskaffe privat utleie har riktignok ikke blitt realisert, men reduksjonen i det relative antallet leieboliger har like fullt vært formidabel, ikke minst i Oslo.

Tabell 6.1: Oversikt over disposisjonsformenes relative utvikling på landsbasis (Kiøsterud 2005:29;).

	1973	1981	2001
Eierboliger	57,7	56,3	62,5
Andelsboliger	11,5	16,7	14,1
Utleieboliger	31,0	27,0	23,3[80]

Tabell 6.2: Oversikt over disposisjonsformenes relative utvikling i Oslo (Gulbrandsen 1980:579; SSB. Folke- og boligtellingen fra 1990 og 2001).

	1945	1965	1978	1990	2001
Eierboliger	11	11	21	28,3	35,6
Andelsboliger	12	35	46	47,7	34,9
Utleieboliger	77	54	33	24,0	29,5

Studier viser videre at mellom 90 til 95 prosent av dagens befolkning er boligeiere en eller annen gang i løpet av livet. I Norge er utleieboliger i stor grad et midlertidig boligtilbud for ungdom og andre grupper som en gang i fremtiden ønsker å kjøpe sin egen bolig (Sandlie 2010:97–104). Undersøkelser viser videre at folk i stor grad ønsker å være selveiere (Gulbrandsen 1980; Wessel 1996). Dermed har befolkningens preferanser, politiske føringer, og sannsynligvis også utbredte kulturelle forestillinger, forsterket hverandre gjensidig og bidratt til å skape et «land av boligeiere».

[79] Som følge av maksimalprisreguleringenes avskaffelse på 80- og 90-tallet, synes det rimelig å gruppere andels- og eierboliger i samme kategori for mange formål. Andelsboligens glidning fra kollektivt, begrenset sjøleie mot markedet og individuelt selveie var imidlertid et produkt av en historisk prosess. Dette kommer vi grundig tilbake til nedenfor.

[80] Kommunale utleieboliger er en del av tallgrunnlaget for beregningen av andelen utleieboliger. Andelen kommunale utleieboliger av den samlede boligmassen lå relativt stabilt på 4 prosent fra 1945 til 2006 (Medbye & Langsether 2006:14).

6.2 Ulike forståelser av selveierbegrepet

Den norske eierlinja har blitt begrunnet på ulike måter etter 2. verdenskrig. I Høyres store fortelling om seg selv har boligeierne ofte blitt omtalt som en viktig bestanddel av selveierdemokratiet, tanken om at privateiendom er en forutsetning for frie, produktive og ansvarlige borgere. Blant konservative politikere ble boligeierne betraktet som et lyspunkt i det sosialdemokratiske «reguleringssamfunnet» som vokste frem etter 1945.[81] Sosialdemokratene på sin side betraktet private og kooperative boligeiere som det beste alternativet til «gårdeierveldet». Hovedpoenget for Arbeiderpartiet var å frigjøre arbeiderne i byene fra trange og uttrygge boforhold. Eiendomsrettens egenverdi var partiet mindre opptatt av. Til forskjell fra høyresiden, som forsvarte boligeiernes individuelle rettigheter, la også Arbeiderpartiet vekt på at boligeiernes frihet ikke måtte gå på bekostning av boligsøkende og leieboere. I Arbeiderpartiet var eiendomsretten til boliger forstått som en trygg borett, men ikke som en uinnskrenket rett til å handle etter eget forgodtbefinnende. Disse ideologiske forskjellene kom til uttrykk i debatten om reguleringen av borettslagssektoren på 1970- og 80-tallet. Mens Høyre argumenterte for å avskaffe begrensningene på borettshavernes handlefrihet, forsvarte Arbeiderpartiet prisregulering og forkjøpsrett som et virkemiddel for å kontrollere prisene på boligmarkedet til fordel for de boligsøkende (Sørvoll 2009a:7-9; Sørvoll 2010a:16). Eierleilighetssektorens fremvekst på 70- og 80-tallet ble på lignende vis ledsaget av politisk konflikt mellom høyre- og venstresiden. Endelig kom de ideologiske motsetningene knyttet til selveierbegrepet også til uttrykk i debatten om byfornyelsen i Oslo på 1970- og begynnelsen av 1980-tallet. Arbeiderpartiet og SV ønsket å omgjøre utleieboliger til kollektivt eide, prisregulerte borettslagsleiligheter. Høyre argumenterte på sin side for selveierleiligheter i indre by (Sørvoll 2010c:2–3).

Etter 2. verdenskrig gikk dermed både Høyre og Arbeiderpartiet inn for å spre eiendomsretten i boligsektoren, riktignok med noen forbehold og med

[81] For mer om «selveierdemokratiet» og boligpolitikkens plass i Høyres politiske strategi fra 1970-tallet, se: Benkow 1981; Sejersted 2003; Sejersted 2005. Høyres støtte til gårdeierne mot leieboernes interesser den første halvdelen av 1900-tallet, selv om den var aldri så lunken, er et moment som nyanserer oppfatningen av partiet som et rendyrket «boligeierparti» (se: Gulbrandsen 1980).

ulike prinsipielle begrunnelser. Lars Gulbrandsen skriver i den forbindelse at det ikke fantes «uenighet om ønskeligheten av at flest mulig skulle eie sin bolig. Uenigheten dreide seg om på hvilken måte man skulle eie, og hvor fritt de ulike boligtyper skulle kunne omsettes» (Gulbrandsen 1996:1). Fra og med 1970-tallet lykkes imidlertid Høyre i stor grad å fremstille seg som «boligeiernes parti». I debattene om reguleringen av borettslagssektoren (1974–1982), eierleiligheter og boligskatt beskyldte Høyre Arbeiderpartiet for å være eierfiendtlige.[82] Periodevis ble Arbeiderpartiet tvunget på defensiven av Høyres effektive argumentasjon. Tidligere statsminister Trygve Bratteli er blant dem som har funnet det nødvendig å fremheve at sosialdemokratiet er boligeiernes venner. I Arbeiderpartiet har det også vært tradisjon for å hevde, med noe rett, at Høyre gikk imot opprettelsen av Husbanken og forsvarte gårdeiernes interesser mot leieboerne, og slik sett hadde liten grunn til å kreve eksklusivt eierskap til den norske eierlinja (*Aftenposten* 17.11.1976). Ledende sosialdemokratier i Sverige og Danmark har på lignende vis forsøkt å kontre høyresidens beskyldning om «eierfiendtlighet». Den svenske finansministeren Gunnar Strängs uttalelse om at «villaeierne er vårt folk» er en klassiker i den sosialdemokratiske bolighistorien. I Danmark er statsminister Anker Jørgensens uttalelser på sosialdemokratenes landsmøte i 1973, en god illustrasjon på de skandinaviske arbeiderpartienes redsel for å miste «boligstemmer» til borgerlige partier:

> Jeg vil gerne understrege, at det aldrig har været – og heller ikke er og jeg kan heller ikke forestille mig at det nogensinde skulle blive en socialdemokratisk regerings opgave at ødelegge mulighederne for, at folk får eget hus.[83]

Bratteli, Sträng og Anker Jørgensens uttalelser viser at de sosialdemokratiske partiene i Skandinavia stod overfor det samme boligpolitiske dilemma etter

---

[82] Karakteristisk nok fremstilles Høyre som den historiske drivkraften bak den høye andelen boligeiere i Norge, i den nye boken om borgerlige bidrag til velferdsstaten utgitt av Civita, høyresidens fremste tenketank (Fasting m.fl 2011:88-90, 117).

[83] ABA (Arbeiderbevegelsens arkiv i Danmark), 500 Socialdemokratiet, Kasse 832, Mappe: Kongressprotokol 1973, «Statsminister Anker Jørgensens svartale til den generelle politiske debat på Socialdemokratiets kongres 1973».

2. verdenskrig: På den ene siden ønsket de å føre en sosialt rettferdig og effektiv skatte- og boligpolitikk. Disse reformambisjonene møtte på den andre siden ofte motstand hos borgerlige partier og boligeiere. Den sosialdemokratiske boligpolitikken ble derfor utformet som et kompromiss mellom politiske idealer og taktiske overveielser.

I dag er ikke motsetningene mellom høyre- og venstresiden store når det gjelder forståelsen av selveierbegrepet. Høyresiden vant debatten om reguleringen av borettslagssektoren i løpet av 80-tallet, og få stiller i dag spørsmålstegn ved boligeiernes rett til å selge sin bolig til markedspris. Ideologisk strid har blitt avløst av politisk konsensus. Det er i tråd med det også politisk enighet om å begrense handlefriheten til boliginvestorer, dvs. mennesker som eier mer enn en bolig, for eksempel profesjonelle utleiere. «Brukereieprinsippet», tanken om at boliger primært bør eies av brukerne, står fortsatt sterkt i norsk boliglovgivning (jf. Prop. 115 L 2009–2010:49–51). Både borettslags- og eierleilighetsloven inneholder strenge begrensninger på mulighetene til å erverve boliger som ikke er ment for eieren. Boliger som ikke benyttes av eieren er også gjenstand for hardere gevinst- og formuesbeskatning enn det som gjelder for selveide boliger.[84]

Det er mulig å peke flere forhold som bidrar til å forklare bevegelsen fra ideologisk strid til politisk konsensus omkring selveierbegrepet i perioden fra ca. 1970 til 2010. For det første bidro prisfallet på boligmarkedet i årene mellom 1988 til 1993 til å fjerne prisregulering som aktuelt virkemiddel. I disse årene var det ikke høye, men lave boligpriser som ble oppfattet som et politisk problem. For det andre ble eierleiligheter og markedsregulerte borettslagsleiligheter, fenomener det var diskusjon om på 70-tallet, innarbeidede boligformer i løpet av 1980- og 90-tallet. Det ble raskt regnet som urealistisk å innføre nye begrensninger på disse boformene. For det tredje var motstand mot eierleiligheter og forsvar for prisregulering på

[84] Det er ikke skatt på gevinsten ved salg av brukereide boliger. Gevinstbeskatningen på andre boliger er i regelen 28 prosent. Høyeste lovlige ligningstakst for selveide boliger er 30 prosent av omsetningsverdi; for sekundærboliger er den 60 prosent. I regelen skal alle boliger i borettslag være brukereide; det er ikke anledning til å eie mer enn en bolig i et borettslag. Det er ikke anledning til å eie mer enn to boliger i sameier.

boligmarkedet allment betraktet som upopulære standpunkter blant velgerne. Det var lite å vinne på å holde den ideologiske striden om selveierbegrepet levende i boligeierlandet (Sørvoll 2008).

Også i dag finnes det riktignok politisk uenighet knyttet til boligeiendom, for eksempel i skattespørsmål. Høyre er antagelig fortsatt partiet som i sterkest grad forsøker å fremstille seg som «boligeiernes parti» gjennom motstand mot boligskatt og skepsis til å øke andelen utleieboliger.[85] Avstanden mellom høyre og venstresiden må likevel ikke overdrives, etter min oppfatning. Revisjonene av loven om eierleiligheter (Innst. O. nr. 57 1996–97) og borettslovene (Ot. Prp. Nr. 30 2002–03) ble gjennomført med stor grad av politisk konsensus. Gamle stridsspørsmål fra 70- og 80-tallet (prisregulering osv.) hadde mistet sin betydning. Dermed vil de fleste norske politikere vil i dag skrive under på følgende formulering fra Brundtland-regjeringens stortingsmelding *Om boligpolitikk*:

> Som hovedmål vil Regjeringen fremheve at det er ønskelig at flest mulig eier sin bolig, enten selv eller gjennom samvirke, både for å sikre den enkeltes trygghet, uavhengighet og medinnflytelse i bosituasjonen og for å skape større ansvar og delaktighet i forvaltning og vedlikehold av bolig, fellesanlegg og omgivelser. Ikke minst i sentrale bystrøk er dette viktig som et vern mot forfall og som middel til fornyelse av boligområdene (St.meld. nr. 12 1981–82:6).

I den siste boligmeldingen fremheves noen andre positive konsekvenser av den høye eierandelen i Norge. Utleieboliger blir her beskrevet som en potensiell fattigdomsfelle, som følge av at leieboere ikke nyter godt av verdistigningen på fast eiendom, men betaler store summer i husleie hver måned:

> Den norske boligpolitikken har vært basert på at folk skal eie sin egen bolig. Dette har vært en svært vellykket strategi, som har ført til at folk er herre i eget hus og til at de får ta del i verdistigningen på boligene (St. meld. 23 2003–2004:17).

[85] Se kapittel 5 for en grundig gjennomgang av Høyres holdning til bolig- og eiendomsskatt.

Samlet sett kan en dermed hevde at norske politikere har vurdert selveie både som fordelaktig for det enkelte individ og for samfunnet som helhet. Selveie knyttes gjerne til honnørord som «uavhengighet», «trygghet», «innflytelse» og «ansvarlighet». I tillegg har det vært en utbredt oppfatning at mennesker som eier sin egen bolig forvalter og vedlikeholder bygninger og nærmiljø, på en måte som er til gagn for samfunnsøkonomien og den enkelte borger. Endelig har det blitt hevdet at den norske boligmodellen har vært eksepsjonelt rimelig for staten. Som følge av satsingen på individuelt og kooperativt selveie har staten brukt lite penger på å bygge og vedlikeholde offentlige utleieboliger sammenlignet med andre vesteuropeiske land (Jf. Innst. S. nr. 229 2003–2004:16).

Politikernes lovprisning av selveierne er stort sett basert på mer eller mindre velbegrunnede antagelser. I Norge har det blitt forsker lite på sammenhengen mellom individuell velvære, samfunnsforhold og disposisjonsformer. I den grad forskere har vært interessert i slike spørsmål, har de drøftet ved hjelp av eksempler, ikke gjennom bruk av systematiske sammenligninger eller statistisk materiale. Thorbjørn Hansen, en av norsk boligforsknings nestorer, har for eksempel diskutert borettslagsformens betydning for det fysiske og sosiale miljøet i Oslos drabantbyer. Da Oslos drabantbyer ble bygget ut etter 2. verdenskrig var borettslagsformen nær sagt enerådende, påpeker Hansen. I andre land, inkludert Sverige og Danmark, var offentlige utleieboliger den dominerende disposisjonsformen i drabantbyene etter 2. verdenskrig. Hansen antyder at dette kan ha vært en fordel for drabantbyene i Oslo: «Beboerne var andelseiere med eget ansvar for forvaltning, vedlikehold og utbedringer. […] Dette kan være en viktig årsak til at boligene er velholdte og veldrevne». Borettslagsformen kan dermed være en del av forklaringen på at norske drabantbyer, i motsetning til en del skandinaviske og europeiske motstykker, har vært lite preget av forfall og «forslumming». På den annen side fremhever han at «betydningen av eie-leieforholdene […] er sterkt omdiskutert i internasjonal boligforskning» (Hansen 1999:245). I den sammenheng peker han på, at også leieboerne i Oslo ofte la mye arbeid i utbedring og vedlikehold av sine boliger (Hansen 1999:245). Mer generelt er det som regel et metodisk problem knyttet til studier som mener å vise en sammenheng mellom selveie, velholdte bygninger og livskraftige bomiljøer:

Det er vanskelig å vite om det er «*eierskapet* i seg selv som skaper disse positive nabolagseffektene, eller om det er underliggende, ikke-observerbare faktorer som fører til at noen *både* blir boligeiere *og* bidrar i lokalsamfunnet» (Aarland & Nordvik 2010).[86]

6.3 Grenser for eierlinja?

Selv om politikerne til dels har lagt ulike ting i selveierbegrepet, har det altså vært tilnærmet tverrpolitisk enighet om at flest mulig bør eie sin egen bolig. Når det er sagt har det til tider vært tilløp til offentlig debatt om «eierlinjas grenser». Fra midten av 1980-tallet ble det for eksempel diskutert om det var nødvendig å øke andelen leieboliger i de største byene. En viktig bakgrunn for denne debatten var at byfornyelsen og eierleilighetsloven fra 1983 hadde ført til en sterk reduksjon av tilbudet på leide boliger, spesielt i Oslo. Videre skapte opphevelsen av prisreguleringen i borettslagssektoren og den allmenne boligprisstigningen økt bekymring for ungdoms muligheter til å etablere seg på boligmarkedet. (Gulbrandsen 1989; *Hus & Hjem* 4/1994).[87] I den sammenheng hevdet mange at byggingen av flere leieboliger var en del av svaret på ungdom og andre lavinntektsgruppers etableringsproblemer. Boligkooperasjonen, som i utgangspunktet var skeptisk til utleieformen, gikk blant annet inn for å etablere et statlig eller kooperativt utleietilbud rettet mot ungdom på midten av 1980-tallet (*BO* 5/1986). Statsminister Gro Harlem Brundtland lanserte på sin side et prøveprosjekt med ikke-kommersielle utleieboliger for ungdom på AUFs landsmøte i 1987 (AUF 1987:125–126). I boligmeldingen fra 1989, *Boligpolitikk for 90-årene*, ble dette initiativet fulgt opp. Regjeringen foreslo her å bygge mellom 3000–4000 ikke-kommersielle utleieboliger hvert år (Innst. S. nr. 297 1988–89:3). På denne

[86] Flere internasjonale studier mener å vise at «et stort innslag av selveie kan være gunstig på samfunnsnivå. Mange studier viser til at nabolag med en høy andel selveiere har mer velholdte boliger og mer sammenknyttede lokalmiljøer, som for eksempel avspeiles i høy valgdeltakelse og utbredt støtte til frivillige organisasjoner» (Aarland & Nordvik 2010). For en oversikt over denne forskningslitteraturen og noen klassiske undersøkelser, se: DiPasquale & Glaeser 1999; Dietz & Haurin 2003; Engelhardt, Eriksen & Gale 2009.

[87] Se også kapittel 7 for en gjennomgang av debatten om ungdoms etableringsutfordringer på boligmarkedet.

måten foretok regjeringen, i det minste på det retoriske plan, en forsiktig justering av den rene eierlinja. I tråd med sentrale boligpolitiske målsettinger på 1980-tallet avviste imidlertid regjeringen økt satsing på private, profesjonelle utleiere. Både for Brundtland-regjeringen og boligkooperasjonen var det en forutsetning at et nytt leietilbud ble bygget opp etter ikke-kommersielle prinsipper (*BO* 5/1986).

Også etter 1989 har partier på venstresiden argumentert for å bygge flere utleieboliger. I NOU 2002:2 *Boligmarkedene og boligpolitikken* blir det også argumentert for å øke andelen ikke-kommersielle utleieboliger (NOU 2002 2:12). Ifølge denne offentlige utredningen var slike boliger tilpasset behovene til ungdom og andre førstegangsetablerende, og potensielt et viktig redskap i en boligpolitikk «som gir muligheter for alle husholdninger til å bo i gode boliger til en rimelig kostnad». I tillegg konkluderte utredningen med at offentlige eller ikke-kommersielle boliger bidro til en rettferdig og effektiv bruk av ressursene i boligsektoren: «En betydelig fordel med kommunalt eide leieboliger eller leieboliger som er eid av ikke-kommersielle selskap, er at eventuelle subsidier blir værende i sektoren og ikke blir kapitalisert i forbindelse med eiendomsoverdragelser» (NOU 2002 2:258). Leieboerforeningen i Oslo (LiO), som tidligere hadde avskaffelsen av det private leiemarkedet som hovedmålsetting, justerte videre syn i løpet av 1980- og 1990-tallet. Under Lars Aasens ledelse på 1990- og 2000-tallet har LiO akseptert et leiemarked av en viss størrelse og vært positive til byggingen av offentlige utleieboliger.

De borgerlige partiene, kanskje spesielt Høyre, har imidlertid vært svært skeptiske til forslagene om å øke andelen utleieboliger (Innst. S. nr. 297 1988-89; Innst. S. nr. 100 1998–99; Innst. S. nr. 229 2003–2004). Dette kom til uttrykk da Stortinget behandlet St. meld. 23 (2003–2004) *Om boligpolitikken*, boligmeldingen Høyres kommunalminister Erna Solberg la frem i 2004. Et flertall bestående av Senterpartiet, Arbeiderpartiet og SV tok da til orde for å bygge 3000–4000 allmennyttige utleieboliger, 1000 lavinnskuddsboliger og omkring 1200 studentboliger. SV og Senterpartiet formulerte i tillegg et langsiktig mål om å øke andelen ikke-kommersielle utleieboliger til 10 prosent av den norske boligmassen (Innst. S. nr. 229 2003–2004:16). Bakgrunnen for de tre partienes ønske om å bygge flere leieboliger var bekymringen for ungdoms mulighet til å etablere seg på boligmarkedet, og oppfatningen om at selveie kunne medføre en uhensiktsmessig risiko for

de mest økonomisk sårbare og vanskeligstilte gruppene. Videre fremhevet SV, Senterpartiet og Arbeiderpartiet at, «en større andel ikke-kommersielle utleieboliger både kan sikre billige boliger til de som trenger det, bidra til å dempe husleienivået for private utleiere og dempe prisstingningen på eierboliger» (Innst. S. nr. 229 2003–2004:16). Kristelig Folkeparti, Fremskrittspartiet og Høyre reagerte imidlertid relativt kraftig på de rødgrønnes komitémerknader. Ifølge disse partiene representerte merknadene en farlig utvanning av eierlinja. Leieboliger var en potensiell «fattigdomsfelle» for vanskeligstilte hushold, mente de borgerlige partiene. De tre partienes representanter i kommunalkomiteen formulerte i den sammenheng et klart forsvar for den norske boligmodellen, slik de definerte den:

> Disse medlemmer støtter regjeringens målsetting om at flest mulig bør settes i stand til å eie sin egen bolig. Dette vil gi den enkelte større rettssikkerhet, mulighet til å delta i eventuell verdistigning samtidig som det ligger en egenverdi i det å eie […]. Den norske modellen med fokus på eierboliger har vært svært vellykket. […] Eiermodellen bør derfor være fortsatte legges til grunn for den norske boligpolitikken også for vanskeligstilte (Innst. S. nr. 229 2003–2004:16).

I sin argumentasjon mot byggingen av ikke-kommersielle leieboliger viste de borgerlige partiene også til svenske forhold:

> Den norske boligpolitikken med fokus på eierskap har vært langt mer vellykket, enn for eksempel den svenske modellen med langt flere ikke-kommersielle utleieboliger. […] fastlåsning av personer i en ikke-kommersiell utleiebolig kan være en fattigdomsfelle. I Sverige må staten ut med milliardsummer i vedlikehold av de såkalte allmennyttige boligene, samt at man må offentlig subsidiere regulerte leier, noe Norge slipper (Innst. S. Nr. 229 2003–2004:16).

På tross av uenighet og oppheta diskusjon knytta til den relative fordelingen mellom eie- og leieboliger i forbindelse med behandlingen av Erna Solbergs boligmelding, er det vanskelig å se store praktiske forskjeller mellom borgerlig og sosialdemokratisk politikk på dette området de siste årene. I første omgang fulgte imidlertid Senterpartiet, SV og Arbeiderpartiet opp sin felles komitémerknad om ikke-kommersielle utleieboliger, da de tre partiene dannet regjering etter valget i 2005. I Soria Moria-erklæringen, grunnlaget for dan-

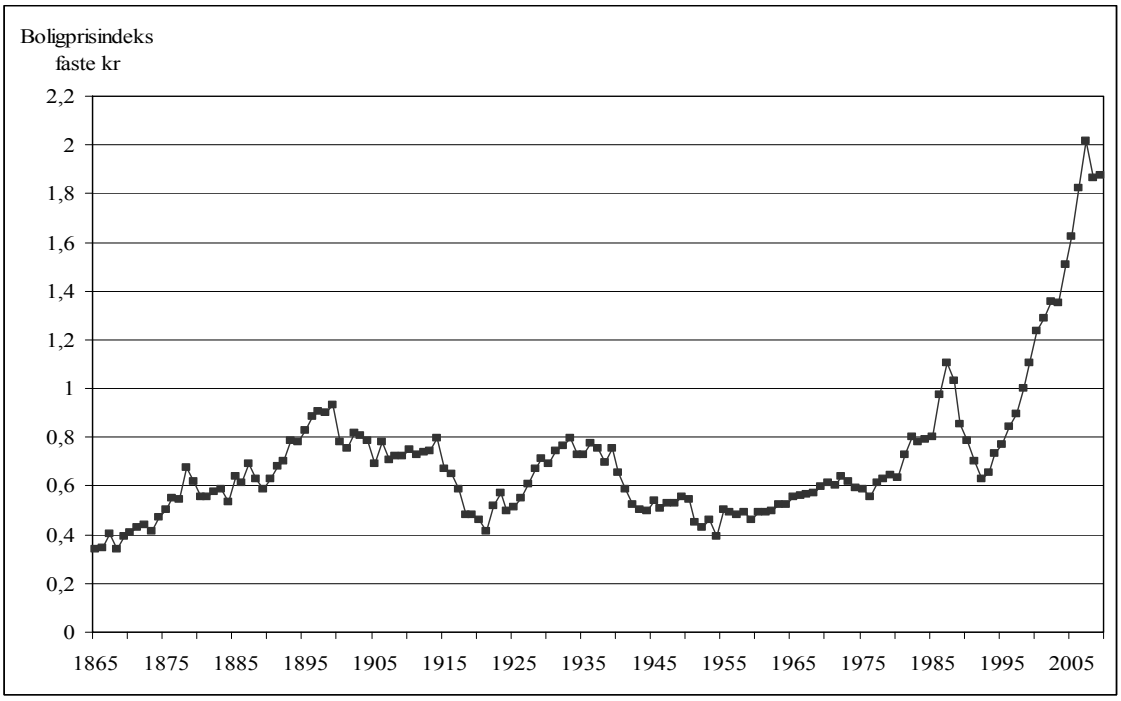
nelsen av den rødgrønne regjeringen, heter det at regjeringen vil «sette i gang et omfattende program for bygging av ikke-kommersielle utleieboliger». På den annen side slo Soria Moria-erklæringen fast at den rødgrønne regjeringen ønsket å legge til rette for at, «flest mulig av de som ønsker det skal være i stand til å kjøpe sin egen bolig» (Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, SV og Senterpartiet 2005–2009:37–38). Soria Moria-erklæringen var således ikke et farvel til den norske eierlinja. Det er også verdt å merke seg at et «omfattende program» for byggingen av ikke-kommersielle boliger aldri ble iverksatt i de rødgrønnes første regjeringsperiode, og heller ikke er varslet i denne stortingsperioden. Fra regjeringen har det snarere kommet signaler om at den ønsker å øke eierandelen ytterligere. I mai 2010 formulerte for eksempel kommunalminister Liv Signe Navarsete seg på følgende vis: «Vi veit at dei som leiger bustad har dårlegare levekår enn dei som eig. Derfor vil vi vurdere korleis fleire kan få eige bustad. Det medverkar til stabile butilhøve og at folk tek vare på bustaden sin».[88] Det boligsosiale utvalget Navarsete oppnevnte i 2010 har i tråd med dette fått i oppgave å vurdere hvordan andelen som eier sin egen bolig kan økes.

På tross av enkelte tilløp til debatt, som vist ovenfor, er det god dekning for å hevde at den store politiske diskusjonen om eierlinjas fordeler og ulemper har glimret med sitt fravær de siste førti årene. I det politiske ordskiftet har selveie som regel blitt fremhevet som et gode for den enkelte og samfunnet. Risikoen knyttet til selveie har sjelden vært et tema, og i beste fall underkommunisert i den boligpolitiske debatten. Det er imidlertid mulig å peke på flere risikoelementer knyttet til selveie både på individ- og samfunnsnivå. Det siste offentlige utvalget som vurderte boligpolitikken i Norge på bred basis peker i den sammenheng på at: «Den norske selveiermodellen legger stor økonomisk risiko på beboerne ved at eiermodellen krever høy egenkapital og personlig ansvar for pantelån» (NOU 2002 2:270). Også Senterpartiet, SV og Arbeiderpartiet, i et sjeldent eierkritisk øyeblikk, fremhevet risikoen knyttet til selveie i en felles fraksjonsmerknad, da St. meld. 23 (2003–2004) ble behandlet i Stortingets kommunalkomité. Det kan være «stor risiko knyttet til

[88] http//www.regjeringen.no/nb/dep/krd/pressesenter/pressemeldinger/2010/offentleg-utval-for-bustadpolitikken.html?id=605445 Kopiert: 01.10.2010.

kjøp av bolig, særlig for mennesker som ikke har økonomi til å takle rentesvingninger eller som kan bli nødt til å selge, slik som etter prisfallet i 1987–1993», ifølge de tre partiene (Innst. S. nr. 229 2003–2004:16).

For husholdningene er ikke minst prisutviklingen på eierboliger en potensiell kilde til risiko. Aarland og Nordvik fremhever i den sammenheng at det, «i det lange løp er det ikke opplagt at boligkapital har en spesielt stor verdiøkning» (Aarland & Nordvik 2010). Norges Banks boligprisstatistikk viser at boligprisene har falt dramatiske i enkelte perioder, sist i perioden mellom 1988 og 1993 (se figur nedenfor). Den kraftige prisstigningen på boligmarkedet i Norge fra 1993 kan dermed ikke beskrives som en normaltilstand. Det finnes ingen garantier for at ikke prisen vil falle igjen. I dette perspektivet kan det være risikabelt å utvide eierlinja til grupper med en sårbar privatøkonomi, slik Navarsete har tatt til orde for. Sårbare hushold vil ha spesielt stor risiko for å havne i alvorlige «gjeldsklemmer», hvis de blir tvunget til å selge sin bolig i et fallende marked som følge av arbeidsledighet, samlivsbrudd, jobbskifte eller andre uforutsette omstendigheter.



Figur 1: Boligprisindeks for Norge 1865–2009. Basisår = 1998. Kilde: Norges Bank (http://www.norges-bank.no/upload/statistikk/hms/c9.xls) og Statistisk Sentralbyrå (http://www.ssb.no/emner/08/02/10/kpi/tab-01.html).[89]

[89] Takk til NOVA-forskerne Kristin Aarland og Viggo Nordvik for lån av tabellen.

Mulige politiske og samfunnsmessige konsekvenser av høy selveierandel er som tidligere nevnt et mye diskutert spørsmål i den internasjonale forskningslitteraturen om boligspørsmål. I denne litteraturen er det et sentralt poeng at det er knyttet virkninger og risiko til selveierdominans. Det finnes forskere som mener at en høy andel selveiere kan ha negative virkninger på samfunnsnivå:

> Det finnes også argumenter for at en høy andel av boligeiere kan ha negative effekter på samfunnsnivå: En rekke empiriske studier har undersøkt sammenhengen mellom arbeidsledighet og eierandeler ut fra en hypotese om at boligeiere er mindre mobile enn leietakere, og at omstillingsevnen i økonomien dermed hemmes av en for høy andel boligeiere (se Dietz og Haurin (2003): 416–421 for en oversikt). Resultatene er tvetydige: noen studier finner at arbeidsledigheten øker med økende eierandeler mens andre finner det motsatte (Aarland & Nordvik 2010).

Andre forskere argumenterer for at eierboligdominans utgjør en risiko for velferdsstatens bærekraft. På bakgrunn av svenske og angloamerikanske (Australia, Storbritannia, USA) erfaringer hevder for eksempel sosiologen Jim Kemeny at land med en lite sjenerøs og selektiv velferdsstat, ofte har en høy andel selveiere sammenlignet med land hvor velferdsstaten kan beskrives som sosialdemokratisk og universell. En boligsektor dominert av eiere vil i sin tur disponere for ytterligere nedskjæringer i velferdsstaten, ifølge Kemeny (Kemeny 1981). Kemenys tese er et sentralt referansepunkt i boligforskningen, og har blitt utviklet videre i mange teoretiske og empiriske arbeider (Arbaci 2007; Balchin 1996; Hoekstra 2003; Kemeny 2005).[90] Hovedtesene i disse arbeidene kan oppsummeres i følgende punkter:

- Boligeiere ønsker lavt skattetrykk som følge av høye boutgifter, spesielt i etableringsfasen. Der hvor selveierne dominerer, som USA, Australia, Storbritannia og Sør-Europa, vil derfor viljen til å finansiere velferdsstaten over skatteseddelen være begrenset.

[90] Kemeny (m.fl.) tese er meget omdiskutert i boligforskningen. For teoretiske og empiriske drøftinger av sammenhengen mellom selveierdominans og velferdsstat, se for eksempel: Temanummer av *Housing, Theory and Society* fra 2005 (02/2005); se van Gent 2010 og Doling & Horsewood 2011 for oppdaterte diskusjoner.

- I land hvor boligeierne dominerer er det enklere for politikerne å kutte i velferdsutgiftene. Dette fordi mange husholdninger har boligkapital som kan brukes til å finansiere kjøp av velferdstjenester på det private markedet. Banker og andre finansinstitusjoner tilbyr i dag en rekke produkter som gjør det mulig for husholdninger å bruke sin boligkapital, selv om de velger å bli boende i sine hjem. Kort fortalt, er brede lag av befolkningen mindre avhengig av offentlige helse-, omsorg- og pensjonssystemer i land som domineres av boligeiere og deres interesser. Derfor vil motstanden mot innstramminger være mindre enn i land der utleiesektoren er større.
- I boligeierland kan det identifiseres en «ond sirkel»: Nedskjæringer i velferdsstaten øker husholdningenes insentiver til å bli selveiere. En lite sjenerøs velferdsstat betyr at husholdningene blir oppfordret til å skaffe seg boligkapital for å finansiere fritids- og helseutgifter. På samme tid bidrar selveiernes dominans til fortsatte nedskjæringer i velferdsutgiftene. Både som følge av selveiernes skattefrykt, og fordi politikerne har større mulighet til å gjennomføre innstramminger i «boligeierland».
- Også i land med en stor utleiesektor, som Sverige og Nederland, er det i dag mulig å identifisere denne «onde sirkelen». Nedskjæringer i velferdsstaten oppfordrer husholdninger til å etablere seg i eierboliger; i sin tur vil dette legge til rette for ytterligere kutt i velferdsbudsjettene.
- Det finnes også en allmenn tendens til å hevde at boligeierdominans legger til rette for privatiserte, individualistiske samfunn. Spesielt hos Kemeny (1981) kombineres denne påstanden med et mørkt syn på de liberalistiske, angloamerikanske «boligeierlandene».

I ettertid har Kemeny oppsummert sin kritikk fra begynnelsen av 80-tallet på følgende vis:

> My overall argument was that high rates of home ownership impacted on society through various forms of privatisation, influencing urban form, public transport, life-styeles, gender roles, systems of welfare and social security as well as other dimensions of social structure. I argued that an overwhelming emphasis on home ownership created a lifestyle based on detached housing, privatised urban transport and its resulting «one household» (and increasingly «one person») car ownership, a traditional gendered division of labour based on female housewifery and the full-time working male, and strong resistance to public expenditure that necessitated the high taxes needed to fund quality universal welfare provision (Kemenny 2005:60).

I forlengelsen av Kemeny (m.fl.) teser har flere forskere de siste årene ment å se en utvikling i retning av *Property Owning Welfare States*. Historikeren Peter Malpass hevder den britiske *New Labour*-regjeringens (1997–2010) ønske om å øke andelen boligeiere, var et ledd i en strategi for omfordeling av ansvar og risiko fra stat til individ. Malpass påpeker blant annet at Blair-regjeringen krevde at pensjonister brukte sin boligkapital for å betale for hjemmehjelp og gamlehjem (Malpass 2008:12–13). De britiske forskerne Groves, Murie og Watson hevder på sin side at en ny type velferdsstat er i ferd med å vokse frem i østasiatiske og angloamerikanske land. Anglo-amerikanske og østasiatiske stater bygger ned velferdstilbudet og omfordeler risiko til boligeiende hushold, ifølge disse forskerne. De hevder også at andre OECD-land, inkludert Norge, kan være på vei i samme retning. Groves, Murie og Watson sammenfatter det de kaller for «boligeiernes velferdsstat» innledningsvis i sin komparative studie av ulike velferdssystemer:

> The property owning welfare state has a very different composition to the traditional welfare state. Its concern with expanding property ownership rather than citizenship rights marks a significant break in the approach to welfare provision and a move away from corporatist or egalitarian redistributive models towards a more individualized model in which the accidents of market-determined changes in the value of property affect the opportunities and life chances available to households to a much greater extent than in the past (Groves, Murie & Watson 2007:2).[91]

[91] Det er imidlertid mulig å stille spørsmål ved den empiriske dekningen for Malpass og Groves, Murie & Watsons studier. Etter min oppfatning overdriver de betydningen av tendenser, som antagelig spiller en viss rolle, men som ikke er like enerådende og betydningsfulle som disse studiene hevder. Britiske studier viser at folk i stor grad bruker rammelån (lån med sikkerhet i friverdien på en bolig) til å finansiere utbedring og utvidelser av boligen de eier (Smith & Searle 2008). Det er dermed ingen empirisk dekning for å hevde at boligeiere i stor utstrekning bruker sin boligkapital til å kjøpe velferdstjenester. Etter mitt skjønn er videre Malpass tolkning av *New Labour*-regjeringen basert på et spinkelt kildegrunnlag. Det er derfor grunn til å tvile på om det, i hvert fall per i dag, er dekning for å tale om en allmenn utvikling i retning av *Property Owning Welfare States*.

I den norske offentlige debatten har ikke selveierdominansens betydning for velferdsstaten vært et tema. Det er interessant å merke seg. Når det er sagt kan være gode grunner til at dette ikke har stått på den politiske dagsordenen. Norge passer ikke inn i Kemenys (m.fl.) skjema. Her har en sjenerøs, universell velferdsstat sameksistert med en høy selveierandel (Jf. West Pedersen 2007:19–20; Stamsø 2010:72). De siste årene har riktignok norske boligeiere fått muligheten til å forbruke sin boligkapital gjennom ramme- eller fleksilån i private banker. Rammelån er et lån som tilbyr boligeiere å låne penger med sikkerhet i friverdien, definert som gapet mellom boligverdi og samlet gjeld. I 2008 hadde 27 prosent av norske boligeiere inngått avtaler om slike lån, ifølge en undersøkelse gjennomført av Lars Gulbrandsen (Gulbrandsen 2009:63). Det finnes imidlertid lite som tyder på at boligeiere i stor utstrekning benytter ramme- og fleksilån til å kjøpe velferdstjenester.[92] Mer generelt er store deler av befolkningen skeptisk til å forbruke sin boligkapital gjennom fleksilån eller andre låneordninger (Gulbrandsen 2009:43). Norske myndigheter har, så vidt jeg kan bedømme, heller ingen bevisst strategi for at husholdningenes boligkapital skal erstatte eller komplementere statens finansiering av velferdstjenestene. Etter min oppfatning er det dermed ikke grunnlag for å hevde at Norge er på vei mot en *Property Owning Welfare State*.[93]

Det norske eksempelet illustrerer at samfunnsvitenskapelige teorier utviklet med utgangspunkt i angloamerikanske forhold ofte ikke lar seg forene med nordiske erfaringer. Statsviteren Bent Sofus Tranøy mener likevel, at de mange boligeierne representerer en trussel mot den norske velferdsstaten på sikt. I en artikkel i *Comparative European Politics* hevder han, at boligeiernes motstand mot boligskatt og sterke ønsker om et lavt

---

[92] De eneste studiene jeg kjenner til er britisk (ref. tidligere fotnote i dette kapittelet). Disse studiene viser at britiske husholdninger i stor grad bruker ramme- og fleksilån, til å finansiere vedlikehold, utbedring og utbygging av sine boliger (Smith & Searle 2008).

[93] Det kan innvendes at boligkapital er et meget usikkert grunnlag for velferdstjenester. En slik basis for velferdstilbudet for brede grupper forutsetter i realiteten stabilt økende boligpriser. Ustabilitet og prisfall på boligmarkedet vil redusere eller «trylle bort» boligeiernes friverdi, og dermed gjøre veien til sosialkontoret kort.

rentenivå er en potensiell bombe under velferdsstaten. Kort fortalt mener han at selveierdominansen vil trekke i retning av et lavt skattetrykk og nedskjæringer i de offentlige utgiftene, motivert av et ønske om å dempe presset i økonomien for slik legge til rette for et lavt rentenivå (Tranøy 2008:325–345). Etter min oppfatning står imidlertid Tranøy i fare for å overdrive «graden av […] boligeierrasjonalitet: Boligeiere flest vil også ha en identitet som brukere av velferdsstatens tjenester, som i sin tur kan disponere for mer positive holdninger til boligskatt og offentlige utgifter» (Sørvoll 2010b).

En annen virkning av utbredt selveie kan være fremveksten av økonomisk ulikhet basert på varierende tilgang til boligkapital. Økonomiske skiller kan skapes og forsterkes av at noen arver attraktive boliger med god beliggenhet og høy verdi, mens andre ikke får noen slik gavepakke i fanget.

6.4 Avregulering, ustabilitet, kommersialisering og eierboligenes ekspansjon

Utviklingen i perioden mellom 1980 og 2010 på markedene for de tre enhetene, eierboliger, andelsboliger og utleieboliger, kan sammenfattes med stikkordene *avregulering*, *kommersialisering, boligkrakk/ prisstigning* og *eierboligenes ekspansjon*.

Avregulering. En rekke begrensninger på kjøp, salg og utleie av boliger ble fjernet i løpet av 1980–, 90- og 2000-tallet. Fra begynnelsen av 1980-tallet ble pris- og husleiereguleringen i den private utleiesektoren og borettslagssektoren gradvis avviklet. Prisreguleringen på andelsboliger ble formelt opphevet på slutten av 1990-tallet, men mistet det meste av sin praktiske betydning etter et stortingsvedtak i 1988 (Innst. O. nr. 49 1987–88). Den såkalte strenge husleiereguleringen i den private utleiesektoren ble avskaffet av Willoch-regjeringen på begynnelsen av 1980-tallet i alle kommuner, med unntak av Trondheim og Oslo. Også i disse kommunene ble imidlertid denne reguleringen opphevet fra og med 1. januar 2010. Willoch-regjeringens opphevelse av det midlertidige forbudet mot eierleiligheter og eierleilighetsloven av 1983, bidro videre til å øke omfanget av den frie boligomsetning.

Eierboligenes ekspansjon. Fra 1980 til 2010 fortsatte eierboligene sin ekspansjon. Eierleilighetssektoren, som ble lovregulert i 1983, vokste som

følge av seksjonering av bygårder, oppløsning av borettslag og nybygging. I samme periode trådte borettshaverne inn i selveiernes rekker for fult: Avskaffelsen av prisreguleringen innebar at den praktiske forskjellen mellom eneboliger, eierleiligheter og borettslagsboliger ble langt mindre enn tidligere. Til sist er det grunn til å minne om at byfornyelsen i Oslo, Bergen og Trondheim på 80-tallet bidro til en storstilt omdannelse av utleieboliger til borettslags- eller eierleiligheter. I indre Oslo by, kjerneområdet for byfornyelsen, økte andelen selveiere og borettshavere fra 22 til 43 prosent mellom 1981 og 1988 (Aaen 1992:23).

Kommersialisering. Parallelt med avreguleringen forekom det en omfattende kommersialisering av boligsektoren. I de første tiårene etter 1945 ga det knapt mening å snakke om et «marked» for eierboliger. Meget få objekter ble omsatt på det frie markedet, og boliger byttet eiere gjennom venner, familie og bekjente. Omkring 1970 ble to tredjedeler av alle selveierboliger som skiftet eier formidlet mellom familie, venner og bekjente. På slutten av 70-tallet var det kun rundt 100 registrerte eiendomsmeglere i Norge (Gulbrandsen 1989:50–51).

I løpet av de tre neste tiårene forekom det en storstilt kommersialisering av boligbytte. Willoch-regjeringens boligreformer (1981–83) bidro til et oppsving for eiendomsmeglernæringen i Norge. Som følge av liberaliseringen av boligomsetningen kunne norske eiendomsmeglere for første gang tilby et stort antall eierleiligheter og borettslagsboliger. I tillegg ga dereguleringen av kredittmarkedet og den kraftige prisoppgangen på boligmarkedet fra 1984 til 1988 avgjørende vekstimpulser til næringen. Bare i 1984 økte omsetningen til medlemmene i Norges Eiendomsmeglerforbund med over 30 prosent (Gulbrandsen 1989:50–51; Sørvoll 2008:134). Etter en knekk under årene med prisfall på markedet (1988–93) ekspanderte eiendomsmeglerbransjen videre på 90- og 2000-tallet. Antallet registrerte megler hadde økt til rundt 4000 i 2004. Videre steg antallet transaksjoner hvor meglere fungerte som mellomledd fra 27 721 til 124 715 fra 1990 til 2004 (NOU 2006 1:19). I denne perioden gikk banker og andre finansinstitusjoner tungt inn på eiersiden i næringen, og noen aviser i de største byene, med *Aftenposten* som det tydeligste eksempelet, fikk etter hvert store inntekter fra boligannonser (NOU 1987 14:15; NOU 2006 1:19; Sørvoll 2008:135).

Avreguleringen, kommersialiseringen og næringsinteressenes økte betydning fikk konsekvenser for medias dekning av boligsektoren. Parallelt med at politikerne gradvis ga opp ambisjonen om å påvirke boligmarkedet direkte, ble de også i mindre grad brukt som kilder i avisartikler som omhandlet utviklingen på boligmarkedet. Eiendomsmeglere og ansatte i finansinstitusjoner overtok som de journalistenes viktigste kilder i saker om boligmarkedet på 90-tallet (Bjerke & Dyb 2005:54). I forlengelsen av dette er det mulig å se tydelige tegn til avpolitisering av medias boligdekning. «På 1970- og 1980-tallet bar medias dekning preg av at boligfordeling og boutgifter i stor grad var et politisk spørsmål. På 1990-tallet ble dekningen rettet mot spørsmål som primært angikk individer og deres familier. Dets oppmerksomhet var rettet mot enkeltpersoners mulige gevinst eller tap som følge av oppgang eller nedgang i boligpris og boligrente» (Sørvoll 2008:136). Ifølge en undersøkelse falt for eksempel andelen artikler i Aftenposten om boligrelaterte spørsmål med «politisk innhold» fra 61 til 27 prosent fra 1984 til 1998 (Bjerke & Dyb 2005:27; se også Teslo 2008).

Avreguleringen og kommersialiseringen har også satt sine spor i befolkningens holdninger til boligrelaterte spørsmål. Før den kommersielle vendingen var antagelig folk mer tilbøyelig til å betrakte boligsektoren med politikkens og etikkens briller. Ulf Torgersen og Lars Gulbrandsens undersøkelser fra begynnelsen av 1970-tallet, antyder for eksempel at flertallet av Oslos innbyggere på dette tidspunktet var motstandere av markedspriser på leiligheter (Torgersen & Gulbrandsen 1976:11–12). Tilsvarende empiriske studier av holdningene til dagens Osloboere finnes ikke, men et lignende resultat ville vært svært oppsiktsvekkende. Det er riktignok vanskelig å begrepsfeste og tallfeste karakteren og omfanget av holdningsendringer, og kanskje bør en derfor være varsom med å konkludere for skarpt på dette området. Folks holdninger har blant annet en tendens til å være situasjonsbestemt, de bytter gjerne standpunkt når de endrer posisjon på boligmarkedet. Det synes rimelig å tenke seg at unge som står utenfor boligmarkedet, alt annet likt, er mer tilbøyelig til å være for omsetningsreguleringer enn etablerte selveiere (Torgersen & Gulbrandsen 1976). Kvalifiserte observatører i samtiden var imidlertid sikre på at befolkningens holdninger til boligmarkedet endret seg fundamentalt i løpet av 1980- og 90-tallet.

Rettferdighetens og politikkens briller hadde blitt skiftet ut med markedets logikk. Etterkrigstidens bolignød og boligrasjonering var et tilbakelagt kapittel, nå gjaldt det å hevde seg i kappestriden om de beste boligene i overflodssamfunnet. OBOS-sjef Martin Mæland formulerte seg på denne måten i en lederartikkel fra 1989: Tidligere fantes det en «oppfatning om at det var litt ufint å tjene penger på folks bolignød. I jappebølgens kjølvann er det blitt slik at man nærmest må være litt dum hvis man ikke prøver å tjene penger på boligmarkedet» (*OBOS-bladet* 4/1989).

Boligkrakk og prisstigning. Fra 1984 til 1988 økte prisene kraftig på markedet for eierboliger. Boligprisene økte langt sterkere enn konsumprisindeksen i denne perioden. I hovedstaden økte boligprisene med 55 prosent i dette tidsrommet (Eithrem & Erlandsen 2003:375). Prisstigningen hang nøye sammen med den kredittpolitiske utviklingen under Willoch-regjeringene (1981–86). Regjeringens deregulering av kredittmarkedet (1984–86; se kapittel 3) førte til lettere tilgang på boliglån og dermed høyere priser på boligmarkedet. I tillegg bidro lave renter, lav boligbygging og gode muligheter for å trekke fra gjeldsrenter på skatten til høye boligpriser (Jf. Tranøy 2000:13). Bobla sprakk imidlertid i 1988. Fra dette året og frem til 1993 falt boligprisene. Fra og med 1993 økte boligprisene igjen, og på 2000-tallet økte de betraktelig.

6.5 Eierboliger

Eneboliger

Eneboligen er den dominerende eierformen i Norge utenfor de største byene. I 2007 var 51 prosent av alle boliger i landet eneboliger (Aarland 2010:22). Eneboligen er den disposisjonsform som gir eieren den videste råderetten når det gjelder bruk, salg og utleie. Fra 2. verdenskrig til slutten av 1960-tallet var imidlertid videresalg av eneboliger gjenstand for prisregulering. Denne prisreguleringen var riktignok ganske mild, ikke minst hvis vi sammenligner med takstplikten i borettslagssektoren. Fra 1954 het det i lovteksten at pristakstene for eneboliger skulle beregnes etter prinsippet om «rimelig markedsverdi (NOU 1981 5:38):

> Prisreguleringen på fast eiendom ble innført som en del av krigstidens allmenne prisstopp fra 27. april 1940. Denne reguleringen ble i liberalisert form videreført etter 2. verdenskrig. Prisreguleringen på bebygd fast eiendom ble imidlertid avskaffet i 1969. I den forbindelse ble omsetningen av selveierboliger fritatt fra offentlig pristakst […]. Husbankens priskontroll var riktignok ment å hindre 'urimelige priser» på […] selveierboligene den finansierte, men denne ordningen fungerte dårlig og hadde trolig liten prisdempende virkning (Sørvoll 2008:41).

Selv om eneboligene er den «frieste disposisjonsformen», blir den selvsagt også gjenstand for politisk regulering. De siste tjue årene må blant annet revisjonene av avhendingsloven (Innst. O. nr. 79 1991–92) og boligoppføringsloven (Innst. O. nr. 61 1996–97) nevnes i denne sammenheng.

Eierleiligheter

I lovteksten heter det at med eierseksjoner kan «forstås sameieandel i bebygd eiendom med tilknyttet enerett til bruk av en av flere boliger eller andre bruksenheter i eiendommen».[94] Eierleiligheter kan beskrives som en «todelt eierform, hvor rettigheter til grunnarealer og andre 'felleselementer' (oppganger, tak, yttervegger, loft og kjeller) kombineres med rettigheter til individuelle enheter», dvs. boliger eller næringslokaler (Wessel 2002:302). Det er ikke mulig å «splitte opp de to delene i eierskapet. Et viktig poeng i denne sammenheng er at samtlige rettigheter kan stilles som sikkerhet for lån: Dersom eierretten går tapt, for eksempel gjennom misligholdte gjeldsforpliktelser, er det ikke mulig å appellere til alternative rettigheter for å kunne fortsette boforholdet. Dette utgjør i dag en viktig distinksjon mellom andelsboliger og eierleiligheter» (Wessel 2002:302).

Individuell eiendomsrett til leiligheter i flerfamiliehus har verken lange eller dype røtter i Norge. Dagens sameier hadde sine forløpere på 1960-tallet, men eierleilighetssektoren ble først på alvor etablert i løpet av 70- og 80-tallet. Willoch-regjeringens lov fra 1983 var den første permanente lov om eierleiligheter i Norge. Eierleilighetene har på denne bakgrunn blitt omtalt

[94] Lovdata: Lov om eierseksjoner, http:www.lovdata.no/all/hl-19970523-031.html#1 Kopiert: 12.4.2011.

som en «gjøkunge i det sosialdemokratiske boligsystemet. Uten sterk motstand vokste det fram en ny boligform og et nytt marked som kom til å undergave både samvirkeprinsippet og de tilliggende innretningene i form av prisregulering, forkjøpsretter og allokeringsregler» (Wessel 2002:300).

Eierleiligheter ble på 70- og 80-tallet hovedsakelig etablert på tre ulike måter: Oppløsning av borettslag, nybygging og seksjonering (omdannelse) av utleieboliger. Ifølge doktoravhandlingen til samfunnsgeografen Terje Wessel var fremveksten av eierleilighetssektoren primært knyttet til tilbydernes interesser og strategier. Det var gårdeiere og eiendomsinvestorers profittmotiv snarere enn leieboere eller andre konsumenters etterspørsel, som var hoveddrivkraften bak etableringen av eierleilighetssektoren, ifølge Wessel. Han hevder videre at boligpolitiske beslutninger i liten grad påvirket utviklingen i eierleilighetssektoren i 70- og 80-årene. Utviklingen i eierleilighetssektoren ga tvert imot sterke føringer på eierleilighetsloven som ble vedtatt av Stortinget i 1983 (Wessel 1996:324–334). «En legalisering syntes å tvinge seg fram», skriver Wessel (Wessel 1996:327). Det er imidlertid mulig å innvende at Wessel undervurderer betydningen av boligkonsumentenes etterspørsel og politiske vedtak. For det første hadde mange borettshaveres forsøk på å oppløse borettslag på 70-tallet vist at det fantes et marked for eierleiligheter i befolkningen. For det andre var det først etter Høyreregjeringens liberale lov fra 1983 at antallet eierleiligheter eksploderte. Hvis Arbeiderpartiet hadde vunnet valget i 1981 er det grunn til å tro at veksten ville blitt mindre, i alle tilfelle på kort sikt. På den annen side har Wessel etter min oppfatning rett i at markedsaktører (kjøpere, investorer, gårdeiere osv.) var de viktigste drivkreftene bak fremveksten av eierleilighetssystemet (jf. Wessel 1996:291).

Eierleilighetsformens fremvekst fikk store konsekvenser for den norske boligsektoren, spesielt i de største byene. Sammen med liberaliseringen av borettslagssektoren bidro selveierleilighetene til en kraftig utvidelse av det frie markedet for eierboliger på 80- og 90-tallet. I januar 1988 fantes det ca. 55 000 eierleiligheter i Oslo, hele 23 prosent av hovedstadens boligmasse. Dette høye antallet var hovedsakelig et produkt av omdannelser (seksjonering) av leiegårder etter Willoch-regjeringens lov om eierleiligheter (Wessel 1996:79). Eierleilighetene har også bidratt til å endre tilbudsstrukturen på

leiemarkedet. «Mange av de leieboligene som på 1970- og 80-tallet ble omdannet fra leie til eie er i dag […] tilbake som leieboliger. Forskjellen er at boligene i dag eies av mange seksjonseiere i stedet for en dominerende gårdeier» (Wessel 2002:300).

Fremveksten av eierleilighetssystemet ble som tidligere nevnt ledsaget av politisk konflikt mellom høyre- og venstresiden. I det som følger behandles de politiske vedtakene og debattene vedrørende eierleilighetssektoren på 70- og 80-tallet.

Ot. Prp. 52 (1975–76): Forbud mot etablering av eierleiligheter. I Bratteli-regjeringens stortingsmelding *Om visse boligspørsmål* (St. meld. nr. 92 1974–75) ble det varslet at regjeringen ønsket å innføre et midlertidig forbud mot etableringen av eierleiligheter i bygninger med mer enn fire leiligheter. Dette midlertidige forbudet var en del av kommunalminister Leif Aunes ambisjon om å bekjempe boligspekulasjon på bekostning av leieboere og husløse (Sørvoll 2008:75–76). Forbudet ble for øvrig begrunnet med følgende argumenter: For det første viste regjeringen til at en midlertidig stopp i seksjoneringen av leiegårder var nødvendig fordi eierleilighetsformen ikke var tilstrekkelig lovregulert. En offentlig komité, Eierleilighetsutvalget, ble derfor opprettet for å gi beboere og potensielle beboere (leieboere) det samme rettsvernet som beboere i andre boligkategorier. For det andre ønsket regjeringen å forhindre at gårdeiere innkasserte store «spekulasjonsgevinster» på bekostning av leieboere. For det tredje anså regjeringen det som uønsket at eierleiligheter ble solgt videre til markedspris på bekostning av de boligsøkende (St. meld. nr. 92 1974–75:45–46; Ot. Prp. nr. 50 1975–76:2).

Det midlertidige forbudet ble vedtatt med SV og Arbeiderpartiets stemmer og trådte i kraft 28. mai 1976. Høyre omtalte forbudet som et angrep på forbrukernes valgfrihet og som et eksempel på Arbeiderpartiets radikale, eiendomsfiendtlige boligpolitikk (St. forh. 1975–76:2591–94). Kommunalminister Leif Aune forsøkte å kontre disse angrepene ved å presisere, at «regjeringen i tråd med sin alminnelige oppfatning ikke er prinsipielt imot eierleiligheter». Forbudet var kun midlertidig og var begrenset til den gamle boligmassen, understreket Aune (St. forh. 1975–76:2617).

Forbudet mot eierleiligheter i bestående bygninger kan beskrives som et ineffektivt og inkonsekvent stykke politisk regulering. Fra planene om

forbudet ble kjent i 1974 til forbudet trådte i kraft skjedde det en kraftig økning i utleiegårder som ble omgjort til eierleiligheter. På grunn av den langsomme politiske behandlingen av forbudet, maktet gårdeierne dermed å utnytte ventetiden til å tjene penger mens det fortsatt var lovlig (Wessel 2002:306). Den langsomme behandlingen kan for øvrig skyldes politisk uenighet i Bratteli-regjeringen. Flere sentrale strateger i regjeringsapparatet fryktet at Høyre ville tjene på å flagge motstand mot forbudet. I hele forbudsperioden (1976–83) vokste videre eierleilighetssektoren som en konsekvens av nybygging, dispensasjoner fra departementet og omgåelser av loven. På tross av klare ambisjoner hos Kommunaldepartementets politiske ledelse ble heller ikke eierleilighetssektoren omfattet av prisreguleringsbestemmelser (Sørvoll 2008:76). I regjeringen og Kommunaldepartementets boligavdeling mente man at det var umulig å stoppe alle former for omgåelse av loven. Dette på tross av at Arbeiderpartiregjeringen la seg på en restriktiv linje i årene mellom 1976 og 1981. Slik en ville forvente ble departementets praksis mer liberal under Willoch-regjeringen.[95]

NOU 1980:6 Eierleiligheter; Ot. Prp. Nr. 76 (1980–81): Lov om eierseksjoner. Eierleilighetsutvalget leverte sin innstilling i november 1979. Utvalgets flertall gikk inn for å gjøre det midlertidige forbudet mot etablering av eierleiligheter permanent. Nærmere bestemt argumenterte flertallet for et forbud mot selveierleiligheter i bygninger med mer enn to boenheter. Flertallet ønsket imidlertid at departementet skulle ha rett til å gi dispensasjon i «særlige tilfeller». NBBL og Leieboerforbundets representanter i utvalget var ikke en del av flertallet, men tok til orde for et generelt forbud mot eierleiligheter både i nye og gamle bygninger (NOU 1980 6:55–57). Ifølge NBBL var eierleiligheter en overflødig disposisjonsform. Det eksisterte allerede et utmerket kooperativt alternativ som langt på vei oppfylte de samme behovene, hevdet NBBL. Hvis Stortinget likevel innførte eierleilighetsformen, var det etter organisasjonens mening naturlig at den ble

[95] KAD. (Kommunal- og Arbeidsdepartementets arkiv), BOBY. (Bygge- og boligavdelingen), Boks: 288 77-82 Lov om forbud mot etablering av eierleiligheter, «Notat til statsråden. Omgåelser av forbudsloven mot selveierleiligheter», 5.6.1981; ibid., Boks: 298 Lov om eierseksjoner Ot. Prp. Nr. 48 1981-82, «Notat til statsråden. Praktisering av forbudsloven mot eierleiligheter», 20.10.1981.

gjenstand for prisregulering. NBBL ønsket på denne måten å underlegge eierleilighetene de samme restriksjonene som borettslagsformen. Organisasjonens fiendtlige innstilling til eierleiligheter var et produkt av både idealistiske motiver og strategiske interesser. For det første fantes det i NBBL et genuint engasjement for en boligsektor bestående av «sosialt forsvarlige boliger, til sosialt forsvarlige priser». I denne boligsektoren hørte ikke fritt omsettelige eierleiligheter hjemme. For det andre ble eierleilighetsformen ansett som en farlig konkurrent til det kooperative alternativet. NBBL fryktet med rette at folk ønsket å forlate boligkooperasjonen, til fordel for boligkategorier som ikke var gjenstand for omsetningsbegrensninger som prisregulering og forkjøpsrett. Dermed gjaldt det å begrense markedet av fritt omsettelige boliger (Sørvoll 2008:76–77).

Høringsinstansene var delt i sine holdninger til Eierleilighetsutvalgets innstilling. Flere høringsinstanser, som Oslo Arbeiderparti og Husbanken, støttet opp om flertallets konklusjoner. Høyre, Fremskrittspartiet, Norges Huseierforbund, Eiendomsmeglerforbundet og Oslo og Omegn Huseierforening avviste flertallets innstilling. De ønsket «fri oppdeling av både nye og eldre bygninger til eierleiligheter». Norges Leieboerforbund og NBBL stilte seg på linje med sine representanter i utvalget, slik en ville forvente. Organisasjonene gikk dermed inn for å totalforby eierleiligheter både i nye og eldre bygninger.[96]

Arbeiderpartiregjeringen avviste både flertallet, høyresiden og NBBL-fraksjonens synspunkter. I *Ot. Prp. Nr. 76 1980–81* tok regjeringen til orde for å tillate eierleiligheter i nye bygninger, samt gi kommunestyrene rett til å tillate oppdeling av eldre bygninger med mer enn fire boliger. Brundtland-regjeringens lovforslag stilte i tillegg følgende krav til oppdelinger innenfor den eldre boligmassen: «Blant annet må to tredjedeler av leietakerne ha samtykket i oppdelingen og ha vært varslet om sin forkjøpsrett og om det vern husleieloven og husleiereguleringsloven gir dem. Dessuten skal prisene være fastsatt av takstmann oppnevnt av retten. Kommunen kan sette vilkår for å samtykke, blant annet om leilighetens standard. Det skal tas hensyn til

[96] KAD., BOBY., Boks: 297 1980-81 Lov om eierseksjoner, Mappe: Lov om eierseksjoner Ot. Prp. Nr. 76 1980-81, «Oversikt over høringsinstansene".

at oppdelingen er hensiktsmessig, så vel i forhold til kommunens boligpolitikk som i forhold til leietakerne» (Ot. Prp. Nr. 76 1980–81:1). I tillegg skulle bygningsrådet godkjenne eierseksjonenes tekniske standard. På denne måten tok regjeringen et skritt i retning av å tillate eierleiligheter i den eldre leiegårdsbebyggelsens, samtidig som den forsøkte å beskytte leieboernes interesser og innpasse disposisjonsformen i den «boligpolitiske helheten».

Brundtland-regjeringen tok ikke stilling til spørsmålet om omsetningsreguleringer i eierleilighetssektoren. Den begrunnet dette med å vise til at spørsmålet om disposisjonsform måtte betraktes atskilt fra spørsmålet om prisregulering. Regjeringen antydet at den i fremtiden ønsket å knytte prisregulering til finansieringsform. I stortingsmeldingen *Om boligpolitikken* ble det i den forbindelse opplyst at regjeringen ønsket å innføre prisregulering på statsbankfinansierte eierleiligheter på sikt (St.meld. nr. 12 1981–82:103). Dette var i tråd med anbefalingene til Kommunaldepartementets boligavdeling og Arbeiderpartiets hurtigarbeidende boligutvalg. Ifølge boligavdelingen var sammenkoblingen av finansieringsform og prisregulering mer rettferdig og lettere å forstå og akseptere enn den daværende prisreguleringen, som kun gjaldt for andelsboliger:

> Avdelingens oppfatning er at prisreguleringen bør knyttes til de statssubsidierte lån. Utgangspunktet må være at den som nyter godt av statssubsidierte lån også må finne seg i restriksjoner i den frie salgsrett. Det kan ikke være rimelig at man skal bo subsidiert, og i tillegg kunne selge til såkalt fri prisdannelse. Den som på den annen side ikke mottar slike […] lån, men betaler forretningsmessige renter og avdrag på sin investerte kapital, må også ha adgang til å få forretningsmessig pris for sin bolig når den skal selges. Vi vil anta at de fleste kan forstå og akseptere en slik løsning som rettferdig og riktig.[97]

Ot. Prp. Nr. 48 (1981–82): Eierleilighetsloven. Brundtland-regjeringens lovforslag ble ikke behandlet av Stortinget før valget i 1981. Det ble dermed opp til valgets vinnere å formulere den nye loven om eierleiligheter.

[97] KAD., BOBY., Boks: 297 1980-81 Lov om eierseksjoner, Mappe: Lov om eierseksjoner Ot. Prp. Nr. 76 1980-81, «Notat til statsråden. Lov om eierleiligheter", 23.10.1980.

Boligavdelingen i departementet utformet den nye loven med utgangspunkt i den forrige regjeringens forslag, men det ble gjort store endringer for å tilpasse lovteksten til Høyreregjeringens standpunkter.[98] Ot. Prp. Nr. 48 Om lov om eierseksjoner ga meget vid adgang til å opprette eierseksjoner både i nye og gamle bygninger. Verken bygningsrådene eller kommunestyrene ble gitt rollen som portvoktere. Willoch-regjeringens forslag åpnet «adgang til å seksjonere en hver bygning med mer enn én bruksenhet» (Innst. O. nr. 36 1982–83:1). Leilighetene som ble oppstykket måtte likevel tilfredsstille en minstestandard. Lovforslaget ga videre leieboerne «krav på å få kjøpe egen leilighet. Det forutsettes at salgssummen skal fastlegges ved avtale mellom partene. Dersom partene ikke blir enige, fastsettes prisen av takstmann oppnevnt av retten» (Innst. O. nr. 36 1982–83:1). Willoch-regjeringen begrunnet legaliseringen av eierleilighetene som et ledd i arbeidet med å realisere den boligpolitiske målsettingen om at, «en hver skal ha mulighet til å eie sin egen bolig». I tillegg ville eierleilighetssektoren bidra til å «skape et mer fleksibelt og hensiktsmessig boligmarked», hvor sentrale krav om «likhet, medbestemmelse og valgfrihet» ble ivaretatt. Ifølge regjeringen var det urimelig «å skulle beskytte én eierform – i dette tilfelle borettslagsformen – ved å forby eller begrense andre hensiktsmessige eier- eller selskapsformer ved lov» (Innst. O. nr. 36:1982–83). Endelig fremstilte Høyre loven som en «likestillingslov for byfolk». Høyres Jan P. Syse var en talefør representant for dette synet:

> Dette er en merkedag for eiendomsrett og valgfrihet. Det er på høy tid at selveiersystemet får sin naturlige og berettigede plass ved siden av andre eierformer også når det gjelder flerfamiliehus. Endelig er diskrimineringen overfor den eierform som har bredest plass i norsk tradisjon avskaffet. Denne eierform får nå vise sin berettigelse i åpen konkurranse med andre. […] I vårt samfunn finnes det så mange mennesker med så mange forskjellige ønsker og behov når det gjelder bolig, at det også må finnes valgfrihet innenfor boligmarkedet. […]Denne lov er viktig fordi den også er en likestillingslov for

[98] KAD., BOBY., BOBY., Boks: 296 Div. forarbeider Ot. Prp. Nr. 48 1981-82, "Notat til statsråden. Lov om eierseksjoner", 29.10.1981; ibid. Boks: 298 Lov om eierseksjoner Ot. Prp. Nr. 48 1981-82 del 2, «Notat til statsråden. Ot. Prp om lov om eierseksjoner", 08.12.1981.

> byfolk, særlig i de store byer. Nå skal også byfolk […] få en legal rett til å eie sin bolig på den samme måte som har vært den overlegent mest vanlige i det øvrige land (Ot. forh. 1982–83:322).

Willoch-regjeringens lov om eierseksjoner ble vedtatt med Høyre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiets stemmer. Enigheten mellom de borgerlige partiene på dette området ble varslet allerede i de tre partienes kommentarer til Brundtland-regjeringens langtidsprogram (Innst. S. nr. 336 1980–81:41–42). SV gikk mot en hver form for eierleiligheter både i nye og eldre bygninger. Partiet stilte seg dermed på NBBL og Leieboerforbundets linje. SV viste i likhet med Leieboerforbundet til erfaringer fra Danmark, hvor eierleilighetssektoren hadde fått voldsom kritikk fra en samlet venstreside etter at den ble lovregulert i 1966 (Innst. O. nr. 36 1982–83:4–6; *Hus & Hjem* 1982/1). Arbeiderpartiet stod i hovedsak fast ved synspunktene som kom til uttrykk i Brundtland-regjeringens lovforslag, Ot. Prp. 76 1980–81.[99] Ifølge Arbeiderpartiet tok Høyreregjeringens proposisjon «ensidig hensyn til salgsinteressene, samtidig som kommunenes og beboernes interesser er viet for liten oppmerksomhet» (Innst. O. nr. 36 1982–83:3).

Utenfor Stortinget var Norges Leieboerforbund og Leieboerforeningen i Oslo den nye eierleilighetslovens hardeste kritikere. De fryktet lovens konsekvenser for leieboerne som stod i fare for å bli presset ut av sine hjem som følge av den nye loven, ifølge de to samarbeidende organisasjonene. Loven var lite annet enn en gavepakke til profitthungrige gårdeiere, hevdet leieboerforeningenes organ *Hus & Hjem*. Ifølge *Hus & Hjem* ga den nye

[99] Ifølge Terje Wessel gikk Arbeiderpartiet stadig lenger i retning av å akseptere eierleiligheter i eldre bygninger i perioden 1980-82. Han mener blant annet å se tydelige endringer i standpunktene fra Brundtland-regjeringens lovforslag til behandlingen av Høyreregjeringens proposisjon: «Fra å stå fast på forbudslinja, via forslaget om å gi kommunestyret avgjørende myndighet, endte partiet opp med å foreslå en betinget seksjoneringsrett for private gårdeiere: Dersom to tredjedeler av leietakerne gikk inn for det, og bygningsrådet aksepterte de tekniske løsningene, kunne gårdene omdannes til eierleiligheter» (Wessel 1996:291). Etter min oppfatning overdriver Wessel her. Arbeiderpartiet holdt nemlig fast ved at kommunestyrene skulle utforme vilkårene for seksjonering. Det innebar at bygningsrådene, som i de fleste tilfeller utgikk fra kommunestyrene, skulle ta beslutninger på bakgrunn av retningslinjer kommunestyrene hadde vedtatt.

loven «gårdeieren rett til å selge når han/hun vil – og beboeren rett til å kjøpe når eieren vil. Det politiske flertallet i bystyre og storting burde gjort og kunne gjort det omvendt. Da hadde vi fått beboerovertagelse på beboernes vilkår. Den nye loven som nå er klar, vil langt på vei bli beboerovertagelse på gårdeiernes vilkår» (*Hus & Hjem* 1/1983). I tillegg var Norges Leieboerforbund mellom annet kritisk til følgende aspekter ved loven: «Beboere som ikke eier den seksjonen de bor i, vil ikke få medbestemmelsesrett», «selveierformen åpner for stor grad av spekulasjon, spesielt i dårlige gårder», «selveierformen hindrer den planmessige byfornyelsen», «salg av selveierleiligheter gir gårdeierne store pengegevinster; boliger i bygårder vil bli for dyre for vanlige boligsøkere» (*Hus & Hjem* 3/1982).

1997: Ny eierseksjonslov. Det ble gjennomført en større revisjon av eierseksjonsloven på midten av 1990-tallet (Ot. Prp. Nr. 33 1995–96; Innst. O. nr. 57 1996–97). Hovedhensikten med lovrevisjonen var å «skape klarere regelverk knyttet til seksjonering (oppdeling) av fast eiendom, samt å legge forholdene bedre til rette for drift og administrasjon av eierseksjonssameier» (Innst. O. nr. 57 1996–97). Mange av bestemmelsene i loven fra 1983 ble imidlertid videreført i den nye eierseksjonsloven som ble vedtatt i 1997.

I kontrast til 70- og 80-tallets ideologiske strid ble revisjonsprosessen preget av politisk konsensus om hovedlinjene i lovgivningen. På midten av 1990-tallet hadde skepsisen mot eierleiligheter i Arbeiderpartiet og SV mistet sin kraft. Høyre synes på sin side å ha fått et mer pragmatisk syn på statens rolle i eierleilighetssektoren: partiet protesterte ikke på at Jagland-regjeringen ønsket å gi kommunene fullmakt til å godkjenne oppdelinger av bygninger til eierseksjoner (Innst. O. nr. 57 1996–97). Konsensusen mellom høyre- og venstresiden kom ellers til uttrykk ved at partiene i det vesentlige arbeider seg frem til enighet omkring sentrale punkter som «vilkår for seksjonering» og «leieboeres rett til kjøp av leilighet».

Det synes rimelig å betrakte den nye politiske konsensusen som et produkt av at de store stridsspørsmålene fra 70- og 80-tallet var lagt døde. På 1990-tallet aksepterte alle partier eierleiligheter og markedspriser i boligsektoren. Prisregulering, offentlig boligformidling og andre virkemidler som innebar sterk statlig inngripen på boligmarkedet var ikke lenger aktuell politikk.

6.6 Andelsboliger: fra «selvleie» til «selveie» 1970–2010

Andelsboliger er en fellesbetegnelse på aksje-, obligasjons- og borettslagsboliger. I det som følger skal vi konsentrere oss om borettslagsboliger, den klart mest tallrike av disse boligtypene etter 2. verdenskrig. I 1945 utgjorde borettslagssektoren kun noen få prosent av Norges samlede boligmasse. Som følge av den politiske satsingen på boligkooperasjonen etter krigen vokste imidlertid andelsboligenes andel av boligmassen til 17 prosent i 1980. I hovedstaden, hvor OBOS bygget 37 prosent av alle boliger fra 1945 til 1978, var borettslagene det største segmentet på boligmarkedet omkring 1980. Borettslagssektoren vokste fra 16 til 45 prosent av det samlede boligtilbudet i Oslo fra 1950 til 1980. (Gulbrandsen 1980:354; Hansen & Guttu 1998:177; Kiøsterud 2005:29).

Beboere i borettslag, borettshavere eller andelshavere, eier en andel og har en eksklusiv bruksrett til en leilighet i et kollektivt eid borettslag. De eier på denne måten ikke formelt sin egen leilighet, men kun en andel i et borettslag de eier i fellesskap med andre beboere. I utgangspunktet var borettslagsboligene tenkt som en mellomform mellom eier- og leieboliger. Ifølge sosialdemokratiske boligstrateger som Jacob Christie Kielland, arkitekten som ble OBOS' første sjef i 1934, «skulle boligsamvirket bryte ned skillet mellom eiere og leiere og innføre en ny, tredje, moralsk overlegen klassetilstand. Folk skulle samtidig bli eiere og leiere, beboere, medeiere eller sjølleiere, en slags begrenset sjøleiere som hadde borett, men ikke fri salgsrett eller rett til å leie ut for å tjene penger på at andre var leieboere» (Kjeldstadli 1990, s. 288). De første årene etter krigen oppfattet beboerne i boligkooperasjonen seg imidlertid i stor grad som leieboere. Så sent som i 1964 oppfattet kun 24 prosent av Oslos borettshavere seg som boligeiere (Gulbrandsen & Torgersen 1976:65). I boligkooperasjonen, for eksempel i OBOS, hovedstadens dominerende boligbyggelag, ønsket man imidlertid å fremme beboernes «eierfølelse». På 1950-tallet ble det derfor lansert en informasjonskampanje som opplyste beboerne om at de eide sine andeler i fellesskap. Kampanjen understreket videre at OBOS ikke var gårdeier, men først og fremst en kooperativ boligbygger (Gulbrandsen 1980:606–611). Bak informasjonskampanjen lå ikke et ønske om å fremme uinnskrenket handlefrihet på boligmarkedet, men snarere en ambisjon om å øke borettshavernes

trygghet og pliktfølelse i tråd med den klassiske sosialdemokratiske forståelsen av selveierbegrepet. Gulbrandsen påpeker at «det var pliktene som fulgte med eiendomsretten som ble satt i fokus. [...] Det var den ansvarlige, pliktoppfyllende eier som ble etterlyst. Samtidig var det viktig at eierfølelsen omfattet helheten, og ikke ble isolert til den enkelte leilighet» (Gulbrandsen 1980:617). I en utgave av *OBOS-bladet* fra 1958 kan en i den sammenheng lese:

> Vi kan ofte høre en oppfatning som denne hevdet: 'Denne leiligheten er min, den har jeg kjøpt'....det stemmer ikke. De eier en så stor del av deres leilighet som det er borettshavere i deres borettslag. Men de eier også en like stor del i hver av de leiligheter de øvrige borettshavere bruker (Gulbrandsen 1980:617).

OBOS og sosialdemokratiske boligpolitikere ønsket på denne måten å fremme ansvar for å vedlikeholde boliger og fellesarealer. Boligkooperasjonen og arbeiderbevegelsen ønsket imidlertid klare begrensninger på borettshavernes individuelle rettigheter. Borettshaverne måtte fremfor alt ikke bli boligspekulanter som tjente penger på andre menneskers bolignød. De første tiårene etter 2. verdenskrig kom disse utbredte politiske forestillingene til uttrykk i boligbyggelagenes interne reglement og myndighetenes reguleringer: Borettslagsboligene var gjenstand for prisregulering og forkjøpsrettsregler som skulle ivareta de boligsøkendes interesser og skjerme boformen fra det frie markedet.

Prisregulering. Opphavet til prisreguleringen i borettslagssektoren er prisstoppen som ble innført etter krigsutbruddet i 1940. Etter 2. verdenskrig ble prisreguleringen på brukte borettslagsleiligheter videreført i modifisert form. Ifølge § 17 i husleiereguleringsloven kunne ikke den som solgte aksje, obligasjon eller andel kreve en høyere pris enn det husleienemnda fastsatte. Fra slutten av 1950-tallet til begynnelsen av 80-årene ble prisene på andeler beregnet etter prinsippet om «historisk selvkost», dvs. med utgangspunkt i tomte- og byggekostnadene på det tidspunktet et borettslag ble oppført. Hovedprinsippet var at borettshaverne skulle få dekket sine utgifter, i noen grad kompenseres for inflasjonen, men ikke tjene store penger på boligsalg.

Den enkelte borettslagsleilighetens markedsverdi ble dermed ikke tillagt vekt i beregningssystemet.[100]

Forkjøpsrett. Etter 2. verdenskrig kunne heller ikke selgere av andeler fritt peke ut kjøpere. Forkjøpsrett og boligfordelingsregler var ment å ivareta de boligsøkendes interesser og hindre omgåelse av prisreguleringen:

> I borettslag tilknyttet boligbyggelag, for eksempel OBOS og USBL i Oslo, ble boliger hovedsaklig fordelt etter enkle kø- og ansiennitetskriterier: boligsøkeren med lengst ansiennitet stod først i køen. I slike borettslag fantes det to typer forkjøpsrett: en intern og en ekstern. Den interne forkjøpsretten innebar at beboere kunne bytte til ledig bolig i det borettslaget de allerede bodde. Denne retten hadde forrang i forhold til den eksterne forkjøpsretten boligbyggelagene brukte når de tilbød boligsøkende medlemmer leiligheter. Den eksterne forkjøpsretten brøt den direkte forkjøpsretten mellom selger og kjøper og var derfor et effektiv prisregulerende virkemiddel (Sørvoll 2008:44).

Skatteregler. Forkjøpsrett og prisregulering skilte borettslagsboligene fra eierboliger. Det gjorde også borettslagssektorens særegne skatteregler. Frem til midten av 1970-tallet kunne ikke borettshavere trekke fra renteutgifter på skatten på lik linje med selveiere. I tillegg var borettslagene gjenstand for formue- og inntektsskatt frem til 1992. Før dette betalte borettshaverne skatt av borettslagets inntekt og formue via husleien (Innst. O. nr. 46 1991–92).

De norske borettslagsboligene har imidlertid stadig blitt likere eierboliger de siste førti årene. Noe tabloid formulert kan en snakke om en glidning fra «selvleie» til «selveie». I 1970 var borettslagssektoren gjenstand for streng prisregulering og særegne skatteregler. Tjuefem år senere fantes kun noen få vesentlige skiller mellom eier- og borettslagsboliger. På denne måten har borettshavernes individuelle rettigheter styrket seg på bekostning av boligbyggelagene og statens reguleringsmyndighet:

---

[100] For mer om prisreguleringen og dens historie, se: Gulbrandsen 1980: 432-441; Sørvoll 2008. I dette kapitlet blir det også gjort nærmere rede for endringene i beregningssystemet fra 1970-tallet og frem mot avviklingen av prisreguleringen på 80- og 90-tallet.

- Tilnærmet skattemessig likestilling mellom eiere og borettshavere ble oppnådd som følge av stortingsvedtak på 1970- og 90-tallet (Innst. O. nr. 49 1974–75; Innst. O. nr. 46 1991–92). Fortsatt er likevel borettslagsboliger fritatt fra dokumentavgiften.
- prisreguleringen mistet det meste av sin betydning i 1988, og ble fjernet fra lovverket på slutten av 1990-tallet. «Historisk selvkost» ble dermed erstattet med markeds- og beliggenhetsverdi.
- Andre restriksjoner, som den «uoppsigelige forretningsførselen» og offentlig godkjenning av vedtak om oppløsning av tilknyttede borettslag, ble avskaffet i forbindelse med Stortingets endring av borettslovene i 2002–2003 (Ot. Prp. Nr. 30 2002–2003; Innst. O. Nr. 82 2002–2003).
- Fra 2005, da den nye borettsloven trådte i kraft, gjaldt også oppførings- og avhendingsloven for kjøp og salg av borettslagsboliger (St. meld. nr. 23 2003–2004:38).
- Det boligpolitiske samarbeidet mellom kommunene og boligbyggelagene fra boligbyggingens gullalder (ca. 1950–1980) er bygget ned flere steder. Kommunene har de siste tjue årene vært lite villige til å subsidiere kostnader knyttet til tomter og infrastruktur. Meget forenklet kan en si at boligbyggelagene ikke lenger fremstår som et redskap i den nasjonale boligpolitikken. Satt på spissen prioriterer kommunene vanskeligstilte grupper, mens boligbyggelagene bygger for relativt ressurssterke lag av befolkningen (Jf. Hansen 2002; Holm 2008).

Det finnes likevel noen formelle og reelle ulikheter mellom borettslags- og eierboliger. I 2010 er borettshaverne fortsatt formelt medeiere i sine respektive borettslag; i streng forstand eier de ikke sin egen bolig. Selv om beboernes individuelle rettigheter ble betydelig styrket i perioden fra 1975 til 2010, finnes det fremdeles begrensninger på deres handlefrihet. I tillegg finnes det fortsatt lover og regler som avgrenser borettslagssektoren fra et uinnskrenket markedssystem og andre former for eierboliger, eksempelvis eneboliger og eierleiligheter. Likevel vil mange sikkert være enig med Erling Annaniassens påstand, om at det i dag ikke er «stor prinsipiell forskjell på en individuell eierbolig og en kooperativ andelsbolig» (Annaniassen 2006:121).

Dette skyldes ikke minst opphevelsen av prisreguleringen i boligkooperasjonen på 1980-tallet. Som sagt finnes det imidlertid fortsatt noen vesentlige forskjeller mellom boliger i borettslag og eierboliger:

- I regelen kan bare fysiske personer eie andeler i borettslag. Det skal heller ikke være mulig å eie mer enn en andel i borettslag. Myndighetenes intensjon er at beboerne i et borettslag i størst mulig grad skal eie sine andeler selv. Dette «brukereieprinsippet» ble nylig presisert av et samlet Storting i forbindelse med en revisjon av borettslagsloven (Prop. 115 L 2009–2010:49–51). Ifølge den rød-grønne regjeringen betyr «brukereierprinsippet» at «boligene som hovedregel skal brukes av andelseierne selv, og at boligene ikke skal brukes som investeringsobjekter» (Prop. 115 L 2009–2010:51).[101]
- Det finnes klare juridiske begrensninger på andelseiernes mulighet til å leie ut sine leiligheter. Disse begrensningene gjelder i regelen ikke for eneboliger og eierleiligheter. Andelseiernes muligheter for å leie ut sine leiligheter ble utvidet av stortingsflertallet da borettslovene ble endret i 2002–2003, men fortsatt kan de formelt sett bare overlate bruken av sine leiligheter til andre i maksimalt tre år om gangen (Innst. O. nr. 47 2002–2003:47).
- Forkjøpsrett og ansiennitetssystemet spiller fortsatt en rolle i omsetningen av borettslagsandeler.
- I motsetning til eierboliger er andelsboliger fritatt for dokumentavgift. Den prinsipielle begrunnelsen er at de ikke regnes som fast eiendom i streng forstand. Fritaket for dokumentavgift utgjør en stor kostnadsbesparelse for kjøpere av andeler i borettslag (Toll- og avgiftsdirektoratet 2010, rundskriv 2010/12).
- 10 prosentsregelen. Følgende juridiske personer har rett til å erverve 10 prosent av andelene i et borettslag eller sameie: Staten, kommunen, fylkeskommunen samt selskaper, stiftelser og selskaper som har inngått avtale med det offentlige om å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet. Denne bestemmelsen gjelder også for sameier (Ot. Prp. Nr. 63 2001–2002:5–6).

[101] Eierseksjonsloven har riktignok lignende bestemmelser. I vanlige tilfeller er kun adgang til å eie to boligseksjoner i et sameie. Lovdata, http://www.lovdata.no/all/hl-19970523-031.html#1 Kopiert: 12.4.2011.

6.7 Drivkrefter bak utviklingen i borettslagssektoren

Hva er så drivkreftene bak utvidelsen av borettshavernes rettigheter og andelsboligenes glidning i retning av eierbolig og «markedsvare» fra 1970 til 2010? Bakgrunnen for prisreguleringens avskaffelse, kanskje den viktigst endringen i borettslagssektoren, vil veie tungt i denne diskusjonen.

Økonomiske og sosiale årsaker. Ifølge Ulf Torgersen var beboernes økonomiske interesser hoveddrivkraften bak avskaffelsen av prisreguleringen på andelsboliger, den viktigste rettighetsutvidelsen i borettslagssektoren. Høyre og Willoch tilpasset seg disse interessene, men var ikke selv en viktig aktør i denne prosessen. (Torgersen 1984:24; Torgersen 1988:94). Torgersens resonnement kan betraktes som en spissformulering av innsikter fra han og Lars Gulbrandsens analyser av boligmarkedet i Oslo på 1900-tallet (jf. Gulbrandsen 1980; Gulbrandsen 1983a:1976–77). Terje Wessel, en annen sentral boligforsker, har også støttet opp om hovedtrekkene i Torgersens analyse (Wessel 1996:293–94).

Etter mitt skjønn er det grunn til å ta Torgersens spissformulering på alvor. Den bør imidlertid suppleres med noen økonomiske, politiske og sosiale årsaker. Det er, kanskje viktigst av alt, nødvendig å vise til prisstigningen på det «frie boligmarkedet» på 1970- og 1980-tallet. Dette førte til økt avstand mellom prisene på takstregulerte- og fritt omsettelige boliger. Noe som i sin tur skapte problemer for mange borettshavere som ønsket å konkurrere om attraktive eneboliger og større leiligheter. Vesentlig i denne sammenheng er at borettslagssektoren i en viss forstand var en «gjennomtrekkssektor» på 1970-tallet; mobiliteten var klart størst i dette segmentet av boligmarkedet (Gulbrandsen 1984b:28). Mange borettshavere hadde dermed gode grunner til å være opptatt av prisene på sine andeler. Mer generelt reflekterer misnøyen med prisreguleringen i borettslagssektoren et samfunn bestående av mer mobile og velstående individer enn noen gang før: «Mens borettslagsleiligheter de første tiårene etter krigen representerte den eneste reelle muligheten for bedre boforhold og sosialt opprykk for store grupper, ble prisreguleringen i borettslagssektoren en hemsko for store og voksende mellomlag i det velstands-Norge som vokste fram på 1960- og 70-tallet» (Sørvoll 2008:106).

Politiske drivkrefter. Det er også mulig å identifisere noen politiske drivkrefter bak avskaffelsen av prisreguleringen. For det første kan deregu-leringen på 80-tallet i en viss utstrekning betraktes som en reaksjon på de nye lovene det Arbeiderpartidominerte stortingsflertallet vedtok i løpet av 1970-tallet. Nye reguleringer som «forbud mot oppløsning av borettslag», obli-gatorisk forkjøpsrett og «bordet fanger paragrafen» bidro til en stemnings-bølge mot prisreguleringen på boligmarkedet (se nedenfor). Høyre agiterte for alvor for å avskaffe, eller i det minste lempe på reguleringene i borettslags-sektoren etter at den brede motstanden syntes å være et faktum. Når det er sagt bidro Willoch-regjeringen sterkt til å lose dereguleringen av bolig-markedet gjennom et Storting som i stor grad besto av skeptiske eller fiendt-lig innstilte representanter (se nedenfor). Brundtland-regjeringen (1986–89) bidro også med sitt. Arbeiderpartiet og Brundtland tvilte lenge, men stilte seg til sist bak et kompromiss som førte til at mesteparten av prisreguleringen ble opphevet i 1988 (Innst. O. nr. 49 1987–88). Hoveddrivkraften bak dette kompromisset var den stadig økende avstanden mellom markedspriser og takstene på OBOS- og USBL-leiligheter i Oslo, som følge av den store pris-oppgangen på boligmarkedet i perioden mellom 1984 og 1988. For Arbeiderpartiets ledelse fantes det imidlertid et viktig tilleggsmotiv for kompromisset: ønske om å begrave en upopulær sak. Det fantes en utbredt holdning om at partiet tapte velgere til Høyre som følge av sitt forsvar for reguleringene på boligmarkedet på 70- og 80-tallet, ikke minst i hovedstaden (Sørvoll 2008; Sørvoll 2010a). Statsviteren Ann-Helén Bays undersøkelse av *boligpolitikkens betydning for høyrebølgen* synes å bekrefte denne oppfatnin-gen. Bay viser at Arbeiderpartiet mistet 28 prosent av sine velgere i borett-slagssektoren i Norges fire største byer mellom stortingsvalgene i 1969 og 1981. Dette var 13 prosent mer enn Arbeiderpartiets gjennomsnittlige tilbakegang blant alle grupper (Bay 1985:88–90).[102]

Andre faktorer? Utvidelsen av rettighetene til borettshaverne kan også betraktes som en konsekvens av et allment holdningsskifte. I løpet av 1970-tallet ble det stadig vanligere å presisere at borett var en form for

[102] Se for øvrig Sørvoll 2008 for grundigere diskusjon av den økonomiske og sosiale bakgrunnen for misnøyen med reguleringene i borettslagssektoren på 70- og 80-tallet (Sørvoll 2008:101-107).

boligeiendom. Dermed vokste det frem en gradvis forståelse av at borettseiere burde likestilles med andre boligeiere.[103] Denne holdningen slo aldri helt igjennom på 70- og 80-tallet, men opphevingen av andelsboligenes særbestemmelser i skattelovgivningen og de siste revisjonene av borettslagslovene på 2000-tallet må delvis ses på denne bakgrunnen.

Det er også mulig å betrakte noen av endringene i borettslovene, for eksempel innføringen av «fri oppløsningsrett» og avskaffelsen av de såkalte uoppsigelige forretningsføreravtalene (Ot. Prp. Nr. 30 2002–2003), som en konsekvens av et skifte i boligkooperasjonens profil. Fra 1980-tallet la boligkooperasjonen gradvis større vekt på de boende medlemmenes interesser, nesten som en forbrukerorganisasjon. Meget enkelt sagt, ble gruppene utenfor boligmarkedet nedprioritert (jf. Annaniassen 1996b). I denne situasjonen ble det logisk for boligkooperasjonen og dens representanter i offentlige utvalg (eks. NOU 2000:17), å støtte lovforslag den tidligere hadde bekjempet med nebb og klør.

Skandinaviske perspektiv. Etter min oppfatning kan også utviklingen av borettslagssektoren i våre skandinaviske naboland, gi gode indikasjoner på årsakene til andelsboligenes bevegelse fra «selvleie til selveie». Også i Sverige og Danmark synes det rimelig å prate om en tydelig bevegelse i retning av «selveie», dvs. at borettshavernes rettigheter har blitt utvidet på bekostning av statens reguleringsmyndighet og boretts- og boligbyggelagenes kollektive demokrati (Sørvoll 2010d). I Sverige skjedde dette allerede fra slutten av 1960-tallet, da den offentlige prisreguleringen på borettslagsleiligheter ble avskaffet. På 1970- og 80-tallet ble rettighetene til de svenske borettshaverne ytterligere styrket. I praksis ble de omdannet til en form for eierleiligheter, med vide fullmakter for beboerne (Svensson 1998:48–55; Bengtsson 1993:39). De svenske sosialdemokratene forsøkte riktignok å reversere, eller i det minste dempe effektene av denne dereguleringen på 1980-tallet, men disse forsøkene fikk få praktiske konsekvenser (Lundquist 1988:46–47). I

[103] Se for eksempel: Arbark, Arbeiderpartiets Stortingsgruppes arkiv, F., Fb., Boks:9 notater 1978-79, «Innstilling fra Arbeiderpartiets hurtigarbeidende boligutvalg 1978". Denne erkjennelsen pekte ikke nødvendigvis i retning av liberalisering, men kunne like gjerne bli brukt som et argument for å innføre prisregulering i andre deler av boligmarkedet (Sørvoll 2008).

Danmark har andelshavernes rettigheter blitt betydelig utvidet i løpet av de siste ti årene. Utviklingen i Danmark har per i dag ikke gått like langt som i Sverige og Norge, men på 1990- og 2000-tallet tok de danske andelsboligene kraftige steg i markedet og eierboligenes retning (Sørvoll 2010d).

Både i Sverige, Danmark og Norge var prisstigningen på eierboliger en viktig bakgrunn for opphevelsen eller oppjusteringen (Danmark) av prisreguleringen på andelsboliger. I alle tre land ble det vanskelig å argumentere for å opprettholde reguleringene i borettslagssektoren i en situasjon hvor eierboliger kunne omsettes fritt til stadig økende priser (Sørvoll 2010d). Kanskje er vi her på sporet av en klar grense ved den «skandinaviske modellen». I land som ellers har en relativt åpen og markedsorientert økonomi, som Norge, Sverige og Danmark, har det vist seg vanskelig å vinne aksept for å fryse eller dempe prisene i et bestemt segment av økonomien, spesielt når dette segmentet består av potensielle profittobjekter, slik som andelsboliger.

6.8 Andelsboliger: Sentrale vedtak, publikasjoner og politiske prosesser

Innstilling fra innskottsleilighetskomiteen (1968)

I løpet 1960-tallet ble myndighetene bevisst på at det forekom omgåelser av prisreguleringen i borettslagssektoren. Anekdotiske historier om «penger under bordet» i frittstående borettslag, dvs. lag som ikke var tilknyttet boligbyggelag, ble referert i dagspressen. I tillegg ble de første eksemplene på oppløsning av borettslag og konvertering til eierleiligheter kjent på midten av 1960-tallet. Oppløsningene var riktignok ikke kun motivert av et ønske om å selge sin bolig fritt, men også fordi skattereglene og lånebetingelsene generelt var mer fordelaktige for selveiere i denne perioden. I motsetning til selveiere kunne ikke andelshavere trekke fra sine renteutgifter direkte fra skatten, og andelsboliger var langt dårligere kredittobjekter enn eierboliger (Innskottsleilighetskomiteen 1968:24, 30).

Borten-regjeringen oppnevnte Innskottsleilighetskomiteen i 1965 som et svar på omgåelsen av prisreguleringen i borettslagssektoren. Denne komiteen delte seg i en flertalls- og mindretallsfraksjon da den presenterte sin

innstilling i 1968. Komiteens flertall foreslo å forkaste prinsippet om «historisk selvkost», og erstatte det med et takstsystem som tok mer hensyn til andelsboligenes markedsverdi. Ifølge flertallet var de ideelle pristakstene som svarte til markedspris på et boligmarked hvor det fantes balanse mellom tilbud og etterspørsel. Flertallet argumenterte for at et mer markedsorientert takstsystem ville redusere den «vilkårlige forskjellsbehandlingen» av borettshavere, øke prisreguleringens legitimitet, stanse «penger-under-bordet» og oppløsningen av borettslag, samt føre til en mer hensiktsmessig utnyttelse av boligmassen. Mindretallet i Innskottsleilighetskomiteen ønsket imidlertid å opprettholde det gamle takstsystemet. Ifølge mindretallet var en liberalisering av prisforskriftene for andelsboliger i strid med interessene til grupper som stod utenfor boligmarkedet. Mindretallet fremhevet sterkt betydningen av å bevare andelsboligene som et tilbud for lavinntektsgrupper (Innskottsleilighetskomiteen 1968:31–33).

NBBLs representant i komiteen, Oslo Arbeiderpartis Johan Martin Sørgaard, sluttet seg til mindretallet i komiteen. I en særuttalelse ga han imidlertid til kjenne, at han var prinsipiell tilhenger av en utvidelse av prisreguleringen til alle statsbankfinansierte boliger. Dette var et prinsipielt standpunkt som ble forfektet fra boligkooperativt hold gjennom hele 1970- og store deler av 1980-tallet:

> Sørgaard begrunnet sitt standpunkt ved å fremheve at det var urimelig at en tilfeldig beboer skulle innkassere gevinsten av offentlige subsidier på markedet. Han hevdet videre at en utvidelse av prisreguleringen burde kombineres med innføringen av en obligatorisk offentlig boligformidling. Ifølge Sørgaard var det bare i borettslag tilknyttet boligbyggelag hvor prisreguleringsbestemmelsen ble respektert. Her brøt boligbyggelagets forkjøpsrett den direkte forbindelsen mellom selger og kjøper å gjorde omgåelse av prisreguleringen vanskelig. […]. Derfor mente han det var rettferdig å innføre en offentlig forkjøps- og boligformidlingsordning som ville sørge for at reguleringen ble overholdt i hele den statsbankfinansierte boligmassen (Sørvoll 2008:49).

I innstillingene til Innskottsleilighetskomiteens to fraksjoner og Sørgaards særuttalelse, finner man de fleste argumentene brukt i debatten om

reguleringen av borettslagssektoren på 70- og 80-tallet. Innskottsleilighets-komiteens arbeid fikk imidlertid få praktiske konsekvenser. Borten-regjeringen la nemlig til side begge fraksjonsmerknadene, kanskje som følge av intern uenighet i regjeringen (Sørvoll 2008:49).

NOU 1972:4 Boligformidling

Boligformidlingsutvalgets innstilling fra desember 1971 la til rette for en kraftig styrking av statens posisjon på boligmarkedet. Utvalgets flertall tok til orde for å gi kommunestyrene adgang til å innføre obligatorisk bolig-formidling og offentlig forkjøpsrett, på alle statsbankfinansierte boliger og alle privatfinansierte andelsleiligheter oppført før 1947 (NOU 1972 4:69). Flertallet presenterte tre hovedargumenter for sitt standpunkt, et standpunkt som minnet om Sørgaards særuttalelse fra Innskottsleilighetskomiteen (NOU 1972 4:69–77):

- Kommunal boligformidling og forkjøpsrett skulle sikre effektiv priskontroll og rettferdig fordeling av boliger i kommuner med stor etterspørsel etter boliger. Priskontrollen på boligmarkedet var ikke tilstrekkelig til å hindre at spekulanter skodde seg på bekostning av grupper utenfor boligmarkedet. Den direkte forbindelsen mellom selger og kjøper måtte derfor brytes for alle statsbankfinansierte boliger, den delen av boligmassen som ifølge flertallet hadde størst betydning fra et fordelingspolitisk ståsted.
- En utvidelse av den effektive prisreguleringen til alle statsbank-finansierte boliger ville sikre at subsidiene fulgte boligen, og ikke ble innkassert av den første selgeren. En av begrunnelsene for å holde mesteparten av den privatfinansierte boligmassen utenfor var nettopp at det her ikke var fare for «spekulasjon med offentlige midler».
- Flertallet ønsket å fjerne forskjellsbehandlingen av borettshavere, og dermed fjerne grunnlaget for oppløsning av borettslag og generell misnøye med reguleringene i boligkooperasjonen.

Boligformidlingsutvalgets innstilling ble i første omgang godt mottatt i brede politiske kretser. Høyre tok som forventet avstand fra flertallets synspunkter, men i Arbeiderpartiet, SF, NKP og mellompartiene var det mange som

ønsket å styrke den offentlige kontrollen med boligomsetningen. Tidligere Kommunalminister Helge Seip (1965–70) fra Venstre og den fremtidige Kommunalministeren Johan Skipnes (1972–73) fra Kristelig Folkeparti var for eksempel tilhengere av å utvide statens styringsmuligheter på boligmarkedet i pressområdene (Sørvoll 2008:58). Statsminister Trygve Bratteli og Kommunalminister Odvar Nordli var også positive i sine uttalelser da utvalgets forslag ble presentert midt i adventstiden. På en pressekonferanse 16. desember 1971 uttalte Bratteli seg på følgende måte om utvalgets ferske utredningsrapport: «Jeg går ut fra at regjeringen vil fremme forslag som i prinsippet slutter opp om boligformidlingsutvalgets flertallsinnstilling. […] Det er riktig å gå til vidtrekkende skritt for å komme de usunne forholdene på boligmarkedet til livs» (*Aftenposten* 17.12.1971). Odvar Nordli uttalte på sin side at boligformidlingsutvalgets flertallsfraksjon målbar synspunkter som var helt i tråd med regjeringens boligpolitiske linje (*Arbeiderbladet* 16.12.1971). Store deler av arbeiderbevegelsen fulgte opp statsministeren og kommunalministerens uttalelser. LO-kongressen, Arbeiderpartiets programutvalg for boligpolitikk og Arbeiderpartiets bystyregrupper i de tre største byene gikk således inn for å innføre offentlig forkjøpsrett og obligatorisk boligformidling i pressområdene (Sørvoll 2010a:17).

Det er flere årsaker til oppslutningen om boligformidlingsutvalgets forslag i arbeiderbevegelsen. For det første var forslaget i tråd med partiets målsetting om å bekjempe spekulasjon med boliger og tomter.[104] I arbeiderbevegelsen var ikke boligsektoren et legitimt område for det private profittmotiv. «Vi må frigjøre omsetningen av leiligheter fra markedsmekanismen. Privat omsetning […] og formidling av boliger vil i framtida være en umulighet hvis vi ønsker å skape mer ordnede forhold og fjerne spekulasjonssalg», uttalte for eksempel Odvar Nordli til Arbeiderbladet sommeren 1973 (*Arbeiderbladet* 22.6.1973). For det andre fantes det også en sterk oppfatning om å forhindre at noen «tilfeldige boligeiere» innkasserte verdien av de offentlige boligsubsidiene på boligmarkedet på bekostning av de boligsøkende.

[104] «Boligspekulasjon» ble […] sjelden definert presist av partiets boligpolitikere etter 2. verdenskrig. Det var snarere en løs betegnelse på alle fenomener som ble stemplet som profittmotivert utnyttelse av andre menneskers boligbehov (Sørvoll 2010a:16).

Dette forklarer likevel ikke hvorfor Arbeiderpartiet støttet opp om offentlig boligformidling og offentlig forkjøpsrett akkurat på begynnelsen av 1970-tallet? Hvorfor hadde de ikke gått inn for dette tidligere, for eksempel når partiet satt med flertallet på Stortinget på 1950- og 60-tallet? Den tilgjengelige historiefaglige forskningen på området gir ikke grunnlag for noen uttømmende konklusjon, men det er mulig å antyde noen svar. For det første hadde det gradvis blitt mer oppmerksomhet om problemene på boligmarkedet i byene i løpet av 1960-tallet. De første etterkrigsårene hadde de kvantitative målsettingene overskygget de fleste andre problemstillinger. Dermed var det kanskje først på 1970-tallet at offentlig boligformidling og forkjøpsrett ble et aktuelt boligpolitisk tema. For det andre hadde det organiserte boligsamvirke, representert av J.M. Sørgaard fra NBBL og OBOS-sjef Ivar Mathisen fra Oslo Arbeiderparti, blitt engasjerte tilhengere av å utvide den effektive priskontrollen til større deler av boligmarkedet. De ønsket ikke at boligkooperasjonens boliger skulle være de eneste som var gjenstand for en effektiv prisregulering – noe de mente truet det organiserte boligsamvirkets legitimitet på sikt og bidro til å nøre opp under ønsker om å forlate det kooperative fellesskapet. For det tredje bidro den brede støtten til boligformidlingsutvalget til at Arbeiderpartiet vanskelig kunne gå aktivt ut mot utvalget. Partiet befant seg i en konkurransesituasjon, og det gjaldt derfor å markere den mest helhjertede holdningen mot boligspekulasjon. For det fjerde kan støtten til boligformidlingsutvalget betraktes som et ønske om å allmenngjøre omsetningsreglene i boligkooperasjonen, hvor boligbyggelagets forkjøpsrett sørget for å bryte kontakten mellom kjøper og selger, og dermed la til rette for håndhevelse av prisreguleringen. For mange i Arbeiderpartiet var derfor ikke boligformidlingsutvalgets forslag radikalt eller kontroversielt, men et naturlig steg videre for den «sosialdemokratiske boligpolitikken» (Sørvoll 2008:58–68).

Bratteli-regjeringens forsiktige linje. Det skulle gå lang tid før boligformidlingsutvalgets forslag ble ferdigbehandlet. Den første Bratteli-regjeringen gikk av som følge av nederlaget i EF-avstemningen i 1972, og hadde på dette tidspunktet ikke fattet noen konklusjon. Korvald-regjeringen (V, Krf og SP) la frem et utkast til ny boligformidlingslov før valget i 1973. Her avviste den utvalgets forslag om offentlig forkjøpsrett og boligformidling (Ot. Prp. Nr. 70 1972–73:17–18). Dette lovforslaget ble imidlertid ikke

ferdigbehandlet før Korvald-regjeringen gikk av etter valget i 1973. Regjeringen som overtok, Brattelis andre (1973–76), trakk boligformidlingsloven tilbake. I samtiden ble dette tolket som et tegn på at regjeringen ønsket en mer radikal lov, i tråd med boligformidlingsutvalgets forslag. Bratteli-regjeringen var i virkeligheten meget usikker på hva den skulle foreta seg på boligomsetningens område. Kommunaldepartementet vurderte under Leif Aunes ledelse en lang rekke alternativer. I desember 1974 la for eksempel Aune frem et regjeringsnotat, som argumenterte for å innføre en felles prisregulering på alle norske boliger. Dette mente han ville fjerne spekulasjonen og vilkårligheten på boligmarkedet. Ifølge Aune var det ingen prinsipielle grunner til å skille mellom ulike kategorier boliger. Det mest effektive og rettferdige var å pålegge eneboliger, eierleiligheter og andelsboliger den samme reguleringen, fremholdt Aune (Sørvoll 2010a:18).

Til slutt valgte likevel Bratteli-regjeringen en forsiktig linje. I St. meld. nr. 92 1974–75 avviste den alle forslag om å utvide den offentlige kontrollen med boligomsetningen. Regjeringen framholdt riktignok at reformer på dette området kunne være nødvendig på sikt, og besluttet derfor å opprette et prisreguleringsutvalg for å utrede spørsmålet (St. meld. nr. 92 1974–75:49–50). Reformene på boligmarkedet ble dermed skjøvet frem i tid.

Bratteli-regjeringens forsiktige linje var delvis et uttrykk for faglige bekymringer. Regjeringen la blant annet vekt synspunkter fra boligrådmannen i Oslos kritiske høringsuttalelse til boligformidlingsutvalgets innstilling. Regjeringen viste til boligrådmannens argument om at obligatorisk boligformidling og offentlig forkjøpsrett vil kreve store administrative ressurser, som ikke ville stå i stil til det en ville oppnå. Dette var antagelig ikke et vikarierende argument, men et uttrykk for en genuin bekymring for «byråkratisering» i regjeringen (St. meld. nr. 1974–75:49–50).

På den annen side var regjeringens forsiktige linje også et produkt av taktiske avveininger. Boligformidlingsutvalgets forslag hadde etter hvert møtt sterk motbør fra Høyre, ALP, Huseierforeningen i Oslo og Grunneierforbundet. Ifølge Huseierforeningen og Høyre var offentlig forkjøpsrett og boligformidling et kaldt gufs fra krigs- og gjenreisningsårenes og et angrep på den private eiendomsretten. Arbeiderpartiets positive holdning til forkjøpsrett og boligformidling ble også sterkt kritisert på lederplass i store aviser som *Aftenposten*, *Nationen* og *Verdens Gang*. Denne kritikken fra borgerlige partier,

aviser og organisasjoner vant tilsynelatende gjengklang i befolkningen. En meningsmåling fra Norsk Gallup viste i tillegg at kun 21 prosent av befolkningen og 24 prosent av Arbeiderpartiets velgere støttet innføringen av offentlig forkjøpsrett på boligmarkedet (*Aftenposten* 18.11.1972). I denne situasjonen ble Bratteli-regjeringen varsomme med å innføre restriksjoner på boligmarkedet, selv om store deler av partiet, spesielt i Oslo, ønsket en strengere statlig kontroll med utviklingen på boligmarkedet. Mer generelt hadde reaksjonene mot Riksskattestyrets rundskriv, boligformidlingsutvalget og Sekse-utvalget vist Arbeiderpartiets ledelse at det kunne være lurt å trå forsiktig i spørsmål som gjaldt «folks hus og hjem» (Skogstad Aamo 2008; Sørvoll 2008:70–80).[105]

Dokumenter fra de interne drøftelsene i Arbeiderpartiregjeringene om reguleringen av boligmarkedet på 70-tallet viser at de stod overfor et dilemma: På den ene siden ble det erkjent at effektiv kontroll med omsetningen forutsatte offentlig forkjøpsrett og boligformidling. På den annen side var man ikke villig til å gå til dette skrittet av valgtaktiske og faglige årsaker. I tillegg til momentene som var nevnt ovenfor, var man redd for at boliger i liten grad ville slippes ut på markedet, men stort sett fordeles mellom familie eller gjennom bytter, hvis statens rolle på boligmarkedet ble styrket i betydelig grad (jf. Sørvoll 2010a:19). Dermed befant Arbeiderpartiregjeringene seg i en fastlåst situasjon. De var ikke villige til å følge opp sitt eget partis retorikk, og de store grepene ble derfor aldri tatt på boligomsetningens område i løpet av 70-tallet.

1974–1988: Konflikten om reguleringen av borettslagssektoren

I løpet av årene Prisreguleringsutvalget arbeidet, oppstod det en politisk konflikt om reguleringene på boligmarkedet: Det jeg kaller kampen om reguleringen av borettslagssektoren er et av de tydeligste eksemplene på 1970- og 80-årenes ideologiske strid om forholdet mellom individ og fellesskap. Venstresiden stod mot høyresiden i et følelses- og symbolladet oppgjør om rettferdighets- og frihetsforståelsen i boligsektoren. Kort fortalt argumenterte Høyre for å øke borettshavernes valgfrihet på bekostning av staten, borettslagene og boligbyggelagene. Venstresidens forsvar for regulerin-

[105] Intervju med Bjørn Skogstad Aamo 25.6.2007.

gene var et angrep på enkeltmennesket og et forsvar for «systemene» – staten og boligbyggelagene. Arbeiderpartiet og SV argumenterte på sin side for at reguleringene i borettslagssektoren var nødvendig av hensyn til de boligsøkende og boligbyggelagenes sosiale funksjon. Høyresidens rop om større frihet var et uttrykk for vulgærliberalismens forsvar for «den sterkestes rett». Ifølge venstresiden tok høyresidens formalistiske frihetsforståelse ikke hensyn til at rettighetsutvidelser på dette området gikk på bekostning av fellesskapet.

Beskrivelsen ovenfor er en rimelig tolkning av debatten, slik den er gjengitt i protokollene fra stortingsdebattene på 1970- og 80-tallet. I realiteten var debatten om reguleringene av borettslagssektoren atskillig mer komplisert. Den handlet ikke bare om definisjonen av frihet og rettferdighet, men også om betingelsene for effektivitet og sirkulasjon på boligmarkedet. De politiske partienes posisjoner er det også mulig å gi mer farge og nyanser. Høyre nølte for eksempel en god stund før det klart og utvetydig gikk inn for fjerning av all prisregulering på andelsboliger. Først i løpet av 80-tallet inntok partiet dette standpunktet. Videre kan ikke Arbeiderpartiet beskrives som enøyde forsvarere av alle reguleringene i borettslagssektoren, selv om det ofte kunne fremstå slik i den polariserte politiske debatten. Tvert imot så boligpolitikerne i partiet store svakheter ved det eksisterende reguleringssystemet. På 1970-tallet ønsket toneangivende krefter i partiet prinsipielt å oppheve forskjellsbehandlingen mellom eier- og borettslagsboliger. Ivar Leveraas, partisekretær og leder av Arbeiderpartiets «hurtigarbeidende boligutvalg» fra 1979, tok for eksempel til orde for å knytte prisreguleringen til finansieringsform. Hans løsning innebar at alle som aksepterte Husbankens betingelser også måtte godta prisregulering, uavhengig om de bodde i andelsbolig eller enebolig.[106] Tanken var at denne løsningen ville gi prisreguleringen sterkere legitimitet i befolkningen. Andre i Arbeiderpartiet, som Thorbjørn Berntsen og partiets boligutvalg, så for seg en oppheving av

[106] Arbark., APS. (Arbeiderpartiets stortingsgruppe, F., Fb., Boks 9 notater 1978-79, «Innstilling fra Arbeiderpartiets hurtigarbeidende boligutvalg». Kommunaldepartementets boligavdeling betraktet også sammenkoblingen av prisregulering og finansieringsform som den mest hensiktsmessige løsningen (KAD., BOBY, Boks: 297 1980-81 Lov om eierseksjoner, Mappe: Lov om eierseksjoner Ot. Prp. Nr. 76 1980-81).

forskjellsbehandlingen gjennom en utvidelse av prisreguleringen til alle statsbankfinansierte boliger.[107]

1974: Nye regler for oppløsning av borettslag

I 1974 vedtok Stortinget nye regler for oppløsning av borettslag basert på borettslovsutvalgets forslag fra desember 1973 (NOU 1974:6). Før lovendringen kunne et lag oppløses og omgjøres til eierleiligheter hvis to tredjedeler av medlemmene samtykket på to generalforsamlinger med to ukers mellomrom (NOU 1974 6:83). Etter Stortingets vedtak måtte oppløsning av borettslag også godkjennes av Kommunal- og arbeidsdepartementet. Ifølge den nye loven skulle departementet kun samtykke til oppløsning hvis et borettslag ikke var i stand til å oppfylle sitt formål eller hvis andre «særlige grunner» tilsa det: for eksempel hvis et lags boliger brant ned til grunnen (NOU 1974 6:84–85; Ot. Prp. Nr. 30 1973–74:1–2). De nye reglene medførte dermed en betydelig innstramming av lovverk og praksis på området.

Bakgrunnen for innstrammingen var NBBL og Arbeiderpartiets bekymring for oppløsningstendensene i boligkooperasjonen. Fra 1965 til september 1973 ble 64 borettslag oppløst (NOU 1974 6:84). I 1973 varslet NBBL at det ble arbeidet med planer om oppløsning i ytterligere 199 lag. Disse 199 utgjorde riktignok bare en brøkdel av de 2300 NBBL-tilknyttede borettslagene, men ifølge organisasjonen kunne de være starten på en bølge av oppløsninger som truet «den sosiale boligbyggingen og den sosiale boligomsetningen» (Reiersen & Thue 1996:329) på sikt.

Ifølge NBBL var omgåelsen av prisreguleringen gjennom oppløsning av borettslag uforenelig med prinsippene bak etterkrigstidens «sosiale boligpolitikk» av flere ulike årsaker. Bratteli-regjeringen (1973–76), Arbeiderpartiet og SV støttet klart opp om organisasjonens hovedargumenter[108]:

> For det første hevdet NBBL at en omfattende oppløsningsbølge ville redusere tilbudet av boliger til boligbyggelagenes boligsøkende

[107] Arbark., AP. (Arbeiderpartiet), D., Dd., Boks 290, Mappe 510.30. «Boligpolitikken. Arbeidsdokument for arbeidsprogrammet 1982-1985».

[108] Jf. eks: KAD., BOBY, Boks: Lov om borettslag § 78 1970-75, Mappe: Lov om borettslag § 78 1970-73, «Notat til regjeringens medlemmer fra Kommunalministeren. Spm om lovforbud mot oppløsning av borettslag», 30.1.1974.

> medlemmer, og føre til at prisnivået i økende grad ville stenge folk med lave og midlere inntekter ute fra boligmarkedet. For det andre hevdet organisasjonen at en oppløsningsbølge ville svekke boligkooperasjonen som redskap i den offentlige boligpolitikken. Den uoppsigelige forretningsførselen som knyttet borettslag til boligbyggelag sikret boligkooperasjonen stabile inntekter, og var dermed nødvendig for at den skulle bygge og forvalte boliger på en effektiv måte. For det tredje hadde Husbanken og kommunen gitt økonomisk støtte til den kooperative boligreisning. Ifølge NBBL var det derfor urimelig at en tilfeldig beboer skulle kunne innkassere gevinsten av offentlige overføringer på bekostning av de boligsøkende. For det fjerde anførte NBBL at boligkooperasjonen var et fellesskap mellom beboere og de boligsøkende. Det var uforenelig med grunntanken bak den kooperative boligbevegelsen at beboere snek seg unna boligbyggelagets forkjøpsrett, solgte til markedspris og på den måten brøt sin kontrakt med fellesskapet (Sørvoll 2008:83–84).

Et stort flertall på Stortinget bestående av AP, SV og mellompartiene sluttet opp om de nye reglene for oppløsning av borettslag. Dette var et uttrykk for prisreguleringen og det organiserte boligsamvirkets høye legitimitet på første halvdel av 70-tallet. Mange stortingspolitikere omtalte oppløsningene som et illegitimt, profittmotivert opprør mot fellesskapet (Ot. forh. 1973–74:227–263). I stortingsflertallets innstilling heter det at: «omsynet til dei bustadssøkjande, den sosiale bustadreisinga og prisutviklinga er best tent med at oppløysing av burettslag ikkje skjer i vidare omfang enn det som ligg til grunn for det føreliggande lovframlegget». Flertallet vektla også at borettshaverne hadde «ein trygg og sjølvstendig rett til bustaden sin […] som langt på veg svarar til direkte eigedomsrett» (Innst. O. nr. 21 1973–74:2). På denne måten understreket det at borettshaverne hadde en trygg og selvstendig borett, men ingen rett til å selge sin bolig til markedspris på bekostning av de boligsøkende. Endelig var AP og SVs representanter på dette tidspunktet opptatt av å fremstille den nye loven som den første i en serie av nye fremstøt for å bekjempe «boligspekulasjon» (Sørvoll 2008:85–86).[109]

[109] Se også: KAD., BOBY., Lov om borettslag § 78 1970-73, Mappe: § 78 1970-73, «Spm om lovforbud mot oppløsning av borettslag», 30.1.1974.

Høyre hevdet på sin side at de nye reglene for oppløsning var et angrep på lokaldemokratiet, borettshavernes frihet og eiendomsrett. Ifølge partiet understreket de nye reglene at borettshaverne ikke hadde en fullverdig eiendomsrett på linje med selveiere. På dette tidspunktet gikk ikke Høyre eksplisitt inn for å fjerne prisreguleringen, men tok til orde for en rettslig likestilling av borettshavere og selveiere, et standpunkt som ville ført til at langt flere boliger ville blitt omsatt på det frie boligmarkedet. På venstresiden ble Høyres standpunkt betraktet som et dårlig skjult angrep på boligkooperasjonen og et forsvar for boligspekulasjon. Høyre fremhevet på sin side at oppløsningen av borettslag ikke burde oppfattes som et uttrykk for en tøylesløs egoisme, «men var motivert av legitime behov som ønske om å eie sitt eget hjem, barnefamiliers ønske om å flytte til en større enebolig, eller ønske om å skaffe seg et bedre utgangspunkt på boligmarkedet ved skifte av bosted» (Sørvoll 2008:85).

Departementets praksis. Stortingets innstramming av regelverket i 1974 førte til at boligavdelingen i Kommunal- og arbeidsdepartementet behandlet en flom av oppløsningssøknader i de etterfølgende årene. Disse søknadene ble til tider opplevd som noe av en hodepine internt i boligavdelingen. I prinsippet skulle boligavdelingen kun gi sitt samtykke til oppløsning «dersom borettslaget er ute av stand til å oppfylle sitt formål eller det foreligger andre særlige grunner».[110] Slik det ble opplevd i boligavdelingen, var imidlertid dette en temmelig upresis lovtekst. I et notat fra avdelingen til Kommunalministeren heter det for eksempel at: «Lovforarbeidene og stortingsbehandlingen gir liten eller ingen veiledning for de skjønnsmessige vurderinger. Spesielt gjelder dette for 'andre særlige grunner'.[111] I tillegg hevdet ansatte i boligavdelingen at det var vanskelig å behandle oppløsningssøknadene fordi de var preget av vikarierende argumenter:

> Den virkelig grunn til oppløsningsønskene er trolig ønsket om å bli fri fra pristakstbestemmelsene og fri fra forkjøpsrettsreglene i § 22. Disse grunnene anføres imidlertid ikke i søknadene. Departementet er henvist til å vurdere de grunner som oppgis. Dette leder selvsagt til

[110] KAD., BOBY., Boks 206 § 78 1979, Mappe: Lov om BRL § 78, «Notat til statsråden. Oppløsning av borettslag», 20.3.1980.

[111] Ibid., «Notat til statsråden. Oppløsning av borettslag», 20.3.1980.

> at vi nesten bestandig sitter med en følelse av at det ikke er de virkelige grunner vi vurderer, men 'stedfortredende' argumenter.[112]

Fra 1974 til 1978 la boligavdelingen seg på en restriktiv linje. I denne perioden skulle det svært mye til for å få departementets samtykke til oppløsning. Etter 1978 forekom det en viss oppmykning av boligavdelingens praksis i tråd med endrede signaler fra departementets politiske ledelse. Representanter for avdelingen mente selv at boligavdelingens praksis hadde utviklet seg fra «'forholdsvis restriktiv' til ' forholdsvis liberal'» på slutten av 1970-tallet. I hele perioden 1974 til 1981 holdt imidlertid boligavdelingen fast på relativt strenge retningslinjer.[113] I et notat fra juni 1980 beskriver boligavdelingen sin praksis i oppløsningssaker på følgende måte:

- Borettslag tilknyttet et boligbyggelag tillates ikke oppløst mot boligbyggelagets vilje
- Kommunestyret må ha anbefalt oppløsning.
- Borettslag med tradisjonell blokkbebyggelse tillates normalt ikke oppløst.
- Små frittstående borettslag med småhusbebyggelse (inntil 10–20 andeler) har vi normalt tillatt oppløst – i alle fall i områder der presset i boligmarkedet er lite.
- Store borettslag (30–40 andeler og mer) tillates normalt ikke oppløst.[114]

Disse retningslinjene vitner om at hovedhensikten med «oppløsningsforbudet», var å beskytte det organiserte boligsamvirke og forhindre «spekulasjon med boliger i pressområdene». Det var således fullt mulig å få godkjent oppløsning av mindre frittstående lag, spesielt hvis det bestod av småhus og/eller lå utenfor området med de høyeste prisene på boligmarkedet. Vedtak

---

[112] Ibid., «Notat til statsråden. Oppløsning av borettslag», 20.3.1980.

[113] Jf. KAD., Boks: 207 § 78 1980-81, Mappe: Lov om BRL § 78, «Referat fra møte hos statsråden. Oppløsning av borettslag» 27.3.1980.

[114] KAD., BOBY, Boks: 206 § 78, Mappe: lov om BRL § 78, «Ad departementets praksis ved oppløsning av borettslag», 2.7.1980.

om å oppløse lag som var tilknyttet et boligbyggelag, som OBOS- eller USBL-lag i Oslo, var det derimot ikke mulig å få aksept for i vanlige tilfeller.

Retningslinjene gjengitt ovenfor ble ikke endret vesentlig etter at Willoch-regjeringen overtok (1981–86). Stortingsflertallet vedtok riktignok fri oppløsningsrett for frittstående borettslag, men samtykke til oppløsning satt fortsatt langt inne for lag tilknyttet boligkooperasjonen. Selv om Willoch-regjeringen var noe mer liberal på dette området enn de foregående regjeringene, synes den å ha holdt seg godt innenfor rammene til det eksisterende lovverket.[115] Boligbyggelagene ble slik sett ikke gjenstand for et «snikangrep», etter at Willoch-regjeringens forslag om fri oppløsningsrett for tilknyttede borettslag ble nedstemt på Stortinget. Willoch-regjeringens holdning på dette punkt frustrerte mange Høyrepolitikere. Noen av Høyres stortingsrepresentanter gav uttrykk for sin skuffelse, med det de opplevde som en videreføring av Arbeiderpartiregjeringenes restriktive linje.[116]

Ot. Prp. Nr. 42 (1974–75)

I 1975 vedtok Stortinget at borettshaverne i likhet med selveierne skulle få lov til å trekke fra sine renteutgifter direkte fra skattelikningen:

> Departementet foreslår at andelseiere i boligselskaper får rett til fradrag for selskapenes likningsmessige underskudd, det vil her si 2.5 prosent av taksten minus renteutgiftene. Dette betyr at borettshavere og andre andelseiere reelt sett får fradrag for renteutgiftene på samme måte som eneboligeiere har det. Denne reformen gjennomføres allerede med virkning for inntektsåret 1975, dvs. med virkning for det underskudd som framkommer ved likningen av boligselskapene for inntektsåret 1974. Bunnfradraget, multiplisert med antall leiligheter, legges til grunn ved likningen av selskapene (borettslagene) fra og med inntektsåret 1975, og kommer dermed andelshaverne til

[115] Jf. KAD., BOBY., Boks: 208 § 78 1981, Mappe: lov om borettslag § 78, «Notat til statsråden. Oppløsning av borettslag», 16.4.1982; ibid., Boks: 98 boligpolitikk, «Notat til statssekretæren. Boligpolitikk – lovgivningen», 3.7.1986.

[116] KAD., BOBY., Boks: 215 § 1984, Mappe: lov om borettslag § 78, «Brev fra Jan Petersen til Kari Garmann, boligrådgiver, kommunaldepartementet», 3.7.1984; Ibid., «Brev fra Kari Garmann til Harald U. Lied. Oppløsning av borettslaget Johan Falkbergets vei 7, Gjøvik», 11.9.1984.

> gode fra og med inntekståret 1976, på samme måte som for andre boligeiere (Ot. Prp. Nr. 42 1974–75:3–4).

Dette bidraget til den skattemessige likestillingen mellom selveiere og borettshavere var en av få konkrete endringer som ble vedtatt på bakgrunn av Sekse-utvalgets innstilling (NOU 1973:3; se kapittel 5). Endringen var for øvrig gunstig for borettshavernes økonomi, og heiet frem av NBBL og vedtatt av et enstemmig Storting (Innst. O. nr. 49 1974–75:7–10). På dette området var det dermed full enighet om å likestille borettshavere med selveiere.

Innst. O. Nr. 46 (1976–77): Obligatorisk forkjøpsrett og opprør mot prisreguleringen

I april 1977 vedtok et enstemmig Storting å innføre obligatorisk forkjøpsrett i borettslag. Vedtaket hadde få konsekvenser for borettslag tilknyttet boligbyggelag. Her fantes det som regel innarbeidede regler og rutiner for forkjøpsrett og omsetning. I de frittstående borettslagene fikk imidlertid vedtaket stor betydning. Som følge av manglende forkjøpsrett og omsetningskontroll var «penger-under-bordet» utbredt ved salg av denne boligkategorien. Stortingets vedtak betydde imidlertid at styrene i de frittstående lagene måtte godkjenne alle salg, noe som truet med å gjøre prisreguleringen effektiv. Med tid og stunder skulle dette føre til en flom av protester fra beboere i Oslo-regionen, området hvor flesteparten av de rundt 60 000 frittstående borettslagene befant seg. Folk som hadde betalt «penger-under-bordet» ble opprørt når deres boliger falt i verdi over natten. I første omgang var det imidlertid få som overskuet den obligatoriske forkjøpsrettens konsekvenser for de frittstående lagene. Dette gjaldt tilsynelatende også for de fleste stortingsrepresentantene som var med på å fatte vedtaket (Gulbrandsen & Hovden 1983).

Obligatorisk forkjøpsrett ble vedtatt som en del av en allmenn revisjon av borettsloven, men var ikke en del av Arbeiderpartiregjeringens opprinnelige lovforslag (Ot. prp. Nr. 2 1976–77). Initiativet til forkjøpsretten ble snarere tatt av SVs stortingsrepresentant Ottar Brox og hans boligpolitiske rådgiver Bjørg Ofstad. Sammen med Thorbjørn Berntsen, Arbeiderpartiets boligpolitiske talsmann, fikk de resten av kommunalkomiteen med seg på å

endre borettslovens § 22 (Innst. O. nr. 46 1976–77:4; Hovden 1980:34–36). Brox, Ofstad og Berntsen ønsket med dette utvilsomt å gjøre prisreguleringen mer effektiv. Det er derimot tvilsomt om dette motivet ble delt eller forstått av representantene for de borgerlige partiene. I stortingsdebatten om lovendringen var det mest snakk om at forkjøpsrett for naboborettslag og slektninger, som også ble lovfestet, ville ha mye å si for bomiljøet i områder med mange borettslag. Fokuset var på ingen måte på «penger-under-bordet» og boligspekulasjon. Det kan ha lurt Høyre som i prinsippet var motstandere av å innskrenke borettshavernes individuelle råderett. I tillegg var partiets saksordfører fra Stavanger og hadde lite kunnskap om boligmarkedet i Oslo, hvor flertallet av de frittstående borettslagene befant seg (Ot. forh. 1976–77:299–332; Hovden 1980:35–36, 39–42).

Først sommeren 1977, tre måneder etter Stortingets vedtak, begynte opprøret mot den obligatoriske forkjøpsretten. Tilsynelatende ble protestene fra de frittstående lagene utløst av et knippe avisoppslag. 7. juli ble for eksempel Kommunalminister Aune intervjuet av *Aftenposten.* I intervjuet «slo han fast at alle penger som i sin tid var blitt betalt «under bordet» kunne regnes som tapt. Den nye forkjøpsloven hindret, og var ment å hindre ulovlige transaksjoner på boligmarkedet» (Sørvoll 2008:89). Reaksjonene på slike uttalelser lot ikke vente på seg. *VG og Aftenposten* tok avstand fra den nye loven på lederplass. I løpet av sommeren begynte også beboere i frittstående lag å skrive kritiske innlegg i avisene. Flere nøyde seg med å selge sin andel før de nye reglene trådte i kraft fra 1.1 1978. På denne måten kunne de selge etter de gamle reglene, helt uten noen form for kontroll. Vinteren 1977–78 nektet videre flere frittstående lag i Oslo å ta de nye reglene inn sine vedtekter (Gulbrandsen & Hovden 1983).

Høyre tilpasset seg relativt raskt til misnøyen mot den obligatoriske forkjøpsretten. I begynnelsen av august 1977 annonserte Erling Norvik, partiets formann, at Høyre ville endre en rekke nye boliglover hvis partiet vant valget det året (*Aftenposten* 13.8.1977). I desember samme år fremmet Torstein Tynning, Høyres boligpolitiske talsmann, et privat lovforslag som argumenterte for å fjerne bestemmelsen om obligatorisk forkjøpsrett fra borettsloven (Innst. O. nr. 23 1977–78). Høyre, KrF og SP støttet lovfor-

slaget i kommunalkomiteen, men Venstre, SVs og Arbeiderpartiets stemmer sikret flertall for å videreføre bestemmelsen (Innst. O. nr. 23 1977–78:2).

Dette vedtaket var noe av bakgrunnen for etableringen av *Aksjon mot tvunget forkjøpsrett*, en aksjon med utspring i et frittstående borettslag på Tonsenhagen. Aksjonens ledelse hevdet å ha etablerte kontakt med ca. 25 000 husstander i 250 borettslag i Oslo-området, og hadde som hovedformål å reversere den nye forkjøpsloven. Christen Bremer, siviløkonomen som var aksjonens leder, prøvde også å profilere seg og aksjonen som forkjemper for krav som kunne samle støttes hos borettshavere, også i OBOS og USBL-tilknyttede lag. *Aksjon mot tvunget forkjøpsrett* stilte derfor krav om høyere, markedsbaserte takster i boligkooperasjonen og rett til oppløsning av borettslag. Denne aksjonen og organisasjonene Boligselskapenes interesseorganisasjon og Norsk Boligsameie som etterfulgte den, fikk imidlertid liten eller ingen oppslutning blant beboere i tilknyttede borettslag (Hovden 1980). I Kommunaldepartementets boligavdeling gikk man derfor langt i å nedtone aksjonens betydning. Boligavdelingen hadde i mars 1978 kun mottatt klager fra 27 borettslag, opplyste boligavdelingens Jan Kristiansen i et notat til statsråden.[117]

Den obligatoriske forkjøpsrettens konsekvenser. Aksjon mot tvungen forkjøpsrett bidro likevel til den allmenne protestbølgen mot prisreguleringen på boligmarkedet på slutten av 1970-tallet. Vedtaket om obligatorisk forkjøpsrett bidro nemlig til å øke protestviljen mot flere av reguleringene i borettslagssektoren som sådan. I en periode hvor inflasjonen skapte stadig større prisdifferanse mellom prisregulerte andelsboliger og boliger på det «frie markedet», var vedtaket om obligatorisk forkjøpsrett den lille gnisten som skulle til for å tenne bålet:

> Vinteren 1977–78 ga også beboere i borettslag tilknyttet boligbyggelag uttrykk for misnøye med takstnivået i boligkooperasjonen. I flere leserinnlegg ble myndighetene kritisert for å ha konstruert et system hvor borettshaverne var de eneste boligeierne som var underlagt prisregulering. Myndighetene, og da spesielt regjeringen og Arbeiderpartiet, ble videre anklaget for å praktisere og forsvare en

[117] KAD., BOBY, Boks:199, mappe: lov om BRL § 22, «Notat til statsråden. Protester mot ny § 22 i borettsloven», 2.3.1978.

> urimelig dobbeltmoral i boligsektoren. Borettshavere og mange selveiere hadde nytt godt av offentlige subsidier gjennom lån i Husbanken, men kun selveiere kunne lovlig selge sin bolig til høystbydende. Hvorfor skulle borettshaverne være de eneste boligeierne som ikke fikk nyte godt av verdistigningen på fast eiendom? Oslos boligrådmann, Edvard Hiorth, ga slike synspunkter legitimitet, da han uttalte at det ikke var «lett å finne noen logisk forklaring på at de fleste aksje- og andelsleiligheter er pristakstpliktige, mens tilsvarende selveierboliger ikke er det» (Sørvoll 2008:91).

Ot. Prp. Nr. 28 (1978–79): Presisering av oppløsningsforbud

På tross av at Nordli-regjeringen (1976–81) foretok en oppjustering av takstene i boligkooperasjonen i 1977 og 1978, fantes det fortsatt en betydelig prisforskjell mellom det «regulerte» og «uregulerte» markedet i pressområdene. Ifølge *Dagbladet* kostet et OBOS-rekkehus fra 1953 på Lilleberg i Oslo 80 000 kroner. En tilsvarende nyoppført leilighet i samme område kostet mellom 300 000 og 400 000 kroner. Dermed hadde borettshaverne fortsatt motiver for å lete etter metoder for å omgå prisreguleringen. Det samme gjaldt eiendomsmeglere og investorer som forsøkte å finne smutthull i borettslovene. En eiendomsmegler fra Kristiansand, Jørgen Stray, klekket ut en metode for å omgå prisreguleringen. Stray-metoden gikk ut på at styret i et borettslag solgte leiligheter enkeltvis til beboerne som fast eiendom (Hovden 1980:124, 127). Det juridiske grunnlaget for Stray-metoden var en omstridt betenkning fra jussprofessor August Fleischer. Ifølge Fleischer var ikke § 78 i borettsloven «til hinder for at et borettslag selger samtlige boliger til andelseierne slik at den enkelte blir selveier».[118]

Fra 1. november 1978 til 9. februar 1979 ble 76 borettslag med 3322 leiligheter oppløst gjennom Stray-metoden. De fleste av disse lagene befant seg i Osloregionen, dvs. i et område hvor boligprisene var høyere og det personlige profittmotivet sterkere enn de fleste andre steder i landet. Blant lagene fantes det både tilknyttede og frittstående lag.[119]

---

[118] KAD, BOBY, Boks: 204 1977-78, Mappe: § 78, «Notat til statsråden. Salg av andeler i borettslag – omgåelse av BBL § 78», 18.8.1978.

[119] KAD, BOBY, Boks: 205 § 78, Mappe: Lov om borettslag 1979 § 78, «Den norske Stats Husbank. Oppløsning av borettslag», 19.3.1979.

Arbeiderpartiet og NBBL reagerte kraftig mot den nye oppløsningsbølgen. Sosialdemokratiet og boligkooperasjonens menn og kvinner omtalte den som en trussel mot det organiserte boligsamvirke og den sosiale boligpolitikken. Styrken i reaksjonene skyldes dels at det denne gangen ikke kun gjaldt de frittstående lagene, som i kontroversen rundt den obligatoriske forkjøpsretten, men hele borettslagssektoren, inkludert OBOS. Arbeiderpartiregjeringen handlet derfor i tråd med partiaktivistenes ønsker, da den i desember 1978 la frem et lovforslag som presiserte at enkeltsalg av andeler i borettslag var ulovlig uten departementets godkjennelse (Ot. Prp. Nr. 28 1978–79; Sørvoll 2008:96–97). Dette forslaget satt en stopper for nye Stray-salg da det ble vedtatt med Arbeiderpartiet, SV og Venstres stemmer 9. februar 1979.[120]

I debatten omkring det nye lovforslaget gjentok Arbeiderpartiet og SV alle de klassiske argumentene for å beskytte borettslagssektoren fra oppløsning og oppstykking til selveierleiligheter. Det ble igjen fremhevet at «boligkooperasjonen var et fellesskap mellom boende og boligsøkende medlemmer, og at det var i strid med boligsamvirkets grunntanke at noen beboere oppløste borettslag, meldte seg ut av fellesskapet og solgte sin bolig til høystbydende» (Sørvoll 2008:98). Når det er sagt gav Arbeiderpartiet også innrømmelser til prisreguleringens kritikere frem mot kommunevalget i 1979 og stortingsvalget to år senere.

St. meld. nr. 12 (1981–82) og Arbeiderpartiet og Høyres svar

I årene frem mot stortingsvalget i 1981 tok Arbeiderpartiet aldri et endelig standpunkt til prisreguleringen i borettslagssektoren. Partiet havnet på defensiven i den boligpolitiske debatten og fryktet en storstilt velgerlekkasje av misfornøyde borettshavere til borgerlige partier. Arbeiderpartiregjeringene

[120] I departementet og regjeringen ble Stray-salgene betraktet som en rettsstridig omgåelse av borettsloven. Regjeringen presiserte derfor at den nye loven kun var en presisering av reglene for oppløsning av borettslag fra 1974, ikke et uttrykk for ny lovgivning eller ny praksis (KAD., BOBY., Boks:205 § 78, Mappe: Lov om borettslag 1979 § 78, «Referat fra møte i Kommunaldepartementet", 01.11 1978). Oppløsning av borettslag med bruk av Stray-metoden ble for øvrig kjent ugyldig av Høyesterett ved dom av 5.2.1982 (KAD., BOBY., Boks: 208 § 78, Mappe: lov om borettslag § 78, «Notat til statsråden. Oppløsning av 'Strayifiserte borettslag», 15.4.1982.

avventet derfor prisreguleringsutvalgets innstilling, og møtte protestene mot prisreguleringen med en blanding av innrømmelser og forsvar for reguleringene på boligmarkedet. Sentrale talspersoner for partiet innrømmet at borettshaverne hadde grunn til å føle seg urettferdig behandlet, og Nordli-regjeringen skrudde opp pristakstene i august 1979 og desember 1980. På tross av disse takstøkningene var det på ingen måte dekning for å snakke om markedsbaserte takster før valget i 1981.

Før valget i 1981 sendte Arbeiderpartiet ut uklare og motstridende signaler til velgerne. Det må ha vært vanskelig å bli klok på partiets holdning til prisreguleringen på boligmarkedet. Prinsipielt ønsket ledende boligpolitikere likebehandling av statsbankfinansierte boliger i form av en ensartet prisregulering, men i praksis var det vanskelig for et maktsøkende Arbeiderparti å presentere et slikt standpunkt for velgerne. I tråd med dette ble det ikke foretatt noen grundig behandling av prisreguleringsutvalgets innstilling fra mars 1981 i Brundtland-regjeringens boligmelding (St.meld. nr. 12 1981–82). Meldingens avsnitt om reguleringene på boligmarkedet er meget knappe, men regjeringen gav uttrykk for at den ønsket å opprettholde et segment med prisregulerte boliger i større byer og tettsteder:

> Det er av vesentlig betydning for mange boligsøkere at en del av boligmassen – og særlig i de større byer – er underlagt omsetnings- og prisregulering. Det sikrer at de som er medlem av boligbyggelag eller blir tildelt bolig gjennom den kommunale boligformidling kan få en rimelig bolig i forhold til markedspris. Det statlige subsidiene blir dermed knyttet til boligen og kan ikke innkasseres av den enkelte ved salg (St.meld. nr. 12 1981–82:51).

Det synes rimelig å hevde at Høyre i motsetning til Arbeiderpartiet var på offensiven i boligdebatten før valget i 1981. Partiet presenterte likevel ikke et ferdigspikret program for liberaliseringen av boligomsetningen for velgerne. Før valget uttalte imidlertid partiets talsmenn at reverseringen av Arbeiderpartiets boliglovgivning fra 70-tallet ville være en prioritert oppgave for en Høyredominert regjering. Høyre gikk mer konkret inn for høyere takster i boligkooperasjonen, «oppløsningsrett for borettslag» og avskaffelse av den obligatoriske forkjøpsretten (Sørvoll 2008:120–22).

Willoch-regjeringenes reformer – 1982–86

Da Willoch og Høyre dannet regjering i 1981 tok de raskt grep for å oppfylle sine boligpolitiske valgløfter. Willoch-regjeringens boligreformer ble skissert i en knapp stortingsmelding og tre korte odelstingsproposisjoner (St.meld. nr. 61 1981–82; Ot. Prp. Nr. 44 1981–82; Ot. Prp. Nr. 48 1981–82; Ot. Prp. Nr. 49 1981–82). Regjeringens reformer var dels begrunnet av ønsket om å oppfylle populære og budsjettnøytrale valgløfter, men var også motivert av klare ideologiske og prinsipielle synspunkter. Nærmere bestemt var reformene «et forsøk på å realisere Høyres visjon om selveierdemokratiet, forestillingen om at privat eiendom skaper ansvarlige, frie, selvstendige og produktive borgere» (Sørvoll 2009b:56):

> Det er verdt å merke seg at Høyre allerede på 1950-tallet tok til orde for å avvikle alle restriksjoner knyttet til omsetning og leie av boliger. Willoch-regjeringens boligreformer var således i pakt med Høyres tradisjoner, og kan forstås som et uttrykk for at tiden var moden for å gjennomføre partiets prinsipielle standpunkt fra de første årene etter krigen. I Høyre ble reformene videre feiret som et steg på veien mot et samfunn rensket for «sosialdemokratiets reguleringsiver og skepsis til privat eiendom». Partiets talspersoner fremstilte endringene i boliglovgivningen som en del av et program for et friere, enklere og åpnere samfunn, i likhet med andre 80-talls reformer som oppmykningen av kringkastningsmonopolet, lengre åpningstider i butikkene og «moderniseringsprogrammet» for offentlig sektor. Endelig ble liberaliseringen av boligomsetningen motivert av en genuin skepsis til prisreguleringens virkninger. Ifølge professor Agnar Sandmo, økonomen fra Norges Handelshøyskole som forfattet sentrale avsnitt i Willoch-regjeringens boligmelding, bidro ikke prisreguleringen i borettslagssektoren til en sosialt rettferdig fordeling av boliger, men snarere til en vilkårlig fordeling som følge av svartebørs og ansiennitetskriterier. Sandmo og Høyres argumentasjon på dette punktet stod i skarp kontrast til de rådende holdningene i Arbeiderpartiet og boligkooperasjonen. Blant aktive medlemmer i Arbeiderpartiet ble boligkooperasjonen gjerne fremstilt som et markedsbeskyttet rom for unge boligsøkere og andre underprivilegerte grupper (Sørvoll 2009b:56–57).

«I Høyres store fortelling om seg er dereguleringen på boligmarkedet et sentralt kapittel. Her kontrasteres et fremskrittsvennlig Høyre mot et tilbakeskuende Arbeiderparti. Liberaliseringen av boligpolitikken er en del av den stolte arven etter Willoch» (Sørvoll 2009c), skriver for eksempel dagens Høyreleder Erna Solberg i et innlegg i *Aftenposten* fra 2006 (Aftenposten 14.10.2006, Jf. også: Ramm 1985:144–55; Fasting m.fl. 2011:117).

Endringer under Willoch. Willoch-regjeringens boligreformer førte til en omfattende deregulering av boligomsetningen i urbane strøk. Prisreguleringen på aksjeleiligheter og frittstående borettslag ble opphevet, og Norges første permanente lov om eierleiligheter bidro til å utvide den liberaliserte boligomsetningens rammer ytterligere. I løpet av Willoch-årene (1982–86) ble det geografiske omfanget til prisreguleringen på boligbyggelagsleiligheter redusert fra 101 til 7 kommuner (Oslo, Larvik, Bodø, Ski, Nøtterøy, Stavanger og Tønsberg). Regjeringen innførte i tillegg et nytt markedsbasert takstsystem i boligkooperasjonen, et system som lignet mye på systemet forfektet av innskottsleilighetskomiteens flertall i 1968 (Sørvoll 2010a). Selv om årene med borgerlig regjering på 80-tallet fikk store konsekvenser for boliglovgivningen, oppnådde Willoch-regjeringen kun flertall for enkelte av sine reformforslag. Den fikk ikke flertall for forslag om «fri oppløsningsrett» for borettslag tilknyttet boligkooperasjonen, og avskaffelsen av den såkalte «uoppsigelige forretningsførselen» mellom boligbyggelag og borettslag (Ot. Prp. Nr. 44 1981–82; Innst. S. nr. 286 1981–2:43; Innst. O. nr. 35 1982–83:4, 7). Dette var forslag NBBL hadde reagert kraftig på, og omtalt som en trussel mot hele det organiserte boligsamvirke (Annaniassen 1996b).

Arbeiderpartiets reaksjoner. Arbeiderpartiet stemte mot alle de viktigste reformforslagene til Høyreregjeringen (Innst. S. nr. 286 1981–82:9, 39–40, 55–56; Innst. O. nr. 35 1982–83:2, 7; Innst. O. nr. 36 1982–83:4; Innst. O. nr. 92 1981–82:2–3, 8). Ifølge partiets stortingsrepresentanter var det nødvendig å verne om borettslagssektoren som et markedsbeskyttet rom for unge boligsøkere. Willoch og Høyre seilte under falskt flagg i boligpolitikken. De snakket om den lille manns valgfrihet, men gav i realiteten forrang til pengesterke gruppers interesser, ifølge Arbeiderpartiet. «Den frihet Høyre vil ha, den friheten øker med inntekt og gode bankforbindelser og gode lånemuligheter. Høyres valgfrihet på boligmarkedet synker når

inntekten synker», uttalte Arbeiderpartiets Thor-Erik Gulbrandsen (Sørvoll 2008:139). Ifølge Arbeiderpartiet kunne ikke boligpolitiske målsettinger virkeliggjøres gjennom markedsstyring: «Tvert om vil slik markedsstyring i et knapphetsmarked først og fremst tjene personer og grupper som er i selgers posisjon og på kjøpersiden de som har størst betalingsevne» (Innst. S. nr. 286 1981–82:9). Høyres påstander om at ansiennitetssystemet og prisreguleringen ga vilkårlige fordelingsvirkninger ble også blankt avvist av venstresiden (Sørvoll 2010a:21). På venstresiden ble Willochs boligreformer opplevd som et element i jappetidens moralske forfall, og ble en sentral del av forestillingen om «den sosiale boligpolitikkens død»:

> Den ideologiske motviljen mot liberaliseringen av boligomsetningen var […] stor i partiet på 80-tallet. Mange kunne skrive under på nestleder Einar Førdes utsagn i sine landsmøtetaler fra 1983 og 1987, om at Willochs boligliberalisering var en av høyrebølgens største feilsteg. Salg av boliger til markedspris, spesielt der selgeren hadde mottatt offentlige subsidier, ble fortsatt omtalt som boligspekulasjon i store deler av partiet. Mange støttet fortsatt NBBLs Ivar O. Hansens fordømmelse av høyresidens boligpolitikk fra landsmøtet i 1979. Ifølge Hansen hadde Arbeiderpartiet «aldri villet gjøre bolig til en vanlig handelsvare, aldri ment at boliger skulle selges til markedspris [....]. Dette er høyrepolitikk» (Sørvoll 2010a:21).

På tross av utbredt motstand mot liberaliseringen av boligomsetningen, gjorde Arbeiderpartiets ledende talspersoner det klart at partiet ikke tok sikte på å reversere Willochs reformer. Takstøkningene og opphevelsen av prisreguleringen på frittstående borettslagsleiligheter ville bli stående også etter et eventuelt regjeringsskifte. Det ble regnet som politisk umulig og grunnlovsstridig å pålegge mennesker å selge sin bolig, for mindre enn det de selv hadde betalt. På den annen side ble det drøftet å innføre nye former for prisregulering på boligmarkedet i Arbeiderpartiets boligutvalg på første halvdel av 80-tallet. Sentrale sosialdemokratiske boligpolitikere, som for eksempel Thorbjørn Berntsen og Gunnar Berge, uttalte videre at det var aktuelt for Arbeiderpartiet å fryse takstene i boligkooperasjonen på sitt daværende nivå. Hensikten var å reetablere den politiske kontrollen med boligmarkedet, samt hjelpe ungdom og andre lavinntektsgrupper. Det var

nettopp en slik takstpolitikk den andre Brundtland-regjeringen førte frem til sommeren 1987 (Sørvoll 2008:142–43).

Da Arbeiderpartiet kom tilbake til regjeringskontorene i 1986, videreførte partiet alle Høyres boligreformer. Justeringer av det juridiske rammeverket rundt boligomsetningen og nye former for prisregulering ble riktignok diskutert etter regjeringsskiftet, men slike tanker ble raskt lagt til siden. Fra byråkratene i Kommunaldepartementets boligavdeling fikk Brundtland-regjeringen klar beskjed, om at det ville medføre store praktiske og politiske problemer å rokke ved liberaliseringen av boligomsetningen:

> Selv om man skulle beslutte å gjeninnføre pristakstsystemet ville man få håpløse takseringsproblemer. Det måtte fikseres et eller annet prisgrunnlag for takseringen som vi i dag ikke er i stand til å gi anvisning på. De eksisterende boliger er omsatt i et system med fri prisdannelse. Det er neppe mulig å reversere de priser som er oppnådd. Et system med ny prisregulering må vel i tilfelle bare gjelde for nyproduksjonen og med referansepunkt i byggekostnadene. [Men] det vil oppstå problemer om man skal innføre prisregulering for noen eierformer, mens andre går fri. Markedet vil nok da finne sin vei 'rundt' restriksjonene. […] Avdelingen mener at de foretatte lovendringer må bli stående. Den eneste reelle prisdempende faktor er en økt boligbygging som kan bringe markedet i balanse.[121]

Innst. O. nr. 49 (1987–88): Kompromiss om prisregulering

Mesteparten av den gjenværende prisreguleringen i borettslagssektoren ble avskaffet fra og med 1. juni 1988. 64 000 boliger, de fleste av dem OBOS- og USBL-leigheter i Oslo, ble fritatt fra takstplikten fra denne datoen. Etter dette var det kun ca. 13500 boliger som var omfattet av prisreguleringen, hovedsakelig i Oslo. Takstplikten mistet imidlertid det meste av sin betydning etter 1988, som følge av takstene var langt høyere enn markedsprisene. På 1990-tallet var ikke lenger prisreguleringen på boligmarkedet et spørsmål som skapte politisk debatt. Etter boligkrakket i 1988 til et godt stykke ut på 90-tallet, var det primært lave boligpriser som ble opplevd som et politisk problem (Sørvoll 2008:180). Avviklingen av den gjenværende takstplikten på

[121] KAD., BOBY., Boks: 98 boligpolitikken, «Notat til statssekretæren. Boligpolitikk – lovgivningen», 3.7.1986.

boligbyggelagsleiligheter foregikk i stillhet: Etter mye fram og tilbake fritok Brundtland-regjeringen Ski og Oslo fra prisreguleringen på boligbyggelagsleiligheter i 1995. Som følge av disse fritakene gjaldt ikke lenger husleiereguleringslovens § 17 om takstplikt for boligbyggelagsleiligheter i noen av landets kommuner (Sørvoll 2008:181–82). Uten noen form for debatt opphevet Stortingets flertall for øvrig § 17 i forbindelse med avviklingen av husleiereguleringsloven i 1999 (Ot. Prp. Nr. 82 1997–98:58; Innst. O. nr. 43 1998–99:42).

Den umiddelbare bakgrunnen for dereguleringen av boligomsetningen i 1988 var et privat lovforslag om å oppheve husleiereguleringslovens § 17, fremsatt av Høyrerepresentantene Rolf Presthus, Jan P. Syse og Astrid Nøklebye Heiberg (Dok 8 1987–88:1–2). Under behandlingen av dette lovforslaget ble det inngått et kompromiss mellom Arbeiderpartiet, Høyre og mellompartiene. Som et resultat av dette kompromisset ble husleiereguleringslovens § 17 opphevet for boligbyggelagsleiligheter som var eldre enn syv år (Innst. O. nr. 49 1987–88). En viktig drivkraft bak kompromisset var den kraftige prisstigningen på boligmarkedet i årene mellom 1984 og 1988. Avstanden mellom takstregulerte og «markedsregulerte» leiligheter ble meget store i denne perioden, som følge av at Brundtland-regjeringen (1986–89) ikke oppjusterte takstene i takt med prisstigningen (Gulbrandsen 1989:22). I Oslo, hvor flesteparten av de prisregulerte leilighetene befant seg, førte dette til at kravene om å fjerne takstplikten fra misfornøyde borettshavere, Fremskrittspartiet, Høyre og borgerlige aviser fikk fornyet styrke. Kritikken mot takstplikten på OBOS- og USBL-leiligheter i hovedstaden var spesielt intensiv i tiden før og etter kommunevalget i 1987. De klassiske argumentene fra 70- og første halvdel av 80-tallet ble gjentatt av kritikerne: Ansiennitets- og prisreguleringen hadde vilkårlige fordelingsvirkninger, og var ikke et treffsikkert virkemiddel for å hjelpe ungdom og andre førstegangsetablerende. Videre var reguleringen en urettferdig belastning for borettshaverne, og representerte en illegitim overføring fra selger til en tilfeldig kjøper (Sørvoll 2008:153–60).

På tross av kritikken var det ikke stemning for å oppheve prisreguleringen uten videre i regjeringspartiet. Dette selv om takstpliktens legitimitet var lav vinteren og våren 1987. Både mellompartiene og boligkooperasjonen

(OBOS, USBL og NBBL) ønsket på dette tidspunktet å avvikle eller delvis avskaffe reguleringen. Etter lang tids intern debatt ga likevel Arbeiderpartiet etter for de fleste av kritikernes krav. I forkant av kommunevalget i 1987 foretok Brundtland-regjeringen en kraftig økning av pristakstene på boligbyggelagsleiligheter (Sørvoll 2008:160–66). Etterfølgende takstøkninger førte til at takstene økte mer enn markedsprisene frem mot boligkrakket i 1988 (Gulbrandsen 1989).

Arbeiderpartiregjeringens takstøkninger og kompromisset som ble inngått i 1988 har blitt forklart som et produkt av boligkooperasjonens holdningsskifte, valgtaktiske hensyn og Arbeiderpartiets mindretallsposisjon. «De nye menn i boligsamvirket, som Martin Mæland, OBOS' unge administrerende direktør, var talsmenn for liberalisering av boligomsetningen i Arbeiderpartiets boligpolitiske utvalg. I OBOS og NBBL mente man at prisforskjellen mellom selveierboliger og andelsleiligheter var til skade for boligkooperasjonens popularitet blant beboere og boligkjøpere. Som følge av at staten og kommunene i regelen ikke lenger favoriserte boligsamvirket med offentlige subsidier og billige tomter, var man videre redd for at prisreguleringen fungerte som et konkurransefortrinn for private utbyggere» (Sørvoll 2010a:22). Valgtaktiske hensyn var imidlertid minst like viktig for kompromisset som ble inngått i 1988. I alle valg fra 1979 til 1987 gjorde Høyre det bedre enn Arbeiderpartiet i Oslo. Ledende sosialdemokratiske strateger, som partisekretær Thorbjørn Jagland, mente partiets holdning til prisreguleringen på boligmarkedet var en del av forklaringen bak Arbeiderpartiets svake resultater i hovedstaden. Jagland og partileder Gro Harlem Brundtland tok også opp reguleringen av boligmarkedet i *Aksjon Frihet*, en partiintern debatt som ble satt i gang for å gjenerobre det politiske initiativet og frihetsbegrepet fra høyresiden. Budskapet fra partiledelsen var ikke entydig eller særlig presist, men det var tydelig at den ønsket seg et Arbeiderparti som gikk inn for større grad av individuell frihet på boligmarkedet. På denne måten fremstår kompromisset i 1988 som en naturlig konsekvens av partiledelsens valgtaktiske ønsker. Når det er sagt, kan Arbeiderpartiets forliksinngåelse i 1988 også delvis forklares som en konsekvens av partiets mindretallsposisjon på Stortinget. En eller annen form for styrt avvikling ville blitt resultatet uavhengig av Arbeiderpartiets stemmegivning. Dermed kunne kompromisset

med noe rett fremstilles som det beste som var mulig å oppnå av takstpliktens varmeste forsvarer, Arbeiderpartiets Thorbjørn Berntsen (Sørvoll 2008:174–77; Sørvoll 2010a:22).

Det var få protester mot Stortingets vedtak om å oppheve mesteparten av prisreguleringen på boligbyggelagsleiligheter. I Oslo AUF, Oslo Arbeiderparti og Stavanger Arbeiderparti var imidlertid motstanden mot stortingsgruppens overenskomst med Høyre og mellompartiene betydelig. Lederen i Oslo AUF, Geir Axelsen, betegnet kompromisset som ungdomsfiendtlig. Til Arbeiderbladet uttalte Axelsen at: «Mange unge som i dag får noenlunde rimelige boliger mister den eneste muligheten de har til å komme inn på boligmarkedet» (Sørvoll 2008:177). Stavanger Arbeiderparti fordømte på sin side vedtaket som et ytterligere ledd i politikernes selvpåførte maktesløshet i boligpolitikken (Sørvoll 2008:179).

St. meld. nr. 34 (1988–89): Full aksept for liberalisert boligomsetning

I Brundtland-regjeringens boligmelding St.meld. nr. 34 (1988–89) *Boligpolitikk for 90-årene* ble liberaliseringen av boligomsetningen beskrevet som en irreversibel realitet (St.meld. nr. 34 1988–89:140). «Meldingens utgangspunkt var at boligpolitikken måtte tilpasses et liberalisert bolig-, kreditt- og tomtemarked» (Sørvoll 2008:180). Omsetningsreguleringer kunne virke hemmende på individuell valgfrihet og mobiliteten på boligmarkedet, konkluderte meldingen (St.meld. nr. 34 1988–89:142–43). Arbeiderpartiets offisielle holdning til reguleringen av boligomsetningen hadde på denne måten endret seg betraktelig fra begynnelsen på 70- til slutten av 80-tallet: fra ønsker om offentlig kontroll med store deler av boligomsetningen i pressområdene til full aksept for en markedsstyrt boligomsetning.

1991–92: Ytterligere liberalisering

I 1992 vedtok Stortinget en rekke nye bestemmelser i boligbyggelags- og borettslagsloven (Ot. Prp. Nr. 69 1991–92; Innst. O. nr. 93 1991–92). De fleste endringene trakk i retning av en ytterligere liberalisering av borettslagssektoren. Blant de viktigste nye bestemmelsene var:

- Forbudet mot boligaksjeselskap i bestående bygninger ble opphevet.
- Innføring av klar hjemmel for boligbyggelag til å bedrive ordinær eiendomsmegling.
- Innføring av midlertidig adgang til å eie andeler i borettslag for juridiske personer (entreprenører, kredittinstitusjoner osv). Dette var dels ment som en trygghet for pantekreditorer som ønsket å sikre fordringer som var gitt med sikkerhet i en borettslagsandel, og dels for å lette salget av andeler som ellers ikke ville blitt solgt på lang tid.

Den siste endringen var ment som et tiltak for å avhjelpe boligbyggelag og kreditorer rammet av krakket på boligmarkedet fra 1988 til 1993. I denne perioden ble noen boligbyggelag påført store tap som følge av usolgte andeler, og enkelte kredittinstitusjoner opplevde at personer ikke var i stand til å betale sine boliglån. Derfor ønsket regjeringen å utvide kretsen av potensielle andelskjøpere (Ot. Prp. Nr. 69 1991–92:4).

1991–92: Nye skatteregler for borettshavere

Nye steg mot skattemessig likestilling mellom borettshavere og selveiere ble tatt på begynnelsen av 1990-tallet. Dette var et resultat av en villet politikk fra et samlet Storting. Alle partier ønsket en «full individuell skattlegging av andelshaverne» (Innst. O. nr. 46 1991–92:9; Jf. også: Innst. O. nr. 16 1990–91; Innst. O. nr. 80 1990–91). Ifølge regjeringen var det «en målsetting å skattlegge andelshavere og selveiere mest mulig likt. Etter gjeldende rett kan det få til dels betydelige konsekvenser for skattleggingen om en bolig eies av et boligselskap eller om den eies av beboerne selv. Ved siden av at dette kan virke urimelig […], er det i et videre perspektiv ønskelig å ha et skattesystem som behandler beskatning av egen bolig likt uansett eierform» (Innst. O. nr. 46 1991–92:10). Et samlet Storting uttalte videre at skattemessig likestilling mellom selveiere og borettshavere var en naturlig konsekvens av utviklingen på boligmarkedet de siste årene. Alle partier gav derfor sin prinsipielle tilslutning til regjeringens reformarbeid på dette området (Innst. O. nr. 46 1991–92:10).

Som følge av Stortingets vedtak opphørte borettslagene som egne skattesubjekt fra ligningsåret 1992, dvs. at de ikke lenger betalte skatt eller leverte selvangivelse. Borettslagenes inntekter, formue og gjeld ble stykket opp og innarbeidet i den enkelte borettshavers selvangivelse. Det innebar blant annet at borettshaverne ikke lenger skulle betale boligskatt eller fordelsskatt over husleien, men individuelt på linje med selveiere. Fra 1992 ble det også foretatt endringer i borettshavernes formuesbeskatning (Ot. Prp. nr. 21 1991–92; Innst. O. nr. 46 1991–92:9–17). Tidligere førte borettshaveren opp «halvparten av boligens opprinnelige innskudd som formue i sin selvangivelse. Var opprinnelig innskudd i en leilighet bygd i 1970 for eksempel kr. 20 000, førte han opp kr. 10 000 som formue. I en leilighet bygd i 1990 med for eksempel 400 000 i innskudd, førte borettshaveren opp kr. 200 000 i formue. Borettshaveren i den nye boligen får 20 ganger så stor formuesansettelse som han som bor i den gamle, selv om verdien av boligene er temmelig like. Denne urimelige likheten rettes nå opp. Borettshaveren skal fra 1992 skattlegges for sin andel av eiendommens ligningstakst» (*BO* 2/1992).

NOU 2000: 17, Ot. Prp. Nr. 30 (2002–2003): Nye borettslover

I 1997 ble det opprettet et utvalg som skulle revidere eksisterende lover om borettslag og boligbyggelag. Dette borettslovsutvalget foretok en samordning av lovverket for eierseksjoner og borettslag. I tråd med dette gikk utvalget inn for å fjerne offentlig godkjenning av oppløsningsvedtak i tilknyttede borettslag. Utvalget mente også at det ikke lenger skulle være adgang til å inngå avtaler om «uoppsigelig forretningsførsel» mellom borettslag og boligbyggelag. Dermed ønsket utvalget å realisere to av Willoch-regjeringens (1981–83) kampsaker: «fri oppløsningsrett» og «fri forretningsførsel». Dette gjaldt også boligsamvirkets to representanter i utvalget, NBBLs Per Eggum Mauseth og OBOS-sjef Martin Mæland. Endelig ønsket utvalget å gjøre avhendings- og boligoppføringsloven gjeldende i borettslagssektoren. På tross for denne samordning av regelverket for sameier og borettslag ønsket utvalget å videreføre begge disposisjonsformer. Dette i motsetning til for eksempel Fremskrittspartiet, som i noen tilfeller har tatt til orde for «å lage en felles lov om boliger i flerfamiliehus» (Innst. O. nr. 46 1991–92:10). Ifølge utvalget

var det «så viktige skilnader mellom dei to bustadformene at begge bør haldast oppe. Dei viktigaste skilnadene har samanheng med brukareige-prinsippet, ansvarsavgrensing og felles finansiering» (NOU 2000 17:8).

Bondeviks andre regjering (2001–2005) la frem forslag om nye lover for borettslag og boligbyggelag på bakgrunn av borettslovsutvalgets innstilling (Ot. Prp. nr. 30 2002–03). Behandlingen av Bondevik-regjeringens proposisjon var preget av politisk konsensus om hovedlinjene. Spørsmål som hadde skapt stor splid på 1970- og 80-tallet, som oppløsningsrett og «fri forretningsførsel», var det nå full enighet om på Stortinget. Både «fri oppløsningsrett» og «fri forretningsførsel» ble således vedtatt av et enstemmig Storting (Innst. O. nr. 82 2002–03:11–22).

Prop. 115 L (2009–2010): Gikk liberaliseringen for langt?

I april 2010 la den rødgrønne regjeringen frem en rekke forslag til endringer og innstramminger i lovene som regulerer borettslagssektoren (Prp. 115 L 2009–10). Dette kan betraktes som et resultat av en oppfatning hos regjeringen, om at dereguleringen av boligmarkedet i noen tilfeller hadde gått for langt.

Regjeringen foreslo mellom annet følgende endringer i lovverket:

- Det ble foreslått en maksimalgrense for andelen fellesgjeld i et borettslag: «Fellesgjelden i borettslag skal ikke utgjøre mer enn 75 prosent av kostnadsoverslaget i bygge- og finansieringsplanen» (Prp. L 115 2009–10:5). Denne endringen har blitt omtalt som et forbud mot «lavinnskuddsborettslag».[122] Bakgrunnen for dette forslaget var stor medieoppmerksomhet omkring borettslag med høy fellesgjeld og lave innskudd. Ifølge regjeringen hadde selgerne av slike «lavinnskuddsboliger» underkommunisert «ansvar for fellesgjeld, muligheter for økte felleskostnader og ansvar for naboens betalingsproblemer til kjøperne. Dette har ført til at enkelte kjøpere har fått

[122] VG-nett: http://www.vg.no/dinepenger/artikkel.php?artid=10001711 Kopiert: 13.4.2011.

problemer med å betjene sine gjeldsforpliktelser (Prp. 115 L 2009–10:7).[123]

- Endringer ble foreslått i eiendomsmeglings- og avhendingsloven for å sikre kjøper større oversikt over en borettslagsleilighets totalpris, inkludert fellesgjeld.
- Forbud mot såkalte «spekulasjonskjøp» av borettslagsandeler. Det ble foreslått forbud mot å inngå avtaler om forhåndssalg til parter (boliginvestorer/boligspekulanter) som ikke kan eie andeler ifølge borettslagsloven. Dette var en presisering av prinsippet om «brukereie» og en reversering av en lov fra 1992 som tillot at juridiske personer kunne eie andeler i borettslag midlertidig (Innst. O. nr. 93 1991–92; jf. ovenfor). Bakgrunnen for dette forbudet var at utbyggere i sentrale strøk hadde begynt å forhåndsselge en betydelig andel borettslagsleiligheter til investorer som ønsket å selge dem videre. Ifølge regjeringen harmonerte slike «spekulasjonsavtaler dårlig med det overordnede brukereieprinsippet i borettslag, som går ut på at boligene som hovedregel skal brukes av andelseierne selv, og at boligene ikke skal brukes som investeringsobjekter». I tillegg fremhevet regjeringen at «innstrammingen i muligheten for spekulasjonsavtaler vil redusere muligheten for at øvrige andelseiere i borettslaget lider tap som følge av betalingsmislighold» (Prop. L 115:51). Regjeringen tenkte her på problemene som kunne oppstå hvis kostnadene knyttet til usolgte, investoreide andeler ble veltet over på borettshaverne.

Det var bred enighet om de fleste av regjeringens lovforslag på Stortinget. Den politiske konsensusen om hovedlinjene fra behandlingen av de nye borettslovene ble på denne måten ført videre. Høyre og Fremskrittspartiet markerte imidlertid uenighet på noen punkter, men sluttet opp om «brukereieprinsippet» og forbudet mot «spekulasjonssalg» (Innst. 326 L 2009–10).

[123] For en analyse av slike «lavinnskuddsboliger», se: Barlindhaug m.fl 2009.

6.9 Utleieboliger

Det norske utleiemarkedet er lite og dominert av små, «uprofesjonelle» utleiere sammenlignet med resten av Europa. Det betyr ikke at utleiesektoren nødvendigvis bør spille en underordnet rolle i boligpolitikken. For det første er lavinntektshushold og andre som er i målgruppen for dagens boligsosiale politikk overrepresentert i utleiesektoren. For det andre representerer utleiemarkedet et viktig botilbud for ungdom, fraskilte, pendlere og folk som bytter jobb for en kortere periode. For det tredje er utleiesektoren «også en viktig del av det norske boligmarkedet, dersom vi definerer markedet som summen av de transaksjoner som foregår i en kortere, avgrenset periode. Ut fra antall gjennomførte transaksjoner eller kontraktsinngåelser, enten dette gjelder inngåelse av en leiekontrakt eller kjøp og salg av en eierbolig, så er det norske leiemarkedet i kvantitet langt større enn det norske eierboligmarkedet» (Sandlie 2010:98).

I det som følger blir den gradvise avviklingen av husleiereguleringen gjort rede for. Det er på ingen måte det eneste utviklingstrekket i utleiesektoren som er verdt omtale. Innenfor rammen av dette prosjektet har det imidlertid ikke blitt funnet plass til, en grundig behandling av viktige politiske debatter omkring husleieloven, avveiningen mellom interessene til leier og utleier og skattleggingen av inntekter fra utleie (Jf. kapittel 1). Det kan likevel skisseres to idealtypiske hovedposisjoner i debatter om husleieloven: Arbeiderpartiet og SV har fremstilt seg selv som leietakernes forsvarere. De har dermed gitt inntrykk av at leieboernes interesser er utgangspunktet for all husleielovgivning. Ifølge SV og Arbeiderpartiet har høyresiden i for stor grad tatt hensyn til utleiernes ønske om profitt (Jf. Innst. O. nr 43 1998–99:6–8). I praksis har imidlertid de to partiene foretatt avveininger mellom interessene til leietakerne og utleierne, blant annet fordi strenge reguleringer kan påvirke tilbudet på leiemarkedet negativt. Videre er den typiske utleier i Norge en person eller familie som leier ut deler av sin bolig, og dermed ingen ønskefiende for sosialdemokrater som ønsker politisk makt. Høyre, og i enda sterkere grad Frp, har på sin side fremstilt seg som forkjempere for en husleielov hvor rettighetene til leiere og utleiere er balansert opp mot hverandre. Ifølge Høyre og Frp er det de mest sårbare og vanskelig-

stilte gruppene som vil lide mest hvis husleieloven kun tar hensyn til leieboerne (jf. Innst. O. nr. 43 1998–99:7):

> Disse medlemmer vil generelt understreke at leiemarkedet i store deler av Norge, også i de store byene, er i stor grad preget av «uprofesjonelle utleiere» i form av enkeltpersoner og familier som ikke har dette som hovedinntektskilde eller som driver det som næringsvei. Denne delen av leiemarkedet er det mest flyktige. Hvis regelverket gjør det for vanskelig å løse konfliktsituasjoner og medfører for stor grad av belastning, vil dette markedet kunne tørke inn eller i svært liten grad bli offentlig tilgjengelig. Det er derfor ikke i potensielle leietakeres interesse at reguleringen av husleie og avtaleverket knyttet til f.eks. oppsigelse oppfattes så strengt at utleiemarkedet ikke blir offentlig tilgjengelig også for de som er mest vanskeligstilte (Innst. O. nr. 43 1998–99:7).

Ot. Prp. Nr. 49 (1981–82): Fjerning av streng husleieregulering

Willochs rene Høyre-regjering (1981–83) foreslo å innskrenke virkeområde for den strenge husleiereguleringen på boliger oppført før 8. april 1940. Den strenge husleiereguleringen var en videreføring av reguleringen som ble innført ved 2. verdenskrigs begynnelse. I 1981 var husleiene i boligene som ble omfattet av reguleringen basert på den høyeste tillatte husleien 30. juni 1974. Regjeringen hadde imidlertid justert maksimalleien ved flere anledninger fra 1974 til 1981, i tråd med hjemler i husleiereguleringsloven (Ot. Prp. Nr. 49 1981–82:2).

I *Ot. Prp. 49 (1981–82)* argumenterte regjeringen for å frita en- og tomannsboliger fra den strenge reguleringen, samt oppheve den som helhet i sju av de ti kommunene hvor reguleringen gjaldt. Willoch-regjeringen ønsket å frita førkrigsboliger i Bærum, Drammen, Porsgrunn, Skien, Kristiansand, Stavanger og Tromsø, men beholde reguleringen i Oslo, Trondheim og Bergen. Det ville innebære at kun ca. 44 000 leiligheter i Oslo, ca. 13 500 leiligheter i Bergen og ca. 5000 leiligheter i Trondheim ville være omfattet av den strenge husleiereguleringen (Ot. Prp. Nr. 49 1981–82:3).

Regjeringen begrunnet sitt forslag ved å vise til at boligknappheten etter krigen var hovedforutsetningen for husleiereguleringen. Det hadde hele tiden vært en forutsetning at virkeområdet til husleiereguleringen skulle inn-

skrenkes etter hvert som boligdekningen ble bedre og etterspørselspresset ble mindre, ifølge regjeringen. Implisitt i dette resonnementet lå det at regjeringen ønsket å beholde reguleringen der etterspørselspresset var størst, dvs. i de tre største byene (Ot. Prp. Nr. 49 1981–82:2–3).

Flertallet på Stortinget, representantene fra Høyre, Krf og Senterpartiet, støttet regjeringens forslag om å begrense den strenge husleiereguleringens stedlige og saklige virkeområde. Arbeiderpartiet og SV var enig med flertallet i prinsippet om at reguleringen burde oppheves i kommuner hvor den ikke lenger hadde praktisk virkning, men viste til at regjeringen stod fritt til å gjøre slike avgrensninger gjennom forskriftsendringer. Partiene gikk derfor mot innskrenkningen av husleiereguleringslovens stedlige virkeområde. SV og Arbeiderpartiet var også motstandere av å frita en- og tomannsboligene (Innst. O. nr. 92 1981–82:4–6).

NOU 1993:4 Lov om husleieavtaler

Husleielovutvalget ble oppnevnt av regjeringen i februar 1990. Utvalget, som ble ledet av juristen Kåre Lilleholt, skulle utrede behovet for lovendringer i husleielovgivningen. Et enstemmig utvalg foreslo å oppheve den milde husleiereguleringen. Ifølge utvalget hadde reguleringen hatt «begrenset betydning i praksis. Bestemmelsene i utvalgets forslag til ny husleielov vil etter utvalgets oppfatning langt på vei gjøre reguleringen i kapittel 3 overflødig, og hensynet til forenkling av reglene tilsier at bestemmelsene om fastsettelse av leien for disse boligene samles i den nye husleieloven» (NOU 1993 4:53).[124]

[124] «Husleiereguleringsloven *kapittel III* (§§14, 15 og 16) (den milde reguleringen) gjelder ved utleie av private boliger i Bergen, Bodø, Drammen og Tromsø kommune, samt for alle private boliger i Oslo og Trondheim som ikke omfattes av den strenge reguleringen. Reguleringen går ut på at husleienemnda kan fastsette den høyeste lovlige leie for boliger. I praksis betyr det at høyeste lovlige leie ikke blir fastsatt uten at leieren tar opp spørsmålet. Ved leiefastsettelse skal husleienemnda legge til grunn «gjengs leie» på stedet for tilsvarende bolig bygget til samme tid» (Ot. Prp. Nr. 82 1997–98).

Utvalget delte seg imidlertid i to fraksjoner når det gjaldt spørsmålet om den strenge husleiereguleringen for førkrigsboliger i Oslo og Trondheim.[125] Flertallet, bestående av Einar Frigland (Huseiernes Landsforbund), Karin Kilset (Arbeids- og administrasjonsdepartementet), Kåre Lilleholt (jurist og utvalgets leder) og Anne Magler (Handelens hovedorganisasjon) argumenterte for å oppheve den strenge reguleringen etter en overgangsperiode. Utvalgsmedlemmene la ulik vekt på momentene de brukte for å underbygge sitt syn, men hovedbudskapet var i tråd med kritikken som lenge hadde blitt rettet mot husleiereguleringen fra høyresiden og Gårdeierforeningen/ Huseiernes Landsforbund: den strenge reguleringen førte til «bygningsmessig forfall», vilkårlige fordelingsvirkninger og dårlig utnyttelse av boligmassen. Ifølge utvalget måtte derfor reguleringen oppheves og markedet få lov til å bestemme husleienivået:

> Det kan hevdes at fri leiefastsettelse gir den beste utnyttelsen av den eksisterende boligmassen ved at leierne vil sørge for ikke å sitte med dyrere boliger enn nødvendig. Leiereguleringen kan medføre at mange har større og dyrere husrom enn de trenger, fordi leien ikke avspeiler verdien av leieobjektet. Generelt hevdes det at fri konkurranse i lengden kan gi de laveste prisene, og at en offentlig regulering kan føre til at prisnivået blir liggende høyere enn det ellers ville gjøre. […] En begrenset regulering […] skaper omgåelsespress og kontrollproblemer. Videre representerer dagens regulering en økonomisk fordel for de leiere som oppnår å få leie til regulert leie, uten at det finnes fordelingskriterier for dette gode. Tilfeldighetene og utleiernes vilkårlige valg avgjør hvem som får nyte godt av reguleringen (NOU 1993 4:53–54).

[125] Den strenge reguleringen etter kapittel 2 i husleiereguleringsloven kan beskrives slik: «Reguleringen går ut på at det i prinsippet alltid finnes en høyeste lovlige leie, enten fastsatt ut fra et historisk utgangspunkt med senere tillegg, eller fastsatt av husleienemnda. Den høyest lovlige leien kan økes ved alminnelig leieforhøyelse, fastsatt i forskrift. Husleienemnda kan endre den høyest lovlige leien for det enkelte leieforhold, i praksis viktigst ved leieøkning på grunn av utbedringstiltak. I tillegg til høyest lovlig leie kan utleier etter nærmere regler kreve utligning av utgifter til indre og ytre vedlikehold» (Ot. Prp. Nr. 82 1997–98).

Av hensyn til de daværende beboerne ønsket imidlertid flertallet i utvalget å avskaffe den strenge reguleringen over en periode på ti år. Flertallet viste i denne sammenheng til resultatene fra undersøkelser bestilt av utvalget. Undersøkelsene viste at gjennomsnittsinntekten til personene som bodde i boliger omfattet av den strenge reguleringen lå under gjennomsnittet for landet som helhet. I tillegg viste undersøkelsene at leiene i de regulerte boligene ville fordobles ved overgang til markedspriser (NOU 1993 4:52–53). Dermed tilsa beboernes økonomiske situasjon en viss varsomhet, konkluderte flertallet. I tillegg ville en umiddelbar overgang til markedsleie «stride mot berettigde forventninger om forutberegnelighet og stabilitet i et langvarig avtaleforhold» (NOU 1993 4:54). Flertallet foreslo derfor å øke husleiene gradvis i en overgangsperiode:

> Disse medlemmene foreslår derfor at reguleringen avvikles over en periode på inntil ti år for de eksisterende leieforholdene. Utvalget forutsetter at høyeste lovlige leie økes gradvis ved de alminnelige leieforhøyelser etter husleiereguleringslovens § 7. Utvalget anbefaler at leien før utlikning av vedlikehold og tilleggsytelser økes med 10 prosent årlig, i tillegg til den justering som utviklingen av pengeverdien måtte tilsi. På den måten vil høyeste lovlige leie for de fleste av leieforholdene ha nådd nivået for gjengs leie i god tid før opphevingen av reguleringen […] (NOU 1993 4:54).

Utvalgets mindretall, bestående av Vigdis Magistad (NBBL) og William Stabelfelt (Norges Leieboerforbund), ønsket å beholde den strenge reguleringen i sin daværende form. Mindretallet erkjente at reguleringen hadde sine svakheter, «ikke minst fordi antallet boliger som omfattes er begrenset og fordi fordelingen av boliger beror på tilfeldigheter» (NOU 1993 4:54). I 1992 var kun ca. 12 000 boliger i Oslo og 2000 boliger i Trondheim omfattet av den strenge husleiereguleringen (Ot. Prp. Nr. 82 1997–98). Svakhetene var imidlertid ikke noe argument for avvikling i en situasjon hvor det ikke forelå noen bedre alternativer, fremhevet Magistad og Stabelfelt. De to utvalgsmedlemmene la stor vekt på hensynet til beboerne og fremhevet at bolig var et sentralt velferdsgode:

> Disse medlemmer vil framheve at bolig er et sentralt velferdsgode hvor også andre hensyn enn de økonomiske spiller inn. Barn kan

> være knyttet til bomiljøet og skoletilbudet, de voksne til arbeidsplasser og familien til de det sosiale nettverk nærområdet representerer. […] De nåværende regulerte boligene i Oslo og Trondheim utgjør et viktig tilbud til grupper som ikke er i stand til å betale markedspris for boligen. Så lenge det ikke er etablert andre former for prisskjermende boliger, og så lenge de eksisterende støtteordningene ikke er tilstrekkelig til å sikre alternative boliger, vil det etter disse medlemmers syn være betenkelig å gjennomføre en sterk leieforhøyelse for flere tusen boliger. […] Disse medlemmer vil også peke på at reguleringen har vært stabil i mer enn femti år. En opphevelse av reguleringen vil medføre en tilfeldig formueøkning for dem som nå eier de aktuelle eiendommene – en formueøkning som betales av leiere som har leid boligene i tillit til reguleringen (NOU 1993 4:54–55).

På tross av uenighet om den strenge reguleringen, var flertallet og mindretallet enig om at det var behov for en offentlig eller «allmennyttig» sektor av husleieregulerte leieboliger. Utvalget foreslo derfor at ulike alternativer burde utredes av et offentlig utvalg (NOU 1993 4:53–55).

Reaksjoner på husleielovutvalget. Høyre og Fremskrittspartiet gikk klart inn for flertallet og deres ønske om å avvikle husleiereguleringen over en tiårsperiode. SV og RV var like klare i sin støtte til mindretallet. Mellompartiene og Arbeiderpartiet var mer balanserte og avventende i sine reaksjoner til husleielovutvalgets innstilling. Etter kort tid ble det imidlertid klart at Arbeiderpartiet var splittet i synet på utvalgets konklusjoner. Sentrale stortings- og regjeringspolitikere gikk inn for å oppheve husleiereguleringen, mens Oslo Arbeiderparti stilte seg på mindretallets side (Hus & Hjem 3/1993a; *Hus & 1Hjem 1/1994*; *Hus & Hjem* 2/1994).

Høringsinstansene var delt i sitt syn på husleiereguleringen for førkrigsboliger. En rekke høringsinstanser sluttet opp om flertallets konklusjoner. Det gjaldt blant annet Finansdepartementet, OBOS, Konkurransetilsynet, Norges Eiendomsmeglerforbund og Huseiernes Landsforbund. Ifølge Huseiernes Landsforbund «var det dypt urettferdig at en liten gruppe utleie skal funger som sosialapparat ved siden av det offentlige» (Ot. Prp. Nr. 82 1997–98). Oslo Arbeiderparti, Sosial- og helsedepartementet, Leieboerforeningen i Oslo og Norges Leieboerforbund gikk på sin side mot opp-

hevelsen av husleiereguleringen. Sosial- og helsedepartementet uttalte, «at de leieforhold som har vært beskyttet av denne reguleringen gjelder grupper som stiller svakt på boligmarkedet, for eksempel eldre, mennesker med svak økonomi og innvandrere. En generell økning av leienivået på den husleieregulerte boligmasse vil i stor grad kunne bli veltet over på sosialkontorene» (Ot. Prp. Nr. 82 1997–98). Leieboerforeningen i Oslo (LiO) tok kraftig til motmæle mot flertallets synspunkter. Flertallets argumentasjon holdt ikke mål, skrev leieboerforeningens leder Lars Aasen på kronikkplass i *Hus & Hjem*: «Å fjerne husleiereguleringen er […] ikke annet enn en statlig initiert millionoverføring til en liten gruppe gårdeiere på bekostning av leietakerne» (*Hus & Hjem* 2/1993):

> Stortinget gjør en alvorlig bommert om de følger utvalgets råd. Konsekvensene kan bli at tusenvis av familier ikke får råd til å betale husleien. Det råder usikkerhet om hvor mange regulerte boliger som finnes – anslagene varierer fra 12 000 til 20 000. Vi vet imidlertid fra nyere forskning at et stort flertall av de som bor i de regulerte boligene er minstepensjonister, ungdom, studenter og andre med lav inntekt […] Dagens regelverk er ikke til hinder for at eiere av regulerte boligeiendommer kan iverksette både vedlikeholds- og rehabiliteringsarbeider og få kostnadene ved dette dekket over husleiene. Det er således direkte feil når det fra flere hold er hevdet at husleiereguleringen fører til en forslumming av den eldre boligmassen. Det er også grunn til å spørre om politikerne egentlig er klar over hvilken gavepakke de sender over til våre mer eller mindre sympatiske gårdeiere? En opphevelse vil i realiteten bety en kraftig økning i eiendomsverdien fordi gårdeieren gjennom økte husleier også får større avkastning på eiendommen […] Erfaringene fra Bergen hvor reguleringen ble opphevet for noen år siden, ga som resultat en gjennomsnittlig husleieøkning på 100–200 % uten at dette resulterte i økt vedlikehold og modernisering av eiendommene (Hus & Hjem 1993/2; Jf. også Hus & Hjem 3/1993b).

Ot. Prp. Nr. 82 (1997–98): Opphevelse av husleiereguleringen

På bakgrunn av husleielovutvalgets innstilling la Sentrumsregjeringen (Krf, V og SP) frem Ot. Prp. Nr. 82 *Om lov om husleieavtaler*. Her gikk regjeringen inn for å oppheve husleiereguleringsloven i sin helhet. Den milde reguleringen ble foreslått opphevet med umiddelbar virkning, den strenge

reguleringen ble foreslått avviklet i løpet av en tiårsperiode. Sentrumsregjeringen fulgte altså linjen til flertallet i utvalget nærmest til punkt og prikke. Regjeringen begrunnet avviklingen av den strenge husleiereguleringen på følgende måte:

> Departementet har her særlig tatt hensyn til at det samfunnsmessige grunnlaget for husleiereguleringen har endret seg. Det er i dag ingen vesentlig knapphet på boliger, landet sett under ett, selv om det i enkelte større byer er knapphet på utleieboliger. Boligmarkedet som helhet er basert på fri prisdannelse. Husleiereguleringen har derfor liten betydning for de bredere befolkningsgrupper i Oslo og Trondheim. Husleiereguleringsloven er ikke innrettet på fordeling etter leierens sosiale kjennetegn. Loven innebærer en tilfeldig økonomisk fordel for de leierne som oppnår å få tak i en regulert bolig. Fordelingsvirkningene av loven er således tilfeldige (Ot. Prp. Nr. 82 1997–98).

På tross av denne negative vurderingen av leiereguleringen, ønsket regjeringen likevel en gradvis avvikling i form av en skrittvis overgang til markedsleie:

> Som flere høringsinstanser påpeker, vil en umiddelbar opphevelse av reguleringen kunne føre til at mange av dagens beboere får økonomiske problemer. Som påvist over, vil en opphevelse med umiddelbar virkning føre til mer enn en fordobling av leiene for svært mange. For delvis å motvirke et slikt resultat, vil departementet foreslå en gradvis avvikling av reguleringen over 10 år. […] Departementet vil foreslå at leien – før utligning for vedlikehold og tilleggsytelser – økes med 10 prosent årlig, i tillegg til justeringen i forhold til konsumprisindeksen. Slik vil oppreguleringen være gjennomført i god tid før husleiereguleringen blir opphevet. […] Departementet har ikke funnet grunn til lovfeste selve prosentsatsen. Det er mest hensiktsmessig å overlate til Arbeids- og administrasjonsdepartementet å bestemme hvor stor den årlige oppreguleringen av høyeste lovlige leie skal være. For å unngå betydelig leieøkning ved utløpet av 10-årsperioden, må oppreguleringen skje i et visst tempo (Ot. Prp. nr. 82 1997–98).

Flertallet (Regjeringspartiene, Høyre og Arbeiderpartiet) sluttet opp om regjeringens konklusjoner om husleiereguleringen da Ot. Prp. 82 ble

behandlet i Stortinget. Dermed ble det vedtatt at husleiereguleringsloven skulle avvikles i løpet av en tiårsperiode i tråd med regjeringens anbefalinger. Som en konsekvens av vedtaket gikk husleiereguleringsloven over i historien fra 1.1 2010. Ifølge flertallet var «husleieregulering på bakgrunn av alder på bolig er et lite målrettet instrument for å hjelpe de som har dårligst økonomi eller størst problemer på boligmarkedet, men at det derimot belønner de som har kontakter, enten med gårdeiere eller personer som er på vei til å flytte ut av slike leiligheter» (Innst. O. nr. 43 1998–99:13). Med dette utgangspunktet konkluderte flertallet med at det ikke var en offentlig oppgave «å regulere markeder på en så lite målrettet måte som husleiereguleringen gjør i dag» (Innst. O. nr. 43 1998–99:13). Mindretallet på Stortinget, som i denne saken kun ble utgjort av SV, var ikke varme eller prinsipielle tilhengere av den eksisterende husleiereguleringen, men var «uenig i at husleiereguleringsloven kapittel II oppheves før det er opprettet et system med allmennyttige utleieboliger» (Innst. O. nr. 43 1998–99:15). SV mente dermed at den strenge reguleringen var nødvendig til man hadde fått på plass et offentlig tilbud til lavinntektsgrupper. I tillegg argumenterte partiet med at avviklingens økonomiske konsekvenser for beboerne ikke var tilstrekkelig utredet.

Leieboerforeningen i Oslo opprettholdt sin kritikk av opphevelsen av husleiereguleringen. Like fullt mobiliserte ikke foreningen kraftfullt mot regjeringens proposisjon. Ifølge en artikkel i foreningens organ, *Hus & Hjem*, betraktet den «kampen om husleiereguleringen» som et tapt slag. Derfor konsentrerte den seg om å arbeide for best mulig overgangsbetingelser for beboerne som ble berørt av husleiereguleringslovens avskaffelse. I tillegg prioriterte foreningen å jobbe for andre sentrale saker som ble behandlet i regjeringens proposisjon (Hus & Hjem 1/1998). I et brev til statsminister Kjell Magne Bondevik ba likevel leieboerforeningen om en utsettelse av husleiereguleringslovens opphevelse. Foreningens begrunnelse var «den opphetede situasjonen på boligmarkedet» og mangelen på offentlige leiebolige (*Hus & Hjem* 3–4/1999). Henvendelsen fikk imidlertid ingen konsekvenser for regjeringens politikk på området.

Frem mot avviklingen 1. januar 2010 var det relativt lite oppmerksomhet omkring husleiereguleringen i offentligheten. Delvis kan det skyldes at antallet regulerte leieforhold stadig ble færre. Ved utgangen av 2006 var

kun ca. 3500 boliger omfattet av reguleringen i Oslo. I Trondheim hadde antallet regulerte leieforhold sunket til mellom 50 og 70, ifølge en undersøkelse gjennomført av Ingar Brattbak (Brattbakk 2007:8–10).[126] Leieboerforeningen i Oslo var imidlertid fortsatt opptatt av å forsvare interessene til beboerne som bodde i boligene omfattet av reguleringen. Den uttalte seg for eksempel ofte kritisk til de årlige leieøkningene vedtatt av departementet. I 2005 uttalte leieboerforeningens Lars Aasen at en økning på 10 prosent var «fullstendig absurd»:

> De to siste årene har staten vedtatt en økning i husleiene i de regulerte boligene i Oslo og Trondheim på 20 %, samtidig som leienivået i det øvrige leiemarkedet har sunket. Staten gir på denne måten gårdeiere og spekulanter en julegave[…] (Hus & Hjem 1/2005).

Leieboerforeningens engasjement kom også til uttrykk ved at den ga støtte til en aksjonsgruppe organisert av beboere som ble berørt av husleiereguleringslovens opphevelse (*Hus & Hjem* 2008/2).

Kommunale utleieboliger

En eller annen form for offentlige utleieboliger utgjorde store deler av boligsektoren i de fleste europeiske land de første tiårene etter 2. verdenskrig. Som følge av privatisering, som i Storbritannia under Thatchers *Right to buy* på 80-tallet og i Øst-Europa etter sovjetkommunismens sammenbrudd (1991–), har den offentlige utleiesektoren krympet mange steder. Fortsatt er likevel offentlige utleieboliger en stor del av boligmassen i mange europeiske land. I våre skandinaviske naboland, Danmark og Sverige, utgjorde offentlige utleieboliger for eksempel litt i underkant av 20 prosent i 2008 (EU 2010:67). Norge er som kjent et «annerledesland» på dette området. I hele

[126] Årsakene til at det ble langt færre regulerte leieforhold i perioden fra 1992, hvor det fortsatt var ca. 12 000 regulerte boliger, til 2006 er mange. Seksjonering av leiegårder og omdanning til sameie og borettslag, byfornyelsen i indre Oslo by og gårdeiernes profittmotiv er viktige stikkord. I tillegg er naturlig avgang i form av død eller bytte av bolig en viktig årsak: nye leieforhold inngått etter 1.1 1999 ble ikke omfattet av reguleringen. En del hushold hadde også opplevd press fra gårdeier om å flytte eller byttet bolig som følge av reguleringens nærstående avskaffelse (Brattbakk 2007:9).

perioden etter 1945 har de kommunale utleieboligenes andel av boligmassen vært rundt 4 prosent av boligmassen (Medby & Langsether 2006:14). De offentlige utleieboligene har derfor ikke vært omfattet med like stor politisk oppmerksomhet som i nabolandene. Dette på tross av at boligadministratorene i kommunene betrakter den kommunale utleiesektoren som sitt viktigste boligsosiale virkemiddel. I Norge har de offentlige leieboligene nettopp vært kommunenes domene, og politiske diskusjoner omkring denne disposisjonsformen har derfor som regel funnet sted på lokalt nivå. De siste årene har for eksempel prinsippene for husleiefastsettelse vært et diskusjonstema i norske kommunestyrer (Langsether m.fl 2009).

Den kommunale utleiesektoren i Norge har blitt beskrevet som en «residualisert sektor, dvs. som en sektor som gir et tilbud til boligsøkere som ikke klarer å etablere seg som boligeiere og heller ikke har 'tilgang' til det ordinære utleiemarkedet» (Medby & Langsether 2007:30). De siste årene har de kommunale utleieboligene i stadig økende grad blitt rettet mot de mest vanskeligstilte husholdene. I lys av de siste tretti årenes boligsosiale vending (se kapittel 7) kan dette gjøre denne disposisjonsformen til et viktigere politisk tema på nasjonalt nivå i fremtiden.

6.10 Litteratur

Aaen, Solveig 1992. *Byfornyelse i Oslo, Bergen og Trondheim. Status og utfordringer*, Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Aarland, K. 2010. «Boligstandard og tilgjengelighet», i H. C. Sandlie (red.), *Bolig og levekår i Norge 2007. En artikkelsamling*, NOVA-rapport 2/2010.

Aarland, K. & Nordvik, V. 2010. «Eierlinjen i norsk boligpolitikk – tar boligeiere for stor risiko?», *Økonomi og Politik* 4/2010.

Annaniassen, E. 1996. *Tidene skifter. Boligsamvirkets historie i Norge,* bd. 3, Oslo.

Annaniassen, E. 2006. *En skandinavisk boligmodell? Historien om et sosialdemokratisk eierland og et sosialdemokratisk leieboerland*, NOVA Temahefte 1/2006.

Bay, A. H. 1985. *Boligstatus og stemmegivning; eller boligpolitikkens betydning for høyrebølgen*, Hovedoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Bengtsson, B. 1993. *Prosperous Ambivalence – Housing Cooperatives in Sweden*, Statens institut för byggnadsforskning.

Benkow, J. 1981, *Eiendom for alle*, tale på årsmøte i Vest-Agder Høyre i 1981, se: Virksomme ord, http://virksommeord.uib.no/taler/?id=1301 Kopiert: 11.4.2011.

Berg, E. 1981. *Arbeiderbevegelse, boligkooperasjon og leieboerbevegelse – fra mellomkrigstida og fram til i dag*, Hovedoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Bjerke, P. & Dyb, E. 2005. *Bolig, rente, risiko. Om pressens dekning av boligsektoren*, Arbeidsrapport fra Høgskolen i Volda, Oslo.

Brattbakk, I. 2007. *Husleieregulering. Status før avvikling i 2010*, NIBR-rapport 21/2007.

Dietz, R.D. & D.R. Haurin (2003), "The social and private micro-level consequences of homeownership», *Journal of Urban Economics*, 54:401–450.

DiPasquale, D. & Glaeser, EL. 1999, «Incentives and social capital: Are homeowners better citizens?», *Journal of Urban Economics*, 45:354–384.

Doling, J. & Horsewood, N. 2011. «Home Ownership and Pensions: Causality and the Really Big Trade-off», *Housing, Theory & Society* 2/2011.

Eitrheim, Ø. & Erlandsen, S. K 2003. «Chapter 9: House Price indices for Norway 1819–2003», i Eithreim m.fl (red.), *Historical Monetary Statistics for Norway 1819–2003*, Norges Bank Occasional papers, No. 35/2003.

Eliassen, F-E (1999), *Norsk småbyføydalisme? Grunneiere, huseiere og husleiere i norske småbyer ca 1650-1800*, Oslo, HIFOs skriftserie / Den norske historiske forening

Engelhardt, G.V., M.D. Eriksen, W.G. Gale og G.B. Mills (2009), «What are the social benefits of homeownership? Experimental evidence for low-income households», *Journal of Urban Economics*, 67:249–258.

EU 2010. *Housing Statistics in the European Union*, The Hague: Ministery of the interior and Kingdom relations.

Fasting, M., Doksheim, M. & Vatnøy, E. 2011. *Den norske velferden*, Civita.

Groves, R, A. Murie & C Watson 2007. *Housing and the New Welfare State. Perspectives from East Asia and Europe*, Asgate.

Gulbrandsen, L. 1980. *Fra marked til administrasjon? Boligmarked og boligpolitikk i Oslo i det tjuene århundret*, doktoravhandling i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

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

Gulbrandsen, L. 1984a. «Reguleringspolitikkens dilemma: Eksempelet bolig-markedet», *Nytt Norsk Tidsskrift* 2/1984.

Gulbrandsen, L. 1984b. «Mindre stabilitet i borettslag. Sviktende husbankpolitikk», *Plan & Arbeid* 7/1984.

Gulbrandsen, L. 1989. *Boligomsetning under nye rammebetingelser*, INAS-notat 89:6.

Gulbrandsen, L. 1996. *Opposisjon ved disputas over Terje Wessels dr. philos avhandling: Eierleiligheter. Fremveksten av en ny boligsektor i Oslo, Bergen og Trondheim*, upublisert manus av opposisjon avholdt 9.3.1996 ved Universitetets gamle festsal ved UiO.

Gulbrandsen, L. 2009. *Husholdningenes gjeld og formue ved inngangen til finanskrisen*, NOVA-rapport 17/2009.

Gulbrandsen, L. & Hovden. A 1983. «Minneord over borettslagslovens § 22», *Ny Tid* 36–37/1983.

Gulbrandsen, L. & Torgersen, U. 1976. «Eierfølelse, offentlig regulering og partivalg», *Tidsskrift for samfunnsforskning*, bd. 17, 1976.

Hansen, T. 1999, «Etterkrigstidens Drabantbyer», *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 2 (4):241–250

Hansen, T. 2002, *Boligsamvirkes rolle i den sosiale boligpolitikken*, Prosjektrapport 319/2002, Byggforsk.

Hansen, T. & Guttu, J. 2000, *Fra storskalabygging til frislepp. Beretningen om Oslo kommunes boligpolitikk* 1960–1989, Oslo.

Holm, A. 2008. *Boligsamvirkets rolle i boligpolitikken. Med vekt på deres utbyggings-politiske rolle i dag*, NIBR-rapport 23/2008.

Hovden, A. 1980. *'Paragraf i storm'. En analyse av endringene i borettslovens § 22 våren 1977 og av reaksjonene som endringene medførte*, Hovedoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Kemeny, J. 1981. *The Myth of home-ownership. Private versus public choices in housing tenure,* Routledge.

Kemeny, J. 2005. «'The Really Big Trade-Off' between Home Ownership and Welfare: Castles' Evaluation of the 1980 Thesis, and a reformulation 25 years on», *Housing, Theory and Society*, 22 (2):59–75.

Kemeny, J. 2005. «Response to Comments», *Housing, Theory and Society*, 22 (2):90–93.

Kjeldstadli, K. 1990. *Den delte byen. Fra 1900 til 1948*, i S. Langholm m.fl. (red), Oslo bys historie, bd. 4, Oslo.

Lauridsen, J. & Skak, M. 2009. «Demographic Change and Housing Wealth», working paper, University of Birmingham.

Langsether, Å., Hansen, T. & Sørvoll, J. 2009. *Norwegian Social Housing Policy: Fragmented & Coordinated*, paper presentert på ENHR-konferanse (European Network of Housing Research) i Praha, 28. juni til 1. juli 2009.

Lundqvist, L. J. 1988. *Housing policy and tenures in Sweden: the quest for neutrality*, Avebury.

Malpass, P. 2008. «Housing and the New Welfare State: Wobbly Pillar or Cornerstone», *Housing Studies*, 23 (1): 1–19.

Medby, P. & Langsether, Å 2006. *Det kommunale leiemarkedet. Et bakgrunnsnotat for en empirisk undersøkelse av husleiefastsettelsen i kommunale utleieboliger*, NOVAs skriftsserie 3/2006.

Medby, P. & Langsether, Å. 2007. *Den kommunale utleiesektor. Struktur, forvaltning, husleiefastsettelse*, NOVA-rapport 12/2007.

Nagel, A. H. 1992. "Communalism or Cooperativism? The Postwar Organization of Housing Provision in Bergen, Norway", Lundquist L. J. (red), *Policy, Organization, Tenure. A Comparative History of Housing in Small Welfare States, Scandinavian Housing & Planning Reseach,* bd. *9*/1992.

Ramm, H. H. 1985. *Nå går alt så meget bedre*, Oslo.

Reiersen, E. & Thue, E. 1996. *De tusen hjem. Den norske Stats Husbank 1946–1996*, Oslo.

Ruonavaara, H. 1993. «Types and Forms of Housing Tenure: Towards Solving the Comparison/Translation Problem», *Scandinavian Housing & Planning Research*, Vol. 10/1993.

Ruonavaara, H. 2005. «How Divergent Housing Institutions Evolve: A Comparison of Swedish Tenant Co-operatives and Finnish Shareholders' Housing Companies», *Housing, Theory & Society*, 4/2005.

Smith, S. J. & Searle, B. A. 2008. «Dematerialising Money? Observations on the flow of wealth from Housing», *Housing Studies*, 23 (1):21–43.

Sandlie, H. C. 2010. «Leiemarkedet», i Sandlie (red), *Bolig og levekår i Norge 2007. En artikkelsamling*, NOVA-rapport 2/2010.

Sejersted, F. 2003. *Opposisjon og posisjon. Høyres historie 1945–1981*, Oslo.

Sejersted, F. 2005. *Sosialdemokratiets tidsalder*, Oslo.

Skogstad Aamo, B. 2008. «Fra totalregulering til markdesstyring», upublisert foredrag på NOVAs boligseminar, 18.1.2008.

Stamsø, A. M 2010. «Housing and Welfare Policy – Changing Relations? A Cross-National Comparison», *Housing, Theory & Society* 1/2010.

Svensson, S. 1998. *Transformation of a Tenure: the Evolution of Tenant-Ownership in Sweden*, Institutet för bostadsforskning.

Sørvoll, J. 2008. *Fra totalreguleringsambisjoner til markedsstyring? Arbeiderpartiet og reguleringen av boligomsetningen 1970–1989*, NOVA-rapport 1/2008.

Sørvoll 2009a. *The Political Ideology of Housing and the Welfare State in Scandinavia 1980–2008: Change, Continuity & Paradoxes*, paper presentert på ENHR-konferanse (European Network of Housing Research) i Praha, 28. juni til 1. juli 2009.

Sørvoll 2009b. «Willoch-regjeringens boligreformer», *Fortid* 4/2009.

Sørvoll 2009c. «Fra velferdsgode til markedsvare», *Klassekampen* 21.4.2009.

Sørvoll, J. 2010a. «Arbeiderpartiet og reguleringen av boligomsetningen 1970–1989. Fra regulering til marked: en reaktiv prosess», *Regionale Trender*, 1/2010:15–23.

Sørvoll, J. 2010b. «Motstand i boligeiernes land – organisert protest mot omleggingen av boligpolitikken i Norge 1981–2009», i Kjeldstadli, K., Helle, I. & Sørvoll, J. (red.), *Historier om motstand. Kollektive bevegelser i det 20. århundret*, Abstrakt Forlag.

Sørvoll, J. 2010c. «Gjennomføringsorganene i Oslo kommunes planmessige byfornyelse 1978–1995», upublisert manuskript skrevet på oppdrag i forbindelse med prosjektet *Byfornyelse i Oslo 1978–2002*, ledet av Børre Seip.

Sørvoll, J. 2010d. «Cooperative housing in Denmark 1980–2007: The drift towards individual home ownership», paper presentert på *Nordiskt Seminarium om Bostads- och urbanforskning* i Gävle, 22–24 September 2010.

Teslo, J. 2008, *Bolig og journalistikk. En analyse av felt, logikker og strukturert variasjon*, Masteroppgave i sosiologi, Universitetet i Oslo.

Toll- og avgiftsdirektoratet 2010. *Rundskriv om dokumentavgiften.*

Torgersen, U. & Gulbrandsen, L. 1976. «Prisforskrifter for boligomsetning i Oslo», *Sosialøkonomen* 4/1976.

Torgersen, U. 1984. «Følgene av liberaliseringen: Et boligpolitisk paradoks», *Plan & Arbeid* 7/1984.

Torgersen, U. 1988. «Nord og ned?», *Nytt Norsk Tidsskrift* 1/1988.

Tranøy, B. S. 2000. *Losing Credit. The Politics of Liberalisation and Macro-Economic Regime Change in Norway 1980–92*, Doktoravhandling i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Tranøy, B. S. 2008. «Bubble, Bust and More Boom. The Political Economy of Housing in Norway», *Comparative European Politics* 6/2008.

Van Gent, W.P.C 2010. «Housing Policy as a Lever for Change? The Politics of Welfare, Assets and Tenure», H*ousing Studies*, 25 (5):735–753.

Wessel, T. 1996. *Eierleiligheter. Framveksten av en ny boligsektor i Oslo, Bergen og Trondheim*, Dr. philosavhandling, Universitetet i Oslo.

Wessel, T. 2002. «Fra leie til eie – konvertering av leiegårder i norske byer», *Tidsskrift for samfunnsforskning* 3/2002.

West Pedersen, A. 2007. «Boligdimensjonen i velferdsstaten. Velferdsforskningens blinde punkt?», *Statens og Husbankens rolle i en markedsstyrt boligsektor. En kunnskaps-oversikt*, NOVAs skriftserie 3/2007.

6.11 Kilder

Trykte kilder

Offentlige utredninger

Innstilling fra Innskottsleilighetskomiteen 1968.

NOU 1972:4 Boligformidling.

NOU 1974:6 Borettslovsutvalget.

NOU 1980:6 Eierleiligheter.

NOU 1981:5 Prisreguleringsutvalget.

NOU 1987:14. Eiendomsmegling.

NOU 1993:4 Lov om husleieavtaler.

NOU 2000:17 Borettslovsutvalget.

NOU 2002:2 Boligmarkedene og boligpolitikken.

NOU 2006:1. Eiendomsmegling.

Stortingsforhandlinger

Dokument 8 1987–8. Privat lovforslag om å avskaffe § 17 om prisregulering for andelsboliger (Høyre).

Innst. 326 L 2009–2010. Innstramminger i lover som regulerer borettslagssektoren.

Innst. O. nr. 21 1973–74. Innstilling om «forbud mot oppløsning av borettslag».

Innst. O. nr. 49 1974–75. Innstilling om fradragsrett for gjeldsrenter for borettshavere.

Innst. O. nr. 46 1976–77. Obligatorisk forkjøpsrett i borettslag.

Innst. O. nr. 23 1977–78. Privat lovforslag om avskaffelse av «tvungen forkjøpsrett» (T. Tynning, Høyre).

Innst. O. nr. 92 1981–82. Innstilling om Willoch-regjeringens forslag om å avskaffe «streng husleieregulering» m.m.

Innst. O. nr. 35 1982–83. Innstilling om Willoch-regjeringens forslag om «fri oppløsningsrett» m.m

Innst. O. nr. 36 1982–83. Innstilling om Willoch-regjeringens lov om eierleiligheter.

Innst. O. nr. 49 1987–88. Prisreguleringen på boligbyggelagsleiligheter eldre enn syv år avskaffet.

Innst. O. nr. 16 1990–91. Enighet om prinsippet om skattemessig likestilling mellom borettshavere og selveiere.

Innst. O. nr. 80 1990–91. Enighet om prinsippet om skattemessig likestilling m.m.

Innst. O. nr. 46 1991–92. Skattemessig likestilling mellom selveiere og borettshavere. Borettslagene avskaffet som egne skattesubjekter m.m

Innst. O. nr. 79 1991–92. Avhendingsloven.

Innst. O. nr. 93 1991–92. Ytterligere liberalisering av borettslagssektoren.

Innst. O. nr. 57 1996–97. Revisjon av lov om eierleiligheter.

Innst. O. nr. 61 1996–97. Boligoppføringsloven.

Innst. O. nr. 43 1998–99. Avskaffelse av husleiereguleringsloven.

Innst. O. nr. 82 2002–03. Revisjon av borettslovene.

Innst. S. nr. 336 1980–81. Innstilling til Brundtland-regjeringens langtidsprogram.

Innst. S. nr. 286 1981–82. Innstilling til Willoch-regjeringens tilleggsmelding.

Innst. S. nr. 97 1988–89. Innstilling til Brundtland-regjeringens boligmelding, *Boligpolitikk for 90-årene*.

Innst. S. nr. 229 2003–04. Innstilling til boligmelding.

Odelstingsforhandlinger 1973–74

Odelstingsforhandlinger 1976–77.

Odelstingsforhandlinger 1982–83.

Ot. Prp. Nr. 70 1972–73. Korvald-regjeringens forslag om boligformidling m.m.

Ot. Prp. Nr. 42 1974–75. Om fradragsrett for gjeldsrenter for borettshavere.

Ot. Prp. Nr. 50 1975–76. Midlertidig forbud mot eierleiligheter.

Ot. Prp. Nr. 2 1976–77. Revisjon av borettslovene.

Ot. Prp. Nr. 28 1978–79. Presisering av oppløsningsforbud i borettslag.

Ot. Prp. Nr. 76 1980–81. Brundtland-regjeringens lovforslag om eierleiligheter.

Ot. Prp. Nr. 44 1981–82. Willoch-regjeringens forslag om «fri oppløsningsrett» i borettslag m.m

Ot. Prp. Nr. 48 1981–82. Willoch-regjeringens lov om eierleiligheter.

Ot. Prp. Nr. 49 1981–82. Willoch-regjeringens forslag om avskaffelse av streng husleieregulering m.m.

Ot. Prp. Nr. 69 1991–92. Ytterligere liberalisering av borettslagssektoren.

Ot. Prp. Nr. 33 1995–96. Ny eierseksjonslov.

Ot. Prp. Nr. 30 2002–03. Revisjon av borettslovene.

Prop. 115 L 2009–10. Innstramminger i ulike lover som regulerer andelsboliger.

St.meld. nr. 92 1974–75. *Om visse boligspørsmål*.

St.meld. nr. 12 1981–82. Brundtland-regjeringens boligmelding.

St.meld. nr. 61 1981–82. Willoch-regjeringens tilleggsmelding.

St.meld. nr. 34 1988–89. *Boligpolitikk for 90-årene*.

St.meld. nr. 23 2003–2004. Stortingsmeldingen *Om boligpolitikken*.

Stortingsforhandlinger 1975–76

Utrykte kilder

Aviser og blader

Aftenposten 17.12.1971, «Bratteli for offentlig forkjøpsrett av boliger».

Aftenposten 18.11.1972,

Aftenposten 14.10.2006, «Arven etter Kåre Willoch» (Innlegg av Høyreleder Erna Solberg).

Arbeiderbladet 16.12.1971, «Kommunens stilling på boligmarkedet styrkes. Tvungen kommunal boligformidling og kommunal forkjøpsrett foreslås».

Arbeiderbladet 17.12.1971,

Arbeiderbladet 22.6.1973,

BO 5/1986, Diverse artikler om «ikke-kommersielle utleieboliger».

BO 2/1992, «Nye skatteregler for borettslag og borettshavere».

Hus & Hjem 1/1982, «Eierleiligheter i Danmark ble en boligskandale».

Hus & Hjem 3/1982, «Oppdeling av leiegårder i selveierleiligheter. Hva mener Norges Leieboerforbund».

Hus & Hjem 1/1983, «Ny lov om eierleiligheter. Nok en håndsrekning til gårdeierne».

Hus & Hjem 2/1993, «Husleiereguleringen» (lederartikkel av Lars Aasen).

Hus & Hjem 3/1993a, «Politisk uenighet».

Hus & Hjem 3/1993b, «Gavepakke på 2,5 milliarder til gårdeierne i Oslo».

Hus & Hjem 1/1994, «Ap splittet om reguleringen».

Hus & Hjem 2/1994, «Regulering eller markedsleie?».

Hus & Hjem 1/1998, «Krav til en moderne husleielov».

Hus & Hjem 3–4/1999, «Ba om utsettelse av husleiereguleringsloven».

Hus & Hjem 1/2005, «Absurd leieøkning».

Hus & Hjem 2/2008, «Aksjonsgruppen».

OBOS-bladet 4/1989, leder av OBOS-sjef Martin Mæland.

Kommunal- og Arbeidsdepartementets arkiv (KAD.)

Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek

Per Kleppes Arkiv

Ivar Leveraas' arkiv

Arbeiderpartiets arkiv

Arbeiderpartiets stortingsgruppes arkiv

Arbeiderbevegelsens arkiv i Danmark
Socialdemokratiets arkiv.

Annet
Protokoll fra AUFs landsmøte, 1987.
Statistisk sentralbyrå. Folke- og boligtellingene fra 1990 og 2001.
Lovdata.

7 Den boligsosiale vendingen – sentrale utviklingstrekk fra midten av 1990-tallet

7.1 Den boligsosiale vendingen

Fra midten av 1990-tallet kan en snakke om en gradvis boligsosial vending i den statlige boligpolitikken. Alle fenomenene det er rimelig å knytte til dette omskiftet har røtter lengre tilbake i tid, men de slo gjennom med full tyngde i løpet av 1990- og 2000-tallet.[127]

Kort fortalt kan den boligsosiale vendingen knyttes til følgende fenomener:

- «De boligsosiale virkemidlene»: Fra generelle til selektive låne- og støtteordninger, økt vektlegging av oppfølgingstjenester.
- Overordnet fokus på bestemte gruppers utfordringer (ungdom, eldre, flyktninger, «vanskeligstilte», bostedsløse).
- Staten som tilrettelegger for «velfungerende boligmarkeder».
- Boligfeltet en integrert del av velferdspolitikken og fattigdomsbekjempelsen.
- Kommunen: Fra tilrettelegger for allmenn boligbygging til fokus på vanskeligstilte
- Husbanken: Fra allmenn boligbank til velferdsetat

7.2 «Velfungerende boligmarkeder»

Et eksplisitt premiss for dagens norske boligpolitikk er at de fleste hushold skal greie seg med sine egne sosiale, økonomiske og kulturelle ressurser på boligmarkedet. Det store flertallet av befolkningen forutsettes kort fortalt å etablere og opprettholde sitt boligkonsum på bolig- og lånemarkedets vilkår.

---

[127] Takk til Viggo Nordvik for gode kommentarer til dette kapitlet. En sterkt forkortet og omarbeidet versjon av kapitlet er trykket som vedlegg, til den nye rapporten utarbeidet av det offentlige utvalget (NOU) som vurderer dagens bolig-sosiale politikk rettet mot vanskeligstilte.

Ifølge Bondevik-regjeringens (2001–2005) *Om boligpolitikken*, den foreløpig siste boligmeldingen presentert for Stortinget, er en av statens viktigste boligpolitiske oppgaver derfor å legge til rette for «velfungerende boligmarkeder» (Nordvik 2008:26).

Ifølge Bondevik-regjeringens boligmelding skal et velfungerende boligmarked «ideelt sett imøtekomme alles behov for bolig på en økonomisk, sosialt rettferdig og miljøvennlig måte, og slik legge forutsetningen for at det tilbys et tilstrekkelig antall boliger med de ønskede kvaliteter til en lavest mulig kostnad for samfunnet» (St.meld. nr. 23 2003–2004:20). I meldingen blir det videre fremhevet at: «Statens viktigste virkemidler for å tilrettelegge for et velfungerende boligmarked er lover og regler, organisering, kunnskap og kommunikasjon». Ifølge meldingen skal de boligøkonomiske virkemidlene, som bostøtte, Startlån og husbanklån, «rettes mot tiltak for å korrigere markedet, og på den måten sikre boliger for vanskeligstilte og til å øke antallet miljøvennlig og universelt utformede boliger» (St.meld. nr. 23 2003–2004:6).

Målsettingen om å legge til rette for «velfungerende boligmarkeder» er en god illustrasjon på hovedlinjene i den boligpolitiske utviklingen fra 1970 til 2010. På 1970- og 80-tallet forsøkte staten fortsatt å spille en aktiv, styrende rolle i boligsektoren: De politiske myndighetene regulerte omsetningsprisene og husleiene i mange delmarkeder og påvirket boutgifter, boligstandard og boligpriser ved en omfattende subsidiering av nybyggingen. På 1990- og 2000-tallet inntok staten en stadig mer tilbaketrukket rolle i boligsektoren. Den sluttet ikke å styre og regulere boligmarkedet: revisjonene av husleie-, borettslags-, eierseksjons-, oppførings- og avhendingslovgivningen er gode eksempler på dette (se kapittel 6). Den direkte påvirkningen av priser og boligbygging forsvant likevel i all hovedsak. I tråd med dette foreslo Bondevik-regjeringen ingen nye større reguleringer på boligmarkedet, og viste til at boliglovene stort sett fungerte etter hensiktene (St.meld. nr. 23 2003–2004:6). Regjeringen fremhevet videre at en av statens viktigste strategier på boligfeltet lå utenfor boligpolitikkens område. Nærmere bestemt viste den til at en ansvarlig økonomisk politikk sikret lave renter og høy, stabil sysselsetting, som i sin tur reduserte risikoen for individuelle hushold og sikrer en god utvikling på bolig- og byggemarkedene. I tillegg ønsket

regjeringen å øke tilbudet av nye boliger og dempe prisveksten på boligmarkedet, ved å effektivisere den offentlige saksbehandlingen av plan- og bygningssaker og stimulere til bedre produktivitetsutvikling i byggenæringen (St.meld. nr. 23 2003–2004:5–6). Bondevik-regjeringen opprettet for øvrig bygningslovutvalget i tråd med denne tankegangen i mars 2002. I utvalgets mandat ble det lagt vekt på betydningen av en «rask og effektiv byggesaksbehandling» (NOU 2005 12:35; Jf. NOU 2003:24).[128]

Kort fortalt vitner Bondevik-regjeringens forståelse av begrepet «velfungerende boligmarkeder» om markedsoptimisme og styringsskepsis. Det finnes imidlertid ulike forståelser av hva som utgjør og skaper et «velfungerende boligmarked». Mange økonomer og kommentatorer har lenge hevdet at høyere boligbeskatning er nødvendig, hvis målet er å skape et mer stabilt, effektivt og sosialt rettferdig boligmarked. Bondevik-regjeringen (2001–2005) avskaffet på sin side fordelsbeskatningen av egen bolig på tross av Skauge-utvalgets råd om å skjerpe skattleggingen av fast eiendom (se kapittel 5). De rødgrønne partiene, SV, AP og SP, argumenterte videre ofte for en mer offensiv, styringsvillig politikk enn de borgerlige partiene på 2000-tallet. De tre rødgrønne partiene gikk blant annet inn for å bygge flere ikke-kommersielle utleieboliger, da de var i opposisjon. I praksis videreførte de likevel Bondevik-regjeringens markedsorienterte, styringsskeptiske linje i regjeringskontorene (2005–). Slik vi skal komme tilbake til, finnes det viktige nyanseforskjeller mellom rødgrønn og borgerlig boligpolitikk, men hovedlinjene kan sies å være de samme: Store politiske inngrep på det «frie markedet» er ikke aktuell politikk, men boligmarkedene reguleres gjennom lovverk, kommunikasjon og kunnskap i tråd med idealet om «velfungerende boligmarkeder».

7.3 Bestemte gruppers utfordringer

Boligpolitikk rettet mot enkeltgrupper er ikke et nytt fenomen, men var et tema i hele etterkrigstiden. Den sentrale boligmelingen til Bratteli-regjeringen (St. meld. nr. 76 1971–72) hadde for eksempel egne avsnitt om

[128] Bygningslovsutvalgets utredninger – NOU 2003:24 og NOU 2005:12 – var grunnlaget for nye avsnitt om byggesaker i plan- og bygningsloven (Ot. prp. Nr. 45 2007–2008; Innst. O. nr. 50 2008–2009).

eldres boligforhold. Frem til 1980-tallet var imidlertid boligpolitikkens hovedtema den allmenne befolkningens boligforhold. På 1990- og 2000-tallet ble den statlige boligpolitikken i stadig større grad orientert mot bestemte kategorier: eldre, ungdom, flyktninger, bostedsløse og «vanskeligstilte». I løpet av 2000-tallet ble «vanskeligstilte på boligmarkedet» boligpolitikkens dominerende kategori. Politisk og faglig ble dette begrunnet ved å hevde at størsteparten av befolkningen hadde tilfredsstillende boligforhold. Dermed måtte oppmerksomheten rettes mot ulike grupper som hadde særskilte utfordringer på boligmarkedet.

Eldre og funksjonshemmedes boforhold og boligbehov i fremtiden ble undersøkt av Gjærevollutvalget på begynnelsen av 90-tallet. Utvalgets mandat var å utrede de sosiale og økonomiske følgene av «eldrebølgen», dvs. økningen i antall eldre og pleietrengende i fremtiden (NOU 1992 1:195–201). Det viste blant annet til et økende behov for boliger tilpasset pleie- og omsorgstjenester gjennom hele døgnet. Utvalget konkluderte med at «veksten i antall eldre vil gi en årlig ekstra vekst på omtrent 1500 personer som må få dekket sine behov for heldøgns offentlige omsorgstjenester i årene fram mot år 2000, og for et tilsvarende antall boliger som er tiltrettelagt for slike omsorgstjenester» (NOU 1992 1:238). Videre gikk utvalget sterkt inn for at alle eldre skulle ha sitt eget rom på omsorgsinstitusjonene. Gjærevollutvalget fremhevet også at «framtidens omsorgstjenester i størst mulig grad bør gis i hjemmet. De eldre og funksjonshemmede skal ha sin egen bolig – sitt hjem – som alle andre samfunnsborgere. De aller fleste eier sitt hjem i yrkesaktiv alder. Det bør de stimuleres til å fortsette med» (NOU 1992 1:240). Utvalget pekte endelig på viktigheten av å stimulere til økt tilgjengelighet og fremkommelighet for eldre og funksjonshemmede i boligmassen.

Fra midten av 1990-tallet fulgte regjeringen og Husbanken opp flere av Gjærevollutvalgets anbefalinger. Fra 1994 administrerte Husbanken en tilskudds- og låneordning for bygging av omsorgsboliger og sykehjem. Denne ordningen innbefattet tilskudd for ombygging fra flerperson- til enerom (Husbankens årsmelding 1994:35).

Ungdommens etableringsutfordringer på boligmarkedet var ett av problemene utjamningslånet (se kapittel 3) var ment å avhjelpe, da det ble

opprettet på starten av 70-tallet. Først i løpet av det neste tiåret ble imidlertid ungdommens vilkår på boligmarkedet et hett politisk tema. Sterk prisstigning på boligmarkedet, reduksjonen av antallet leieboliger, forverringen av lånevilkårene i Husbanken og avskaffelsen av prisreguleringen på borettslagsleiligheter bidro til å skape en forestilling om at ungdommens etableringsutfordringer var større enn noen gang før. Det fantes en utbredt oppfatning om at foreldregenerasjonen hadde trukket stigen opp etter seg, og at en «hel generasjon var i ferd med å bli stengt ute fra boligmarkedet» (Sørvoll 2008:167). På tross av stor oppmerksomhet i offentligheten om ungdommers utfordringer på boligmarkedet, spesielt i forbindelse med kommunevalgkampen i 1987, ble de politiske resultatene relativt beskjedne. Brundtland-regjeringen (1986–89) gjennomførte en forsiktig satsing på ikke-kommersielle leieboliger (se kapittel 6) og opprettet en boligetableringsutredning (Boligetableringsutredningen bind 1 og 2 1988), men ellers skjedde lite konkret. En viktig årsak til de begrensede politiske resultatene var Brundtland-regjeringens stramme finanspolitikk. Det fantes dermed lite rom for kostnadskrevende reformer. Styringsorienterte politikere på venstresiden manglet videre plausible svar på samtidens utfordringer. Det var lite igjen av det tidlige 70-talls boligpolitiske styringsoptimisme på 80-tallet (se kapittel 3 og 6). Sentrale aktører i Arbeiderpartiet hadde tilsynelatende mistet troen på at det var mulig å regulere seg til rettferdighet på boligmarkedet. På et sentralstyremøte på begynnelsen av 80-tallet uttalte blant annet partileder Gro Harlem Brundtland, at Arbeiderpartiet manglet «nye og gode svar på 1980-tallets største boligpolitiske utfordringer: generasjonskonflikten og ungdommens etableringsproblemer» (Sørvoll 2008:144).

På 1990-tallet ble debatten om ungdommens vilkår fra det foregående tiåret fulgt opp gjennom stortingsmeldingen *Boligetablering for unge og vanskeligstilte* (St.meld. nr. 49 1997–98). Fra slutten av 1990-tallet flyttet imidlertid mye av den boligpolitiske oppmerksomheten seg fra ungdom til «bostedsløse» og «vanskeligstilte».

De statlige strategiene for å motvirke bostedsløshet – *Prosjekt bostedsløs* (2001–2004) og *På vei til egen bolig* (2005–2007) – er knyttet til 2000-tallets nasjonale målsetting om å bekjempe eller avskaffe fattigdom. En statlig satsing på å bekjempe bostedsløshet ble først foreslått i utjamningsmeldinga

(St.meld. nr. 50 1998–99). Med utgangpunkt i en prosjektrapport utarbeidet av Lars Marius Ulfrstad (Ulfrstad 1997) beskrev meldingen bostedsløsheten i Norge, foreslo modeller og strategier for å bekjempe fenomenet, og tok til orde for å utforme en nasjonal strategi mot bostesløshet. Som et resultat av initiativet tatt i utjamningsmeldingen ble *Prosjekt bostedsløs* lansert (Husbankens prosjektrapport om Prosjekt bostedsløs 2001–2004:4). Bondeviks andre regjering (2001–2005) fulgte opp dette prosjektet gjennom å lansere *På vei til egen bolig* i sin stortingsmelding *Om boligpolitikken* (Skog Hansen 2006:7).[129]

Bostedsløse er bare en av gruppene som gjerne regnes til samlekategorien «vanskeligstilte på boligmarkedet», den viktigste målgruppen for dagens statlige og kommunale boligpolitikk. Hellevik og Nordvik (2004) definerer «et hushold som vanskeligstilt på boligmarkedet når husholdet i en situasjon uten noe boligpolitisk tiltak ikke vil være i stand til å skaffe eller opprettholde et tilfredsstillende boforhold. En annen måte å si det på er at husholdet ikke er i stand til å skaffe og opprettholde et tilfredsstillende boforhold ved hjelp av egne ressurser» (Nordvik 2010a:121–22).

Individene som skjuler seg bak merkelappen «vanskeligstilte på boligmarkedet» er imidlertid svært ulike. Derfor er det i realiteten mest dekkende å snakke om «målgruppene», og ikke «målgruppen», for det boligsosiale arbeidet (Nordvik 2008:30). Til en viss grad er det opp til det kommunale skjønnet å vurdere hvem som er «vanskeligstilt på boligmarkedet». Det finnes ingen allment akseptert definisjon av begrepet, og dermed heller ingen konsensus om hvem som er målgruppene for det boligsosiale arbeidet (Ytrehus 2002:124). I praksis blir gjerne følgende vanskeligstilte grupper trukket frem som målgrupper for det boligsosiale arbeidet: eldre, uføre, økonomisk vanskeligstilte, psykisk- og fysisk utviklingshemmede, rusmisbrukere, psykiatriske pasienter, flyktninger osv (BS handlingsplan Kristiansand 2007–2011; BS handlingsplan Tromsø 2009–2014).

[129] Senere i dette kapittelet følger en nærmere definisjon av bostedsløshet, og en presentasjon av dets plass i norsk boligpolitikk de siste ti årene.

7.4 Boligen i velferdspolitikken og fattigdomssatsingen

«Fattigdom» var et sjeldent begrep i den politiske debatten de første tiårene etter krigen. I denne perioden var det vanlig å hevde at etterkrigstidens økonomiske og velferdspolitiske fremskritt hadde ført til at Norge var et samfunn hvor den verste nød og fattigdom var avskaffet. På slutten av 1990-tallet ble imidlertid «fattigdom» et viktig begrep i den politiske debatten. Den politiske diskusjonen om fattigdom var delvis importert fra EU og andre internasjonale organisasjoner, og delvis et produkt av en bekymring om fremveksten av et «to tredjedels» eller «ni tiendels-samfunn» her hjemme (jf. St.meld. nr. 50 1998–99: *Utjamningsmeldinga*). «Fattigdom» var et av de mest sentrale temaene i stortingsvalgkampen i 2001. Velkjent er også de rødgrønnes løfte om å avskaffe fattigdommen i Norge fra stortingsvalg-kampen fire år senere. Denne omfattende politiske oppmerksomheten oppstod på tross av at undersøkelser viste at fattigdommen i Norge verken økte, eller var et stort fenomen sammenlignet med andre OECD-land (Fløtten 2003:71).

Den politiske oppmerksomheten knyttet til grupper med dårlige levekår resulterte i Bondevik-regjeringens *Tiltaksplan mot fattigdom* (St.meld. nr. 5 2002–03) og Stoltenberg-regjeringens *Handlingsplan mot fattigdom* (vedlegg til St. prp. Nr. 1 2006–07). I begge planene er boligpolitiske tiltak rettet mot å bekjempe bostedsløshet viet betydelig plass. Mer generelt ble den statlige boligpolitikken fra slutten av 1990-tallet sterkt retorisk og praktisk påvirket av regjeringenes ønsker om å bekjempe fattigdom. Dette illustreres tydelig i kapittel 4, hvor bostøttens rolle i den statlige fattigdomsbekjempelsen analyseres.

Tiltaksplan mot fattigdom fremhever at effektiv fattigdomsbekjempelse bare kan realiseres som en integrert del av en «bredere velferdspolitikk». All den tid årsakene til fattigdom er sammensatte og varierer fra individ til individ må den bekjempes på tvers av sektor og politikkområder, fremhever regjeringen. I den sammenheng påpeker planen at: «*Tiltaksplan mot fattigdom* må […] ses i nær sammenheng med innsatsen på andre områder, blant annet arbeidsmarkedspolitikken, utdanningspolitikken, integreringspolitikken, *boligpolitikken*, rusmiddelpolitikken og barne- og familiepolitikken» (St.meld. nr. 5 2002–2003:8). På det boligpolitiske området følger planen

opp denne erkjennelsen ved å foreslå to konkrete forslag. For det første argumenterer planen for å fjerne bostøtteordningens krav om statsbanksfinansiering. Grovt sett førte dette til at 5000 nye hushold med lav inntekt og høye boutgifter ble omfattet av ordningen (St.meld. nr. 5 2002–03:30; se kapittel 4). For det andre foreslo planen å styrke oppfølgingstjenestene til bostedsløse i storbyene. Dette var en konsekvens av erfaringer gjort over mange år: Det er sjelden nok å gi denne gruppen en «nøkkel til en bolig». Grundig oppfølging er nødvendig for å legge til rette for langvarige og stabile boforhold (St.meld. nr. 5 2002–03:31).

Handlingsplan mot fattigdom vektlegger sterkt at «arbeidslinja», dvs. målsettingen om den høyest mulige arbeidsdeltakelsen, er regjeringens hovedstrategi i kampen mot fattigdom. Alle velferdsstatens ordninger og tjenester skal gi individer som står utenfor arbeidsmarkedet insentiver og større muligheter til å øke sin arbeidsdeltakelse, fremhever regjeringen.[130] I forlengelsen av dette tilskriver handlingsplanen NAV-reformen en sentral rolle i fattigdomsbekjempelsen: «NAV-reformens hovedmål om flere i arbeid og aktiv virksomhet og færre på trygd, gjør de lokale NAV-kontorene til en av hovedaktørene i arbeidet mot fattigdom» (vedlegg til St. prp. Nr. 1 2006–07:4). *Handlingsplan mot fattigdom* understreker i likhet med sin forgjenger, Bondevik-regjeringens tiltaksplan, at kampen mot fattigdom må føres på tvers av sektorer og politikkområder. Nærmere bestemt fremhever handlingsplanen at, «mange har behov for hjelp til bolig, helse- og rehabiliteringstjenester mv. for at de skal kunne bli i stand til å delta i lønnet arbeid og arbeidsforberedende tiltak, og for å leve et verdig liv» (vedlegg til St. prp. Nr. 1 2006–07:5). Bolig og boligpolitikken beskrives primært som en forutsetning for arbeidsdeltakelse i forlengelsen av dette. I handlingsplanens innledende kapittel heter det for eksempel at, «et godt sted å bo er en

[130] «Arbeidslinja» er ikke fraværende i Bondevik-regjeringens tiltaksplan, men understrekes langt sterkere i den rødgrønne regjeringens handlingsplan. «Arbeidslinja» er et mye brukt begrep som kan defineres på ulike måter. Velferdsmeldingens definisjon fra 1995 synes å være en presis gjengivelse, av hva myndighetene vanligvis legger i begrepet: «Arbeidslinja betyr at virkemidler og velferdsordninger […] utformes, dimensjoneres og tilrettelegges slik at de støtter opp om målet om arbeid for alle» (St.meld. nr. 35 1994–95:89).

forutsetning for integrering og deltakelse i samfunnet» (vedlegg til St. prp. Nr. 1 2006–07:5). Regjeringen følger opp denne formuleringen i handlingsplanen ved å legge frem forslag til forbedringer av Husbankens boligøkonomiske ordninger, strategien for å bekjempe bostedsløshet og oppfølgingstjenestene. For øvrig understreker handlingsplanen målsettingen om å avskaffe all bostedsløshet (se vedlegg til St. prp. Nr. 1 2006–07:20–21). Denne ambisjonen må ses som en tvilling til den rødgrønne regjeringens målsetting om å avskaffe fattigdom.

Gjennomgangen av de to fattigdomsplanene ovenfor illustrerer at boligpolitikken i økende grad beskrives og forstås som en del av en «bredere velferdspolitikk» (jf. St.meld. nr. 5 2002–2003; Soria Moria-erklæringen: Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, SV og Senterpartiet 2005–2009:37; Soria Moria 2. Politisk plattform for regjeringen 2009–2013). Dette innebærer at boligpolitikken inngår og påvirkes av den allmenne velferdspolitikken. Den statlige ambisjonen om å bekjempe fattigdom har for eksempel vært en viktig drivkraft bak endringene i bostøtteordningen (se kapittel 4) og strategiene for å bekjempe bostedsløshet. Velferdspolitikkens vektlegging av arbeidsinsentiver og arbeidsdeltakelse har også påvirket boligpolitikken. I Bondevik-regjeringens stortingsmelding (St.meld. nr. 23 2003–2004) understrekes det for eksempel at, «de boligpolitiske virkemidlene utformes slik at de bidrar til den velferdspolitiske målsettingen om at flest mulig skal være selvhjulpne i egen bolig og selvforsørget med egen arbeidsinntekt» (Skog Hansen & Grønningsæter 2010:17). Et døme på dette i praksis er den rødgrønne regjeringens omlegging av bostøtten, som var ment å motivere til økt arbeidsdeltakelse blant ordningens mottakere (St. prp. Nr. 11 2008–09:12; se kapittel 4). NAV-reformens (2006–2010) konsekvenser for den kommunale boligpolitikken er et annet eksempel på at boligfeltet i økende grad påvirkes av den generelle velferdspolitikken. Som et resultat av denne store velferdsreformen har mange kommuner flyttet boligpolitiske virkemidler til nye arbeids- og velferdskontor (Langsether et. al. 2008; se nedenfor).

Gjennomføringen av de boligpolitiske strategiene har også i økende grad blitt utført som en del av en «bredere velferdspolitikk». Det innebærer at de boligpolitiske målsettingene blir forsøkt realisert gjennom et samarbeid på

tvers av sektorer, politikkområder og kommunale etatsgrenser. På statlig og kommunalt nivå har en i stadig større grad erkjent at det ofte ikke er nok å gi vanskeligstilte grupper en kommunal bolig, hvis en ikke på samme tid følger opp med relevante oppfølgingstjenester. Boligsosiale oppfølgingstjenester, dvs. tjenester som tar sikte på å øke vanskeligstiltes boevne, ble blant annet utviklet i forbindelse med *Prosjekt bostedsløs* (2001–2004). Eksempler på dette kan være helserådgivning, juridisk/økonomisk rådgivning, hjemmehjelp, sosial trening osv (Skog Hansen et. al 2007; Langsether et. al. 2008:25–26).[131] Gjennom slike tjenester blir ulike profesjoner og faggrupper trukket inn i det boligsosiale arbeidet på kommunalt nivå. Blant annet av denne grunn er den kommunale boligpolitikken rettet mot vanskeligstilte et samarbeid på tvers av fag- og enhetsgrenser: Helse- og omsorg, flyktningetjenesten, Rus- og psykiatri, barn og ungdom, sosialtjenesten, enhet med ansvar for husbankvirkemidlene osv. (Langsether et. al. 2008).

Det er videre mulig å se tendenser til «boliggjøring» av velferds- og sosialpolitikken. For det første blir gode boligforhold ofte nevnt som forutsetning for arbeidsdeltakelse samt fysisk og psykisk velvære (jf. vedlegg til St. prp. Nr. 1 2006–07:5). Satt på spissen innebærer dette at andre velferdspolitiske tiltak ikke nytter uten at målgruppene «bor trygt og godt». Eller som det heter i Husbankens egen terminologi: «En trygg og god bolig er sentralt for god helse, arbeid, utdanning og deltakelse i sosiale aktiviteter» (Husbanken Region Øst 2010a:3). I Utjamningsmeldinga (St.meld. nr. 50 1998–99) blir det sagt på denne måten: «Ein del av dei bustadlause har først og fremst eit bustadproblem, og ei løysing på bustadproblemet kan leggje til rette for eit ordna liv med arbeid, skule, grannelag og rom for sosial omgang». For det andre førte blant annet HVPU-reformen (1991-) til at psykisk utviklingshemmede flyttet fra institusjon til egen bolig. Også i rus-, psykiatri- og eldreomsorgen har det forekommet en utvikling fra «institusjon til egen bolig». På denne måten blir et fungerende boligtilbud for disse

[131] Se også: Jenset, Elisabeth 2010, *Når bolig ikke er nok. En kartlegging av personer med tung rus- og/eller psykiatriproblematikk og som har behov for omfattende bistand til å mestre og beholde sitt boligforhold*, Prosjektrapport, Oslo kommune, Byrådsavdelingen for eldre og sosiale tjenester.

gruppene en forutsetning for å yte egnede omsorgstjenester. (NOU 2001:22; jf. Hammer 2010:16).

Som en motvekt mot forestillingen om «boligpolitikkens integrasjon i velferdspolitikken», kan det innvendes at Husbanken og boligbyråkratene i kommunene har hatt vanskelig for å bli hørt i sentrale velferdspolitiske reformprosesser. Dette gjelder mellom annet den store NAV-reformen (Langsether et. al 2008; se nedenfor). På denne bakgrunn har det blitt hevdet at boligpolitikken og dens aktører, sliter med å vinne innpass som en fullverdig aktør i velferdspolitikken.[132]

7.5 Husbanken: Fra boligbank til velferdsetat

De siste femten årene har Husbankens profil og rolle endret seg på avgjørende punkter. Da den store boligbyggingsperioden gikk mot slutten på midten av 1990-tallet, stilte flere spørsmålstegn ved Husbankens eksistensberettigelse. *Aftenpostens* kommentatorer Lars Hellberg og Kjell Hansson konkluderte med at Husbanken hadde fullført sin historiske oppgave som kredittinstitusjon i boligbyggingens gullalder, og derfor med fordel levere stafettpinnen videre til private alternativer. Dette gjaldt ikke minst i en situasjon der kundene flyktet fordi statsbankens renter var høyere enn rentesatsene i de private bankene (*Aftenposten* 28.6.1994; *Aftenposten* 7.8.1995; se også kapittel 3).

I samtiden kritiserte kommunalminister Gunnar Berge Hellbergs og Hanssons konklusjoner. Ifølge Berge var det bare Fremskrittspartiet, naive kommentatorer, enkelte representanter for de private bankene og liberalistiske ideologer som ønsket å avskaffe Husbanken og overlate boligmarkedet til de «frie krefters spill». Husbanken burde derfor ikke begraves, men endres gradvis i takt med nye omgivelser og utfordringer, fremhevet Berge (Aftenposten 15.8.1995). I ettertid synes det rimelig å hevde at Husbanken har utviklet seg i en retning som både Berge, Hansson og

[132] Dette synspunktet var blant sterkt fremme i debatten i etterkant av Thorbjørn Hansens forelesning («Fortellinger om boligforskningen på Byggforsk 1966–2006», 7.3.2011), i anledning av at han sluttet som forsker ved Sintef Byggforsk etter over 40 år i boligforskningens tjeneste.

Hellberg kunne vært tilfreds med. Husbanken eksisterer fortsatt og har endret seg gradvis, slik Berge ønsket. På den annen side er den ikke lenger den boligbanken Hellberg og Hansson kritiserte.

I kapittel 3 blir det vist hvordan Husbankens selektive ordninger rettet mot vanskeligstilte (bostøtte, Startlån og boligtilskudd) ble styrket og de generelle ordningene svekket i løpet av 1990- og 2000-tallet. Sammen med andre utviklingstrekk bidro dette til å endre Husbanken fra en «boligbank til en velferdsetat i regjeringens fattigdoms- og velferdspolitikk». Husbankens tidligere direktør Geir Barvik sa det på denne måten i 2007:

> Vi er ikke lenger den boligbanken folk flest kjenner fra tiårene etter krigen. Vår rolle innen den generelle boligfinansieringen er gradvis effektivisert og målrettet mot å fremme universell utforming og miljøvennlige boligbygging. I dag er Husbanken en velferdsetat og vår viktigste oppgave er å hjelpe de som sliter aller mest i boligmarkedet (Husbankens årsmelding 2007:5).

Selv om grunnlånet fortsatt finansierer nye boliger for det allmenne publikum, har Barvik rett i at Husbanken har gjennomgått en omfattende endringsprosess. I perioden fra 1945 til ca. 1995 var Husbanken statens redskap for å realisere målsettingene om høy boligbygging, stabile konjunkturer, og sosial- og regional utjevning. De siste femten årene har Husbankens kjerneoppgaver endret seg betraktelig. I dag er Husbankens primæroppgaver å forvalte støtte- og låneordningene rettet mot de vanskeligstilte, samt fungere som en assistent og kompetansesenter for aktørene i det boligsosiale arbeidet, ikke minst kommunene. Et ansvar for å initiere og finansiere forskning omkring vanskeligstilte på boligmarkedet inngår i disse oppgavene.[133] Husbankens låneordninger er videre kun et supplement, ikke en erstatning eller et sterkt korrektiv for private alternativer. Det er imidlertid fortsatt meningen at Husbankens lån skal korrigere markedet og dets tilhørende lovverk på ett avgrenset felt. Nærmere bestemt skal Husbankens

[133] Les om Husbankens forsknings- og utredningsstrategi på Husbankens hjemmeside: http://www.husbanken.no/Venstremeny/Forskningogutredning/Komptetansetilkuddet.aspx Kopiert: 15.2.2011.
For en gjennomgang av den eksisterende forskningslitteraturen om vanskeligstilte på boligmarkedet i bred forstand, se Hellevik & Nordvik 2004 og Rambøll 2010.

långivning stimulere til oppføring av hus som har kvaliteter utover det markedet og plan- og bygningsloven sørger for på egenhånd (Ot. Prp. Nr. 6 2008–2009:5; Husbanken 2010:2).

I den ferske strategiske plattformen fra 2010 blir Husbankens kjerneoppgaver beskrevet i tråd med forståelsen av Husbanken som en boligorientert forvaltnings- og kunnskapsetat i regjeringens velferds- og fattigdomspolitikk. Den strategiske plattformen er i den sammenheng særskilt opptatt av å videreutvikle Husbankens rolle som kunnskapsformidler og samarbeidspartner for kommunene, de viktigste gjennomføringsorganene i den boligsosiale politikken rettet mot vanskeligstilte:

> Husbankens kjerneoppgave er å drive et målrettet og systematisk arbeid for å sette norske kommuner i stand til å gjennomføre en helhetlig og lokalt tilpasset politikk for vanskeligstilte på boligmarkedet. […]Husbanken skal ha oppmerksomheten rettet mot økt forebygging og bekjempelse av fattigdom og bostedsløshet og økt boligsosial aktivitet i kommunene, herunder omsorgsboliger og sykehjem (Husbanken 2010:2).

Et eksempel på informasjons- og rådgivningstjenestene rettet mot kommunene er de ferske boligsosiale utviklingsprogrammene lansert av Husbankens regionkontorer (Husbanken Region Øst 2010a; Husbanken Region Øst 2010b).

7.6 De boligsosiale virkemidlene og kommunene

Den boligsosiale vendingen er også knyttet til en gradvis forandring av kommunenes rolle i den nasjonale boligpolitikken. Norske kommuner har riktignok stor frihet på det boligsosiale området. De står blant annet fritt til å formulere sine egne målsettinger og strategier. De kan sågar velge å føre en boligpolitikk som går på tvers av nasjonalt formulerte strategier og målsettinger (NOU 2002:2). I praksis har imidlertid kommunenes boligarbeid i stor grad fulgt utviklingen i den statlige boligpolitikken. Dermed har boligarbeidet i kommunene de siste tjue årene i stadig større grad blitt rettet mot de mest vanskeligstiltes problemer. Oppgaver som var de sentrale i den kommunale boligpolitikken fra ca. 1945 til 1990, som tomtekjøp og

arealklargjøring i den allmenne boligbyggingens tjeneste, er sterkt nedprioritert eller utføres ikke lenger (NOU 2002 2:232).

Ifølge den offisielle arbeidsdelingen i norsk boligpolitikk har kommunene hovedansvaret for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet (NOU 2002 2:213). Kommunene har imidlertid stor grad av frihet til å bestemme målsettinger, organisering, prioritering og arbeidsmetoder innenfor det boligsosiale arbeidet. Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen stiller imidlertid to generelle minstekrav til kommunene: Ifølge kapittel 3, § 15 (boliger til vanskeligstilte) skal «kommunene i arbeids- og velferdsforvaltningen […] medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet». Denne lovparagrafen innebærer ikke at innbyggerne kan kreve en bolig fra kommunen, men de har rett til å klage på vedtak, for eksempel et vedtak om avslag på søknad om kommunal bolig. Kapittel 4, § 27 (midlertidig botilbud) slår på sin side fast at «kommunen er forpliktet til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv».[134] Det siste omtales ofte som kommunens ansvar for nød- eller akuttbolig.

I praksis skjøtter kommunene sitt ansvar for de vanskeligstilte gjennom forvaltningen av de boligsosiale virkemidlene: Husbankens støtte- og låneordninger (bostøtte, Startlån og boligtilskudd; se kapittel 3), kommunale boliger (se kapittel 6) og oppfølgingstjenester (hjemmehjelp, støttekontakt, økonomisk rådgivning, helserådgivning, sosial trening etc).[135] Husbanken oppfordrer kommunene til å sette sammen virkemidlene som individuelt tilpassede pakker til den enkelte vanskeligstilte. Ved å kombinere virkemidlene kan kommunene hjelpe vanskeligstilte til å etablere seg i egen bolig, ifølge Husbanken (Pedersen 2009; Husbankens årsmelding 2007:5).

Den kommunale friheten bidrar til at virkemidlene blir forvaltet og organisert på ulike måter fra kommune til kommune (Langsether et. al 2008;

---

[134] Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV). Lovdata, http://www.lovdata.no/911/hl-20091218-131.html#15 Kopiert:22.1.2011. Inntil nylig var kommunenes ansvar for vanskeligstiltes boligforhold hjemlet i sosialtjenesteloven.

[135] For en grundig beskrivelse av alle disse virkemidlene, se for eksempel: Langsether et. al 2008:21-27.

Sandlie et. al 2011).[136] Størst variasjon er det i bruken og organiseringen av oppfølgingstjenestene. Selv om det eksisterer statlige tilskudd som gir visse føringer, bestemmer kommunene i meget stor grad arten og omfanget av oppfølgingstjenestene til de mest vanskeligstilte husholdene (Langsether et. al. 2008:26).

Kommunenes frihet og generelle lovforpliktelser bidrar til at det boligsosiale arbeidet i kommunene er preget av mange skjønnsmessige vurderinger. Slik Siri Ytrehus påpeker i en artikkel i *Tidsskrift for velferdsforskning*, har vektleggingen av selektive, behovsprøvde virkemidler de siste tjue årene ført til at «spillerommet for det lokale skjønnet i det boligsosiale arbeidet har blitt større» (Ytrehus 2002:123). Kommunale byråkrater og lokalpolitikere har stor innflytelse på hvilke grupper som skal prioriteres, hvilke tjenestetilbud som utvikles og hvilke individer som defineres som «vanskeligstilte» (Ytrehus 2002). Husbanken er imidlertid ment som en veileder eller rettleder for den kommunale friheten. Den nye bolig- og velferdsetaten skal bidra med kunnskap og arenaer som legger til rette for at kommunene foretar velbegrunnede prioriteringer i den boligsosiale politikken (Husbanken 2010).

7.7 Den boligsosiale vendingens kritikere

Den boligsosiale politikken rettet mot vanskeligstilte har blitt kritisert fra minst to ulike posisjoner. Noen kritiske røster avviser den boligsosiale vendingen som underfinansiert og feilslått. Ifølge samfunnsgeografen Arild Holt-Jensen har dagens boligpolitikk lite å tilby ungdom og andre grupper som sliter med å etablere seg på boligmarkedet i pressområdene. Holt-Jensen mener at den boligsosiale vendingens mest sentrale virkemiddel, bostøtten, representerer en *ad hoc* løsning på utfordringene i boligsektoren. Han hevder at resultatet av satsingen på bostøtten er «en pengeoverføring som utelukkende kommer huseierne til gode og som gjør mange flere til klienter.

[136] Se følgende arbeider for oversikt og analyse av den boligsosiale organiseringen i kommunene. Disse arbeidene tar for seg både organiseringen og utførelsen av det daglige arbeidet, og de kommunale planleggingsprosessene knyttet til det boligsosiale arbeidet: Holm 2007; Langsether et. al 2008; Sandlie et. al 2011.

Sosialt er dette forkastelig, de som ikke klarer utgiftene må stille seg i kø for å søke» (Holt-Jensen 2010). Han tar derfor til orde for å oppføre «almene boliger» i stor stil etter dansk mønster, dvs. offentlige utleieboliger med offentlige- eller kostnadsbestemte husleier. Ifølge Holth-Jensen ville man på denne måten unngå «klientifisering», at folk står med lua i hånda i boligkøen, samt presse ned prisene på boligmarkedet i pressområdene til glede for grupper som har vanskelig for å etablere seg (Holth-Jensen 2010).

Mary Ann Stamsø, økonom og forsker ved Statens institutt for forbruksforskning, er en annen som stiller seg avvisende til den boligsosiale vendingen. Hun og andre mener at boligpolitikken som sådan ble avskaffet i løpet av 1980- og 90-tallet, og at den offentlige bistanden som tross alt gis til vanskeligstilte er alt for knapp. Stamsø viser i den sammenheng til at den norske statens utgifter til boligformål er meget lave i forhold til mange andre europeiske land (Stamsø 2009; se kapittel 2 for en nærmere gjennomgang av kritikken mot den boligpolitiske utviklingen i Norge fra ca. 1980–2010).

Holth-Jensen og Stamsøs meninger er relativt utbredte i den norske offentligheten (se kapittel 2). Langt fra alle kritiske meningsytringer om boligpolitikken rettet mot vanskeligstilte deler imidlertid deres avvisende holdning. Mange problematiserende røster stiller ikke spørsmålstegn ved boligpolitikkens hovedinnretning eller mener eksplisitt at dagens hovedkurs er den mest formålstjenlige. Snarere enn å argumentere for omfattende reformer har de derfor argumentert for justeringer og forbedringer innenfor rammen av den boligsosiale vendingen (Nordvik & Sandlie 2009; Nordvik 2010b). En gjenganger i diskusjonene om justeringer og forbedringer av dagens boligpolitikk er grupper som «faller mellom de boligsosiale ordningene», dvs. at de har for høy inntekt for å kunne motta bostøtte eller tilbud om kommunal bolig, men samtidig for svak økonomi til å etablere seg i egen eid bolig ved hjelp av Startlånet. Mange har argumentert for å forbedre de boligsosiale virkemidlene for å treffe nettopp de gruppene som «faller mellom ulike ordninger» (Riksrevisjonen: Dok 3:8 2007–2008; Sandlie & Nordvik 2009). Flere forskere har i denne sammenheng tatt til orde for å øke nivået på bostøtten betraktelig. Slik kan bostøtten i større grad bidra til at vanskeligstilte kan etablere seg på boligmarkedet. Fafo- og NOVA-forskere som nylig evaluerte bostøtteordningen sier det på denne måten:

> Det har vært en målsetting at bostøtten skal kunne virke sammen med øvrige boligsosiale virkemidler (boligtilskudd og startlån) for at vanskeligstilte skal kunne etablere seg i eid bolig. Barlindhaug og Astrup (2007) har tidligere konkludert med at det kreves en betydelig utvidelse av bostøtteordningen for å forbedre samspillet mellom de boligsosiale virkemidlene. Våre funn fra de utvalgte casene tyder på at de endringene som er gjort i bostøtteordningen ikke er tilstrekkelige for å bidra til økt samspill mellom de boligsosiale virkemidlene og etablering i eid bolig for vanskeligstilte. Her er det fremdeles forbedringsmuligheter. Dette handler om at nivået på bostøtten ikke er tilstrekkelig til at det kan bøte for svært lav lånebetjeningsevne blant mange bostøttemottakere. […]Inntektsgrensene i bostøtteordningen ligger langt lavere enn fattigdomsgrensen. Dette betyr at de som kvalifiserer seg til bostøtte vil ha behov for betydelig støtte i tillegg for å kunne betjene et startlån. Dette samsvarer med Barlindhaug og Astrup (2009) sine konklusjoner etter å ha vurdert de nye reglene for bostøtte om at skal bostøtten inngå i en virkemiddelpakke i etableringssituasjonen, må inntektsgrensene utvides betydelig (Nordvik m.fl. 2011:128).

En annen mye formulert kritikk er at kommunene må bli flinkere til å se ulike boligsosiale virkemidler i sammenheng. For eksempel har det blitt påpekt at kommunene må bli flinkere til å vurdere beboerne i kommunale leieboliger opp mot bostøtte og Startlån (Dok 3:Langsether et. al 2008). En innvending mot dette er at de ulike boligsosiale virkemidlene i realiteten henvender seg til ulike målgrupper: Kommunale boliger henvender seg til grupper med meget svak økonomi, mens Startlån er rettet mot personer som har fast arbeids- eller trygdeinntekt. Det er dermed mulig å argumentere for at gevinsten ved å se Startlån og kommunale boliger i sammenheng er begrenset, all den tid virkemidlene er rettet mot vidt forskjellige målgrupper (Nordvik 2008:30).

7.8 Sentrale vedtak, publikasjoner og politiske prosesser

På Stortinget har det i praksis vært stor grad av enighet om den boligsosiale vendingens hovedlinjer fra slutten av 1990-tallet. Prioriteringen av «vanskeligstilte på boligmarkedet» og selektive, behovsprøvde virkemidler har

i regelen møtt få innvendinger. De rødgrønne partiene, AP, SV og SP, har riktignok pekt på markedets begrensninger som styringsinstrument i boligpolitikken ved flere anledninger. Spesielt da de tre partiene var i opposisjon mellom 2001 og 2005 tok de til orde for å øke den statlige styringen av boligsektoren. Dette i motsetning til de borgerlige partiene, spesielt Høyre og Frp, som i stor utstrekning har feiret «markedets fortreffelighet» i boligpolitikken. Høyre og Frp har også langt tydeligere enn de rødgrønne partiene vært opptatt av å markere boligpolitikkens grenser. I en komitéinnstilling sier Frps representanter det på denne måten: «Disse medlemmer vil understreke at det er et privat og personlig ansvar å skaffe seg en høvelig bolig. Det offentliges ansvar for å skaffe folk et botilbud må begrenses til et minimum av åpenbart berettigede tilfeller av vanskeligstilte personer» (Innst. S. nr. 100 1998–99). På Stortinget har SV på sin side, vært den sterkeste forkjemperen for å utvide statens virkefelt og ansvarsområde i boligsektoren. Som vi skal komme tilbake til nedenfor, har partiet mellom annet fremmet forslag om å grunnlovsfeste retten til egen bolig (Jf. Dokument 8 nr. 12:18 2003–2004). SV har også vært Stortingets skarpeste kritiker av « den markedsstyrte boligpolitikken og det deregulerte boligmarkedets konsekvenser (Jf. Innst. S. nr. 100 1998–99).

Boligetablering for unge og vanskeligstilte (St.meld. nr. 49 1997–98)

En utredning om unge og vanskeligstiltes vilkår på boligmarkedet var et ønske som favnet om store deler av det politiske miljøet (se: 7.3). Den første Bondevik-regjeringens stortingsmelding *Boligetablering for unge og vanskeligstilte (St.meld. nr. 49 1997–98)* var et svar på dette ønsket.

Hovedkonklusjonen i stortingsmeldingen var at «etableringssituasjonen på boligmarkedet generelt sett er tilfredsstillende for det brede flertall av unge, som drar nytte av både et godt arbeidsmarked og lave renter. Det er derfor etter Regjeringens vurdering ikke behov for generelle tiltak utover dagens opplegg med rimelige husbanklån, herunder etableringslån gjennom kommunen» (St.meld. nr. 49 1997–98). Videre fremhever meldingen at boligforholdene til det store flertallet av nordmenn var tilfredsstillende, og at den boligpolitiske innsatsen derfor måtte rettes mot bostedsløse og andre vanskeligstilte: «Deler av befolkningen har for dårlige inntekter til å kunne

dekke boutgifter i en bolig med en rimelig standard. Når boligpolitikken har som mål å skape god boligfordeling, må dette bli høyt prioriterte grupper for statens og kommunens innsats på boligsektoren» (St.meld. nr. 49 1997–98). I den forbindelse argumenterte meldingen for at det var ønskelig å øke antallet kommunale boliger rettet mot vanskeligstilte, kanskje spesielt bostedsløse. Endelig fremhevet stortingsmeldingen kommunenes sentrale rolle i det boligsosiale arbeidet. Ifølge meldingen var det imidlertid store rom for forbedringer når det gjaldt den boligsosiale planleggingen i kommunene. I den forbindelse ble det tatt til orde for «lokale handlingsplaner for boligetablering for unge og vanskeligstilte i et nært samarbeid med Husbanken, kommunen og private aktører» (St.meld. nr. 49 1997–98). Mange kommunale boligsosiale handlingsplaner så dagens lys i de etterfølgende årene som resultat av dette initiativet.

På Stortinget ble diskusjonen om meldingen i stor grad en debatt for og mot offentlige utleieboliger. Arbeiderpartiet og SV tok til orde for en sterkere satsing på offentlige utleieboliger. Ifølge partiene ville dette bidra til å løse etableringsproblemene for unge og vanskeligstilte. Høyre og Frp markerte imidlertid sterk uenighet på dette punktet (se også kapittel 6):

> Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre vil vise til sine generelle merknader hvor det understrekes at hovedprisnippet for boligpolitikk overfor unge og vanskeligstilte bør være at tiltakene er personrettet. Disse medlemmene er derfor uenig i satsing på et storstilt program for såkalte allmennyttige boliger som en løsning på unges generelle boligproblemer. Disse medlemmer mener at det er nok av historiske eksempler på at denne typen reguleringer har en tendens til å gi et sterkt subsidiert tilbud til noen få, mens mange i tilsvarende livssituasjon og ofte vanskeligere situasjon blir stående uten tilbud. Disse medlemmer vil vise til at slike ordninger også tradisjonelt får store problemer med manglende mobilitet. Disse medlemmer mener derfor at subsidier til bygging av boliger bør konsentreres til tilbud til personer som enten har en helt klart avgrenset tidsperiode de kvalifiserer etter, for eksempel studenter, eller sannsynligvis har slike langvarige boligproblemer at kommunen må bidra med å stille til disposisjon boliger (Innst. Nr. 100 1998–99).

På Stortinget var det likevel allmenn enighet om at boligpolitikken var moden for en helhetlig offentlig utredning. Komiteen viste i den sammenheng til at mye hadde forandret seg siden den forrige boligmeldingen, Brundtland-regjeringens St.meld. nr. 34 (1988–89), ble fremlagt for Stortinget. Ifølge komiteen burde en slik utredning belyse følgende spørsmål: «Kløften mellom generasjonene, bolig som levekårsutjevning, hvilken rolle det offentlige skal spille i boligpolitikken, de bostedsløses situasjon osv» (Innst. S. nr. 100 1998–99). Komiteens initiativ førte etter hvert til fremleggelsen av NOU 2002:2 *Boligmarkedene og boligpolitikken*.

St. meld. nr. 50 (1998–1999): Utjamningsmeldinga

Utjamningsmeldinga (St.meld. nr. 50 1998–99) er ett av de første offentlige dokumentene som satte fokus på utfordringene knyttet til fattigdom og bostedsløshet i Norge. Som nevnt ovenfor, ble det i denne meldingen tatt til orde for å utforme en nasjonal strategi for å bekjempe bostedsløshet. Dette initiativet førte til etableringen av *Prosjekt bostedsløs* (se nedenfor).

Utjamningsmeldinga konkluderer med at de fleste hadde fått bedre økonomiske vilkår og boforhold i løpet av 80- og 90-tallet. Noen mennesker hadde imidlertid store og vedvarende problemer med å forsørge seg selv og ivareta sine interesser på boligmarkedet, ble det fremhevet. Denne situasjonsbeskrivelsen talte ifølge regjeringen for å prioritere politiske tiltak som tok sikte på å forbedre livsvilkårene til den sistnevnte gruppen. På boligfeltet ble derfor en rekke forslag rettet mot vanskeligstilte lansert. Mange av disse forslagene støttet seg på argumentasjonen i St.meld. nr. 49 *Boligetablering for unge og vanskeligstilte*(St.meld. nr. 50 1998–99):

- fleire kommunale utleigebustader
- fleire bustader og små kollektiv med variert grad av oppfølging
- fleire lågterskel bustadtilbod med få klientar
- betre samarbeid mellom ulike delar av hjelpeapparatet
- fleire tilrettelagde aktiviseringstiltak (dagtilbod) for personar med lita buevne
- særskilde tilbod for bustadlause med dobbeldiagnosar for psykiatri og rus
- betre personale og betre oppfølging av dei som bur på hospits

Utjamningsmeldinga satte et særskilt fokus på koordineringen av det kommunale og statlige hjelpeapparatet rettet mot bostedsløshet. I meldingen blir det pekt på betydningen av tverretatlig samarbeid og klare ansvarsforhold i kommunenes boligarbeid. Senere har Husbanken og den husbankfinansierte boligforskningen lagt vekt på viktigheten av nettopp disse faktorene for et vellykket boligsosialt arbeid i kommunene (jf. Langsether et. al. 2008):

> Sosialtenesta er den etaten som bør sikre at dei bustadlause får eit heilskapleg hjelpetilbod. Tverretatleg samarbeid og samordning av ulike typar tenester for denne gruppa er truleg for lite utvikla i fleire av storbykommunane. Samordning og samarbeid med fylkeskommunale tiltak synest også å kunne bli betre. Sosialkontora i Oslo får til dømes ikkje alltid tilbakemeldingar når bustadlause blir skrivne ut av, eller sjølve reiser frå ulike tilhalds-, rehabiliterings- eller behandlingstilbod. Oppfølging av den enkelte i kommunen blir med det vanskeleg. Manglande samarbeid og samordning kan føre til at hjelpetiltaka for den enkelte bustadlause blir utan plan og lite samordna på lang sikt. I enkelte tilfelle blir det likevel sett opp ansvarsgrupper av representantar frå ulike tenester som arbeider med klienten for å samordne og planleggje arbeidet.
>
> Ein del av dei vanskelegast stilte bustadlause har dobbeldiagnosar for rusmiddelmisbruk og psykiatri. Det ser ut til at ansvarsforholda for desse i for liten grad er samordna i dei kommunane som Noregs byggforskingsinstitutt (NBI) har undersøkt. Dei som har ein dobbeldiagnose (både rus og psykiatri) kan falle mellom ansvarsområda for rusmiddelomsorga og psykiatrien. Det er vanskeleg for sosialtenesta å finne gode hjelpetilbod fordi "ingen vil ha dei". Klientar blir avviste fordi ein ikkje har den nødvendige kompetansen til å ta seg av personar med denne type dobbeldiagnose. I tilfelle der personane ikkje får eit behandlingstilbod i institusjon, skal sosialtenesta utvikle alternative tiltak. Regjeringa ser arbeidet med å løyse problema for bustadlause i nær samanheng med å gjennomføre opptrappingsplanen for psykisk helse og tiltaka i rusmiddelomsorga (St.meld. nr. 50 1998–99).

Utjamningsmeldinga argumenterer også for endringer i bostøtteordningen. I meldinga blir det argumentert for å opprettholde bostøtten som en sterkt behovsprøvd ordning, men gjøre den mer gunstig for barnefamilier og mer

tilpasset storbyenes høye boutgifter. På denne bakgrunnen uttalte regjeringen at det statlige regelverket for bostøtten måtte tilpasses «dei særlege utfordringane i storbyane, mellom anna med å heve buutgiftstaket for barnefamiliane i dei fire største byane» (St.meld. nr. 50 1998–99; se også kapittel 4).

Bostedsløshet: Prosjekt bostedsløs (2001–2004) & «På vei til egen bolig» (2005–2007)

I de fire kartleggingene av bostedsløsheten i Norge (Ulfrstad 1997; Hansen m.fl. 2004; Hansen m.fl. 2006; Dyb & Johannessen 2009) blir følgende definisjon benyttet: «En person er bostedsløs når han eller hun mangler egen eid eller leid bolig og er i en av følgende situasjoner: personen mangler tak over hodet kommende natt, personen er henvist til akutt eller midlertidig overnatting, personen er under kriminalomsorgen og skal løslates innen to måneder, personen er i institusjon og skal skrives ut innen to måneder, personen bor midlertidig hos venner, kjente eller slektninger» (Dyb & Johannessen 2009:13). Denne definisjonen blir også benyttet av de politiske myndighetene.

Ifølge de fire kartleggingene har antallet bostedsløse i Norge holdt seg relativt stabilt på mellom 5000 og 6000 mennesker fra 1997 til 2008. Kartleggingene viser videre at bostedsløshet er et typisk storbyproblem, spesielt Oslo og Bergen, og i ganske liten grad finnes i mindre kommuner:

Antall bostedsløse i Norge, totalt, pr. 1000 innbygger og i 4 storbyer pr. 1000 innbygger (Dyb & Johannessen 2009:14):

	Totalt antall	Pr. 1000 innbygger	4 storbyer, pr. 1000
2008	6091	1.27	2.36
2005	5496	1.19	2.42
2003	5200	1.4	2.56
1996	6200	1.5	4.01

Det er imidlertid knyttet en del usikkerhet til tallene som følge av mange måleproblemer. Likevel må det være et tankekors for politikere og administratorer at antallet bostedsløse ser ut til å ha holdt seg stabilt, eller til og med økt mellom 1996 og 2008, på tross av boligpolitikkens vending mot vanskeligstilte på boligmarkedet.

Prosjekt bostedsløs (2001–2004) var et forsøksprosjekt som var med å danne kunnskapsgrunnlaget for den nasjonale strategien *På vei til egen bolig* (2005–2007). Hovedmålsettingene for prosjektet var «erfarings- og kunnskapsformidling, utvikling av metoder og modeller for å forebygge og bekjempe bostedsløshet», og «skape grunnlag og erfaringer for en nasjonal innsats/strategi» (Husbankens prosjektrapport om Prosjekt bostedsløs 2001–2004:5). Noe mer detaljert kan prosjektets målsettinger sammenfattes på denne måten (Dyb 2005:7):

- Etablere og prøve ut ulike former for hjelpetilbud i botilbudet
- Prosjektet – og de lokale prosjektene skal utvikle og etablere boløsninger og modeller for å motvirke og forebygge bostedsløshet.
- Etablere et formalisert, gjensidig, tverretatlig tjenestetilbud.
- Husbankens tilskudd og låneordninger skal benyttes.
- Deltakerne skal delta i kunnskapsinnhenting og formidling under hele prosjektperioden.

Husbanken ledet prosjektet, som også hadde en styringsgruppe bestående av Sosialdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Helse- og sosialdirektoratet (fra 2002). De fem største bykommunene i landet deltok i prosjektet sammen med Drammen og Tromsø. Videre var også tre frivillige organisasjoner, som hadde engasjert seg i arbeidet rettet mot bostedsløse, Kirkens Bymisjon, Frelsesarmeen og Kirkens Sosialtjeneste, en del av prosjektet (Husbankens prosjektrapport om Prosjekt bostedsløs 2001–2004:5).[137]

Den nasjonale strategien for å forebygge og bekjempe bostedsløshet *På vei til egen bolig (2005–2007)* hadde følgende resultatmål (Dyb m.fl. 2008:10):

- Ingen skal måtte tilbringe tid i midlertidige løsninger ved løslatelse fra fengsel.
- Ingen skal måtte tilbringe tid i midlertidige løsninger ved løslatelse fra institusjon.

[137] Se Dyb 2005 og Ytrehus et. al. 2008, for en evaluering av *Prosjekt Bostedsløs*.

- Ingen skal tilbys døgnovernatting uten kvalitetsavtale.
- Ingen skal oppholde seg mer enn tre måneder i midlertidig botilbud.
- Antall begjæringer om utkastelse skal reduseres med 50 prosent og antall utkastelser skal reduseres med 30 prosent.

Husbanken hadde ansvaret for å iverksette strategien i samarbeid med Helse- og sosialdirektoratet.[138]

Rettsliggjøring og boligpolitikk: Grunnlovsfesting av retten til bolig? (2003–2004)

«Rettsliggjøring» har vært en trend i de siste tjue årenes velferdspolitikk. I den siste Makt- og demokratiutredningens (1998–2003) sluttrapport defineres begrepet på følgende vis: «Rettsliggjøring innebærer at større områder og flere detaljer i samfunnslivet er regulert av lover og direktiver, at domstolers og andre rettslige institusjoners beslutningskompetanse øker på bekostning av politiske og administrative organer, og at interesser i økende grad blir formulert som rettskrav». Videre hevdes det at rettsliggjøring fører til at «innbyggerne får tilført rettigheter og tjenester», og at «makt flyttes fra folkevalgte organer til rettighetshavere og rettsvesen» (Østerud et. al. 2003:16).

Den internasjonale rettsutviklingen har vært en viktig drivkraft bak rettsliggjøringen i Norge, ikke minst gjennom EØS-avtalen og den norske lovfestingen av de universelle menneskerettighetene. Kritikere har derfor hevdet at det norske folkestyret blir uthult av den internasjonale rettsliggjøringen. Noen, som for eksempel NOVA-forsker Aksel Hatland, har imidlertid argumentert mot maktutredningens tese om at rettsliggjøring svekker folkestyret. I en artikkel i *Tidsskrift for velferdsforskning* påpeker Hatland at Stortinget, ikke aktivistiske domstoler, har innført alle velferdsrettighetene i Norge. Ifølge Hatland er det derfor ikke dekkende å beskrive den «den norske rettsliggjøringen» som en svekkelse av folkestyret. På den annen side fører ofte Stortingets rettighetsvedtak til en innsnevring av det kommunale

[138] Se Dyb m.fl. 2008, for en evaluering av *På vei til egen bolig*. Se Husbanken 2006, for en mer utfyllende beskrivelse av målsettingene, samarbeidspartnerne og strategiene knyttet til prosjektet.

demokratiets handlingsrom, påpeker Hatland (Hatland 2007). I mange kommuner blir lokalpolitikerne presset til å vri sine knappe ressurser i retning av rettighetsfestede oppgaver (Skog Hansen & Grønningsæter 2010:31).

I likhet med mange andre politikkområder de siste tjue årene har også rettsliggjøringen berørt boligpolitikken. Den enkeltes «rett til bolig» kom inn i Norges lover som følge av at FNs konvensjon om økonomiske og sosiale rettigheter ble inkorporert i norsk lov i 1999 (Skog Hansen & Grønningsæter 2010:32). Ifølge St.meld. nr. 23 (2003–2004) innebærer denne konvensjonen at alle norske borgere har «rett til en tilfredsstillende bolig, men den pålegger ingen […] offentlige instanser plikt til å fremskaffe bolig. Ettersom konvensjonen ikke pålegger noen instanser en plikt, kan heller ingen få prøvd sin rett for domstolene» (St.meld. nr. 23 2003–2004:55). Det synes derfor å være grunnlag for å hevde at den internasjonale rettsliggjøringen ikke har hatt noen stor betydning for norsk boligpolitikk.

Som vist ovenfor, er norske kommuner videre juridisk forpliktet til å gi assistanse til vanskeligstilte på boligmarkedet, og sørge for et midlertidig botilbud til innbyggere med akutte boligproblemer. Det bør også nevnes at det er opprettet husleietvistutvalg i Oslo (2001), Bergen (2010) og Trondheim (2010) i løpet av det siste tiåret. Her møtes leiere og utleiere til forlikssamtaler, eller de blir enige om å avvente husleietvistutvalgets avgjørelser.[139]

I den norske boligdebatten har en ytterligere lovfesting av retten til bolig vært et tema ved flere anledninger. Både flertallet i den siste store boligutredningen (NOU 2002:2) og Bondevik-regjeringens boligmelding (St.meld. nr. 23 2003–2004) avviste imidlertid en mer utførlig boligpolitisk rettighetsfesting. I Bondevik-regjeringens stortingsmelding ble det blant annet vist til at FNs konvensjon om økonomiske og sosiale rettigheter, som ble en del av norsk lov i 1999, nevner innbyggernes rett til bolig. Dermed syntes en særegen norsk lovfesting av retten til bolig overflødig, ble det hevdet (Skog Hansen & Grønningsæter 2010:32). De fleste partiene på Stortinget sluttet opp om Bondevik-regjeringens synspunkter på dette

[139] http:www.huseierforeningen.no/default/aspx?pageId=18articleId=2288news=1 Kopiert:21.5.2010.

området. SVs representanter stod alene som talsmenn for en sterkere lovfesting av retten til bolig.

Stortingsrepresentanter fra SV har ved flere anledninger fremmet forslag om å grunnlovsfeste retten til bolig (Dok 8:12 1999–2000; Dok 8:18 2003–2004; Dok 12:4 2007–2008). Ifølge SV ville «grunnlovsfesting av retten til bolig […] være et viktig bidrag til å bygge ut og forsterke det norske velferdssamfunnet og gi enkeltmennesket et vern mot å bli bostedsløs» (Innst. S. nr. 99 2006–2007:3). SVs grunnlovsforslag er nærmest identiske og begrunnes med følgende argumenter: For det første er bolig en forutsetning for individets fullverdige deltakelse på andre sentrale områder som skole, arbeid og utdanning. For det andre er «bolig for alle» et avgjørende vilkår for et samfunn med små økonomiske forskjeller. For det tredje argumenteres det med at forekomsten av bostedsløshet viser at grunnleggende behov ikke blir dekket i den norske boligsektoren. Endelig betrakter SVs representanter behovet for en grunnlovsbestemmelse om retten til bolig som en konsekvens av boligpolitikkens deregulering på 80- og 90-tallet. Ifølge SVs forslag vil aldri markedet sørge for at det finnes nok rimelige boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet, derfor må «staten og myndighetene forpliktes på å føre en sosial boligpolitikk som sikrer bolig til alle» (Dok 8:12 1999–2000:53; Dok 8:18 2003–2004:62; Dok 12:4 2007–2008:2).

Stortingsflertallet, alle partier bortsett fra SV, begrunnet sin avvisning av SVs forslag ved å hevde at retten til bolig allerede hadde et tilstrekkelig grunnlovsvern. I den forbindelse viste flertallet til FNs konvensjon om økonomiske og sosiale rettigheter og grunnlovens vern av menneskerettighetene, og dermed også statens forpliktelse til å sørge for en rimelig levestandard, i § 110 c. Flertallet uttalte videre en generell skepsis mot å legge til programerklæringer på ulike politikkområder til grunnloven. De individuelle rettighetene som er nedfelt i grunnloven er først og fremst bestemmelser som verner den enkelte mot statsmakten, fremhevet flertallet. Til sist hevdet flertallet at boligfeltet ikke burde løftes ut av debatten om politiske prioriteringer gjennom utstrakt rettsliggjøring. Staten og kommunene hadde et ansvar for å føre en boligpolitikk som sikret alle borgerne i Norge et sted å bo, men dette burde realiseres som en konsekvens av politiske prioriteringer, argumenterte flertallet(Innst. S. nr. 101 2003–2004; Innst. S. nr. 99 2006–2007).

NOU 2002:2 Boligmarkedene og boligpolitikken

NOU 2002:2 *Boligmarkedene og boligpolitikken* er et svært omfattende, grundig og perspektivrikt dokument. Det inneholder gode beskrivelser og vurderinger av utviklingen i boligsektoren fra ca. 1990 til 2001, og viktige prinsipielle drøftinger av sentrale boligpolitiske spørsmål, som for eksempel graden av offentlig engasjement i boligsektoren. I det som følger er det ikke plass til noen fyldig beskrivelse av innholdet i meldingen. Vi må derfor nøye oss med en kortfattet gjengivelse av utredningens bakgrunn og hovedkonklusjoner.

Som nevnt ovenfor var NOU 2002:2 et resultat av en samlet stortingskomités initiativ under behandlingen av St.meld. nr. 49 *Boligetablering for ungdom og vanskeligstilte*. Mandatet for utvalget var «å gi en helhetlig vurdering av boligmarkedets virkemåte og den statlige boligpolitikken (NOU 2002 2:9). Dette var første gangen et offentlig utvalg hadde fått i oppgaven å analysere boligpolitikken i hele sin bredde, skjønt et sentralt område som boligbeskatningen ble drøftet, men var i realiteten ikke en del av utvalgets mandat (NOU 2002 2:10; se kapittel 5).

Hovedtendensen i utvalgets forslag gikk i retning av økt statlig styring av boligsektoren. Utvalget tok ikke til orde for å reversere dereguleringen av boligpolitikken på 80- og 90-tallet, men konkluderte med at «de framtidige boligpolitiske utfordringene vanskelig kan løses uten et fortsatt betydelig offentlig engasjement i boligsektoren» (NOU 2002 2:15). I tråd med dette talte utvalget varmt for en «aktiv kommunal tomtepolitikk» som sikret egnede arealer for boligbygging i pressområdene. En statlig finansieringsordning for tomtekjøp kunne være nødvendig for å redusere kommunenes risiko ved tomteerverv, ifølge utvalget. Videre argumenterte utvalget for at staten kunne legge til rette for en mer hensiktsmessig utnyttelse av den eksisterende boligmassen ved å øke boligbeskatningen. Spesielt var utvalget opptatt av at hushold med få, gjerne eldre medlemmer bodde i store hus som egnet seg bedre for barnefamilier. Problemet var imidlertid at den lave skattleggingen av eierboliger ikke motiverte de eldre husholdene til å flytte fra sine boliger, fremhevet utvalget. Utvalgets flertall ønsket også å videreføre og styrke Husbankens generelle oppføringslån (se kapittel 3). Ifølge flertallet var oppføringslånet fortsatt et viktig virkemiddel for å sikre god boligkvalitet

samt høy og stabil nybygging. For å styrke oppføringslånet som virkemiddel anbefalte flertallet å redusere rentemargingen og øke andelen lån med fast rente. I tillegg argumenterte utvalget for at staten skulle stimulere til byggingen av såkalte ikke-kommersielle utleieboliger.

Når det gjaldt de behovsprøvde virkemidlene konkluderte utvalget med at «utformingen av de selektive virkemidlene dom formålstjenlige, men som for beskjedne i omfang. Utvalget foreslår derfor en økning i bevilgningene til boligtilskudd og bostøtte» (NOU 2002 2:12).

Kommunenes og Husbankens sentrale rolle i boligpolitikken ble understreket av utvalgets medlemmer. De var viktige både som tilrettelegger for en velfungerende generell boligforsyning og som redskap for den statlige politikken rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet, mente utvalget. Ifølge utvalget måtte staten stimulere kommunene til å føre en aktiv boligpolitikk, for eksempel gjennom tilskudd som premierte omfattende nybygging, og anbefalte en styrking av Husbankens rolle som kompetansesenter for kommunene (NOU 2002 2:14). Ifølge utvalget måtte «morgendagens boligpolitikk defineres og finne sine løsninger lokalt» (NOU 2002 2:15).

Boligmarkedene og boligpolitikkens hovedkonklusjoner kan betraktes som et kritisk korrektiv, men ikke en fullstendig avvisning av den selektive og markedsorienterte boligpolitikken som preget 1990-tallet. Grunnholdingen i NOU 2002:2 er at staten bør og har mulighet til å legge til rette for et mer effektivt og rettferdig boligmarked gjennom tilskudd, støtte, insentiver, subsidierte lån og skattlegging. *Boligmarkedene og boligpolitikken* representerte ikke en tilbakevending til det tidlige 70-tallets optimistiske styringstro, men synes snarere å være et forsøk på å formulere et moderat og gjennomførbart alternativ til en boligsektor overlatt fullstendig til det frie marked. Stortingsmeldingen som etterfulgte NOU 2002:2, St.meld. nr. 23 (2003–2004), videreførte ikke dette kritiske perspektivet.

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

Den andre Bondevik-regjeringens (V, KrF, H 2001–2005) stortingsmelding *Om boligpolitikken* ble lagt frem av kommunalministeren, Høyres Erna Solberg. Meldingen er uforbeholden i sitt forsvar for en selektiv, markeds- og eierorientert boligpolitikk. Det kritiske, mer styringsorienterte perspektivet i

NOU 2002:2 ble ikke videreført i *Om boligpolitikken*. Dermed synes det klart at Høyre, det største regjeringspartiet, og kommunalminister Solberg maktet å sette sitt tydelige stempel på meldingen. Som følge av sitt fokus på vanskeligstilte, «velfungerende boligmarkeder», selektive virkemidler, kommunene og Husbankens rolle som velferdsetat og kompetansesenter, kan St.meld. 23 (2003–2004) betraktes som et manifest for den boligsosiale vendingen. *Om boligpolitikken* fremstiller staten som en tilbaketrukket tilrettelegger og siste sikkerhetsnett på et optimalt boligmarked. Den er videre opptatt av å understreke boligpolitikkens grenser og begrensninger. Det påpekes blant annet at staten verken bør eller kan være en motor i boligbyggingen. På den annen side tar ikke stortingsmeldingen skrittet fullt ut i markedets retning på alle områder. Meldingen tar for eksempel ikke til orde for å avskaffe alle generelle statlige låneordninger og omgjøre Husbanken til en «førstehjemsbank», i tråd med forslag fremsatt av Høyre på Stortinget (Innst. S.nr. 40 1995–96:11; Dokument 8:23 2000–2001).

Den overordnede målsettingen i St.meld. nr. 23 (2003–2004) er «at alle skal kunne bo godt og trygt». Ifølge meldingen skal dette hovedmålet realiseres gjennom tre boligpolitiske strategier (St.meld. nr. 23 2003–2004:5):

- Staten skal legge til rette for velfungerende boligmarkeder
- Staten og kommunene skal sørge for boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet
- Staten skal legge til rette for en økning av antallet miljøvennlige og universelt utformede boliger og boområder (se kapittel 8).

I *Om boligpolitikken* blir det slått fast at statens viktigste strategi for å oppfylle sin boligpolitiske hovedmålsetting er å legge til rette for «velfungerende boligmarkeder». Denne strategien gjennomgås i detalj ovenfor i dette kapitelet. Her nøyer vi oss derfor med å gjenta at St. meld. 23 (2003–2004) er utpreget optimistisk på markedets vegne. Ifølge meldingen vil boligmarkedet «fremskaffe boliger med de ønskede kvaliteter til en lavest mulig kostnad for samfunnet» (St.meld. nr. 23 2003–2004:6). Statens oppgave er primært å legge til rette for markedet gjennom hensiktsmessige lover, insentiver og reguleringer. Etter Bondevik-regjeringens oppfatning var det

imidlertid liten grunn til å gjøre store endringer i det gjeldende lovverket. Bondevik-regjeringen vektla videre den enkeltes ansvar for å skaffe seg bolig ved hjelp av egne ressurser, og nedtonet således statens direkte ansvar for befolkningens boligforhold. Det kom blant annet til uttrykk ved at regjeringen avviste en ytterligere lovfesting av retten til bolig. Idealet i *Om boligpolitikken* er konsumentsuvereniteten, de autonome husholdene som selv skaffer seg en bolig på bakgrunn av egne preferanser og ressurser. Når det er sagt erkjente regjeringen at noen hushold ikke hadde tilstrekkelige evner og ressurser til å skaffe seg en bolig uten statens hjelp. Denne erkjennelsen lå bak *Om boligpolitikkens* andre hovedstrategi: «Å skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet». Bondevik-regjeringen lanserte blant annet *På vei til egen bolig*, den nasjonale strategien for å bekjempe og forebygge bostedsløshet i stortingsmeldingen (St.meld. nr. 23 2003–2004:6–7; se ovenfor). St. meld. 23 vektla også tydelig betydningen av kommunenes rolle i det boligsosiale arbeidet, og Husbankens oppgave som kompetansesenter og veileder for det lokale arbeidet rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet.

St. meld. nr. 23 sluttet videre entusiastisk og uforbeholdent opp om den norske eierlinja. Bondevik-regjeringen ønsket ingen offentlig satsing på ikke-kommersielle leieboliger, og fremhevet den store norske eierandelens positive konsekvenser for individet og samfunnet. Også vanskeligstilte på boligmarkedet, med begrenset egenkapital, burde eie sin egen bolig. Den kommunale boligpolitikken måtte derfor legge til rette for dette, ifølge regjeringen. Ifølge stortingsmeldingen innebar dette at støtteordninger og leiekontrakter måtte utformes med utgangspunkt i at kommunale boliger kun var et tidsbegrenset tilbud. Regjeringen fremhevet videre at Norges lave andel boliger eid av det offentlige (4–5 prosent av totalen) var en styrke ved den «norske boligmodellen» (se kapittel 6):

> De fleste anbefales å eie sin egen bolig, også vanskeligstilte, når boligetableringen forventes å være av lengre varighet. Eierboligen gir beboeren større rettssikkerhet, større valgfrihet og er i de fleste tilfeller også den økonomisk mest lønnsomme. Eier drar fordel av prisstigningen på boligen, og eierformen er gunstig skattelagt. For kortere botid anbefales leie, da flyttekostnadene til megler og staten er større for en eierbolig. Over tid kan leie representere en fattigdomsfelle, da disposisjonsformen er kostbar og fordi leier ikke

> opparbeider seg egenkapital i form av boligformue for å kunne etablere seg i eiemarkedet. Når kommunene skal tilrettelegge for en god boligpolitikk for unge og vanskeligstilte, er målet at flest mulig over tid skal være etablert i eierbolig (St.meld. nr. 23 2003–2004:53).

Bondevik-regjeringens stortingsmelding var også klar i sin prioritering av de selektive, behovsprøvde boligpolitiske virkemidlene. I motsetning til flertallet i boligutvalget (NOU 2002:2), som gikk inn for å styrke det generelle oppføringslånet av hensyn til boligkvalitet og boligbygging, ønsket regjeringen å målrette og omforme denne låneformen. Ifølge regjeringen bidro oppføringslånet bare i beskjeden grad til å øke nybyggingens omfang. Dermed mislykkes det å realisere sin hovedmålsetting, dvs. å bidra til høy og stabil boligbygging, mente regjeringen.[140] Av dette fulgte det også at oppføringslånet, i motsetning til det Arbeiderpartiet, Senterpartiet og SV gjerne hevdet, ikke hadde stor betydning som konjunkturpolitisk instrument. Regjeringen foreslo derfor å omforme oppføringslånet til et grunnlån som var ment å være mer formålstjenlig og treffsikkert (se kapittel 3 for en grundigere drøfting av overgangen fra oppføringslån til grunnlån):

> For å styrke Husbankens grunnlån som boligpolitiske virkemidler, vil regjeringen foreslå at oppførings- og utbedringslån samles i ett grunnlån. Det nye grunnlånet foreslås målrettet mot en bred gruppe av boligetablerende som ikke får lån eller som får dyre lån i andre kredittinstitusjoner, mot ordinære boliger der det tas hensyn til miljø og tilgjengelighet og mot boligbygging i deler av landet der det er vanskelig å få lån til bolig.
>
> Det nye lånet skal kunne benyttes til finansiering av nye boliger, til utbedring av boliger, til ombygging av bygninger til boliger og til kjøp av brukte utleieboliger (St.meld. nr. 23 2003–2004:71).

De rødgrønne opposisjonspartiene gikk til angrep på Bondevik-regjeringens boligpolitiske virkelighetsforståelsen under stortingsbehandlingen av boligmeldingen. Senterpartiet, Arbeiderpartiet og SV stilte seg i den sammenheng

[140] Her støttet regjeringen seg for øvrig på en undersøkelse gjennomført av ECON (ECON 2002).

eksplisitt på boligutvalgets (NOU 2002:2) mer styringsorienterte linje. De rødgrønne partiene argumenterte for å styrke statens rolle i boligsektoren, og ønsket å videreføre Husbankens oppføringslån som et redskap for å øke tilbudet av nøkterne og rimelige boliger. Ifølge de rødgrønne partiene ga St. meld. 23 uttrykk for hybris på markedets og de behovsprøvde virkemidlenes vegne i boligsektoren. De hevdet snarere at «markedet måtte få mindre og ikke mer makt i boligpolitikken» (Innst. S. nr. 229 2003–2004:6). Mange ungdom og vanskeligstilte opplevde på ingen måte at de norske boligmarkedene «fungerte for dem», hevdet de rødgrønne partiene:

> Flertallet registrerer at Regjeringen mener at et velfungerende boligmarked ideelt sett skal imøtekomme alles behov for bolig på en økonomisk effektiv, sosialt rettferdig og miljøvennlig måte. Flertallet mener at det ikke er slik markedet fungerer. Flertallet mener at boligmeldingen i for stor grad vektlegger bolig som en vare i et marked, og i for liten grad tar utgangspunkt i boligen som en viktig ramme om folks dagligliv. Bolig er sammen med arbeid, utdanning og helse hjørnesteiner i den enkelte borgers liv og velferd. Flertallet kan ikke se det slik at mer markedsstyring og mindre politisk styring er et bidrag til å lette etablering og inkludere i boligmarkedet de som i dag faller utenfor. Et marked fastsetter prisen på boliger, men sørger ikke for at de som ikke har råd til å betale det markedet krever, får et godt og trygt hjem med de kvaliteter samfunnet mener er nødvendig. Til det trengs en solidarisk boligpolitikk.
>
> Flertallet viser til at St.meld. nr. 23 (2003–2004) *Om boligpolitikken* legges fram på bakgrunn av NOU 2002:2 *Boligmarkedene og boligpolitikken*, et utvalgsarbeid nedsatt av sentrumsregjeringen. Flertallet må konstatere at den sittende regjerings melding om framtidens boligpolitikk går i stikk motsatt retning av boligutvalgets tilrådinger. Regjeringens linje er en sterk innstramming av boligpolitikken, der denne i stor grad gjøres til en del av sosialpolitikken. Dette står i sterk kontrast til Boligutvalget som tok til orde for en sterkere boligpolitisk satsing og en boligpolitikk som fortsatt skulle være en del av den brede velferdspolitikken (Innst. S. nr. 229 2003–2004:5–6).

De rødgrønne partienes mer styringsorienterte boligpolitikk skulle realiseres gjennom blant annet følgende tiltak (Innst. S. nr. 229 2003–2004:6):

- Kraftig økning i byggingen av ikke-kommersielle utleieboliger med 30 pst. tilskudd og lavinnskuddsboliger for ungdom og økonomisk vanskeligstilte med 15 pst. tilskudd. Målsetningen er 3 000–4 000 utleieboliger og 1 000 lavinnskuddsboliger årlig.
- Høy stabil nybygging av boliger for å unngå økt press på prisene. Husbanken skal beholde sin rolle som det viktigste boligpolitiske virkemiddelet. Husbanklån skal brukes aktivt for å fremme nybygging.
- Gi all ungdom en reell mulighet til å få innvilget startlån, slik at det blir lettere for ungdom å kjøpe egen bolig.
- Gi kommunene lån med rente- og avdragsutsettelse slik at de kan føre en offensiv tomtepolitikk, og stimulere kommunene til helhetlig områdeplanlegging og opprustning av infrastruktur gjennom tilskudd.
- Utrede nye virkemidler for å sikre en mer stabil boligprisutvikling.

Selv om de borgerlige og de rødgrønne hadde ulike prinsipielle tilnærminger til boligpolitikken, fantes det en generell enighet om flere spørsmål under den retoriske overflaten. For det første fantes det en generell enighet om å prioritere vanskeligstilte på boligmarkedet, samt å styrke de selektive, behovsprøvde virkemidlene. Uenighetene på disse feltene var først og fremst knyttet til størrelsen på de offentlige bevilgningene. For det andre støttet også de rødgrønne partiene opp om eierlinja, selv om de var mer positivt innstilt til såkalte ikke-kommersielle leieboliger, og formulerte seg mer forsiktig enn de borgerlige partiene på dette punktet. For det tredje kan ikke Arbeiderpartiet, SV og Senterpartiets forslag betraktes som et radikalt brudd med den boligpolitiske hovedkursen på 1990- og 2000-tallet. Dette på tross av sin markedskritiske retorikk. Som antydet tidligere, var ikke 1990- og 2000-tallet perioden for de store statlige inngrepene på boligmarkedet.

NAV-reformen 2006–2010

NAV-reformen er et eksempel på at boligfeltet i stor grad har blitt påvirket av den generelle velferdspolitikken de siste årene. Reformen hadde ikke boligpolitiske målsettinger; boligsosiale problemstillinger var tvert imot nær

sagt fraværende i den omfattende reformprosessen. «Det kan derfor virke som NAV-reformen har gått over hodet på boligsektoren», konkluderer derfor Langsether m.fl. (2008:79).

NAV-reformen ble vedtatt av Stortinget i 2005. Vedtaket førte til at de statlige trygde- og arbeidsetatene ble slått sammen, og at NAV-kontor bestående av arbeids-, trygde- og sosialtjenestene ble etablert i kommunene fra 2006 til 2010. Hovedmålsettingen med reformen var å øke trygdemottakeres aktivitet og yrkesdeltagelse i tråd med «arbeidslinjas» idealer. Videre ønsket man å bedre effektiviteten og koordineringen av tjenestetilbudet til arbeids- og trygdeetatenes målgrupper (Langsether et. al. 2008).

Den ferske loven om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-loven) åpner for at de boligsosiale virkemidlene kan legges til NAV-kontorene. Tanken bak dette er primært at stabile og gode boligforhold er viktig for å oppfylle reformens målsetting om økt yrkesdeltakelse (Sandlie et. al. 2011). Mange kommuner har imidlertid benyttet sitt lokale selvstyre til å beholde de fleste boligvirkemidlene utenfor NAV.[141] Likevel vil NAV-reformen med nødvendighet ha betydning for alle kommuners boligsosiale arbeid:

> For det første ble midlertidige boliger eller såkalte nødboliger, i form av hospits, campingvogn eller lignende, en del av den obligatoriske minimumsløsningen fra 1. januar 2010 (Sluttrapport fra ekspertgruppe 2010:27). For det andre vil blant annet NAV-kontorets ansvar for sosialhjelp og informasjon om kommunens tjenester med nødvendighet involvere det i det boligsosiale arbeidet. Sosialhjelp blir ofte brukt til å finansiere husleie og husleierestanser, og NAV har også bruk for kunnskap om boligarbeidet i kommunen for å være i stand til å informere publikum om boligvirkemidlene. Derfor vil alle kommuner, i større eller mindre grad, ha grunn til å integrere NAV-kontoret i det kommunale samarbeidet omkring boligsosiale oppgaver (Sandlie et. al 2011).

NAV-reformen har på mange måter fått en vanskelig start. Det er en av de største og mest komplekse reformene i norsk forvaltningshistorie, og start-

[141] Se Rambøll 2008; Langsether et. al. 2008 & Monkerud 2008 for en foreløpig oversikt over NAV-reformens konsekvenser for den boligsosiale organiseringen i norske kommuner.

vanskene har satt dype spor etter seg i media. I februar 2010 opprettet regjeringen en hurtigarbeidende ekspertgruppe som skulle utforme «tiltak for å forbedre NAVs virkemåte». Ekspertgruppen argumenterte for å spisse NAV-kontorenes profil i retning av oppgaver som var direkte relatert til «økt yrkesdeltagelse og aktivisering». På denne bakgrunnen hevdet ekspertgruppen at det var liten grunn til at tildelingen av kommunale boliger og forvaltningen av Husbankens virkemidler skulle være en del av NAV-kontorenes ansvarsområde:

> Ekspertgruppa mener at NAV-kontoret i større grad bør konsentreres om arbeidsrettede aktiviteter. En bred oppgaveportefølje kan bidra til å svekke det ledelsesmessige fokus på NAV-kontorets kjerneoppgaver. […] Gruppa kan ikke se at tjenester som […] forvaltning av kommunale boliger eller Husbankens støtteordninger skal ligge i NAV-kontoret, og anbefaler at også disse tjenestene flytter ut («Tiltak for å forbedre NAVs virkemåte», sluttrapport fra Ekspertgruppa 2010:79).

Riksrevisjonens undersøkelse: Dok 3:8 2007–2008

Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet (Riksrevisjonen: Dok 3:8 2007–2008) er et sentralt referansepunkt i alle diskusjoner om det boligsosiale arbeidet i Norge de seneste årene. Ifølge denne undersøkelsen var det flere svakheter ved Husbanken, kommunene og Kommunal- og regionaldepartementets virksomhet rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet.

Riksrevisjonens kritiske konklusjoner kan sammenfattes i sju punkter (Riksrevisjonen: Dok 3:8 2007–2008:6–11):

- **En del vanskeligstilte på boligmarkedet får ikke den hjelpen de trenger.** Under dette punktet peker Riksrevisjonen blant annet på lang ventetid på kommunale boliger i de største byene, bostøtten og Startlånets begrensede nedslagsfelt og misbruk av midlertidige boliger som hospits og campingplasser. Riksrevisjonen viser også til at mange faller «mellom de boligsosiale ordningene», fordi de har god økonomi for å motta bostøtte eller kommunal bolig, men heller ikke tilfredsstiller kravene til Startlånet.

- **Mange vanskeligstilte bor ikke godt og trygt.** Riksrevisjonen mener mange kommunale boliger er i dårlig fysisk stand og/eller ligger i områder med dårlig bomiljø.
- **Boligsosiale virkemidler ses ikke i sammenheng.** Riksrevisjonen fremhever spesielt at kommunale boliger i mange kommuner ikke er integrert med de andre boligsosiale virkemidlene. Bare halvparten av kommunene i Riksrevisjonens undersøkelse, vurderte regelmessig hvorvidt Startlånet var et egnet virkemiddel for grupper som søker eller bor i kommunale boliger. I tillegg viste Riksrevisjonen til at mange kommuner ikke tok med bostøtten i beregningsgrunnlaget når de vurderte søknader om Startlån.
- **Store svakheter ved saksbehandlingen i kommunene.** Her vises det blant annet til at: «41 prosent av kommunene i undersøkelsen svarer at ikke alle får skriftlig vedtak på søknad om kommunal bolig. Dette betyr at et stort antall søkere ikke gis klageadgang og de rettighetene dette medfører. Disse kommunene praktiserer dermed en saksbehandling som bryter med forvaltningslovens krav til enkeltvedtak» (Dok 3:8 2007–2008:9).
- **Husbanken har ikke greid å ivareta sin boligsosiale rolle som veileder og kompetansesenter for kommunene.** Departementet forsvarte seg mot denne innvendingen med å påpeke at Husbanken fortsatt var inne i en omstillingsprosess («fra boligbank til velferdsetat»), og at den tross alt hadde gjort store fremskritt på meget kort tid.
- **Staten har ikke tilstrekkelig oversikt over boligbehovet til de vanskeligstilte.** «Undersøkelsen viser at verken Husbanken eller KRD har tilfredsstillende oversikt over behovet blant de vanskeligstilte. Uten tilstrekkelig kunnskap om hvilke grupper som trenger hjelp, er det ikke mulig for KRD og Husbanken å tilpasse virkemiddelbruken slik at målene på det boligsosiale området kan nås» (Riksrevisjonen: Dok 3:8 2007–2008:10).
- **Manglende styring fører til at det ikke foretas vurderinger av måloppnåelse.** Med unntak av målsettingene knyttet til reduksjon og avskaffelse av bostedsløshet er det ikke etablert resultatmål for det boligsosiale arbeidet, påpeker Riskrevisjonen. Ifølge Riksrevisjonen er dette en innvending departementet bør ta på høyeste alvor. Videre mener Riksrevisjonen det er en svakhet at Husbankens rapportering til departementet er preget av aktivitetsmål (størrelsen på overføringer og kvantitative mål) og i liten grad orientert mot måloppnåelse.

7.9 Rødgrønn boligpolitikk 2005–2010

De boligpolitiske avsnittene i den første Soria Moria-erklæringen, den andre Stolteberg-regjeringens plattform (2005–2009), var i stor grad basert på de rødgrønne partienes felles komitéinnstillinger (jf. Innst. S. nr. 95 2002–2003; Innst. S. nr. 229 2003–2004). I klar kontrast til Bondevik-regjeringens stortingsmelding fremstiller Soria Moria-erklæringen staten som en aktiv pådriver for en «sosial boligpolitikk». I Soria Moria-erklæringen heter det at: «Boligpolitikken skal styrkes gjennom at det legges til rette for høy nybygging blant annet gjennom aktiv bruk av Husbanken, satsing på billige utleieboliger til ungdom og vanskeligstilte og økt bostøtte til barnefamiliene» (Soria Moria-erklæringen 2005–2009:37). Den forrige regjeringens passivitet skulle på denne måten erstattes med økt offentlig styring og engasjement i boligsektoren. Til forskjell fra Bondevik-regjeringens linje gikk de rødgrønne inn for å opprettholde Husbankens rolle som motor i boligbyggingen, og ønsket å starte et omfattende program for oppføring av ikke-kommersielle boliger. Kort fortalt var SP, AP og SV skeptiske på vegne av markedets evne til å tilfredsstille befolkningens boligbehov, og innstilt på å videreføre og styrke generelle virkemidler som Husbankens oppføringslån. Soria Moria-erklæringen var imidlertid ikke et brudd med den boligsosiale vendingen: Den var tydelig på at bostedsløshet skulle avskaffes og bostøtteordningen utvides. Disse målsettingene var knyttet til regjeringens ambisjon om å «avskaffe fattigdommen i Norge». I den rødgrønne samarbeidsplattformen ble det videre argumentert for å videreføre den norske eierlinja.

En del sentrale boligpolitiske spørsmål ble ikke avklart i den første Soria Moria-erklæringen. Erklæringen sier for det første lite om boligskatt (se kapittel 5 for en gjennomgang av Stoltenberg 2-regjeringens boligskatte-politikk). For det andre er mange av de boligpolitiske punktene i erklæringene generelle og omtrentlige. Den var for eksempel taus om hvor mange ikke-kommersielle utleieboliger som skulle bygges, og når det gjaldt retningen på den bebudede evalueringen av husleieloven. Disse uavklarte spørsmålene var dels et uttrykk for uenigheten mellom de rødgrønne partiene, dvs. enkelt sagt konflikten mellom et aktivistisk SV og mer forsiktige stemmer i Arbeiderpartiet og Senterpartiet.

Soria Moria 1 (2005–2009)

Regjeringen vil føre en sosial boligpolitikk. Målet er at alle skal kunne disponere en god bolig i et godt bomiljø. Boligpolitikken vil være en viktig del av Regjeringens brede velferdspolitikk. En sosial boligpolitikk skal forebygge at mennesker kommer i sosialt og økonomisk uføre. Boligpolitikken skal styrkes gjennom at det legges til rette for høy nybygging blant annet gjennom aktiv bruk av Husbanken, satsing på billige utleieboliger til ungdom og vanskeligstilte og økt bostøtte til barnefamiliene.

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. Husbankens ordinære låneordninger skal sikre en vedvarende tilførsel av nøkterne, rimelige boliger. Det offentlige må bidra til å oppnå en stabil boligbygging på et høyt nok nivå. Dette er de viktigste tiltakene for å forebygge store svingninger i boligprisene. Regjeringen vil videreutviklet samarbeidet med utbyggere for å sikre seriøsitet, høy kvalitet og produktivitet i byggenæringen. Bostedsløshet må avskaffes. Særlig viktig er det at de som kommer ut av rusbehandling eller fra fengsel får et egnet botilbud og ikke tilbys hospits. Rutiner og kostnader rundt husleiebetaling, utkastelse og tvangssalg skal gjennomgås for å redusere antallet som mottar begjæring eller kastes ut.

Regjeringen vil sette kommunene bedre i stand til å føre en aktiv sosial boligpolitikk, gjennom en forbedret kommuneøkonomi, økte tilskudd til utleieboliger, styrking av støtteordninger til områdeutvikling og låneordninger til strategiske tomtekjøp.

Regjeringen vil arbeide for at flest mulig av de som ønsker det skal være i stand til å kjøpe sin egen bolig, enten alene eller sammen med andre. For å oppnå dette må Husbankens generelle og behovsprøvde låne og tilskuddsordninger ha et tilstrekkelig omfang. Regjeringen vil utrede en lov om ikke-kommersielle boliger for å sikre at tilskudd blir brukt til formålet. De som av ulike grunner velger å leie, skal ha gode og rimelige botilbud. Husleielovene skal evalueres og vurderes opp mot Regjeringens boligpolitiske målsetninger. Ordningen med husleietvistutvalg skal gjøres kostnadsfri og utvides til å omfatte alle større byer og pressregioner.

> Regjeringen vil gjeninnføre tilskuddsordninger for at flere av dagens boliger skal få universell utforming for å tilpasses funksjonshemmede og en voksende eldre befolkning.
>
> Regjeringen vil:
>
> · sette i gang et omfattende program for bygging av ikke-kommersielle utleieboliger, lavinnskuddsboliger, studentboliger og små eieboliger, jmf føringene fra de tre partier i boligmeldingen.
>
> · gi all ungdom en reell mulighet til å bli vurdert for startlån, slik at det blir lettere for ungdom å kjøpe egen bolig.
>
> · styrke bostøtten for å redusere boutgiftsbelastningen for økonomisk vanskeligstilte.
>
> · avvikle bruk av hospits og gi bostedsløse tilbud om varig bolig.
>
> · utvikle låneordning med rente- og avdragsutsettelse til kommunene slik at de kan føre en offensiv tomtepolitikk, og stimulere kommunene til helhetlig områdeplanlegging og opprusting av infrastruktur gjennom tilskudd.
>
> · gi tilskudd til bygging av heis for å sikre universell utforming i eksisterende boliger.
>
> · husbankens låneordninger skal brukes aktivt for å fremme nybygging.
>
> · gjennomgå husleielovene for å sikre at de boligpolitiske målsetningene ivaretas.
>
> · legge fram en sak om aleneboendes levekår (Soria Moria-erklæringen. Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, SV og Senterpartiet 2005–2009:37–38).

Kritikere, for eksempel NBBLs Tore Johannesen, mener at Soria Moria-erklæringens ambisjoner om en mer aktiv og styringsorientert boligpolitikk ikke har blitt fulgt opp av Stoltenberg-regjeringen. Johannesen mener snarere at Stoltenbergs andre regjering har videreført Bondevik-2s politikk, og at det dermed har oppstått en stor diskrepans mellom retorikk og praksis i boligpolitikken (Johannesen 2008; Johannesen 2010); se også Sørvoll 2009):

> Norsk boligpolitikk har under den rød-grønne regjering vært preget av et usedvanlig stort sprik mellom målformuleringer og den faktisk førte boligpolitikken. Den snuoperasjon som ble bebudet da de rød-grønne var i opposisjon, og som i stor grad ble skrevet inn i

> regjeringserklæringen i 2005, har uteblitt. Regjeringen har i stedet videreført den forrige borgerlige regjeringens boligpolitikk – som kjennetegnes av markedsløsninger og få økonomiske tiltak av mer generell karakter, til fordel for selektive behovsprøvde tiltak for de få (Johannesen 2010:26).

Som antydet flere steder i dette kapittelet, er det heller ikke etter min oppfatning dekning for å hevde at de rødgrønne foretok et radikalt brudd med den borgerlige boligpolitikken eller den boligsosiale vendingen i årene mellom 2005 og 2010. Utvidelsen av den behovsprøvde bostøtteordningen fremstår for eksempel som Stoltenberg-regjeringens viktigste boligpolitiske tiltak (St. prp. Nr. 11 2008–2009; se kapittel 4). I tillegg har Stoltenberg-regjeringen understreket boligpolitikkens rolle i forebyggingen og bekjempelsen av fattigdom. De rødgrønne har ikke bygget ikke-kommersielle utleieboliger i stor stil eller foretatt andre vesentlige avstikkere fra det eier- og markedsorienterte sporet. Selv om overføringene til Husbankens grunnlån ble økt i forbindelse med finanskrisen i 2009, er det videre verdt å merke seg at antallet nye boliger oppført ved hjelp av husbanklån har falt markant i årene med rødgrønn regjering (Husbankens årsmeldinger 2006–2009; se kapittel 3). Glidningen fra generelle til selektive virkemidler har dermed fortsatt og akselerert under Stoltenberg-regjeringen.

Er dermed den eneste forskjellen på Bondevik- og Stoltenberg-regjeringene at den førstnevnte sang markedets pris, mens den sistnevnte skjuler sin liberalistiske boligpolitikk bak en sosialdemokratisk maske? Svaret på dette spørsmålet avhenger utvilsomt av øynene som ser. Det synes imidlertid klart at forskjellene mellom borgerlig og sosialdemokratisk boligpolitikk er langt mindre, enn det inntrykket som skapes av en sammenlignende tekstanalyse av Bondevik-regjeringens boligmelding og Soria Moria-erklæringene. I realiteten er «velfungerende boligmarkeder», «fattigdomssatsing» og «selektive virkemidler» de viktigste stikkordene både for rødgrønn og borgerlig boligpolitisk praksis, etter min oppfatning. Slik jeg ser det, er det slik sett grunnlag for å tale om en boligsosial konsensus under overflaten.

De ulike innfallsvinklene i St. meld. 23 (2003–2004) og Soria Moria erklæringene kan antagelig primært spores tilbake til ulike politiske tradisjoner. Der den borgerlige tradisjonen stolt løfter frem markedet og det

individuelle ansvaret, er den sosialdemokratiske tradisjonen mer tilbøyelig til å fremheve statens rolle som garantist for en effektiv og rettferdig politikk.

På den annen side er ikke de boligpolitiske forskjellene mellom Bondevik- og Stoltenberg-regjeringene kun på det retoriske eller diskursive nivået. Det finnes også viktige nyanseforskjeller i den praktiske politikken. For det første har de rødgrønne vist en langt mer positiv holdning til bolig- og eiendomsbeskatning. Mens Bondevik-regjeringen avskaffet inntektsbeskatningen på boliger, har den rødgrønne regjeringen økt kommunenes muligheter til å kreve inn eiendomsskatt og oppjustert formuesbeskatningen på eierboliger (se kapittel 5). For det andre finnes det fortsatt en viss, riktignok avdempet uenighet mellom sosialdemokrater og borgerlige om reguleringen av boligmarkedet (jf. Innst. 326 L 2009–2010). For det tredje har Stoltenberg-regjeringen, også i den praktiske politikken, lagt større vekt på å øke tilbudet av kommunale boliger til vanskeligstilte (Kommunal- og regionaldepartementet 2009). Det er endelig grunn til å avvente den politiske behandlingen av den nye boligsosiale utredningen. Per i dag virker det lite sannsynlig, men kan selvfølgelig ikke utelukke at en rødgrønn stortingsmelding basert på denne utredningen kan vekke til live reell politisk strid.

Soria Moria 2 (2009–2013)

> Regjeringen vil føre en sosial boligpolitikk slik at alle skal kunne disponere en god bolig i et godt bomiljø. Boligpolitikken vil være en viktig del av regjeringens brede velferdspolitikk. En sosial boligpolitikk skal forebygge at mennesker kommer i sosialt og økonomisk uføre. Boligpolitikken skal styrkes gjennom at det legges til rette for høy nybygging blant annet gjennom aktiv bruk av Husbanken, satsing på billige utleieboliger til ungdom og vanskeligstilte og en god bostøtteordning. Vi vil også sikre at tilskudd til ikke-kommersielle boliger blir brukt som forutsatt.
>
> 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. Husbankens ordinære låneordninger skal sikre en vedvarende tilførsel av nøkterne, rimelige boliger. Det offentlige må bidra til å oppnå en stabil boligbygging på et høyt nok nivå.

Regjeringen vil:

· arbeide for å avskaffe bostedsløshet ved å skaffe flere kommunalt disponerte utleieboliger, boliger med oppfølgingstjeneste og ikke-kommersielle utleieboliger

· at de som kommer ut av rus- og psykiatri- institusjoner eller fengsel skal tilbys et egnet varig boligtilbud

· gi flere leiere i kommunale boliger mulighet til å kjøpe boligen

· vurdere en leieprisindeks som gjør det mulig for leietakere og utleiere å finne gjengs leiepris

· utvide ordningen med husleietvistutvalg til å omfatte flere byer

· videreutvikle Startlån-ordningen slik at flere unge får mulighet til å eie egen bolig

· gjøre nødvendige tilpasninger for å forebygge problemer med lavinnskuddsborettslag

· bidra gjennom boligstilskuddet til at flere funksjonshemmede og eldre kan bli boende lenger hjemme (Soria Moria 2. Politisk plattform for flertallsregjeringen utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2009–2013:37–38).

2010: Nedsettelse av utvalg for å vurdere boligpolitikken

I mai 2010 opprettet Stoltbenberg-regjeringen et offentlig utvalg som skulle vurdere den offentlige boligpolitikken. Regjeringens mandat ba utvalget fokusere på følgende hovedområder: Rollefordeling (statlig styring og juridisk regulering, kommunenes rolle og organiseringen av oppgavene i boligpolitikken, boligens rolle i velferdspolitikken), boligbehov, utleiemarkedet, bostedsløshet, bolig som ramme for barn sine oppvekstvilkår, kartlegging av ressursbruk.[142] Da det nye utvalget ble lansert viste i tillegg Kommunalminister Liv Signe Navarsete (SP) til, at det skulle vurdere på hvilken måte flere kunne få muligheten til å eie sin egen bolig.[143]

---

[142] Kommunal- og regionaldepartementet 2010. Mandat for utval for bustadpolitikk. http://www.regjering.no/nn/dep/rad/om.departementet/styrer-rad-og-utvalg/utval-for-bustadpolitik/Mandat-for-utval-for-bustadpolitik.html?id=606072 Kopiert: 6.2.2011.

[143] http://www.regjeringen.no/nn/dep/krd/pressesenter/pressemeldingar/mange-kommunar-med-auka-folketal-fyrste-kvartal-2010/offentleg-utval-for-bustadpolitikken.html?id=605445 Kopiert: 6.21.2011.

Det fantes imidlertid noen begrensninger ved utvalgets mandat: Spørsmål knyttet til boligbeskatnings- og bygningsspørsmål var for eksempel ikke en del av mandatet. Slik en ville forvente av drøftingene ovenfor, bar ikke utvalgets mandat bud om radikale omlegginger av norsk boligpolitikk. Det pekte snarere i retning av videreføringer og justeringer innenfor rammen av den boligsosiale vendingens konsensus.

7.10 Litteratur

Barlindhaug, R. & Astrup, K. 2007. *Samspillet mellom bostøtte, boligtilskudd og startlån*, NIBR-rapport 7/2007.

Barlindhaug, R. & Astrup, K. 2009. *Fra leie til eie – eller delt eierskap*, NIBR-notat 115/2009.

Boligsosial handlingsplan, Kristiansand 2007–2011.

Boligsosial handlingsplan, Tromsø 2009–2014.

Dyb, E. 2005. Prosjekt bostedsløse. Evaluering av et fireårig nasjonalt prosjekt, Byggforsks skriftserie 7/2006.

Dyb, E., Helgesen, M.K & Johannessen, K. 2008. *På vei til egen bolig. Evaluering av nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet 2005–2007*, NIBR-rapport 15/2008.

Dyb, E. & Johannessen, K. 2009. *Bostedsløse i Norge 2008 – en kartlegging*, NIBR-rapport 17/2009.

Fløtten, T. 2003. «Fattigdom i en velferdsstat», *Tidsskrift for velferdsforskning* 2/2003.

Hammer, S. 2010. *På vei til et forskningsprogram: Boligen og velferdssamfunnet. Refleksjonsnotat*, Husbanken.

Hansen, T., A. Holm & Østerbye, S. 2004. *Bostedsløse i Norge 2003 – en kartlegging*, Byggforsk, Prosjektrapport 371.

Hansen, T., Dyb, E. & Østerbye, S. 2006. *Bostedsløse i Norge 2005 – en kartlegging*, Byggforsk & NIBR, Prosjektrapport 403.

Hatland, A. 2007. «Velferdsrettigheter – et styringsmiddel under press», *Tidsskrift for velferdsforskning* 4/2007.

Hellevik, T. & Nordvik, V. 2004. *Forskning om vanskeligstilte på boligmarkedet. En kunnskapsoversikt*, NOVA-skriftserie 4/2004.

Holm, A. 2007. *Den kommunale boligpolitikken som møteplass for ulike interesser. En studie av aktører, arenaer og innflytelse innenfor den kommunale boligpolitikken*, Samarbeidsrapport NIBR/Sintef/Byggforsk/NOVA.

Holth-Jensen, A. 2010, «Den sosiale boligpolitikken som forsvant», *Klassekampen* 23.4.2010.

Husbanken 2001–2004. Husbankens prosjektrapport om Prosjekt bostedsløs.

Husbanken 2006. *På vei til egen bolig. Strategier for å forebygge og bekjempe bostedsløshet: tilskudd, eksempler, samarbeid og deltakere.*

Husbanken 2010. Strategisk plattform for Husbanken.

Husbanken Region Øst 2010a. *Boligsosialt utviklingsprogram i kommunene.*

Husbanken Region Øst 2010b. *Kunnskapsplan for boligsosialt utviklingsprogram.*

Jenset, E. 2010. *Når bolig ikke er nok. En kartlegging av personer med tung rus- og/eller psykiatriproblematikk og som har behov for omfattende bistand til å mestre og beholde sitt boligforhold*, Prosjektrapport, Oslo kommune, Byrådsavdelingen for eldre og sosiale tjenester.

Johannessen, T. 2008. «Boligpolitisk utvikling i Norge 1990–2008», i *Boligpolitisk utvikling i Norden 1990–2008. En artikkelsamling om den boligpolitiske utviklingen i fire nordiske land*, NBO (Nordiske Kooperative och Allmännyttiga bostadsföretags organisation).

Johannessen, T. 2010. «Aktuell boligpolitikk i Norge 2010», i *Boligpolitikk i Norgen. Rapport til NBOs årskonferanse i 2010: boligpolitiske artikler og NBO-statistikk*, NBO.

Langsether, Å., Hansen, T. & Sørvoll, J. 2008. *Fragmentert og koordinert. Organisering av boligsosialt arbeid i norske kommuner*, NOVA-rapport 18/2008.

Monkerud, L. C. 2008. *Det lokale NAV-kontoret: Hvilke løsninger velges?,* Discussion Paper 1/2008, Handelshøyskolen BI Oslo.

Nordvik, V. 2008. «Virkemidler i den boligsosiale politikken», *Plan* 4/2008.

Nordvik, V. 2010. «Boligpolitikk i går, i dag og i morra», artikkel skrevet til Husbankens årsmelding for 2010.

Nordvik, V. & Sandlie, HC. 2009. «Trenger vi en ny boligpolitikk?», upublisert notat.

Nordvik, V. 2010. «Vanskeligstilte på boligmarkedet», i Sandlie, H. C. (red.), *Bolig og levekår i Norge. En artikkelsamling,* NOVA-rapport 2/2010.

Nordvik, V., Skog Hansen, I. L, Koren, C. & Nuland, B. L. 2011. *Den norske bostøtten. Effekten av en reform*, NOVA-rapport 2/2011.

Pedersen, B. 2009. «Bostøttens plass i velferdspolitikken», upublisert foredrag på nordisk bostøtteseminar ved Husbanken i Oslo, 22.10.2009.

Rambøll 2008. *Kartlegging blant norske kommuner om organiseringen av boligsosialt arbeid.*

Rambøll 2010. *Kunnskapsoversikt over forskning om vanskeligstilte på boligmarkedet 2004–2010.*

Sandlie, H. C. & Nordvik, V. 2009. *Utenfor de boligsosiale ordningene*, NOVA-notat 1/2009.

Sandlie, H.C, Sørvoll, J., Skårberg, A., Langsether, Å, Hansen, T. 2011.

Skog Hansen, I. L. 2006. «The pathway to a permanent home: The Norwegian strategy to prevent and combat homelessness», paper presentert på internasjonal konferanse, Fafo-notat.

Skog-Hansen, I.L & Grønningsæter, A.B. 2010. *Nye velferdssignaler. En analyse av stortingsmeldinger og offentlige utredninger om velferdspolitikken*, Fafo-rapport 2010:40.

Skog-Hansen, I.L, Gautun, H., Langsether, Å., Sandlie, H.C 2007. *Ikke bare å bo. Sluttrapport fra evaluering av statlig tilskudd til oppfølgingstjenester i bolig for bostedsløse og rusmisbrukere*, Fafo-rapport 2007:38.

Stamsø, A.M 2009. «Hvor er boligpolitikken?», *Aftenposten* 23.4.2009.

Sørvoll, J. 2008. *Fra totalreguleringsambisjoner til markedsstyring. Arbeiderpartiet og reguleringen av boligomsetningen 1970–1989*, NOVA-rapport 1/2008.

Ulfrstad, L. M. 1997. *Bostedsløshet i Norge. Kartlegging av bostedsløse i kontakt med hjelpeapparatet*, Norges Byggforskningsinstitutt, Prosjektrapport 216.

Ytrehus, S. 2002, «Det boligsosiale fagfeltet – ansvar og kompetanse», *Tidsskrift for velferdsforskning* 3/2002.

Ytrehus, S., Sandlie, H. C. & Skog Hansen, I.L 2008. *På rett vei. Evaluering av prosjekt bostedsløse to år etter*, Fami/Fafo-rapport 6/2008.

7.11 Kilder

Trykte kilder

Offentlige utredninger

Boligetableringsutredningen 1988, bd. 1 og 2.

NOU 1992:1 Gjærevollutvalget.

NOU 2001:22 *Fra bruker til borger*.

NOU 2002:2 *Boligmarkedene og boligpolitikken*.

NOU 2003:24. *Mer effektiv bygningslovgivning.*

NOU 2005:12. *Mer effektiv bygningslovgivning 2.*

Stortingsforhandlinger

Dokument 8:12 1999–2000. SV-forslag om å grunnlovsfeste retten til bolig.

Dokument 8:18 2003–2004. SV-forslag om å grunnlovsfeste retten til bolig.

Dokument 12:4 2006–2007. SV-forslag om å grunnlovsfeste retten til bolig.

Dokument 8:23 2000–2001. Forslag om å omdanne Husbanken til en «førstehjemsbank» (Høyre).

Innst. S. nr. 40 1995–96.

Innst. S. nr. 100 1998–99. Innstillingen til boligetableringsmeldingen.

Innst. S. nr. 101 2003–2004. Innstilling til SVs forslag om grunnlovsfesting av retten til bolig.

Innst. S. nr. 99 2006–2007. Innstilling til SVs forslag om grunnlovsfesting av retten til bolig.

Innst. S. nr. 95 2002–2003.

Innst. S. nr. 299 2003–2004. Innstilling til St.meld. nr. 23 2003–2004 *Om boligpolitikken*.

Innst. O. nr. 50 2008–2009. Ny byggesaksdel til plan og bygningsloven.

Innst. 326 L 2009–2010. Innstilling til nye lover om borettslag (”forbud mot lavinnskuddsboliger» m.m).

Ot. prp. Nr. 45 2007–2008. Ny byggesaksdel i plan og bygningsloven.

Ot. prp. Nr. 6 2008–2009.

St.meld. nr. 49 1997–98: *Boligetablering for unge og vanskeligstilte.*

St.meld. nr. 50 1998–99: *Utjamningsmeldinga.*

St.meld. nr. 23 2003–04: *Om boligpolitikken*.

St.meld. nr. 5 2002–2003: *Tiltaksplan mot fattigdom*.

St. prp. Nr. 11 2008–2009: *Ei styrkt bustøtte*.

Vedlegg til St. prp. Nr. 1 2006–2007: *Handlingsplan mot fattigdom.*

Andre trykte kilder

Husbankens årsmelding 1994

Husbankens årsmelding 2007

Kommunal- og regionaldepartementet 2009. *Fleire skal få ein trygg heim. Auka busetjingav vanskelegstilte på bustadmarknaden.*

Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet. Dokument 3:8 2007–2008.

Soria Moria-erklæringen 2005–2009. Regjeringsplattform til A, SV og SP.

Soria Moria 2 2009–2013. Regjeringsplattform for A, SV og SP.

Utrykte kilder

Avisartikler

Aftenposten 28.6.1994, «Farvel med en bank ved veis ende», Lars Hellberg.

Aftenposten 7.8.1995, «Når det midlertidige blir varig», Kjell Hanssen.

Aftenposten 15.8.1995, «Når ideologi blir viktigere enn fornuft», kommunalminister Gunnar Berge.

Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek

Ivar Leveraas' arkiv

Summary

During the last forty years the Norwegian state's housing policy underwent large changes. Housing markets were liberalized, brick and mortar subsidies were phased out, and a general policy aimed at all members of society was replaced with policies directed at marginalized groups. At the same time the state continued the postwar policy of subsidizing homeowners through generous tax-deductions and low rates of property and housing taxation. This report attempts to document and analyse these shifts and continuities in the Norwegian state's housing policy from 1970 to the present time.

The main purpose of the report is to provide a work of reference for journalists, scholars, bureaucrats and members of the general public looking to enhance their knowledge of Norwegian housing policy. In addition, it is meant as a contribution to the scholarly literature on housing policy and the general development of Norwegian politics in the last decades.The report is based on a rich variety of primary sources, as well as the works of scholars who previously have taken an interest in the development of Norwegian housing policy.

In *chapter 1* the main empirical and theoretical foundations of the report are outlined. The chapter also contains a brief overview of the changes in the Norwegian state's housing policy from 1970 to 2010. It is claimed that even though the changes in policy were immense, particularly during the last twenty years, the state did not withdraw completely from the housing sector. The state continued to regulate and intervene in housing markets, albeit in a more cautious manner, it is argued. Furthermore, it is argued that the deregulation of housing markets and reduction of subsidies was not the result of a coordinated, neo-liberal masterplan, but rather the product of many different drivers of change. The reduction of general brick and mortar subsidies and the turn towards selective, targeted subsidies is described as the result of a cross-party consensus and cooperation among political elites (see chapter 3). Political elites also played a prominent role when it came to abolishing rent control in the privat rental sector (see chapter 6). On the

other hand, market forces and the desire of homeowners to sell to the higest bidder, is judged as the most significant driver of change behind the deregulation of the cooperative sector (see chapter 6). Finally, the interest and strategies of landlords and housing investors is deemed the major cause behind the conversion of private rented properties and the legalization of freehold flats during the 1970s and 80s (see chapter 6).

Four persepectives on the development of Norwegian housing policy in the years of liberalization are presented and discussed in *chapter 2*: *the fall of housing policy*, *the triumph of freedom and the market, social democratic pragmatism* and *the triumph of capital*. The aim of the chapter is to stimulate interest and reflection on the development of Norwegian housing policy. It is meant as an introduction the the empirical chapters 3, 4, 5, 6 and 7.

The reduction of general brick and mortar subsidies and the turn towards selective and targeted instruments of state support is documented and analysed in *chapter 3*. The chapter emphasizes that this was a slow and gradual process. *Chapter 4* is devoted to the rise of the "modern system» of housing allowances from the late 1960s onwards. A central conlusion in the chapter is that housing allowance increasingly was viewed as an instrument in the state's strategy to combat poverty from the late 1990s.

The political history of housing taxation from the early 1970s to the present time is documented and discussed in *chapter 5*. Central to the chapter is the housing taxation committee's proposal from the early 1970s. The negative reactions towards this proposal contributed to the shelving of social democratic plans to increase the tax burden on homeowners.

Chapter 6, Market and regulation, documents the state's attempts to regulate and deregulate the main tenures of the Norwegian housing sector from 1970 to 2010. Thus, the chapter contains separate sections devoted to owner-occupied-, cooperative- and rental housing. An important line of argument in the chapter is that the ideological conflicts between left and right concerning homeownership and the regulation of the housing market in the 1970s, gave way to political consensus during the 1990s and 2000s. Today all main political parties accept the right of individuals to sell their homes at prices determined by the market. This was by no means the case in

the 1970s, when the Labour government toyed with the idea to greatly expand the state's power over the transactions in the housing market.

In the final chapter (*chapter 7*) an interpretation of the development of Norwegian housing policy from the mid-1990s is presented. The policy changes over the last fifteen years are summarized by way of the following headlines:

- A concern for the challenges of distinct sections of society (youth, the elderly, the poor, immigrants, homeless people).
- The state as an enabler for well functioning housing markets
- From general subsidies to targeted housing policy measures
- The State's Housing Bank: From housing bank to an instrument in the state's welfare and housing policy directed at the poorest and/or most marginalized households.
- The municipalities: From an enabler of housing construction for the general public to an overriding concern for disadvanted groups.
- Housing policy, a part of welfare policy and the state's strategy for preventing and combating poverty.

The chapter concludes that the political differences in the field of housing policy between the governments of left and right have been quite small over the last fifteen years. Despite rhetorical differences, all governments have given priority to selective housing policy instruments aimed at the poorest households.