

# Én skandinavisk boligmodell?

Historien om  
et sosialdemokratisk eierland og  
et sosialdemokratisk leieboerland

*Erling Annaniassen*

# Én skandinavisk boligmodell?

Historien om et sosialdemokratisk eierland og et  
sosialdemokratisk leieboerland

Erling Annaniassen

Norsk institutt for forskning  
om oppvekst, velferd og aldring

NOVA Temahefte 1/2006

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 velferds-samfunnets 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) 2006  
NOVA – Norwegian Social Research

ISSN 1500-3183

Desktop: Torhild Sager  
Trykk: Allkopi/GCS

**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

Norge og Sverige sies ofte å være typiske eksempler på den skandinaviske velferdsstatsmodellen. Men på et viktig velferdsområde er de tilsynelatende forskjellig, nemlig på boligområdet. Det er dette temaet Erling Annaniassen belyser i denne rapporten.

Rapporten bygger på Annaniassens tidligere studier av den boligpolitiske utvikling i Sverige og Norge. Hensikten med rapporten var å gi en popularisert formidling av resultatene fra denne forskningen.

Planen var at rapporten skulle foreligge til markeringen av unionsoppløsningen i 2005, men blant annet pga. sykdom ble arbeidet forsinket. Først og fremst Kirsten Danielsen, men senere også Lars Gulbrandsen, har popularisert og forkortet Annaniassens opprinnelige manus.

Ved prosjektstart ble det opprettet en referansegruppe som bestod av professorene Evert Vedung og Francis Seiersted, samt Lars Gulbrandsen. Gruppen ble senere utvidet med Tore Johannessen fra NBBL. Gruppen har hatt ett møte.

Prosjektet har mottatt støtte fra Husbanken og NBBL, men er for største delen finansiert av NOVA.

NOVA, november 2006

Lars Gulbrandsen

Leder av NOVAS strategiske satsing på boligforskning



# Innhold

<b>I En innfallsport til norsk-svensk bolighistorie</b> .....	7
Fra unionsoppløsning til ny arbeidsdag .....	7
Boligspørsmålet: fra union til skandinavisk modell? .....	8
Boligpolitikken status: Sverige 2005 .....	10
Boligpolitikken status: Norge 2005 .....	12
Eierlandet Norge .....	15
Svensk-norsk utveksling: sammenligningens formål – fellesheten i ulikheten .....	17
<b>II Politiseringen av boligspørsmålet (1900–1945)</b> .....	19
Noen bolighistoriske forutsetninger .....	19
Boligenes disposisjonsformer: historiske røtter .....	23
Historisk nye boligformer .....	26
Egnehembevegelse for landsbygd og by. ....	30
Jordbrukets arbeidspørsmål .....	32
Kommunene og boligspørsmålet: .....	33
Sverige: Kooperasjon og boligreformmiljø .....	36
Leieboeraksjonisme og opprørsstemning .....	40
Leieboerkamp som partipolitisk ressurs .....	41
Leieboernes kooperative organisasjonsproblem .....	42
Husleieregulering og leieboerorganisering .....	45
Kooperative andelseiere som leieboere? .....	47
Leieboerforeningen: Organisasjonsstruktur og sosial profil .....	49
1938: Landssammenslutning på dagsorden .....	51
Leieboerkamp i nordisk perspektiv .....	53
Stockholm: kooperasjon som alternativ .....	53
Göteborg: kamp for leieboernes interesser .....	55
Sverige: Motsetninger under oppseiling .....	56
Malmö: selvhjelp, kooperasjon og leieboerkamp .....	59
En kooperativ entreprenør .....	61
En sosialdemokratisk familiekrangel? .....	63
Et kommunalt-kooperativt samarbeid .....	70
<b>III Boligpolitikken institusjonelle fundament</b> .....	73
Sverige: avgjørelsen faller .....	73
Bergen: et Sverige i miniatyr .....	74
Boligpolitikk som velferds- og sosialpolitikk .....	77
Den problematiske historiearven .....	79
Allmennyttig utleie – men kooperativ renessanse .....	82
Norge: Leieboerbevegelsen tar kooperativt initiativ .....	83
Kooperativ medlemsorganisasjon og kommunalt verktøy .....	84
Norske Boligbyggelag og samarbeidsavtale .....	86
OBOS: Kommunalt boligselskap? .....	88
En fusjon til besvær .....	89
Ikke leieboer, men herre i eget hus! .....	91

Kooperative leieboere: historien om en begrepsforvirring? .....	94
En boligpolitisk nyordning? .....	96
Profesjonell utleienæring uønsket .....	98
Et problematisk punkt: den kontraktfestede forretningsførsel .....	99
Systemkritikk på dagsorden .....	100
Mot boligpolitikkenes høydepunkt og vendepunkt.....	102
<b>IV Norske spenninger og svensk nøytralitetsprinsipp</b> .....	104
1972: Et radikalt prosjekt for en helhetlig boligpolitikk.....	104
Kampen om prisreguleringen – boligsamvirket i sentrum.....	108
Norge – Sverige: Et boligpolitisk veiskille? .....	110
1982: Et boligpolitisk veiskille? .....	119
En irreversibel endring.....	120
Veien videre mot 1990-tallet.....	121
<b>V Hvor går veien videre? (1990–2005)</b> .....	123
Mot boligpolitikkenes abdikasjon – boligmarkedet bestemmer veien videre? .....	125
Det svenske boligsystemet – ved en skillevei? .....	127
Eie eller leie? .....	130
<b>Referanser</b> .....	135

# I En innfallsport til norsk-svensk bolighistorie

Hvorfor har så like samfunn som Norge og Sverige valgt forskjellige boligpolitiske løsninger i den sosialdemokratiske oppbyggingsperioden etter krigen? Det er vanskelig å se at forklaringen på dette kan finnes noe annet sted enn i historien. Når vi skal sammenligne de to nabolandenes boligpolitiske historie må vi begynne på det tidspunkt boligspørsmålet kom på dagsordenen, omtrent samtidig med unionsoppløsningen i 1905. Hvordan var samfunnene organisert og hvilke mekanismer startet prosessen mot en moderne boligpolitikk?

## Fra unionsoppløsning til ny arbeidsdag

Unionsoppløsningen i 1905 satte nye temaer på den politiske dagsorden. Det nasjonale spørsmålet ble avløst av det sosiale og industrielle, der arbeiderbefolkningens levekår og forholdet til de eiendomsbesittende klasser stod sentralt. Fra nå av handlet den politiske kampen om hvilke sosiale, økonomiske og politiske institusjoner samfunnet skulle bygges på. Kampen dreide seg også om industrikapitalismens boligproblem. Regjeringsoppøpet den 31. oktober 1905 slo fast hva som fulgte etter unionens oppløsning: «Den nye arbeidsdag venter paa os alle» (Heiberg 1906: 943–45). Det skulle vise seg at slagordet «Den nye arbeidsdagen» traff hovedtendensen i samfunnets utvikling.

For svenskene forholdt det seg noe annerledes, men også for dem fikk unionsbruddet konsekvenser. I Sverige førte unionens avvikling til en ny nasjonal konsolidering knyttet til den industrielle og sosiale oppbyggingen. Ved starten på et nytt århundre «föddes en ny, framåtblickande och fredlig stormaktsdröm: visionen om Sverige som en kommande industriell och ekonomisk värdsdikt». (Sejersted 2005: 10). Slike stormaktsambisjoner var naturlig nok ikke relevant for det «småborgerlige» næringslivs-Norge, men sitatet viser at «den nye arbeidsdagen» med fokus på industri og økonomisk utvikling var felles for de to land – et prosjekt de delte med store deler av det øvrige Europa.



I Norge fant det industrielle gjennombruddet sted i tiåret 1905–1915. I denne perioden gikk landet gjennom sin inntil da kraftigste økonomiske vekstperiode. Grunnlaget var en ny storindustri basert på utnyttelsen av landets fossekraft. Riktignok bør ikke storindustriens betydning i dette tidsrommet overvurderes. På mange måter forble den en avsondret «halvøy» i norsk økonomi. Vi solgte våre produkter og kjøpte vår industrideknologi utenfor vårt lands grenser (Kjeldstadli 1994). Selv om tallet på industriarbeidere vokste sterkt i perioden, sysselsatte industrisektoren i 1920 ikke mer enn om lag 20 prosent av landets arbeidsstyrke. Denne arbeiderklassen var spredt utover landet som innkapslede proletarenklaver i et bondesamfunn. Fortsatt var Norge et spredt bosatt land der jordbrukets småeiendom satte et sterkt preg på samfunnsformasjonen, et forhold som fikk sin parallell i industrisektorens småbedrifter. Slik var det ikke i nabolandet. I Sverige var bedriftene større og kapitalen mer konsentrert, mens jordeiendommen bestod av flere og større gods. Særlig i Sveriges sørlige regioner skapte dette et stort eiendomsløst landarbeiderproletariat, «statarna», som det ikke fantes maken til i Norge. Denne eiendomsløsheten fikk konsekvenser for 1900-tallets svenske arbeiderklasse når det gjaldt både økonomiske forutsetninger og holdninger til å eie eller å leie bolig.

Friedrich Engels påpekte i 1872 at boligspørsmålet ikke kunne behandles isolert fra samfunnets generelle eiendomsforhold og industrikapitalismens motsetning mellom arbeid og kapital (Engels 1872). Som følge av klasse-relasjonene ville de politiske holdningene til boligens eierformer kunne variere. Svenske arbeidere og særlig landarbeidere, var vant til å leie jord og bolig, mens deres norske klassefeller opererte innenfor et samfunn med større adgang til å eie jord og bolig. Dette forhindret likevel ikke at det i deler av Sverige fantes en solid stand av selveiende bønder. På sikt skulle de bli en viktig sosial kraft for etableringen av demokratiske, kollektive og kooperative organisasjonsformer. Her fantes en viktig likhet med norske forhold.

## **Boligspørsmålet: fra union til skandinavisk modell?**

Den politiske oppløsningen av unionen innebar ikke at de økonomiske båndene mellom landene ble kuttet over. Den politiske unionen ble snarere avløst av en utvikling som trakk begge land med i et arbeid for å løse felles sosiale problemer. Den politiske unionen ble erstattet av en nær kontakt og utveksling av erfaringer omkring de sosialpolitiske sakene, blant andre

boligspørsmålet. Sverige og Norge ble for alvor med i en endringsprosess som var felles for de vesteuropeiske land. Det skulle bygges et samfunn tuftet på borgerlig demokrati og nye sosiale institusjoner som samsvarte med samfunnets nye økonomiske grunnlag. Men disse institusjonene inneholdt nye klassemotsetninger.

Forholdet mellom borgerligheten, grunneierne og den nye arbeiderklassen medførte store sosiale og politiske motsetninger. Det førte til at deler av samfunnseliten ble opptatt av «arbeiderspørsmålet»: Det var problemer som måtte løses hvis målet skulle være et rimelig harmonisk samfunn. Den sosiale ulikheten, bolignøden inkludert, gjorde det nødvendig å etablere sosiale velferdsordninger som skulle redusere markedets innflytelse. Kanskje kom det klartest til uttrykk på boligsektorens leiemarked der også store grupper i middelklassen befant seg. Velferdsordninger ble etter hvert ansett som en dyd av nødvendighet av makthavernes, hvis den etablerte samfunnsordenen skulle bestå. Sosiale velferdstiltak ble for første gang systematisk institusjonalisert i Tyskland under Bismarck mot slutten av 1800-tallet. Herfra spredte de seg videre til blant annet de skandinaviske land.

I denne «systembevarende» velferdsstrategien stod boligspørsmålet sentralt. I løpet av de første tiårene av 1900-tallet, og spesielt i mellomkrigstiden, kom problemet på den politiske dagsorden som et sosialt problem med behov for særegne tiltak. I begge land ble de første boligpolitiske initiativene tatt. Det skjedde ofte ved at Norge hentet inspirasjon og organisatoriske forbilder fra Sverige. I ettertid har historikere og boligforskere på begge sider av kjølen betegnet prosjektet som noe av det mest vellykkede etterkrigstidens velferdspolitikkk kan vise til under den såkalte «sosialdemokratiske orden» (Furre 1991, Lundqvist m.fl.1990, Strömberg 2001). Det dreier det seg riktignok om tidsrommet før 1970-tallet, da nye problemer dukket opp. Som følge av «suksesshistorien» ledet de to lands bolig- og velferdspolitikkk over i et begrep som har vunnet et visst ry innenfor internasjonal, komparativ samfunnsforskning: «Den skandinaviske modellen».

Når det gjelder boligpolitikken er det ofte blitt framhevet at de institusjonelle og organisatoriske forskjellene er mer fremtredende enn likhetene. Dette er til og med blitt omtalt som en gåte. Hvordan kan land som tilsynelatende virket så sosialpolitisk like som en følge av den sosialdemokratiske politikkens dominans etter krigen, likevel være så forskjellige når det kommer til et så sentralt område innenfor velferdssystemet som boligpolitikken? Kan ulikheten i valget av løsninger, eksempelvis kommunalt eide

utleieboliger i Sverige og kommunalt kontrollerte/regulerte kooperative andelsboliger i Norge, bidra til å skjule grunnleggende likheter? Boligpolitikken og boligsektorens tunge forankring i historiske eiendomsforhold, særlig dens tilknytning til jord og fast eiendom, er et velegnet utgangspunkt for å klargjøre disse spørsmålene.

## Boligpolitikken status: Sverige 2005

Det særegent svenske er i første rekke knyttet til landets utleiemarked. Et annet karakteristisk kjennetegn dreier seg om de organiserte konsumentinteressenes sterke innflytelse. I knapt noe annet land finner vi en så godt organisert leieboerbevegelse, med en så sterk markedsinnflytelse og politisk makt som i Sverige. Til forskjell har Norge en svak leieboerorganisasjon.

Den svenske boligforskeren Bo Bengtsson har levert en tolkning av hovedelementene i den svenske nasjonale «særegenheten» (Bengtsson 1992:12ff). Han begynner med å slå fast at i mange land har de private og offentlige eller allmennyttige leieboligene helt ulike funksjoner. Slik forholder det seg ikke i Sverige: De allmennyttige, kommunale leieboligene er ikke forbeholdt bestemte sosiale kategorier av ubemidlede, ressursvake hushold som tilfellet er i en del andre land, deriblant Norge. I hvert fall var det intensjonen. En kan med rette spørre om de faktiske virkningene av denne boligpolitikken samsvarte med intensjonene?

I dag er det en god del som tyder på at det nettopp er deler av «allmännyttan» som genererer segregasjonen i svensk boligsektor, at det er her de ressursvake husholdningene og enkeltindividene er bosatt. I så fall reiser det spørsmålet omkring forholdet mellom intensjoner og faktiske virkninger av svensk boligpolitikk. Hvor nøytral er egentlig «nøytraliteten mellom disposisjonsformene»? Hvis det kan påvises en sosial segregering innenfor den offentlige utleiesektoren, kan det tyde på at mer ressurssterke boligsøkere orienterer seg i retning av selveierboliger eller kooperativ andelseiendom (bostadsrätt).

Derimot kan vi konstatere at heller ikke de private leiegårdene representerer et tilbud til marginaliserte grupper. I realiteten kan etterkrigstidens svenske boligpolitikk betegnes som et forsøk på å gjøre forskjellene mellom allmennyttig og privat leiesektor så små som overhode mulig – et boligpolitisk mål om å skape et enhetlig eller integrert leiemarked i motsetning til Norge som har et dualistisk leiemarked. Svensk utleiepolitikk har anvendt

prinsippet om enhetlighet i fastsettingen av leienivået. For å realisere denne målsettingen ble altså bruksverdisystemet institusjonalisert som boligpolitisk virkemiddel. Ved å gi «allmännyttan» en prisledende rolle skal en oppnå et leienivå som er felles i de to sektorene. Bruksverdiregelen skal fungere som et bånd mellom leiemarkedets to deler og samtidig løse den tilsynelatende motsetningen mellom kontraktsfrihet og oppsigelsesvern. Bærebjelken i systemet fikk følgende ordlyd: «Ved forlenging av leiekontrakten er leieboeren forpliktet til å godta den leie som kreves, hvis den ikke vesentlig overstiger leien for boliger som med hensyn til bruksverdien er likeverdige.» Ved å operere med et slikt «tak» basert på lokale sammenligninger, skulle gårdeieren ikke kunne omgå oppsigelsesvernet ved å øke husleien, for eksempel i situasjoner med underskudd på boliger. Det andre sentrale båndet utgjøres som nevnt av leieboerbevegelsens rolle i et organisert forhandlingssystem. Koblingen forsterkes ytterligere ved at leiene innenfor begge systemer bestemmes gjennom kollektive forhandlinger.

Bengtsson skriver at spørsmålet om hvorvidt det svenske leiemarkedet skal betegnes som unikt eller ikke, beror på hvilke elementer det legges mest vekt på. Todelingen i en privat og en offentlig sektor finnes i de fleste vest-europeiske land. Mer uvanlig er ambisjonen om å etablere en enhetlig leiestruktur av de to delsektorene. I de fleste andre sammenlignbare land, Norge inkludert, gjelder inntektsgrenser og streng behovsprøving innenfor den offentlige eller allmennyttige «non-profit» sektoren. Det mest karakteristiske for den svenske «non-profit» sektoren er derimot båndene som har blitt etablert mellom offentlig og privat leiemarked. Dette er uvanlig i internasjonal sammenheng (Turner 1996:99) Strukturen i det svenske boligsystemet er svært forskjellig fra den norske og kan sammenfattes som:

- 1) En generell innrettet boligpolitikk uten individuell behovsprøving, i første rekke basert på kommunalt eide allmennyttige boligselskaper.
- 2) Et integrert leiemarked med klare formelle bånd mellom privat og allmennyttig utleiesektor.
- 3) En sterk leieboerbevegelse og et korporativt system for husleieforhandlinger
- 4) En stor kooperativ sektor, kombinert med forbud mot eierleiligheter i flerfamiliehus.

De 4,3 millioner boliger som utgjør dagens svenske boligmasse, er fordelt på fire forskjellige disposisjonsformer. Selveierboligenes andel utgjør 41 prosent, de kooperative andelsboligene 16 prosent, kommunal «allmännytt» 21 prosent og private utleieboliger 22 prosent. Til sammen representerer utleie-sektoren 43 prosent av den svenske boligmassen og er altså landets største disposisjonsform, rett nok knepent foran selveierboligene. Hvis den koopera-tive «bostadsrätten» regnes som en eierboligform, utgjør den svenske eier-sektoren 57 prosent av landets boligmasse. Videre finnes Sveriges utleie-boliger i all hovedsak i store og profesjonelt drevne flerfamiliehus. Her atskiller det svenske utleiemarkedet seg markant fra det norske.

## Boligpolitikken status: Norge 2005

Også den norske boligpolitikken er blitt betegnet som et vellykket tilfelle av etterkrigstidens samfunnsbygging. Det gjelder i hvert fall for tiårene frem mot 1980-tallet: «Juvelen i den sosialdemokratiske orden», ifølge historikeren Berge Furre (Furre 1991:388). Og det til tross for at Norge – i motsetning til svenskene – valgte å la beboerne eie de nye boligene, enten i individuell eller kooperativ form. I tillegg ble store deler av mellomkrigstidens kommunale utleieboliger omgjort til frittstående borettslag. Profesjonell drift av utleie-boliger – det være seg i offentlig eller privat form – stod med andre ord ikke på den norske boligpolitikken dagsorden. Her var det aldri snakk om noen integrering av det private og kommunale utleiemarkedet. I stedet førte politikken til et leiemarked som var klart forskjellig fra Sveriges mer stabile og integrerte karakter. I dagens Norge kan over halvparten av leieboligene ganske raskt flyttes over til markedets eiersegment. Det betyr at de kan innlemmes i eierens egen bolig, for eksempel de såkalte sokkelboligene. På samme måte kan mange boliger som på et gitt tidspunkt bebos av eierne forholdsvis raskt flyttes over i leiesektoren.

Dette gjør at den norske boligsektoren atskiller seg markant fra nabo-landet i øst. Spørsmålet blir om denne forskjellen er uttrykk for mer prinsipielle og omfattende forskjeller i det svenske og norske samfunnet. Forholdet minner påfallende om Sveriges «store enheter» og Norges tilsvarende små, og da vel å merke ikke bare begrenset til boligfeltet. Snarere handler det om de to lands nærings- og eiendomsforhold i sin helhet, dvs. forskjeller i økono-misk og sosial struktur.

Den boligpolitiske eierlinjen ble ytterligere forsterket da den kooperative boligmassen ble avregulert på 1980-tallet. En punktvis sammenfatning av det norske boligsystemet per 2005 gir et bilde som består av tre disposisjonsformer:

- 1) Boligsektoren er dominert av eierboliger i form av selveierboliger som består av eneboliger og andre småhus samt eierleiligheter (eierseksjoner) i flerfamiliehus som ble tillatt gjennom eierseksjonsloven av 1983. Til sammen utgjør dette rundt 64 prosent av boligmassen på til sammen nærmere to millioner boliger. Det har hersket fri prisdannelse siden midten av 1969 for tilnærmet alle selveierboliger i og med dereguleringen av fast eiendom (NOU 1981:5).
- 2) En sektor av kooperative borettslag og aksjeleiligheter på om lag 14 prosent av boligmassen. Denne disposisjonsformen omfatter andelsboliger i borettslag innenfor det organiserte boligsamvirket (NBBL-familien), frittstående borettslag og aksjeleiligheter. Etter 1980-tallets avregulering er denne boligmassen svært lik selveierboligene. I de nye borettslovene, kommer dette terminologisk til uttrykk ved at husleien ikke lenger skal gjelde i borettslag. Begrepet husleie er erstattet med felleskostnader. En borettslaver er å betrakte som eier av boligen og ikke som leieboer i borettslaget. Når disse boligene inkluderes i eiersegmentet kommer vi ut med en samlet eierandel på 78 prosent (mot altså Sveriges 57)
- 3) En privat leiesektor dominert av små og ikke-profesjonelle utleiere av enkeltboliger, leiligheter og rom i småhus og flerfamiliehus. Sektoren er tilpasset et markedsbestemt husleienivå. Av de cirka 22 prosent som bor i utleieboliger leier 13 prosent av en privatperson. Utleiemarkedet domineres av individuelle boligeiere som for kortere eller lengre tid ikke bor i boligen. Det gir det norske private leiemarkedet, i motsetning til det svenske, en sporadisk og flyktig karakter, med kontinuerlige flytninger ut og inn. I tillegg finnes en offentlig og kommunalt eid boligsektor på rundt fire prosent av landets boligmasse. Disse boligene er strengt behovsprøvde etter sosiale kriterier, samtidig som husleienivået i stadig større grad tenderer mot markedsnivå. Mange av beboerne mottar derfor bostøtte.

Det norske systemet kan karakteriseres som følger: En markedsstyrt boligpolitikk basert på en klar dominans av eierboliger, sammen med et leiemarked der store deler av boligmassen forholdsvis raskt kan flyttes mellom eier- og

leiesegmentet. Det eksisterer også en liten og behovsprøvd sektor med kommunalt eide utleieboliger der vanskeligstilte beboere mottar bostøtte.

Den norske boligpolitikken under «den sosialdemokratiske orden» (ca. 1945–1975/80) kan beskrives som en kurve av «vekst og fall». Det bolig-institusjonelle systemet nådde sitt høydepunkt på midten av 1970-tallet og bestod da av følgende komponenter: En prisregulert, kooperativ boligmasse i landets større/mellomstore byer. Rundt midten av 1960-tallet økte statsbankfinansieringen (Husbanken etablert 1946) av eneboliger, også på landsbygda. Prisreguleringen på de statsbankfinansierte eneboligene ble avvirket i 1969 (NOU 1981:5), noe som på sikt medførte spenninger mellom en regulert og en ikke-regulert boligmasse. I løpet av 1970-tallet, ble motsetningene innenfor reguleringsystemet kraftig forsterket. En viktig forutsetning for dette var den store boligproduksjonen fra midt på 1960-tallet til toppåret 1976 (Annaniassen 1996b). Etterkrigstidens boligmangel opphørte, samtidig som høykonjunktur og reallønnsøkning gjorde det realistisk og ønskelig for mange å etterstrebe høyere boligstandard, for eksempel ved å stige i boligkarriere fra kooperativ andelsbolig til individuell enebolig. Mobiliteten som fulgte av dette forsterket spenningene i systemet ytterligere. Omgjøringen av leieboligene i den private gårdeiersektoren til eierleiligheter var også godt i gang, foruten at store deler av mellomkrigstidens kommunale leieboliger for lengst var omdannet til frittstående kooperative andelsboliger.

Spenningene i systemet, som for alvor begynte å gjøre seg gjeldende fra slutten av 1960-tallet, førte til en utstrakt politisk utredningsvirksomhet med en rekke innstillinger og stortingsmeldinger som siktet mot å forsterke den offentlige kontrollen av boligmarkedet. Arbeiderpartiet var toneangivende i dette prosjektet, men også de borgerlige partiene sluttet seg enten til hovedtrekkene i offensiven eller de forholdt seg passive. Den boligpolitiske enigheten var ennå stor. Ikke desto mindre falt prosjektet i fisk. De enkelte forslagene lot seg ikke samle til en enhetlig praktisk politikk. Det skyldtes delvis spenningene i boligmarkedet. Politikken overfor de respektive disposisjonsformer var lite sammenhengende. Den politiske mobiliseringen til forsvar for systemet førte til kontramobilisering fra boligmarkedets aktører, hovedsakelig andelseiere i boligkooperasjonen. Det skulle vise seg at de siste vant slaget. I løpet av 1980-tallet var en sentral pilar i det boligpolitiske arrangementet fra 1946 fjernet. Oslo var sist ute med å oppheve prisreguleringen på kooperative andelsboliger i 1987.

## Eierlandet Norge

Kjernen i den norske boligpolitiske linjen ble i sin tid formulert av Arbeiderpartiets Trygve Bratteli i en stortingsdebatt fra 1951. Bratteli gjorde det klart at det å eie andre menneskers hjem ikke kunne aksepteres som et område for privat næringsvirksomhet: «For meg er dette et prinsipielt spørsmål, og jeg vil gjøre det tindrende klart. 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.» Uttalelsen var rettet mot den profesjonelle, private gård-eiernæringen. Dette er viktig fordi det viser til en større sammenheng, der særlig det nye boligsamvirkets rolle som et offentlig boligpolitisk verktøy stod sentralt.

At utleieboliger var uønsket fremgår også av Brattelis innlegg: «Jeg vil i den sammenheng nevne at Oslo hadde inntil fornylig atskillige rene kommunale leiegårder som ikke var bygd på det kooperative prinsipp. De blir også etter hvert overdratt til kooperative selskaper av leieboere, og det er et forbilde som de private eiere av blokkbebyggelse i Oslo etter min oppfatning burde ta til etterfølgelse.» Prioriteringen av kooperasjon som organisasjons- og disposisjonsform for landets blokkbebyggelse var krystallklar, men den forutsatte en ordning av offentlige reguleringer som holdt disposisjonsformen på plass i en allmenntilgjengelig/sosial funksjon. Bratteli understreket da også at spørsmålet om eierforholdet til det som skal bygges av blokker, var et politisk prinsipp som egnet seg svært godt for politiske avgjørelser. Spørsmålet dreide seg ganske enkelt om hvem som skulle eie blokkene som ble bygd: private og offentlige gårdeiere eller beboerne selv. For eneboliger, tomannsboliger og mindre hus representerte ikke eierspørsmålet noe problem. Her var privat eiendomsrett nærmest en selvsagt ting. Slik skulle det også være i fremtiden, et faktum Bratteli illustrerte ved korrekt å påpeke at det kooperative OBOS, kommunens byggende organ, på ingen måte hadde noe monopol på boligbyggingen i Oslo. Privat bygging utgjorde fortsatt litt over halvparten av den totale boligbyggingen.

For svenskene kan norsk og særlig hovedstadens boligpolitiske debatt noen år senere, lett gi inntrykk av at Norge var et eneste stort boligbyggelag. På denne tiden var det stormen rundt de kooperative andelsboligene og prisreguleringen som dominerte de boligpolitiske diskusjonene. Men de



kollektive eierformene (da er frittstående borettslag og boligaksjeselskaper medregnet) har hele tiden hatt en forholdsvis marginal plass. Individuelle selveiere har dominert. Innslaget av andels- og aksjeboliger har rett nok økt jevnt i etterkrigstiden, men denne veksten har foregått på bekostning av leieboerandelen. Boligbyggelagens medlemsvekst var spesielt sterk på 1970-tallet, men nettopp i dette tiåret økte også tallet på selveiere sterkere enn noen gang (Gulbrandsen 1984a).

Samtidig ble den boligpolitiske debatten preget av ønsker om konvertering til selveie. Også i historisk perspektiv har andelen selveiere relativt sett vært ganske konstant i det tyvende århundre. I 1920 var 53 prosent av husstandene selveiere, i 1980 55 prosent mot 64 prosent i dag. Bortsett fra de største byene har selveie av eget hus vært det normale. I hundre år har Norge vært et land av selveiende villabeboere. Fra midt på 1960-tallet ble også den statlige Husbanken i større grad en eneboligbank, om enn med noe lavere låneutmåling enn til den kollektive, kooperative eierformen. Det betyr at store deler av selveier-Norge er blitt skapt gjennom offentlig initiativ og støtte.

Den boligpolitiske intensjonen var fortsatt at ingen skulle tjene penger på å eie andres boliger, men de nye eierne skulle heller ikke tjene penger på egen bolig, for eksempel gjennom salg. For å hindre dette ble særlig de kooperative boligene gjenstand for streng prisregulering. Hensikten med reguleringen var å skjerme boligsektoren mot markedet. Slik skulle bolig-samvirket holdes inntakt som et allmennyttig alternativ for alle boligsøkere. 1940- og 1950-årenes sosialdemokratiske reformatorer hadde ikke i tankene at den kooperative boligbevegelsen i tidens løp skulle bli underminert av en sterk eiermentalitet.

Mot slutten av 1960- og starten på 1970-tallet viste det seg at reguleringstiltakene ikke virket etter hensikten. Et siste forsøk på å gjøre dem mer omfattende og effektive førte bare til å forsterke motstanden. Løpet var i realiteten kjørt og på 1980-tallet ble prisreguleringen for borettslagsleiligheter avvirket. For selveierboliger skjedde det allerede i 1969, selv om salgsprisen for husbankfinansierte selveierboliger fortsatt skulle godkjennes av Husbanken hvis lånet ble overført til ny eier. Resultatet ble individualisering av boliger som opprinnelig var eid av et kooperativt fellesskap, et faktum som fra 2005 er direkte nedfelt i borettslovene ved at begrepet *leiekontrakt* ikke lenger skal brukes om forholdet mellom borettslaver (andelseiere) og borettslag.

Den utilsiktede boligpolitiske konsekvensen av dereguleringen har resultert i oppbygging av betydelige boligformuer. Det er interessant når vi skal sammenligne den norske bolighistorien med den svenske. Har den svenske allmenntilgjengelige formen av kommunalt eide utleieboliger, og prinsippet om nøytralitet mellom disposisjonsformene, ført til en mer konsistent boligpolitikk når det kommer til spørsmålet om sosiale og økonomiske virkninger, for eksempel segregasjonsproblematikken? Og videre: Kan det hindres at offentlig eide utleieboliger omgjøres til individuelle eller kooperative eierboliger med tilhørende formuesdannelse som i Norge? Eller gjør markedsmechanismene seg gjeldende i form av spenninger som på sikt sprenger systemet også der, kanskje bare i en litt annen form og på et annet tidspunkt? Det heler koker ned til det grunnleggende spørsmålet: Hva er de historiske årsaker til at situasjonen i dagens svenske og norske boligsektor er blitt slik den er?

## Svensk-norsk utveksling: sammenligningens formål – felleheten i ulikheten

Den svenske og norske boligpolitikken har likhetstrekk, samtidig som forskjellene vitner om ulike nasjonale forutsetninger. I denne sammenhengen blir det spesielt viktig å peke på overføringer av institusjonelle og organisatoriske løsninger mellom de to land. Særlig gjelder det mellomkrigstiden, og spesielt 1930-tallet, da den moderne kooperative organisasjonsformen (OBOS-formen) ble hentet til Oslo i 1929 fra Hyresgästernas Sparkasse- och Byggnadsförening (HSB) i Stockholm, stiftet 1923. Sverige lå foran Norge i boligpolitisk utvikling, og der fungerte kooperasjonen som sosialdemokratiets verktøy. Spørsmålet er hvorfor Norge, eller rettere sagt Oslo kommune, gikk bort fra bygging av kommunale utleieboliger, til fordel for 1930-årenes svenske boligpolitiske verktøy, HSB. Oslo og Omegn Bolig-Sparelag (OOBS senere OBOS), ble modell for byggingen av den kollektive boligformen gjennom boligsamvirket i landets byer og større tettsteder. Samtidig må det ikke glemmes at den nyetablerte statseide Husbanken fra 1946 også åpnet for finansiering av eneboliger/småhus på landsbygda. Den forskjellige prisregulering disse boligformene senere ble underkastet, kom til å skape sterke spenninger i det norske boliginstitusjonelle arrangementet.

I 1946/47 valgte Sverige en annen kurs enn nabolandet da de prioriterte kommunale utleieboliger gjennom den gunstigste formen for statlig lånefinansiering. Valget var en videreføring av den boligpolitikken som ledet bort fra en tidligere halvoffentlig, allmenntilgjengelig disposisjonsform basert på en sosial medlemsbevegelse, til fordel for en mer offentlig integrert form. Den kommunale utleiesektoren ekspanderte og spredte seg raskt, også til mange av Sveriges småbyer/tettsteder, men parallelt med fortsatt vekst også for boligkooperasjonen. Det er dekkning for å hevde at den offentlige svenske boligpolitikken i de første årene etter krigen ble knyttet til to disposisjonsformer, boligkooperasjonen og «allmännyttan» (Lundevall 1994 og 1995, Ramberg 2000, Turner 1996).

Svensk og norsk boligpolitisk utvikling gikk altså tilsynelatende fra likhet mot større ulikhet. Men hvor ulikt var egentlig valget når det kom til stykket? Fylte det norske boligsamvirket i den regulerte perioden fram mot 1980-tallet noe av den samme rollen som Sveriges «allmännyttan»? Vi må være åpne for at de ulike disposisjonsformene i den offentlige boligpolitikken også kan inneholde likheter utover de formelle kategoribetegnelsene. I siste instans dreier det seg om dynamiske samfunnsfenomener som endrer seg historisk.

Som en konklusjon på dette innledningskapitlet skal vi vise til påstanden om at de skandinaviske land egner seg spesielt godt for komparative historiske og samfunnsvitenskapelige studier (Elvander 1980: 15). Det skyldes sammenstillingen av likheter og forskjeller mellom landene. På den ene siden er de svært like når det dreier seg om politisk system, statens rolle i økonomien, fravær av store religiøse motsetninger og etniske minoriteter. På den andre siden er de tilstrekkelig ulike, for eksempel i sosial struktur, urbaniseringsgrad, eiendoms- og økonomiske maktkonsentrasjoner og nettopp institusjonelle forhold i boligpolitikken, til at en systematisk sammenligning kan bli fruktbar. Det er med andre ord ved å undersøke likheter og forskjeller i det svenske og norske samfunnet at vi kan få innsikt i overgripende historiske årsaksfaktorer. Ikke desto mindre vil vi fastholde at det er de historisk overordnede likhetene som 1900-tallets skandinaviske sosiale og økonomiske utvikling representerte som er det viktige. Fra dette utgangspunktet skal vi gå over til den realhistoriske prosessen som ledet opp til dagens boligpolitiske situasjon i Sverige og Norge.

## II Politiseringen av boligspørsmålet (1900–1945)

### Noen bolighistoriske forutsetninger

Frem til midten av 1800-tallet var Sverige og Norge ennå utpregede stender-samfunn der grunneiendom og driftsformer i jordbruket utgjorde det viktigste økonomiske fundamentet. Denne sosiale strukturen var forskjellig fra det industrikapitalistiske samfunnet som for alvor begynte å ekspandere i tiårene etter 1850. Før dette var den sosiale mobiliteten liten. Det var få muligheter for den enkelte til å skape en egen yrkeskarriere forskjellig fra den som var bestemt for en. Grensen mellom de sosiale gruppene ble fastlagt ved lover. På den andre siden var de aller fleste av samfunnets medlemmer, selv de fattigste, sikret en del elementære sosiale rettigheter. Alle som arbeidet for de herskende klasser var underlagt en viss patriarkalsk beskyttelse. Husbonden eller gårdeieren/godseieren på landsbygda, håndverksmesteren og herskapet i byene, hadde alle et ansvar for sine undersåtters ve og vel, bolig inkludert. Tjenerne var personlig knyttet til og avhengig av dem de tjente hos. Dette kom til uttrykk ved at godtgjørelsen for arbeidet ble gitt i form av kost, klær og husvære. På landsbygdas gårder og gods bodde tjenestefolket på selve gården, mens dagarbeiderne som regel bodde i separate, frittliggende hus som tilhørte gården eller godset. Disse bolighusene var som regel bondens eller godseierens eiendom, og i en forstand var disse arbeiderne leieboere.

Også i det senere industrielle klassesamfunnet var det stor forskjell på fattig og rik. I byene og kjøpstedene gjorde standssamfunnets økonomiske og sosiale relasjoner seg gjeldende. Her var embetsstanden, handelsborgerskapet og håndverkere de dominerende sosiale grupper. Tjenestefolkene i slike husstander var ofte i livslang tjeneste og bodde i huset der de tjente. Etter at arbeidsforholdet opphørte fikk tjenestefolket en viss omsorg. Tross dette var den sosiale mobiliteten større og det ble lettere å klatre oppover i samfunns-hierarkiet. Klassesamfunnet var med andre ord åpnere enn det gamle standssamfunnet med sine personlige avhengighetsforhold. Men på mange måter lignet den unge boligkapitalismen ennå det gamle standssamfunnet. Omsetningen av fast eiendom var betydelig mindre enn hva den skulle

komme til å bli. Gårdsbruk, verkstedsbygninger og eierboliger ble arvet eller skiftet eier ved ekteskapsinngåelse. I alle sosiale lag, selv blant arbeiderne, var det vanlig å ha folk i kost og losji mot betaling. Arbeidere som satt i egen selvbygd bolig kunne leie ut rom eller kvistværelser til klassefeller. Denne losjivirksomheten kan ikke sidestilles med den mer spesialiserte og profesjonelt drevne gårdeiernæringen som dukket opp i de større svenske og norske industribyene i løpet av 1800-tallets siste tiår da arbeids- og boligsfæren ble atskilt. Forholdet mellom den næringsdrivende gårdeieren og leieboerne ble kontraktfestet. Leieboerne betalte en husleie i kontante penger. Arbeiderne var ikke nødt til å bo i tilknytning til sin arbeidsplass og arbeidsgiver. I de tidlige industrielle bedriftene var det vanlig at arbeiderboligene ble bygd i tilknytning til fabrikkkanlegget, og stilt til rådighet for arbeiderne som en del av lønnen. Arbeiderne og deres familie ble boende selv etter at arbeidsforholdet hadde opphørt. De gamle bedriftssamfunnenes sosiale relasjoner var i realiteten uttrykk for en lite mobil og ufri arbeidskraft. Den mer moderne industrikapitalismens fabrikkarbeider var i langt større grad løsrevet fra personlige avhengighetsforhold, og solgte sin arbeidsevne på et marked. Arbeiderne i de gamle bruksamfunnene var derfor ikke som de moderne leieboere som leide husvære på et boligmarked. På dette området var det klare likhetstrekk mellom Sverige og Norge, selv om de svenske bruksamfunnene både var større og mer gjennomorganiserte enn de norske.

Både Sverige og Norge var lite urbaniserte før midten av 1800-tallet. I 1880 bodde åtte prosent av Sveriges befolkning i byer med mer enn 20 000 innbyggere. Det er mye som tyder på at Norge var mer urbanisert enn sin unionspartner på dette tidspunktet. Det skyldtes ikke minst det norske kystbybeltet. Typisk nok førte den lave urbaniseringsgraden i Sverige og Norge til at boligproblemet ikke utgjorde et stort og sentralt sosialt og politisk spørsmål før på slutten av 1800-tallet. Industrialisering, urbanisering og et sterkt klassesdelt samfunn førte til at ren bolignød i form av elendig boligstandard ble stadig mer presserende. Boligspørsmålet ble etter hvert formulert som et eget, spesifikt tema på en begynnende sosialpolitisk dagsorden. Boligelendigheten manifesterte seg til slutt i det medisinske fagvokabular som en reell «boligsykdom». Koleraepidemier herjet i byenes fattigkvarterer. I lege-rapportene ble boligspørsmålet betraktet som et generelt samfunnsproblem, ikke et avgrenset, sektoranliggende. Hvorvidt bedringen av de dårlige boligtilstandene skulle kobles til eier- eller leieformer var aldri noe tema.

Konsekvensene av legenes rapporter begynte å nedfelle seg i konkrete boligplaner som skulle gjøre 1850-tallet til tiåret da ikke bare arbeider-spørsmålet, men også arbeider*bolig*spørsmålet vakte offentlig interesse. Urolighetene i forbindelse med 1848-revolusjonene i Europa, skremte de herskende klasser i en slik grad at de innså nødvendigheten av sosiale tiltak. Europa, Norge og Sverige inkludert, var trukket inn i en overgripende, felles sosial og politisk utvikling. Det aller første filantropiske boligprosjektet ble realisert i Norge, i hovedstaden Cristiania året 1851. Innbyderne til aksjetegningen var hovedstadens borgerskap og embetsklasse. I mars 1851 var aksjetegningen avsluttet og *Aktieselskabet af 1851 til Anskaffelse af Arbeiderboliger i Christiania* en realitet. Den filantropiske arbeiderboligen, på folke-munne kalt *Boli'n*, ble av samtiden betraktet som et pionerprosjekt og mønsterbygg. Leiegården inneholdt ett- og toroms leiligheter med kjøkken, med felles vaskerom, bad og bibliotek. Det var et markert fremskrittet i forhold til det som var vanlig boligstandard for arbeidere. Biblioteket understreket den vekt filantropene la på å heve arbeiderklassens generelle kulturelle nivå. I Sverige markerte også den tidlige borgerlige sosialfilantropien seg i boligsaken. Et av de første tiltakene innen den svenske boligfilantropien hadde det, for Sverige, typiske kongelig-aristokratiske navnet *Arbetarostadsfonden av den 9. februari 1853 bildad i Stockholm till minne av Konungens lyckliga återställande av hälsan i förening med den för nationen fröjdefulla tilldragelsen av HKH arvrinsens födelse*. Boligfondet finansierte i 1855 byggingen av bolighus med 16 leiligheter på ett rom og kjøkken.

På tross av at det dreide seg om et initiativ «ovenfra» fra de borgerlige miljøer, var de sosiale og funksjonelle elementene i prosjektet helt på høyde med idealkravene i den moderne industrikapitalismens bygnings- og boligplanlegging. I så måte ble de filantropiske og sosialmedisinsk inspirerte boligene et forbilde for senere boligbygging i begge land. Når det gjaldt tilknytningsproblematikken, samsvarte ikke de første patriarkalsk-filantropiske arbeiderboligene med boligeierlinjen, som noe senere gjorde seg gjeldende innenfor deler av det sosialliberale borgerskapet. Denne holdningen sprang ut av en historisk situasjon med et enda klarere skille mellom arbeids- og bolig-sfæren: urbane boligforhold med store innslag av private leiegårder.

De senere kooperative arbeiderforeningene ser derimot ut til å ha lagt seg på en utpreget borgerlig eierlinje, selv om det i utgangspunktet dreide seg om en mer kollektiv organisasjons- og eiendomsform. Vi kan selvsagt

spekulere på om dette skyldtes at de senere borgerlige ideologene fikk gjennomslag for sin agitering: arbeiderklassen skulle ufarliggjøres politisk gjennom å binde den til fast boligeiendom, slik Friedrich Engels hevdet i sitt skrift *Om boligspørsmålet* fra 1872. Kanskje var dette ett moment, men det fantes også andre motiver. Økonomiske hensyn spilte trolig en rolle all den stund omfattende fellesanlegg i de første europeiske mønsteranleggene førte til høyere husleie. En annen årsak var nok at de første boligaktivistene i arbeiderbevegelsen ville vekk fra de isolerte og segregerte arbeiderenklaver, om de var aldri så velutstyrte og mønstergyldige. For å oppnå en reell integrasjon i samfunnet måtte arbeidernes boliger ligne mest mulig på tidens vanlige eierboliger. Drømmen om det lille, private huset med hage kan derfor ha vært en reaksjon mot formynderiet som den borgerlige boligvældedigheten representerte. Av vårt kildemateriale fremgår det at utleieformen var den vanligste innenfor den urbane boligfilantropien og bedriftspaternalismen. Det forhindret likevel ikke at også eierboliger forekom i en viss utstrekning. Forholdet illustrerer for så vidt at spørsmålet om disposisjonsform ennå var sekundært i forhold til målsettinger om en mer sanitær og sosial boligkultur.

I den grad byfilantropien og bedriftspaternalismen bygde både leie- og eierboliger, skyldtes det at enkelte bedriftseiere innså det nyttige i å gjøre arbeiderne til boligeiere. Følgelig bidrog de med finansiell hjelp og støtte til selveide arbeiderboliger. Av økonomiske grunner ble nok mesteparten av disse eierboligene reservert for det såkalte arbeideraristokratiet. Uavhengig av boligens tilknytningsform, var både filantropi og paternalisme i boligspørsmålet uttrykk for overklassenes forebyggende omsorg for samfunnets eiendomsløse, både i Sverige og Norge. Allerede på dette utviklingstrinnet virker det klart at den moderne boligsaken sprang ut av en historisk situasjon der industrialisering og urbanisering førte til store sosiale problemer. Konsentrasjonen av en eiendomsløs befolkningsmasse i nye store industribyer, satte boligspørsmålet på den politiske dagsorden. Borgerskapet innså at situasjonen på sikt kunne true den etablerte orden og dets egen maktposisjon. For å unngå sosial misnøye og uro måtte årsakene til sosial misnøye fjernes og holdningene hos de eiendomsløse endres.

Etter hvert fikk arbeidet med boligsaken et klarere innslag av oppdragelse i de verdier som eierkulturen representerte. At spørsmålet om å eie kontra leie ble reist, dreide seg nettopp om etableringen og utviklingen av en historisk ny samfunnsformasjon basert på mer avanserte former for

arbeidsdeling. At temaet ikke var debattert i industrialiseringens første fase skyldtes blant annet at de nye mønsteranleggene representerte en fortsettelse av boligkulturen i gamle bedriftssamfunnene der tilgang til bolig var en del av arbeidsforholdet. Nå ble som nevnt heller ikke boligsaken betraktet som det store spørsmålet rundt midten av 1800-tallet. Snarere dreide den offentlige debatten seg om samfunnets samlede «helsetilstand», der borgerlige reformatorer satte en rekke sosialpolitiske tiltak på dagsorden. Forbedring av underklassenes levekår i vid forstand, blant annet forbedring av boligstandard, ville i neste omgang komme hele samfunnet til gode i form av sosial stabilitet og produktive, disiplinerte arbeidere. Men i løpet av ganske kort tid skulle altså denne generelle formen for borgerlig boligfilantropi bli supplert med et mer markant eierideologisk element.

Etter en rekke smertefulle erfaringer, innså sosialliberalt innstilte industriere og embetsmenn at en hensiktsmessig utvikling ville være å gi arbeiderne fast eiendom i form av bolig. Verdistigningen på den knappe og etterspurte ressursen som bolig og tomtegrunn representerte, ville stimulere eieren til å ta vare på eiendommen. Dermed ville boligstandard og de sanitære forholdene bli bedre. I tillegg kom altså den like viktige politiske bindingen til eiendommen. Det var å slå to fluer i en smekk: Både den medisinske og den politiske sykdommen skulle bringes under kontroll og på lengre sikt fjernes. Denne boligideologien fikk innflytelse i begge land, men på sikt fikk den et betydelig større gjennomslag i Norge, hovedsakelig på grunn av de generelle eiendomsforholdene i de to landene.

## Boligenes disposisjonsformer: historiske røtter

Det er Sveriges «allmänna bostadsräkningar» fra 1912–14 og den norske folketellingen i 1920 som gir de mest relevante data når de to lands boligtilknytningsformer skal sammenliknes. I de 122 svenske byene som statistikken omfatter, utgjorde andelen utleieboliger nærmere 86 prosent av boligmassen, 12 prosent var eierboliger, mens to prosent stod ubebodd (Sveriges off. stat.1920: 89–96). Tilsvarende tall for Norge var 69 prosent utleie, 23 prosent selveierboliger, mens 8 prosent ble uspesifisert plassert under kategorien «Andre» (Norges offisielle statistikk 1923: 22). På den svenske landsbygda bodde 53 prosent av husholdningene i eget hus, hvorav drøye 10 prosent i eget hus på annens grunn. Nærmere 47 prosent var leieboliger, hvorav over 21 prosent var såkalte «fritt opplåtne» boliger. Dette var



boliger som inngikk i for eksempel arbeidernes ansettelsesforhold ved et storgods eller en industribedrift, og som det ikke ble betalt separat husleie for (Sveriges off. stat.1920: 260–62). I de svenske byene utgjorde disse boligene fem prosent av boligmassen.

Forholdet er interessant når vi sammenlikner med Norge, fordi disse boligformene må ha vært langt mindre utbredt her. På landsbygda i Norge fantes det ikke et landarbeiderproletariat som i Sverige, der de utgjorde arbeidsstyrken på de svenske storgodsene («statarna»). I Norges bygder hadde ikke mindre enn 76 prosent av landhusholdningene ett hus til «eget bruk», 67 prosent var selveiere og 33 prosent bodde i utleieforhold. Forskjellen mellom Sverige og Norge var trolig enda større, først og fremst fordi de «husmenn» som eide sine boliger ikke ble regnet som huseiere fordi de ikke eide grunnen husene stod på (Norges offisielle statistikk 1924: s. 11–18). Statistikken viser at eier- og leiestrukturen i svensk og norsk boligsektor var klart forskjellig før de offentlige myndigheter grep inn med tiltak som kunne forandre situasjonen. Mens Norge fra tidlig av var et utpreget eierland, startet Sverige med en langt høyere andel utleieboliger.

Hvorfor var det slik? Kan de historiske røttene lokaliseres? Vi har allerede antydning at forskjellene kan forklares ut fra mer ulikheter i de overordnede sosiale klasserelasjonene i samfunnet. Blant annet har den svenske ensidige satsingen på kommunalt eide selskaper i den selvkostbaserte, allmennyttige boligbyggingen blitt knyttet til Sveriges sentraliserte og statsvennlige tradisjoner som letter en styring ovenfra i det politisk-institusjonelle systemet (Kemeny 1999b: 45). Sammenliknet med mange andre statsdannelser var den svenske uvanlig sterkt sentralisert, men med partikularistiske trekk på lokalt nivå.

Den danske velferdsforskeren Gösta Esping-Andersen hevder at de grunnleggende sosialpolitiske prinsippene som vokste fram innenfor sosialdemokratiet i løpet av 1900-tallets første tiår var sterkt preget av Sveriges «säregna politiska ekonomi» (Esping-Andersen 1989: 14). Ifølge Esping-Andersen ble de svenske sosialdemokratene aldri tvunget til å føre en hard og slitsom kamp for å oppnå aksept for generelle velferdspolitiske idealer. Disse prinsippene var allerede forankret i den sosiale strukturen. Rundt 1900 var klasseforholdene preget av en ekstrem konsentrasjon av kapital hos en liten gruppe familier, en svært liten middelklasse og en forholdsvis bred masse av arbeidere og småbønder på landsbygda. På samme tidspunkt bodde bare 20

prosent av befolkningen i byer og tettsteder. Den svenske industrialiseringen som startet mot slutten av 1800-tallet var landsbygdbasert sammenliknet med mange andre land. I stor grad var det brukspatronen/bruksherren som sørget for et patriarkalsk, men også et ganske godt utbygd velferdssystem. Denne klassestrukturen utgjorde basisen for et mektig og svært sentralisert statsmaskineri. I et så udifferensiert samfunn var kollektiv solidaritet en mer logisk reaksjon enn individualisme (Ibid.). I Sverige eksisterte den generelle velferdspolitikken og den kollektive solidaritetens prinsipper til en viss grad uavhengig av den sosialistisk orienterte arbeiderbevegelsen, hevder Esping-Andersen.

Den tidlige industrialiseringen fant altså sted på den svenske landsbygda og skapte industrielle tettsteder der de store jern- og sagbrukene selv måtte dekke sosiale behov som det senere ble kommunenes oppgave å besørge. Det dreide seg om skolestell, helseomsorg, kirkebygging og ikke minst boliger. For så vidt er det betegnende for styrken i denne svenske strukturen at da de moderne kommunesamfunnene ble videreutviklet rundt 1900, ble praktisk talt alle store jernverk og sagbruk holdt utenfor den nye administrative ordningen (Svensson 1962: 245 ff). Godseier- og statarstrukturen sammen med brukssamfunnene, kan ha ført til en mer «innarbeidet» leiementalitet, alternativt eierlikegyldighet, i det moderne og mer industrialiserte Sverige enn i det desentraliserte Norge der småeiendommen dominerte både i industri og i jordbruk. Til sammenlikning kan det nevnes at på 16- og 1700-tallet eide bortimot 90 prosent av innbyggerne i norske småbyer i en eller annen fase av livsløpet sitt eget hus. På tross av den forholdsvis store mobiliteten i det norske 1700-tallssamfunnet ble utleie av hus og værelser på kommersiell basis aldri noen egen separat næring. Svært få, ja praktisk talt ingen bolighus ble bygd som utleieboliger på permanent basis (Eliassen 1999). Å eie sitt husvære er en tradisjon og kultur med dype røtter i det norske samfunnets sosiale eiendomsstruktur. En slik boligkultur fantes nok også i Sverige, men den var på langt nær så utbredt og satte derfor heller ikke et tilsvarende preg på verken boligsektoren eller samfunnet som helhet.

Det er velkjent at det norske samfunnet og det offentlige forvaltningssystem har vært og er svært forskjellig fra Sveriges. Trolig henger det i stor grad sammen med at Norge aldri har hatt et godseieraristokrati og en kapitalkonsentrasjon i industrisektoren på linje med nabolandet. I Sverige eksisterte det et godseieraristokrati som utgjorde en sosial klasse med kollektiv

kraft og tyngde i samfunnsutviklingen. I Norge var antallet virkelig store gods på over 1000 mål 35 mot over 3000 i Sverige. De store bondegårdene (fra 100 til 1000 mål) var seks ganger flere der enn her. Historisk virker det riktig å betegne Norge som et småbrukerland. De som bodde på den norske landsbygda levde av svært små bruk. En sammenlikning av den sosiale strukturen på landsbygd i de nordiske land rundt 1919, viser da også at Norge hadde den mest egalitære strukturen når det gjaldt fordeling av jordeiendom. I Norge var tallet på uavhengige selververvende bønder høyere og antallet jordløse landarbeidere klart lavere enn i nabolandet, og hadde vært det helt siden slutten på 1800-tallet (Kuhnle 1978: 17–18).

Denne sosiale strukturen har også satt sitt preg på det moderne industri-Norge. Mens det svenske borgerskapet ble sentralisert, enhetlig og sterkt med en tilsvarende velutviklet kapitalkonsentrasjon, beveget den norske «Sonderweg» seg i motsatt retning. Norge fikk et utbredt og livskraftig småborgerskap – inkludert de selveiende bøndene – som utgjorde basisen for det norske demokratiet. Men det var også en barriere mot utvikling av store kapitalkonsentrasjoner i den økonomiske sektoren.

## Historisk nye boligformer

Under industrialiseringen og urbaniseringen mot slutten av 1800-tallet inntraff noe nytt i forhold til det gamle samfunnets boligformer. Et historisk *nytt* boligmarked med disposisjonsformer som ikke lar seg utlede fra det gamle samfunnets boligforhold ble etablert. I de største byene, i Oslo og Bergen ble det bygd store privateide flerfamiliehus med ett formål: utleie av leiligheter. Den nye gårdeieren drev profesjonell utleievirksomhet, en hovednæringsvei som fortsatte å ekspandere i de største byene et stykke inn på 1900-tallet. Boligtellingen fra 1920 viste at bare fem prosent av hovedstadens innbyggere eide sine boliger, men i så måte stod byen i en klasse for seg. I de middelstore byene utgjorde selveierne 32 og i de små 45 prosent. I landet som helhet eide 53 prosent av husstandene sine boliger. Leieboerandelen nådde trolig toppen rundt 1920. Fra da av sank den, blant annet på grunn av at nye kollektive eierformer, aksje- og andelsboliger, ekspanderte i byene. I likhet med de større byenes profesjonelle utleieboliger var dette en ny disposisjonsform som hørte industrisamfunnet til. Forskjellen bestod i at de i realiteten var eierboliger på tross av det kollektive i organisasjonsformen.

Den nye boligformen hvilte på motsetningen mellom gårdeier og leieboer. Store grupper av hovedstadens middelklasse var leieboere, men det var Arbeiderpartiet som kom til å spille en avgjørende rolle for den boligpolitiske utviklingen. Bevegelsen hadde voksende engasjement i boligspørsmålet. De respektive aktører var i stor grad prisdrevet en overordnet mekanisme som rammet dem ulikt, men som samtidig beredte grunnen for politisering av boligspørsmålet. Konjunkturskiftningene rammet boligmarkedets aktører, både gårdeiere og leieboere. Hovedstadens arbeiderklasse var hovedsakelig bosatt på østkanten, mens det meste av middelklassen befant seg på vestkanten. Her var folketall og boligbygging mindre avhengig av konjunktorene enn på østkantens konjunkturfølsomme arbeidsmarked.

De sosiale markedsmekanismene kom for første gang til uttrykk under krakket etter høykonjunktoren på 1870-tallet, da særlig gårdeierne på østkanten ble rammet. Erfaringene førte til at gårdeierne dempet investeringene i nye boliger, noe som i neste omgang resulterte i et misforhold mellom nybygging og befolkningsvekst. I tidsrommet 1880–1888 ble det bygd 280 boliger på Kristianias (Oslo fra 1925) østkant mot 342 på vest, mens folkeveksten i samme tidsrom var godt over 11 000 og 5000 personer i de respektive bydeler. Den samme krisemekanismen gjorde seg gjeldene ved det neste store boligkrakket i 1899. I tidsrommet 1905–1910 økte befolkning på vestkanten med 4000 personer mot 11 000 på østkanten, mens 72 prosent av boligproduksjon fant sted på byens vestkant. Erfaringene fra krakkene tilsa at utleiemarkedet var usikkert og risikofylt. Et annet og viktig trekk forsterket den økonomiske maktmekanismen innenfor leiemarkedet. Enkelte banker som under andre forhold kunne ha forsynt boligproduksjonen med kreditt, begynte i kjølvannet av 1899-krakket selv å etablere seg som gårdeiere. Gjennom eiendomsdrift, til dels av spekulativ karakter, skulle tidligere tap kompenseres med gevinster. På denne måten fikk sentrale kredittinstitusjoner felles økonomiske interesser med gårdeierne, en allianse som forsterket maktkonstellasjonene, følgelig også det ustabile ved bolig- og eiendomsmarkedet (Gulbrandsen 1980: 47ff).

Da Kristiania Gårdeierforening ble stiftet mot slutten av 1800-tallet førte det til mobilisering av leieboere. Leieboerne legitimerte sine krav med bolignød i form av leiemarkedets usikkerhet, gårdeiermakt og trangboddhet. Gårdeierforeningens politiske parti, Høyre, fikk boligpolitiske problemer på grunn av at store deler av deres velgergrunnlag tilhørte middelklassen og var

leieboere som stod i opposisjon til gårdeierne. Dette førte til at Høyre ble et langt mindre enhetlig og konsolidert parti i boligpolitikken enn partiets motpart på venstre fløy. Først på slutten av 1970-tallet skulle dette endre seg.

Vekstkonjunkturer rammet i første rekke østkantens leieboere med boligmangel og stigende husleier, mens gårdeierne i det samme område fikk problemer under nedgangstider. De aller første kravene om offentlig (kommunal) boligbygging ser da også ut til å ha blitt fremsatt i takt med konjunktorenes virkninger på boligmarkedet. Selv om hovedstadens leieboere kom fra arbeiderklassen og middelklassen, ble de første kravene om boligreformer fremsatt av østkant- og arbeiderleieboerne på et masse møte i 1886. For første gang i norsk historie ble det vedtatt en resolusjon om kommunalt engasjement i boligspørsmålet. Kravet ble avvist, men da Arbeiderpartiet første gang stilte liste ved kommunevalget i 1890, stod kommunal boligbygging oppført som første post på programmet: «Til Afhjælp af Husnøden opføres for Kommunens Regning gode, tidsmæssige Boliger for Folk af Arbeiderklassen» (Gulbrandsen 1980:52). Et par boligkomplekser ble resultatet, men nye vedtak om kommunal bygging ble ikke truffet, hovedsakelig på grunn av manglende finansielle ressurser.

Boligkrakket i 1899 førte til en gjentakelse av situasjonen fra 1880-årene. Igjen var det arbeidermiljøene som sterkest fikk merke konsekvensene av nedgangen i boligbyggingen, særlig i årene mellom 1905 og 1910. Som følge av krakket var det oppstått et næringsfellesskap mellom gårdeiergruppene og sentrale kredittinstitusjoner i landets hovedstad. I januar 1910 krevde arbeiderbevegelsen at bystyret måtte utrede spørsmålet om kommunal boligbygging. Kravet ble etterkommet og det ble politisk flertall for et forslag om lånegaranti for byggeselskaper som skulle oppføre boliger for arbeider- og middelklassen (Gulbrandsen 1983: 26). Selv om arbeiderne foretrakk kommunale leieboliger fremfor «egne hjem», var likevel ikke arbeiderbevegelsen konsolidert om denne disposisjonsformen. En henvendelse fra Arbeiderpartiets bystyregruppe til formannskapet i februar 1910 stilte spørsmålet: «Hvad kan (...) kommunen gjøre for at planlægge og fremme en systematisk bygning av smaahus (egne hjem)?» (Annaniassen 1991: 97). Her kom eieridealet, men også datidens egne hjembevegelse med en viss statlig finansiering i ryggen gjennom Arbeiderbruk- og Boligbanken fra 1903, til syne. Henvendelsen røper at preferansene var forskjellige når det gjaldt kommunale utleieboliger eller eierboliger. Den kooperative boligformen ble derimot

ikke lansert som et alternativ, selv om den eksisterte gjennom frivillige sammenslutninger – også blant arbeidere.

I årene frem mot verdenskrigens utbrudd i 1914 var det tre ulike former for boligbygging i hovedstaden: kommunal, privat med kommunal støtte og privat bygging uten offentlig støtte. Mens den rene private byggingen oppførte et begrenset antall større leiligheter, bestod både den kommunale produksjonen og den private kommunegaranterte utelukkende av småleiligheter på ett rom og kjøkken. Disse småleilighetene var sterkt etterspurt i arbeidermiljøene, men ble etter hvert kritisert av klassens egne representanter. Kritikken fikk et visst gjennomslag og neste kommunale prosjekt bestod av leiligheter på to rom. En tilsvarende tendens preget også den private, kommunegaranterte byggingen. Men her lå et problem latent: Hvis kravet om bedre, altså større boliger for arbeiderklassen ble innfridd, ville det kunne kollidere med kravet om flere boliger. Kommunale tiltak og privat boligproduksjon førte til et segregert boligmarked, et fenomen som på sikt skulle få stor betydning for spørsmålet om disposisjonsformene. Hvis de politiske inngrepene resulterte i større og bedre boliger, kunne det tenkes at segregasjonen ble redusert, men også at arbeiderklassen ville bli utsatt for konkurranse om boligene fra f.eks. middelklassen.

Krisen i det nye urbane kapitalistiske utleiemarkedet pekte fremover mot de første boligpolitiske vedtakene. Krisetilstanden var forankret i spenningsforholdet mellom eiendomsbesittere og eiendomsløse. Utleieinstitusjonen var basert på sosial ulikhet og makt. Maktkampen mellom gårdeier og leieboer var mekanismen bak politisk etablerte og «markedsbefridde» disposisjonsformer. Under boligspørsmålets prepolitiske fase var én rettighet favorisert: gårdeiernes private eiendomsrett. Veien som førte til politisering av boligspørsmålet ble en kamp for nye rettigheter som begrenset denne eiendomsretten. Man gikk til kamp for to typer politiske tiltak: 1) Reguleringer som skulle beskytte leieboerne i leierelasjonen, 2) Produksjon av nye boligformer som gjorde det mulig å komme unna det kommersielle leiemarkedet.

Kommunale leieboliger ble ansett som «markedsfrigjørende» fordi leieprisen ville fastsettes ut fra produksjonskostnader, supplert med subsidier for å beskytte mot konjunktursvingninger og sosial usikkerhet. Både regulerings- og produksjonstiltakene fikk bred politisk oppslutning, med unntak av gårdeierne som betraktet tiltakene som inngrep i etablerte rettigheter. I kampen gårdeiere–leieboere utgjorde de siste en massiv majoritet.

Arbeiderpartiet ble fanebæreren for leieboernes interesser. Men fordi store deler av hovedstadens middelklasse var leieboere, kom partiet til å fronte markedsinteresser langt utover dets tradisjonelle velgergrunnlag. Arbeiderpartiet fungerte i realiteten som en leieboerorganisasjon og det på en så effektiv måte at det i langt tid ikke var behov for en separat leieboerorganisering. Dette i skarp kontrast til utviklingen i Sverige der en sterk leieboerorganisasjon ble bygd opp fra grunnen. Bevegelsen var politisk orientert mot venstre side av det politiske landskapet, i første rekke sosialdemokratene. I Norge høstet Arbeiderpartiet klare politiske fordeler av sin «leieboerrolle», mens Høyre havnet i en boligpolitisk klemme som hemmet partiets boligpolitiske initiativ. Knappe hundre år senere, mot slutten av 1970-årene og på 1980-tallet ble rollene byttet om. Da kunne Høyre høste fruktene av den boligpolitiske eierlinjen og kampen mot prisreguleringen, mens Arbeiderpartiet havnet i en avmektig posisjon.

## Egnehjembevegelse for landsbygd og by.

Parallelt med utviklingen av nye boligformer i svenske og norske byer, spilte egnehembevegelsen med en viss statlig finansiering i ryggen en sentral rolle i begge land. I Sverige ble det opprettet statlige lån til egnehem på landsbygda i 1904 med *Nationalföreningen mot emigration* som pådriver. For byene tilsvarte dette *Centralförbundet för Socialt Arbete*, som ble etablert i 1903. I Norge var det en sentral post på programmet til det sosialradikale partiet Arbeiderdemokratene. Politikken fikk gjennomslag med de offentlige kredittordningene som ble etablert i 1903. Et spørsmål dukket imidlertid opp når de nye finansieringsordningene skulle praktiseres: Var det arbeiderboliger eller småbruk på landsbygda som skulle prioriteres? I Sverige ser egnehemordningen ut til å ha vært sterkere rettet mot arbeiderboliger enn i Norge. For å belyse denne forskjellen skal vi ta utgangspunkt i et svensk eksempel, som det knapt finnes paralleller til i Norge.

Den østgøtske *Föreningen Egna Hem* ble pionéren for egnehemvirksomheten på landsbygda i Sverige. Dens organisatoriske og idéhistoriske røtter må søkes dels i den liberale arbeiderbevegelsen, dels i det lokale østgøtske miljøet. Det dreide seg om de mindre bemidlede forsøk på å løse sitt boligproblem ved hjelp av egne krefter. Men hva innebar egnehembevegelsen som en idémessig og sosialpolitisk nyskapning? Det var i debatten

om byarbeidernes boligforhold at tanken om det egne hjemmet først ble lansert. Den 7. august 1892 ble *Föreningen Egna Hem* etablert på Karlströms bruk nordøst for Motala i Östergötland. Initiativtaker var kakkelovnsprodusenten Frans Wilhelm Johansson som i 1887 hadde forsøkt å stifte en sammenslutning med formål å kjøpe opp større eiendommer for så å stykke ut småbruk blant medlemmene. Gjennom reorganisering og ekspansjon vokste foreningen fra tolv medlemmer det første året til 4 700 mot slutten av 1903. Ved å samarbeide skulle medlemmene ivareta sine individuelle boligbehov ved hjelp av felles sparevirksomhet, for i neste omgang å kunne forlate foreningen som *eiere* av egne hjem. Foreningens virkefelt omfattet etablering av egne hjem på landsbygda og i utkanten av byene. Både småbruk og bolighus ble bygd.

Forbildene for Motala-foreningen *Egna Hem* ble hentet fra byenes bygge- og boligforeninger. Ideen kom opprinnelig fra England der de første Building Societies ble etablert allerede på slutten av 1700-tallet. Den engelske foreningsdannelsen ble betraktet som mønstergyldig. Metoden derfra skulle brukes i Sverige, Foreningens organisasjonsstruktur hvilte på medlemmenes regelmessige pengeinnskudd og bygging i egen regi. I foreningens tidsskrift *Egna Hem* ble det skrevet artikler som fremholdt det positive ved arbeiderklassens virksomhet med å etablere forbrukerforeninger, syke- og begravelleskasser og ikke minst boligforeninger. De engelske ideene i kombinasjon med retningslinjene i resolusjonen fra det første «allmänna» svenske arbeidermøtet i 1879 ble retningsgivende: «Arbetareassociationer, grundade på sjelfhjelp, medföra lyckliga resultat i fråga om bostäder och hjälpkassor.» (Ibid.:117). Forutsetningene for kooperativ selvhjelp var imidlertid annerledes i byer og tettsteder enn på landsbygd med spredt bosetting. Jordbruksproletariatet var som regel helt avhengig av jordeieren som ofte forholdt seg negativt til arbeidernes kamp for større selvstendighet. Landarbeidernes harde økonomiske og sosiale vilkår gjorde det nødvendig med samarbeid. Drømmen om egen «stuga» kunne bli til virkelighet gjennom *Föreningen Egna Hem* som ved jordkjøp la grunnlaget for eget bolighus. Foreningen lovet å frigjøre sine medlemmer fra grunn- og industrieierne. Gjennom eget hus og egen jord, aller helst et lite gårdsbruk, skulle boligsparereren i første omgang oppnå sosial og økonomisk selvstendighet – i neste omgang stemmerett. Det var essensen i foreningens program og budskap.



Sammenlignet med de urbane bygge- og boligforeningene hadde foreningen Egna Hem to særtrekk: Et svært lavt månedlig sparebeløp og svært mange filialer. Bare fem personer måtte til for å stifte en lokalforening. Men dette innebar egentlig bare en tilpasning til landsbygda og jordbrukets mer desentraliserte sosioøkonomiske struktur. Det nye ved Motala-foreningen var derfor ikke at den organiserte husbygging og fungerte som sparekasse, men at den drev virksomheten på landsbygda. I et idémessig perspektiv bør foreningen i Motala betraktes som en utløper fra 1870- og 80-tallets urbane boligforeninger. Nå forklarer ikke disse historiske røttene hvorfor foreningen Egna Hem ble etablert i nettopp Østgötland. Spesielle lokale forhold må trekkes inn, for eksempel den tidlige industrielle utviklingen i Norrköping og ute på landsbygda der Motala Verkstad var viktig (Ibid.:121).

## Jordbrukets arbeidspørsmål

Sverige og Norge gjennomgikk i hovedtrekk en felles sosial utvikling de siste tiårene av 1800-tallet. Bare tidsrekkefølgen og omfanget av de nye sosiale klasse- og gruppedannelsene atskilte seg fra land til land. De moderne organisasjons- og tilknytningsformer på boligområdet var importerte organisasjonsmodeller fra land der industrialiseringen og urbaniseringen var kommet lenger i omdanningen av samfunnet, i første rekke England og Tyskland. Men den samme prosessen skulle altså føre til dyptgripende sosiale endringer også i de skandinaviske land.

Det liberale borgerskap begynte nå for alvor å tenke og handle politisk innenfor rammen av begreper og kategorier som tok utgangspunkt i *samfunnet* som den sentrale størrelsen. Dette kom ikke bare til uttrykk i politikk og organisasjonsliv, den såkalte assosiasjonsånden, men også i litteraturen dukket det opp nye tendenser som i en eller annen form la vekt på de sosiale faktorenes avgjørende betydning for individenes ve og vel. I sentrum for den politiske samfunnsdebatten stod arbeidspørsmålet. Som vi har påpekt var det fra byenes sosiale arbeiderproblem at boligspørsmålet kom som en egen sak på den politiske dagsorden. Her ble de første løsningsforsøk i form av borgerlig filantropi og kooperativ organisering i arbeiderklassen lansert og gjennomført. Etter hvert spredte disse tiltakene seg til landsbygda. Denne gangen var det heller ikke boligproblemet isolert diskusjonen dreide seg om, men boligspørsmålet var en sentral del av landarbeiderproblemet.

Hvordan skulle de elendige levevilkårene for landsbygdas proletariat forbedres? Jo ved å gi dem en egen jordlapp med hus.

Når vi legger særlig vekt på landarbeiderspørsmålet rundt forrige århundreskifte, så henger det sammen med flere forhold. For det første står vi overfor et sosialt og politisk spørsmål som ikke bare var felles for Norge og Sverige. Metodene for å løse problemet var også langt på vei like. For det andre ble bolig- og jordspørsmålet koblet sammen på en måte som fikk prinsipiell og historisk betydning for hvordan synet på eie- og leie utviklet seg videre i landene. For det tredje avfødte landarbeidersaken både et statlig finansielt initiativ som omfattet støtte til eiendomsløse jordarbeidere når de skulle skaffe seg jord og bolig samt en egnehembevegelse som også fikk visse, om enn små, virkninger i byenes utkanter og for andre grupper enn landarbeidere.

## Kommunene og boligspørsmålet:

Det fantes flere fellestrekk mellom Sverige og Norge i måten kommunene håndterte boligspørsmålet på. En del forskjeller gjorde seg likevel gjeldende. De sosiale virkningene av norske kommuners boligpolitiske initiativ var i stor grad avhengig av de politiske maktkonstellasjonene i by- og kommunestyre, og særlig forholdet mellom Arbeiderpartiet og Høyre. Siden gårdeierne og leieboerne hadde motstridende interesser, fikk Høyre problemer med å utforme en enhetlig og stabil kommunal boligpolitikk. Partiet forsvarte gård-eiernes private eiendomsrett og næringsdrift samtidig som det hadde et solid velgergrunnlag blant middelklassens leieboere. Arbeiderpartiet hadde derimot alt å vinne på å føre en konsekvent leieboervenlig politikk. Men siden Høyre i lange perioder hadde politisk flertall i bystyret i Oslo, fikk partiet likevel en viktig innflytelse på den kommunale boligproduksjonen.

I 1911 gikk Høyre i hovedstaden enstemmig mot kommunal bygging, men året etter var motstanden fjernet for så å dukke opp igjen i 1913 og 1914. I de påfølgende år skiftet partiet holdning ved å støtte kommunal bygging og gi kommunal støtte til boligprosjekter som også middelklassen etterspurte. I årene opp mot 1920 spredte kommunens bygging seg fra østkantens arbeiderstrøk med leiligheter på ett og to rom til vestkantens middelklasseområder. Fra nå av ble de nye leilighetene større både i øst og vest, men med sterkest økning på vestkanten. Mens blokkbebyggelse hadde vært enerådende i startfasen, begynte kommunen å bygge småhus, en

utvikling som gjorde kommunale leieboliger attraktive for andre sosiale sjikt enn arbeiderklassen. I hageby- og småhusprosjektene utgjorde andelen arbeidere blant beboerne en minoritet. Boligene ble for dyre til tross for kommunal subsidiering.

Når det gjaldt Norge så kan det for hovedstadens vedkommende fra ca. 1895 observeres en klar politisk vilje til å gi de kommunale myndighetene ansvaret for å bygge boliger til byens arbeiderklasse. Venstres erobring av bystyrets flertall etter valget i 1894 var en viktig forutsetning for den begynnende boligpolitiske nyorienteringen. Til å begynne med ble ikke tilknytningsformen for slike arbeiderboliger diskutert eller presisert. De politiske aktørene var først og fremst opptatt av å etablere et alternativ til de private utleiegårdene. Så lenge Venstre og sosialliberale venstrefolk var de toneangivende, var det egne hemsformen, gjerne innenfor kooperative foreninger, som ble ansett som ønskelig. Dette ser imidlertid ut til å endre seg da arbeiderbevegelsen kom på banen og presenterte seg som en viktig sosial og politisk kraft i samfunnet, og spesielt i boligspørsmålet. I kjølvannet av et møte om boligforholdene i hovedstaden i januar 1910, henvendte Kristiania Østre Arbeidersamfund seg til kommunen med krav om bygging av mindre leiegårder, men ennå uten å presisere tilknytningsformen. Temaet dukket imidlertid opp en måned senere da Arbeiderpartiets bystyregruppe fulgte opp med to spørsmål til formannskapet:

1. Hva kan og bør der fra kommunens side gjøres for at forebygge den truende bolignød?
2. Hva kan og bør kommunen gjøre for at planlægge og fremme en systematisk bygning av småhus (egne hjem)?

Spørsmål nummer to røper at også innenfor Arbeiderpartiet stod ønsket om selveide boliger i form av småhus sentralt, slik det sømmet seg god norsk boligtradisjon og disposisjonsformer for jord og fast eiendom. Noe særnorsk fenomen var det imidlertid langt fra snakk om. I dette tidsrommet spilte egne hemsbevegelsen, hovedsakelig på landsbygda, og kooperative foreningsdannelser i byene, en sentral rolle i den borgerlige sosialradikale venstrebevegelsens og deler av arbeiderbevegelsens boligpolitiske miljøer i Sverige. I Norge ble fortsatt hovedstaden arnestedet for den viktigste boligpolitiske utviklingen, også når det dreide seg om nye boligens disposisjonsform. I en brosjyre beregnet for kommunevalget i 1910 konsentrerte likevel

Arbeiderpartiet seg om det mer overordnede spørsmålet innenfor boligsaken. Nå gjaldt det først og fremst å koble kommunen inn på en eller annen måte: «Boligspørsmålet er derfor gaat over fra at være en privataffære til at bli en samfundssak av den aller største betydning.» Den politiske tenkningen om temaet var ennå ikke kommet til det mer spesifikke tilknytningsproblemet.

Dette endret seg noe da innstillingen fra den kommunale bolignødskomiteen av 1910, med borgermester Arctander som formann, ble behandlet i bystyret vinteren 1911. Bolignødskomiteen hadde slått fast at produksjonen av småleiligheter i den private leiegårdsmassen beregnet på byens arbeidere ikke var tilstrekkelig stor. Flertallet i komiteen som bestod av Høyre og Frisinnede Venstre ville bøte på mangelen gjennom å støtte selvhjelpslinjen, primært slik den kom til uttrykk gjennom filantropiske og kooperative byggeselskaper. Her var det med andre ord den tradisjonelle borgerlige boligreformlinjen basert på boligeiendom og mobilisering av arbeiderklassens spareevne og kontante midler, som fortsatt rådet grunnen. Via «summering av de mange små bidrag» og med kommunens støtte gikk målsettingen ut på å skaffe et «tarvelig, men godt og sikkert hjem til eie eller til leie for så mange småkårsfolk som mulig.» Hva flertallet mente med et hjem «til leie» fremgår ikke av innstillingens ordlyd, men det er nærliggende å anta at det kunne dreie seg om kooperative boliger der foreningen eller byggeselskapet stod som direkte eier – kanskje i påvente av at arbeiderbeboeren eller familien klarte å skaffe kontante midler til å overta boligen som eiere.

Bolignødskomiteens mindretall, som bestod av Arbeiderpartiets og Venstres representanter, var imidlertid klare og entydige på dette punktet. De gikk inn for bygging av kommunale utleieboliger, et tilknytningsalternativ som nå for første gang ble lansert i en større politisk sammenheng i norsk bolighistorie. Komitéflertallet brukte hovedsakelig økonomiske og administrative argumenter i begrunnelsen for støtte til private selvhjelpsøsninger, og motstanden mot kommunal boligbygging som angivelig ville bli både for kostbar og vanskelig å forvalte på en effektiv og rasjonell måte. Når det gjaldt støtteformene gikk flertallet inn for å yte kommunale lån eller garantier på inntil 85 prosent av byggekostnadene.

Boligspørsmålet inntok en fremtredende plass også i de svenske sosialdemokratenes kommunalpolitiske arbeid helt fra det første kommunalpolitiske programmet ble utformet i 1901. Der ble det slått fast at «varje kommun, såväl i stad som på landet, må tillse, att goda, sunnda bostäder

finnas till rimliga priser; där ej så sker å privat väg är kommunen skyldig tillse, att detta spørsmål upptages till lösning.» (Östberg 1996: 189). I programmet fra 1911 var tonen ytterligere skjerpet. Kravet gikk nå ut på at kommunen burde gå inn for «att från bostadmarknaden undantränga den kapitalistiska produktionsmetoden eller motverka dess skadliga följder. I detta syfte bör byggnadsverksamheten i största möjliga utsträckning läggas i kommunens hand eller ställas under dess kontroll.» (Ibid.). Selv det til dels kraftig amputerete kommunalpolitiske programmet fra 1928 inneholdt formuleringer om at befolkningen skulle skaffes gode boliger ved kommunal medvirkning. Dessuten skjerpet sosialdemokratenes kongress dette året visse såkalte kommunalsosialistiske formuleringer. I likhet med Norge hadde boligspørsmålet og bygging av nye boliger under mesteparten av 1800-tallet blitt ansett å ligge utenfor kommunenes ansvar og kompetanse. Det skulle drøye henimot århundreskiftet før tiltak i forbindelse med boligbygging ble betraktet som en kommunal oppgave.

## Sverige: Kooperasjon og boligreformmiljø

I 1916 ble *Stockholms Kooperativa Bostadsförening* (SKB) dannet. At SKB ble etablert i nettopp 1916 hang sammen med den akutte situasjonen på det svenske boligmarkedet som følge av verdenskrigen. Det førte til at *Svenska Stadsförbundet* oppfordret kommunene til å bygge boliger, mens et forslag fra *Bostadskommissionen* resulterte i en statlig låneordning for kommunale boligprosjekter. Parallelt med konstitueringen av SKB startet en del kommunale og halvkommunale boligselskaper boligbygging i både større og mindre byer. SKB ble etablert på et tidspunkt da offentlige instanser og myndigheter begynte å gripe inn med tiltak i den ekstraordinær krigssituasjonen. Siden SKB henvendte seg til boligsøkere med lave inntekter, var det enkelte som mente det måtte være riktigere å satse på rent kommunale leieboliger. Disse krevde jo ikke sparepenger og kontantinnskudd og ville derfor passe bedre for de ubemidlede.

Den kooperative organisasjonsformen var et viktig redskap både for den svenske og norske arbeiderklassen i kampen for å forbedre levekårene via kollektiv selvhjelp. Forbrukersamvirket skulle ivareta arbeidernes interesser som forbrukere samt forberede arbeiderne på å overta så vel produksjons- som forbrukssystemene i samfunnet. Produksjons- og forbrukersamvirket var

et ledd i å bygge «...socialismens samfundssystem midt i kapitalismen», slik LO-kongressen i 1910 formulerte det. I Norge ble da også forbrukersamvirket en masseorganisasjon med 90 000 medlemmer fordelt på 400 foreninger i Norges Kooperative Landsforening i 1920. Likevel var forbrukerkooperasjonen viktigere i Sverige enn i Norge. I Sverige ble den i større grad et ledd i å realisere politiske målsettinger – målsettinger som den norske arbeiderbevegelsen fremmet gjennom lokalpolitiske institusjoner. Den svenske boligkooperasjonens rolle kan illustreres med et eksempel fra Malmö, en by som rundt forrige århundreskifte var en av Sveriges mest ekspansive industrikommuner. Kooperasjonsidéen kom til å sette sitt preg på aktiviteten i den lokale arbeiderbevegelsen i Malmö, samtidig som denne tanken fikk en praktisk utforming ved at kooperasjonen gjennomførte det som i norske bykommuner ble løst innenfor det kommunale systemet.

Malmö opplevde akutt boligmangel i årene frem mot 1920. De kommunale myndigheter satset på rene nødløsninger, f.eks. i form av nøddinnkvartering av arbeiderklassefamilier i gamle fengselsceller. Bortsett fra det, skjedde det lite på kommunalt hold. Det mest interessante i denne sammenhengen er det som skjedde i forbindelse med sosialdemokratenes maktovertagelse i bystyret i 1919. Da forsøkte en å angripe bolignøden via markeds-tilpasset selvhjelp, ikke gjennom de lokalpolitiske institusjonene. På tross av mellomkrigstidens krisepregede økonomi, må den lave offentlige aktiviteten tolkes som et bevis på selvhjelpsstrategiens sterke stilling i det sosialdemokratiske partiet. I regi av kooperasjonen skjedde det mye. Mellom 1911 og 1935 ble det med kooperativ styring lagt ut i alt 17 områder for egne hjemprosjekter i Malmö og tilgrensende områder. I tidsrommet 1920–40 ble det oppført så vidt mye som 7000 boliger.

I Norges hovedstad Kristiania var det også arbeiderbevegelsen som tok initiativet i boligpolitikken, men her i form av boligbygging i kommunal regi. Dette fikk partiet gjennomslag for i 1912 da bystyret vedtok å bygge 200 nye boliger. Dette vedtaket ble utgangspunktet for en aktiv kommunal boligpolitikk som nådde toppen i årene 1917–19. På denne tiden hadde Arbeiderpartiet en like stor gruppe i bystyret som de borgerlige til sammen. Den kommunale boligpolitikken ble drevet frem av Arbeiderpartiet og Venstre. Men også Høyre ble tvunget til å støtte kommunal boligbygging. Denne politiske konstellasjonen var på den ene siden uttrykk for at kommunene ble tiltenkt en sentral rolle i en moderniseringsprosess. På den

andre siden var det en illustrasjon av at de norske kommunene fylte rollen som arena for kompromisser mellom sosialistene og de borgerlige. Innenfor Arbeiderpartiets reformistiske fløy ble dette ansett som viktig.

I Sverige ble nyetableringene på boligfeltet kanalisert inn i arbeiderklassens egne institusjoner. Det dreide seg om institusjoner som opprinnelig var etablert på siden av de formelle styringsorganene lokalt. I Norge ble derimot utviklingen kanalisert inn i de offentlige styringsorganene, på tross av at arbeiderklassen også her var i ferd med å bygge opp egne, kollektive institusjoner. Et uttrykk for disse forskjellene er betegnelsene *municipal-sosialisme* og *arbetarkommun*. Det første begrepet ble brukt som betegnelse på det norske Venstres sosialradikale politikk for norske bykommuner fra 1890-årene. *Municipalsosialisme* ledet tankene i retning av at radikalerne var i ferd med å innføre sosialismen i kommunene, men også at kommunene hadde en høy grad av selvstyre. Det svenske begrepet *arbetarkommun* er positivt ladet, men det gir andre assosiasjoner og er dessuten et kjennetegn på en annen type institusjon. Arbetarkommun var navnet på en større sammenslutning lokale fagforeninger med politiske målsettinger av sosialdemokratisk karakter, utenfor de lokale, offentlige styringsorganene. I et komparativt perspektiv er begrepet interessant ved at kommunefellesskapet i denne sammenhengen kjennetegner en sammenslutning som ikke er koblet til de offentlige institusjonene. Disse forskjellene i det kommunale selvstyret må kobles til ulikhetene i det kommunale representasjonssystemet som ga norske arbeidere større innflytelse i kommunene enn svenske, men må også ses i sammenheng med den generelle ulikheten i de to lands demokratiseringsprosesser. I Sverige kan hele det kommunale representasjonssystemet sammenlignes med aksjeselskapsmodellen. Kommunene kunne i like stor grad representere rene selskapsinteressers fullmakter. I mange tilfeller gjorde de også det. I Norge forholdt dette seg annerledes. Her representerte det lokalpolitiske nivået – særlig etter 1896 – i en helt annen grad de individuelle, men også allmenne, fullmakter i lokalsamfunnet.

I Sverige hadde det kommunale selvstyret i første rekke betydning ved at det spilte en rolle i forhold til sosialdemokratenes overordnede prosjekt. Det kom til uttrykk gjennom kommunalprogrammets detaljerte poster for hvilke oppgaver kommunene skulle pålegges. Dette gjaldt både kommunenes inntektsgrunnlag, boligpolitikken, helsevesenet, skolevesenet, fattigvesenet og sosialpolitikken. I Norge inntok Arbeiderpartiet en annen holdning til det

kommunale selvstyret. Både prinsipp- og valgprogrammet inneholdt poster som omhandlet det kommunale selvstyret, og kommunen ble i mange tilfeller sidestilt med statsmakten. Blant annet ble det foreslått å utvide den kommunale forkjøpsretten til jord, og det eneste påbudet dreide seg om at kommunene skulle sikre seg jord til kommunal drift eller arbeiderbruk. I den svenske venstresidens politiske programmer fikk staten en mer sentral rolle i den alminnelige modernisering enn kommunene. Hos liberalerne og sosialdemokratene var det et visst sammenfall i synet på det kommunale selvstyret. En viss reformiver ble kombinert med et sterkt ønske om statlig kontroll med den kommunale forvaltningen «och därmed ägentligen liten tilltro till den lokala självstyrelsen.»

For å kunne forstå situasjonen bedre vil vi rekapitulere enkelte trekk ved Leieboerforeningen historie. I denne sammenhengen tenker vi på den rollen Leieboerforeningen og Oslo Arbeiderparti spilte i forbindelse med etableringen av den norske boligkooperasjonen på 1930-tallet og like etter krigen. I likhet med hva leieboerne og sosialdemokratene i Stockholm tidligere hadde gjort, knyttet Arbeiderpartiet – som i realiteten stod bak foreningens stiftelse i 1933 – leieboerkampen direkte til byggingen av nye boliger. Det var altså ikke tilstrekkelig å beskytte leieboerne mot gårdeierne så lenge problemets kjerne var avhengigheten av det private leiemarkedet. Oppgaven bestod også i å få leieboerne vekk fra utleietilværelsen. Leieboerne skulle befries fra gårdeiernes profittmaksimering og bli kooperative andelseiere.

Denne linjen førte til at leieboerbevegelsen fikk spille en aktiv rolle i utformingen av etterkrigstidens boligpolitikk. Særlig gjaldt det spørsmålet om hvilke disposisjonsformer som skulle prioriteres i den statlige finansieringsordningen. Et relevant spørsmål melder seg derfor: Har leieboernes organisasjoner, bevisst eller ubevisst, bidratt til dagens fragmenterte, uprofesjonelle og til dels personlig pregede leiemarkedet i «Eierlandet Norge? For øvrig ligger det et spesielt poeng i å sammenligne Norge og Sverige på dette området. I sterk motsetning til nordmennene bygde de svenske leieboerne opp en av verdens sterkeste, mest sentraliserte og boligpolitisk mest innflytelsesrike leieboerorganisasjoner. Kan f.eks. styrkeforskjellen fortelle noe om hvorfor Sverige og Norge prioriterte ulike boligformer i etterkrigstidens statlige finansieringsordninger?

Sammenligningen er relevant fordi Leieboerforeningen helt fra starten av hadde et nært samarbeid med søsterorganisasjonene i nabolandet. Særlig



gjaldt det Hyresgästernas Riksförbund i Sverige som er blitt betegnet som den «mektige broderorganisasjonen» (Solbakken 1943). Blant annet ble svenskene rådspurt i forbindelse med etableringen av den norske landsomfattende leieboerorganisasjonen i Norsk Leieboersamband. Leieboerforeningens styre var usikker på hvorvidt det var tilrådelig å organisere et landssamband av leieboere med bare fire foreninger utenom Oslo i ryggen. Riksförbundets svar var positivt, idet organisasjonen viste til at den selv ble stiftet med et begrenset antall foreninger som basis.

Det var på ingen måte tilfeldig at de første forsøkene på å organisere leieboere her i landet fant sted i hovedstaden. Det skyldtes rett og slett strukturen innenfor byens boligsektor. 1933 var heller ikke året for det første initiativet. Allerede i 1913 hadde Oslo Arbeiderparti og Oslo Samorganisasjon nedsatt et arbeidsutvalg for å ta seg av leieboerspørsmål: Kristianias Organiserte Arbeideres Leieboerutvalg. I 1924 stiftet Nanna Broch og en del kvinneforeninger De Husvildes Forening, som etter hvert fikk et visst tilsig av leieboere. Med tiden skiftet foreningen navn, først til Oslo Leieboer- og Husvilleforening, senere til Oslo Leieboerforening. Denne foreningen ble dominert av radikale intellektuelle med tilknytning til Mot Dag, og var derfor ikke særlig spiselig for den nye, sosialdemokratisk orienterte foreningen fra 1933. I løpet av 1934 og 1935 meldte likevel medlemmene i Oslo Leieboerforening seg inn i den nyetablerte organisasjonen. En forening for leieboerne i de kommunale byggene, Oslo og omegns kommunale leieboerorganisasjon, bør også nevnes i denne sammenhengen. Mellom denne foreningen og den nye skal det ha vært visse motsetninger, men ikke verre enn at forholdet etter hvert stabiliserte seg i roligere og mer pragmatiske former. Både i 1933 og 1937 ble det innledet forhandlinger om sammenslåing, men uten å føre frem.

## Leieboeraksjonisme og opprørsstemning

Riktignok fantes det tilløp til leieboerorganisering også i andre norske byer i årene rundt første verdenskrig, men i praktisk talt alle tilfeller sprang de ut av den lokale arbeiderbevegelsen og ikke av en selvstendig leieboerkamp. I 1919 ble det holdt et stort leieboerlandsmøte med 60 representanter fra 23 byer. Møtet ble sterkt preget av den radikale politiske strømmingen som gjorde seg gjeldende i norsk arbeiderbevegelse to år etter den russiske revolusjonen. Arbeiderpartiet og fagbevegelsen var godt representert med mange av sine

toppledere. Det kom til å sette sitt preg på behandlingen av leieboerspørsmålet. Hovedtemaene på møtet var husleieregulering, sosialisering av leiegårdene og boligrasjonering, men også bygging av nye boliger. På grunn av venstrefløyens dominans, ble det tiltak rettet mot leiesektoren som kom til å stå i fokus. Leieboerlandsmøtet traff enstemmige vedtak med krav om streng offentlig husleieregulering og boligrasjonering.

Møtedeltagerne klarte imidlertid ikke å bli enige i spørsmålet om sosialisering av boligmassen. Samme år hadde Arbeiderpartiet programfestet et slikt tiltak for byggegrunn, leiegårder og større bolighus i byene. På leieboermøtet inntok særlig representantene fra Bergen Leieboerforening et radikalt standpunkt. De gikk inn for direkte masseaksjoner i boligkampen. Det kom et krav om å konfiskere alle ledige boliger. Bergensfløyen møtte imidlertid motbør, og det attpåtil av en Oslo-delegat som foretrakk sosialisering av byenes leiegårder. Men heller ikke denne, programposten, fikk særlig lang levetid i Arbeiderpartiet. I arbeiderbevegelsens boligpolitikk ble sosialisering en episode, knyttet til den spesielle historiske situasjonen i kjølvannet av verdenskrigen og revolusjonære strømninger.

Sosialiseringstemaet forsvant raskt fra leieboerbevegelsens dagsorden, for øvrig i likhet med konfiskeringslinjen. Derimot rakk leieboerforeningen i Bergen å gjennomføre en rekke militante boligaksjoner før situasjonen ble normalisert med roligere og mindre systemtruende aksjoner. Aksjonene gikk ut på å hindre at leieboere ble kastet ut, samt å flytte husløse inn i ledige hus og leiligheter. I en viss utstrekning lyktes det aksjonistene å presse frem tiltak fra de kommunale myndighetene. De militante boligkampene i Bergen, og i noen få andre byer, ebbet imidlertid ut i løpet av 1920. Mye taler for at reguleringstiltakene under krigen hadde vært effektive og på lengre sikt boligpolitisk nyttige. En ting var at husleieøkningen ble stoppet, en annen var de erfaringene som arbeiderbevegelsen, leieboerne og sosialliberale boligreformatorer høstet i dette tidsrommet. På sikt bidro de til å vekke troen på at offentlige inngrep i boligsektoren kunne bli mer permanente, gjerne i form av mer varige og institusjonelle arrangementer.

## Leieboerkamp som partipolitisk ressurs

I de 20 årene som gikk mellom 1913 og 1933 var det arbeiderbevegelsen og særlig Oslo Arbeiderparti som tok seg av leieboligsaken. I hovedstaden representerte da også leieboerne et stort politisk potensial som Arbeiderpartiet

visste å utnytte. At leieboerbevegelsens kamp så til de grader kunne «plasseres» innenfor et politisk parti, skyldtes til syvende og sist at den norske leiesektoren var langt mindre og mer geografisk spredt enn i nabolandet. Også i Sverige gikk det riktignok en klar historisk linje fra arbeiderbevegelsens faglige og politiske organisasjoner og til de første leieboerforeningene. Likevel skjedde den endelige og varige riksorganiseringen der på et mer selvstendig sosialt initiativ «nedenfra» og ikke «ovenfra» på det partipolitiske nivået – slik tilfellet var i Oslo og Norge. I realiteten var det jo bare i hovedstaden at leieforholdet dominerte vis á vis de andre disposisjonsformene. Leieboerskapets moderate omfang og den til dels personlig pregede leiestrukturen, ga rett og slett ikke rom for en leieboerbevegelse av en viss størrelse og boligpolitisk tyngde. Norge kunne ikke, med unntak av Oslo og til en viss grad Bergen og Trondheim, oppvise den samme konsentrasjonen av store urbane leiegårder som i de svenske byene.

Den nye foreningen fra 1933 var lette å plassere politisk. Av Oslo Arbeiderpartis beretning for 1932 framgår det at styret drøftet boligspørsmålet som en tosidig strategi. Tankegangen var importert fra Stockholm. Styret i Oslo-partiet tok «sikte på å nå fram til en sammenslutning av de kooperative byggeselskaper, hvor arbeiderorganisasjonene er interesserte, og i samme forbindelse spørsmålet om organisering av en leieboerforening.» Leieboerorganiseringen ble koblet direkte til spørsmålet om bygging av nye boliger innenfor kooperative organisasjonsformer. Partistyret og Oslo og Omegn Faglige Samorganisasjon nedsatte deretter en tremannskomiteé med Einar Gerhardsen som formann.

Komiteens innstilling forelå i november 1932 med forslag om å stifte en felles forening av leieboere i så vel private, kommunale som kooperative boliger. I forbindelse med den sistnevnte disposisjonsformen er det grunn til å framheve et spesielt tema i komiteéinnstillingen. Spørsmålet om kooperasjon som middel til å frigjøre leieboerne fra leieforholdet til profittmaksimerende gårdeiere skulle vise seg å bli viktig for leieboerbevegelsens videre utvikling. I innstillingen fra 1932 kom det til uttrykk i forholdet mellom Bygningsarbeidernes Boligproduksjon (BB) og Oslo og Omegn Bolig og Sparelag (OOBS).

## Leieboernes kooperative organisasjonsproblem

Grunnsteinen til BB ble lagt på bygningsarbeidernes landsmøte i 1927. Møtet behandlet den såkalte «arbeiderstyrte» og kooperativt organiserte

boligbyggingen med utgangspunkt i erfaringene fra Trondhjem Kooperative Bolig- og Byggeselskap (TKBB), etablert i 1921. Dette selskapet skilte seg ut fra andre kooperative boligforeninger ved at det ble opprettet egne arbeiderstyrte produksjonsbedrifter som skulle bygge boligene. Bygningsarbeiderne ønsket å vise at kapitalismens eiendomsforhold i produksjonen var historisk foreldet, og at arbeiderne gjennom «gratis» opplæring i bedriftsledelse kunne forberede seg på å overta produksjonen i framtidens sosialistiske samfunn.

Et annet, men ikke direkte uttalt motiv, lå i behovet for å etablere en kontinuerlig boligproduksjon innenfor rammene av en kollektiv eierform. Dette i motsetning til en begrenset bygging for egne medlemmer som kjennetegnet de andre «lukkede» kooperative byggeforeningene på denne tiden. Det ambisiøse prosjektet i Trondhjem viste seg likevel vanskelig å gjennomføre i den kapitalistiske konkurransen. Økonomiske problemer meldte seg etter hvert, framfor alt mangelen på driftskapital. Problemene forplantet seg videre og skapte en motsetning mellom boligsøkere og beboere innenfor selskapet. Enden på visa ble at selskapet bare skulle bygge for egne medlemmer, foruten å drive kooperativ forvaltning av de boligene som allerede var oppført. Vedtaket innebar nedleggelse av produksjonskooperativet. Trondhjems bygningsarbeidere fant sin plass blant tidens boligkooperasjoner, som ikke klarte å opprettholde en kontinuerlig boligbygging.

Ambisjonen om boligbygging i kooperative former for arbeiderklassen fortsatte å leve gjennom Fagforeningenes Kooperative Bolig- og Byggelag (FKBB) som ble stiftet i 1924 av 18 fagforeninger i Oslo. Det ble aldri etablert produksjonsavdelinger i Oslo-selskapet. Det nøyde seg med å ivareta boligsøkernes interesser i egenskap av å være forbrukere. Ønsket om å bygge jevnt og kontinuerlig gjorde at FKBB ble den første etappen i utviklingen av det moderne boligsamvirket. Det skyldtes framfor alt at byggelaget kom til å føre sammen to personer, arkitekt Jacob Christie Kielland, det moderne norske boligsamvirkets «far» og OBOS' første sjef, og byggeleder Martin Strandli. FKBB klarte ikke å gjennomføre mer enn ett byggeprosjekt på tross av målsettingen om kontinuerlig boligproduksjon. Denne negative erfaringen ble til et konstruktivt søk etter alternative organisasjonsformer som kunne løse dette problemet.

Lærdommen fra de kooperative prosjektene i Trondhjem og Oslo var at boligbyggingen burde organiseres slik at produksjonen ble holdt atskilt fra boligenes tilknytningsform. På bygningsarbeidernes landsmøte i 1927 forelå

en utredning om temaet. Bygningsarbeidernes Industrigruppe hadde foretatt en studietur til Stockholm. De hadde studert samarbeidet mellom Hyresgästernas Sparkasse- och Byggnadsförening (HSB) og Fackföreningarnas Byggnadsproduktion, en sammenslutning av bygningsarbeiderne i Stockholm. Førstnevnte representerte en kooperativ byggeförening stiftet av Stockholms leieboere, som introduserte skillet mellom et kontinuerlig byggende moderselskap med åpent medlemskap for boligsøkere og datterselskaper for de boende. Denne organisasjonsstrukturen skulle forhindre at byggingen av nye boliger stoppet opp etter hvert som medlemmene fikk dekket sine boligbehov.

Denne modellen ble lagt til grunn for Bygningsarbeidernes Boligproduksjon i Oslo. Forutsetningen for denne etableringen var at det samtidig ble opprettet en tilknyttet, men formelt selvstendig, sparekasse- og boligforening. Da BBs første boliganlegg stod ferdig i 1929 stiftet produksjonsselskapet umiddelbart «leieboerselskapet» Oslo og Omegn Bolig og Sparelag for å ta seg av forvaltningen av boligene. Det skulle imidlertid vise seg at den gamle motsetningen mellom arbeiderkontrollerte produksjonsbedrifter og kooperative forbrukerinteresser også dukket opp i forholdet mellom BB og OOBS. Da BB fikk problemer med å skaffe tilstrekkelig driftskapital, ble motsetningene skjerpet. Forbrukerselskapet OOBS fryktet for at BBs vansker ville forplante seg til beboerne. De la derfor frem et forslag til vedtekter på generalforsamlingen i 1931 som innebar en organisatorisk løsrivelse.

I denne problematiske situasjonen var det at «Gerhardsen-komiteen» fra 1932 foreslo å samordne arbeiderbevegelsens boligkooperative innsats. Komiteen gikk inn for å slå sammen OOBS og Fagforeningenes kooperative Byggeselskap til ett selskap basert på førstnevntes vedtekter. Det innebar i realiteten at Oslo Arbeiderparti, og den senere Leieboerforeningen, plasserte seg ganske entydig på den kooperative linjen innenfor leieboerbevegelsen.

I spørsmålet om kooperativ boligproduksjon gjennom egne selskaper, hersket det imidlertid uenighet mellom komiteen og styremedlem Martin Strandli i OOBS. Sistnevnte forsvarte forbrukerinteressene og OOBS' rett til å benytte seg av fri entrepriser og det gunstigste pristilbudet. Til slutt gikk Strandli av med seieren. Samarbeidet mellom BB og OOBS fortsatte riktignok utover 1930-tallet, men aldri etter de opprinnelige planene. OOBS gikk sin egen vei og gjennomførte sitt første selvstendige byggeprosjekt høsten 1931. På mange måter var dette et første tegn på at egne organisasjons-,

disposisjons- og eierinteresser koblet seg fra det mer omfattende sosiale og politiske prosjektet som opptok arbeiderbevegelsen i årene forut. Den hadde ambisjoner om av å overta og sosialisere samfunnets produksjonssfære. Prosjektet pekte i sine konsekvenser utover kapitalismens private eiendomsrett og mot et samfunn basert på kollektive institusjoner.

Problemet med å få til kontinuerlig boligbygging ble løst ved å importere en ny organisasjonsform fra Stockholm. Denne organisasjonsstrukturen bygde på et skille mellom moderselskap for kontinuerlig boligproduksjon, der de boligsøkende satt med flertallet, og datterselskaper for de boende i ferdig oppførte boliger. Det var denne disposisjonsformen som nå ble koblet direkte til leieboernes interessekamp. Importen fra Sverige innebar valg av én linje på bekostning av en annen. Dette blir klarere når vi etter hvert skal beskrive utviklingen i den svenske leieboerbevegelsen.

## Husleieregulering og leieboerorganisering

Når leieboerne organiserte seg i 1933 skyldtes det ikke at Arbeiderpartiet hadde sviktet. Årsaken lå på et annet plan. Husleiereguleringen, som arbeiderbevegelsen og leieboerne tidligere hadde vært med på å kjempe fram, stod nå i fare for å bli avvirket. Det tidligere fraværet av en leieboerforening kan forklares ut fra at leieboerne til en viss grad var beskyttet av loven om kommunal husleieregulering av 10. mai 1916. På samme måte som Arbeiderpartiet hadde vært en politisk spydspiss i kampen for husleiereguleringens innføring og håndheving, ble partiet nå den ivrigste forkjemper for dens videre eksistens.

Forholdene på boligmarkedet i de største byene, og særlig i hovedstaden, var bakgrunnen til loven som ga kommunene rett til å innføre husleieregulering. Det samme gjaldt da avvikling av lovbestemmelsene ble satt på den boligpolitiske dagsorden. Under en stortingsdebatt i 1929 uttalte for eksempel C. J. Hambro fra Høyre at « vi Oslo-representanter, vi føler naturligvis at forholdene i vår by ligger noget annerledes an enn kanskje nogen annen kommune i landet, og jeg akter for min del å stemme for det forslag (...) som forlenger fristen for Oslo 2 år utover det som er foreslått av komiteens flertall.» Hambros holdning viser i klartekst hvordan leieboernes problemer i hovedstaden også var et problem for folk fra middelklassen. Oslos særstilling kom da også til å stå i sentrum ved Stortingets behandling av husleiereguleringsloven fra slutten av 1920-årene og framover. I tids-

rommet 1929–35 var behandlingen av lovforslag om å forlenge reguleringen for Oslos vedkommende praktisk talt en årvisst foreteelse. Kravene fra hovedstaden ble likevel bare delvis tatt til følge av regjering og stortingsflertall, noe som åpenbart skyldtes den kompakte eierdominansen i landet forøvrig. Men siden problemet knyttet til husleiereguleringens forlengelse ble så avgjørende for Leieboerforeningens etablering, skal vi kort rekapitulere hvordan loven gradvis ble avvirket.

Avviklingen ble forberedt i en lov fra 9. juli 1926. Loven unntok fra regulering alle boligbygg som ble ferdige til bruk etter 1. august 1926, foruten alle boliger som ikke hadde vært leid ut tidligere. Samtidig falt kommunestyrenes adgang til å innføre ny husleieregulering eller utvide den gamle, bort. Endelig ble det bestemt at alle lovbestemmelser om husleieregulering skulle oppheves fra april 1931. I februar 1929 oversendte tre medlemmer av Arbeiderpartiet et forslag til Odelstinget om å forlenge hele husleiereguleringen i Oslo til 1. juni 1935. For såkalte småleiligheter på inntil to rom, med et stort arbeiderinnslag blant beboerne, ble det foreslått forlengelse til april 1936. Venstre-regjeringen kom imidlertid dette forslaget i forkjøpet med en proposisjon om å forlenge reguleringen for ett- og toromsleiligheter til april 1934, hvilket også ble vedtatt med 46 mot 42 stemmer.

Et forslag fra Høyre om å stoppe enhver reguleringsforlengelse ble forkastet. I 1931 kom det en henstilling til regjeringen fra et flertall i Oslo bystyre bestående av Arbeiderpartiet og Venstre om å forlenge reguleringen for leiligheter på inntil fire rom til april 1934. Henstillingen resulterte i en proposisjon om forlengelse for leiligheter på tre rom til april 1933. Regjeringens forslag ble vedtatt med 60 mot 44 stemmer. I begynnelsen av 1933 kunne en lese følgende notis i *Arbeiderbladet*: «Husleiereguleringen ble opphevd i april 1931. Av den rapport som Oslo kontrollnemnd har sendt ut framgår det, at fra reguleringsopphevelse og til utløpet av året 1932 er det kommet til kontoret 7849 meldinger om leieforhøyelse. Så mange leieboere har således fått sin husleie forhøyet, takket være de borgerlige partier i kommune og Storting». Notisen vitnet om behovet byens leieboere hadde for en handlingsdyktig organisasjon som kunne ta opp kampen mot gårdeierne. Bortimot 8000 husleieforhøyelser i løpet av ett og et halvt år var meget, særlig fordi det dreide seg om leiligheter på tre rom og mer. Hvilket ras av leieøkninger kunne en ikke vente når reguleringen for ett- og toromsleilighetene ville falle bort?

Etter at Leieboerforeningen i Oslo var etablert vinteren 1933, fortsatte den arbeidet med å forlenge husleiereguleringen. I første omgang skjedde det via Arbeiderpartiets stortingsrepresentanter som i februar 1933 satte fram forslag om forlengelse til april 1937, prinsipalt i den form loven fra 1926 foreskrev. Forslaget ble oversendt regjeringen og i mellomtiden henvendte Leieboerforeningen seg til så vel Stortinget som til Arbeiderpartiets og Venstres stortingsgrupper. Budskapet var alltid det samme: For levekårene til Oslos leieboere ville det være avgjørende viktig å forlenge husleiereguleringen. Men iherdige anstrengelser til tross, presset førte ikke fram. I mars 1933 slo Sosialdepartementet fast at «man ikke kan fremkomme med noe forslag fra Stortinget om hel eller delvis forlengelse eller utvidelse av husleiereguleringen for Oslos vedkommende.» Dermed var saken i realiteten opp og avgjort. I Odelstinget stemte bare Arbeiderpartiet og fem av Venstres representanter for å forlenge reguleringen. Like før reguleringen skulle oppheves våren 1934, vedtok imidlertid flertallet i Oslo formannskap å anmode Stortinget om å forlenge den for småleiligheter fram til 1937. Regjeringen kom henstillingen til en viss grad i møte ved å gå inn for forlenging til april 1935. Senere i 1935 ble det f. eks. fremmet et nytt privat lovforslag om å forlenge bestemmelsene for småleiligheter fram til april 1937. Arbeiderparti-regjeringens forslag om en forlenging til april 1936 oppnådde imidlertid bare partiets egne stemmer og ble følgelig forkastet av Odelstinget. I april 1935 falt de siste restene av husleiereguleringen bort.

Den spesielle situasjonen på leiemarkedet i Oslo var likevel ikke uten videre lett å komme forbi. En midlertidig særlov for hovedstaden ble derfor vedtatt i juni 1935. Den dikterte at alle begjæringer om utkastelse av leieboere i ett- og toromsleiligheter fram til juli 1936 skulle legges fram for en meklingsnemnd der eiere og leiere var representert, slik de også var det i husleienemndene. Det manglende parlamentariske grunnlaget i Stortinget for å opprettholde husleiereguleringen førte altså til at det ble etablert en ny leieboerorganisasjon, begrenset til landets hovedstad.

## **Kooperative andelseiere som leieboere?**

Etableringen av Leieboerforeningen i 1933 må altså betraktes som et beredskapstiltak overfor den åpne konflikten mellom gårdeiere og leietagere mange forventet ville bryte ut etter opphevingen av reguleringstiltakene i 1934. Foreningen ønsket å basere sitt arbeid på et medlemsgrunnlag som



favnet svært vidt. § 1 i foreningens lover hadde følgende ordlyd: «Leieboerforeningen i Oslo har til oppgave å samle leieboere og husville for at de i fellesskap kan ivareta sine interesser.» I et underpunkt ble det i generelle vendinger slått fast at foreningens oppgave også bestod i å «fremme tilgangen på gode, sunne og billige leiligheter.» At nybygging primært skulle knyttes til boligkooperasjonen ble ikke nedfelt i vedtektene fra 1933. Derimot ble det vedtatt at foreningen skulle samle leieboerne i Oslo og omegn «til felles ivaretagelse av sine interesser som leieboere.» Samtidig ble leieboerkampen satt inn i en større sammenheng idet foreningen måtte «virke for en samfunnsmessig løsning av boligspørsmålet,...» Formuleringen pekte framover mot nye institusjonelle tiltak, blant annet nyproduserte boliger som skulle være et alternativ til de private utleieboligene.

Foreningen var i realiteten åpen for både husville, leieboere i private, i kommunale boliger og kooperative andelseiere. I og med at også den sistnevnte kategorien ble tatt med, innebar denne linjen en felles samling av boende som befant seg innenfor det private leiemarkedet og de som hadde «frigjort» seg fra det. Men denne samlingen inneholdt også en latent eiendomsmessig motsetning. Kooperative andelseiere kunne ikke uten videre plasseres på linje med vanlige leieboere. Samtidig var leieboernes frigjøring fra det private leiegårdsmarkedet et sentralt punkt på Leieboerforeningens program, og det uten at et mulig alternativ i form av offentlige – fortrinnsvis kommunale utleieboliger ble nevnt. I tidsrommet før, under og etter verdenskrigen var jo nettopp en slik tilknytningsform foretrukket av deler av arbeiderbevegelsen. På 1930-tallet begynte dette å endre seg i favør av boligkooperasjonen, mens det fra nå av bare var bevegelsens venstrefløy som fortsatt foretrakk det kommunale utleialternativet.

Det skulle vise seg problematisk å få de «leiemarkedsbefridde» andelseierne i Oslo og Omegns Bolig- og Sparelag (OOBS) med i foreningen. OOBS-boliger dreide seg om en kollektiv eierform og ikke en utleiebolig. I Sverige hadde for øvrig tilknytningsformen fått sin separate rettslige forankring i form av «bostadsrättslagen» av 1930. Det var 30 år før det norske boligsamvirket oppnådde tilsvarende rettsgrunnlag. Hvorvidt dette bidro til at Leieboerforeningens medlemsblad *Hus og Hjem* på 30-tallet valgte å gå rundt grøten i begrepsbruken når det gjaldt tilknytningsformen, skal vi ikke spekulere på her. De kooperative beboerne ble omtalt som både aksjonær-leieboere, aksjonærer og leieboere. At de i siste instans likevel hørte

hjemme bak den brede kampfronten, ble begrunnet med at de i hvert fall ikke kunne regnes som eiere, i betydningen selveiere. Tilknytningsformens «problem» skulle bli spesielt akutt etter andre verdenskrig da Norsk Leieboersamband tok initiativet til å etablere landsforbundet av norske boligbyggelag, NBBL.

## Leieboerforeningen: Organisasjonsstruktur og sosial profil

Leieboerforeningen i Oslo hevdet partipolitisk nøytralitet, men de sterke politiske og sosiale båndene til Arbeiderpartiet og arbeiderbevegelsen lå likevel klart i dagen. Leieboerforeningen i Oslo ble da også i første rekke en kampforening av arbeidere som bodde i privateide leiegårder på østkanten i Oslo. Den nære tilknytningen til Arbeiderpartiet og fagbevegelsen gjorde at foreningen aldri ble en bred kamporganisasjon som tok opp i seg alle lag av byens leieboere. For eksempel fikk den aldri noe sterkt fotfeste blant de mange mer velstående leieboerne fra middelklassens på byens vestkant.

Med 90 prosent av befolkningen som leieboere, kunne Arbeiderpartiet innkassere betydelige politiske gevinster ved å føre en konsekvent kamp for leieboernes interesser. Partiet viste seg da også i utgangspunktet å være et ganske så homogent leieboerparti. De representerte boligmarkedets majoritetsgruppe på en så god måte at behovet for en separat leieboerorganisasjon ikke var til stede. I Sverige var forholdene ganske annerledes med en privat, profesjonell og urban utleiesektor som i størrelse langt overgikk Norges. Der var det riktignok historisk nær kontakt mellom leieboerbevegelsen og sosialdemokratene. Men fordi Hyresgästernas Riksförbund representerte en sterkere, mer sentralisert og sosialt langt bredere bevegelse enn de norske leieboerne, spilte ikke det sosialdemokratiske partiet den samme rolle som i Oslo og Norge. Den svenske leieboerbevegelsen var allerede selvstendig organisert som følge av forholdene på den svenske boligsektoren under første verdenskrig.

I de første par årene etter etableringen av Leieboerforeningen ble naturlig nok arbeidet med å verve nye medlemmer prioritert. Foreningen mobiliserte foran den kampen mellom eiere og leiere man forventet ville bryte ut i kjølvannet av den varslede opphevingen av reguleringen i 1934. Medlems-tallet steg fra 142 ved stiftelsen i januar 1933 til 1900 medlemmer ved

utgangen av året, men rekrutteringen stagnerte i 1934. 600 nye medlemmer dette året utgjorde en moderat vekst sammenlignet med foregående år. Men stagnasjonen lar seg forklare. Det ble jo ikke noe av det bebudede opphøret av reguleringen i 1934. Da husleiereguleringen ble avvirket året etter kom imidlertid den store ekspansjonen. Ved årsskiftet 1935/1936 kunne Leieboerforeningen i Oslo registrere i alt 7000 medlemmer. Medlemsøkningen satte for alvor inn etter hvert som gårdeierne begynte å kreve høyere leier etter at reguleringsloven ble opphevet i april 1935.

De påfølgende årene frem mot krigsutbruddet var preget av en langt mer moderat, men likevel jevn vekst i medlemsmassen. Ved utgangen av 1939 hadde foreningen 11 411 medlemmer. Samme år ble det vedtatt en ny husleielov som gjaldt hele landet. Vel så interessant som å konstatere de absolutte medlemstall, er organisasjonsprosenten for hovedstadens leieboere. Først da kan vi danne oss et bilde av leieboerforeningens reelle styrke og utbredelse. Undersøkelser har vist at tallene ikke vitner om særlig høy organisasjonsprosent blant byens leieboere. Da foreningens medlemsantall kullminerte ved årsskiftet 1939/40 var den ikke høyere enn 13. Nå bidro foreningens svake stilling blant vestkantens leieboere til dette forholdsvis lave tallet. Men selv i arbeidermiljøene på østkanten var ikke organisasjonsprosenten høyere enn i underkant av 20 i rekordåret 1939.

Leieboerforeningen i Oslo klarte aldri å organisere majoriteten av hovedstadens leieboere, ikke engang på østkanten. Disse begrensningene ble oppveid gjennom militante aksjoner på grasrotplan innenfor en desentralisert organisasjonsstruktur. I etableringsåret ble foreningen delt inn i fire selvstendige seksjoner: Østkanten, Grünerløkka, Sagene/Torshov og Sentrum. I 1935 kom den første avdelingen for vestkanten og året etter bestod LFO av 15 seksjoner, hvorav tre lå innenfor byens vestlige deler. Det var opphevingen av husleiereguleringen i 1935 og den påfølgende veksten i medlemstallet som aktualiserte behovet for mindre organisasjonsheter. Den desentraliserte oppbyggingen passet godt til foreningens aksjonistiske, militante kampform slik den gjorde seg gjeldende i de såkalte «åpne kampers» tid fra 1935 og til den nye husleieloven ble vedtatt i 1939. I realiteten var det tilstrekkelig at noen få leieboere var organisert i hver enkelt leiegård for å sikre at kamplinjen ble satt i verk overfor gårdeierne. Samtidig med at medlemstallet i Leieboerforeningen eksploderte ved årsskiftet 1935/36, meldte *Hus og Hjem* om nesten 13 000 leieforhøyelser i de siste kvartalene av 1935.

86 prosent av dem gjaldt leiligheter på ett og to rom. I de mest intense kampårene mellom 1935 og -39 ble til sammen 360 leiegårder rammet av husleiestreik og blokade. Disse leiegårdene representerte etter datidens målestokk en stor boligmasse og skapte følgelig stor usikkerhet på leiemarkedet i landets hovedstad.

I disse årene ble Leieboerforeningen en kamporganisasjon med en sterk og militant aktivisme på grasrota. Foreningen ble etter hvert liggende klart til venstre for Arbeiderpartiet, som la seg på en mer statsbærende og moderat kurs etter å ha kommet i regjeringsposisjon samme år som husleiereguleringen ble avvirket – i 1935. Motdagistenes innmeldelse samt økende aktivitet fra både kommunister og andre venstreradikale, bidro ytterligere til å skape et aktivistisk kampsentrum på arbeiderbevegelsens venstre fløy. I kjølvannet av boligkampene oppstod det et behov for mer ordnede og regulerte forhold. Det var behov for en ny husleielov – en lov som ble vedtatt i 1939, og som omfattet hele Norge.

## 1938: Landssammenslutning på dagsorden

I begynnelsen av sin funksjonstid var Leieboerforeningen i Oslo landets eneste i sitt slag. Foreningen var likevel tidlig klar over behovet for å etablere leieboerforeninger i andre norske byer. I 1938 ble det rettet en henvendelse til Arbeiderpartiets og Landsorganisasjonens samarbeidskomité om arbeidet med å stifte leieboerforeninger i andre deler av landet. En utredning som drøftet leieboerforeningenes oppgaver ble oversendt samtlige faglige samorganisasjoner i landet. Året etter utarbeidet foreningsstyret mønsterlover for nye leieboerforeninger.

Etter hvert grodde det også fram en del mindre foreninger i noen få andre byer som ble kontaktet av en egen komité Leieboerforeningen hadde nedsatt i sakens anledning. Komiteen henvendte seg til de nyetablerte leieboerforeningene i Drammen, Horten, Fredrikstad og Sarpsborg om mulighetene for å danne en landssammenslutning. Responsen må ha vært positiv. I slutten av oktober forelå det en innstilling fra komiteen som konkluderte med at «Leieboerforeningen i Oslo innbyr til en konferanse med sikte på å organisere et Norsk Leieboer-Samband (...)». Resultatet ble et landsforbund av leieboerforeninger, med Oslo-foreningen som drivende kraft: «Og så ble dette ektefødte barn av Leieboerforeningen i Oslo: Norsk Leieboersamband, stiftet på et møte i Oslo 3. desember 1939, hvor det møtte representanter fra

leieboerforeningene i Oslo, Drammen, Horten og Sarpsborg og Oslo og omegn kommunale leieboerforening.»

Både når det gjaldt medlemstall og geografisk/samfunnsmessig utbredelse, stod den norske leieboerbevegelsen langt tilbake for nabolandets velorganiserte leieboere. Kanskje var dette også grunnen til at Leieboerforeningen, og etter hvert også landssambandet, pleide et nært samarbeid med søsterorganisasjonene i Sverige. Kontakten med den svenske leieboerbevegelsen ble svært viktig da de siste restene av husleiereguleringen forsvant. Det vitner om nordmennenes behov for råd og veiledning i en vanskelig situasjon.

Norsk Leieboersambands første formann ble et forhenværende medlem av Mot Dag, arkitekt Carsten Boysen. Dette bekreftet den organiserte leieboerbevegelsens politiske profil til venstre for Arbeiderpartiet. Boysen ble senere generalsekretær i de norske boligbyggelagens landsforbund da dette ble stiftet i juni 1946. Det var leieboersambandet som tok initiativ til denne organisasjonsdannelsen, hvilket førte til at venstreopposisjonen ble med på lasset inn i det kooperative landsforbundet. Sambandet fikk flere av sine folk med i NBBLs administrasjon. Konsekvensene skulle bli dramatiske etter hvert som de kom på kollisjonskurs med det arbeiderpartidominerte OBOS.

Til en viss grad liknet disse politiske motsetningene på tilsvarende fløyer i mellomkrigstidens svenske leieboerbevegelse. Men svenskens leieboerorganisasjon befant seg allerede da under sterkere innflytelse av det sosialdemokratiske partiet enn den norske søsterorganisasjonen, særlig gjaldt det i årene etter 1935. Følgelig kom de politiske motsetningene til å utspille seg innenfor forskjellige organisatoriske og institusjonelle sammenhenger i de to land. Dette ble ikke minst klart da den svenske boligkooperasjonen ble avløst av «allmännyttan» som offentlig prioritert tilknytningsform i etterkrigstidens boligpolitikk.

Høyre- og venstrefløyen i den svenske sosialdemokratiske familien opererte innenfor to boligorganisasjoner, selv om de også i en viss utstrekning også samarbeidet. I Norge ble de to fløyene samlet innenfor samme organisasjon i det nyetablerte NBBL. De politiske motsetningene mellom kommunister og sosialdemokrater etter krigen forvandlet det norske boligsamvirkets riksorganisasjon til en politisk kamparena. Denne kampen fikk konsekvenser for hvordan begrepene leie og eie ble forstått innenfor den kooperative

organisasjons- og tilknytningsformen. Men før vi behandler dette temaet, skal hovedtrekkene ved den svenske leieboerbevegelsens utvikling beskrives.

## Leieboerkamp i nordisk perspektiv

Den aller første leieboerforeningen i Skandinavia finner vi i Göteborg i 1899. Byens arbeiderbevegelse tok initiativet. Dårlig oppslutning førte til at foreningen ble nedlagt allerede samme år. Den første leieboerforeningen i Stockholm så dagens lys i 1907, parallelt med et nytt forsøk i Göteborg som imidlertid strandet høsten 1908. Bakgrunnen for begge forsøkene var gårdseiernes krav om husleieøkninger på 20 prosent,

Betegnelsen Arbetarkommun er i seg selv interessant. Dette var navnet på en høyst levende og aktiv institusjon i det svenske samfunnet gjennom mesteparten av 1900-tallet. En arbetarkommun utgjorde en sammenslutning av lokale fagforeninger, foreninger og klubber som i mange tilfeller var grunnorganisasjoner i Sveriges socialdemokratiska arbetareparti (SAP). Disse lokale organisasjonene, som var sosialdemokratiske, dannet en arbetarkommun. Et viktig kjennetegn ved denne organisasjonsformen var uavhengigheten av det offentlige apparatet.

I Stockholm var det også Arbetarkommunen som innkalte til stiftelsesmøte. Initiativtakeren var imidlertid en adelsmann: friherre Erik Kule Palmstierna, en tidligere liberaler som hadde gått over til sosialdemokratene. Han personifiserte en latent sosial og politisk motsetning som kom til å prege den svenske leieboerbevegelsen. Motsetningen handlet i videre forstand om sosiale og økonomiske forskjeller innenfor den svenske arbeiderklassen som splittet den politiske bevegelse i en høyre og en venstre fløy. Det kom blant annet til uttrykk i spørsmålet om disposisjonsformene i boligpolitikken. Til å begynne med handlet uenigheten om det skulle satses på kooperative andelsboliger som forutsatte kontantinnskudd og sparekapital, eller om kreftene heller burde konsentreres om å forsvare leieboernes interesser, gjerne ved offentlig eide utleieboliger. I 1920-årene kom motsetningene omkring dette spørsmålet for alvor til uttrykk innenfor leieboerbevegelsen.

## Stockholm: kooperasjon som alternativ

I 1908 hadde leieboerforeningen i Stockholm 2000 medlemmer. På årsmøtet i 1909 skjedde en endring i sammensetningen av styret på grunn av uenig-

heter. Arbeidernes representanter forlot styret og i deres sted ble de liberale og sosialradikale med borgerlig bakgrunn valgt. Uenighetene gjaldt en bestemt sak. Årsmøtet vedtok å etablere en kooperativ byggeforening med oppgave å bygge en leiegård i Enskede. Den liberale dominansen i Stockholm-foreningen viser at det ikke bare var arbeiderbevegelsen som innså behovet for leieboerorganisering og organisert nybygging i form av kooperative byggeforeninger. På denne tiden var leieforholdet blitt så utbredt i de største byene at store deler av middelklassen også var prisgitt en leieboertilværelse. Rundt 1907 ble spørsmålet drøftet i Kvinnornas Diskussionsklubb som fremmet forslag om radikale boligreformer. Men reformkravene var på ingen måte entydig rettet mot arbeidermiljøene. Høylydte klager over at ingenting ble gjort for middelklassen i boligspørsmålet, bidro til at problemet fikk et mye bredere sosialt nedslagsfelt.

Organiseringsbølgen fra 1907/1908 førte imidlertid ikke til varige sammenslutninger for Sveriges leieboere. Først i 1917 vokste den moderne svenske organiserte leieboerbevegelsen frem. Vinteren dette året diskuterte Stockholms Arbetarkommun ved flere anledninger behovet for å etablere en leieboerforening. Man drøftet også mulighetene for egen byggevirkosomhet parallelt med organiseringen av leieboerne. I Sverige var det den sosialdemokratiske arbeiderkommunen, og ikke som senere i Norge det sosialdemokratiske partiet alene, som tok det avgjørende initiativet. I Sverige kom initiativet fra det sosiale grunnplanet på et tidligere tidspunkt, og atskillig før de sosialdemokratiske partiene var i ferd med å innta ansvarlige offentlige og statsbærende posisjoner på 1930-tallet.

Kampen for leietagerne gikk ut på å forsvare leieboernes interesser og rettigheter og samtidig arbeide for at leieboerne på sikt ikke skulle forbli leieboere. Følgelig måtte det etableres tilknytningsformer som medførte en eller annen form for eierboliger, fortrinnsvis kooperativ andelseiendom eller offentlig subsidierte selveierboliger. Leieboertilværelse hos profittmaksimerende gårdeiere ble ikke ansett å være et akseptabelt framtidialternativ. På dette tidspunktet var etableringen av en allmennyttig offentlig eid utleie-sektor ennå ikke kommet på den boligpolitiske dagsorden.

Det skulle vise seg at denne todelte oppgaven inneholdt den samme motsetningen som senere gjorde seg gjeldende i Norge (NBBL/NLS 1946). Men ikke alle deler av den svenske leieboerbevegelsen gikk like sterkt inn for kooperasjon som alternativ til fortsatt leieboertilværelse, blant annet gjaldt

det leieboerforeningen i Göteborg. Det var Stockholm-linjen som ble importert til Norge av Oslos bygningsarbeidere i 1929, og som nedfelte seg både i det kooperative OOPS og Leieboerforeningen fra 1933. Dermed var den indre motsetningen også plantet inn i den norske leieboerbevegelsen. Særlig åpenbarte dette seg i en sviktende forståelse av begrepene eie og leie i tilknytning til etableringen av det norske boligsamvirkets landsforbund i 1946, som Norsk Leieboersamband tok initiativet til. Fordi svenskene om lag på samme tid valgte å satse på kommunale utleieboliger («allmännyttan»), fikk denne motsetningen en ulik rolle og utvikling i de to land.

Bygging av nye boliger med alternative tilknytningsformer var altså allerede i startfasen viktig for Stockholms nye leieboerforening, stiftet 20. april 1917. Initiativet kom fra bygningsarbeidernes fagforbund. Året før hadde en av leieboerforeningens sentrale styremedlemmer deltatt i stiftelsen av Stockholms Kooperativa Bostadsförening (SKB). Denne foreningen var organisert med en form for kooperativ utleierett. Boligene ble eid av foreningene som i neste omgang blokkerte for videre salg av den individuelle andelen. I årene 1918–20 var spørsmålet om nybygging fortsatt under debatt, men de ekstremt høye byggekostnadene i kjølvannet av verdenskrigen stopper nye planer. Derimot skjøt prosessen med etablering av nye lokale bydelsforeninger fart.

## **Göteborg: kamp for leieboernes interesser**

Noen måneder senere kom turen til Göteborg da arbeiderne ved AB Svenska Kullagerfabriken (SKF) stiftet SKF's Hyresgästförening. Dette var et grasrotpreget initiativ, men den boligpolitiske profilen bar også preg av hovedstadens embetsverk og sosialliberale reformatorer. Denne forskjellen var interessant når det gjaldt det senere valget mellom kooperasjon eller utleieform i boligpolitikken. Deler av det radikale grunnplanet i Göteborgs arbeiderklasse var uinteresserte i kooperative løsninger. På den annen side fremmet de heller aldri noe ønske om ikke-kommersielle offentlige utleieboliger. Det skulle komme senere, særlig etter 1945. Frem mot de første par årene av 1920-tallet fortsatte den organisatoriske knoppskytingen med nye bydelsforeninger, for øvrig på linje med utviklingen i Stockholm. Ekspansjonen innenfor Göteborgs leieboerbevegelse var sterk nok til at fire bydelsforeninger sommeren 1922 gikk sammen og dannet Hyresgästernas Centralförsamling (HCF).



Fremstøtene for leieboerorganisering i 1917 ble av varig karakter. De ekstraordinære tilstandene gjorde det nødvendig med offentlig reguleringer både på kommunalt og statlig nivå. Forholdene lå til rette for at gårdeierne kunne utnytte situasjonen til egen fordel ved å presse prisene. I Sverige ble det vedtatt en husleiereguleringslov i 1917 som gjaldt i alle byer eller tettsteder med mer enn 5000 innbyggere.

Gjennombruddet for den varige leieboerorganiseringen i Sverige falt sammen med offentlige inngrep i et marked som inntil da langt på vei hadde vært uregulert. Dette står i motsetning til situasjonen i Norge, der organiseringen skjedde på grunn av at husleiereguleringen skulle avvikles. Noe er likevel felles. Den svenske husleiereguleringsloven som ble vedtatt i 1917, var i likhet med den norske en midlertidig lov som skulle være gjenstand for årlig vurdering og mulig revurdering. I 1921 ble det bestemt at loven skulle oppheves i 1923 – samme år som Hyresgästernas Riksförbund ble stiftet. Også en rekke av de andre reguleringene ble avviklet etter krigen, men fikk en viss betydning på lengre sikt. Tiltakene viste at det offentlige kunne gripe inn med ganske effektive virkemidler på boligmarkedet når situasjonen tilsa at det var nødvendig. Fremfor alt ble dette en viktig lærdom for arbeiderbevegelsen i Norden, men også for de sosialliberale boligreformatorene. Etter hvert ble det klart at offentlige inngrep ikke bare var mulige å få til, de bidro også til å lindre den verste bolignøden. Gikk kapitalismens samfunnsutvikling i en retning som førte til at stat og kommuner måtte gripe inn overfor boligmarkedet i form av mer permanente institusjonelle løsninger?

## Sverige: Motsetninger under oppseiling

I 1921 ble det bestemt at den svenske husleiereguleringsloven av 1917 skulle avvikles høsten 1923. Fra da av ville leieboerne stå uten beskyttelse i lov mot oppsigelser og ukontrollerte økninger i husleien. Både i Stockholms og Göteborgs leieboerforeninger forberedte man seg på den nye situasjonen, i første omgang ved å planlegge etableringen av en riksorganisasjon. Som nevnt hadde bydelsforeninger i Göteborg stiftet HCF i 1922. I 1923 inviterte HCF-organisasjonen i Göteborg professor Gunnar Bergman ved universitetet i Lund til å holde foredrag om erfaringene fra leieboerorganiseringen i Danmark og England. Bergmann la vekt på at de danske leieboere allerede var organisert i et riksförbund, og oppfordret leieboerne i Göteborg om å ta initiativ til samme organisasjonsform i Sverige.

Sommeren 1923 gjentok professor Bergmann sin tidligere oppfordring om å danne riksforbund, men denne gangen med adresse til foreningen i Stockholm. Göteborg-foreningen reagerte på den første anmodningen og innkalte til et møte i september 1923 med representanter fra landets lokale leieboerforeninger. På møtet deltok 18 representanter fra 13 leieboerforeninger med ca. 7–8000 medlemmer i ryggen. Den største foreningen var Stockholm med 2000 medlemmer, mens Göteborg og Örebro fulgte nærmest med henholdsvis 1800 og 1600.

Møtet avdekket motsetningene mellom foreningene i Stockholm og Göteborg. Stockholm-foreningen orienterte seg i retning av kooperasjon, noe göteborgerne forholdt seg ganske likegyldige til. På lengre sikt utviklet dette seg til en prinsipiell boligpolitisk uenighet, som blant annet fikk en viss betydning da Sverige bortimot 25 år senere (1946/47) valgte å prioritere kommunale utleieboliger som allmennyttig boligform. I første omgang var imidlertid motsetningene ikke verre enn at åtte foreninger (inkludert Stockholm og Göteborg) gikk sammen og konstituerte Hyresgästföreningarnas Riksförbund. Da riksforbundet avholdt sin første egentlige kongress året etter, var ikke antallet tilsluttede foreninger steget nevneverdig. Det viktigste som skjedde i 1924 var at leieboerbevegelsen gjennom medlemsbladet *Vår Bostad* redaksjonelt støttet byggingen av nye boliger knyttet til kooperativ andelsrett.

Reaksjonen på denne linjen var ikke udelt positiv i leieboerbevegelsen utenom Stockholm. Særlig gjaldt det Göteborg-foreningen som i det første nummer av foreningens medlemsblad *Hyresgästen* i 1925 gikk ut med en sterk kritikk mot den boligpolitiske linjen i *Vår Bostad* som ble påstått å nedprioriterte kampen mot gårdeierne. Det ble også stilt spørsmål om nybygging kunne løse boligproblemet. Kunne nybyggingen få noen avgjørende virkning på de forhold som majoriteten av landets leieboere måtte leve under de nærmeste tiårene? Spørsmålet røper en oppfatning som hadde sitt opphav i en boligsektor der utleieforholdet var så utbredt, og omfattet så store grupper i arbeiderklassen, at produksjonen av kooperative innskuddsboliger aldri kunne bli et alternativ til en leieboertilværelse.

Motsetningene mellom Stockholm og Göteborg var under oppseiling innenfor riksforbundet. Leieboerforeningen i hovedstaden var mer innstilt på å videreutvikle den kooperative HSB-formen (Hyresgästernas Sparkasse- och Byggnadsförening), mens Göteborg-fløyen sammen med en del andre

foreninger, ville etablere en mer rendyrket leieboerorganisasjon i kampen mot gårdeierne. På kongressen i 1925 ble debatten om riksforbundets nye program intens. Göteborgerne propaganderte for sin kamplinje, og hevdet at «hyresgäströrelsens främsta uppgift måste vara att samla den stora massan av hyresgäster i en hela landet omfattande kamporganisation.» Til dette repliserte arkitekt Sven Wallander, den personlige initiativtakeren til HSB, at det var like nødvendig å bygge nye boliger, men at det ene ikke utelukket det andre.

Organisasjonsstrukturen ble utformet slik at HSBs Riksförbund inntok plassen som en forlengelse av HSB-Stockholm. Slik denne operasjonen ble gjennomført, bidro den til å gjøre HSB selvstendig i forholdet til leieboerbevegelsen. HSB ble riktignok kontrollert av byens leieboerforening, men i alle organisasjonsledd var det de samme personene som satt med avgjørende innflytelse. I den innledende fasen dominerte også stort sett hele Stockholm-miljøet den svenske leieboerbevegelsen. Det var de samme menn (kvinner fantes det svært få av) som styrte både leieboerforeningen i Stockholm, HSB-Stockholm, det nyetablerte HSBs Riksförbund og Hyresgästernas Riksförbund. Samtlige hadde riktignok sine røtter i den faglige og politiske arbeiderbevegelsen, både sosialdemokrater og kommunister. Senere sluttet imidlertid venstrefløyen i arbeiderbevegelsen mer unisont opp om den rene leieboerkampen og tenderte etter hvert også mot å foretrekke kommunale utleieboliger framfor kooperativ «bostadsrätt». Sosialdemokratiets høyrefløy ble derimot støttespillere for HSB og boligkooperasjonen.

Allerede ved etableringen av HSB-Stockholm hadde Sven Wallander gitt uttrykk for at et riksförbund måtte etableres så raskt som mulig, organisert rundt miljøet i Stockholm. Deres interesse var å bygge nye boliger med en bestemt tilknytningsform; bostadsrätt eller kooperative andelsboliger. Disse var tiltenkt sjikt innenfor arbeiderklassen og lavere deler av middelklassen som klarte å skaffe kontante midler til innskuddet. Problemet var bare at store grupper fra arbeiderklassens nedre sjikt ikke maktet det nødvendige kontantbeløpet. De kunne vanskelig knytte seg til denne boligformen. For dem ville offentlige, regulerte utleieboliger være et bedre alternativ. Sven Wallanders og HSB-Stockholms linje i 1923–1924 viste at det her var sosiale og økonomiske interesser som ikke umiddelbart lot seg forene. Samtidig røper den sterke organisatoriske sentraliseringen rundt Stockholm-miljøet et typisk trekk ved den svenske forvaltningsstrukturen.

Sven Wallander ønsket kontroll over riksforbundet. Denne kontrollen ble sikret ved tilknytningen til Stockholm.

Leieboerkongressen i 1925 endte likevel til slutt med et foreløpig kompromiss mellom de to fløyene. Den todelte linjen kom til å prege arbeidet i mellomkrigstiden: 1) Egen nybygging i regi av HSB. 2) Kjempe for sine interesser som leieboere mot gårdeierne og eiendomsbesitterne. Begge aktiviteter innebar en boligpolitisk aktivitet rettet mot offentlige myndigheter. Det skulle vise seg at denne enigheten var midlertidig. Særlig på 1930-tallet skulle den bli utsatt for kraftige påkjenninger. Leieboerbevegelsens indre motsetninger kom sterkest til uttrykk i dette tiåret. Konfrontasjonen mellom leieboerforeningen og gårdeierne (Fastighetsägarna) var spesielt hard og uforsonlig i Göteborg, der de organiserte leieboerne aksjonerte i form av husleiestreiker og blokader. I august 1933 lød avisoverskriften i Morgontidningen: «Husägarna föklarar krig – Förhandlingarna avbrutna.» Konflikten ble forsøkt løst gjennom å utarbeide et forslag til generelle bestemmelser for en fast forhandlingsordning mellom de to partene. HCF sendte forslaget ut på høring til de lokale foreningene i Göteborg, men med negative resultater. Dette vakte forargelse i leieboerbevegelsen sentralt. Forslaget kom imidlertid opp på bevegelsens kongress i november 1933, der det hersket ulike oppfatninger om hvordan forholdet til gårdeierne skulle takles. Valget stod mellom forhandlinger eller streik og blokade. Riksforbundets leder var kritisk til HCFs harde metoder og gikk sterkt inn for forslaget om fast forhandlingsordning. Etter en lang og heftig debatt ble forslaget til forhandlingsordning vedtatt med 63 mot 20 stemmer, 16 av de sistnevnte kom fra Göteborg.

## **Malmö: selvhjelp, kooperasjon og leieboerkamp**

Leieboerbevegelsen fikk et gjennombrudd også i Malmö. Her ble forholdet mellom kooperativ andelseiendom (bostadsrätt) og kommunal allmenntilgjengelig utleie, illustrert på en sosialt klargjørende måte.

I tiden rundt forrige århundreskifte stod Malmös voksende arbeiderklasse overfor en gruppe svært kapitalsterke og velorganiserte bedriftseiere. Malmö-kapitalens styrke og konsentrasjon var et resultat av flere tiårs kapitalakkumulering. Mesteparten av byens industrielle storforetak, med tekstilfabrikkene og Kockums Mekaniska Verkstad i spissen, var innvevd i et nettverk med gjensidig avhengighet og kontroll. Konsentrasjonen av

økonomisk, politisk og ideologisk makt nådde høydepunktet i tiårene rundt forrige århundreskiftet. De politiske holdningene innen Malmös arbeiderbevegelse var preget av denne maktkonstellasjonen. Det politiske styrkeforholdet til de borgerliges fordel ser ut til å ha knust forhåpninger om en sosialistisk utvikling. I stedet ble den daglige kampen for levebrød og stemmerett «på den förhandlande socialdemokratins mark» den viktigste oppgaven for Malmös arbeiderbevegelse.

Det sosialdemokratiske partiet i Malmö var mot slutten av 1800-tallet preget av en særegen form for nabofellesskap mellom arbeiderklasse og såkalt «proletære» småborgere, det vil si små eiendomsbesittere og næringsdrivende. Her førte den geografiske nærheten mellom klassene ikke til konflikter, men tvert imot til en framgangsrik og samlet politisk bevegelse. Malmös sosialdemokrati plasserte seg derfor tidligere enn andre lokale partiavdelinger i Sverige i en slags klassenøytral posisjon, og brukte mer av folke- enn klassebegrepet i sin politiske agitasjon. Sosialdemokratenes samarbeidslinje valgte selvhjelplinjen. I boligpolitikken slo den ut i bygging av egne hjem eller etablering av kooperative foreninger. Bygging av utleieboliger i kommunal regi ble derimot ikke satt på dagsorden.

Malmös industriere tok godt imot selvhjelplinjen. Kooperative organisasjonsformer representerte ingen trussel mot den borgerlige samfunnsorden. Men samtidig forandret industrialiseringen bysamfunnet Malmö. Nye klasse- og interessemotsetninger begynte å gjøre seg gjeldende. Det tidligere fellesskapet mellom arbeidere og småborgerlige sjikt begynte å sprekke. Et voksende boligproblem i Malmö falt sammen med at byen gikk fra å være en middelstor handels- og industriby til å bli en av Sveriges virkelig ledende storindustrielle sentra med kraftig vekst i innbyggertallet. Problemene som var store fra før, antok akutte dimensjoner under første verdenskrig. Kommunen ble tvunget til å gjennomføre ren nøddinnkvartering med uakseptabel boligstandard.

Ut fra Malmös behov for bygging av nye boliger, var myndighetenes anstrengelser beskjedne. Slik var situasjonen også etter at sosialdemokratene inntok maktposisjonene i 1919. Det skjedde ingen merkbar økning verken i bykommunens boligmasse eller dens tilgang på tomteområder under sosialdemokratenes første 15 år ved makten. En vanskelig økonomi i kjølvannet av krigen og innskrenkning av låneordningene til boligformål, satte klare grenser for kommunal boligpolitisk handling. Likevel må byens sparsomme

tiltak i første rekke forklares ut fra selvhjelpsstrategiens og kooperasjonens sterke stilling i det sosialdemokratiske partiet. Et lederskifte bekreftet dette. En direktør i den kooperative foreningen Solidar overtok og befestet politikken til støtte for markedstilpasset selvhjelp.

Med denne politiske støtten i ryggen førte selvhjelpslinjen til en rekke nye boligprosjekter i løpet av 1920- og 1930-årene. Byggingen av egne hjem ekspanderte sterkt i tidsrommet 1911–1935, da i alt 17 slike områder ble bygget ut i Malmö og nærmeste omegn. I perioden 1920–1940 ble det bygget drøye 7000 kooperative andelsboliger som økte slike boligers andel fra knappe to til 18 prosent av byens boligmasse – mer enn i noen av de andre større svenske byene. Boligformen passet ikke like bra for alle sosiale grupper. Det stadig større sjiktet av ufaglærte arbeidere i Malmö ble ikke omfattet av den kooperative selvhjelpen. De arbeidsløse, barnerike familier, eldre og syke maktet ikke kontantinnskuddet til andelsboligen. Som før rettet selvhjelpen seg mot fagarbeidere og arbeidsformenn, det såkalte arbeideraristokratiet, med sine kjernefamilier og «hemmafruar». Særlig var den kooperative selvhjelpen attraktiv for arbeidsdyktige og driftige menn med en slant oppsparte midler i bakhånd. En av disse var en mann ved navn Hugo Åberg, som indirekte fikk en viss innflytelse på det videre boligpolitiske forløpet i Malmö.

## En kooperativ entreprenør

Hugo Åberg var en mann fra arbeiderklassen som klarte å vende kooperativ selvhjelp til egen fordel. Dessuten illustrerer han hvordan arbeiderbevegelsens kontakter med den svenske industrikapitalen fra og med 1930-årene utviklet seg. Åberg ble født i en arbeiderfamilie i 1905. Bare 27 år gammel tok han opp et banklån for å bygge en egne hjem bolig. Men i stedet for å flytte inn i sitt nye hus, solgte han det med god fortjeneste. Åberg fortsatte byggingen av egne hjem for salg. Etter hvert utviklet han en byggeteknikk som vant ry for sin effektivitet.

Denne byggfaglige kompetansen, kombinert med sosialdemokratisk partitilhørighet, førte Åberg tidlig i kontakt med bygningsselskapet Hyresgästernas Byggproduktion (HB), og han tilbød å påta seg utbyggingen av et antall andelsboliger for HB. Selskapet aksepterte tilbudet og det utbygde området falt i så god smak at Hugo Åberg ble ansatt som HBs administrerende direktør i 1940. Etter krigen startet Åberg egen entreprenørvirksomhet

og samlet en betydelig privat formue, blant annet via oppdrag for den svenske boligkooperasjonen. Slike byggeoppdrag ble også gjennomført mens han satt som direktør i HB. Forholdet demonstrerer det til dels motsetningfylte i leieboerbevegelsens forhold til boligkooperasjonen. Hugo Åberg døde i 1969, angivelig som Sveriges «rikaste socialdemokrat».

Åberg eide selv grunnarealene der mange av boligene ble oppført. Tomtegrunnen hadde han klart å sikre seg gjennom frikjøp fra kommunen og med selve patriarken blant Malmös kapitalister, Ernst Wehtje, som kreditor. Wehtje var på 1950–60 tallet overhodet for en av Sveriges mektigste finansfamilier. Ernst Wehtje dominerte en kapitalistisk interessegruppering som omfattet mesteparten av Malmös store industribedrifter. Fra sin mektige posisjon kunne han tilby leieboerselskapet HB og Åberg kreditt og rimelige priser på bygningsmaterialer. Men for den politiske del av arbeiderbevegelsen var alliansen mellom den private entreprenøren, kooperasjonen og byens storkapital, høyst problematisk. Gjennom HB og Åberg fikk Wehtje-kapitalen stadig større innflytelse på utviklingen av Malmös nærsamfunn. Det skulle vise seg at befolkningsveksten, arbeidsledigheten og den vedvarende bolig mangelen, avdekket det utilstrekkelige ved den kooperative selvhjelpsstrategien.

I likhet med leieboerforeningen i Göteborg, viet Malmö-foreningen sitt arbeid til leieboerkampen. Det førte da også til resultater. De første tre årene økte medlemstallet fra 28 til 6117 personer og foreningen hadde stor suksess med sine aksjoner, enten det handlet om husleiestreiker eller blokader. I de første ti årene etter 1935 var det flere åpne leiekonflikter. Dette førte til en vekst i medlemsmassen som i 1942 nådde 12 000. Parallelt med den vellykkede leieboerkampen gikk samarbeidet med Malmös HSB-forening (Hyresgästernas Sparkasse- och Byggnadsförening) tilsvarende dårlig. Motsetningene mellom leieboerbevegelsens produksjonsselskap og HSB bør likevel ikke overdrives. Den virker ikke å ha vært av det prinsipielle og absolutte slaget. I 1943 ble sågar HB og HSB-foreningen i Malmö slått sammen. Fusjonen røper at det på mange måter dreide seg om en kringel innenfor en og samme familie. Både leieboerbevegelsen og boligkooperasjonen sprang i all hovedsak ut av arbeiderbevegelsen, selv om det var noe forskjellige sosiale grupper som utgjorde basisen for de to forgreningene. På dette punktet gir Malmö-samfunnets utvikling i første del av forrige århundre en nøkkel til å forstå det boligpolitiske veivalget i etterkrigstidens Sverige.

## En sosialdemokratisk familiekrangel?

Året 1933 representerte et rikspolitisk vendepunkt i det svenske samfunnet. Sosialdemokratenes såkalte «Kohandel» med Bondeförbundet ble startsignalet for en politikk med ambisjon om å bekjempe den økonomiske krisen som rammet store deler av verdensøkonomien. «Kohandelen» hadde sin parallell i det norske «Kriseforliket» mellom Arbeiderpartiet og Bondepartiet i 1935. I denne krisepolitikken utgjorde boligbyggingen et nøkkelledd, særlig i Sverige. Sektoren ble betraktet som svært sentral både sosialpolitisk og konjunkturmessig. Gjennom å tilføre boligsektoren statlige midler ønsket myndigheten å slå to fluer i en smekk: Bekjempe både arbeidsledigheten og bolig mangelen ved å sysselsette ledig arbeidskraft i produksjon av boliger. En skulle forbedre boligsituasjonen for spesielt utsatte grupper, i første rekke landarbeidere og arbeiderklassefamilier med mange barn og lave inntekter. De nye boligpolitiske målsettingene ble markert ved opprettelsen av Bostads-sociala utredningen i 1933.

I første omgang førte bevilgningene til samarbeid mellom enkelte svenske kommuner og det kooperative HSB. Det resulterte i etableringen av de første kommunale boligselskapene i 1935 med byggingen av de såkalte «barnrikehusen». Dette var kommunale leieboliger, men ofte prosjektert og forvaltet av HSB. Organisatorisk må «barnrikehusperioden» før krigen betraktes som begynnelsen på den kommunale allmennyttige boligbyggingen, på tross av sterk kooperativ medvirkning og en begrenset produksjon for bestemte grupper av befolkningen. Først fra 1946/47 ble «allmännyttan» ensbetydende med kommunal boligbygging for *alle* og prioritert i statens låne- og boligpolitikk. Malmö er et godt eksempel for å illustrere de sosiale og politiske krefter bak etableringen av Sveriges allmennyttige utleiesektor. Ved hjelp av fordelaktige boliglån og Riksdagens vedtak om støtte til barnerike familier, ble det utformet en ny type sosial boligpolitikk i Malmö. I årene mellom 1937 og 1942 oppførte kommunen ca. 200 boliger for denne gruppen, hovedsakelig arbeiderfamilier med lave inntekter. I tillegg ble det bygget egne boliger for pensjonister, parallelt med innføring av kommunale boligbidrag. Disse tiltakene gjorde Malmö fra slutten av 1930-årene til spydspissen for den offentlige statlig-kommunale sosiale boligpolitikken.

Et viktig fellestrekk ved den svenske og norske boligsektoren ved inngangen til 1930-tallet var at kommunene trakk seg fra det direkte ansvaret for å bygge nye boliger. Slik bygging startet for alvor rundt første verdenskrig



og nådde et høydepunkt både i Sverige og Norge i årene 1919–21. I åra som fulgte gikk kommunene i begge land gradvis over fra direkte bygging til å gi økonomisk støtte eller garantier for lån til alternative byggherrer, deriblant ulike former for kooperative selskaper. Organiseringen av den statlige eller halvstatlige boligkreditten var imidlertid ulik. På dette avgjørende området ble Norge liggende klart etter Sverige hvor staten kom på banen tidlig på 1920-tallet med ulike lånefond.

I Norge la Venstre-regjering fram planer om liknende ordninger i 1925 (Annaniassen 1991: 124) for å løse problemet med toppfinansieringen – kjerneproblemet i boligkreditten. Men selv om nabolandenes erfaringer med de nye offentlige boligkredittinstitusjonene ble brukt for å etablere noe tilsvarende i Norge, falt forslaget under Stortingets behandling av saken i 1926, der forslaget ble forkastet med henvisning til landets «økonomiske stilling» (Skeie 1992: 60). Det skulle gå 10 år før den nye regjeringen fra Arbeiderpartiet gjenopptok forslaget i form av en proposisjon (1936) om lov for Den Norske Stats Huslånbank.

Både 1930-tallets svenske boligpolitikk som ble gjennomført – og de norske boligpolitiske planene som *ikke* ble gjennomført før den andre verdenskrig, var basert på selektive ordninger. Målgruppene var lavinntekts- og flerbarnsfamilier, samt pensjonister. Den norske sosialministeren Oscar Torp uttalte i 1937 at Norge burde slå inn på den svenske veien med et sterkere statlig engasjement, og utarbeide en landsplan for boligbyggingen. En ny statlig Boligplankomité ble oppnevnt i 1938 med tanke på å utrede finansierings- og planforslag. Komiteen la fram sin innstilling i februar 1940, men den tyske okkupasjonen stanset forslagene. I dette avgjørende spørsmålet for boligpolitikken lå Norge langt etter Sverige allerede i 1940. Det svenske forspranget skulle øke ytterligere som følge av at landets myndigheter fikk gjennomført viktige reformer innenfor boligfinansieringen i tidsrommet 1940–42, ordninger som satte enda sterkere fart i det kommunale boligengasjement som startet på midten av 1930-tallet.

Et viktig årstall for den ulike utvikling innenfor 30-årenes svenske og norske boligsektor, var 1933. Fra da av skjedde det noe nesten hvert eneste år innenfor svensk boligpolitikk, men ikke i Norge. I 1932 overtok sosialdemokratene regjeringsmakten i Sverige og inngikk året etter den såkalte «kohandeln» med Bondeförbundet som sikret parlamentarisk flertall i

Riksdagen. Innenfor dette anti-kriseprogrammet fikk boligbyggingen et eget kapittel (Mot krisen! 1933).

Den store kriseproposisjonen i 1933 reserverte 20 av totalt 75 millioner kroner til arbeidsmarkedstiltak øremerket boligbygging, hovedsakelig til å forbedre boligforholdene på landsbygda. Til sammenlikning stod det ingenting om boligbygging på det norske arbeiderpartiets program i 1932, tre år før partiet overtok regjeringmakten. Ved hjelp av statsmidler fikk svenske landsbygdkommuner for første gang tildelt en rolle i den nye boligpolitikken. Satsingen på de såkalte Per-Albinhusene, oppkalt etter den nye statsministeren Per-Albin Hansson, var i realiteten et første boligpolitisk uttrykk for politikken om «folkhemmet» som Albin Hansson formulerte allerede i 1928. Like viktig for hva som skulle skje innenfor boligsektoren i årene som fulgte, var etableringen av den nevnte boligkommisjonen i 1933.

Da Bostadssociala utredningen leverte sin første innstilling i januar 1935 (SOU 1935: 2) så markerte dette at boligpolitikken begynte å innta en mer selvstendig stilling innenfor sosialpolitikken. Innstillingen la opp til bygging av boliger med minimumsstandard beregnet på familier med lave inntekter og med tre eller flere barn, derav navnet «barnrikehusen». Det viktigste støtteelementet i finansieringsordningen bestod av et differensiert familiebidrag, i realiteten et barnebidrag knyttet til boligen, som staten dekket i sin helhet. I forbindelse med byggingen av «barnrikehusen» ble de første kommunale «allmenntyttige» boligselskapene etablert. Og like viktig: Selv om det opprinnelige initiativet til denne selskapsdannelsen kom fra kommunene, spilte det kooperative HSB pådriverens og planleggerens rolle i prosjektet. Fordi HSB-lederen Sven Wallander var medlem av kommisjonen, satt han i en svært gunstig posisjon for å ivareta sin egen organisasjons interesser, i tillegg til at han bidro til å sette regjeringens boligtiltak ut i livet.

HSB var derfor tidlig ute med forespørsel til kommunene om et mulig samarbeid. Etter positiv respons startet planleggingen av de innskuddsfrie utleieboligene. I løpet av årene 1935–45 ble det etablert et stort antall allmenntyttige, kommunalt eide boligselskaper til vanlig kalt «allmännyttan». Mange av dagens svenske storbyers allmenntyttige boligselskaper sprang ut av prosjektet med barnrikehusene. Kommunenes medvirkning og samarbeidet med HSB viste seg å fungere godt, og det var trolig erfaringene herfra som bidro til at de svenske kommunene 10 år etter ble tildelt hovedansvaret for boligbygging og byplanlegging (Ramberg 2000: 95).

Fra midten av 30-tallet var ikke lenger boligspørsmålet et rent kommunalt anliggende. Staten stod bak med finansiering, sammen med en landsomfattende kooperativ boligorganisasjon med et utbygd produksjonsapparat og en kompetanse når det gjaldt bygging og forvaltning av boliger. Noe tilsvarende fantes ikke i Norge. Men for at Riksdagens boligpolitiske vedtak i perioden 1933–39 skulle kunne settes ut i livet, var kommunal medvirkning nødvendig, bl.a. for at lån og bidrag kunne bli distribuert til de som trengte dem. Gjennom sine boligpolitiske vedtak tildelte Riksdagen kommunen rollen som iverksettende organ, men med mulighet for hver enkelt kommune til selv å velge omfanget av sitt engasjement (Johansson 1962: 574–76). I mange tilfeller var det kommunale apparatet sparsomt utviklet og fungerte til og med som en bremse på statens initiativ, selv om den kommunale forvaltningskapasiteten generelt var betydelig større enn i årene før den første verdenskrig.

Denne utviklingen mot et omfattende offentlig-kommunalt boligansvar fantes ikke i Norge. Her fortsatte kommunene å trekke seg ut av boligbygging. Norske kommuner, særlig Oslo, slet med økonomiske og administrative problemer i forvaltningen av sine utleieboliger. Oslo kommune etterlyste nå et selvstendig byggende organ utenfor det kommunale apparatet, en byggende organisasjon som riktignok skulle motta kommunal økonomisk støtte og stå under kommunal kontroll, altså fungere som kommunens byggende organ slik HSB i en viss grad fungerte som de svenske sosialdemokratenes boligpolitiske verktøy i 1930-åra. Dette organet fant man altså til slutt i svensk import: HSB-formen med byggende moderselskap og separate datterforeninger for de boende – dvs. den formen som i Sverige anno 1935 allerede var så velutviklet og sentralisert at den kunne inngå som et sentralt ledd i de offentlige boligplaner.

Norsk boligpolitikk ble på denne tida i stor grad bestemt av situasjonen i Oslo. Her skjedde noe viktig i 1933. I februar la sekretæren ved byarkitektens kontor, Jacob Christie Kielland, fram sin utredning om boligbygging og allmenntilgynnlige byggeselskaper i utlandet. Kielland hentet sin modell fra Sverige. Der hadde kommunene sluttet å bygge, men støttet i stedet kooperative byggeselskaper med direkte lån. Dette var for øvrig et typisk og generelt trekk ved tidens boligpolitiske utviklingen i Europa. Erfaringene med direkte kommunal bygging var like mange steder. Prosjektene ble for kostbare. I flere land hadde stat og kommuner foretrukket å stifte nye eller gå

inn i etablerte selskaper framfor å bygge selv, noe som hadde ført til at «allmennyttige» boligselskaper spilte en langt større rolle i de fleste land – enn de gjorde i Norge. Samtidig la Kielland vekt på at situasjonen var ekstra vanskelig fordi den norske staten virket å være enda hardere rammet av den økonomiske krisen enn Oslo kommune. Når staten tidligere ikke hadde klart å yte økonomisk støtte til boligbyggingen, var det ingen grunn til å forvente endringer på det punktet i 1933. Fordi det manglet økonomisk støtte fra det offentlige, la Kielland stor vekt på å etablere en organisasjon som selv kunne utvikle en viss økonomisk styrke, samtidig som den gjennom stordriftsfordeler kunne bidra til å rasjonalisere byggingen og bringe byggekostnadene ned. Det var det avgjørende spørsmålet for de administrativt ansvarlige i Oslo kommune. Det var ikke tilknytningsformen – i dette tilfellet den kooperative – som var det vesentlige, men hvordan man ved å bruke den kooperative organisasjonsformen kunne få byggekostnadene, innskuddene og husleiene så lave som mulig. Det var økonomiske hensyn og ikke preferanser for bestemte eierformer som utgjorde det sentrale boligpolitiske spørsmålet. Derfor så ikke Kielland at det var noe i veien for at et allmennyttig (kooperativt) selskap med kommunens hjelp kunne bygge innskuddsfrie boliger. Hvis det ble bygget uten innskudd burde disse boligene overføres til spesielle institusjoner, men likevel bli administrert og forvaltet av det allmennyttige selskapet.

Nå innså både Kielland og andre innefor Oslo's kommunale boligadministrasjon at de vanskelige økonomiske tider i Norge hindret en direkte overføring av det svenske HSB-systemet. Hvis ordningen fra Stockholm med forrenting og amortisasjon av medlemmenes eget innskudd ble praktisert i Oslo ville husleien rett og slett bli for høy. Derfor måtte det finnes fram alternative metoder for kapitaloppsamling, men framfor alt var det i en overgangsfase nødvendig med kommunal støtte i form av garantier og lån. Planen var at en slik støtte ville påskynde selskapets utvikling og gjøre det raskere uavhengig av kommunal administrasjon. Allerede her kan vi se en tydelig forskjell fra det svenske HSB som vokste naturlig fram fra leieboerbevegelsen, mens det norske OOBs måtte hjelpes fram av den kommunale administrasjonen (Kielland 1932–33). Boligselskapet skulle altså ha en klar halvoffentlig karakter.

I 1933 var situasjonen på boligmarkedet i Oslo at de som kunne betale innskudd for en leilighet hadde løst sitt boligproblem. I mange av

boligaksjeselskapene som hadde mottatt kommunal støtte, viste det seg etter hvert vanskelig å få solgt leilighetene. Det var behov for innskuddsfrie utleieboliger med en rimeligere husleie enn det som ble tilbudt på det private leiemarkedet. Det samme behovet begynte å gjøre seg gjeldende også i Sverige, og vokste så sterkt utover på 30-tallet og under krigen at det ble en medvirkende årsak til den boligpolitiske prioriteringen av kommunale utleieboliger i 1946. Fra kommunenes side ble det da også ytret ønske om finne en måte som uten altfor store utgifter gjorde det mulig å få bygget innskuddsfrie utleieboliger.

I Oslo kommune drøftet man derfor mulighetene for en dobbelløsning via det nye kooperative selskapet. Det ble foretatt beregninger som viste at ved denne organisasjonsformen ville kommunen få mer igjen for pengene den ellers måtte ut med ved kjøp av leiligheter eller bygging. For samme kontantutlegg fra kommunens side kunne det skaffes dobbelt så mange boliger som ved den tidligere kommunale byggingen. For halvparten av de nye boligene ville det bli krevd innskudd, mens det for den andre halvparten bare var aktuelt med minimale innskudd, altså en type boliger som nærmest måtte regnes som innskuddsfrie utleieboliger, alternativt lavinnskuddsboliger. Det kom innvendinger fra enkelte politikere om at dette fortsatt ville bli kommunal boligbygging. Hovedpoenget måtte være å få de boligsøkende selv til å overta byggingen, men under kommunal kontroll så lenge kommunen bidrog med økonomisk støtte. I Oslo var det derfor nødvendig å modifisere HSB-formen på et viktig punkt. Kravet om at medlemmene måtte spare penger for framtidig boligbygging måtte fravikes på grunn av den vanskelige økonomiske situasjonen.

Det er i dette perspektivet vi i første rekke må vurdere ønsket om å organisere et nytt kooperativt selskap etter HSB-modell i Oslo. Det var et forsøk på å rasjonalisere den del av boligbyggingen som hadde kommunal støtte. For så vidt var det typisk for situasjonen i den norske hovedstaden at det eksisterende OOBS som var etablert etter HSB-mønster fire år tidligere (1929) ikke hadde blitt noen umiddelbar suksess, og ikke på noen måte kunne sammenlignes med Sveriges boligkooperative bevegelse. Innenfor kommuneadministrasjonen i Oslo mente man at hovedoppgaven bestod i å skaffe boliger til den mindre betalingsdyktige delen av befolkningen. Dette kunne best gjøres ved å støtte et sentralt oppbygd boligselskap som formelt og organisatorisk var kooperativt, men som i realiteten like mye var

kommunens byggende organ, og der store deler av boligmassen reelt fortsatt var kommunale utleieboliger. Selskapets karakter lå ikke svært langt unna et allmenntilgjengelig kommunalt selskap av den type «barnrikehusen» fra 1935 og i etterkrigstidens Sverige. Dette ble da også mer eller mindre sagt rett ut i kommunale dokumenter fra 1934: «Enten kommunen sikrer seg flertall i styret eller ikke, representerer et kooperativt selskap av nevnte art de samme interesser som kommunen selv når den yter støtte i boligsaken.» (Aktstykker 1934–35: 156).

Denne norske utgaven av Sveriges HSB – OBOS – var i langt større grad enn sin svenske søsterorganisasjon et kommunalt organ, selv om også HSB var underkastet en viss kommunal kontroll for å få økonomisk støtte. Den svenske organisasjonen og kooperative bevegelsen var imidlertid langt sterkere økonomisk med en kapitaloppsamling blant medlemmene som tillot en større organisatorisk selvstendighet – ikke minst når det dreide seg om egne produksjonsbedrifter som i 1935 kunne bygge de kommunale «barnrikehusen». Igjen blir vi konfrontert med den sterke og sentraliserte svenske industri- og eiendomsstrukturen sammenliknet med de langt mindre industrielt utviklede og oppsplittede norske enhetene. Her vil vi nok også finne mye av forklaringen på hvorfor boligbygging og boligpolitikk ikke fikk samme plass og prioritering i de norske sosialdemokraternes krisepålegg i årene 1932–34. I Arbeiderpartiets krisepålegg fra 1932 stod det ingenting om boligbygging, noe som viser klart nok at partiet lå langt etter sine sosialdemokratiske kolleger i Sverige. Først i juni 1937 fikk tankene om boligfinansiering på sosialt grunnlag, samt en landsplan for boligbyggingen, gjennomslag i Arbeiderpartiets landsstyre. Først fra 1938 kom en mer systematisk utformet boligpolitikk til å prege den sosialdemokratiske regjeringens forslag.

Med utformingen av det nye boligprogrammet kom Arbeiderpartiet endelig på høyde med utviklingen i Sverige. Det gjaldt vel å merke planer og programposter på papiret. Den praktiske gjennomføringen stod langt tilbake for nabolandet i øst. Fra 1933 til 1937 hadde f.eks. den svenske staten under sosialdemokratene brukt 96 millioner kroner til ulike lånefond og støtte til boligbygging. I Norge var beløpene svært beskjedne. I 1938 vegret den norske regjeringen seg mot å legge opp til et bredt finansielt grunnlag for økt boligbygging.

Den norske tradisjonen med hjelp til selvhjelp ser ut til å ha preget Arbeiderpartiregjeringen: Statens bidrag representerte en svak utvidelse av selvhjelpslinjen og var i stor grad begrenset til de spesielt trengende. Noe endelig gjennomslag for en svensk-liknende planøkonomisk linje er det vanskelig å finne før den andre verdenskrig var over og gjenreisningen startet. På det norske boliglandsmøtet i 1939 ble det understreket at det ikke var aktuelt å overføre det svenske mønster, bl.a. fordi vi manglet en landsomfattende leieboerbevegelse av svensk dimensjon, som kunne konstituere et boligsystem av svensk mønster. Kielland sa rett ut at norske forhold ikke lå til rette for «å danne sterkt sentraliserte landsomfattende organer», og spesielt ikke på boligbyggingens område. Dette utgjorde kjernespørsmålet for Kielland og medførte at man i Norge måtte finne fram til en alternativ form for samarbeid mellom boligkooperasjonen og landets kommunale myndigheter. Problemet bestod hovedsakelig i at de aller fleste norske kommunene manglet de nødvendige organer som kunne ta opp et slikt samarbeid.

## Et kommunalt-kooperativt samarbeid

Veivalgene i svensk og norsk boligpolitikk i 1946 må for en stor del forklares ut fra forholdet mellom stat, kommuner og boligkooperasjon på 1930-tallet. I 1938 hadde den norske regjeringen planer om å knytte den statlige finansielle innsatsen til boligkooperasjonen. De ville bruke den sosiale boligbevegelsen, slik svenskene hadde gjort i flere år, som et bindeledd mellom stat og kommuner. Den svenske HSB-ledelsen betraktet sin egen organisasjon som et ledd mellom de enkelte boligsøkernes ønsker på den ene siden og de ansvarlige offentlige myndigheter på den andre. Et ledd mellom arbeidere og liberale krefter, mellom klassekampen og den nye sosialpolitikken som innledet byggingen av det svenske «folkehjemmet». Når vi skal sammenlikne svensk og norsk boligpolitisk utvikling representerer den svenske leieboerbevegelsens og boligkooperasjonens tidlige etablering og styrke, et viktig utgangspunkt. Kraften i bevegelsen viste seg i forbindelse med den økonomiske krisen på begynnelsen av 30-tallet. I 1932 nådde HSB sitt inntil da største produksjonstall for nye boliger, og beretningen fra 1933 forteller om en forbausende uberørthet av de dårlige økonomiske konjunktorene. Da tidene snudde til det bedre, bidro de gode resultatene fra før 1935 til å konsolidere bevegelsen (Lundevall 1993: 34).

I 1933 konstaterte Sven Wallander at selv under en krise med stor arbeidsledighet fantes det personer som kunne betale for kooperative boliger av høyere standard. Uttalelsen ble møtt med spørsmål om HSB egentlig bygde for arbeiderklassen. I følge en undersøkelse framgikk det at grupper fra middelklassen og arbeideraristokratiet utgjorde majoriteten av HSB's beboere og medlemmer (Lundevall 1993: 20). Debatten dreide seg om et klassisk spørsmål i europeisk bolighistorie: Hentet boligkooperasjonen sine medlemmer og beboere fra arbeiderklassens øvre og middelklassens nedre sjikt? Debatten endte opp med ulike definisjoner av hvem som kunne regnes til arbeiderklassen. En konklusjon var at ca. 60 prosent av de som bodde i HSB var arbeidere, mens de resterende var fra middelklassen. Denne sosiale sammensetningen skulle vise seg å bli viktig når spørsmålet om kooperativ kontra kommunal boligbygging meldte seg i løpet av krigen. Helt på tampen av 30-tallet, men kanskje fremfor alt under krigen, ble det rapportert om et boligmarked som virket mettet på kooperative innskuddsboliger. Men siden det fortsatt var boligmangel, kom spørsmålet om innskuddsfrie boliger på dagsorden, slik det også gjorde i Oslo i årene før 1935.

På 1930-tallet var det en stor økning i boligproduksjonen, en tendens som også gjorde seg gjeldende i Norge – særlig fra 1935. Det førte til en balanse på boligmarkedet i flere svenske byer. Krigsutbruddet satte en foreløpig stopper for veksten. Men i motsetning til Norge, som ble okkupert i fem år, kunne svenskene opprettholde det boligpolitiske arbeidet.

Allerede i krigens siste år produserte de kooperative og kommunale selskapene like mange nye boliger som i toppåret 1939. Om lag 20 av dagens virksomme allmenntilgittige selskaper ble etablert under krigen, de fleste etter 1942 (Ramberg 2000: 103). Selv om det ikke var selvsagt for alle svenske kommuner å ta ansvar for boligbyggingen, var problemene på boligmarkedet i 1940 en drivkraft til større kommunalt engasjement. Men framfor alt viser utviklingen under krigen hvor involvert de kooperative og kommunale boliginitiativene var i prosessen forut for vedtakene i 1946. For den videre boligpolitiske prosessen ble den store økningen i HSB's produksjon avgjørende. Allerede i 1942 var byggingen av kooperative innskuddsboliger større enn rekordnivået fra de siste førkrigsårene. Denne produksjonsøkningen aktualiserte spørsmålet om markedet for innskuddsboliger var i ferd med å bli mettet. I så fall var hovedproblemet hvordan man skulle dekke boligbehovet blant de som ikke kunne betale innskudd. Hvordan skulle man skaffe



innskuddsfrie utleieboliger til en rimelig husleie, hovedsakelig beregnet på store grupper innenfor arbeiderklassen?

I Sverige og særlig for HSB var ikke dette noe nytt problem. Allerede på slutten av 20-tallet ble det reist spørsmål om ikke innskudd tilsvarende 10–15 prosent av kostnaden var urimelig høyt i forhold til den svake betalingskraften i store deler av arbeiderbefolkningen. Ved inngangen til 30-åra ble derfor spørsmålet om HSB skulle bygge såkalte «billige boliger» satt på dagsorden. Noen slike, kalt B-hus med fem prosent innskudd og lavere standard, ble bygd. Noen år senere overtok HSB enkelte utleieboliger som var oppført av private entreprenører. Disse boligene ble forvaltet av ulike stiftelser og kalt C-hus, mens utleieboligene i «barnrikehusen» gikk under navnet D-hus. Disse tilknytningsformene, som befant seg på ulike trinn av en skala fra fullt innskudd over lavinnskudd til offentlig finansiert og kooperativt forvaltet utleiebolig, innebar i realiteten starten på den sosiale boligpolitikken i Sverige (Lundevall 1994: 91). Nå bygde ikke HSB flere C-hus, dvs. utleieboliger i stiftelsesform. I stedet satte organisasjonen i 1941 opp en ny form – G-hus – på programmet. Disse boligene ble presentert som stiftelseshus med en innsats på to prosent, altså en lavinnskuddsbolig nært opp til utleieformen. G-husene skulle brukes der kommunene var villige til å finansiere toppkapitalen på tre prosent når staten sørget for de resterende 95 prosent. Slike G-hus ble bygd, men bare i et svært begrenset omfang – nesten samtlige i Stockholm. Når vi sammenlikner med Norge blir fenomenet likevel interessant. I de kommunale utredningene i Oslo fra 1934 ble ulike innskuddsnivåer ned til nærmest ren utleie drøftet (Aktstykker 1934–35: 160).

# III Boligpolitikkenes institusjonelle fundament

## Sverige: avgjørelsen faller

I Sverige ble behovet for offentlige utleieboliger forsterket av at privat utleiebygging nærmest var opphørt. Derimot hadde en rekke entreprenører begynt å spekulere i den kooperative formen, bl.a. på grunn av husleieregulering og høye byggekostnader under krigen. Det ble etablert andelseierforeninger som i realiteten fungerte som kamuflasje for private profittinteresser. Andelsformen fikk følgende en utbredelse i løpet av krigsårene som var større enn etterspørselen. Dette skjedde parallelt med at tilgangen på utleieboliger ble stadig mindre. Innenfor HSB var man likevel ikke helt enige om bygging av utleieboliger. Riksförbundets ordfører gikk f. eks. sterkt imot og mente at HSB burde rendyrke markedsprofilen. Sven Wallander ledet flertallsfløyen som ønsket å kombinere boligsosiale hensyn, som ble prioritert i *Bostadssociala utredningen*, og HSB's interesse for oppdrag for produksjonsbedriftene. I et notat fra august 1944 la HSB-sjefen fram et utkast til tre alternative former for HSB's videre bygging. Dette liknet mye på tilsvarende forslag som ble utredet i Oslo kommune i 1933. Forslaget omfattet bygging av utleieboliger i samarbeid med kommunene, andelsboliger med fem prosent innskudd som skulle være hovedlinjen og andelsboliger med lavinnskudd på én prosent. I en rekke svenske byer ble det meldt at behovet for andelsboliger var dekket. Man begynte derfor å planlegge bygging av utleieboliger og ville heller ikke gi byggetillatelse til andre tilknytningsformer.

På det tidspunkt Wallander utformet dette forslaget kan det virke som en slik linje ville bli godtatt av Bostadssociala utredningen. HSB forsøkte å finne fram til en akseptabel mellomting mellom rene utleieboliger og vanlige andelsboliger ved å bygge G-hus til lave innskudd. Selv om kommunalt eide utleieboliger uten innskudd var hovedlinjen innenfor Bostadssociala utredningen, var det også en oppfatning at andelsrett med lavt innskudd skulle kunne innta en likeverdig plass i det nye finansieringssystemet. Mot slutten av 1945 trodde Sven Wallander at HSB's tradisjonelle kooperative virksomhet ville komme mer i bakgrunnen til fordel for en boligsosial profil.

Riksdagen vedtok å etablere et skille mellom kommunalt eide og kommunalt kontrollerte foretak. HSB's og Sven Wallanders planer om G-hus fikk ikke oppslutning, Riksdagen ønsket bygging av rene utleieboliger.

Sverige valgte den kommunale linjen med rene utleieboliger framfor den norske kooperative linjen. Et annet spørsmål er hvorfor nordmennene valgte en så ensidig kooperativ løsning all den stund de kommunale myndighetene i Oslo og Stockholm var så involvert i boligbyggingen? I Oslo var kommunen sterkt engasjert i boligbygging via OBOS både før og etter krigen. Det skjedde særlig etter 1948, da boligkøen ved Leiegårdskontoret i Oslo kommune ble overført til OBOS. Siden mange i denne køen ikke kunne betale innskudd, ble store deler av det kooperative selskapets boligmasse i realiteten kommunale utleieboliger. Fantes det noen stor prinsipiell forskjell på de to lands valg av tilknytningsform på denne tiden?

## Bergen: et Sverige i miniatyr

Til forskjell fra resten av landet, fortsatte Bergen mellomkrigstidens linje med kommunal bygging av utleieboliger. I Bergen bygde kommunen boliger helt til 1955, da også denne byen falt inn i den vanlige norske eiermodellen. Inntil da fungerte byens boligpolitiske praksis som et Sverige i miniatyr, med en kombinasjon av kommunal og kooperativ boligbygging. Bergen kommune var en tid byens største byggherre. Gjennom formelt selvstendige, men helt ut kommunalt kontrollerte boligselskaper (analogt til Sveriges «allmännytt»), bygde kommunen leieboligene. Kommunen stod for drøye 20 prosent av alle boliger som ble bygget i perioden 1945–1955. Det var fem prosent mer enn byens to boligbyggelag. Et av disse lagene, Bergen og Omegn Boligbyggelag (BOB), hadde et nært forhold til kommunen som hadde representanter i byggelagets styre. Kommunen satt med 80 prosent av lagets andelskapital og ga betydelige lånegarantier. Etter 1955 opphørte kommunens egen boligbygging og Bergen fulgte den vei som ble valgt i landets øvrige byer. Bergen kanaliserte etter 1955 den kommunale innsatsen gjennom de kooperative selskapene.

Spørsmålet er hvorfor Bergen som den eneste norske by fortsatte på det kommunale sporet fra mellomkrigstiden. At dette var en tradisjon er ikke tilstrekkelig som forklaring, det gjaldt også for andre byer – ikke minst Oslo. Her må særegne forhold innenfor byens boligsektor trekkes inn: en bolignød som var forårsaket av en omfattende bybrann i 1916, ødeleggelser under

andre verdenskrig og en omfattende sanering av boligområder etter krigen. Den vanskelige situasjonen førte til at byens boligadministrasjon og bystyrets politiske flertall hadde et høyere boligpolitisk og sosialt ambisjonsnivå enn i andre norske byer. Det gjaldt særlig de politiske partier med utspring i arbeiderbevegelsen som mente det var kommunens ansvar å skaffe gode og rimelige boliger til ubemidlede boligsøkere. Da kommunen satt med en betydelig teknisk og administrativ erfaring fra 1920- og 1930-årenes boligpolitikk og boligbygging, var det ingen andre byggherrer som uten videre kunne erstatte et fortsatt kommunalt initiativ i de første etterkrigsårene. Ennå i 1950 hevdet byens boligrådmann at det i de kommende år måtte bygges flest mulig boliger gjennom kommunale selskaper. Men det skulle endre seg raskt. Bare to år senere ble det reist tvil om kommunal boligbygging og 1955 var den definitivt avvirket.

Men hva var årsaken til kursendringen? I likhet med Sverige fungerte kommunal og kooperativ bygging parallelt fra slutten av 1940-årene. Den økonomiske belastningen ved det kommunale engasjement var stort. Vedlikeholdet av den kommunale boligmassen falt stort sett dyrere enn i private aksje- og andelsboliger fordi eierinteressen manglet hos leieboerne. Samtidig begynte stadig flere innenfor kommunens boligadministrasjon og blant politikerne å sette spørsmålsteget ved de sosiale virkningene av den kommunale boligbyggingen.

Dermed drev kommunen sosial boligbygging til fortrensel for den kooperative og la beslag på byens tomtearealer. Kommunen bygde også i betydelig omfang innskuddsfrie boliger til boligsøkere som kunne make et innskudd, ikke minst etter at Husbanken var etablert. Dette ble oppfattet som en urimelig forskjellsbehandling av boligsøkerne, noe som svekket den kommunale boligpolitikken legitimitet. Enkelte på venstre fløy i politikken innvendte at kooperasjonen bygde for en annen og mer velstående kategori boligsøkere enn kommunen, fordi den krevde innskudd og tildelte boligene etter medlemmenes ansiennitet. Kommunens eneste vilkår var boligsøkerens evne til å betale en rimelig husleie. Spørsmålet var imidlertid om ikke denne forskjellen var mer teoretisk enn reell. På sikt viste det seg også at forskjellen mellom kommunal bygging før 1955 og kooperativ bygging etter 1955 var mer et spørsmål om pragmatisme enn om prinsipper. For begge fløyer gjaldt det å finne en løsning på boligproblemet som kom flest mulig til gode.

Overgangen fra kommunal til kooperativ boligbygging gjorde de to løsningene likere hverandre. Det dreide seg i første omgang om at kommunen fikk adgang til å eie et tilstrekkelig antall boliger som boligbyggelagene oppførte og som kunne brukes til sosiale formål. Dernest kunne kooperasjonen overta bygging av boliger på betingelse av at kommunen stilte en garanti som ville gjøre vanlige folk i stand til å klare kontantinnskuddet. På denne måten oppnådde man å svekke motargumenter fra begge sider. De økonomiske argumentene fra tilhengerne av fortsatt kommunal bygging ble svekket av kommunale lånegarantier og ved at kommunen fortsatt ville få anledning til å eie boliger i den kooperative boligmassen (Nagel 1992). Samtidig svekket lånegarantien det sosiale argumentet som gikk ut på at kooperasjonen bare bygget for de som hadde råd til innskudd. Forholdet mellom kommune og kooperasjon var derfor aldri gjensidig ekskluderende. Den ene skapte rom for den andre – slik det langt på vei også fungerte i Sverige på denne tiden.

Kommunistpartiets reduserte innflytelse etter kommunevalget i 1954 var viktig for overgangen fra kommunal til kooperativ bygging. I årene forut hadde kommunistene klart å presse Arbeiderpartiet til å fortsette kommunal bygging av leieboliger. Presset fra offentlige hold for å tvinge Bergen inn på sporet Stortinget hadde valgt for i 1946 skal ikke undervurderes. Alle de andre større byene hadde valgt å samarbeide med kooperative selskaper, eller selv å bidra til å stifte slike der de ikke fantes. Behovet for å få Bergen til å endre boligpolitisk kurs kom til uttrykk i en stortingsmelding i 1952 (St.meld. nr. 102, 1952). Her ble det prinsipielle spørsmålet stilt: Talte de historiske erfaringene til fordel for direkte kommunal boligbygging eller for en ordning med innskuddsfrie boliger generelt, eller var det fordelaktig at leieboerne selv ble knyttet til boligen ved å betale innskudd og slik oppnå disposisjonsretten over dem? Meldingen fremhevet eksemplet fra Oslo og kommunens nære samarbeid med OBOS.

I den forbindelsen ble det vist direkte til Sveriges boligbygging i mellomkrigsårene. Det ble fremhevet at den ble drevet av store kooperative boligselskaper (HSB). Denne byggingen hadde angivelig ført til en viss metning i markedet for innskuddsboliger, noe som ledet det offentlige engasjementet over mot bygging av leieboliger i kommunal regi. Meldingen konstaterte også at de kommunale leieboligene i stor grad ble administrert av kooperasjonen, men slo samtidig fast at erfaringene med drift og særlig

vedlikehold ikke hadde vært en ubetinget suksess. Hvilken dokumentasjon meldingen baserte seg på fremgår ikke, men med dårlig skjult hentydning at Sverige på dette punktet var noe for seg selv, konstaterte meldingen at de fleste land det var «naturlig å sammenlikne seg med» satset på finansielle og organisatoriske tiltak som satte boligsøkere med normale inntekter i stand til å betale innskudd for bolig med disposisjonsrett (ibid.:12). Kommunal- og arbeidsdepartementets konklusjon var klar og med opplagt hentydning til Bergen som et særtilfelle: «Departementet mener at kommunal boligbygging og kommunal forvaltning av boliger direkte eller gjennom hel- eller halv-kommunale selskaper, har vist seg å være en mindre heldig form» (ibid.:13). Sporet fra 1946 var trukket opp og presset for å få «avvikere» inn i folden var utvilsomt sterkt, særlig etter at staten hadde gått tungt inn med finansiering i det nye institusjonelle arrangementet. Presset var sterkt nok til at Bergen tre år senere endret boligpolitisk kurs.

## **Boligpolitikk som velferds- og sosialpolitikk**

Kontantinnskuddet fra beboerne utgjorde den viktigste forskjellen mellom kommunens og kooperasjonens boligbygging. Kooperasjonen stilte krav om egenkapital som ikke alle boligsøkerne kunne innfri. Hva med dem som ikke klarte å betale innskudd? En uttalelse i 1949 fra det kommunale boligrådet i Bergen til bystyret la vekt på at det hastet å få bygget så mange boliger som mulig i den kommende perioden ved hjelp av kommunale selskaper. Det ble også lagt til at dette bare var aktuelt for framtidige leieboere som ikke hadde økonomiske muligheter til å delta i boligfinansieringen. Det sosiale aspektet ble senere understreket i 1953 da Boligkomiteen forsvarte kommunal boligbygging i motsetning til kooperativ ved å peke på forskjellige prinsipp for tildeling av leiligheter. Kommunens tildeling var basert på behovsprinsippet, mens kooperasjonen anvendte køprinsippet innenfor sin egen medlemsmasse, og selvsagt bare overfor medlemmer som hadde penger nok til å klare innskuddet.

Arbeiderpartiets formann i Boligkomiteen fra 1953 ville at kommunen skulle bygge. Han uttrykte i den forbindelse et ønske om å utarbeide en rekke kriterier for de ulike grupper av boligsøkere. Han delte disse i fire kategorier ut fra deres finansielle posisjon:

- 1) boligsøkere med egenkapital
- 2) boligsøkere som kunne skaffe innskudd ved hjelp av garantiskjema
- 3) boligsøkere som ikke klarte innskudd selv med slik garanti, men som klarte å betjene betalinger for en husbankfinansiert bolig
- 4) boligsøkere som også var ute av stand til å betjene et slikt lån

Boligkomiteen antok at kommunal boligbygging var eneste måte å skaffe gruppe tre og fire nye boliger på. Avgjørende for Boligkomiteens konklusjon var at det store flertallet av boligsøkere som tilhørte gruppe tre, ikke hadde finansielle midler utenom det å klare betalingen av leien for nye boliger. På denne måten mente Boligkomiteen å ha redegjort for hvorfor det ikke var politisk forsvarlig av kommunen å stoppe byggingen av boliger som ikke krevde kontantinnskudd. Komiteens formann var ingen prinsipiell motstander av kooperativ bygging, men mente at kommunal og kooperativ virksomhet kunne foregå parallelt. Kooperasjonen passet for gruppe en og to. Formannen foreslo kommunal støtte til kooperasjonen gjennom aktiv tomtepolitikk og lånegarantier for innskudd til individuelle beboere. Hans hovedargument for å fortsette med kommunal bygging var ganske pragmatisk: «Flertallet av de boligsøkende hører for øyeblikket hjemme i gruppe 3» (Nagel 1992: 80–81). Forskjellen mellom kommunal bygging før og kooperativ bygging etter 1955 virker å ha vært liten. For begge fløyer gjaldt det først og fremst å finne en sosial løsning på boligproblemet som kom flest mulig til gode.

Båndene mellom kommunen og kooperasjonen ble så nære i Bergen at kooperasjonen i 1955 framstod som et kommunalt selskap. De nye rammebetingelsene representerte ikke noe mer enn å flytte administrasjon og finansiering av boligsektoren fra rådhuset til en annen lokalitet i byen. Velferds politikkenes målsettinger ble opprettholdt i 1940- og 1950-årene uavhengig om boligbygging bar etiketten kommunal eller kooperativ. I den sosiale boligbyggingen var det innholdet og ikke formen i siste instans det avgjørende moment.

Forskjellen mellom de ulike formene for sosial boligbygging i 40- og 50-årene var mindre substansiell enn i dag. Målet om å bygge gode boliger til rimelig priser for alle ble stort sett oppnådd i Norge i løpet av 1960- og 1970-årene. I perioden fra 1945 til 1956 var ikke Bergens «sosiale» boligsektor så veldig forskjellig fra enkelte svenske byer som for eksempel Malmö,

der både kommunale boligselskaper og kooperative foreninger eksisterte side om side. Seinere, da den kooperative tilknytningsformen både i Sverige og Norge ble en tilnærmet eierform, ble forskjellene mellom Sverige og Norge større. Særlig begynte dette å bli klarere fra slutten av 1960-tallet da Sverige introduserte sitt unike bruksverdisystem som innebar at leienivået i allmännyttan ble retningsgivende for leienivået i den private utleiemassen.

Årsakene til de forskjellige boligpolitiske vedtakene i Sverige og Norge etter krigen finnes i tiårene foran. Den svenske prioriteringen av kommunale utleieboliger i 1946 skyldtes delvis den svenske HSB-kooperasjonens styrke, mens den norske eierlinjen hadde å gjøre med den norske kooperative boligbevegelsens svakhet. Men fordi OBOS oppnådde kommunal tilknytning da de økonomiske konjunkturerne bedret seg i 1935, kunne selskapet operere i et marked som ikke var mettet på kooperative innskuddsboliger, slik det svenske var. Riktignok ble det meldt om et stigende behov for innskuddsfrie boliger også i Oslo ved begynnelsen på 1930-tallet, men dette behovet ble til en viss grad dekket gjennom økende privat bygging av utleieboliger i de siste årene av 30-tallet. Byggestoppen under krigen forsterket på nytt behovet for offentlige utleieboliger, men etableringen av Husbanken i 1946 minsket den økonomiske forskjellen på kooperative eierboliger og utleie. Boligkooperasjonen fikk derfor et ekstra skyv til å ekspandere inn i det markedsrommet som i Sverige under krigen var blitt definitivt mettet på innskuddsboliger. Her synes i det minste noe av hovedforklaringen på de ulike veivalgene å ligge.

## Den problematiske historiearven

Da fellesorganisasjonen for de allmenntilgjengelige kommunale utleieselskapene, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO) ble stiftet i 1950, var likevel forbindelsen til kooperasjonen fortsatt ganske tett. Dette var ikke spesielt bemerkelsesverdig for begge organisasjoner sprang ut av arbeiderbevegelsen. Da de kommunale utleieboligene ble prioritert på bekostning av kooperasjonen med de gunstigste lånevilkårene, førte det heller ikke til noe umiddelbart brudd. Tvert imot begynte både HSB og Riksbyggen å bygge og forvalte utleieboliger i samarbeid med noen kommuner. Ja det ble til og med lagt fram detaljerte planer om enda tettere forbindelser, nemlig at HSBs og Riksbyggens sentralorganisasjon skulle bli medlemmer av SABO. Men det



viste seg at relasjonen mellom kooperasjonen og allmännyttan, mellom eie og leie i boligpolitikken, ble vanskelig og har vel egentlig vært det siden.

Hendelsesforløpet som førte til disse vanskelighetene er imidlertid interessant. På et møte i interimstyret (der kooperasjonen ennå var med) like i forkant av SABOs konstituering, ble det lagt fram forslag om at kommunal kontroll måtte være et vilkår for medlemskap. På tidligere møter hadde boligbygging uten profittmotiv vært inngangsbilletten. Endringen innebar at kooperasjonens landssammenslutning ikke kunne bli medlem, bare dens lokale foreninger som bygde eller forvaltet utleieboliger. Dette forholdet hadde en bestemt bakgrunn. Hovedtalsmann for kommunelinjen het Axel E. Svensson og var fra Malmö, mens Sven Kypengren fra HSB i Stockholm stod for det motsatte syn. Svensson gikk av med seieren, selv om både HSB og Riksbyggen fikk plass i SABO-styret. I 1963 avvirket SABO-ledelsen denne styrerepresentasjonen, etter at motsetningene i styret og konkurransen om byggekvote i kommunene var blitt for sterk.

Mest interessant i denne sammenheng er den historiske opprinnelsen til Axel E. Svenssons standpunkt. Hans holdning skrev seg fra en episode i Malmö 1935 omkring etableringen av Stiftelsen for bygging av kommunale barnrikehus. HSB-sjefen Sven Wallander dukket opp for å ta seg av arkitekt- og prosjekteringsarbeidet. Dette ble blankt avvist av Svensson. I ettertid er årsaken til avslaget blitt kjent. Det var HSBs samrøre med kapitalistiske storentreprenører som vakte Svenssons vrede. På tross av motstanden klarte faktisk HSB, ved hjelp av en privat entreprenør, å bygge et betydelig antall barnrikehus, kommunale utleieboliger, i Malmö. Dette økte Svensson motstand. Her hadde fanden fått lillefingeren. Hvis boligkooperasjonen fikk slippe ytterligere til, ville resultatet bli en så stor kooperativ andel av boligmassen at sosial ubalanse på boligmarkedet ikke var til å unngå. Fortsatt kooperativ ekspansjon var derfor ikke forenlig med Svenssons oppfatning av kommunenes samfunnsansvar: å bygge offentlige utleieboliger for de som ikke hadde penger til kontantinnskuddet.

Axel E. Svensson hadde et poeng, i og med at en av begrunnelsene for å satse på kommunale utleieboliger etter krigen, var at markedet for kooperative innskuddsboliger virket mettet. Derimot var behovet for innskuddsfrie leieboliger stort. Slik sett kunne Svensson «takke» kooperasjonen for at «allmännyttan» ble favorisert etter krigen. Det viktigste var likevel at han og SABO havnet i samme båt som kooperasjonen, for det skulle vise seg at bare

et fåtall kommunale selskaper bygde i egen regi, og den utskjelte entreprenørnæringen kunne derfor overta store deler av «allmännyttans» prosjekter. Hvilke interesser var det egentlig som kjempet om overtaket på den «sosiale» boligbyggingens arena? Hadde organisasjonsbyråkratiet, både innenfor kooperasjonen og de kommunale boligselskapene, fått selvstendige interesser som ble ivaretatt under dekke av å bygge for «allmennheten» og «folkeflertallet»? Det kan unektelig virke som om et nettverk var blitt supplert med et annet, men at de to ikke var prinsipielt forskjellige.

Den videre utviklingen i Malmö synes å bekrefte en slik antagelse. I 1948 startet Malmö Kommunnale Boligselskap (MKB) utbyggingen av sitt første boligfelt. Prosjektet var sterkt preget av den kommunalsosialistiske tenkningen omkring boligspørsmålet. Tegningene ble utført av Svenska Riksbyggen, en kooperativ boligorganisasjon med sosial basis i fagbevegelsen, men som i motsetning til konkurrenten HSB ikke påla sine medlemmer pengeoppsparing. Etter uttrykt ønske fra Axel E. Svensson og under oppsyn av ledelsen i MKB, ble boligprosjektet Augustenborg sterkt preget av intensjonene i Bostadssociala utredningen. Målet gikk ut på å skape «en demokratisk människotyp, för vilken friheten och självständigheten kombineras med social ansvarskänsla.» Augustenborg ble imidlertid bygget på et tidspunkt da den svenske boligkooperasjonen måtte nøye seg med en tilværelse i skyggen av «allmännyttan».

Men skygetilværelsen skulle ikke vare evig. Boligkooperasjonen i Malmö opplevde snart en renessanse. I forbindelse med en diskusjon i bystyret om fordelingen av byggekvoten for 1952, fremmet Axel E. Svensson et forslag med brodd mot HSB og Hugo Åberg spesielt. Dette hadde en spesiell bakgrunn. I 1952 bekledd nemlig Svensson stillingen som administrerende direktør i Svenska Riksbyggens Malmö-avdeling, HSBs kooperative konkurrent. Svenssons forslag siktet mot å øke både Riksbyggens og MKBs andel av byggekvoten. Forslaget ble imidlertid forkastet, men førte tross alt til en prinsipiell diskusjon innenfor det sosialdemokratiske partiet om de forbindelser deres egne representanter i MKB hadde til ulike byggherrer. Diskusjonen endte med at Axel E. Svensson og HSBs representant forlot sine poster i MKBs styre i 1953.

## Allmennyttig utleie – men kooperativ renessanse

I realiteten markerte denne vendingen at kooperasjonens igjen ble en ledende aktør i Malmös boligpolitikk. Samarbeidet mellom arbeiderbevegelsens faglige og politiske organisasjoner, under sosialdemokratisk ledelse, ble forsterket. Det ble en ny ansvarsfordeling mellom byens offentlige myndigheter (politisk kontrollert av sosialdemokratene) og industriforetakene. Med forankring i denne ansvarsfordelingen gjenvant HSB og den kooperative selvhjelpsstrategien sin sterke stilling i Malmö. I 1965 utgjorde den kooperative andelen av boligmassen i både Stockholm og Göteborg 15 prosent, hvilket tilsvarte landsgjennomsnittet. I Malmö var den kooperative andel hele 30 prosent. Tallene viser at byen var gjennomsyret av selvhjelpslinjen, eller det såkalte tredje alternativ mellom marked og offentlig apparat. Kommunalsosialistenes MKB ble derimot stadig oftere forbigått ved fordelingen av nye attraktive tomteområder.

Men for Sverige som helhet var ikke denne utviklingen typisk. I samsvar med de boligpolitiske vedtakene etter krigen, var det den kommunale «allmännyttan» og ikke kooperasjonen som vokste sterkest. At vi har lagt så stor vekt på «tilfellet Malmö» i denne historiske gjennomgangen, skyldes at byens boligpolitiske konstellasjoner i 1930- og 40-årene gir en god dokumentasjon på de sosiale og politiske motsetninger som ledet opp til vedtaket om å gjøre kommunale utleieboliger til spydspissen i Sveriges offentlige boligpolitikk. Men når vedtaket først var truffet, var det andre byer enn Malmö som ble de mest prangende utstillingsvinduene for den boligpolitikken som «allmännyttan» eksponerte. Motsetningene mellom SABO og boligkooperasjonen må i siste instans betraktes som en kranjel innenfor den sosialdemokratiske familien, men uten at uoverensstemmelsen endte med total skilsmisse. På mindre steder fortsatte nyetablerte kommunale selskaper å dra nytte av at kooperasjonen hadde et utbygd forvaltningsapparat. I dag besørger HSB og Riksbyggen stadig forvaltningen av rundt 20 kommunale boligselskaper.

Leieboerbevegelsen fortsatte imidlertid å vokse under oppbyggingen av etterkrigstidens svenske «folkhem». Etter at de åpne kampenes tid var over på slutten av 1930-tallet, ble bevegelsen tildelt en rolle i håndhevingen og senere avviklingen av husleiereguleringen under den andre verdenskrig. Fra da av fikk organisasjonen i stadig større grad karakter av å være en forhandlingsmaskin. I 1972 nådde tallet på organiserte medlemmer en topp på

650 000. Av disse var nesten halvparten kollektivt tilsluttede medlemmer fra det kooperative HSB. Blant den nærmere halve millionen medlemmer som i dag utgjør leieboerbevegelsen i Sverige, er tilslutningen fra den allmenntilrette utleiesektoren betydelig høyere enn fra den private. Gjennom lovfestingen av den kollektive forhandlingsretten på 1960- og 70-tallet, ble leieboerbevegelsen integrert i den offentlige leie(boer)politikken på mer permanent basis. Det sentrale prinsippet var at husleienivået i «allmännyttan» skulle være retningsgivende for leienivået i den private boligmassen. Her har leieboerbevegelsen inntatt en sentral forhandlingsposisjon i det sentraliserte og korporative svenske systemet.

## Norge: Leieboerbevegelsen tar kooperativt initiativ

Stortingets vedtak i 1946 om statlig boligfinansiering gjennom Husbanken representerte et epokeskille i norsk boligpolitikk, men vedtaket varslet også en kraftig vekst for boligsamvirket i og med at finansieringsordningen prioriterte denne tilknytningsformen i produksjonen av nye boliger. Det forberedende arbeidet med Husbanken og det landsomfattende boligsamvirket fulgte i store trekk den samme timeplanen. I tråd med leieboerbevegelsens programpost fra 1933 om en «samfunnsmessig løsning» av boligspørsmålet tok Norsk Leieboersamband initiativet til å etablere et landsforbund av boligbyggelag etter OBOS-modellen. Ved hjelp av statlig boligkreditt og kooperative organisasjonsformer skulle det bygges boliger som utgjorde et kollektivt eieralternativ til utleiemarkedet.

I 1945 forfattet formannen i leieboersambandet, Carsten Boysen, en artikkel i *Hus og Hjem* der han slo fast at i det nye statlig-kooperative samarbeidet måtte leieboerbevegelsen spille en nøkkelrolle. Forbildet hentet han fra Sverige, der 1930-årenes samarbeid mellom den sosialdemokratiske regjeringen og det kooperative HSB gjorde HSB til et boligbyggende organ for offentlige myndigheter. I løpet av 1945 gjennomførte Norsk Leieboersamband landsomfattende informasjonsturneer om den nye formen for kooperativ boligbyggelag. Flere av sambandets lokalavdelinger stiftet bygge-lag, mens sentralen i Oslo nedla et betydelig arbeid med å etablere nye leieboerforeninger og boligbyggelag parallelt.

På den svenske HSB-kongressen høsten 1945 beskrev OBOS-direktør Jacob Christie Kielland det nære forholdet mellom boligkooperasjonen og de

organiserte leieboere: «Leieboerbevegelsen skal være vår dårlige samvittighet inntil målet er nådd og boligsaken løst.» Ved samme anledning betegnet HSB-sjefen Sven Wallander kooperasjonen som et produkt av leieboernes kamp, følgelig måtte den betraktes som leieboerbevegelsens byggende organ. Det hersket med andre ord en prinsipiell enighet mellom OBOS og HSB-lederne når det gjaldt boligkooperasjonens forhold til de organiserte leieboere i Norge og Sverige.

Klare forskjeller gjorde seg likevel etter hvert gjeldende. For Sveriges vedkommende må 1930-årenes leieboerbevegelse betegnes som sterk og godt organisert. Det dreide seg i realiteten om en voksende sosial bevegelse og med gode muligheter til å oppnå boligpolitisk gjennomslagskraft på lengre sikt. I Norge var det annerledes. Sammenlignet med Hyresgästernas Riksförbund var Norsk Leieboersamband en langt svakere organisasjon med et begrenset antall medlemmer. Bare Leieboerforeningen i Oslo opererte med en forholdsvis stor og aktiv medlemsmasse. Derfor var det et åpent spørsmål hvorvidt den norske leieboerbevegelsen kunne fungere som motor for et landsomfattende boligsamvirke. I utgangspunktet tilsa situasjonen i Norge en kooperativ boligorganisasjon med sterkere offentlig tilknytning enn det sentraliserte, selvstendige og forretningsmessig utbygde HSB, som var en sterk organisasjon som drev en omfattende forretningsmessig virksomhet, inkludert produksjon av boliger for markedet.

## Kooperativ medlemsorganisasjon og kommunalt verktøy

Den norske avhengigheten av det offentlige apparatet viste seg å slå til. Hovedsporet for boligsamvirkets offentlige tilknytning var staket ut allerede før krigen gjennom samarbeidsavtalen mellom OBOS og Oslo kommune fra 1935. Fra da av fungerte den kooperative medlemsorganisasjonen som kommunens byggende organ. I realiteten var det denne «Oslo-avtalen» som i de første årene etter krigen ble løftet opp på landsnivå og lagt til grunn for boligbyggelagens virksomhet og deres forhold til de kommunale myndighetene. Medlemsbevegelsen i boligsamvirket var dermed blitt et offentlig boligpolitisk redskap. Boligsamvirkets forbindelse til kommunene skulle vise seg å bli et problem for leieboerbevegelsen, følgelig også for den administrative ledelsen i NBBL. Leieboerforeningen og generalsekretær Boysen i

NBBL kritiserte åpent OBOS for selskapets nære tilknytning til Oslo kommune. Samarbeidsavtalen innebar en binding til det offentlige byråkratiet og en hemsko for det levende medlemsdemokratiet i den kooperative boligbevegelsen. Leieboerbevegelsens framheving av demokratiet på grunnplanet var i realiteten uttrykk for en ambisjon om å videreføre aktivismen fra leieboerkampene i Oslo fra 1930-årene, rett nok i en mer avdempet form. Kritikerne gikk så langt som til å hevde at avhengigheten av kommunen, og bruken av OBOS for å løse hovedstadens boligproblemer, var uforenlig med den kooperative idé.

Leieboerbevegelsens representanter lanserte den kooperativ organisasjonsformen i det nyetablerte Aker Boligbyggelag (etablert i 1945) som det store forbildet. Dette boligbyggelaget ble presentert som leieboernes kooperative og demokratiske alternativ til det halvkommunale OBOS. Sentrale personer i Leieboerforeningen, var politisk engasjert til venstre for Arbeiderpartiet, blant annet i Norges Kommunistiske Parti. De hadde bidratt med å utvikle denne organisasjonsformen som ikke var underlagt kommunal innflytelse og kontroll. Men OBOS var ikke bare kommunens forlengede arm. Først og fremst var OBOS Arbeiderpartiets varemerke i hovedstadens boligpolitikk. Aktive boligpolitikere i partiet samlet seg om OBOS og forsvarte den nære forbindelsen til kommunen. Denne fløyen hadde en pragmatisk innstilling til de kooperative prinsippene. Det viktigste var tross alt å skaffe folk tak over hodet på den raskeste og mest effektive måten. Bolignøden etter krigen krevde i første rekke størst mulig produksjon av nye boliger, så fikk heller optimalt medlemsdemokrati og kooperativ selvstendighet komme litt lenger ned på prioriteringslisten.

Like etter krigsslutt intensiverte Norsk Leieboersamband sin kampanje for kooperasjon i boligbyggingen. Startsignalet ble gitt i julinummeret i 1945 av *Hus og Hjem* med artikkelen «Boligspekulasjonen bør avskaffes. Et landsomfattende boligsamvirke må til.» Her ble det lagt vekt på hvilke problemer et framtidig norsk boligsamvirke ville stå overfor. Bebyggelsens spredte karakter, manglende finansiering og lovgivning var de viktigste hindringene på veien. Det var spesielt viktig å finne elastiske organisasjonsformer som kunne tilpasses ulike lokale forhold, men uten at dette forhindret boligbyggelagene fra å fungere innenfor en handlingsdyktig fellesorganisasjon.

I januar 1946 avholdt leieboersambandet landsmøte der hovedtemaet var etableringen av NBBL. I en hilsningstale ga statsråd Oscar Torp, tross sin

forankring i Arbeiderpartiet, uttrykk for håpet om et godt samarbeid mellom leieboerbevegelse og boligkooperasjon. OBOS-direktør Kielland gikk inn for å forankre den nye boligpolitikken i leieboerbevegelsen, NBBL og Husbanken. Etter landsmøtet hadde *Hus og Hjem* en viktig leder som behandlet forholdet mellom leieboerbevegelsen og boligsamvirket. Her ble det slått fast at de organiserte leieboere skulle beholde medlemskapet i sine lokale leieboerforeninger også etter at de hadde blitt tildelt bolig med boretts d.v.s. andelsbolig i «de fellesbygg som leieboerbevegelsen er med på å reise.» Det skulle ikke være noen motsetning mellom det å være andelseiere og samtidig være organisert i kraft av å være leieboere. Som et eksempel til etterfølgelse ble Aker Boligbyggelag trukket frem. Her maktet en å forene leieboerbevegelsens demokratiske prinsipper med en kollektiv boligform som den kooperative andelsboligen representerte.

Nå forkastet verken Carsten Boysen eller andre ledende personer i leieboerbevegelsen OBOS i sin helhet. I den grad boligbyggelaget representerte en norsk videreføring av HSBs organisasjonsform med skillet mellom byggende moderselskap og tilknyttede underavdelinger for de boende, var alt i den skjønneste orden. Dette var jo opprinnelig den svenske leieboerbevegelsens eget boligbyggende alternativ som Leieboerforeningen gjorde til sitt i 1933. Det var rollen som kommunens forlengede arm i boligpolitikken leieboersambandet og den kommende generalsekretæren i NBBL rettet skytset mot. Konflikten med boligkooperasjonen og leieboerbevegelsen var et faktum når kommunene forlangte kontroll over tildelingen av boliger, slik Oslo kommune gjorde overfor OBOS. Derimot roste leieboerbevegelsens tillitsvalgte OBOS' administrative effektivitet. Utfordringen bestod derfor i å supplere profesjonaliteten ovenfra med et levende og fungerende medlemsdemokrati nedenfra. For leieboerbevegelsens frontfigurer var det avgjørende at de boligsøkende medlemmene selv fikk delta i planleggingen og utformingen av boligfeltene og selve boligene.

## Norske Boligbyggelag og samarbeidsavtale

I månedene før stiftelsen av NBBL ytret lederskribent Boysen i *Hus og Hjem* sin bekymring for fremtiden. Han likte ikke at «leieboerbevegelsens mann» i OBOS, Jacob Christie Kielland, skulle forlate selskapet til fordel for direktørstillingen i det nyopprettede Boligdirektoratet. Nå var det plutselig et

åpent spørsmål om OBOS i det hele tatt ville bruke tid og ressurser på NBBL. Men Boysen forsøkte aldri å skjule hvilken vekt han og leieboersambandet tilla OBOS for etableringen og den videre utbyggingen av boligbyggelagens landsforbund. At OBOS var tiltenkt rollen som administrativ bærebjelke for landsforbundet, framgikk også av et notat Kielland selv utarbeidet i januar 1946. Her slo han fast at det hastet med å få stiftet et «Norske Boligbyggelag», men at et slikt fellesorgan ikke kunne fungere atskilt fra «erfaringsbanken» i OBOS. Følgelig var det nødvendig at NBBL fikk kontorlokaler «i umiddelbar tilknytning til OBOS.» Kort tid etter at Kielland forfattet notatet forlot han direktørstolen i OBOS. Det skulle da også vise seg at hans etterfølger, Martin Strandli, ikke var like ivrig når det gjaldt å gjennomføre et administrativt fellesskap med det nye landsforbundet.

Våren 1946 forsøkte Norsk Leieboersamband å få gjennomslag for sitt syn blant medlemsmassen i OBOS. Sambandets styre forfattet et opprop der de boligsøkende medlemmene ble bedt om å møte frem på selskapets generalforsamling for «å gjøre sine demokratiske rettigheter gjeldende.» Innad i OBOS skapte imidlertid oppropet en frykt for at leieboerbevegelsen planla å overta selskapet gjennom et organisert kupp. Dette benektet Carsten Boysen, men slo samtidig fast at de boligsøkende medlemmene representerte et «uløst organisasjonsproblem.» Situasjonen foran NBBLs konstituerende møte var med andre ord preget av til dels sterke motsetninger. Faktisk kunne det virke som om leieboerbevegelsen og OBOS var hovedmotstandere i en intern organisasjonskamp. Etter stiftelsesmøtet i juni 1946 skulle det også vise seg at denne motsetningen levde videre i det nye landsforbundet. Det skulle få skjebnesvangre konsekvenser for den nye organisasjonen.

Valgene på det konstituerende møtet, samt ansettelse av staben i NBBL, førte til at de kooperative organisasjonsfløyene ble delt i to leire. OBOS og Arbeiderpartiet fikk sterk innflytelse i NBBLs styre og satt i tillegg med ordføreren i representantskapet. Derimot ble nesten samtlige av NBBLs funksjonærer hentet fra Norsk Leieboersamband (NLS) eller miljøer med tilknytning til leieboerbevegelsen, der blant annet kommunistene stod sterkt. Uten at det virker å ha vært bevisst planlagt, åpnet derfor valgene ved den konstituerende generalforsamling for at de to fløyene ble konsolidert på hver sin kant innenfor det boligkooperative landsforbundet. Det hjalp lite at stiftelsesmøtets viktigste vedtak, var en samarbeidsavtale mellom NBBL og NLS som innebar gjensidig styrerepresentasjon i de to organisasjonene. Slik



motsetningen fortsatte å utvikle seg, ble avtalen ganske raskt redusert til en ren papirbestemmelse.

At situasjonen fortsatt var problematisk gikk klart frem av *Hus og Hjem* som nå var fellesorganet for Leieboersambandet og NBBL. Det forhindret likevel ikke at kritikken av OBOS fortsatte med uforminsket styrke. I bladets siste nummer av 1946-årgangen tok generalsekretær Boysen opp problemet med «organisasjonslivets krise» innenfor OBOS. Var selskapet i stand til å ivareta medlemmenes innflytelse eller ikke? Artikkelforfatteren leverte ikke noe entydig svar. Det mest interessante ved bidraget var imidlertid hans forslag til hvordan problemet skulle behandles videre. Boysen anbefalte nemlig å føre diskusjonen innenfor et nytt forum bestående av hovedstadens kooperative andelseiere under navnet: Oslo Kooperative Leieboerforening (OKL).

Her står vi ved kjernen i leieboerfløyens uklare, for ikke å si motsetningsfylte oppfatning av tilknytningsformen i boligsamvirket. Begrunnelsen for å etablere en kooperativ leieboerforening var unektelig noe paradoksalt. Boysen mente at OKL var nødvendig fordi OBOS-beboere oppfattet seg selv som leieboere, noe de egentlig ikke skulle gjøre i kraft av å bebo kooperative andelsboliger. Men samtidig understreket Boysen at de heller ikke var boligeiere i ordets tradisjonelle betydning. Her handlet det verken om leieboere eller boligeiere, men om «boligkooperatører, borettshavere». Begrepet borettsøver virket greit og på høyde med den tilknytningsformen som ble diskutert. Problemet var bare at denne definisjonen av den kooperative eierformen ble gal i forhold til *Hus og Hjem*s parallelle bruk av betegnelsen «leieboere i OBOS. Leieboerbevegelsens og Boysens hensikt med var å bekjempe de gamle og inngrodde leieboerholdningene gjennom en offensiv informasjonskampanje om hva det innebar å være kooperativ andelseier.

## OBOS: Kommunalt boligselskap?

Et grunnprinsipp i boligsamvirket var at det enkelte medlem skulle eie og ta vare på sin egen bolig. Her lå det et viktig incitament for oppdragelse i ansvarlig boligforvaltning innenfor et fellesskap med andre boligeiere. Poenget med den kommunale kontrollen over OBOS var, slik leieboerbevegelsens frontskikkelser så det, at leieboerinnstillingen innenfor de nye borettslagene bare ble ytterligere styrket. I mellomkrigstiden satte partiet Høyre bortimot likhetstegn mellom OBOS og kommunal boligbygging. Når

Oslo kommune kjøpte leiligheter av OBOS, betalte den i realiteten innskuddet for boligsøkere uten spareevne. Disse beboerne ble derfor å regne som kommunale leieboere, og utgjorde et fremmedelement blant de reelle borettsøverne som hadde bidratt med egne midler til boligen. NLS' og NBBLs fellesorgan gjentok til stadighet betydningen av å bevare solidariteten mellom leieboere og boligkooperatører. Men skulle en slik solidaritet være reell, måtte en ha klart for seg at borettsøvere i kraft av sin eierrett ikke var vanlige leieboere.

I Oslo forvaltet OBOS bygg med «blandete leieforhold», for å bruke *Hus og Hjem*s eget uttrykk. Dette skapte forvirring om eierforhold og bolig-samvirkets prinsipper om selvhjelp og egenforvaltning. Fra leieboer-bevegelsens side ble for en kooperativ leieboerforening ansett som nødvendig så lenge borettsøvere i OBOS oppfattet seg som kommunale leieboere. Hus og Hjem skrev dessuten at den kommunale tilknytningen styrket folks oppfatning om at boligsamvirket drev en kamuflert form for kommunal boligbygging. Det ble håpløst å forene leieboer- og samvirkebevegelsen i boligsaken. I siste instans var de to bevegelsene knyttet til to forskjellig eierformer. I Sverige hadde for eksempel tilknytningsformen fått sin egen rettslige status i form av Bostadsrättslagen allerede i 1930.

Noe annet er det at den kooperative andelsboligen i de nærmeste årene etter krigen, med sine lave innskudd og omfattende prisreguleringer, lignet mye på en offentlig kommunal eller allmennyttig utleiebolig. Men i prinsippet var disposisjonsformene forskjellige, noe som også ble klart da eierinteresser knyttet til den kooperative andelsboligen førte til omgåelse av prisreguleringen allerede mot slutten av 1950-årene. Omgåelsen viste seg ved betaling under bordet og fiktive bytter. På dette punktet bommet Carsten Boysen og leieboerbevegelsen i sin politikk overfor boligsamvirket. En virkelig konsekvent linje på leieboerbevegelsens egne premisser burde snarere ha tilsagt en satsing på ikke-kommersielle, allmennyttige eller offentlig eide boliger, slik de ble etablert i de svenske utleiesektorene. Vi må bare konstatere at et slikt alternativ ikke ble etablert i Norge.

## En fusjon til besvær

I 1948 ble Oslo og Aker kommune slått sammen, noe som innebar at boligbyggelagene OBOS og ABBL måtte fusjoneres. I leieboersambandet og i

ledelsen av det kooperative landsforbundet begynte en å frykte for at ABBLs medlemsdemokratiske organisasjonsform ville forsvinne i et større, mer byråkratisk og kommuneavhengig OBOS. Carsten Boysen innså at sammenslåingen ikke kunne unngås, men presiserte at den ikke måtte gjennomføres på en måte som medførte en ren teknisk tilpasning av lagenes vedtekter. Noe slikt ville ende med at OBOS fikk diktere premissene for prosessen. Det var avgjørende viktig at ABBLs organisasjonsform overlevde og at «nye OBOS» ble et større og mer slagkraftig ABBL. Slik skulle det imidlertid ikke gå. Leieboerbevegelsens representanter i ABBL og NBBL måtte til slutt resignert konstatere at de to lagene ble slått sammen på grunnlag av vedtektene i OBOS. Aker Boligbyggelags organisatoriske særtrekk forsvant i det som Boysen og hans kampfeller betraktet som en forsterket kommunal-kooperativ allianse.

Diskusjonen omkring denne fusjonen dreide seg altså om det leieboersambandets ledere hevdet var prinsipielle sider ved leieboerbevegelsens forhold til den kooperative eier- og organisasjonsformen. I forbindelse med sammenslåingen i 1948 ble det også klarere at OBOS forholdt seg svært kritisk til sin «motpart» i NBBL og NLS. OBOS oppfattet leieboerbevegelsen som en interesse- og kamporganisasjon rettet mot de private gårdeierne. I tillegg var den sterkt dominert av kommunister og andre venstreradikale. For kooperative andelseiere, eller borettshavere som de ofte ble kalt, var derimot leieboerbevegelsens foreninger en lite relevant organisasjonsform. Tillitsvalgte i OBOS hevdet at når andelseierne meldte seg inn i Oslo Kooperative Leieboerforening, så stilte de seg i et motsetningsforhold til en «gårdeier» som i realiteten var de fellesskapet de selv tilhørte.

Ledelsen i OBOS mente at OKL var en helt overflødig organisasjon og henviste i stedet sine boende medlemmer til de nyopprettede velferdsutvalgene rundt om i borettslagene. Gjennom å være aktive der ville de ivareta de samme medlemsdemokratiske rettigheter som angivelig var OKLs forehavende. Fra sitt ståsted betraktet leieboersambandet pussig nok de samme velferdsutvalgene som utrykk for at medlemmene i OBOS hadde et behov for en «leieboerforening». Ja faktisk ble disse utvalgene tolket som et begynnende tegn på at leieboerbevegelsens linje i organisasjonsspørsmålet var i ferd med å slå igjennom. Kanskje begynte OBOS endelig å forstå at selskapet måtte frigjøre seg fra kommunen og bli et virkelig kooperativt selskap ikke bare i navnet, men også i gavnet?

På tross av denne forsonende og lett optimistiske tonen fortsatte leieboerbevegelsen sin offensive, men også paradoksale linje overfor OBOS. På et festmøte i anledning 15-årsdagen for Leieboerforeningen i Oslo hevdet Carsten Boysen at så lenge leieboere og boligkooperatører arbeidet i to forskjellige organisasjoner, hindret det framveksten av en slagkraftig front i kampen for boligsaken. Utsagnet ble senere fulgt opp i handling. I februar gikk Oslo Kooperative Leieboerforening ut med et opprop til alle borettslavere i OBOS under parolen: «OBOS-beboere: Vær med!» Oppropet la vekt på at de OBOS-beboere eide sine boliger, men at de på tross av denne dette hadde behov for medlemskap i en leieboerforening.

Noe særlig grunn til optimisme når det gjaldt forsoning mellom de to leirene innenfor boligsamvirkets landsforbund forelå ikke. Motsetningene ble tvert imot skjerpet ved at det gikk storpolitikk i dem. Kampen mellom Arbeiderpartiet og Norges Kommunistiske Parti utgjorde i stadig sterkere grad den overordnede rammen for OBOS' oppgjør med leieboerfløyen i boligsamvirkets landsforbund. Det avsluttende drama ble innledet på NBBLs første kongress i juni 1949 der organisasjonsproblemene stod i fokus. Her ble styret pålagt å ordne landsforbundets administrasjon slik at den ble i stand til å sikre «det samarbeid med OBOS og andre tilsluttede lag som er nødvendig for (...) å oppfylle sitt formål som et effektivt arbeidende organ for en landsomfattende boligkooperasjon.» Kongressen ga med andre ord styret fullmakt til loftsrydding i NBBL, hvilket også ble gjennomført. Organisasjonskampen nådde sitt dramatiske høydepunkt på det første styremøtet etter kongressen. Styret traff følgende vedtak: «Under henvisning til kongressens vedtak (...), hvor styret blir stilt fritt med hensyn til ordning av lagets administrasjon, beslutter styret å foreta oppsigelse av samtlige funksjonærer.» Organisasjonskampen var over. Den innebar umiddelbar avvikling av NBBLs administrasjon. Dermed var også leieboerbevegelsens posisjoner i boligkooperasjonens landsforbund en saga blott. Samarbeidsavtalen med Norsk Leieboersamband ble oppsagt med øyeblikkelig virkning, med tilsvarende automatisk opphør av NLS' representasjon i NBBLs styre.

## Ikke leieboer, men herre i eget hus!

Et grunnleggende spørsmål var hva det innebar å bo og å eie sitt hjem i fellesskap med andre. I OBOS tok en utgangspunkt i at den kooperative andelsformen representerte et brudd med utleieboligene i de gamle by-

gårdene. Så langt virket det meste greit. Men en spesiell tilknytningsform som dukket opp i løpet av 1930-årene, bidro til å forkludre grenseoppgangen mellom eie- og leieformene. Det dreide seg om de såkalte obligasjonsleilighetene. Obligasjonen var sikkerhet for et lån (innskudd), men ga ikke eiendomsrett til boligen. Snarere var obligasjonsformen en særegen utgave av det tradisjonelle leieforholdet.

Behovet for opprydding i de eiendomsrettslige begrepene var påtrengende innenfor boligkooperasjonen. OBOS-bladets redaksjon tok på seg oppgaven med å informere, og la særlig vekt på å beskrive kooperasjonens eiendomsform ved å sammenligne den med utleiesektoren. Startsignalet for informasjonskampanjen ble gitt allerede i OBOS-bladets første nummer i 1947. Her oppfordret OBOS-direktør Martin Strandli leserne om å slutte opp om boligkooperasjonen «hvor medlemmene selv blir herre i sitt eget hus gjennom sine valgte tillitsmenn... Når en bor i et OBOS-bygg er en ikke prisgitt en gårdeiers luner og profittbegjær. En er sin egen boligeier og vet at den husleie en betaler ikke går til å opprettholde uproduktive personer.»

OBOS-ledelsen gikk målrettet til verks for å øke bevisstheten om og betydningen av det å eie en bolig innenfor et kollektiv. For å sikre en enda bedre selvforvaltning i borettslagene, opprettet OBOS nye stillinger som boliginspektører. I et intervju med et par av dem fikk «leieboerne» ros for at de holdt leilighetene sine i orden. Det forekom riktignok unntak, men det var vel å merke folk som ennå ikke hadde forstått at «det ikke er OBOS som selskap som eier leiligheten, men det er deres egen eiendom som de skal forvalte etter beste skjønn, og på beste måte. Når medlemmene får det i seg at selskapet – det er dem selv – da blir det mye bedre og lettere å holde orden på alt.» Boliginspektørenes uttalelse stilte de ideologiske utfordring omkring eiendomsbegrepet innenfor kooperasjonen i klartekst. Det dreide seg om et mentalitetsproblem: Hvordan skulle boligbyggelagene få de nye beboerne til å forstå at de var boligeiere, ikke individuelt, men i et fellesskap med borettslagets øvrige andelseiere? Problemet bestod i at mange av de nybakte borettslaggerne betraktet det store OBOS-selskapet som en fjern og mektig gårdeier. Slike holdninger blokkerte for eiermentalitet og omsorgsfull boligforvaltning.

I *OBOS-bladet* gikk opplysningskampanjen derfor ut på å «komme til livs den feilinnstilling som best karakteriseres som en leieboerinnstilling.» Når det kom til det substansielle innhold kan den samme målsettingen tilskrives NBBL-leder Carsten Boysen og leieboersambandet, bare med den

forskjell at den «kooperative leieboerfløyen» i første rekke rettet skytset mot en mulig kommunal leieboerinnstilling hos beboerne i OBOS. Også når det gjaldt leieboerbevegelsens fanesak, medlemmenes muligheter til å øve innflytelse på utformingen av sine egne hjem, ivaretok OBOS de samme prinsippene. For medlemmer med tildelte, men ennå ikke ferdigstilte boliger, dannet byggeplassen et utgangspunkt for kooperativ opplæring. Det optimale ville være at hvert enkelt medlem deltok i planleggingen av sin framtidige bolig. På jevnlige arrangementer, såkalte «opplysningskvelder» i regi av boligbyggelaget, ble de informert om blant annet hjeminnredning. Tanken var å gjøre medlemmene til «OBOS-beboere straks de flyttet inn i byggene.

Den kooperative tilknytningsformen og eiendomsbegrepet hadde med andre ord en dobbel ..... Dette skoleringsprosjektet måtte finne det riktige balansepunktet mellom eie- og leie. Andelsretten befant seg et sted mellom eier- og leierollen, men utgjorde primært en kollektiv form for eierrett. Leieboerproblematikken, og særlig i forbindelse med OBOS' forhold til kommunen, var ikke uten en viss betydning. Det ble til og med innrømmet av boligbyggelagets egne tillitsvalgte. I 1949 konstaterte Omar Gjesteby at mange andelseiere i OBOS hadde tendenser til å betrakte seg som kommunale leieboere. Ansvar for denne manglende kooperative holdningen ble delvis lagt på kommunen. I enkelte tilfeller hadde nemlig Oslo kommune garantert for lån til hele innskuddet i OBOS, og dermed bidratt til å svekke spareviljen blant medlemmene. Kommunale oppkjøp av kooperative leiligheter førte til framleieboliger plassert i den kooperative boligmassen. De opprinnelige medlemmene av OBOS ble gjennom sine innskudd og ordinære andelsrettigheter direkte medeiere av eiendommen, mens familiene fra kommunens leiegårdskontor ikke ble tilkjent annen status enn kommunale leieboere. Familien på den ene siden av gangen hadde betalt sitt kontantinnskudd som vanlig kooperativt medlem. Den andre siden av gangen kunne derimot en familie som hadde «fått» leiligheten av Oslo kommune bo.

Ledelsen i OBOS fryktet for at denne konstellasjonen kunne få uheldige konsekvenser for beboernes oppfatning av den kooperative eierformen, og i neste omgang for alt som hadde med forvaltningsansvar og omsorg for boliger og bomiljø. I *OBOS-bladet* kunne en lese at forholdet mellom beboerne stort sett var godt, men at borettslagene hadde «et stort problem – de kommunale leieboere (...). Selv om de kan være aldri så bra folk, så har

disse ikke den samme interessen som en OBOS-beboer – og litt gnising kan det ha vært i årenes løp i den anledning.»

På tross av dette eller snarere på grunn av det, virker leieboerbevegelsens kritikk av OBOS' kommunale tilknytning noe overspent. OBOS var jo selv klar over problemet, i tillegg til at selskapet også satte i verk tiltak for å møte vanskelighetene. Lite tyder på at kommunens innflytelse la en demper på medlemsdemokratiet i boligbyggelaget og at det fungerte som et viljeløst vedheng til det kommunale byråkratiet. Selskapet framstod snarere som en høyst levende og aktiv medlemsbevegelse som langt på vei klarte å realisere kampanjens hovedparole: «La oss skape en spesiell OBOS-mentalitet både i våre bygg og blant våre medlemmer.» Når det kom til stykket atskilte den kooperative OBOS-kulturen seg lite fra Oslo Kooperative Leieboerforening.

At de kooperative, medlemsdemokratiske målsettingene langt på vei var identiske, ble i den konkrete situasjonen sekundært. I den grad begge parter brukte betegnelsen leieboere om de kooperative andelseierne, var det et poeng av mer formell karakter. På denne tiden var det vanlig å bruke betegnelsen leieboere om borettslaverne. I borettsloven, som ble vedtatt i 1960, ble det slått fast at forholdet mellom borettslag og andelseier skulle stadfestes gjennom en leiekontrakt. Dette leieforholdet ble underlagt husleielovens reguleringsbestemmelser. I en viss forstand er det grunn for å si at den delen av etterkrigstidens kooperative oppdragelseskampanje som ønsket å fjerne leieboerinnstillingen ble en tanke for vellykket. Leieboermentaliteten var riktignok seiglivet, for så seint som i 1961 ble det konstatert: «... eierfølelsen hos det store publikum ennå ikke er godt nok innarbeidet. Men – den kommer nok. Den er underveis.» Observasjon var utvilsomt korrekt. Senere, på 70-tallet, begynte andelseierne å hevde sine rettigheter på linje med de individuelle selveierne. Klarest kom det til uttrykk i protestene og kampen mot prisreguleringen av boligsamvirkets boliger.

## **Kooperative leieboere: historien om en begrepsforvirring?**

Leieboerbevegelsens representanter betraktet borettslaverne/andelseierne som en type leieboere. Boligkooperasjonens boende medlemmer ble også omtalt som leieboere i sine respektive selskaper eller boligbyggelag, et forhold som ble nedfelt både i vedtekter og i borettsloven fra 1960. Andelseiendom og borettslaverstatus i kooperasjonen var prinsipielt forskjellig fra et leieforhold, enten dette var institusjonalisert innenfor rammen av privateide eller

allmennyttige/offentlige boliger. Boysen og hans kolleger i leieboersambandet var ikke tilstrekkelig klare på dette punktet, selv om det samme kan sies om OBOS i den grad selskapet også betegnet sine andelseiere som leieboere.

En annen sak er det at de kooperative andelsboligene lignet mer på en allmennyttig leiebolig så lenge de var underlagt prisregulering. Så lenge reguleringssystemet stod ved lag, var også råderetten over boligen begrenset. Da prisreguleringen forsvant i løpet av 1980-årene, ble forskjellen mellom en andelsbolig i det organiserte boligsamvirket og en selveierbolig langt mindre. I dag er det ikke mange andelseiere rundt om i borettslagene som betrakter seg selv som leietakere.

Symptomatisk for utviklingen er den nye borettsloven fra 2005. Alle leiekontrakter mellom andelseierne og borettslaget er falt bort. Andelseierne vil få en bruksrett til egen bolig på samme måte som tilfellet er for selveierseksjonene. Leieforholdet er dermed fjernet i formell juridisk forstand og andelseieren er like god boligeier som enhver annen. For øvrig opphørte all kommunal representasjon i boligbyggelagens styrer. For OBOS innebar det at den siste rest av de i sin tid for leieboersambandet så uspiselige bånd til Oslo kommune opphørte.

I dag kan vi konstatere at historien ikke har gitt leieboerbevegelsens linje mye rett, tross de gode intensjoner. Nå må det i rettferdighetens navn legges til at de sentrale sosialdemokratiske samfunnsbyggerne på denne tiden knapt så for seg at det system og de institusjoner de selv var med å bygge opp skulle utsettes for sterkere markedskrefter. Da Trygve Bratteli i 1951 formulerte den boligpolitiske grunntesen om at i Norge skulle ingen tjene penger på å eie andres hjem, kunne heller ikke han forestille seg 1980- og 90-årenes deregulerte boligsektor. De gamle sosialdemokratiske og kooperative gründerne tenkte seg snarere en boligsektor hvor folk eide sine boliger individuelt eller i demokratiske og økonomisk trygge kooperative fellesskap, uten tanke på å selge boliger til høyest mulig pris.

Ved å satse på det kooperative alternativet i produksjonen av nye boliger for leieboerne, bidro leieboerbevegelsen selv til å skape «Eierlandet Norge». Selv om det på ingen måte var intensjonen, førte leieboerbevegelsens politikk til at vi i dag har den oppsplittede strukturen som hersker på det norske leiemarkedet. Leieboerbevegelsen har derfor utgjort en del av den sosiale og politiske sammenhengen som har skapt det sosiale utgangspunktet for dagens boligpolitiske handlingsalternativer.



## En boligpolitisk nyordning?

Stortingsvedtak om å opprette en statlig kredittinstitusjon for boligbyggingen i form av Statens Husbank og etableringen av en riksorganisasjon for boligkooperasjonen i Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL) i 1946 innebar at den svake sosiale boligbevegelsen nedenfra fikk drahjelp ovenfra gjennom det offentlige apparatet. Ordningene videreførte arbeiderparti-regjeringens planer fra 1939, fortsatt preget av en økonomisk og rasjonell effektivitetstenkning. Dette kom blant annet til uttrykk gjennom en svært rask utrednings- og behandlingsprosess høsten 1945 og vinteren 1946, en saksgang som også ble fremtvunget av den ekstraordinære krisesituasjonen. Arven fra 1930-tallets boligproblemer var ytterligere forsterket ved krigens byggestopp og krigsherjingene som hadde lagt store deler av Nord- Norge i ruiner.

I løpet av ti dager utarbeidet en boligplankomité et forslag til en realkredittordning for gjenreisningen og boligbyggingen (Annaniassen 1996a:23f.). Situasjonen tilsa at komiteen la størst vekt på produksjonspolitiske tiltak. Husbanken måtte tilføres så mye statlige lånemidler at det ble mulig å opprettholde kontinuerlig boligbygging i alle deler av landet. Husbanken skulle fylle rollen som kontrollinstans for utviklingen av bygge- og tomtekostnadene, men ikke når det gjaldt husleienivået og prisene på innskuddsboliger. Dette området ble regulert av en egen husleiereguleringslov og separate bestemmelser om prisregulering. Husbankens primære oppgave skulle bestå i å gjøre produksjonen av statlig finansierte boliger så billig at de kunne fordeles ut til de brede lag av befolkningen. Dens hovedformål var «å finansiere sosialt forsvarlige boliger til en rimelig husleie, ikke å gjøre boligproblemet til noe som bare vedkommer de ubemidlede» (Ot.prp. nr.12-1945/46). Boligplankomiteen la opp til en generell finansieringsordning knyttet til oppføringen av nye boliger.

Det ble understreket at Husbanken ikke bare skulle ta seg av gjenreisningen av krigsskadete boliger, et poeng som trolig var rettet mot Høyre. Prinsipielt ønsket Høyre en klarere avgrensning av bankens oppgave til gjenreisningen, mens private banker og kredittinstitusjoner burde spille en større rolle i finansieringen av den ordinære boligbyggingen. I stortingsdebatten red likevel ikke partiet dette prinsippet absolutt. Det endelige vedtaket av husbankloven var enstemmig. Før man kom så langt hadde imidlertid Stortingets kommunalkomité lagt frem en enstemmig innstilling.

Innstillingen sluttet seg til Boligplankomiteens når den anbefalte at lånegrensen for sosial boligbygging burde strekkes opp til 90 prosent av antatte byggekostnader. «Sosial boligbygging» var her identisk med boligkooperasjonen, fordi Boligplankomiteen reservertet Husbankens virkefelt til landets byer og tettsteder.

De tidligere utkastene til lov om Statens Husbank hadde slått fast institusjonens formål var: «å yte lån mot sikkerhet i bebygde eiendommer fortrinnsvis i byer og tettgrender.» (Ot.prp. nr. 12, 1945-46:9). Kommunal-komiteen ønsket å gi husbankloven et videre virkefelt. Komiteen konstaterte riktignok at bankens virksomhet ville bli størst i byer og tettsteder, men at det også forelå et klart behov for en slik bank i de øvrige deler av landet. Stortinget sluttet seg enstemmig til kommunalkomiteens synspunkt, og debatten viste at det var enighet mellom representanter fra både høyre og venstre side om viktigheten av å stimulere låntakerne til å nedbetale sine lån. Dette ville oppmuntre dem til å pløye oppsparte midler inn i boligene og slik styrke eierinteressene. Fra 1946 falt også individuelt eide eneboliger inn under den offentlige boligpolitikken område og styrket dermed eierlinjen i norsk boligpolitikk. I den forbindelse ble også boligbeskatning nevnt. En stortingsrepresentant for Arbeiderpartiet påpekte at en ikke kunne forvente sosial utjevning uten offentlige inngrep og at en skatt på overforbruk av store boliger ville være en hensiktsmessig form for slike inngrep (ibid.:94). Det skulle vise seg at dette spørsmålet senere skulle bli svært problematisk i «Eierlandet Norge».

I det store og hele gir debatten i Stortinget den 19. februar 1946 om husbankloven inntrykk av at byggingen av hus, dvs. individuelle eneboliger, var et like viktig spørsmål som prioriteringen av boligsamvirket med størst låneutmåling i byer og større tettsteder. Vedtaket var prinsipielt viktig, særlig med tanke på de konsekvenser dette skulle få for det samlede boliginstitutionelle arrangementet og det politiske regulerings- og kontrollsystemet.

Det skulle vise seg at det i første rekke var de kollektive disposisjonsformer reguleringsene var rettet mot. De kom ikke i samme grad til å gjelde for distriktenes eneboliger, selv om de var statsbankfinansierte med en lånegrense på inntil 80 prosent av antatte byggekostnader. Når alternativet med kommunal bygging av leieboliger ikke stod på den politiske dagsorden i Stortinget i 1946, betydde ikke det at kommunens rolle i boligpolitikken ble sjaltet ut. Tvert om ble det lagt stor vekt på samarbeidet mellom stat og

kommuner i den fremtidige boligpolitikken. Generelt var målsettingen at den offentlige støtten skulle dekkes med to tredjedeler statsmidler og en tredjedel med kommunalt tilskudd. Staten skulle også stille midler til disposisjon i form av årlige bevilgninger, mens kommunen ble pålagt å bevilge støtte til det enkelte bygg. Hver enkelt kommune ble anbefalt å opprette en husnemnd som kunne behandle lånesøknader på vegne av kommunen og legge dem til rette for Husbanken. Det nyopprettede Boligdirektoratet, med Christie Kielland som direktør, ble pålagt å samarbeide med kommunene. Arbeidet med boligspørsmålet burde organiseres ved at kommunene utarbeidet oversikter over boligbehov, prioriterte boligtyper og vurderte forholdet mellom husleie- og inntektsnivå for befolkningslag som hadde størst behov for nye boliger. Et viktig tilleggspunkt var etableringen av en ny og mer planmessig tomtepolitikk med basis i en ny ekspropriasjonslov, et lovverk som vakte større uenighet i Stortinget enn husbankloven. Høyre og Bondepartiet betraktet loven som et inngrep i private grunneierinteresser (Annaniassen 1996a:31f.). Samlet sett innebar denne koblingen mellom stat og kommune et vesentlig boligpolitisk fremskritt. Det institusjonelle arrangementet ble utvidet i både kvalitativ dybde og geografisk bredde.

I byene og tettstedene kom også boligkooperasjonen inn i bildet, men via separate avtaler som varierte fra kommune til kommune. I realiteten var det mange bykommuner som selv måtte stifte nye kooperative boligbyggelag i mangelen av en selvstendig og sterk kooperativ medlemsbevegelse. I den anledning kom det et hjertesukk fra NBBLs generalsekretær, Carsten Boysen, som hevdet at de nye boligbyggelagene hadde langt bedre kontakt med sine respektive kommuner enn med sentralkontoret i Oslo. NBBL kunne like godt legges inn under det offentlige apparatet som et statens opplysningskontor for boligkooperasjon. På dette punktet la heller ikke NBBL-lederen skjul på at avstanden opp til det svenske HSBs økonomiske styrke og sentralistiske organisasjonsstruktur var stor (ibid.: 48 ff.).

## Profesjonell utleienæring uønsket

Målet var at ingen skulle tjene penger på å eie andres boliger, men de nye eierne skulle heller ikke tjene penger på egen bolig, for eksempel gjennom salg. For å hindre dette ble boligene, og i første rekke de kooperative, gjenstand for streng prisregulering. Slik skulle de utgjøre et allmennyttig alternativ for alle boligsøkende. Når boligpolitikken til de grader ble basert

på en anti-utleielinje, førte det logisk nok til at en prioriterte eierboliger. Spørsmålet dreide seg om de hus som ble bygd skulle eies av private og offentlige gårdeiere eller av beboerne selv. For eneboliger, tomannsboliger og mindre hus representerte ikke eierspørsmålet noe problem. Her var uregulert individuell eiendomsrett nærmest selvsagt. Men i og med diskvalifikasjonen av profesjonell utleievirksomhet, oppstod det over tid en ubalanse i systemet. Politikken ble på den ene siden eksplisitt utformet med tanke på å motarbeide det profesjonelle leiemarkedet, mens den på den andre siden skulle stimulere byggingen av eneboliger, som ikke var gjenstand for «politiske avgjørelser» (regulering). For det nye institusjonelle boligsystemet gjaldt det «å komme til livs den feilinnstilling som best kan karakteriseres som en leieboerinnstilling». (Annaniassen 1996c). I kooperasjonen skulle man eie sine boliger i fellesskap med andre, være herre i eget hus og bryte med det gamle livet i de store leiegårdene.

## Et problematisk punkt: den kontraktfestede forretningsførsel

En viss uenighet, gjorde seg gjeldende i forbindelse med den norske borettsloven som ikke ble vedtatt før i 1960, hele 30 år etter den svenske bostadsrättslagen. Det forteller en god del om ulikheten i utviklingsnivået når det gjaldt denne kollektive eierformen mellom de to land. I Sverige ble den på dette tidspunktet betraktet som en livskraftig disposisjonsform. Loven var da også ukontroversiell i den forstand at den ble enstemmig vedtatt uten debatt i Riksdagen. I Norge ble loven gjenstand for noe mer debatt enn den svenske, særlig omkring forretningsførerkontrakten. Her kom motsetningen mellom boligbyggelaget som eksponent for den kontinuerlige boligbygging og de boligsøkendes interesser og den individuelle andelseier i borettslaget til syne. Denne spenningen skulle følge boligkooperasjonens videre og først på 1990-tallet ble den uoppsigelige forretningsførerkontrakten de facto om enn ikke formelt eliminert.

På 1950- og 60-tallet var det bred enighet om det boligpolitiske arrangementet. Etter de borgelige partienes seier ved sortingsvalget i 1965 gikk regjeringen Borten og kommunalminister Seip til verket med ambisjoner om å praktisere Arbeiderpartiets politiske linje enda bedre, å bli den flinkeste eleven i den sosialdemokratiske skolen. Nå klarte riktignok ikke

regjeringen å oppfylle de dristige valgløftene fra 1965, uten at det er avgjørende, for produksjonstallene for boliger pekte oppover. Økningen fortsatte frem mot første del av 1970-tallet. Enda viktigere var viljen til å forvalte boligpolitikken. Et typisk trekk ved regjeringens og Helge Seips virksomhet var en omfattende boligpolitisk utredningsaktivitet, men arbeidet ble aldri koordinert i henhold til en samlet plan. Man kunne jo spørre om det var realistisk å gjennomføre en stor boligpolitisk satsing i forlengelsen av de mange utredninger som forelå. Noe av bakgrunnen for disse utredningene var tendensene til ulovlig omsetting av innskuddsboliger, særlig i frittstående borettslag der et svart marked var under utvikling med tanke på å omgå prisreguleringen. Det er bare å konstatere at fra nå av begynte norsk og svensk boligpolitikk å bli mer ulik enn før. Blant annet begynte klare eierholdninger, dels knyttet til familieinteresser som allerede var legalisert i borettsloven, å gjøre seg stadig mer gjeldende innenfor den norske boligkooperasjonen.

## Systemkritikk på dagsorden

Mot slutten av 1960-tallet begynte den industrielt orienterte boligpolitikken å møte motbør både innefra og utenfra.. Flere arkitekter kom med en sterk faglig begrunnet kritikk. De mente at det var en for snever og autoritær vektlegging av de industrielle, teknologiske aspektene ved etterkrigstidens omfattende boligbygging. Da første del av Ammerud-rapporten forelå markerte den starten på miljødebatten i boligpolitikken. Det var ikke nok med et ensidig fokus på produksjonstall, i rapporten fra Ammerud ønsket forfatterne å rette oppmerksomheten mot hvem som egentlig bestemte hvordan boligsøkerne skulle bo og leve (Sæterdal og Hansen 1969).

Poenget var å avdekke maktforhold innenfor boligsektoren. Fagblad og aviser publiserte etter hvert bidrag som uttrykte sterk misnøye med de standardiserte «bomaskinene» og den sentralstyrte, teknokratiske og byråkratiske boligtilværelsen. Standardisert industriell boligproduksjon måtte ikke være det samme som standardiserte bomiljøer. Utearealene ble tillagt større betydning. Den danske arkitekten Jan Gehl formulerte den nye orienteringen som «Livet mellom husene». Selv om årene som fulgte også ble preget av storfelt utbygging og «maskinmessige», boliganlegg begynte nye holdninger og arkitektoniske strømninger å gjøre seg gjeldende.

Med motbør «innenfra» siktes det til indre spenninger i det boligpolitiske, institusjonelle systemet fra 1946. Den rasjonelle og industrielle boligproduksjonen var en metode for å senke byggekostnadene og i neste omgang utgiftene ved å bo i nye boliger. Den klassiske hovedmålsettingen var å holde kostnadene innenfor rammene av «den sosialt forsvarlige husleie». Nå var det riktignok klare forbindelser mellom miljøkritikken av den industrielle boligbyggingen og det som på politisk hold og innenfor boligkooperasjonen i NBBL begynte å erkjennes som et «systemproblem.» Problematikken rundt de indre spenningene dukket eksplisitt opp i en stortingsdebatt i 1968 da kommunalminister i den borgerlige samlingsregjeringen, Helge Seip, påpekte at det var i ferd med å oppstå forskjellige husleie- og rentenivåer innenfor boligmassen som var finansiert av Husbanken. Seip presenterte den boligpolitiske utfordringen: Hvordan kunne det etableres økonomisk rettferdighet over tid innenfor den statsbankfinansierte boligmassen?

Mot slutten av 1960-årene var en kommet dit hen at den etablerte boligmassen var blitt så stor at ulikheter innenfor den var blitt uakseptabel. Spørsmålet var slik Seip formulerte det om det etablerte boligsystemet fortsatt hadde legitimitet, til dels også effektivitet med henblikk på å oppfylle dets egne målsettinger: «Hva er rettferdig? Er det rettferdig at de som nå bygger til langt høyere bokostnader og med en finansieringsordning som til dels er dyrere (...), skal måtte betale vesentlig høyere leie med samme inntekt, eller er det rettferdig å søke å finne frem til en viss utjamning av leienivået? Det er denne avveining av rettferdighetssynspunkter en må foreta.» (Annaniassen 1996 a: 247, jf. Stortingsforhandlinger b. 7B: 2660).

Kommunalminister Helge Seip hevdet at den politiske skillelinjen i Stortinget gikk mellom de som godtok at eiere av statsbankfinansierte boliger bygget i et bestemt tidsrom skulle ha varige særfordeler i forhold til andre i samme inntektsgruppe som tilfeldigvis må flytte inn i nyproduserte og dyrere boliger, og de som ønsket å utjevne husleienivåene gjennom nye låneformer i Husbanken. Ikke alle politiske partier erkjente dette som et problem. Arbeiderpartiet, som hadde vært ansvarlig regjeringsparti fra 1945 til 1965, viste liten vilje til å foreta innstramninger overfor tidligere tiders låntakere i Husbanken. Partiets lunkne holdning til den borgerlige ministerens rettferdighetsprinsipper kan muligens forklares ut fra et politisk-taktisk spill, kombinert med et forsvar for den boligpolitikk det selv hadde gjennomført

og med de nevnte sosiale og økonomiske forskjellene som resultat. Da partiet på nytt inntok regjeringsposisjon i 1971 skulle dette endre seg.

Seips synspunkt vant derimot gehør i boligkooperasjonen. NBBL hevdet at det eksisterte to køer av boligsøkere. I tillegg til køen av boligsøkende medlemmer med tilbud om ny bolig med et høyt innskudd, var det en ny kø av boligsøkere som jaktet på eldre og billigere boliger. En «velstandskøen» var supplert med en ny «fattigmannskø» ifølge organisasjonsjefen i NBBL (Annaniassen 1996b: 247).

## Mot boligpolitikkenes høydepunkt og vendepunkt

De indre spenningene i det etablerte boligsystemet ble forsterket av inflasjon og stigende bygge- og tomteknader, dvs. markedsrelaterte mekanismer. Ordninger som ble etablert for å skape sosial utjevning, og som i den første etterkrigstiden trolig fungerte etter intensjonen, var i ferd med å skape nye ulikheter. Spørsmålet om rettferdighet var blitt et spørsmål om å utjevne leienivået mellom ulike generasjonene av boliger.

Oppmerksomheten var gradvis i ferd med å bli rettet mot de boliger som allerede var bygd. Dette var ikke et særnorsk fenomen. I flere andre land, f. eks. Sverige, var man i ferd med å innrette boligfinansieringen slik at lånebyrdene ikke ble for tyngende i de første årene etter innflytting i ny bolig. Den svenske paritetslåneordningen utgjorde en modell for den norske utjamningslåneordningen som ble presentert av en arbeiderpartiregjering i 1972. I første omgang nøyde den borgerlige koalisjonsregjeringen seg med forslag om å justere etablerte låneordninger, bl.a. i retning av en raskere nedbetaling av eldre husbanklån.

I løpet av 1960-årene begynte en annen mentalitet å gjøre seg gjeldende. Blant boligsamvirkets andelseiere ble en stadig sterkere «eierfølelse» merkbar (Gulbrandsen 1980, Gulbrandsen og Torgersen 1976). Dermed forelå det muligheter for interessekollisjoner mellom boende og boligsøkende medlemmer innenfor bevegelsen. Denne motsetningen ble nå koblet til prisreguleringen på boligsamvirkets boliger. Spørsmålet dreide seg om reguleringsbestemmelsenes forhold til kostnadsutviklingen. I samfunnet forøvrig var det en tendens til større sosial mobilitet og stigende reallønninger. I boligsektoren kom dette bl.a. til uttrykk i ønsker fra kooperative beboer om å skifte ut sine andelsleiligheter med selveierboliger av høyere standard. Problemet var bare at denne mobiliteten stanget mot prisreguleringen som hindret dem i å oppnå

reell markedspris for sine boliger. Her lå en udetonert bombe innenfor det institusjonelle boligsystemet.

I kildematerialet fra 1960-tallet finnes det sparsomme tegn på at den voksende eiermentaliteten og mobiliteten ble opplevd som noe stort problem av samtidens boligpolitikere. Men enkelte uttalelser tydet likevel på at den ensidige satsingen på eierlinjen ikke var problemfri. Kommunalminister Seip lanserte et interessant synspunkt høsten 1968, i etterkant av det første nordiske boligministermøtet i november samme år. Her gikk han inn for mer nordisk samkjøring i boligpolitikken og fremhevet svenskenes «fordelaktige» system med større variasjon i tilbudet av sosiale disposisjonsformer. Valgmulighetene for svenske boligsøkere var større enn i Norge. Kommunalministeren rettet oppmerksomheten mot de allmennyttige kommunale boligselskapene. Hans konklusjon med henblikk på norske forhold kan etter datidens boligpolitiske grunnsyn virke oppsiktsvekkende: «Det er mye som taler for at vi også i Norge ville være tjent med større bredde i tilbudet av nybygde leiligheter, og at et kommunalt offentlig initiativ av liknende type som den svenske (...) kunne være et verdifullt tilskudd til vårt bolig- og byggherremarked.»

Seips høyttenkning på dette punktet fikk aldri praktiske konsekvenser. Omorganiseringen av de norske kommunale utleieboligene fra mellomkrigstiden til frittstående borettslag var allerede gjennomført. Tanken om ikke-kommersielle leieboliger dukket opp, men det viste seg ikke å være realistisk nok til å komme opp på den politiske dagsorden. Bindingen til den institusjonaliserte eierlinjen var for sterk. Oppbyggingsfasens og særlig 1960-tallets industrielle og kostnadsorienterte boligpolitikk bar en motsetning i seg. Utviklingstendensen ble ytterligere markant da Arbeiderpartiet med Trygve Bratteli som statsminister igjen inntok regjeringstaburettene i 1971. Kommunaldepartementet og dets boligavdeling forespeilet raskt en ny boligmelding som særlig ville behandle reformer i boligfinansieringen, men også boligpolitikken i hele sin bredde, bl.a. miljøspørsmålet. Stortingsmelding nr. 76 forelå i april 1972. Den hadde en annen og mer sosialpolitisk profil enn de samlingsregjeringens boligmelding. Forbindelsen mellom Arbeiderpartiets nye og reformvillige politikk og boligkooperasjonen viste seg ganske raskt. NBBL's fagblad BO åpnet sine spalter allerede i oktober 1971 med en bred orientering om den kommende boligmeldingen fra Kommunaldepartementets initiativrike politiske sekretær, Bjørn Skogstad Aamo.



## IV Norske spenninger og svensk nøytralitetsprinsipp

### 1972: Et radikalt prosjekt for en helhetlig boligpolitikk

I flommen av offentlige utredninger og komitéinnstillinger som kom mot slutten av 1960- og starten på 1970-tallet, representerte Stortingsmelding nr. 76 noe nytt. Den ensidige konsentrasjonen om måltall for nybygging ble skjøvet i bakgrunnen. Meldingens hovedanliggende var å sørge for at enhver familie og enhver enslig skulle kunne disponere en høvelig bolig innenfor en utgiftsramme som stod i et rimelig forhold til inntektene.

Den nye finansieringsordningen som meldingen lanserte fikk navnet utjamningslån. Hensikten var å gjøre det billigere å flytte inn i nye boliger, dvs. redusere boutgiftene i de første årene etter innflytting. Med boligmeldingen ønsket Arbeiderpartiregjeringen å gjennomføre en politikk som utjevnet gjeldsbelastningen over tid.

Samtidig representerte den nye boligmeldingen en kontinuitet med de foregående årenes boligpolitikk. Tanken om rettferdighet og omfordeling opp var allerede lansert under den borgerlige samlingsregjering. Dessuten hadde tendensen mot låneordninger uten fast bindingstid og en fast plan for betaling av avdrag startet i årene forut. I så måte markerte St.meld. nr. 76 et slags høydepunkt for en lånepolitikk som hadde blitt stadig mer fleksibel og dels uavhengig av bindende kontrakter (Annaniassen 1996c). Utjamningslånet ble lansert som en løsning på problemer som fulgte av den tidligere finansieringen. Meldingen brøt ikke med systemets grunnleggende institusjoner, for eksempel disposisjonsformene. Snarere gikk boligmeldingen inn for sterkere offentlig styring, regulering og kontroll – et radikaliseringsfremstøt som skulle vise seg å kollidere med aktørinteresser på grunnplanet. På sikt førte det til at styringsprosjektet mistet legitimitet og derfor også effektivitet med henblikk på å nå målsettingene.

St.meld. nr. 76 var et forsøk på å snekre sammen en mer enhetlig offentlig boligpolitikk. Boligmeldingen dreide seg hovedsakelig om en ny låneordning i Husbanken, men forutsatte samtidig flere tiltak for å oppnå

hovedmålet om utjevning av boustgifter. En sosial utjevningsradikal boligpolitikk måtte bygge på fire grunnpilarer:

- Offentlig finansiell støtte
- Prisregulering
- Boligskatt
- Bostøtte

Tanken var at hvis alle disse fire elementene kunne samles og implementeres gjennom boligpolitiske tiltak, ville virkefeltet for den offentlige boligpolitikken blitt «inngjerdet» (Johannesen 2003). Dermed kunne politikken bli mer konsistent og sammenhengende – kanskje en svak likhet med den svenske «nøytraliteten mellom disposisjonsformene» som ble knesatt i 1974. Men når det kom til de praktisk-politiske realitetene viste det seg at prosjektet vanskelig lot seg gjennomføre. Allerede rundt midten av 1970-tallet støtte det på motstand i form av økonomiske og politiske realiteter. Låneordningen ble avvirket i 1981.

At ambisjonen om en integrert boligpolitikk måtte gi etter for ytterligere fragmentering er kanskje ikke så rart når en ser hvilke holdninger som gjorde seg gjeldende hos toneangivende boligpolitikere i Arbeiderpartiet. Planleggingsradikalismen og styringsoptimismen ble uttrykt i et underlagsdokument til Arbeiderpartiets arbeidsprogram for perioden 1974–77, trolig utarbeidet mot slutten av 1972. Formuleringene var svært styringsradikale og til dels antikapitalistiske: «Produksjon, forvaltning og omsetning av boliger må så langt det er mulig, bli unndratt det spill og den spekulasjon som ofte preger det kapitalistiske samfunn.» (ibid.:113ff).

Iveren etter å styre boligmarkedet gjennom en sterkere offentlig intervensjon var stor: «En bør etter hvert avskaffe privat utleie av selvstendige leiligheter. I den grad det er behov for leieboliger uten innskudd, bør kommunen stå som eier. (...) Der det er et stramt boligmarked bør det være forkjøpsrett for kommunen til statsbankfinansierte boliger og boliger av tilsvarende standard for å sikre at omsetningen skjer til takstregulerte priser. Der det er nødvendig for det regionale boligmarked, må staten kunne pålegge en kommune å gjennomføre forkjøpsrett. (...) 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 så få 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 fremover.» (ibid.) Den siste bemerkningen om boligbeskatning utgjorde et viktig logisk element i boligutjevningssprosjektet.

Sitatene ovenfor er hentet fra et arbeidsdokument fra Arbeiderpartiet, men den samme tankegangen kan leses ut av St.meld. nr. 76. Derfor var det oppsiktsvekkende at enigheten var så stor når saken ble behandlet av Stortinget. Kommunalkomiteen sluttet nærmest enstemmig opp om regjeringens forslag, noe Arbeiderpartiets saksordfører uttrykte både glede og forbauselse over. I stortingsdebatten skilte likevel Arbeiderpartiets representanter seg ut på et punkt: De poengterte at meldingen måtte suppleres med utredninger om andre offentlige boligtiltak.

Her står vi egentlig ved et kjernepunkt i dette boligpolitiske prosjektets videre skjebne. Meldingen omhandlet bare én brikke i det som var ment å skulle utgjøre en helhet. Det skulle imidlertid vise seg at det videre arbeidet med helheten ble skjøvet over til separate utredningsutvalg, det gjaldt både boligbeskatningen og spørsmålet om offentlig boligformidling.

Da Arbeiderpartiet kom tilbake i regjeringsposisjon høsten 1973 var stemningen i folket når det gjaldt beskatning slik at regjeringen ikke tok sjansen på å lansere noe fremstøt på denne fronten. Nå begynte de politiske høyrestrømningene å gjøre seg gjeldende. En utredning om boligbeskatning ble aldri fulgt opp og denne viktige delen i det samlede opplegget ble aldri realisert, noe som i sin tur kompliserte en mulig sosial omfordeling av boligutgiftene. Heller ikke de radikale forslagene fra Boligformidlingsutvalget lot seg realisere (NOU 1972:4).

Planene om en enhetlig boligpolitikk endte opp med fragmenterte utredninger som aldri ble integrert og viste en markant forskjellig situasjon fra intensjonen og retorikken i det sosialdemokratiske prosjektet fra 1972. De fire grunnpilarene fra 1972 følgende skjebne:

- den offentlige finansieringsstøtten ble gradvis redusert,
- prisreguleringen ble avvirket,
- sterkere boligbeskatningen aldri realisert,
- bostøtten i dag utgjør 75 prosent av statens støtte til en boligsektor der markedet i dag styrer det meste.

Hvorfor ble ikke de radikale ambisjonene realisert? Hvis vi betrakter boligbeskatningen som en nøkkelfaktor, blir det vanskelig å komme unna eien-  
domsstrukturens betydning for utfallet. Det gjaldt ikke minst de tusener av  
nye individuelle og kooperative boligeiere som den sosialdemokratiske  
boligpolitikken hadde skapt og som nå representerte en viktig maktfaktor.  
Beskatningen av individuelle eierboliger: de privatfinansierte, de statsbank-  
finansierte og de eldre kooperative, kunne ikke gjennomføres av politiske  
grunner. Eierinstitusjonen i boligmarkedet var rett og slett blitt for sterk i  
forhold til de reguleringsambisjoner som det store omfordelingsprosjektet la  
opp til. Vi må huske at 1970-tallet representerte Høyres og markeds-  
kreftenes innmarsj på samfunnsarenaen og den sosialdemokratiske regu-  
leringspolitikkenes endepunkt. Når boligbeskatningen ble skrinlagt måtte det  
få konsekvenser for blant annet prisreguleringen som også var knyttet opp  
mot kostnader på gamle versus nye boliger.

En sak for seg var at heller ikke utjammingslånet virket etter hensikten.  
Det gjaldt særlig for boligkooperasjonen der lånet måtte følge boligen og ikke  
personene. Dette ble nå et problem fordi mobiliteten blant kooperasjonens  
andelseiere økte. Dermed ble det over tid utflytterne som slapp unna med  
rimelige kostnader i de første årene, mens de som flyttet inn måtte overta et  
lån som ble stadig dyrere etter som årene gikk (Gulbrandsen, 1984). Utjam-  
ningslånet ble også sterkt kritisert fra sosialøkonomisk hold fordi det fungerte  
sterkt kredittoppblåsende. I startfasen ble det ikke betalt avdrag i en slik  
låneordning, følgelig eksploderte kredittveksten. Låneordningen ble rett og  
slett for dyr, samtidig som den sterke inflasjonen og kostnadsveksten bidro  
ytterligere til at det ble fjernet i 1981. Da hadde allerede et boligpolitisk  
kontraslag blitt varslet, og det av en arbeiderpartiregjering som våren 1978 ga  
signaler om kommende innstramninger i Husbankens finansieringsordninger  
(Annaniassen 1996c).

Det som begynte med et forsøk på å forsterke de offentlige myndig-  
hetenes makt endte opp med å demonstrere systemets og politikernes  
avmakt. I realiteten var det markedsaktørenes «krav» til mer effektive løs-  
ninger som nå overtok. Dette ble ikke tilstrekkelig innsett av politikerne på  
venstresiden og i boligkooperasjonens organisatoriske apparat. På den poli-  
tiske høyresiden begynte enkelte kritiske røster å la seg høre, men det gene-  
relle inntrykket en sitter igjen med er en utpreget enighet om bolig-  
politikkenes mål og virkemidler. Det mest slående trekket er boligpolitikernes

gjennomgående avmakt i forhold til markedet. Et annet kjennetegn er at politiske aktører på venstresiden og NBBL har holdt fast ved en boligsosial retorikk lenge etter at markedskreftene hadde overtatt det meste av styringen. Kooperasjonens ledelse var heller ikke på høyde med tendensen innenfor deres egen bevegelse. Det dreide seg om at boligkooperasjonen ikke lenger klarte å kompensere for ulikhetene i boligsektoren slik de gjorde i de første årene etter krigen. Ved inngangen til 1970-tallet begynte den kooperative medlemsbevegelsen selv å bli preget av de samme sosiale forskjeller som gjaldt i samfunnet generelt.

## Kampen om prisreguleringen – boligsamvirket i sentrum

I 1972/73 var prisreguleringen ennå godtatt av boligkooperasjonens beboere og derfor også politisk salgbar for Arbeiderpartiet og venstresiden. Riktignok hadde tendenser til et svart omsetningsmarked begynt å gjøre seg gjeldende i løpet av 1960-tallet, særlig innenfor frittstående borettslag. Selv om problemet ikke hadde et stort omfang, truet det likevel effektiviteten og legitimiteten ved ordningen. En gryende bevissthet om dette, og om endringer i styrkeforholdet i boligkooperasjonens medlemsmasse, dukket glimtvis opp. Rundt 1970 ble det påpekt at den kooperative bevegelsen var i ferd med å pådra seg et organisasjonsdemokratisk problem. Det ble konstatert at boligbyggelagens organer var i ferd med å bli dominert av de *boendes* interesser og at det medførte en trussel mot de *boligsøkendes* interesser.

Konsekvensene ble klarere lengre ut på 1970-tallet. Da fikk det gamle stridstemaet fra debatten om borettslovene fornyet aktualitet. Denne gangen var det sammenhengen mellom blant annet forkjøpsretten og prisreguleringen som stod i fokus. Forkjøpsrettens prisregulerende funksjon var mer åpenbar enn noen gang på grunn av de økende spenningene mellom det regulerte og frie boligmarkedet. Innenfor NBBL-systemet var det blant borettslaga flere steder klekket ut en metode for å slippe unna prisreguleringen ved salg av andelsboliger. Metoden gikk ut på å løsrive borettslaget fra tilknytningen til boligbyggelaget, dermed ville også koblingen mellom forkjøpsrett og prisregulering falle bort. NBBL gikk til motaksjon og fikk støtte fra det offentlige Borettslovutvalget. Det førte til at Arbeiderparti-regjeringen hadde god dekning for å foreslå en endring i borettsloven. Den

ble vedtatt i Stortinget vinteren 1974. Ethvert forsøk på løsrivning måtte nå godkjennes av departementet. I Stortinget var enigheten om lovendringen stor. Av Kommunalkomiteens 14 medlemmer gikk bare to imot, mens i Odelstinget stemte 71 for, mens 22 representanter fra Høyre og Anders Langes Parti (dagens Fremskrittsparti) stemte nei (Annaniassen 1996b:24).

Maktkampen var ikke avsluttet med dette. Sommeren 1976 fremmet en ny arbeiderpartiregjering den endelige proposisjonen om endringer i borettslovene. Når det gjaldt forkjøpsretten i borettslag tilknyttet det organiserte boligsamvirket viste det seg at en enstemmig kommunalkomiteé våren 1977 endret regjeringens forslag om kontroll til å gjelde for alle typer borettslag, også de frittstående. Den nye paragrafen ble oppsiktsvekkende nok enstemmig vedtatt i Stortinget. Høyresidens oppslutning om lovendringen, som utvilsomt innebar et inngrep i de frittstående andelseiernes frihet til å velge kjøper, skyldtes nok ikke bare politisk avmakt overfor markedsprosesser. Her dreide seg åpenbart om manglende kunnskap om bl.a. forskjellen mellom frittstående og tilknyttede borettslag.

Da avisene sommeren 1977 endelig gjorde oppmerksom på konsekvensene og konkluderte med at det nå var slutt på penger under bordet, våknet Høyre. Partiet innså feilavstemningen og krevde iverksettingen av paragraf 22 utsatt. Forslaget skulle behandles våren 1978. Ting var også i ferd med å skje på «grunnplanet» innenfor boligkooperasjonen. «Aksjon mot tvungen forkjøpsrett» ble organisert av «Boligselskapenes Interesseorganisasjon». Foruten krav om å fjerne forkjøpsretten, ønsket kamporganisasjonen å heve takstene på andelsboliger samt å fastslå retten til å oppløse borettslag. Tanken bak det siste var klar nok: Var man først blitt selveier, var både forkjøpsrett og takstplikt ute av verden. Men her representerte lovendringen fra 1974 om departemental godkjenning et hinder. Det åpnet for nye krokveier.

Sommeren 1978 klekket en eiendomsmegler ut en metode for å omgå bestemmelsen ved at borettslagene solgte boliger enkeltvis til sine andelseiere med hjemmel i borettslovens paragraf 46 om salg av fast eiendom. På den motsatte side gikk NBBL til full forsvarskamp (ibid:45). Nå stod det ifølge landsforbundet om selve organisasjonsformens eksistens: en ny lovendring måtte til. Den ble vedtatt av Stortinget mot Høyres stemmer vinteren 1979 og presiserte oppløsningsforbudet i borettslovens paragraf 78: Alle salg med hjemmel i paragraf 46 skulle heretter godkjennes av departementet.

Utvidelsen av forkjøpsretten vekket de politiske kreftene som ønsket å avvikle prisreguleringen. Ved å forsøke å forsterke reguleringsordninger, som viste klare tegn på manglende effektivitet og legitimitet, bidro det politiske venstre til å legitimere kampen for å oppheve den samme reguleringen. Bestrebelsen for å forsterke reguleringsordningene, skapt av det sosialdemokratiske regulerings- og eiersystemet, førte til motsatt resultat. Forsøket på å reprodusere boligsystemet førte til dets endring. Avreguleringens formål var å varetta eierinteressene. Tidens tendens gikk i favør av Høyre og de individuelle småeierne.

## Norge – Sverige: Et boligpolitisk veiskille?

Perioden fra midt på 1960-tallet til siste del av 1970-tallet er spesielt interessant når en skal sammenligne den boligpolitiske utviklingen i Sverige og Norge. I Sverige representerte dette tidsrommet et skritt bort fra tradisjonelle, direkte offentlige regulerings tiltak overfor boligmarkedet, et reguleringsystem som hadde klare likhetstrekk med bestemmelsene om pris- og husleieregulering i nabolandet. Men i motsetning til Norge startet svenskene en boligpolitisk prosess i 1966 som innebar en korrigerende/modifiserende av markedskreftene, ved å etablere en mer indirekte og institusjonelt «mykere» løsning (Turner 1997:485). Svenske boligforskere har karakterisert systemet for fastsettelse av husleiene på leiemarkedet – det såkalte bruksverdisystemet – som et mer fleksibelt reguleringsystem. Det ble gradvis innført i perioden 1968–78. I den sammenhengen hevdes det at boligreformen som trådte i kraft fra januar 1969 kan betegnes som både en skjerpet regulering og en avregulering, alt etter hva sammenligningsgrunnlaget er (Bengtsson 1992). I forhold til husleieloven fra 1939 medførte den nye loven en skjerping av både oppsigelsesvernet og kontrollen med husleiene. Sammenlignet med husleiereguleringsloven av 1942 innebar imidlertid 1968-loven større kontraktsfrihet og derfor en klarere anerkjennelse av at markedet skulle spille en tydeligere rolle ved inngåelse av leieavtaler. Ifølge Bengtsson preget denne doble referanserammen det nye lovframleggets relasjoner til begge forutgående regelverk. Hvordan skulle en utforme et effektivt oppsigelsesvern parallelt med en utvidet kontraktsfrihet? (Bengtsson 1992: 48). En løsning ble etter hvert funnet ved å koble inn boligsektorens organisasjoner på en helt annen måte enn hva som ble gjort i Norge. I realiteten lot det seg heller ikke gjøre her. Den norske boligsektoren hadde en annen struktur.

Ved verdenskrigens utbrudd omfattet den svenske husleielovgivningen bestemte regler om et indirekte oppsigelsesvern, mens den nye husleiereguleringsloven av 1942 medførte et system for vidtgående offentlig regulering av leienivåets fastsettelse. Bruken av betegnelsen «indirekte» sikter til at oppsigelsesvernet medførte rett til erstatning ved usaklig oppsigelse.

Erstatningsbeløpet var imidlertid begrenset til å dekke flyttekostnadene. Loven inneholdt et prinsipielt forbud mot leieøkninger. Reguleringen av leien (den faktiske leien) ble gjort gjeldende for det store flertall boliger ut fra en basisleie som ble knyttet til det leiebeløp som gjaldt i 1942. Basisleien kunne endres av husleienemnda hvis særskilte grunner forelå, men som hovedregel ble det krevd offentlig tillatelse fra myndighetene. Lovens bestemmelser om oppsigelsesvern representerte en mellomkomst der begge parters interesser skulle balanseres mot hverandre. Det viste seg imidlertid ofte å være til leieboerens fordel, noe som i de fleste tilfeller førte til at leieforholdet ble forlenget. Reguleringsloven fra 1942 var ment å fungere provisorisk i påvente av mer permanente lovregler. Bestemmelsene fortsatte likevel å gjelde lenge etter at krigen var slutt. Den endelige avvikling av husleiereguleringen skjedde ikke før i 1978, selv om prosessen som førte dit begynte et par tiår tidligere. Allerede i løpet av 1950-årene hadde oppsigelsesvernet blitt en del av den alminnelige rettsbevisstheten, og rundt midten av dette tiåret startet en suksessiv avvikling av husleiereguleringen. Det første skrittet ble tatt ved å avvikle reguleringen av de allmennyttige boligene, det vil si de kommunale utleieboligene i «allmännyttan». I denne sammenhengen ble loven om oppsigelsesvern vedtatt i 1956. Loven ble anvendt overfor boliger som ikke falt inn under husleiereguleringen, mens dens bestemmelser var ment å gjelde under «normale» forhold på boligmarkedet, altså ikke avgrenset til ekstraordinære situasjoner som under de to verdenskrigene.

Lovvedtaket innebar at oppsigelsesvernet var i ferd med å bli en del av svensk husleierett, men på lengre sikt var det minst like viktig at loven om oppsigelsesvern markerte en vesentlig endring i synet på utviklingen av leienivået. Prinsippet om leie bestemt av myndighetene ble i realiteten oppgitt, men på samme tid ble prinsippet om at taket på husleien skal bestemmes etter en sammenligning med andre boliger på stedet formulert. Denne grunnleggende ideen lever fortsatt videre i dagens lovgivning, selv om både formuleringene og deres forutsetninger har gjennomgått betydelige endringer. Nå var selve loven om oppsigelsesvern også tiltenkt en provisorisk



rolle. Den sosialdemokratiske regjeringens ambisjon var på sikt å avvikle leiereguleringen, men samtidig å sikre leieboernes oppsigelsesvern. I 1957 ble da også «Hyreslagskommittén» (HLK) nedsatt med oppgave å foreslå regler for et effektivt oppsigelsesvern. Ifølge komiteens innstilling (SOU 1961:47) skulle ikke leien være urimelig, men noen sammenlignende prøving ble ikke foreslått. Derimot skulle husleiereguleringen fortsatt gjelde på markeder med boligmangel, altså markeder som ikke var i «balanse» – et etter hvert sentralt begrep i svensk boligpolitikk. Synspunktet introduserte enda en ny tanke: Ulike regler skulle gjelde alt ettersom boligmarkedet befant seg i balanse eller var preget av boligmangel.

Men siden innstillingen fra komiteen fikk en blandet mottagelse valgte regjeringen i 1963 å nedsette en ny utredningskomité: «Hyreslagstiftnings-sakkunniga». Oppdraget gikk ut på å levere forslag til oppsigelsesvern og sammenlignende leieprøving samt avskaffelse av husleiereguleringen. Nå var tanken at samme regler skulle gjelde både for markeder i balanse og på steder med boligmangel. Bare for markeder med «påtagelig» boligmangel ble det åpnet for supplerende, særegne bestemmelser. Innstillingen (SOU 1966:14) gikk inn for at husleiereguleringen ble erstattet av et friere leiemarked der leieboerne skulle få et direkte oppsigelsesvern, supplert med et øvre tak på leien. Det ble også presisert at oppsigelsesvernets formål var i å beskytte hjemmet og ikke være et vern mot høyere boligkostnader så lenge disse etter lovens normer representerte en rimelig betaling for leiefordelene. Til forskjell fra forrige komitéinnstilling fikk denne utredningen en mer positiv mottagelse. Tanken om et direkte oppsigelsesvern hadde med årene fått stadig større oppslutning blant publikum. Instanser som fortsatt var kritiske til oppsigelsesvernet var derfor villige til å akseptere slike bestemmelser under forutsetning av at husleiereguleringen ble avskaffet. All den stund dette også var regjeringens ambisjon valgte den å fremlegge forslag til reformering av husleielovgivningen våren 1967. Nye regler trådte i kraft fra og med 1969, et regelverk som i ettertiden er blitt kalt «bruksverdisystemet».

Før vi går videre i beskrivelsen av dette systemet, skal vi beskrive situasjonen på det tilsvarende boligpolitiske feltet i Norge slik den fortonte seg i omtrent samme periode. Her var aktiviteten innenfor den offentlige boligpolitikken også preget av hektisk utredningsvirksomhet, for på dette tidspunktet hadde de nye institusjonelle ordninger fra slutten av 1940-årene virket i bortimot 20 år. Tiden var inne til å korrigere kursen hvis resultatene

av politikken ikke samsvarte med de opprinnelige målsettinger. Virkningene av valget av prioriterte disposisjonsformer kan fortelle en god del om forholdet mellom institusjonelle ulikheter og den likhet som den offentlig finansierte og praktiserte boligpolitikken representerte i de to land.

I et overordnet perspektiv dreier det seg om hvordan den sosialdemokratiske velferdspolitikken innenfor boligsektoren fungerte i to land der samfunnsutviklingen hadde klare fellestrekk. Vi kan observere spor av en felles problematikk i den boligpolitiske nyorienteringen i siste halvdel av 1960-tallet, for eksempel ved at norske utredninger «lukket» på det svenske bruksverdiprinsippet men uten at den fikk konsekvenser i form av nye boligpolitiske løsninger. Valget av institusjonelle arrangementer vedrørende disposisjonsformene som nordmennene tok like etter krigen, førte til at Norge måtte gi opp å følge Sveriges vei mot slutten av 1960-tallet. Samtidig vitner den boligpolitiske nyorienteringen på begge sider av kjølen om den klassiske strukturforskjellen på svensk og norsk boligsektor og boligpolitikk. At Sverige kunne institusjonalisere et tilnærmet enhetlig system som ikke var gjennomførbart i Norge, hang sammen med den historiske arven: Den svenske sentraliseringen basert på store enheter versus den desentraliserte norske strukturen basert på den lille private grunneiendom og små eller mellomstore industribedrifter.

I Norge kom den svenske påvirkning klart til uttrykk i to komitéinnstillinger: Innskottsleilighetsinnstillingen fra 1968 og Husleiereguleringsinnstillingen fra 1969. Mandatet for den førstnevnte var å utrede «... omsetningsforholdene for aksjer, andeler m.v. med tilknyttet leierett til boliger i områder der presset på boligmarkedet er særlig sterkt, og vurdere hva som kan gjøres for å sikre forsvarlige forhold ved slik omsetning.» På dette tidspunktet var det konstatert økende aktivitet for å oppnå ulovlige priser ved omsetning av boliger, nettopp på steder der presset på boligmarkedet var spesielt sterkt. Et embetsmannsutvalg nedsatt rundt årsskiftet 1964/65 hadde særlig fremhevet det urimelige i at omsetningen av boliger, deriblant kooperative andelsboliger, finansiert ved offentlige midler gjennom Husbanken, var blitt «spekulasjonsbetont.» (Innskottsleilighetskomiteen 1968:5).

Husleiereguleringskomiteens ble pålagt å utrede spørsmålet om det fortsatt var behov for å opprettholde en «... regulering av husleiene, eventuelt som nå i medhold av en særskilt husleiereguleringslov.» (Husleiereguleringskomiteen 1969:5). Utredningen skulle i første rekke legge vekt på problemer

som skyldtes forskjellen mellom det regulerte leienivået i den eldre boligmassen og leiene i nyere hus oppført med et høyere kostnadsnivå. Her var det en forbindelse til Innskottsleilighetskomiteens tema, nemlig sammenhengen mellom husleieregulering og boligsubsidier samt forholdet til fastsettelsen av husleiene i husbankfinansierte bygg med hjemmel i husbankloven. Omsetning av innskuddsfrie leieboliger var riktignok ikke et aktuelt tema for komiteen, men dens oppgave bestod likevel i å behandle problemer i forholdet mellom eier og leietaker ved skifte av leietaker i utleieboliger.

De var en boligpolitisk sammenheng mellom temaene de to komiteene behandlet. Det kom blant annet til uttrykk etter at Norsk Leieboersamband oppfordret Kommunal- og arbeidsdepartementet om å utvide Innskottsleilighetskomiteens mandat. Den burde også behandle ulovlig omsetning av innskuddsfrie boliger. Komiteen besvarte henvendelsen ved å presisere at den var klar over at skifte av leietaker i utleieboliger medførte problemer av delvis samme karakter som omsetningen av innskuddsboliger. Problemene sprang ut av de samme årsaker og hadde mye til felles når det gjaldt de kontrollmessige sider av saken. Samtidig poengterte komiteen den sosiale forskjellen ved disposisjonsformene. Når det dreide seg om innskuddsfrie boliger var problemene knyttet til forholdet utleier og ny leietaker, mens det for innskuddsboligenes vedkommende hovedsakelig gjaldt forholdet mellom tidligere og ny leietaker. I dette tidsrommet ble betegnelsen leietaker brukt synonymt med borettslignende eller andelseier. Forslagene til nye tiltak overfor innskuddsboligene måtte samordnes og endelig vurderes i en større boligpolitisk sammenheng. Det gjaldt også hvordan forslagene vedrørende omsetningen av de samme boligene harmonerte med forholdene omkring skifte av leietaker i den innskuddsfrie boligmassen, en problematikk som lå under Husleiereguleringskomiteens mandat. Forholdet mellom de to komiteene var altså klart: Deres innstillinger måtte ut fra sin beslektede tematikk bedømmes opp mot hverandre.

Siden begge lands komiteer tok utgangspunkt i boligsektorens pris- og husleieregulering, rett nok på forskjellig vis, skal vi ta utgangspunkt i hvordan de norske innstillingene angrep reguleringsproblematikken.

Situasjonen på det norske boligmarkedet i de første årene etter krigen med ekstrem boligmangel, gjorde det nødvendig å innføre alminnelig husleiestopp for hele landet. En ny midlertidig lov av 25. juni 1954 om regulering av leie for husrom innebar et til dels nytt reguleringsystem.

Denne loven hadde en viss geografisk begrensning og gjaldt for 405 av landets kommuner. Mens de tidligere bestemmelsene opererte med begreper om «gjengs leie» og rimelig kontra urimelig leie, brukte loven fra 1954 begrepet basisleie. Loven dikterte husleiestopp for husrom som var utleid etter 30. juni 1945. Den leie som gjaldt sist skulle være boligens basisleie under forutsetning av at den ikke var høyere enn per 31. desember 1953. Husleienemnda skulle så fastsette basisleie for de husrom der slik leie etter dette ikke ble gjort gjeldende. Et visst innslag av bruksverdivurdering kan observeres. Men samtidig ble et prinsipp som stod i en viss motsetning til det senere svenske bruksverdisystemet praktisert. Det dreide seg om kostnadsfaktoren og dens betydning for leienivået: For husrom oppført etter 8. april 1940 skulle basisleien fastsettes med sikte på å dekke kostnadene ved oppføring og drift, inkludert rimelig forrentning av tomtepris, byggekostnader samt avskrivning.

Ny midlertidig lov om regulering av husrom ble vedtatt 28. juni 1957, begrenset til de samme 405 kommuner, men slik at det ble gitt fullmakt til å endre lovens virkeområde. Loven bygde på de samme prinsipper som gjeldende husleieregulering, hvilket innebar at basisleiesystemet ble opprettholdt. Generelle regler om forhøyelse i tillegget til basisleien ble imidlertid endret slik at det fra 1964 kunne utgjøre 30 prosent for boliger oppført før 8. april 1940. I neste midlertidige lov av 20. juni 1964 ble imidlertid begrepet om basisleien forlatt. Fra nå av skulle reguleringen baseres på begrepet høyest lovlige leie, en størrelse som innbefattet den samlede leie lovbestemmelsene åpnet for å pålegge leietaker. På denne måten ble de tidligere regler om tillegg eller fradrag i basisleien erstattet med samme praksis vis á vis den høyest lovlige leie. I tidsrommet for Husleiereguleringskomiteens arbeid var det likevel ikke loven fra 1964 som ble anvendt. I juli 1967 hadde den blitt skiftet ut med enda en midlertidig reguleringslov som skulle gjelde inntil 1. juli 1969. De nye lovbestemmelsene medførte ingen vesentlige endringer i forhold til 1964-loven. Prinsippet om høyest lovlige leie ble videreført og var for husrom utleid 30. juni 1967 den leie som gjaldt akkurat denne dagen, eller som det senest denne dagen var fremsatt lovlig krav om overfor leietakeren.

Det forelå en klar men likevel motsetningsfull sammenheng mellom de to utredningskomiteene som arbeidet parallelt i siste halvdel av 1960-årene. Utredningene gjaldt to ulike disposisjonsformer som samtidig var underlagt

de samme lovverk når det gjaldt regulering av husleier og omsetningspriser. Denne intrikate forbindelsen kom også til uttrykk i Innskottsløilighetskomiteens innstilling, noe allerede et blikk på innholdsfortegnelsen vitner om. Kapitlet som inneholder en oversikt over bestemmelser for omsetningen av innskuddsløiligheter begynner med rettsgrunnlaget som gjaldt for denne spesifikke disposisjonsformen: Boretsloven av 1. juli 1960. Her ble det åpnet med å slå fast at etter boretslovens bokstav eksisterte det bare to organisasjonsformer for boliglag der andelseierne hadde leierett til bolig: frittstående boretslag og boretslag tilknyttet boligbyggelag – det såkalte organiserte boligsamvirket. Betegnelsen leierett på en disposisjonsform som samtidig representerte en eierandel uttrykte tilknytningen til et annet lovverk, nemlig husleiereguleringsloven. Boretslovens utgangspunkt var at en andelseier har rett til å overdra sin andel. Hvis andelen var knyttet til boretsinnskudd, kunne ikke denne andelen overdras eller erverves på gyldig vis uten at erververen samtidig overtok innskuddet.

For at et erverv skulle erkjennes gyldig ble det krevd godkjenning av styret i vedkommende boretslag. Kriterier for å nekte godkjenning ble nærmere angitt i boretsloven, men nektelse kunne ikke fastholdes hvis andelen ble ervervet av andelseierens eller ektefellens nære slektninger – heller ikke dersom overdragelsen var et ledd i bytte av boliger. En vedtektsmessig forkjøpsrett for medlemmer av boretslaget eller andre prioriterte, noe boretslovens paragraf 22 åpnet for, kunne heller ikke håndheves ved overdragelse til nære slektninger eller ved bytte. Bestemmelsene innebar betydelige innrømmelser overfor familieinstitusjonen og representerte på sikt en åpning for å sementere eierinteresser og markedsinnflytelse i den kooperative boligmassen.

Statlig lånefinansiering utgjorde en sentral forutsetning for at det norske boligsamvirket kunne spille rollen som en form for kollektivt eieralternativ til svensk «allmennyttig» boligsektor i tiårene etter krigen. For at boretslag stiftet før boretsloven kunne oppnå lån i Husbanken måtte bestemte vilkår oppfylles, blant annet at hver andelseier hadde leierett til boligen og at denne var uoppsigelig med unntak for mislighold. Et annet vilkår bestod av den såkalte «parikursregelen». Den medførte vedtektsmessig fastsettelse av at andeler ikke kunne omsettes til overkurs, heller ikke oppskrives uten samtykke fra Boligdirektoratet/Husbanken. I de tilfeller disse instansene

godkjente høyere overføringspris, ble det tatt hensyn til den pris husleienemnda hadde godkjent med hjemmel i husleiereguleringsloven.

«Parikursregelen», som var blitt praktisert av samtlige boliglag, falt bort mot slutten av 1950-tallet. Derfor ble det ved kongelig resolusjon av 7. november 1959 gitt nærmere retningslinjer for fastsetting av priser for aksjer, andeler, obligasjoner osv. med tilknyttet leierett til husrom. I en merknad til resolusjonen slo Lønns- og prisdepartementet fast at også for leiligheter i boliglag med statsbanklån gjaldt den pris som husleienemnda fastsatte som maksimalpris. Kommunaldepartementet hadde heller ingen innvendinger mot at husleienemndenes priser ble brukt, men ville komme nærmere tilbake til spørsmålet om vedtektsendringer så snart borettsloven trådte i kraft. I 1960 kom da også vedtektsbestemmelsen som erstattet «parikursregelen». Den ble krevd tatt inn i vedtektene for alle lag som etter 1960 søkte om lån i Husbanken. Her fremgikk det at styret skulle nekte godkjenning hvis overdragelsen stred mot bestemmelser vedrørende overdragelsesprisen, husstandens størrelse eller lignende forhold fastsatt av den offentlige kredittinstitusjon som hadde gitt laget lån.

At det hersket store problemer i forbindelse med priskontrollen fremgikk av flere sammenhenger. Husbanken viste for eksempel til at for en stor del av eiendommene lå tidspunktet for oppføringen så langt tilbake i tid at grunnlaget for å vurdere hva som utgjorde en rimelig omsetningspris var svært tynt. Dessuten rådet det stor usikkerhet om den oppgitte salgspris var identisk med den faktiske. I den forbindelse ble det nøkternt konstatert at virkningene av Husbankens kontroll var ganske begrenset når det kom til stykket. Trolig var denne erkjennelsen en årsak til at innstillingen presenterte offentlig boligformidling som et tiltak med mulige positive effekter når det gjaldt kontroll med prisutviklingen. Kommunal boligformidling ble knyttet til arbeidet med å få til en bedre utnyttelse av boligmassen, et problem som igjen hang sammen med utilfredsstillende omsetningsforhold for innskuddsboliger og problemene ved skifte av leietaker i utleieboliger. I 1968 ble det også oppnevnt et utvalg som skulle foreslå tiltak som kunne øke de offentlige myndighetenes evne til å skape bedre dekning og fordeling av boliger gjennom boligformidling. Det handlet om en mulig styrking av offentlig intervensjon i boligmarkedet, et tiltak som i så fall ville gå i motsatt retning av en eventuell liberalisering eller avvikling av pris- og husleiereguleringen.

Utvalget føyde seg pent inn i den lange rekken av utredninger som preget tidsrommets boligpolitiske aktivitet.

Også innstillingen fra Innskottsleilighetskomiteen la vekt på prisbestemmelsernes betydning for boligomsetningen, men gjentok delvis Husleiereguleringskomiteens utredning. Etter krigen innførte Prisdirektoratet tvungen fastsetting av maksimalpris ved omsetning av aksje- og obligasjonsleierettigheter. Ved prisfastsettingen skulle det tas hensyn til verdipapirenes pålydende, eiendommens økonomiske stilling og tilstand. I praksis tok prisen for aksjeleiligheter utgangspunkt i antatt takstverdi for eiendommen. Dette endret seg fra 25. juni 1954 da den spesifikke reguleringsloven for husleie ble vedtatt. Den inkluderte bestemmelser om omsetning av leierettigheter, hovedsakelig med samme innhold som da gjeldende reguleringslov av 7. juli 1967. Komiteen påpekte imidlertid at loven innskrenket den direkte maksimalreguleringen av husleie til å gjelde utleie av boliger i hus bygget før krigen og gjaldt derfor bare i 19 kommuner. Følgelig fantes det ikke lenger noen sammenheng mellom eiendommer og hustyper med omsettelige leierettigheter og eiendommer/husrom som var underlagt maksimalregulering av husleien.

Husleiereguleringslovens paragraf 17 dikterte at den som overdro aksje, andel eller obligasjon med tilknyttet leierett ikke måtte ta høyere pris enn den som husleienemnda fastsatte. For tidsrommet 1954–59 ble det ikke gitt nærmere retningslinjer når overdragelsesprisene skulle fastsettes. Mot slutten av 1954 ble imidlertid prisreguleringen for de fleste eiendommer som omfattet aksje-, andels- og obligasjonsleiligheter opphevet. Følgelig ble vurderingene av verdien for disse eiendommene noe usikker. Det fikk imidlertid ikke så stor betydning da omfanget av omsetningen av prisregulerte leierettigheter var ubetydelig inntil sist på 1950-tallet. Store boligbyggelag, som for eksempel OBOS, brukte i hele reguleringsperioden frem til 1959 pari kurs ved andelsoverdragelser. Dette førte til at omsetningsprisene ble vesentlig lavere enn maksimalprisene og var derfor unntatt fra prisreguleringen. En annen konsekvens av dette forholdet gikk i retning av omsetning under bordet, altså etablering av et svart marked for omsetning av andelsboliger. Dette var en tendens som akselererte i årene fremover.

## 1982: Et boligpolitisk veiskille?

Den nye høyre regjeringen presenterte i mars 1982 en stortingsmelding (St.meld. nr. 61) som var et tillegg til regjeringen Brundtlands melding fra sommeren 1981 (St.meld. nr. 12). Samtidig la regjeringen ved kommunalminister Arne Rettedal, frem en rekke proposisjoner om endringer i boliglovgivningen. Linjen i den nye regjeringens boligpolitikk gikk klart i liberaliserende retning. Prisreguleringen for frittstående borettslag skulle oppheves og taksten for boliger i den organiserte boligkooperasjonen skulle økes ved å justeres mot markedsnivå. I boligkooperasjonen og NBBL fikk høyre regjeringens utspill en kjølig mottakelse, men man unnlot ikke å påpeke at vesentlige trekk ved boligmeldingens finansieringsordning stammet fra foregående regjering. Leser man mellom linjene i boligkooperasjonens medlemsblad, ble det i realiteten hevdet at reduseringen av Husbankens utlånsportefølje var et resultat av Arbeiderpartiets politikk (Annaniassen 1996b:50f).

Høyre gikk inn for å oppheve prisreguleringen for de frittstående borettslagene. Derimot ble den fastholdt for borettslag tilknyttet det organiserte boligsamvirket. Her lå det en finurlighet på lur som røper det politiske spillet omkring reguleringsspørsmålet. Trolig for ikke å provosere unødig, foreslo ikke regjeringen direkte å avvikle prisreguleringen på dette området. Den fastholdt derimot at borettslagene skulle gis full rett til oppløsning. Men poenget var jo at hvis borettslagene ble oppløst, ville forkjøpsrett og prisregulering automatisk falle bort og dermed åpne veien for fri markedsomsetning.

Høyre hadde lært av historien og striden om tvungen forkjøpsrett i 1978. NBBL anklaget regjeringen for å drive et fordekt spill og trappet opp motstandskampen: Nå var selve organisasjonsfriheten truet, utspillet innebar en direkte innblanding i frie organisasjoners indre forhold. Situasjonen ble opplevd som dramatisk og kooperasjonen fikk støtte fra tidligere kommunalminister Helge Seip fra Venstre. Seip viste til Grunnloven og hevdet at det kunne reises tvil om den grunnlovsmessige hjemmel ved regjeringens linje. Kunne man uten videre frata boligkooperasjonens medlemmer deres rettigheter i bevegelsens etablerte boligmasse ved å åpne for oppløsning som ensidig kom de boende medlemmene, og ikke den boligsøkende medlemsmassen, til gode? Seip var kritisk til at et flertall i Stortinget grep inn i boligsøkende medlemmers «velervervede rettigheter» (Annaniassen 1996b:47).



## En irreversibel endring

Høyreregjeringen startet avreguleringen ved å oppheve prisreguleringen for frittstående borettslag, blant annet fordi dette var det mest effektive virkemidlet for å fjerne omsetningen med «penger under bordet». Samtidig økte man maksimalprisene i borettslag innen boligkooperasjonen, en ren administrativ beslutning. I 1986 var det bare sju av landets kommuner som praktiserte en viss prisregulering. I 1987 var det slutt i og med at Oslo som siste kommune avvirket ordningen.

Årsaken til at det gikk såpass problemfritt å etablere det nye markedsstyrte systemet var at den gamle ordningen ikke fungerte i samsvar med alminnelige målsettinger om effektivitet og legitimitet. Motstanderne hadde ikke tilstrekkelig legitimitet til å opprettholde systemet. Undermineringen var gått for langt og de utilsiktede virkningene av politikken lot seg ikke håndtere innenfor etablerte ordninger. Det dreide seg om svart marked, spenninger mellom regulerte og uregulerte deler av boligmarkedet, urimelige fordelingsvirkninger av offentlige tiltak, formuesoppbygging blant boligierne og tendenser til svekket makt hos de boligsøkende. Politisk var det Høyre som nå skummet fløten av den eierlinje som Arbeiderpartiet hadde knesatt i tiårene forut. Situasjonen var i så måte snudd på hodet sammenliknet med mellomkrigstiden.

I boligkooperasjonen ble den nye maktpolitiske konstellasjonen møtt med en blanding av motstand og resignasjon. Både i boligbevegelsen og blant venstresidens politikere ble det gitt uttrykk for avmakt overfor markedsmechanismene. Blant annet ble det slått fast at når endringene først var gjennomført lot de seg ikke reversere, det var umulig å reetablere det gamle systemet når det først var avvirket (Stort.forth.b7c-1981/82:3793).

Det var mindre bevissthet om hvilke spenninger og mekanismer som førte til at det gamle smuldret opp innenfra. Det lengste man nådde i så henseende var at enkelte representanter for boligkooperasjonen konstaterte at omleggingen allerede var på gang under Arbeiderpartiregjeringene. Det var da også symptomatisk for systemets avvikling at den i realiteten begynte i regjeringstiden for det parti som hadde vært dets bærende arkitekt, men altså først etter at det samme partiet i et kort øyeblikk tidlig på 1970-tallet hadde gjort et «krampaktig» forsøk på å fornye systemets institusjoner. Man så at problemer var underveis, men klarte ikke å utforme en alternativ boligpolitikk der de ulike problemområdene ble angrepet i en samlet strategi.

Hensikten med boligpolitikkenes finansielle overføringer var å redusere og jevne ut boligkostnadene over tid, å gjøre det billigere å bo. Prisregulering var et hensiktsmessig virkemiddel i en situasjon med stor generell etterspørsel og gunstig husbankfinansiering. Men problemet var at selveierboligene ikke var prisregulerte, i tillegg til at reguleringen viste tegn til ineffektivitet i form av penger under bordet. Samtidig førte stigende inflasjon til at andre former for overføringer, særlig i forbindelse med skatteregler, fikk større betydning.

NBBL ville ivareta de boligsøkendes interesser. Organisasjonen var opptatt av unge boligsøkere og hevdet at regjeringen førte en ungdomsfiendtlig politikk. I kjølvannet av denne argumentasjonen ble det stilt spørsmål ved den boligpolitiske grunnsetningen at i Norge skulle flest mulig eie sine boliger. Kunne denne linjen fastholdes under nye markedsbetingelser? Paradoksalt nok reiste den organisasjon som hadde representert det systemet som fremmet eierlinjen spørsmålet om man kunne komme utenom et innslag av ikke-kommersielle leieboliger for bestemte grupper av boligsøkere. På sikt skulle det likevel vise seg at boligkooperasjonen klarte å omstille seg overraskende fort til en mer markedsstyrt boligsektor. Utover på 1980-tallet dukket det opp paroler om «Omstilling» og «Tilpasning». Nyorienteringen skulle vise seg å bli vellykket. I dag er det ingen stor prinsipiell forskjell på en individuell eierbolig og en kooperativ andelsbolig, noe som er stadfestet i en ny borettslov. Markedets frie prisdannelse har ikke svekket boligbyggelagens stilling. Den kooperative disposisjonsformen har i så måte vist sin «doble» natur ved å kunne fungere både som regulert offentlig boligpolitisk redskap og som en eierform under markedsstyring. Boligbyggelagene har i realiteten endret seg like mye som det omkringliggende marked, blant annet ved å opprette ordinære eiendomsmeglerforetak i egen regi.

## Veien videre mot 1990-tallet

Avreguleringen av det norske kredittmarkedet førte til en kraftig utlånsvekst og en tilsvarende vekst i boligprisene. Mot slutten av 1980-årene slo utviklingen kontra i form av sterkt synkende boligpriser, kombinert med stigende arbeidsledighet. Det førte til et krakk på eiendomsmarkedet og krise for landets forretningsbanker. Staten måtte inn med omfattende støtte og oppkjøp for å redde bankvesenet, i likhet med finansiell støtte til enkelte boligbyggelag og borettslag som fikk problemer under krakket på boligmarkedet. Det ble den ny arbeiderpartiregjeringen Brundtland som fikk oppgaven med

å rydde opp i krisen etter at den borgerlige samlingsregjeringen falt i 1986. Gjennom kraftige innstramninger gjennom det såkalte «Solidaritetsalternativet», begynte norsk næringsliv å tjene penger igjen. Fra 1993 gikk norsk økonomi inn i en ny høykonjunktur med synkende arbeidsledighet og stigende boligpriser.

Ved inngangen til kriseårene, i 1988, presenterte arbeiderparti-regjeringen en stortingsmelding om boligpolitikk (St.meld. nr. 34). Den slo fast det boligpolitiske hovedmålet for 1990-årene: Alle skulle ha muligheter til å disponere en god bolig i et godt bomiljø. Formuleringer som dreide seg om forholdet mellom boligutgifter og inntekter var borte til fordel for en mer generell vending om like muligheter for alle, samtidig som miljømålsetting inntok en fremskutt plass. Ellers la meldingen vekt på at rammebetingelsene for boligpolitikken var blitt forandret i løpet av 1980-tallet: Den nye markedsinnflytelsen ville føre til at faktorer i samfunnsøkonomien fikk større betydning for boligpolitikken.

Men på tross av dette var de produksjonspolitiske ambisjonene fortsatt sterke. Rentestøtten til Husbankens oppføringslån skulle videreføres for å nå målet om høy boligbygging. Målsettingen var klar, i det minste i retorikken: Husbanken skulle ikke redusere sitt boligpolitiske engasjement. Den skulle fortsette den generelle støtten til bolig- og prosjektrettede tiltak.

Selv om boligpolitiske mål som handlet om de sosiale fordelingene av boliger var tonet ned i forhold til produksjonspolitikken, var de likevel med. Blant annet ble det slått fast at Husbankens subsidier nå hadde en klar selektiv profil. Sammenlignet med starten på 1980-tallet var dreiningen mot selektive tiltak merkbar. Regjeringen mente at denne trenden burde opprettholdes, men samtidig ble det fremhevet at «de generelle subsidiene rettet mot nye boliger også har en gunstig effekt på boligfordelingen mellom ulike grupper.» (Ibid: 134). Med andre ord: En god produksjonspolitikk var også en god fordelingspolitikk – i realiteten en bekreftelse på at sporet fra den gamle boligpolitiske linjen fortsatt hadde en viss betydning. Etter 1980-tallets avreguleringer stod man ifølge boligmeldingen ennå i en brytningsperiode.

## V Hvor går veien videre? (1990–2005)

Som en konsekvens av kredittmarkedets liberalisering og prisfallet i årene 1988–1993 ønsket Arbeiderpartiets regjering i 1994 å foreta en gjennomgang av statsbankenes rolle. Det ble opprettet et utvalg under ledelse av tidligere finansminister fra Arbeiderpartiet, Per Kleppe. Utvalget leverte sin innstilling våren 1995 (NOU 1995:11). Statsbankutvalgets innstilling fremhevet at landets generelle boligstandard var god nok og at det ikke forelå behov for produksjonspolitiske virkemidler. Produksjonslinjen i boligpolitikken ble koblet til fordelingen av boligene og konklusjonen var at «en generell stimulans av for eksempel nybygging av boliger ikke betraktes som et godt fordelingspolitisk virkemiddel». (NOU 1995:11:40,109) Et slikt utsagn stod i skarp kontrast til stortingsmeldingen fra 1988 som understreket at støtte til nybygging ville medføre lavere priser i markedet for brukte boliger. Som helhet la innstillingen sterkest vekt på fordelingslinjen i boligpolitikken, selv om det her var en forskjell på flertallets og mindretallets syn. Nedprioriteringen av den produksjonspolitiske dimensjonen ble blant annet begrunnet med at den fordelingspolitiske treffsikkerheten av subsidiene i de ikke-behovsprøvde låneordningene ikke virket særlig god.

Målsettingen med både statsbankutvalgets utredning og senere stortingsdokumenter var å oppnå en effektiv og målrettet boligpolitikk, en form for funksjonell markedstenkning (Bachke 2003: 118 ff). Boligpolitikken skulle gi et optimalt resultat relatert til størrelsen på de midler som ble bevilget. Effektivitetstenkningen vakte en viss skepsis blant utvalgets egne medlemmer, men uten at det gjaldt flertallet. Som helhet var statsbankutvalgets flertall kritisk til at staten overhodet skulle låne ut penger til boligformål. Den optimale løsning ville være å kutte utlånsdelen, for alternativt å gi kontantstøtte til de som hadde behov. Dette ble begrunnet med at fordelingspolitiske målsettinger kunne nås på billigste måte «ved ulike former for kontantstøtte til de grupper man ønsker å tilgodese». (Ibid.:103).

Nesten åtte år etter den forrige arbeiderpartiregjeringens boligmelding ble en ny stortingsmelding presentert, også av en arbeiderpartiregjering med Brundtland som statsminister (St. meld. nr. 34 – 1994/95). Den kom etter at statsbankutvalget hadde lagt frem sin innstilling. I stortingsmeldingen presenterte regjeringen sitt syn på hvorfor og hvordan Husbanken skulle

endres. Endringsforslagene ble inkorporert i regjeringens samlede boligpolitiske linje og målsettinger. Sammenlignet med meldingen fra 1988 var det nye framlegget ikke like fyldig. Den nye meldingen var knyttet til bestemte vedtak som skulle behandles i Stortinget og representerte ikke en omfattende orientering om regjeringens syn på hele boligpolitikken.

Hovedmålet at «alle skal kunne disponere en god bolig i et godt bomiljø» ble opprettholdt, men målsettingen om at disse boligene skulle være rimelige var borte. At boligpolitikkenes rammebetingelser hadde endret seg radikalt ble understreket i enda større grad enn i meldingen fra 1988. Generelt ble det nå sagt lite om produksjonspolitiske måltall, men meldingen nøyde seg med å hevde at generelle subsidier presset prisene på boligmarkedet ned fordi tilbudet av boliger økte. Ikke desto mindre la regjeringen opp til å kutte i subsidieringselementet til oppføringslånet. I statsbankutvalgets innstilling ble det ut fra så vel prinsipielle som praktiske grunner gjort rede for hvorfor generelle subsidier burde fjernes, mens stortingsmeldingen ikke leverte sterke argumenter for å iverksette et slikt tiltak. Tvert om ble det poengtert at det ikke ville medføre store konsekvenser å fjerne subsidiene. I stedet ble det argumentert generelt for å styrke den fordelingspolitiske dimensjonen i boligpolitikken (ibid:32).

Stortingsmeldingen slo fast at «departementet deler statsbankutvalgets konklusjon når det gjelder å dreie dagens boligsubsidier i større grad fra generelle over mot selektive ordninger.» (ibid: 31). I 1995 var det ansett som politisk hensiktsmessig å videreføre Husbankens selektive ordninger. Endringen var klar. Mens de selektive ordningene i 1988 skulle opprettholdes, skulle de i 1995 «utvikles videre» slik at den fordelingspolitiske dimensjonen ble styrket. En begrunnelse gikk ut på at landet hadde oppnådd en generelt høy standard på boligmassen og at de fleste klarte seg godt på boligmarkedet ved egen hjelp.

Oppføringslånet var og er et generelt lån i den betydning at alle nordmenn som ønsker å bygge en bolig, og som holder seg innenfor Husbankens normer for areal, standard og kostnader kunne oppnå et slikt lån. Hvem husbyggeren er, spiller ingen rolle fordi lånet er rettet mot grunnfinansieringen med første prioritets pant i boligen. Endringene i Husbankens ordninger, som ble vedtatt i november 1995, ble satt i kraft 1. januar 1996. Det viktige var at oppføringslånet ble endret fra å være et subsidiert lån til å bli et lån uten subsidiert rente. Rentetrappen forsvant og

alle låntakere måtte heretter betale en rente som tilsvarte Husbankens egen innlånsrente med et tillegg for administrasjonskostnader. Et trekk ved denne prosessen var fraværet av en prinsipiell boligpolitisk debatt om konsekvensene av endringen. I realiteten ble den gjennomført stille og rolig, nærmest som en administrativ prosedyre som ikke påkalte den store oppmerksomhet i offentligheten.

## Mot boligpolitikkenes abdikasjon – boligmarkedet bestemmer veien videre?

En stortingsmelding om problemene med boligetablering for unge og vanskeligstilte ble presentert sommeren 1998 (St.meld. nr. 49, 1997–98). Meldingen hadde et avgrenset perspektiv og la opp til en dreining av boligpolitikken mot mer selektiv innsats. Begrepet «lokale handlingsplaner for boligetablering» ble introdusert. Det var et forsøk på å blåse liv i kommunenes boligpolitikk. Innholdet gikk ut på at slike handlingsplaner kunne utarbeides av kommuner med behov for særegne tiltak rettet mot ressursvake grupper og personer, i realiteten et ledd i arbeidet med å dreie boligpolitiske initiativer fra staten og mot kommunene. Det ble da også lagt opp til at kommuner som utarbeidet handlingsplaner kunne påregne enda mer tilskudd til boligetablering.

Etter hvert økte likevel ikke den økonomiske rammen for tilskuddene vesentlig, foruten at en stadig voksende del ble brukt til å bosette flyktninger i asylmottak. Et eget program for bygging av omsorgsboliger og sykehjem med betydelige statlige tilskudd ble imidlertid gjennomført i årene 1997–2003. Programmet var et eksempel på at statlig finansiert, men kommunalt gjennomført boligbygging var i ferd med å bli et stadig viktigere element i boligpolitikken. Det ble da også fulgt opp av en særskilt handlingsplan for boliger til psykiatriske pasienter og andre med behov for ettervern. Det samlede resultatet av satsingen virker imidlertid å ha blitt mer selektivt enn det meldingen la opp til.

I 1999 vedtok Stortinget å gjennomføre en bredere utredning av boligpolitikken og situasjonen på boligmarkedet. Den skulle utgjøre grunnlaget for en ny stortingsmelding om boligpolitikken for de neste ti år. Utredningen forelå i februar som en offentlig innstilling (NOU 2002:2). Innstillingen var den første samlede gjennomgangen av boligpolitikken siden

stortingsmeldingen fra 1988. En viktig bakgrunn for at Boligutvalget ble nedsatt var en voksende interesse for boligpolitikk på grunn av en kraftig prisøkning på boliger i løpet av siste del av 1990-tallet. I innstillingen foretok utvalget et historisk tilbakeblikk og fastslo at endringene i 1980- og 90-årenes boligpolitiske målsettinger var knyttet til dereguleringen av boligmarkedet. Kjernen i forandringen innebar en vridning fra offentlig ansvar for boligforsyningen til et offentlig ansvar for at boliger ble fordelt til spesielt utsatte grupper (Ibid: 117).

Et interessant poeng er at utvalget mente at denne nye hovedmålsettingen ble etablert i løpet av 1990-årene uten noen prinsipiell og eksplisitt politisk debatt. Boligpolitikkenes selektive utviklingstrend førte til at etableringsproblematikken for spesielle grupper av boligsøkende kom i fokus (Bachke 2003). Politikken fikk et klarere preg av sosialpolitikk. I forhold til det som var hovedfokus i 1995, er det viktig å være klar over at Husbankens selektive bruk av midler var en prosess som hadde pågått over lengre tid, men at regelendringene var starten på en prosess som i 2005 endte med fjerningen av boligkvalitetstilskuddet. Fra da av ble den selektive og personrettede bostøtten det sentrale elementet i boligpolitikken. Samtidig ble det boligpolitiske fokuset gradvis snevrere. Mens 1990-tallets boligpolitikk var opptatt av vanlige ungdommers etableringsproblemer, kom de bostedsløse til å stå mer i sentrum på 2000-tallet.

Vinteren 2004 ble innstillingen fra 2002 fulgt opp av en stortingsmelding (St.meld. nr. 23). Markedstenkning og selektivitet var meldingens grunntone, knyttet til strategier for et «velfungerende boligmarked», boliger til vanskeligstilte samt og øke antallet miljøvennlige og universelt utformede boliger og boområder. Den borgerlige samlingsregjeringens uspesifiserte målsetting var at «alle skal kunne bo trygt og godt» (ibid:5). Samtidig ble det slått fast at den norske boligmodellen der flest mulig skulle eie sin bolig hadde vært svært vellykket. I kommunalkomiteens innstilling til Stortinget hadde det borgerlige mindretallet understreket suksessen ved å sammenligne med svensk boligpolitikk: Det norske fokuset på boligeiendom «har vært langt mer vellykket enn f.eks. den svenske modellen med langt flere ikke-kommersielle leieboliger.» (Innst.S. nr. 229-2003/04:16). Med henvisning til Sveriges «allmännyttas» hevdet mindretallet at en fastlåsing i ikke-kommersielle leieboliger kunne innebære en fattigdomsfelle. Representanter fra SV og Senterpartiet fremmet et forslag om at Stortinget skulle vedta en lov om en

ikke-kommersiell leiesektor som burde bestå av opptil 10 prosent av leiemarkedets boligmasse. Forslaget fikk ikke oppslutning verken fra de borgerlige eller Arbeiderpartiet, mens utenomparlamentariske aktører som NBBL og Leieboerforeningen var positive. Regjeringen Bondevik la derimot vekt på at boligpolitikkenes subsidieordning var for lite målrettet og at effekten av den for dårlig. Bostøtte ble ansett som et mer treffsikkert og effektivt virkemiddel enn boligrettede tilskudd eller subsidiert husleie. Frigjorte midler fra prosjektrrettede boligtilskudd kunne overføres til bostøtten. Dette grepet representerte i realiteten sluttpunktet for den generelle sosialdemokratiske boligpolitikken og overgangen til en mer klassisk selektiv og personrettet borgerlig boligpolitikk.

## Det svenske boligsystemet – ved en skillevei?

Det svenske bostadspolitiske systemet er kjennetegnet ved fire hovedkomponenter. De fire elementene har vokst fram og blitt utviklet i følgende rekkefølge:

- Den store kooperative delsektoren *ble* institusjonelt forankret gjennom loven om bostadsrett fra 1930. I etterkrigsårenes boligpolitikk ble de allmenntiltige boligselskapene prioritert, men både HSB og Riksbyggen hadde i de første årene en betydelig innflytelse som entreprenører og forvaltere av den kommunale leieboligmassen. Etter hvert ble denne innflytelsen gradvis redusert. Selv om den kooperative sektoren ekspanderte under millionprogrammet innebar avreguleringen av omsetningsprisene på slutten av 1960-tallet en tydelig markering av at kooperasjonens boligsosiale rolle ble ansett som ubetydelig. Derimot har forbudet mot eierleiligheter medført at bostadsretten fortsatt innehar en sterk posisjon på boligmarkedet (jf. Bengtsson 1992b).
- Den generelt innrettede boligpolitikken uten behovsprøving ble forankret i de allmenntiltige kommunale boligselskapene som ble etablert på slutten av 1940-tallet. På tross av de betydelige svingningene når det gjaldt finansieringsordninger og beskatningsregler og subsidienes størrelse, har denne politikken og dens institusjoner hovedsakelig beholdt sin posisjon og boligpolitiske rolle gjennom tidsrommet. Et visst, men begrenset salg av den allmenntiltige boligmassen har funnet sted i Stockholmsområdet, selv om «allbolagen» ser ut til å ha satt en stopper for virksomheten – i det minste inn til videre. Trusselen eller løftet om



et fortsatt og ideologisk betinget salg og omgjøring til bostadsrett lever likevel videre, særlig i Stockholm.

- Det korporatistiske systemet for leieforhandlinger basert på en sterk leieboerbevegelse har sine røtter i husleielovgivningen under første verdenskrig. Den fikk sin nåværende form gjennom bruksverdisystemet fra 1968 og ble ytterligere styrket gjennom «hyresförhandlingslagen» ti år senere. Tross kritikk fra både økonomer og de borgerlige partiene, har systemet overlevd uten grunnleggende endringer. Den økonomiske ubalansen på boligmarkedet i Stockholm har likevel ført til tanker om å endre eller avvikle systemet. Noe særlig oppslutning har disse ideene ennå ikke selv om det nå er mulig å unnta nyproduksjonen fra bruksverdisystemet.
- Det integrerte leiemarkedet med sine formaliserte forbindelser mellom privat og allmenntilgjengelig leierett ble også formelt fastslått gjennom bruksverdisystemet i 1968. Denne delen av det svenske boligsystemet har blitt forsterket ved at vilkårene for allmenntilgjengelige og private gårdere har blitt mer like siden begynnelsen på 1990-årene. Den sterke systemtrusselen på dette området virker å være den pågående debatten om EU's konkurranseregler, som altså er basert på forestillingen om en selektiv politikk og et dualistisk leiemarked.

I et komparativt perspektiv er det ikke tilstrekkelig å konstatere at boligpolitikken er et spesielt vellykket eksempel på svensk og norsk velferds- og boligpolitikk etter krigen. For her kommer de institusjonelle forskjellene inn i bildet, særlig den markante ulikheten når det gjelder disposisjons- eller eierformene til boligene. Sverige har en stor allmenntilgjengelig sektor av kommunalt eide utleieboliger og en generelt innrettet boligpolitikk. Betegnelsen «generell innrettet boligpolitikk» betyr her at den er rettet mot hele boligmarkedet og ikke mot bestemte kategorier hushold/boligsøkere eller disposisjonsformer. I Sverige eksisterer det altså ingen inntekts- eller behovsprøving for å oppnå en bestemt type bolig. En sentral bestanddel i det svenske boligsystemet er at husleien i både allmenntilgjengelig og privat sektor fastsettes gjennom kollektive forhandlinger mellom gårdeieren og leieboerforeningen, innenfor rammen av det internasjonalt sett unike *bruksverdisystemet* som ble gradvis innført i 1968. Prinsippet går ut på at leien i de allmenntilgjengelige boligselskapene angir rammene for fastsettingen av leiene også i privat leiesektor. De sterke institusjonelle båndene mellom de to sektorene har inspirert til

betegnelsen «det integrerte leiemarked» (Kemeny 1995). Fra 1974 ble prinsippet og målsettingen om nøytralitet mellom disposisjonsformene eksplisitt slått fast: Ingen disposisjonsform skulle begunstiges i forhold til andre når det gjaldt finansiering og beskatning. Nøytralitetsprinsippet fra 1974 omfatter altså ikke bare allmennyttige og private utleieboliger, men også kooperative andelsboliger («bostadrätt») og individuelle selveiere (äganderätt). Av komparativt orienterte boligforskere har det svenske bolig-institusjonelle arrangementet og dets sosiale resultater blitt betegnet som unikt, men også som det ypperste som er frembrakt når det gjelder allmennyttig, samfunnsmessig boligbygging i de første tiårene etter andre verdenskrig (Harloe 1995).

Siden 1990-årene har også svensk boligpolitikk opplevd et skifte. De allmennyttige boligselskapene ser ut til å ha mistet mye av den særstillingen som lå til grunn for oppbyggingen etter krigen. I løpet av noen få år tidlig på 1990-tallet gikk svensk boligpolitikk fra omfattende subsidieringer og et sterkt regulert boligmarked til en sterkere markedstilpasset boligsektor, der reguleringene og subsidieringen var om ikke avvirket så i hvert fall betydelig svekket. Nøytralitetsprinsippet skulle sikre mot at enkelte disposisjonsformer ble favorisert fremfor andre. Både det kooperative HSB og leieboerbevegelsen gikk sterkt inn for nøytralitetspolitikken.

Fra etterkrigstiden med store generelle subsidier av nybyggingen har den boligpolitiske utviklingen, som i Norge, gått mot selektive tiltak beregnet på bestemte grupper av boligsøkere. Reduksjonen av de generelle subsidiene har plassert de kommunale boligselskapene i en presset stilling, der de må fungere effektivt og forretningsmessig i et hardere marked. For å møte denne situasjonen kan man enten selge deler av «allmännyttans» boligmasse, eller omgjøre et visst antall utleieboliger til kooperative andelsboliger («bostadsrätt»). Alternativt kan man la markedskreftene bestemme leienivået i større grad og dermed åpne for en mer sosialt segregert boligmasse.

Det er interessant å konstatere at svenske boligforskere (Bengtsson/-Kemeny 1997) frykter at landets historisk sett integrerte boligmarked kan komme til å utvikle seg i retning av en angivelig «dualistisk» modell, slik den er i Norge. Betegnelsen «dualistisk» henspiller på at i Norge består den offentlige, kommunale utleiesektoren av et mindre antall strengt behovsprøvde boliger for vanskeligstilte. De utgjør i dag om lag fire prosent av landets boligmasse. Disse boligene er ikke allment tilgjengelige og blir derfor

gitt betegnelsen «særnytte» av de svenske forskerne. Begrepsbestemmelsen er ment å understreke den store forskjellen mellom det svenske og norske offentlige utleiemarkedet. Lar en slik oppfatning seg opprettholde, særlig i lys av den senere tids utvikling mot sosial segregasjon og markedspress i så vel Sverige som Norge? For når de sosiale konsekvensene av politikken taes hensyn til, spiller det da noen prinsipiell rolle hvorvidt den segregerte «særnyttan» er plassert som en egen separat sektor eller om den forefinnes innenfor en såkalt allmenntilgjengelig boligmasse? I lys av slike spørsmål bør en sammenligning av landenes boligpolitiske historie kunne avdekke mulige årsaker til dagens svenske og norske sosiale problemer, både på boligområdet og i samfunnet som helhet.

## Eie eller leie?

En innstilling om boligpolitikken fra Stortingets kommunalkomiteé sommeren 2004 drøftet situasjonen på det norske leiemarkedet (Innst. nr. 229, 2003–2004). Hvordan komiteens ulike politiske fraksjoner forholdt seg til temaet utgjør en interessant innfallspurt når en skal sammenligne norsk og svensk boligpolitikk over de drøye hundre år som er gått siden unionsoppløsningen. Historien vitner om klare forskjeller i de to lands institusjonaliserte boligsystemer, særlig når det gjelder hvilke disposisjonsformer som har blitt prioritert av den offentlige boligpolitikken. Innstillingen inneholder en del synspunkter på dette forholdet som har utgjort et kjerneproblem bolighistorien: Skal folk eie eller leie sine boliger? Holdningene og de ulike løsningene på dette spørsmålet i Norge og Sverige utgjør sentralnerven for denne komparative studien.

En samlet komité konstaterte at i Norge bodde det i underkant av en halv million, eller noe over 20 prosent av husstandene i leieboliger. Hovedtyngden bestod av unge mennesker. Spørsmålet som ble diskutert var de problemer denne gruppen kunne få i et uregulert leiemarked. Boligpolitikken hadde etter krigen i stor grad prioritert eierboliger. Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, som sammen med Arbeiderpartiet utgjorde flertallet, fremmet forslag om at regjeringen måtte utrede en ny lov om ikke-kommersielle leieboligselskaper. Begrunnelsen var at det var viktig å etablere en ny allmenntilgjengelig, ikke-kommersiell utleiesektor i Norge. Det ble henvist til Sverige der den kommunale «allmännyttan» utgjorde drøye 20 prosent av landets boliger. Det er et høyt tall sammenlignet med

den strengt behovsprøvde, selektive norske kommunale leiesektoren på fire prosent av samlet boligmasse. Arbeiderpartiets medlemmer sluttet seg imidlertid ikke til forslaget. Målet for komitéfraksjonen var at 10 prosent av boligene på det norske leiemarkedet skulle bestå av ikke-kommersielle leieboliger.

Kommunalkomiteens mindretall bestod av medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti. Sammen med Venstre, som ikke var representert i kommunalkomiteen, utgjorde imidlertid disse partiene flertallet i Stortinget og det parlamentariske grunnlaget for regjeringen Bondevik. Mindretallet tok sterk avstand fra forslaget og presiserte at regjeringen mente det kunne innebære en «fattigdomsfelle» å bo i en leiebolig. På det norske boligmarkedet var forholdet mellom disposisjonsformene slik at flest mulig burde settes i stand til å eie sin egen bolig. Fordelene var ifølge denne fraksjonen flere: Større rettssikkerhet, andel i potensiell verdistigning – foruten egenverdien som lå i det å eie. Den borgerlige mindretallsfraksjonen hevdet uten reservasjoner «at den norske modellen med fokus på eierboliger har vært svært vellykket og at Norge derfor har mindre boligutfordringer enn våre naboland» (ibid.:16). Følgelig burde eiermodellen fortsatt legges til grunn for norsk boligpolitikk, også med henblikk på boligmarkedets ressursvake grupper.

Men mindretallet hadde enda kraftigere skyts på lager, med direkte henvisning til Sverige. Det norske fokuset på eierboliger hadde «vært langt mer vellykket enn f.eks. den svenske modellen med langt flere ikke-kommersielle leieboliger» (ibid.). Med henvisning til nabolandet og «allmännyttan» ble det igjen slått fast at en «fastlåsing» av personer i en ikke-kommersiell leiebolig kunne innebære en fattigdomsfelle. Man understreket at i Sverige måtte staten ut med milliardsummer til vedlikehold av de allmenntilgjengelige boligene, foruten at den subsidierte sektorens regulerte leier. Alt dette unngikk Norge. Uten å bli beskyldt for overdreven vrangvilje, er det ikke urimelig å tolke de nevnte sitatene i retning av at den norske politiske høyresiden betrakter de svenske kommunale utleieboligene som en potensiell fattigdomsfelle. Nå er det riktignok en del som tyder på at tendensene til boligsegregasjon i det svenske samfunnet faktisk er knyttet til enkelte av allmännyttans boligområder. Spørsmålet er likevel om dette er nok til å hevde at norsk boligpolitikk er mer «vellykket» enn den svenske. Tross alt

dreier det seg her om historisk betingede, relative forskjeller som gjør at en umiddelbar og enkel sammenligning kan tilsløre mer enn den klargjør.

Når forskjellen mellom norsk og svensk boligpolitikk og de to alternativenes vellykkethet skal bedømmes, må forhold som ligger utenfor boligsektoren trekkes inn. Det kan dreie seg om ulik grad av befolknings- tetthet, urbaniseringsgrad, omfanget av innvandring, næringsstruktur osv. Suksess for en av de to linjene bør ikke ensidig knyttes til valget av eierboliger versus-allmennyttige leieboliger, slik kommunalkomiteens mindretall syntes å mene. Tross alt er dagens svenske allmännytta fortsatt bebodd av hushold- ninger som ikke er ressursvake. Sektoren rommer et stabilt innslag av grupper i de midlere inntektslag, som i motsetning til de norske leieboligenes karakter av å være gjennomgangsboliger på veien mot eierboligen, blir boende i leieforholdet det meste av livsløpet (Gulbrandsen 1994).

Den sterke eierholdningen som har preget hovedlinjen i norsk boligpolitikk ble demonstrert ved OBOS-direktør Martin Mælands uttalelse til Aftenposten 19. august 2004 i anledning boligselskapets 75-årsjubileum. På spørsmål om hva han var mest stolt over i boligbyggelagets historie pekte Mæland nettopp på 1980-tallet. Da kvittet OBOS seg med rollen som sosial boligbygger for med stort hell å kaste seg ut i moderne forretningsvirksomhet i et fritt prismsmarked. Endringen representerte et farvel med gamle tider der kommunen skaffet rimelige festetomter, Husbanken sørget for finansieringen og omsetningsprisene var regulerte. Det gamle systemet var kan vi si en «svak» norsk utgave av Sveriges allmännytta. Mæland slo fast at den nye situasjonen begynte lovende: I 1985 gjennomførte OBOS «århundrets tomtehandel». På vegne av borettslagene ble alle festetomtene kjøpt fra kommunen, parallelt med prisreguleringens avvikling. OBOS-direktøren slo fast at endringen var lønnsom og at det endelig ble fart i omsetningen av boligbyggelagets brukte boliger.

Når vi skal sammenligne norsk og svensk bolighistorie er en slik holdning boligpolitisk interessante. Den kooperative organisasjonsformen i den norske «allmennyttige» utgaven av boligsamvirket, med skillet mellom kontinuerlig byggende boligbyggelag for de boligsøkende og borettslag for de boende medlemmene, ble hentet fra Sverige og HSB-Stockholm i 1929. På det tidspunktet var den svenske leieboerbevegelsen og dens byggende organ HSB på vei til å bli en organisasjon som det svenske sosialdemokratiske regimet brukte som et boligpolitisk redskap, vel å merke innenfor en ennå

begrenset og selektiv finansieringsramme. Denne disposisjonsformen vokste i løpet av tiåret i den grad at markedet for innskuddsboliger i en viss grad ble mettet blant de sosiale sjikt som var i stand til å etterspørre den, hovedsakelig husstander i skjæringsfeltet middelklasse/øvre deler av arbeiderklassen, det såkalte arbeideraristokratiet.

En konsekvens av denne «markedsmetningen» var at Sverige etter andre verdenskrig, og i motsetning til Norge, valgte kommunale utleieboliger fremfor kooperativ «bostadsrätt» som offentlig prioritert disposisjonsform, en løsning som i prinsippet står fast den dag i dag. Nordmennene derimot foretrakk å holde fast ved den svenske kooperasjonsformen og å gå bort fra mellomkrigstidens kommunale bygging av utleieboliger. Det skjedde ved å gi boligsamvirket i landets byer og tettsteder den gunstigste låneutmålingen i Statens Husbank. Men i motsetning til Sveriges «allmännytt» fyller altså ikke dagens avregulerte boligsamvirke sin tidligere rolle som offentlig boligpolitisk redskap.



# Referanser

- Aktstykker Kristiania kommune 1934-35: Sak nr. 57 *Kooperativ boligbygging*. Rådmann for II avdelings skrivelse av 7. oktober 1933 til Boligrådet.
- Annaniassen, Erling (1991): *Hvor Nr 13 ikke er... Boligsamvirkets historie i Norge*. Bind 1, Oslo 1991.
- Annaniassen, Erling (1996 a): *Tidene skifter. Boligsamvirkets historie i Norge*. Bind 3, Oslo 1996.
- Annaniassen, Erling (1996 b): "Boligsamvirket gjennom 50 år". Serie på 6 artikler i *BO* nr. 1-6 – 1996. Oslo 1996.
- Annaniassen, Erling (1996): *Nå bygger vi den nye tid. Boligsamvirkets historie i Norge*. Bind 2, Oslo 1996.
- Bachke, Nina (2003): *Fra en generell til en selektiv boligpolitikk? Hovedoppgave i statsvitenskap*. Universitett i Oslo.
- Bengtsson, Bo (1992a): *Hyra och bruksvärde – om hyrespolitikens intentioner*. Statens institut för byggnadsforskning, Gävle 1992.
- Bengtsson, Bo (1992b): "Not the Middle Way But Both Ways – Cooperative Housing in Sweden". In Lundqvist, Lennart J. (ed.): *Policy, Organization, Tenure – A Comparative History of Housing in Small Welfare States. Scandinavian Housing & Planning Research*. Supplement no 2, 1992.
- Bengtsson, Bo (1996): "En social marknadspolitik. Om stat och marknad i svensk bostadsförsörjning". I Nils Antoni, red.: *Hyra på marknaden. Debattbok om hyror*. 1996.
- Bengtsson, Bo och Jim Kemeny (1997). "Från en generell marknadspolitik till en bostadspolitik för "dom andra." Bengt Turner & Evert Vedung (red.): *Bostadspolitik för tjugohundratalet. Återtåg och nya värden*. Meyers, Gävle 1997.
- Eliassen, Finn-Einar (1999): *Norsk småbyføydalisme? : grunneiere, huseiere og husleiere i norske småbyer ca 1650-1800*. HIFOs skriftserie nr. 2, Den norske historiske forening.
- Elvander, Nils (1980): *Skandinavisk arbetarrörelse*, Stockholm 1980.
- Engels, Friedrich (1872): *Zur Wohnungsfrage*. Leipzig, 1872.
- Esping-Andersen, Gösta (1989): "Jämlikhet, effektivitet och makt. Socialdemokratisk välfärdspolitik." In *Socialdemokratins samhälle. SAP och Sverige under 100 år*, Kristianstad 1989.



- Furre, Berge (1991): *Vårt hundreår. Norsk historie 1905 – 1990*. Oslo 1991.
- Gulbrandsen, L. & Torgersen, U. (1976): Eierfølelse, offentlig regulering og partivalg. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, Årg.17, nr 1 (1976), s. 64-68.
- Gulbrandsen, Lars (1980): *Fra marked til administrasjon. Boligmarked og boligpolitikk i Oslo i det tjuende århundre*. Doktoravhandling, INAS 1980.
- Gulbrandsen, Lars (1983): *Boligmarked og boligpolitikk. Eksemplet Oslo*. Universitetsforlaget 1983.
- Gulbrandsen, Lars (1984a): "Boligpolitiske paradokser". Frønes, Ivar og Ted Hanisch (red.): *Uten reformer stopper Norge*. Pax Forlag A/S, Oslo 1984.
- Harloe, Michael (1995): *The people's home?: Social rented housing in Europe & America*. Oxford, Blackwell.
- Heiberg, J. V.(1906): *Unionens Opløsning 1905. Offisielle aktstykker vedrørende unionskrisen og Norges gjenreisning som helt suveren stat*. J.M. Stenersens & Co's Forlag, Kristiania. 1906.
- Innstilling fra Husleiereguleringskomitéen. Oppnevnt 16. desember 1966, innstilling avgitt 3. januar 1969. Bilag til Ot.prp. nr. 76- 1969/70. *Stortingsforhandlinger* bind 4, 1969/70.
- Innstilling fra Innskottsleilighetskomitéen. Oppnevnt 10. desember 1965, innstilling avgitt 30. desember 1968. Bilag til Ot.prp. nr. 76 -1969/70. *Stortingsforhandlinger* bind 4, 1969/70.
- Johannesen, Tore (2003): *Det umuliges kunst? Hovedoppgave i statsvitenskap*. Universitetet i Oslo.
- Johansson, Alf (1962): "Bostadspolitiken". *Hundra år under kommunalfattningarna 1862 – 196*. Stockholm 1962.
- Kemeny, Jim (1995): *From Public Housing to the Social Market. Rental policy strategies in comparative perspective*. Routledge 1995
- Kemeny, Jim (1999a): "En social hyresmarknad? Hotet mot den tredje vägens bostadspolitik". *Häftan för kritiska studier*, årg. 32, 4-1999.
- Kemeny, Jim (1999b): "Myten om systemskiftet i svensk bostadspolitik." Boinstitutets Årsbok 1999: *Systemskifte i bostadspolitiken?* Boinstitutet, Uddevalla 1999.
- Kielland, Jacob Christie: *Aktstykker Kristiania kommune 1932-33: Dokument nr. 30: Oversikt over boligpolitikk, boligbygging og almennyttige selskaper i utlandet*.
- Kjeldstadli, Knut (1994): *Et splittet samfunn 1905-35*. Aschehougs Norges historie, bind 10, H. Aschehoug & Co., Oslo 1994.

- Kuhnle, Stein (1978): "The Beginnings of the Nordic Welfare States: Similarities and Differences" *Acta Sociologica* – Supplement 1978.
- Lundevall, Owe (1993): *HSB och bostadspolitik. 1930-talet*. HSBs Riksförbund, Stockholm 1993.
- Lundevall, Owe (1994): *HSB och bostadspolitik. 1940-talet*. HSBs Riksförbund, Stockholm 1994.
- Lundevall, Owe (1995): *HSB och bostadspolitik 1950-1965*. HSBs Riksförbund, Stockholm 1995.
- Lundqvist, Lennart J, Ingemar Elander and Bernt Danermark (1990): "Housing policy in Sweden – still a success story?" In *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 14, sept. 1990.
- Nagel, Anne-Hilde (1992): "Communalism or Cooperativism? The Postwar Organization of Housing Provision in Bergen, Norway." In Lundqvist, Lennart J.ed.: *Policy, Organization, Tenure - A Comparative History of Housing in Small Welfare States*. In *Scandinavian Housing and Planning Research*. Supplement no 2, 1992.
- Norges offisielle statistikk (1923) VII. 98: Folketellingen i Norge 1. desember 1920. Syvende hefte. Boligstatistikk – Byer, Kristiania 1923.
- Norges offisielle statistikk (1924) VII. 144: Folketellingen i Norge 1. desember 1920. Ottende hefte. Boligstatistikk – Bygder, Kristiania 1924.
- NOU 1972:4: Boligformidling.
- NOU 1981:5: Fast eiendom.
- NOU 1995: 11: Statsbankene under endrede rammevilkår.
- NOU 2002: 2: Boligmarkedene og boligpolitikken.
- Ot.prp. nr. 12 (1945-46): Om lov om Den norske stats husbank.
- Ramberg, Klas (2000): *Allmännyttan. Välfärdsbygge 1850 - 2000*. Byggförlaget/SABO 2000.
- Sejersted, Francis (2005): *Sosialdemokratiets tidsalder. Norge og Sverige i det 20. århundre*. PAX Forlag A/S, Oslo 2005.
- Skeie, Jon (1992): *Statlig boligpolitikk fra 1. verdenskrig til 1940. Intensjoner, målsetninger og virkemidler*. Hovedoppgave i historie. Universitetet i Oslo 1992.
- Solbakken, Evald O.: *Leieboerforeningen i Oslo gjennom 10 år. Hus og Hjem, nr.1-1943*.

- SOU 1935:2: Statens offentliga utredningar: *Lån och årliga bidrag av statsmedel för främjande av bostadsförsörjning för mindre bemedlade barnrika familjer*. Avgivet 17. januari 1935 av Bostadssociala utredningen, Stockholm 1935.
- SOU 1961:47: Statens offentliga utredningar, Reviderat hyreslag. Betänkande avgivet av hyreslagstiftningssakkunniga, Stockholm 1961.
- SOU 1966:14: Statens offentliga utredningar, Justitiedepartementet: *Ny hyreslagstiftning*. Betänkande avgivet av hyreslagstiftningssakkunniga, Stockholm 1966.
- St.meld. nr. 102 (1952): Melding om boligbyggingen.
- St.meld. nr. 12 (1981–1982): Om boligpolitikk.
- St.meld. nr. 61 (1981–1982): Om tillegg til St.meld. nr. 12 (1981-82) Om boligpolitikk.
- St.meld. nr. 34 (1988–89): Boligpolitikk for 90-årene.
- St.meld. nr. 49 (1997–1998): Boligetablering for unge og vanskeligstilte.
- St.meld. nr. 23 (2003-2004): Om boligpolitikken
- Strömberg, Thord (2001): ”Bostadspolitik – en historisk parentes” Anders Lindbom (red. 2001): *Den nya bostadspolitiken*. Boréa, Umeå 2001.
- Svensson, Bengt (1962): ”Tätorternas gemenskapsformer”. *Hundra år under kommunalförfatningarna 1862-1962*. Stockholm 1962.
- Sveriges officiella statistik (1920): 1912-1914 års allmänna bostadsräkningar, Stockholm 1920.
- Sæterdal, Anne & Hansen, Thorbjørn (1969): Ammerud 1. Planlegging av en ny bydel. Rapport 58, Norges byggforskningsinstitutt, 1969.
- Turner, Bengt (1996): ”Effekterna av en marknadsanpassad hyra” I Nils Antoni (red.): *Hyra på marknaden. Debattbok om hyror*. Hyresgästernas Riksförbund, Stockholm 1996.
- Turner, Bengt (1997): ”Bostadspolitikens senare öde.” Bengt Turner & Evert Vedung (red.): *Bostadspolitik för tjugohundratalet. Återtåg och nya värden*. Meyers, Gävle 1997.
- Östberg, Kjell (1996): *Kommunerna och den svenska modellen – Socialdemokratin och kommunalpolitiken fram til Andra världskriget*. Stockholm 1996.