

Er vi på vei mot en ny boligpolitikk? Refleksjoner om boligpolitikkenes fortid og framtid

Jardar Sørvoll, historiker og forsker I,
Velferdsforskningsinstituttet NOVA,
Kongens gate 1, Oslo
Møte i Bullby – Byutviklingens lange linjer

Velferdsforskningsinstituttet NOVA, OsloMet

101.11,2022



Disposisjon

- Boligpolitikken før og etter systemskiftet 1945-2022 – på fem minutter
- Boligmarkedet i Oslo (1990-2022): bolig som kilde til utfordring og ubehag i storbyen
- Politiske svar: nasjonalt og i Oslo
- Er vi på vei mot en ny boligpolitikk i Oslo og/eller nasjonalt? Nei
- Hvorfor ikke? Kilder til stabilitet

Forskning handler også om verdier: Hva er jeg opptatt av?

- Gjennomsiktighet og etterprøvbarhet: hva er det empiriske grunnlaget? Hvilke kilder har jeg ikke sett på?
- Ikke bare vinnerens historie – dvs. personene, ideene og interessene som «vant» – men også personene, ideene og interessene som «tapte», ikke fikk det slik de ville
- Politikk er maktkamp (også) hvor interesser står mot hverandre. «Min» boligsektor er en kamp om tomter, subsidier, virkelighetsforståelsen, initiativet etc mellom ulike interesser
- Skeptisk til store sveipende begreper som forklaringsfaktorer («nyliberalisme», «globalisering», EU». Er opptatt av at aktører (kollektive og individuelle) er bærere av ideer og interesser, og er viktig for å dytte/styre de historiske prosessene.
- Flere konkurrerende perspektiver på fortida: skråsikkerhet er ikke alltid en historiefaglig dyd. Historien blir ikke bare funnet, men også skapt av historikeren

Norsk boligpolitikk 1951-2022 på 5 minutter

- **Den lange etterkrigstidens boligpolitikk (ca. 1951-1981)**

Statsstøttet ikke-kommersiell boligbygging for folk flest, regulerte boligmarkeder og individuell og kooperativ selveie. Boligpolitikken ikke bare noe som var rettet mot «fattige» eller «vanskeligstilte». Husbanken som håndhever av boligkvalitetsnormer.

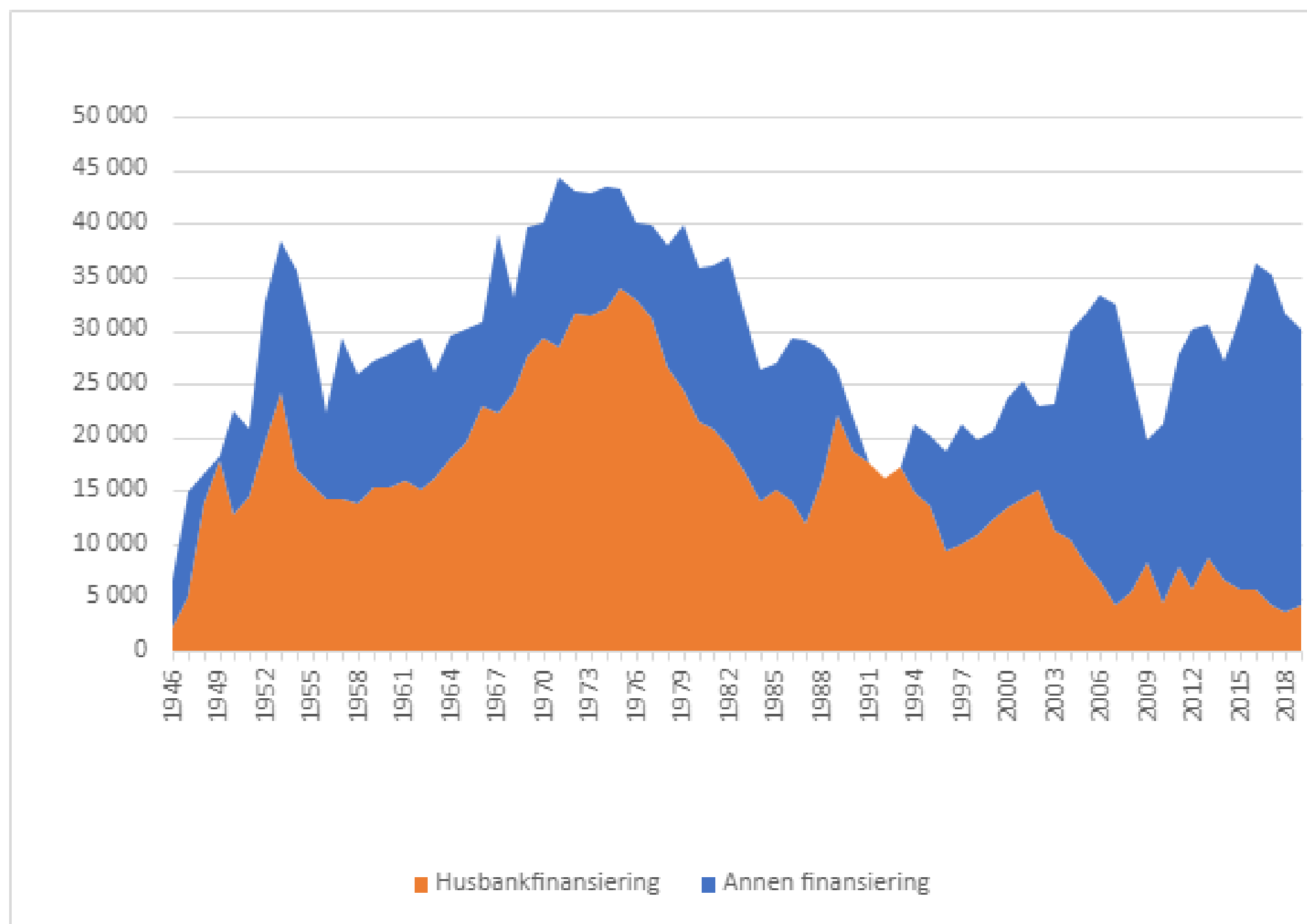
- **Deregulering og omforming 1982-2004: Systemskiftet gjennomføres**

Aktører innenfra, ovenfra, utenfra og nedenfra slet, rev og dyttet det gamle systemet overende. En ny boligpolitikk skapes: deregulering av boligmarkedet & Husbanken fra «boligbank» til velferdsetat for vanskeligstilte. Fra Husbanken som boligkvalitetsinstitusjon til minumskravene i byggeforskriftene.

- **Den nye boligpolitikken (Ca. 2004-2022)**

Markedsbasert/utbyggerstyrt boligforsyning (Nordahl, 2012; 2018), idealet om velfungerende boligmarkeder, selektive boligsosiale virkemidler og «eierlinja» (også langt ned i inntektsfordelingen). Et av de mest markedsorienterte og eiervennlige boligregimene i Europa – svært få sosiale utleieboliger og beskjedne støtteordninger (Sørvoll, 2021; Aarland & Sørvoll 2021).

Hovedtrekk i Husbankens utvikling 1996-2021



Boligkvalitet i nybygg – fra Husbank som normgiver til byggeforskriftenes minimumskrav

- Husbankstandarden utviklet av kommunalminister Rettedal (1981-1986)
- Minstestandardens comeback fra begynnelsen av 1990-tallet
- «Minstestandardens fall» 2003-2005.
- 2005- det er byggeforskriftenes minimumskrav som gjelder
- Husbanken ikke lenger en sentral institusjon på boligkvalitetens område

- Hva da med kompetansen i politikken og forskningen??

Drivkreftene bak systemskiftet (1982-2004) (Sørvoll, 2021; 2014)

- *Endring ovenfra.* Politiske eliter. Kåre & Gro mfl.
- *Endring nedenfra.* Beboeropprøret i frittstående borettslag.
- *Endring innenfra.* Boligbyggelagene/boligkooperasjonen.
- *Endring utenfra.* Bankforeningen, ESA (EØS), spekulanter/investorer, ideologiske trender med påvirkning på aktørene

Bolig som utfordring og ubehag i dagens storbyer

- «Sosialdemokratiets såreste punkt?» (Sørvoll, 2016)
- Ulikhetsgenerator (Eggum & Larsen, 2021; se også Aaberge mfl. 2021).
- 1993-202?: Gjeldsvekst & prisvekst – et skandinavisk storbymønster (Kohl & Sørvoll, 2021)
- Er boligkvaliteten god nok?
- Leiemarkedet: utrygt, ustabilit, dårlig standard (FR. 2021)
 - Latente skillelinjer på boligmarkedet:
 - Generasjon vs. generasjon
 - Leieboere vs. boligeiere
 - «Insidere» vs. «outsidere»
- Klasse vs. Klasse
 - by vs. land

Politiske svar på utviklingen på boligmarkedet: nasjonalt nivå

- Politisk passivitet (1990-2019) og så «repolitisering» av boligmarkedet i Oslo (jf. Kjærås & Haarstad, 2022)?
- Nei – kontinuerlig diskusjon om boligpolitikken – både før valgene i 2005, 2013, 2017 og 2021. Sentrale politikere fra rødgrønn side har på ulike måter vært kritiske til boligpolitikken. Ønsket en mer aktiv boligpolitikk, ikke-kommersielle utleieboliger (3. sektor), en større rolle for Husbanken etc., etc. (Se Sørvoll, 2021).
- Men få kraftfulle svar: Det utredes om det skal utredes

Hurdalsplattformen 2021: Er det vanlige folks tur i boligpolitikken nå?

Hurdalsplattformen (sisert fra side 35) – et steg bort fra det markedsorienterte boligsosiale sporet? Nevner ikke «boligsosial» og «vanskeligstilte» med et ord...men veldig lite forpliktende formuleringer.

Regjeringen har fire satsinger for en *aktiv boligpolitikk*. Vi vil at flere skal få mulighet til å eie egen bolig, utvikle gode bomiljø, legge til rette for å bygge flere boliger og ha en klimavennlig byggenæring

Om Husbanken: Utvide Husbankens samfunnsoppdrag, målgrupper og lånerammer.

PBL og 3. sektor nevnes ikke eksplisitt, men: Gi kommunene sterkere verktøy for å hjelpe folk inn i boligmarkedet; Legge til rette for at kommunene i samarbeid med aktører som boligbyggelagene kan bygge boliger til folk med begrenset egenkapital.

Det finnes en alternativ politikk, men den innføres ikke...Finansdepartementet (?), Finanstilsynet (?), næringslivspresen og de private bankene vil ikke utvide Husbankens formål – vil ikke ha ungdom tilbake i startlånets målgruppe.

Politiske svar på lokalt nivå i Oslo

- 2019: «Nye veier til egen bolig» en byrådsstrategi som pekte utover satsingen på markedet, personlig ansvar og de mest vanskeligstilte. Pilotprosjekter og satsinger med formål om å gi «vanlige folk» en egen leid eller eid bolig: «Etablererboliger», «leie til eie» og «Innsats for leiebolig»
- Raymond Johansen: «Når folk med vanlige inntekter bare kan kjøpe 5 prosent av boligene i Oslo, må vi ta skikkelige grep. Vi trenger sårt flere boliger i byen som er tilgjengelige for barnehagelærere, lærere, sykepleiere og barnevernsansatte. Skal Oslo fortsette å være en god by å jobbe i, må boligmarkedet være tilgjengelig for dem som skal fylle stillingene» (Oslo kommune, 2019).

Hva har skjedd etter «Nye veier til egen bolig»? Noe, men ikke veldig mye

- OBOS bostart & andre kjøpsmodeller
- OsloBolig – selskap opprettet av Oslo kommune, OBOS, NREP og Bane NOR Eiendom. Målgruppe førstegangskjøpere med under 600 000 i inntekt o.l uten vesentlig egenkapital
- 3. boligsektor – tre pilotprosjekter i Hagegata, Lambertseter og Bjølsen.

Er vi på vei mot en ny boligpolitikk i Oslo?

- Nei – vi er ikke på vei mot et nytt systemskifte verken i Oslo er på nasjonalt nivå – og selv mindre endringer kan være vanskelig å gjennomføre.
- Jeg tror spådommen er mye sikrere enn meteorologenes sesongvarsler og økonomenes langsiktige boligprisprognoser
- Det store spørsmålet er hvorfor?

Teoretiske kilder til stabilitet: Ikke-deterministisk stivhengighet (Fritt etter Bengtsson & Ruonavaara, 2010)

- Tregghet i den fysiske boligmassen – årlig nybygging liten del av total boligmasse.
- Tregghet i ideologiske forestillinger
- Tregghet i markedøkonomiens behov for forutsigbarhet?
- Tregghet i interesseorganisasjoner og andre aktørers maktposisjon (Steven Lukes, maktens tre ansikter).

- Fungerer disse teoretiske, hypotetiske kildene til kontinuitet som forklarende mekanismer til den norske boligpolitikkenes stabilitet (2004-2021)?

Svaret er ja, et stykke på vei!

- **En stabilitet i selve politikken?** Den boligsosiale politikken er en lite ambisiøs omfordelende politikk som løfter bunnen uten å true interessene til mektige aktører (utbyggere, banker, næringslivspresen) og den jevne boligeier. Alternativer som en stor «tredje boligsektor» eller en sterk utvidelse av Husbankens låneordninger, kan på sin side ha store og ukjente politiske og økonomiske kostnader.
- **Oslo kommune har mye makt, men også avmakt.** Få tomter, PBL svakt redskap, mange konkurrerende velferdsambisjoner, uvilje mot og bruke penger på boligpolitikk.
- **Insider/outsider-paradokset (Tranøy, 2000; Sørvoll & Bengtsson, 2018):** Hvorfor mobiliserer ikke «outsiderne» på boligmarkedet sterkere på politikk som begunstiger «insiderne» (eks. boligeiere)? Interessekonflikten mellom «insidere» og «outsidere» på boligmarkedet er en svak skillelinje! Boligeiernes makt og interesser er en kilde til stabilitet.

Konklusjon: Stabilitet i boligpolitikken 2021-?

- Det er umulig å spå om framtiden, men et nytt systemskifte er utenkelig på 4 år, kanskje også 8 og 12 år.
- Vesentlige endringer kan selvsagt skje: Styrking av PBL som boligpolitisk virkemiddel, utvidelse av startlånsordningen, Husbankstøtte til tredje sektor-prosjekter mm.
- Men også mindre systemjusteringer kan og vil møte motstand – fra næringsinteresser, «eksperter», media, byråkrater, internt i regjeringen mv. – og dermed skrinlegges.
- Vi er ikke på vei mot en «ny» boligpolitikk i noen meningsfull betydning av ordet

Referanser & litteraturtips

- Anundsen, A. K. (2020). Nordic house price Bubbles?, Housing Lab Working Paper Series 2020-4
- Bengtsson, B. & Ruonavaara, H. (2010).) Introduction to the Special Issue: Path Dependence in Housing. *Housing, Theory and Society*, 27(3), 193-203.
- Borg, I., & Guio, A.-C. (2021). Improving our knowledge of housing conditions at EU level. In A.-C. Guio, E. Marlier, & B. Nolan (Eds.), *Improving the understanding of poverty and social exclusion in Europe* (pp. 203-216). Publications Office of the European Union.
- Christiansen, I. M. & Kjærås, 2021. Kampen om en tredje boligsektor i Oslo: De kommersielle og ikke-kommersielle alternativene. *Tidsskrift for boligforskning*, 4(1), 28-45.
- Eggum, T. & Larsen, E. R. (2021). Is the housing market an inequality generator? Housing Lab Working Paper Series 2021-2.
- FR. (2021). Å leie bolig. Forbrukerrådet. <https://fil.forbrukerradet.no/wp-content/uploads/2021/03/a-leie-bolig-i-norge-1.pdf>
- Kjærås, K., & Haarstad, H. (2022). A geography of repoliticisation: Popularising alternative housing models in Oslo. *Political Geography*, 94. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2021.102577>
- Nordahl, B. (2012). Kommunens rolle i boligforsyningen – perspektiver og praksis. Nordahl, Berit Irene (Red.). *Boligmarked og boligpolitikk*. Kapittel 5. s. 93-116. Akademika forlag.
- Nordahl, B. (2018). Boligbygging og boligpolitikk: plan- og bygningslovens trange handlingsrom. Hanssen, Gro Sandkjær; Aarsæther, Nils (Red.). *Plan- og bygningsloven 2008 - En lov for vår tid?*. Kapittel 14. s. 243-258. Universitetsforlaget.
- Oslo kommune (2019). Pressemelding. Nye veier til egen bolig.
- Sørvoll, J. (2014). The politics of cooperative housing in Sweden and Norway. Oslo: Universitetet i Oslo. PhD-thesis.
- Sørvoll, J. (2016). Norsk boligpolitikk 1970-2015. Sosialdemokratiets såreste punkt? *Arbeiderhistorie* 2016.
- Sørvoll, J. (2021). *Husbanken og boligpolitikken 1996-2021. En jubileumsbok*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Sørvoll, J. & Bengtsson, B. (2018). The Pyrrhic victory of civil society housing? Co-operative housing in Sweden and Norway. *International Journal of Housing Policy*, 18(1) 124-142.
- Sørvoll, J. & Nordvik, V. (2020). Social Citizenship, Inequality and Homeownership. Postwar Perspectives from the North of Europe. *Social Policy and Society*, 19(2), 275-292.
- Sørvoll, J. & Kohl, S. (2021). Varieties of Social Democracy and Cooperativism: Explaining the Historical Divergence between Housing Regimes in the Nordic and German-Speaking countries. *Social Science History*, 45(3), 561–587.
- Tranøy, B. S. (2000). Losing credit. The politics of liberalisation and macro-economic change in Norway 1980-92 (PhD dissertation). University of Oslo.
- Tranøy, B. S., Stamsø, M. A., & Hjertaker, I. (2020). Equality as a driver of inequality? Universalistic welfare, generalised creditworthiness and financialised housing markets. *West European Politics*, 43(2), 390-411.
- Aaberge mfl. (2021). Økonomisk ulikhet i Norge i det 21. århundret (33/2021; SSB-report).
- Aarland, K. & Sørvoll, J. (2021). Norsk boligpolitikk i internasjonalt perspektiv. NOVA-rapport 07/2021.