

Husbanken 1980 - 2010:

”Ikke til å kjenne igjen”

Anders Kleivenes Orset



Masteroppgave i statsvitenskap

Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

16. mai 2011

Husbanken 1980 - 2010: "Ikke til å kjenne igjen"

Anders Kleivenes Orset

© Anders Kleivevenes Orset

2011

Husbanken 1980 – 2010: Ikke til å kjenne igjen

Anders Orset

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Sammendrag

Husbanken har endret seg fra boligbank til velferdsetat i perioden 1980 til 2010. Denne endringen kan forklares ved å se på subtile prosesser og forandringer på boligpolitikken tilgrensende politikkområder. Omleggingen av kredittmarkedene, norsk penge- og rentepolitikk, velferdspolitik og implementeringen av EØS-konkurranseregler har lagt føringer på hvordan Husbankens virkemidler i boligpolitikken har kunnet utvikle seg. Videre har, foruten økonomiske sjokk og deres konsekvenser, samspillet mellom sentrale personer i administrasjon og politikk hatt betydning.

Endringsprosessene beskrives gjennom intervjuer med en rekke boligtopper i Norge, studier av årsrapporter, tildelingsbrev og utredninger. Oppgaven tar historisk institusjonalisme som utgangspunkt og viser at begrenset rasjonalitet er en fruktbar innfallsvinkel i analysen av endringene. Her blir sporavhengighet, eksterne sjokk og subtile endringer sentrale begreper.

Problemstillingen er *“Hva kan forklare prosessen fra boligbank til velferdsetat i Husbanken?”*. Boligbank defineres som en institusjon som i stor grad finansierer boligbygging og som hovedsakelig er innrettet mot dette. Velferdsetat defineres som en institusjon som hovedsakelig er innrettet mot å hjelpe folk med ulike former for boligsosiale problemer. Det ene utelukker likevel ikke det andre, og det er snakk om gradvise endringer mer enn markerte brudd. Med dette som utgangspunkt går oppgaven gjennom endringene i tidsperioden 1980 til 2010.

Antall ord: 23159.

Forord

Jeg vil takke min veileder Lars Gulbrandsen for utmerket veiledning vinteren og våren 2011. Miljøet på NOVA har vært til stor hjelp for denne oppgaven, og jeg har satt stor pris på tilbakemeldingene jeg har fått herfra. Foruten faglig støtte og inspirasjon, har jeg fått lesesalsplass og et stipend fra NOVAs strategiske instituttprogram om boligpolitikk for vanskeligstilte. Dette programmet er finansiert av Husbanken.

Informantene mine fortjener en stor takk for å ha stilt opp. Tore W. Kiøsterud, Ivar Leveraas, Lars Wilhelmsen, Geir Barvik, Bård Øistensen, Bjørn Pedersen, Inger Lindgren og Einar Magnus Aarskog har alle gjort arbeidet med oppgaven mye mer levende enn det ellers ville ha vært.

Jeg vil ellers takke Bent Sofus Tranøy for å ha fått meg interessert i boligpolitikk i en tidlig fase av arbeidet, samt Helge Hveem for gode tilbakemeldinger under veiledningsseminarene. Are Oust ved NTNU fortjener også en takk for å ha svart på en serie spørsmål i oppstartsfasen.

Takk til Liv Kaasa og Sven Olav Gunnerud i Kommunal- og regionaldepartementet for å ha tatt meg vel i mot og gravd frem Husbankens tildelingsbrev helt tilbake til begynnelsen av 1980-tallet. Ellers vil jeg takke statistikkgruppa i Husbanken for å hjelpe til å finne frem data.

Min arbeidsgiver Hege Njaa Rygh i Statsbygg har vist stor fleksibilitet i forhold til studiene. Jeg har fått fri ved behov og hatt et inkluderende arbeidsmiljø med kollegaer i byggebransjen.

Sist, men ikke minst vil jeg takke mine foreldre Anne Britt og Per Kristian, og min bror Kjetil. Dere fortjener en stor takk for all støtte da helsen sviktet i de første månedene av skrivingen. Uten dere hadde jeg neppe skrevet dette forordet allerede nå i mai.

Eventuelle feil og mangler er mitt ansvar.

Anders Orset

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Problemstilling.....	2
1.2	Avgrensning.....	2
1.3	Definisjoner.....	3
1.3.1	Institusjon.....	3
1.3.2	Boligbank.....	3
1.3.3	Velferdsetat.....	3
2	Teoretisk rammeverk.....	4
2.1	Begrenset rasjonalitet.....	4
2.2	Sporavhengighet forklarer stabilitet.....	6
2.3	Kriser åpner opp for endring.....	10
2.4	Andre forklaringer på endring.....	11
2.5	Forholdet mellom departement og Husbanken.....	12
3	Metodologi.....	15
3.1	Intervjuer.....	17
3.2	Innholdsanalyse.....	17
3.3	Reliabilitet og validitet.....	18
4	Empiri.....	19
4.1	Boligbanken og styringsoptimismens tid.....	19
4.2	Boligbanken svekkes.....	23
4.2.1	Makropolitikk.....	23
4.2.2	Press om endring i Husbanken.....	26
4.2.3	Arbeiderpartiet fjerner referanser til inntekt fra langtidsmål.....	30
4.2.4	Husbanken redder byggebransjen.....	31
4.2.5	...men boligprisene falt videre.....	33
4.2.6	Privatbankene bruker de nye EØS-reglene mot Husbanken.....	35
4.2.7	Kundeflukten.....	36
4.2.8	Banknæringens ESA-klage.....	38
4.2.9	Husbanken får EØS-tilpassede virkemidler.....	40
4.3	Husbanken blir velferdsetat.....	43

4.4	Husbanken i 2011	50
4.4.1	Prisøkning	50
4.4.2	Kommunale utfordringer	51
4.4.3	Redningsfunksjon i krisetider	53
4.4.4	Boligpolitikken fall eller boligsosial vending?	54
4.5	Oppsummering	57
5	Analyse	58
6	Konklusjon	64
	Litteraturliste	66

Figurliste

Figur 1:	Gjennomsnittlig lånerente i prosent	20
Figur 2:	Boligsubsidier i millioner 2000-kroner:	22
Figur 3:	Nominelle og reelle renter 1985-1994	32
Figur 4:	Husbankens finansieringsandel	33
Figur 5:	Undergravingsprosess	58

1 Innledning

Denne oppgaven tar sikte på å være en del av en større forklaring på de store endringene i norsk boligpolitikk siden 1980. Mens boligpolitikken før 1980 var kjennetegnet ved en stor statlig rolle i finansieringen av nybygging, finansierer det offentlige i 2010 i liten grad nybygging. Husbanken har gått fra å være en boligbank til å bli en velferdsetat med en annen funksjon enn tidligere.

Jardar Sørvoll (kommer) grupperer akademikers beskrivelser av utviklingen henholdsvis som “boligsosial vending” eller som nedbygging av boligpolitikken. Forfatterne av artikkelsamlingen “Bolig og levekår i Norge 2007” (Sandlie, Aarland, Gulbrandsen, Nordvik 2010) kan sies å være representanter for førstnevnte. Hovedbudskapet her er at den brede bolig mangelen er eliminert og at det derfor ikke er behov for storstilt boligbygging i Norge lenger, og at myndighetene derfor fokuserer på de boligsosiale aspektene: “Det handler mer om at når jobb nummer en er gjort, går man videre på jobb nummer to” (Nordvik 2010:122).

Mary Ann Stamsø (2009) tilhører sistnevnte, da hun beskriver Norge som blant de landene som bruker minst offentlige midler på bolig, har lavest skattlegging av boliger, den laveste andelen offentlige utleieboliger, den største andelen selveiere og det mest individualiserte leiemarkedet (Stamsø 2008:11). Andre forskere har også beskrevet endringene i boligpolitikken på ulike måter, Skeie (2004:1) har for eksempel beskrevet endringene som “nyliberal vending”.

Det er gjort studier som fremstiller utviklingen i boligpolitikken under ett (f.eks Sørvoll [kommer], Stamsø 2008, Tranøy 2008, Annaniassen 2006), og det er allerede gjort studier av holdningsendringene i Arbeiderpartiet (Sørvoll 2008), av boligpolitikken gjennom Husbanken på 1990-tallet (Bachke 2003), Husbanken fra 1945-1980 (Stuenæs 1982) og utviklingen i Husbankens arealgrenser (Bjørge 1982), Husbanken frem til 1996 (Reiersen & Thue 1996), samt andre relevante studier.

Denne oppgaven vil forklare Husbankens endringer fra 1980 til 2010 ved hjelp av å se på hvordan administrasjonen har tilpasset seg overordnede politiske og økonomiske omstendigheter. Institusjonen har overlevd, tross dyptgripende endringer i boligpolitikken. Fra å hovedsakelig ha en rolle knyttet til bygging av nye boliger, har Husbanken nå ifølge

bankens ledelse hovedsakelig en rolle som “kunnskapsbedrift og et kompetansesenter innenfor boligsosiale spørsmål” (Husbanken 2011).

Hva kan forklare prosessene som ligger bak dette resultatet?

Svar på dette kan belyse nærmere hvorfor boligfinansieringsinstitusjonen nå ”ikke er til å kjenne igjen”, som strategidirektør Bjørn Pedersen i Husbanken uttrykker det (Pedersen 2011[brevveksling]).

Konsulentfirmaet Rambøll (2010:9) kritiserer forskningen på vanskeligstilte i boligmarkedet for å ikke ta tak i de grunnleggende premissene som ligger til grunn for praksisen på det boligsosiale feltet. Denne oppgaven går gjennom nettopp disse premissene, da den på en systematisk måte ser på årsakene til endring.

I tillegg til å være et studie av utviklingen i politikk er dette også en studie av hvordan en institusjon tilpasser seg endrede omstendigheter.

1.1 Problemstilling

Problemstillingen er “*Hva kan forklare prosessen fra boligbank til velferdsetat i Husbanken?*” Denne problemstillingen vil både beskrive og analysere Husbankens endring.

Hva jeg mener med boligbank og velferdsetat defineres nærmere i avsnitt 1.3.2 og 1.3.3.

Oppgaven har altså to siktemål, å *beskrive* endringene, og å *forklare* dem.

1.2 Avgrensning

Oppgaven konsentrerer seg om *Husbanken*, selv om norsk boligpolitikk danner konteksten for oppgaven. Oppgaven tar med andre ord sikte på å forklare endringer i Husbanken og ikke endringer i boligpolitikken generelt. Siden Husbanken utgjør en sentral del av norsk boligpolitikk, vil oppgaven slik sett forklare en del av endringene i norsk boligpolitikk. Men altså ikke hele endringen. Oppgaven fokuserer ellers på boligdelen av Husbankens virkemidler. Lån til barnehager og andre tjenester som hører til et bomiljø holdes utenfor.

For å fange opp endringene, bruker oppgaven intervjuer med sentrale personer, årsrapportene og tildelingsbrevene fra departementet som utgangspunkt. Oppgaven går med andre ord ikke

detaljert inn i absolutt alle endringer som har skjedd i Husbanken, men tar et utvalg fra det som antas å være relevant innenfor endringsprosessen fra boligbank til velferdsetat.

I årsrapportene er det særlig “hovedmål”, “fokusområder” for tidsperioden der dette ble definert, samt retningsgivende uttalelser fra administrerende direktør og andre sentrale personer som utgjør materialet. Dette blir sammenlignet med den aktuelle politiske og makroøkonomiske konteksten, tildelingsbrevene fra departementet og intervjuer gjort vinteren og våren 2011.

1.3 Definisjoner

1.3.1 Institusjon

Siden jeg skal se på en formell institusjon, ser jeg det som hensiktsmessig å avgrense “institusjoner” til formelle regler og organisasjoner. Husbanken er med andre ord den tidligere statsbanken Det norske stats Husbank og det nåværende forvaltningsorganet Husbanken.

1.3.2 Boligbank

Defineres som en institusjon som i stor grad finansierer boligbygging og som hovedsakelig er innrettet mot dette. Subsidierte låneordninger rasjoneres etter Husbankens kriterier og skal gi boliger myndighetene ønsker å fremme. Mer konkret blir det lagt stor vekt på virkemidlene oppførings- og utbedringslån, ordninger som hadde en betydelig subsidiering. Pengestøtten er rettet mot boliger og ikke individer.

1.3.3 Velferdsetat

Størrelsen på subsidiene av nybygging og utbedring, oppførings- og utbedringslån, er betydelig redusert. Det er mindre incentiver til å følge Husbankens kriterier. Husbanken har fått et utvidet ansvarsområde til også å yte hjelp til folk med ulike former for boligsosiale problemer. Husbanken gir kommunene en større rolle i samordningen av ulike virkemidler mot disse gruppene. At Husbanken er en velferdsetat utelukker likevel ikke at den også har elementer av “boligbank”.

2 Teoretisk rammeverk

Oppgaven bruker historisk institusjonalisme (HI) som innfallsvinkel til studiet av politikk. Dette innebærer nærhet til empirien gjennom et historisk utgangspunkt. HI fokuserer særlig på hvordan institusjoner strukturerer og former politisk atferd og utfall (Steinmo 2008:150). Man kan plassere HI mellom rational choice-skolen, som argumenterer for at mennesker er rasjonelle individualister, og sosiologisk institusjonalisme, som forutsetter at mennesker handler av vane, og at de ofte finner tilfredsstillende løsninger fremfor optimale løsninger (Steinmo 2008:162-3).

2.1 Begrenset rasjonalitet

Som tidligere nevnt, befinner historisk institusjonalisme seg et sted mellom rational choice-skolen og sosiologisk institusjonalisme. Mens sosiologisk institusjonalisme i stor grad forutsetter en viss determinisme, siden denne retningen antar at mennesker er drevet av normer for "korrekt" oppførsel, antar rational choice-skolen ganske enkelt at mennesker velger den mest rasjonelle løsningen når de blir stilt ovenfor et valg. Historisk institusjonalisme-skolen svinger mellom disse to skolene som kan sees som to ytterpunkter langs en akse, og man kan si at HI-skolen legger en "begrenset rasjonalitet" til grunn, altså at aktørene aldri har full informasjon, og at de ikke vurderer absolutt alle alternativer. De begrenser seg til de alternativene de selv mener er aktuelle. Mulighetene disse aktørene har til å velge mellom aktuelle alternativer øker under de mulighetsvinduene som eksterne sjokk representerer. Sosiologisk institusjonalisme, altså tanken om at en organisasjonskultur gjør endring vanskelig, kan knyttes opp mot tanken om sporavhengighet. Samtidig kan den rasjonalistiske tankegangen om økende avkastning være relevant i forklaringen av fastlåste spor, altså sporavhengighet. Istedet for å velge mellom et rasjonalistisk og sosiologisk utgangspunkt, noterer vi at begge eksisterer og kan være relevante.

Ved å se på Husbanken fra et historisk institusjonalisme-perspektiv, går jeg på den ene siden ut fra at institusjoner lever sine egne liv etter at de er født, men også at det kan være en "begrenset rasjonalitet" i spill, altså at offentlige organisasjoner handler formålsrasjonelt og at resultatene blir som ønsket. Denne begrensede rasjonaliteten kan også beskrives som "rasjonaliserte myter" som Tom Christensen m. fl. kaller det (Christensen m. fl. 2009:77). Christensen m. fl. sitt "kulturperspektiv" (ibid.:53) er også del av dette, da det knyttes til

utviklingen av uformelle normer og verdier i tillegg til de formelle i en organisasjon. Dette gjør organisasjonen mer kompleks og mindre fleksibel og tilpasningsdyktig ovenfor nye krav (Christensen m. fl. 2009:52):

”Organisasjonskulturen er noe som ”sitter i veggene”, og som de ansatte kan lære noe om og internalisere – sosialiseres til – etter en viss tid i institusjonen (Christensen m.fl. 2009:53).”

”Myteperspektivet” innebærer at organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser hvor de konfronteres med sosialt skapte normer for hvordan de bør være utformet (Christensen m. fl. 2009:75). Disse sosialt skapte normene kan være trender i tiden, som New Public Management og den norske “virksomhetsplanleggingen” som ble innført i Norge fra 1990:

”Organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser, hvor de konfronteres med sosialt skapte normer for hvordan de bør være utformet. Organisasjoner må forholde seg til slike normer for organisasjonsutforming og forsøke å inkorporere og reflektere dem utad, selv om de ikke nødvendigvis gjør virksomheten mer effektiv. Gjennom denne prosessen blir organisasjoner mer like – iallfall på overflaten (Christensen m. fl. 2009:75).”

Mens kulturperspektivet fokuserer på verdier og normer som har grodd fram over lang tid internt i organisasjonen, er myteperspektivet mer opptatt av verdier i omgivelsene og som er mer skiftende. De sosialt skapte normene i de institusjonelle omgivelsene kalles myter (Christensen m. fl. 2009:75).

”At myten er rasjonalisert, innebærer at det ved hjelp av vitenskapsliknende argumentasjon er skapt en overbevisning om at den er et effektivt virkemiddel for å oppnå bestemte organisatoriske mål (Christensen m. fl. 2009:77).”

2.2 Sporavhengighet forklarer stabilitet

Det er grunn til å forvente en viss treghet i endringsprosesser som omhandler politikk og institusjoner. Etableringen av Husbanken kan gi en indikasjon på hvilke krefter og hvilke omstendigheter det er som muliggjør endring og stabilitet på et politikkområde som boligpolitikk.

Man kunne spørre seg hvorfor det tok så lang tid å etablere Husbanken, selv om de dårlige boforholdene var viden kjent og anerkjent som problem lenge før Husbanken ble etablert. Det ble gjort forsøk allerede på 1920-tallet. Vi kan se til Gourevitch (1986) for å få en idé til hvorfor forsøkene mislyktes på 1920- og 30-tallet (se Ot. prp. 63 1936; "Forslag til lov om Den Norske Stats Husbank i Stortingsforhandlinger 1945-46 bind 8 side 82-121; Ot. prp 12 1945-46:1; Innst. O. no .105 1936; Ot. prop. no. 63 1936:11) og lyktes i 1945/46. Gourevitch ser riktignok på internasjonale forhold og ikke Norge spesielt, men jeg mener tankene hans er relevante likevel. Gourevitch mener at løsningene som lå på bordet i etterkant av 1929-krisen var en nullsum-konflikt mellom sosialister som ville ha høyere lønninger og mindre profitt, og klassisister som talte til fordel for deflasjon. Hver løsning på krisen ville ha dyptgripende konstitusjonelle implikasjoner. Sosialistene kjempet for å eliminere kapitaleiere og deres evne til å bruke statsmakt mot arbeiderbevegelsen. Deflasjonistene hadde et behov for å kunne blokkere arbeiderbevegelsens evne til å motstå lønnsnedskjæringer og kutt i velferdsordningene gjennom stemmeseddelen (Gourevitch 1986:127-8). I Norge mente for eksempel sentralbanksjef Nicolai Rygg at den norske kronen burde være satt til pari kurs. Stortinget besluttet også gullfesting av kronen fra 1. mai 1928. Høsten 1931 gikk imidlertid Storbritannia fra gullparitet, og Norge fulgte etter (SNL 2010). Paripolitikken og den tilhørende forsiktige pengebruken satte en stopper for en mer ekspansiv sosialpolitikk. Interessene til venstresiden og høyresiden var diametralt motsatte den gang, og løsningene som lå på bordet var gjensidig utilfredsstillende. Denne fastlåstheten kan konseptualiseres som "sporavhengighet".

Da Norge forlot gullstandarden åpnet det derimot for en mer ekspansiv finanspolitikk, noe som banet vei for et sporskifte og etableringen av Husbanken like etter andre verdenskrig.

Etableringen av Arbeiderbruk- og Boligbanken i 1903 kan sees som et kompromiss som var mulig innenfor datidens politiske landskap. Her ble bare i liten grad ressurser overført til

svakere grupper (Seip 1975:119). Økonomisk ble løsningen ansett som lite risikabel for staten, og formen ga rikelige innrømmelser til selvhjelpsdeologene (Seip 1975:117).

Ifølge Bengtsson og Ruonavaara (2010:198), er forskjellene i boform mellom Norge og andre land med sosialdemokratiske regimer sporavhengige, noe som betyr at historiske omstendigheter, politiske krefter og institusjonelle strukturer hjelper til å avgjøre politiske utfall. Å bruke begrepet sporavhengighet i boligpolitikk er med andre ord gjort tidligere. Men i denne oppgaven er det nødvendig å spesifisere hvilken definisjon av sporavhengighet som skal brukes. Denne oppgaven bruker Bengtsson og Ruonavaaras (2010:195) definisjon:

“A weaker definition would see path dependence as a historical pattern where one event, which is more or less contingent, considerably changes the probability of subsequent alternative events or outcomes. This weak concept of path dependence would transform the demarcation line between contingency and determinacy into a matter of degrees” (Bengtsson og Ruonavaara 2010:195).

Denne definisjonen avviser determinismen som forutsettes av Mahoney (se Mahoney 2000:535), og erstatter den med et syn om at en hendelse påvirker *sannsynligheten* for et utfall heller enn det deterministiske synet at et utfall nødvendigvis vil finne sted gitt en tidligere betingelse.

Hva er det teoretiske fundamentet bak sporavhengighet? Politikken en institusjon avgir produserer en feedback-effekt, siden den avgitte politikken kan påvirke “the cognitive and moral development of participants, and not merely as incentive structures affecting human calculation of utility” (Olsen 1992:255). Denne feedback-prosessen er kort fortalt en økende avkastning-prosess, eller en sporavhengig prosess. Ideen om økende avkastning kan illustreres med eksempler fra dataverdenen. DOS-datamaskiner var mer populære enn Macintosh-maskiner, selv om sistnevnte var lettere å bruke. VHS-formatet ble standard, selv om BETA-formatet var teknisk overlegent. I en økende avkastning-prosess øker sannsynligheten for videre ferd nedover samme spor med hvert skritt nedover det samme sporet. Sagt på en annen måte, kostnaden ved exit, eller å skifte til et annet tidligere plausibelt alternativ øker (Pierson 2000:252). På 1920- og 30-tallet, før keynesianismen, var de konservative kreftene redde for at etablering av en statlig husbank ville føre til inflasjon og lavere tiltro til norske statspapirer. Å skifte vekk fra dette kunnskapsparadigmet kunne antakelig også være kostbart for de

aktørene som talte for innstramming og tilbakeholdenhet. De var fastlåst i en sporavhengig prosess.

Pierson (2000:253) forklarer Arthur (1994:112-3) sin oppsummering av egenskapene ved økende avkastning-prosesser slik:

- 1. Unpredictability. Because early events have a large effect and are partly random, many outcomes may be possible. We cannot predict ahead of time which of these possible end-states will be reached.*
- 2. Inflexibility. The farther into the process we are, the harder it becomes to shift from one path to another.*
- 3. Nonergodicity. Accidental events early in a sequence do not cancel out. They cannot be treated as noise, because they feed back into future choices. Small events are remembered.*
- 4. Potential path inefficiency. In the long run, the outcome that becomes locked in may generate lower pay-offs than a forgone alternative would have.*

Første og andre punkt er viktige punkter. De indikerer at sporavhengige prosesser ikke skal blandes sammen med determinisme. Å bytte til et annet spor er meget mulig, det er bare mindre sannsynlig jo lenger inn i prosessen man befinner seg.

Kan det være at politiske aktører er i stand til å lære av sine erfaringer, og dermed korrigere feilslått politikk? Kan det være at politikere ser på markedet, avgjør at politikken deres er feilslått, og dermed endrer politikken for å få en mer pareto-optimal politikk? Kan boligpolitikk forstås på denne måten? Selv om feil og tabber er åpenbare, foregår forbedringer gjennom prøving og feiling langt fra automatisk, ifølge Pierson (2000:260). Mange er bare sporadiske deltakere i aktivitetene det er snakk om. De har ofte bare grove virkemidler til rådighet, som stemmegivning, og handlingene til deltakerne får konsekvenser bare når de blir aggregert.

Pierson avviser ikke at læring foregår i politikken. Han antar bare at læring er veldig vanskelig og derfor ikke kan forutsettes å skje (Pierson 2000:260). En sentral byggestein i argumentet hans er konseptet “mental maps”, eller mentale kart:

”Actors who operate in a social context of high complexity and opacity are heavily biased in the way they filter information into existing mental maps (Arthur 1994, Denzau and North 1994) [...] The need to employ mental maps induces increasing returns. Once established, basic outlooks on politics, ranging from ideologies to understandings of particular aspects of governments or orientations toward political groups or parties, are generally tenacious. They are path dependent” (ibid:260).

Pierson peker også på tidsperspektiver når han skal forklare hvorfor politikk er antatt å være mer sporavhengig enn økonomi. Først og fremst er politiske aktører, særlig politikere, mest opptatt av de kortsiktige virkningene av handlingene sine, mens langsiktige virkninger blir tillagt langt mindre vekt. Den viktigste årsaken til dette, er politikk ved valg. Fordi velgernes stemmegivning er kortsiktig, tillegger politikere ofte langsiktige virkninger liten vekt (Pierson 2000:261). Boligskatt kunne for eksempel ha hatt en dempende effekt på boligprisene, noe som kunne vært heldig for boligeiere i det lange løp. Men bare 18 prosent vil ha skattlegging av eiendom, og flertallet av partiene bortsett fra SV er imot, ifølge en undersøkelse fra 2007 (Dn.no 2007). Dette betyr at selv om skattlegging kunne ha fordelaktige virkninger i det lange løp, er de kortsiktige effektene så upopulære at det blir veldig vanskelig for politikerne å innføre slike tiltak, uansett hvor rasjonell politikken måtte være i det lange løp.

På den annen side, det ville være feil å anta at læring ikke finner sted i det hele tatt. Fremveksten av keynesianisme kan sees som et levedyktig tredje alternativ og en mulighet til å komme til et kompromiss i den fastlåste konflikten mellom arbeiderbevegelsen og kapitalkreftene etter finanssammenbruddet i 1929. Dette kompromisset må sees i sammenheng med maktspillet mellom arbeid og kapital, og det presserende behovet for å finne en løsning på den tiden. Slik sett, forutsetter læring på denne måten ikke at individuelle stemmegivere eller aktører verken er langsiktige eller rasjonelle og handlende på grunnlag av full informasjon. Det som antas, er at aktører ser etter fornuftige løsninger til presserende kortsiktige problemer under de aktuelle omstendighetene. Det er med andre ord antatt at læring *kan* inntreffe, men bare under spesielt gunstige betingelser, tidspunkter som Gourevitch (1986:9) kaller “moments of flux” som åpner opp for endring av retning og spor.

En annen måte læring kan forekomme på, er dersom det er institusjonelle forordninger som legger til rette for læring og tilpasning. Her kan byråkratiet tenkes å spille en rolle. Mens det i perioden 1980-2010 har vært hyppige utskiftninger av kommunalministre, har det kun vært to

ekspedisjonssjefer i bolig- og bygningsavdelingen i perioden¹. Byråkratiet har med andre ord hatt større forutsetninger for læring enn statsrådene, noe som gjør det relevant å studere byråkratiet og trekke inn et prinsippal-agent-perspektiv. Dette vil omhandles senere i teorikapitlet etter en gjennomgang av hvilken rolle kriser spiller.

2.3 Kriser åpner opp for endring

Den grunnleggende konseptuelle motsatsen til sporavhengighet innenfor HI, er konseptet kritiske tidspunkter (critical junctures) eller kriser. Kritiske tidspunkter forklarer endring, da dette er åpningsvinduer som baner vei for dramatiske skifter av retning. Denne oppgaven definerer kritiske tidspunkter etter definisjonen som er foreslått av Giovanni Capoccia og Daniel Kelemen:

“We define critical junctures as relatively short periods of time during which there is a substantially heightened probability that agents’ choices will affect the outcome of interest. By relatively short periods of time, we mean that the duration of the juncture must be brief relative to the duration of the path-dependent process it instigates. By substantially heightened probability, we mean that the probability that agents’ choices will affect the outcome of interest must be high relative to that probability before and after the juncture” (Capoccia og Kelemen 2007:348).

Peter Gourevitch (1986:9-10) mener at historien har sine øyeblikk der ting flyter, der flere ting kan skje, men der bare en av disse faktisk inntreffer. Han argumenterer for at økonomiske kriser lager slike knekkpunkter. Utbruddet av den andre verdenskrig kom etter en alvorlig finanskrisen i 1929 og i en periode kjennetegnet ved økonomisk motgang og konflikt mellom arbeid og kapital. I Norge ser det ut til at de politiske omstendighetene gradvis gjorde løsningen om å innføre en statlig husbank mer og mer sannsynlig gjennom 1930-årene, ettersom konflikten mellom arbeid og kapital nådde et kompromiss i 1935, og økonomisk stimulans av etterspørselssiden vant kredibilitet gjennom erfaringer gjort i andre land i slutten av 1930-tallet og begynnelsen av 40-tallet. Dette bringer oss til det argument at endring ikke nødvendigvis er resultat av ett enkelt eksternt sjokk, men at det også kan være resultat av en inkrementell prosess som gjør et utfall mer og mer sannsynlig ettersom prosessen løper i vei, med et kritisk tidspunkt på slutten av denne prosessen som blir tungen på vektskålen.

¹ Jan Kristiansen fra 1978 til 1992, Inger Lindgren fra 1993 til dags dato (Kjøsterud 2005:51,93;KRD 2011).

Det kritiske tidspunktet andre verdenskrig kom etter kunnskapsparadigmatiske inkrementelle endringer i form av keynesianisme og etterspørselsstimuli som endret bildet av politiske motsetninger. Med disse endringene ble det mulig å tiltrekke seg folk på tvers av grensene til de to ortodokse skolene av klassisisme og sosialisme (Gourevitch 1986:128), noe som åpnet for større statlige utgifter.

I 1946 lyktes det etter mange års forsøk å etablere Husbanken, en bank som var enda mer generøs enn forslagene fra 1936 and 1940. Krigen hadde forverret bolig mangelen, og hadde også ført til at mange hus måtte gjenoppbygges eller repareres. Husbanken, som ble etablert i 1946, finansierte i etterkrigsårene nær 100 prosent av boligbyggingen. Lånene ble gitt som 1. prioritetslån (Ot prp 12 1945-46:12). Endringer i både politiske omstendigheter og forverring av boligsituasjonen under krigen kan med andre ord ha dratt omstendighetene til fordel for en helhetlig boligreform og etableringen av en statlig husbank.

Et annet kritisk tidspunkt kan være den norske bankkrisen, en krise som Reinhart and Rogoff (2009) kategoriserer som en av “de fem store” krisene etter andre verdenskrig (2009:159). Her kan det på den annen side argumenteres for at de høye rentene og den dårlige økonomien under bankkrisen heller førte til oppslutning om en fortsatt sterk offentlig boligpolitikk. Som vi skal se har rentesubsidiene fall mer med hvordan myndighetene taklet rentefallet i etterkant av krisen å gjøre. Dette omhandles nærmere i empirikapitlet.

2.4 Andre forklaringer på endring

Alle endringer må ikke nødvendigvis være resultat av kriser. Her er noen andre ting årsaker til endringer tatt fra Streeck og Thelen (2005:31):

- En institusjon kan bruke seg selv opp dersom dens vanlige drift undergraver dens egen eksistens
- Den kan gjøre seg selv irrelevant ved å ikke tilpasse seg endringer i omgivelsene og dermed presse fram endringer
- Deler av institusjonen kan vinne frem på bekostning av det som tidligere har vært fremtredende

- Institusjonen kan kuppe styringen ved å dyrke frem en ny handlingslogikk innenfor eksisterende institusjonelle forordninger

Det kan skje omfattende omslag som følge av en akkumulasjon av gradvise og inkrementelle endringer (Streeck and Thelen 2005:18). Dette representerer et alternativ til eksterne sjokk som forklaring på endring: Store avbrudd skyldes inkrementell endring (Christensen 2010:27).

Det er flere prosesser som antas å passe med kategorien subtile endringsprosesser i denne oppgaven. Først, Husbanken ble etablert både etter at arbeid og kapital kom til et kompromiss i 1935, keynesianismens nye ideer hadde åpnet opp for stimuli av etterspørselssiden, og andre verdenskrig hadde ført til at boligsituasjonen var betydelig forverret og med behov for umiddelbar gjenoppbygging. Dette er sett på som inkrementelle prosesser som la til rette for endring, med andre verdenskrig som den avgjørende faktor, det kritiske tidspunktet som tippet vekten til fordel for utfallet. I neste avsnitt tar jeg for meg Streeck og Thelens (2005:31) poeng om at en institusjon kan ”kuppe” styringen. Som tidligere nevnt er det grunn til å tro at byråkratiet har spilt en sentral rolle, noe som omhandles i det følgende.

2.5 Forholdet mellom departement og Husbanken

Prinsipal-agent-teori vil være relevant i forhold til å forklare forholdet mellom Kommunaldepartementet og Husbanken. Denne teorien innebærer at prinsipalen og agenten har ulike interesser, og at agenten forsøker å maksimere egennytte. Selv om Husbanken i teorien kun har én prinsipal, Kommunaldepartementet, får Husbanken også oppgaver fra andre departementer uten at det følger økte ressurser med på lasset. Dette betyr at Husbanken selv må prioritere:

“Oppgaver har blitt tilført Husbanken, blant annet fra andre departement uten at Husbanken har blitt tilført økte ressurser. Dette har bidratt til at ressursituasjonen i Husbanken er blitt presset. Husbanken har derfor vært nødt til å styre sine ressurser knallhardt” (Pedersen 2011[brevkorrespondanse])

Statsbankutvalget mente også at statsbanker ikke alltid gjorde som departementene eller den politiske ledelse ville:

“Statsbanksystemet representerer også et styringsproblem for de politiske myndigheter. Hver statsbank har ansatte som skal arbeide for å nå de mål som ligger bak den politiske beslutningen om å ha banken. Den daglige ledelsen og de øvrige ansatte vil kjenne sitt arbeidsområde bedre enn de politiske myndigheter, og det vil være rimelig at de gir råd om hvordan virksomheten skal utvikles. Men i denne prosessen kan virksomheten lett få større omfang og en litt annen innretning enn det de politiske myndigheter ville valgt om de hadde like god informasjon som ledelsen og de ansatte. Fra et samfunnsøkonomisk synspunkt representerer dette en kostnad som må telle med ved vurderinger av hvor hensiktsmessig det er å ha statsbanker” (NOU 1995:11, kap 2.4).

I vurderingen av om målendringer i Husbanken skyldes avgjørelser tatt av agenten eller prinsipalen, kan det tenkes at Husbanken har endret sine mål innenfor handlingsrommet sitt. Videre kan Husbanken ha påvirket føringene fra Kommunaldepartementet. Husbankdirektør Bård Øistensen mener for eksempel at Husbankens handlingsrom har blitt større:

”Arbeidsdelinga mellom departementsavdelingen, altså bolig- og bygningsavdelingen og Husbanken, har vært veldig riktig etter mitt skjønn, ved at handlingsrommet har blitt større. Større og større myndighet har blitt delegert til Husbanken, slik at vi har kunnet beslutte selv hva vi skulle gjøre innenfor det regelverket som er fastsatt. I en viss utstrekning har vi presset det regelverket også. Jeg har en følelse av at Geir fikk til en utvidelse av handlingsrommet vårt. I Geirs tidligere jobb hadde han jo styringen av Husbanken fra sin posisjon i departementet, så dette visste jo han veldig mye om. Sånn sett ble han en veldig god mann for Husbanken” (Øistensen 2011[intervju]).

Samtidig kan endringene i Husbanken neppe tilskrives enkeltpersoner alene. Ekspedisjonssjef Inger Lindgren legger vekt på at endringene foregår i et samspill:

“Hver tid har sine utfordringer. Vi har hatt Husbankdirektører som hver på sin måte har bidratt til å utvikle Husbanken til det den er i dag. Dette er ikke enkeltmanns verk. Utviklingen har skjedd der både Husbanken, departementet, Statsråden, Regjering og Storting har hatt viktige roller” (Inger Lindgren [intervju]2011).

Før jeg bruker prinsipal-agent-teori, vil jeg drøfte dens forutsetninger, styrker og svakheter. Prinsipal-agent-teori forutsetter blant annet at prinsipalen og agenten har mål som er i konflikt og at agenten har mer informasjon enn prinsipalen (Waterman og Meier 1998:173).

I sin strenge form er prinspal-agent-teori en form for ultimatumspill hvor spiller en gjør første trekk og spiller to kun kan ta veto eller akseptere. For eksempel tilbyr spiller en 10 kroner og spiller to aksepterer. Ifølge spillteorien burde spiller to akseptere alle tilbud fra spiller en som er over null. Dette er imidlertid en av de mest berømte tilbakeviste prediksjonene innenfor spillteori. Gang på gang viser forsøk under ulike kulturelle og økonomiske omstendigheter at spiller to ikke godtar tilbud som er nær minimum, selv om dette er over null (Miller 2005:216). Dette viser at et rent rasjonell aktør-utgangspunkt ikke er i stand til å forklare helheten i sosiale fenomenener, noe som gjør det hensiktsmessig å bruke “begrenset rasjonalitet”-perspektivet fra historisk institusjonalisme som erstatning.

En annen svakhet med prinspal-agent-teori er forutsetningen om at agenten kun har én prinspal. Enhver form for krysspress fra flere prinsipaler vil med andre ord slå beina under teorien. Studier fra det amerikanske byråkratiet viser at offentlige etater ofte blir utsatt for krysspress fra ulike prinsipaler (Moe 1984:768). Under norske forhold må krysspress i form av flere prinsipaler antas å ha fått en større plass etterhvert som boligpolitikken har blitt et tverrfaglig prosjekt på tvers av etater og departementer. Som nevnt må Husbanken styre sine ressurser hardt, noe som i praksis må bety at noe blir prioritert fremfor noe annet.

Relevansen til en streng form for spillteori blir videre satt på prøve av tanken om ultimatumspillet, siden alt overskudd fra offentlige etater går direkte tilbake til staten (prinsipalen). Moe (1984:763) gjør et poeng av at i det private næringsliv er det en residual av profitten som agenten kan forsyne seg av. I det offentlige byråkratiet er det imidlertid ikke rom for profitt. Det gjør at det må være andre ting enn egennytte i form av penger som motiverer byråkrater i offentlig tjeneste. Jeg vil derfor bruke et utvidet begrep om egennytte som innebærer vage, men viktige nok begreper, som innflytelse, status og selvrealisering.

3 Metodologi

Først av alt, hva er Husbanken et case av? Det er et case av hvordan en offentlig institusjon har endret seg under skiftende omstendigheter. I tillegg er det en del av det større caset “norsk boligpolitikk”. For å kunne analysere Husbanken som case på en organisasjon i endring og som del av forklaringen på endringene i norsk boligpolitikk, bruker vi case-studiet og prosessporing som metode.

Prosessporing gir en bedre undersøkelse av kausale sammenhenger enn tradisjonell regresjonsanalyse (Rueschemeyer 2003). King, Keohane and Verba (1994:129) advarer mot å “velge på avhengig variabel” i casestudier. Men denne oppgaven innebærer middelpunkter, kritiske tidspunkter og inkrementelle prosesser. Ved kartleggingen av de kritiske tidspunktene og de inkrementelle prosessene, er det et mål å finne hvilke aktører som var involvert, og hvilke alternativer som var aktuelle da de tok sine beslutninger. Problemet med seleksjon på avhengig variabel blir da lindret, da mulige retningsendringer ved kritiske tidspunkter blir tatt hensyn til.

Målet med denne oppgaven er ikke å konkludere med deterministiske lover som skal kunne være gyldige for alle land i hele verden. Dette er ganske enkelt ikke mulig, da det forutsetter at årsaker er sammenlignbare, at Y-ene er sammenlignbare, og at vi ser på flere Y-er. Å kategorisere land som sammenlignbare blir særlig utfordrende når man ser på prosesser som finner sted over et lengre tidsrom. Vi fokuserer ganske enkelt på en enkelt Y, og dette begrenser mulighetene for generalisering.

Man kan tenke seg at land med *nøyaktig* samme forutsetninger og under samme omstendigheter vil få like utfall dersom samme politikk blir utført. Etter historisk institusjonalisme og Piersons tankegang vil det likevel være snakk om sannsynligheter og ikke deterministiske lover. Dette er viktig å ha i hodet, fordi Norge tidligere har forsøkt å påføre andre land sin “norske modell” med Husbanken og boligsamvirke. Mangeårig ansatt i bolig- og byggeavdelingen, Tore W. Kiøsterud oppsummerer Norges boligpolitiske bistand i utviklingsland slik:

“Det norske fagmiljøet ble på 1970-tallet utfordret til en større innsats i Tanzania. Det ble gitt faglig bistand til oppretting av en tanzaniansk husbank og til en byggforskningsenhet – National Housing and Building Research Unit med en rekke skandinaviske medarbeidere og

faglig rådgivning til etablering av boligsamvirke. Det må innrømmes at erfaringene til tross for de gode intensjoner har vært nokså tynne – Husbanken måtte etter hvert gå inn, byggforskningen har gått mye på tomgang, men eksisterer fortsatt, og boligsamvirket var nok en for krevende løsning i et fattig land (Kiøsterud 2005:99-100).”

Det er med andre ord god grunn til skepsis mot å ta løsninger fra en kontekst over i en annen. Å gjøre dette vil være å anvende en “rasjonalisert myte” etter Christensen m. fl. sine begreper, å ta en løsning som ved første øyekast virker hensiktsmessig uten nødvendigvis å sjekke om den passer i den konteksten den skal anvendes.

Selv om jeg ikke tar sikte på generalisering, vil oppgaven likevel ha forskningsmessig verdi. I motsetning til kvantitative studier har denne oppgaven mer nærhet til data. Den har derfor lettere for å identifisere kausale sammenhenger forstått som sannsynligheter innenfor en norsk kontekst. Sven Steinmo (2008) oppsummerer verdien av historisk orienterte studier slik:

“Without historical accounts, important outcomes will go unobserved, causal relationships will be incorrectly inferred, and finally, significant hypotheses may never even be noticed, even less tested” (Steinmo 2008:177).

Prosesssporing innebærer en mer kompleks logikk, en som ligner på detektivarbeid, journalistikk og tradisjonelle historiske arbeider mer enn metoder med eksperimentelle egenskaper (Gerring 2007:178). Dette betyr at metoden har andre styrker enn eksperimentelle metoder. For å finne ut *hvordan* noe har skjedd, er nærhet til empiriske data viktig. Journalister bruker ikke statistikk til å finne ut hvordan noe har funnet sted, de gjør research og gjør intervjuer. Statistikk brukes heller ikke som bevis når politietterforskere forsøker å få en kriminell dømt. Det er ganske enkelt for abstrakt og man kan ikke være sikker på at statistiske belegg vitner om hva som faktisk har skjedd. En nærmere kontakt med de empiriske dataene er nødvendig, og prosesssporing minner mer om detektivarbeid enn statistikk. Prosesssporing handler om nøysommelig å kartlegge en prosess, og å utforske hvordan den samsvarer med tidligere teoretisk deriverte forventninger om hvordan mekanismene fungerer (Checkel 2005:6). Dette innebærer også et behov for transparens, noe jeg vil forsøke å oppnå. I prinsippet, bør en forsker som jobber med prosesssporing kunne foreslå et alternativt forskningsdesign for hvert enkelt steg i prosessen (Gerring 2007:182), noe som gjør det mulig for andre å etterprøve resultatene.

3.1 Intervjuer

Nøkkelaktører i Husbankens historie, er de tidligere direktørene Ivar Leveraas (1986-1994), Lars Wilhelmsen (1994-2001) og Geir Barvik (2001-2010), samt nåværende direktør Bård Øistensen (fra 2010). I tillegg vil tidligere seniorrådgiver Tore W. Kiøsterud i Kommunal- og regionaldepartementet være en verdifull kilde til informasjon. Andre intervjuobjekter er ekspedisjonssjef Inger Lindgren og Einar Magnus Aarskog i Bolig- og bygningsavdelingen og Husbankens strategidirektør Bjørn Pedersen.

Valget av intervjuobjekter har naturlig nok en elite-skjevhet. Alle intervjuobjektene har hatt posisjoner i forhold til boligpolitikken og jeg vil treffe intervjuobjekter som har forsket på emnet eller har inngående kjennskap til temaet gjennom hele sine karrierer. Mens Ivar Leveraas var partisekretær i Arbeiderpartiet, hadde etterfølgeren, sosialøkonomen Lars Wilhelmsen, sin bakgrunn i Finans- og Kommunaldepartementet, hvor han jobbet med andre ting enn boligpolitikk. Geir Barvik jobbet i mange år i Kommunaldepartementets boligavdeling før han kom inn i Husbanken. Bård Øistensen er en sosiolog som hadde jobbet flere år i Oslo kommune med boligspørsmål og flere år i Husbanken før han tok over som administrerende direktør.

Eliteinformanter kan forsøke å manipulere intervjueren, siden de har mer informasjon og kjenner flere detaljer. Dette gjør det veldig viktig å være tilstrekkelig forberedt før man gjør intervjuene. I tillegg vil det være viktig å være bevisst på hvilke bindinger intervjuobjektene har.

3.2 Innholdsanalyse

Ifølge Klaus Krippendorff (1980:27), er hensikten med innholdsanalyse å “make inferences from data to certain aspects of their context and to justify these inferences in terms of the knowledge about the stable factors in the system of interest.” Dette er nøyaktig det jeg skal gjøre. Ved å kombinere data fra innholdsanalyse med intervjuer og et teoretisk rammeverk, drar vi slutninger om hva som forklarer Husbankens endringsprosesser.

Hovedmaterialet til innholdsanalysen består av Husbankens årsrapporter og tildelingsbrev for perioden 1980 til 2010, samt utredninger og stortingsmeldinger.

3.3 Reliabilitet og validitet

Ekstern reliabilitet henspiller på til hvilken grad en studie kan replikeres, ifølge Bryman (2004:273). Intern reliabilitet innebærer at medlemmer av forskningsgruppen er enige om hva de ser og hører. Reliabiliteten i denne oppgaven er hovedsakelig tatt hensyn til gjennom referanser og opptak av intervjuer der dette er mulig. Innholdsanalyse har den styrken at data er lett replikerbare, og gir dermed en sterk grad av ekstern reliabilitet.

Intern validitet er styrken til kvalitative undersøkelser, ifølge LeCompte og Goetz (i Bryman 2004:273). Dette er fordi intern validitet peker på i hvilken grad det er en god match mellom forskernes observasjoner og de teoretiske ideene de utvikler (ibid.:273).

Ekstern validitet refererer til i hvilken grad funn kan generaliseres på tvers av sosiale omgivelser. Dette er et problem med kvalitative undersøkelser på grunn av casestudiets lille utvalg (ibid.:273). Styrken i denne studien vil med andre ord ligge i god intern validitet og en grundig undersøkelse av hvordan utviklingen har funnet sted i Husbanken i perioden 1980-2010. Det er med andre ord vanskelig å generalisere utviklingen i Husbanken til andre tilsvarende institusjoner eller andre statlige etater.

4 Empiri

4.1 Boligbanken og styringsoptimismens tid

Den opprinnelige begrunnelsen for å etablere Husbanken og andre statsbanker var å dekke et kredittbehov som det private markedet ikke dekket (NOU 1995:11 kap 2.3). Samtidig førte myndighetene en lavrentepolitikk. Dette ble gjort både fordi myndighetene mente at de som mottok renter var relativt velstående, mens de som betalte renter var dårligere stilt, og fordi erfaringene fra mellomkrigstiden hadde vist at etterspørselen ikke var stor nok til å utnytte produksjonskapasiteten (NOU 2002:2:kap 6.2.1).

De lave rentene førte til høy etterspørsel etter kreditt, og myndighetene måtte derfor rasjonere tilgangen på lån. Tanken var at dette skulle fungere stabiliserende ved at køen av investeringsprosjekter som ikke fikk kreditt i gode tider, skulle sikre at investeringene ble opprettholdt på et høyt nivå når tidene ble dårligere. Videre var det et argument at man ved hjelp av kredittrasjonering kunne styre den økonomiske utviklingen i ønsket retning (NOU 2002:2:kap 6.2.1).

Utover mot 1970-tallet ble omfordeling viktig i tillegg til målet om en høy produksjon av boliger. Husbanken fra 1971 til 1980 ble brukt som et verktøy for en utjevningpolitikk som omfattet hele samfunnet (Stuenæs 1982:124). Samtidig kjennetegnes perioden ved at det offentlige spilte en stor rolle i boligforsyningen. Statsbankene finansierte 80 prosent av boligbyggingen på slutten av 1970-tallet (Stuenæs 1982:127).

Et utslag av troen på universelle virkemidler kan man finne i Stortingsmelding nr. 76 (1971-1972) med det såkalte utjamningslånet, en ordning som i stor grad ble utformet av Bjørn Skogstad Aamo (Sørvoll [kommer];Kiøsterud 2005:97). Denne låneordningen ble gitt i begrenset omfang, men noe av tankegangen lå også bak rentetrappen og avdragsprofilen på andre husbanklån.

Låneordningen var bygd på “livsløpsboligmodellen”, ifølge Johannesen (2003:74). Denne modellen representerer en forståelsesramme hvor det inngår antagelser om lite mobilitet, at nye boliger går til unge familier, at brukte boliger er billige, samt at det vanlige inntektsnivå antas å ligge konsentrert rundt et bestemt nivå (ibid. 2003:74). Det lå med andre ord en

forutsetning om at folk var forholdsvis like i denne forståelsesrammen. Videre la ordningen opp til at politikerne skulle forsøke å styre ordningen:

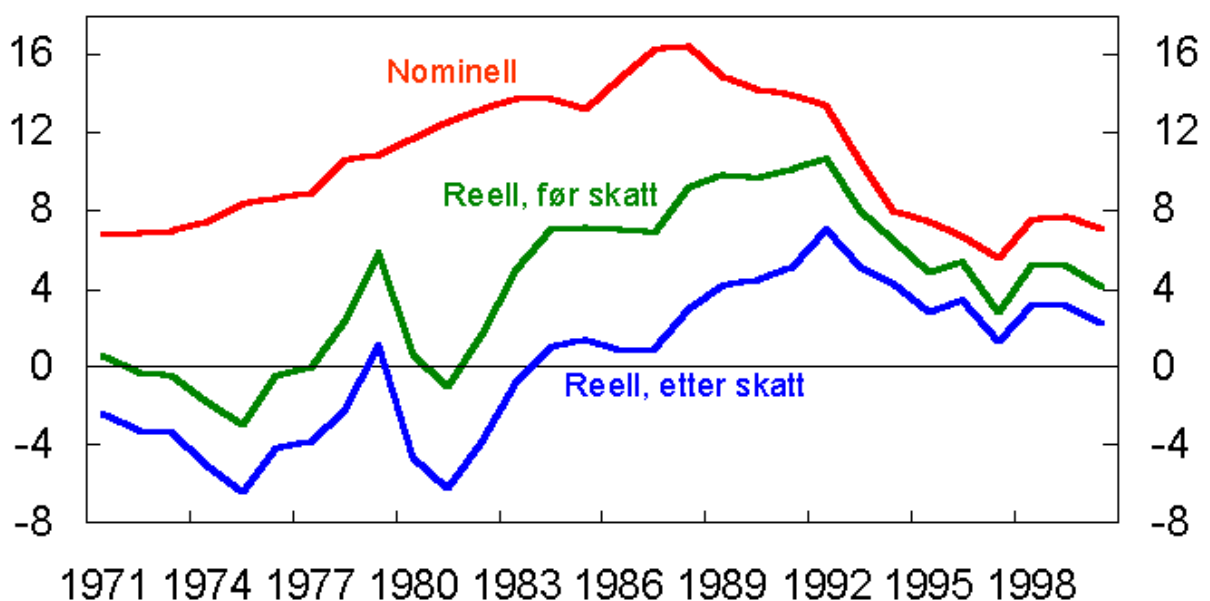
”Det var en lånetype ribbet for tradisjonell kontraktsfilosofi, og forutsigbarheten i forhold til framtidige låneforpliktelser ble flyttet vekk fra den økonomiske arena og over på den politiske. Hvor mye lånekunden ble belastet med av renter og avdrag skulle baseres på løpende politiske avgjørelser” (Johannesen 2003:31).

Rentenivået ble satt svært lavt og i 1980 var realrenten etter skatt negativ. Justert for skatt tjente låntakeren dermed på å ta opp lån (Gjedrem 2000). Lån var med andre ord svært attraktivt, og staten fikk rollen med å styre hvem som skulle og hvem som ikke skulle få lån. Tidvis ble det køer, og dette skulle som nevnt ha en stabiliserende effekt ved at folk tok lån når det ble dårligere tider.

“Dette var en viktig del av ideologien: stabilisering av investeringene ved hjelp av lav rente og derved tilstrekkelig investeringssetterspørsmål, samtidig som utlånsrammer både for statsbanker og private kredittinstitusjoner satte klare grenser.” (Kiøsterud 2005:75).

Denne grafen viser hvor attraktivt det var å låne penger på 1970- og begynnelsen av 1980-tallet:

Figur 1: Gjennomsnittlig lånerente i prosent



KILDE: Statistisk sentralbyrå, Finansdepartementet og Norges Bank, i Gjedrem (2000)

Som vi ser var realrenten negativ på store deler av 1970-tallet, noe som illustrerer godt hvilken rolle statsbankene hadde.

Utjammingslåneordningen skulle både stimulere til økt boligbygging og samtidig gi bedre økonomisk fordeling over livsløpet for den enkelte (Johannesen 2003:75). Dette inngikk i et politisk klima hvor styringsoptimismen var stor. Tranøy (1994:435) har også kalt perioden som går forut for etableringen av utjammingslånet for “styringsoptimismens toppunkt”.

Utjammingslånet var forøvrig en importert og modifisert form av den svenske paritetslåneordningen, som Bjørn Skogstad Aamo dro til Sverige for å studere høsten 1971. Bostøtteordningen er også en kopierte ordning, denne kom først og fremst fra Sverige og Danmark (Kiøsterud 2005:97). Tanken bak utjammingslånet var å omfordele tilbakebetalingen av lån bakover i tid slik at det skulle bli enklere for ungdom å etablere seg. Lånene fulgte imidlertid ikke beboerne, men boligene, da borettslagene tar opp felles lån på vegne av sine beboere. Det betød at de som flyttet inn da utjammingslånet var nytt fikk lave bokostnader, mens de som tok over når lånet hadde vært noen år fikk betale regningen for de lave låneutgiftene tidlig i avbetalingsperioden. Systemet hadde nemlig ikke tatt høyde for at folk flyttet i løpet av livet (Gulbrandsen 1984:29). De som flyttet fra borettslag med utjammingslån i fellesgjelden fikk ordningens subsidierte lånebetingelser mens de bodde i boligen, før de overlot tilbakebetalingsperioden med høyere lånekostnader, altså perioden der man skulle betale tilbake subsidiene, til de som overtok leiligheten.

Forutsetningene som lå i systemet passet med andre ord ikke helt til virkeligheten, og enkelte oppfattet nok Husbankens regelverk og måte å møte kundene på som noe firkantet. For eksempel satte Husbanken rigide grenser for arealstørrelse som del av rasjoneringsystemet. Disse grensene ble forøvrig stadig forskjøvet som følge av at publikum ville ha et større boligkonsum.

”Da grepet løsnet, satte også priseksplosjonen igang. Lite merkbar tidlig på 60-tallet, men akselererte med jevn hastighet til å bli betydelig merkbar ved inngangen til 70-årene. Økningen i det generelle inntektsnivå i samfunnet gjorde at man ikke blåste til full kamp mot denne prisutvikling” (Bjørge 1982:207).

Når det gjelder størrelsen på subsidiene i denne tiden, kan man se på utregningen av dette fra utredningen ”Boligmarkedene og boligpolitikken” NOU 2002:2:

Figur 2: Boligsubsidier i millioner 2000-kroner:

År	Rente-støtte inkl. tap	Bostøtte	Tilskudd omsorgs-boliger	Andre tilskudd	Sum boligsubsi dier	Skattesu bsidier	Sum subsidier
1980	2275	963	0	2173	5411	36653	42064
1981	1763	1115	0	1957	4835	32139	36974
1982	1464	1188	0	1549	4201	34490	38691
1983	1239	1093	0	1049	3381	34967	38348
1984	1285	936	0	419	2641	39071	41712
1985	1791	881	0	257	2929	39252	42182
1986	2177	936	0	216	3328	42076	45404
1987	2353	853	0	211	3417	40707	44124
1988	2533	845	0	174	3552	38583	42135
1989	2974	932	0	185	4091	32757	36848
1990	2781	1133	0	241	4155	31977	36133
1991	3109	1295	0	306	4710	29895	34605
1992	2992	1577	0	244	4812	25432	30244
1993	2961	1557	0	224	4742	12476	17218
1994	4451	1188	76	393	6108	11744	17852
1995	3370	1549	235	497	5651	11089	16740
1996	2426	1606	208	731	4971	9112	14084
1997	177	1397	309	591	2473	7844	10317
1998	88	1562	986	693	3330	16824	20154
1999	106	1605	1418	630	3759	12036	15794
2000	89	1637	1981	745	4452	15196	19648

KILDE: NOU 2002:2 side 168

Her ser vi at rentestøtten er tonet drastisk ned og bostøtten økt siden slutten av 1990-tallet. Dette kan sees som et uttrykk for at subsidiene av boligbygging er kuttet ned, mens støtten til vanskeligstilte gjennom bostøtten har fått en større plass.

4.2 Boligbanken svekkes

4.2.1 Makropolitikk

Norge hadde reagert på oljeprissjokket i 1973 med å føre en mer ekspansiv finanspolitikk i visshet om fremtidige oljeinntekter etter at det hadde blitt funnet olje i Nordsjøen (NOU 2000:21, kap 2.2.3). Denne ekspansive finanspolitikken førte til at veksten fortsatte i Norge på tross av at de fleste andre industriland kom i en lavkonjunktur. I perioden 1971-1977 styrket kroneverdien seg med rundt 20 prosent i forhold til et gjennomsnitt av Norges handelspartnere (NOU 1996:23:kap. 4.4.1). Kombinasjonen av sterk valuta og høy lønnsvekst førte til svekket konkurransevne for industrien. I tillegg lot oljeinntektene vente på seg. I 1977 ble underskuddet på driftsregnskapet med utlandet 14 prosent av bruttonasjonalprodukt, og Norges netto gjeld overfor utlandet 44 prosent av bruttonasjonalproduktet. Dette gjorde at politikerne og økonomene ikke kunne fortsette med samme politikk (Tranøy 1993:106). I 1977 ble det gjort noen innstramminger i statsbudsjettet og i 1978 ble det pris- og inntektsstopp (NOU 1996:23:kap 4.4.1). Samme år som pris- og inntektsstoppen ble innført ble det nedsatt et boutgiftsutvalg som skulle utrede boligpolitikken. Med dette innstrammingsbakteppet er kanskje ikke resultatene fra dette utredningsarbeidet overraskende. Et av resultatene var at regjeringen forkastet målet om at bokostnadene i gjennomsnittlig ikke skulle overstige 20 prosent av en mannlig industriarbeiderinntekt.

Utover på 1980-tallet kan vi se at ambisjonene for å regulere boligkonsumet ble uthulet litt etter litt. Finansdepartementet var en viktig pådriver i å begrense boligsubsidiene, i tillegg var både de konservative og de sosialdemokratiske toppolitikkerne enige om omleggingen (Sørvoll [kommer]). Først ut var utjamningslånet og ordningen med arealtilskudd. Disse ble fjernet på begynnelsen av 1980-tallet (St. meld. nr. 12 1981-82:6). 1970-tallets forsøk på å styre folks boligkonsum til i gjennomsnitt å ikke overskride 20 prosent av mannlig industriarbeiderinntekt ble dermed forlatt. Flertallet i utvalget som i stor grad formet politikken bak St. meld. nr. 12 (1981-82), boutgiftsutvalget, hadde nemlig vist at denne politikken ikke var i tråd med hva folk ville ha:

“Ved omleggingen til et enklere boligfinansieringssystem har Regjeringen ikke funnet det hensiktsmessig å knytte bruken av virkemidlene til konkrete målsettinger om boutgiftenes andel av f.eks. en gjennomsnittlig industriarbeiderinntekt. Siktemålet for boligpolitikken må

være at boutgiftene blir av en slik størrelsesorden at de enkelte husstander kan etterspørre en bolig av tilfredsstillende standard” (St. meld. nr. 12 1981-82:8).

Tanken bak utjamningslånet var å gjøre det lettere for ungdom å etablere seg på boligmarkedet gjennom å fordele boutgiftene over levetiden. Denne tanken ble tatt videre i det såkalte rentetrappesystemet, men her var 20-prosentsmålet forlatt, og renten skulle trappes opp til markedsnivået for statsobligasjoner i det sjette året med ett prosentpoeng per år (St. meld. 12 1981-82:7). Man kan finne en samtidig begrunnelse for at man gikk vekk fra utjamningslånet i St. meld. nr. 12 1981-82:

“Husholdningenes effektive boutgifter og samfunnets støtte bør fastlegges slik at det blir en rimelig balanse mellom det offentlige mål for bostandarden og den standarden husholdningene etterspør. Erfaringene med 20 pst.-målet tyder på at et slikt krav til balanse ikke i tilstrekkelig grad ble oppfylt og at det derfor var riktig å fravike dette målet” (St. meld. nr. 12 1981-82:117).

Det var med andre ord et misforhold mellom hvor mye penger forbrukerne ville bruke på bolig, og hvor mye staten mente at folk burde bruke på dette. Folk ville ha større og større hus, og det ble dyrt for staten å henge med så lenge 20-prosentsregelen skulle gjelde, om enn dette var noe forsiktig formulert i boutgiftsutvalgets innstilling:

“Etter flertallets syn bør målet for boutgiftene ses i nær sammenheng med målene for bostandarden, de enkelte husstandgruppers inntekts- og forbrukssituasjon og rammen for offentlig støtte til boligformål. Hvis ikke målet for og dermed styringen av boutgiftene ses i en slik bredere sammenheng, kan en få utilsiktede virkninger på andre områder. En kan risikere at de finansielle virkemidlene blir mindre effektivt utnyttet. Dette kan skje på bekostning av andre viktige formål” (Boutgiftsutvalgets innstilling, vedlegg til St. meld. nr. 12 1981-82:117).

Formuleringen av boligpolitikkenes mål ble også endret for å være i tråd med at 20-prosentsregelen ikke gjaldt lenger. Dette ble den nye formuleringen:

“Enhver familie og enhver enslig skal kunne disponere en høvelig bolig innenfor en utgiftsramme som står i rimelig forhold til inntektene” (St. meld. 12 1981-82:28).

Det var nemlig en frykt for at for høye statlige boligutgifter ville kunne gå utover andre sektorer. Boligforskeren Erling Annaniassen forklarer hvorfor man gikk vekk fra utjammingslånet slik:

“Utjammingslånet 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” (Annaniassen 2006:107).

Ellers ble Husbankens finansiering av byggekostnadene begrenset til 55-60 prosent av kostnadene for personlige lånsøkere og 70-75 prosent for lånsøkere fra boligkooperasjonen (St. meld. nr. 12 1981-82:7; Reiersen og Thue 1996:343; VG 1982:14).

Boligpolitikken fikk kort fortalt mindre penger fra statskassen enn tidligere, noe som gikk godt sammen med den nye Høyre-regjeringen som tok plass høsten 1981. St. meld. nr. 12 (1981-82) slo også fast at midlene skulle spisses mer mot de som trengte dem enn tidligere:

“Et hovedprinsipp som er lagt til grunn er [...] at de selektive virkemidler vil få en større plass i boligfinansieringen og at den generelle subsidiering reduseres” (St. meld. nr. 12 1981-82:6).

Samme år som boutgiftsutvalget ble nedsatt, 1978, ble også renteutvalget nedsatt for å drøfte rentens betydning for den realøkonomiske utvikling og inntekts- og formuesfordelingen (Tranøy 1993:109). Utvalgets hovedanbefaling var å gå bort fra lavrentepolitikken til fordel for en rente som ville skape tilnærmet likevekt mellom tilbud og etterspørsel etter kreditt (NOU 1980:4 side 163-164, i Tranøy 1993:109). De såkalte ”renteerklæringene” ble likevel først avvirket høsten 1985. Finansdepartementet og Norges Bank skulle etter dette bruke renten i penge- og obligasjonsmarkedet som signalrenter for utlånsrentene (NOU 2009:10, kap. 1.4.2.2). Det foregikk med andre ord parallelt en utvikling som gjorde staten i dårligere stand til selv å sette rentene slik den hadde gjort tidligere.

Høyrepolitikken ble lagt frem i St. meld. nr. 61 (1981-82) som en tilleggs melding til Arbeiderpartiets St. meld. nr. 12 (1981-82). Denne skisserte et mye større rom for markedet i boligpolitikken enn det som hadde vært tilfelle tidligere.

En sterk regulering av boligmarkedet harmonerte tilsynelatende dårlig med folks ønsker. Borettslavere ville i stadig større grad ha samme status som selveiere, noe Høyre visste å utnytte. Reguleringen av boligmarkedet og styringen av økonomien etter 20-prosentsregelen ble blant annet kritisert av flertallet på grunn av at den forutsatte at folk ble boende i samme bolig resten av livet:

“Når borettslag i den grad er blitt gjennomgangsboliger, blir subsidier knyttet til boligen i størst grad privatisert når lånene er gitt på kollektiv basis. Når man overfører borettslag hevder at andelseierne tidligere har høstet fordeler av gunstige lån og at det nå er på tide å betale noe av regningen for dette, er svært mange av subsidiekonsumentene forlenget flyttet”
(Gulbrandsen 1984:29).

På det politiske plan foregikk det en interessant dynamikk. Samtidig som Arbeiderpartiet bidro til å fjerne de universelle subsidiene med stortingsmelding nr. 12 (1981-82), slo partiet om og krevde lavere rente i Husbanken og høyere takt i boligbyggingen så snart partiet kom i opposisjon under Willoch-regjeringen (Sørvoll 2008:144-45). Da partiet kom i regjering i 1986, ble imidlertid boligpolitikken til den borgerlige regjeringen videreført (Sørvoll [kommer]). Dette kan tyde på at toppolitikerne både i Høyre og Arbeiderpartiet egentlig var enige om retningen, men at det var opportunt å tone denne enigheten ned i opposisjonstiden. Alt i alt lå målformuleringene fra stortingsmelding nr. 12 (1981-1982) fast, og Husbanken måtte tilpasse seg en redusert rolle for den statlige styringen av boligpolitikken.

4.2.2 Press om endring i Husbanken

Høyres nyvalgte kommunal- og regionalminister Arne Rettedal ville begrense Husbankens detaljstyring med hvordan folk skulle bo da han ble statsråd i 1982. Den tidligere Stavangerordføreren brukte tiden effektivt og hadde ikke tid til større utredninger (Kiøsterud 2005:93). Han ville fjerne de ulike tekniske byggekravene som Husbanken satte som krav for å yte lån, og bare beholde offisielle lover og regler. Å fjerne disse reguleringene ville både svekke Husbankens makt og svekke kontrollen over byggekvaliteten og Husbanken som kredittrasjoneringsverktøy.

Hvordan tilpasset Husbanken seg dette? La oss først gå til 1980, et år hvor Husbanken ser ut til å være preget av usikkerhet rundt sin egen fremtid. Det kan være interessant å notere seg at det ikke ble spesifisert noen strategi i årsrapporten for 1980. Reiersen og Thue (1996:341) sier at situasjonen måtte ha vært oppfattet som veldig uklar av ledelsen i Husbanken i 1980, da rammebetingelsene hadde blitt skjært ned betraktelig siden slutten av 1970-tallet. Dette hadde undergravd systemet med lange ventelister og dårligere lånevilkår enn tidligere. Låntakere måtte i økende grad henvende seg til private banker for å få lån.

At resultatet av boutgiftsutvalgets utredning ikke ble presentert før våren 1981 (ibid.:342) kan også være med på å forklare hvorfor årsrapporten for 1980 var heller vag når det gjaldt mål og strategier for virksomheten (Husbanken 1980). Kommunal- og regionaldepartementet (tidligere Kommunal- og arbeidsdepartementet) har heller ikke tildelingsbrev til Husbanken fra før 1984. Likevel er det påfallende hvor lite tydelig Orten var på vegne av Husbanken i forhold til bankens fremtidige mål og retning i årsrapportene (Husbanken 1981;1982;1983;1984;1985) når man sammenligner med hvordan Husbanken på 2000-tallet utformet egne strategier og "hovedutfordringer" i tillegg til hovedmålene som kom fra departementet (se f.eks. Husbanken 2002:6-7).

Husbanksjefen var en tradisjonalist som ikke hadde noe imot utvidelse av Husbankens virkeområde, men som var meget skeptisk til innskrenking. Han identifiserte seg tett med Husbanken som boligbygger og var sentral i boligutbyggingen i Nord-Norge (Kjøsterud 2011[intervju]). Dette fikk sitt utslag i at han var blant mindretallet i boutgiftsutvalget som ville opprettholde 20-prosentsregelen. Han ønsket med andre ord en fortsatt sterk statlig styring av folks privatøkonomi i motsetning til Høyre regjeringen.

På begynnelsen av 1980-tallet sto byfornyelse på den politiske agenda, og Husbankdirektør Bjarne Orten ville gjerne at staten skulle bruke mer penger på utbedring av gamle boliger. I årsrapporten for 1983 argumenterte Bjarne Orten for at det å restaurere gamle boliger var et godt alternativ til å bygge nye, og pekte på at Sverige hadde ambisiøse planer om å renovere 425.000 boliger i perioden 1984 til 1993. Han kritiserte norske myndigheter for å ikke fokusere tilsvarende på restaurering (Husbanken 1983:7), og ville dermed øke offentlige utgifter i en tid der staten forsøkte å stramme inn.

Videre var Orten avventende til Rettedals reformer, noe som skapte usikkerhet internt (Barvik 2011[intervju]). I forbindelse med at Rettedal gikk løs på Husbankens detaljstyring, utviklet

banken også nye lånekriterier som ville sikre svakerestilte låntakere “gode boliger” for å forsvare sin posisjon som en sosial boligbank (Reiersen og Thue 1996:356). Dette var i praksis et kompromiss mellom Rettedal og Husbanken. Kompromisset besto i at låntakerne fikk noen insentiver for å følge Husbankens råd, men at det ikke ble krav om dette for å få husbanklån (Kiøsterud 2011[intervju]).

Få år før Rettedal ble kommunalminister skjedde det også en viktig utskiftning i boligavdelingen i Kommunal- og arbeidsdepartementet. Jens Seip hadde vært kommunalministerens og regjeringens fremste rådgiver som ekspedisjonssjef og leder for boligavdelingen i 13 år da han ga seg ved årsskiftet 1977-78. Han hadde interessert seg for boligpolitikk siden han skrev en særoppgave i økonometri om boligforholdene på Oslos østkant i 1940 og hadde arbeidet i Husbankens ledelse fra 1946 til 1965 (Kiøsterud 2005:92). Han var dermed en av ”Gerhardsens menn” som var med på å bygge opp Husbanken. Det var hans etterfølger, sosialøkonomen Jan Kristiansen, som fikk jobben med å stramme inn og deregulere boligpolitikken under Rettedal (ibid.:92). Dette ble forøvrig et krevende samarbeid, ifølge Tore Kiøsterud:

”Avdelingen fikk oppgaver som den hadde lite erfaring med, nemlig overgang til et friere boligmarked. Dette kunne vært møtt som en faglig utfordrende oppgave, men regjeringen og kommunalminister Arne Rettedal hadde hastverk og kunne ikke vente på større utredninger” (Kiøsterud 2005:93).

Rettedal hadde det travelt, men byråkratiet og Husbanken var ikke like ivrige etter å endre seg. Det er neppe belegg for å si at Husbanken lå i front i utviklingen mot selektive virkemidler og mindre omfattende regelverk på denne tiden. I 1981 konkluderte riktignok Husbankens årsrapport med at offentlige subsidier av boligbyggingen måtte reduseres, og at subsidiene måtte distribueres mer selektivt enn tidligere (Husbanken 1981:5). I 1982 tok Husbanken de politiske endringene med den nye stortingsmeldingen (nr. 12 1981-1982) innover seg, da Husbankens administrerende direktør Bjarne Orten konkluderte med at det i boligmeldingen og statsbudsjettet for 1982 var “tatt et endelig farvel med ideen om at Husbanken skal være en totalfinansieringsinstitusjon, dvs. en institusjon hvor man kan få dekket det vesentligste av lånebehovet ved bygging av nye boliger” (Reiersen og Thue 1996:344). Det var nok kommunalminister Arne Rettedal og beslutningene Stortinget hadde tatt med stortingsmelding nr. 12 (1981-82) som dro endringene framover. Husbanken og

administrerende direktør Bjarne Orten klaget også over at det manglet beslutningsgrunnlag (Husbanken 1982:5):

“Om vi kunne få en velfundamentert oversikt over den eksisterende boligsituasjon, over uløste problemer, over tilgjengelige virkemidler m.m., da ville vi stå godt rustet til en diskusjon om prioriteringen, om økonomiske rammer og om funksjonsfordelingen innenfor boligsektoren” (ibid.:5).

Også på slutten av direktørperioden etterspurte Orten mer utredninger. I årsrapporten fra 1985 konkluderte Orten med at den totale boligforsyningen hadde gått ned, siden nyproduksjon hadde gått drastisk ned og opprustingen av eldre boliger ikke hadde vært gjenstand for særlig økning:

“Jeg tror det er langt igjen før vi kan si at vår ideelle boligpolitiske målsetting er nådd. Vi vet at titusener boliger i vår gamle boligmasse holder en standard som ikke er akseptabel i dagens velferdssamfunn. Vi vet at unge nyetablerte husstander og innvandrerfamilier ikke ser seg i stand til å akseptere de tilbud – spesielt av nye boliger – som i dag fremsettes. Vi vet at mange av våre eldre står i kø for å komme inn i aldersboliger.[...] Vil man målet må man ville midlene” (Husbanken 1985:5).

Dette kan tolkes som en usikkerhet rundt de nye forholdene og den nye politikken. Men Husbanken var ikke alene om denne skepsisen. Heller ikke eierdepartementet, Kommunal- og arbeidsdepartementet, var helt ajour med den nye markedstankegangen (Kiøsterud 2005:52). Rettedals reformiver skapte nemlig ikke bare usikkerhet i Husbanken, men også i eierdepartementet (Kiøsterud 2011[intervju]). Husbanken må sies å ha motsatt seg endring på dette tidspunktet, og byråkratene i Kommunaldepartementet fikk oppgaven med å lage et kompromiss. Dette kompromisset ble som nevnt insentiver istedet for pålegg om å følge husbankregler.

Man kan her si at Husbanken som verktøy for å kontrollere realinvesteringer i boligmasse ble svekket. Viktige steg for å hule ut Husbanken som verktøy i forsøkene på å styre boligmarkedet var tatt. Når Husbanken mistet mye av makten over hvordan husene den var med på å finansiere skulle se ut, forsvant samtidig noe av grunnlaget for dens eksistens. Tanken om å regulere byggekvaliteten henger sammen med ambisjonene om å regulere og

styre boligmarkedet, og her mistet Husbanken en stor del av makten til å regulere hva som skulle være ”kvalitetsboliger” og hva som var ønsket nivå på boligkonsumet.

4.2.3 Arbeiderpartiet fjerner referanser til inntekt fra langtidsmål

Selv om trenden har vært mer selektive virkemidler siden begynnelsen på 1980-tallet, kunne det virke som om universelle virkemidler hadde fått fornyet styrke i stortingsmelding 1988/89. Blant annet så meldingen på rentestøtten som viktig for å få høy boligbygging og var mot behovsprøving (Sørvoll [kommer]). Universelle virkemidler fikk en midlertidig forsterkning, men det kan virke som at dette har mer vært av arbeidsledighetshensyn og andre hensyn enn boligsituasjonen. Et ”bevis” på dette, er at de sosialdemokratiske styringsambisjonene i den langsiktige boligpolitiske målformuleringen ble senket. Det var frykt for at målet om ”rimelig forhold til inntektene” ville legge for mye press på inntektspolitikken (NOU 2002:2:155), og dette ble derfor fjernet. Det nye målet ble endret for å tilpasses ”den frie prisdannelse i bolig- og kredittmarkedet, og de nye rammebetingelsene og utfordringene i 90-årenes boligmarked” (ibid.:155). Det nye målet ble definert som følger:

Alle skal kunne disponere en god og rimelig bolig i et godt bomiljø (St. meld. nr. 34 1994-1995, i NOU 2002:2:155).

Dette skjedde i en kontekst av svært omskiftende boligpriser og kredittmarkeder hvor Brundtland-regjeringen førte en innstrammingspolitikk. Det drastiske fallet i oljeprisen i 1986 hadde ført til at skatteinntektene fra olje etter hvert gikk mot null, slik at de offentlige budsjettene ble holdt lave og lønnsøkningen moderat. Innstrammingerne bidro til høy arbeidsledighet i perioden (Austvik 1989), og er av enkelte blitt kalt ”prosyklisk politikk (Tranøy 2000):

”Policy exacerbated the credit crunch of the bust phase (1988-92). Credit supply fell dramatically and turned negative. Real, post-tax interest rates increased by 6-8 percentage points reaching record levels, setting the stage for a depression and a banking crisis” (Tranøy 2000:12).

Dereguleringen av kreditt- og boligmarkedene og lave lånekostnader hadde ført til en sterk utlånsvekst, noe som hadde fått boligprisene til å øke kraftig frem mot våren 1988 (NOU 2002:2:144;Reiersen og Thue 1996:364). Fram til 1988 ble det en betydelig økning i bygge-,

tomte- og rentekostnadene (St. meld. nr. 34:1988-89:6) og boligene fikk det den nye Husbankdirektøren Ivar Leveraas kalte “svimlende priser” (Husbanken 1986:3).

Sett i lys av dette er det ikke rart at regjeringen var redd at setningen om boutgifter i ”rimelig forhold til inntektene” kunne bli en kostbar affære.

4.2.4 Husbanken redder byggebransjen

1980-tallets vekst i boligpriser vokste ikke inn i himmelen, og i mai 1988 registrerte man den første nominelle boligprisnedgangen, med realprisnedgang allerede i 1987 (Gulbrandsen 2009:30). Mens gjennomsnittlig nominell kvadratmeterpris i 1988 var 8200 kr, var denne falt til 5700 kr i 1992 i nominell verdi (ibid.:29) eller 4947 kr i 1988-kroner²

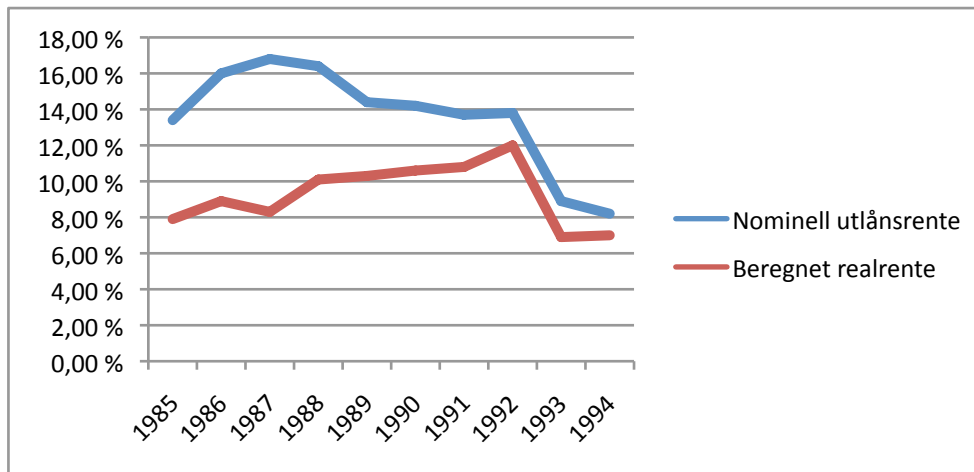
Regjeringens innstrammingspolitikk ble kombinert med en fastkurspolitikk, noe som tvang renten opp:

“Under the prevailing market conditions, this meant that nominal interest rates were forced upwards and remained high. Inflation came down and the tax system was reformed. All this amounted to rapidly increasing real post tax rates as the business cycle fell off, pushing the economy into a free fall of busting banks and businesses, rapidly rising unemployment, depressed property prices, and financially troubled households” (Tranøy 2000:13).

Realrentene økte drastisk fra 1987 med en realrente på 8,3 prosent til 1992 med en realrente på 12 prosent (SSB 2010). Mange lånetakere fikk problemer i denne perioden (NOU 2002:2 s. 144). Denne grafen viser hvor høye rentene var i i perioden 1985-94:

² Regnet ut med SSBs prisendringskalkulator som bruker årsgjennomsnittet av månedlig konsumprisindeks som grunnlag.

Figur 3: Nominelle og reelle renter 1985-1994



Kilde: SSB (2010)

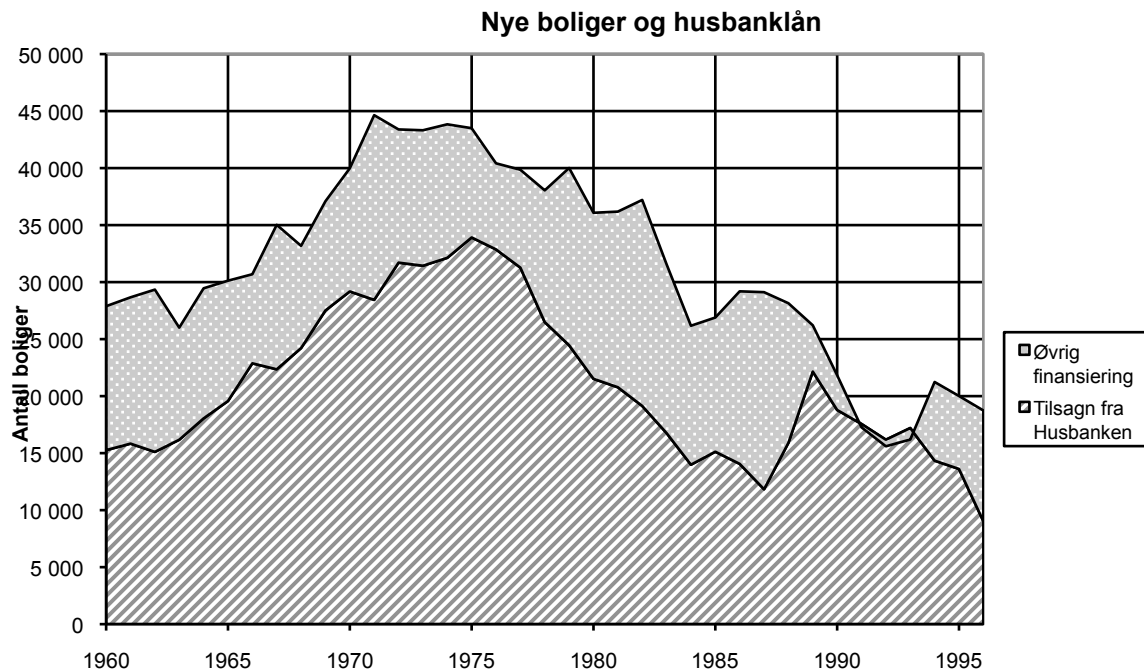
Det var generelt dårlig timing å fjerne de generelle subsidiene, all den tid Norge var i lavkonjunktur og avhengig av å holde byggebransjen i gang. Dette var før Norge fikk en nærmest ubegrenset tilgang på billig arbeidskraft til byggeindustrien fra de gamle østblokklandene. Hvis byggebransjen ble gående på tomgang for lenge, kunne man risikere at kunnskapene forsvant og folk fant seg andre yrker:

“Bransjen er evig takknemlig for det som skjedde da helt i begynnelsen på 90-tallet. Det er noen smerteterskler der for hvor langt ned boligbransjen kan komme før du mister kompetansen” (Barvik 2011[intervju]).

Retting: “Bransjen satte pris statens bruk av Husbanken under bankkrise ved inngangen til 1990-tallet. Det er noen smerteterskler der for lav aktivitet før du mister verdifull kompetanse i byggebransjen.”

I 1989 ble derfor Husbanken utlånsramme økt ”for å møte den økende arbeidsledigheten i byggebransjen”. Banken hadde gitt tilsagn til lån til 22.100 av 26.000 igangsatte boliger (Husbanken 1989:2) og fikk en enda høyere finansieringsandel i årene som kom med nær 100 prosents markedsandel på begynnelsen av 1990-tallet:

Figur 4: Husbankens finansieringsandel



KILDE: Husbanken

Også årsrapportene vitner om høy etterspørsel etter husbanklån i 1987 (Husbanken 1987:3), 1988 (Husbanken 1988:6) og 1989 (Husbanken 1989:2). Den nedadgående trenden mot 1990 kan antakelig delvis forklares med at renten var svært høy (Husbanken 1989:2).

Her fikk altså Husbanken en rolle som motkonjunkturverktøy i en makroøkonomisk innstrammingsperiode. Det er også tydelig at Husbanken var tenkt som et aktivitetsregulerende verktøy i stortingsmeldingen fra 1989. Her fikk Husbanken en viktig rolle i å regulere markedene, de generelle subsidiene ble med andre ord lovet en fortsatt plass:

“De tildels sterke svingninger i aktiviteten i byggesektoren i 80-årene både regionalt og for landet under ett, har sterkt medvirket til den uheldige kostnadsutviklingen. Regjeringen er innstilt på en fortsatt bruk av etableringsloven og statsbankene som virkemidler i en slik aktivitetsreguleringspolitikk, i tillegg til den mer generelle virkemiddelbruk” (St. meld. nr. 34: 1988-89:6).

4.2.5 ...men boligprisene falt videre

Fallet i boligpriser ble neppe mindre av Husbanken finansierte mer boligbygging i et marked hvor etterspørselen hadde sunket. Denne stimulansen var i tråd med at stortingsmelding nr. 34

(1988-89) hadde elementer av ambisjoner om markedsstyring. På tross av den generelle innstrammingspolitikken og prisfall i boligmarkedene ville regjeringen nemlig ”motvirke svingninger” i boliggetterspørselen:

“Boliggetterspørselen kan svinge betraktelig avhengig av den generelle økonomiske utvikling, herunder inntektsutvikling og renteutvikling. En sentral boligpolitisk oppgave er å motvirke slike svingninger og bidra til en jevn bygging av nye boliger” (St. meld. nr. 34.1988-89:6).

Her fikk man en situasjon med flere paradokser. For det første hadde myndighetene innskrenket styringsmulighetene sine ved å føre en fastkurspolitikk samtidig som de kort tid etter innføringen av fastkurs og avvikling av renteerklæringene ønsket å styre boligmarkedet og motvirke ”svingninger” gjennom finanspolitikken. For det andre gjorde myndighetene det mindre attraktivt å bygge nye boliger ved å bygge nye boliger, da boligbyggingen neppe førte til økte priser.

Men styringsambisjonene lå tilsynelatende fast, samtidig som den samme regjeringen hadde fjernet forutsetningene for å gjøre denne styringen. Resultatet var en politikk som riktignok holdt byggebransjen i gang, men som hadde den uheldige bieffekten at den brakte boligprisene ned i en tid hvor det var behov for å stimulere økonomien. Daværende Husbankdirektør Ivar Leveraas sier i ettertid også at det var lettest å få penger til boligbygging da arbeidsmarkedet var slapt heller enn når det var mangel på boliger. Dette tyder på at myndighetene var mer opptatt av arbeidsledighet enn av boligpriser:

”Hvis arbeidsmarkedet trengte stimulanser for å holde sysselsettingen oppe, da var det lett å få mer penger. I den fasen hvor sysselsettingen var veldig påaktet var jeg flere ganger i møte hos [Svein] Gjedrem som var sjef for finanspolitisk eller økonomisk avdeling i finansdepartementet, altså før han ble sjef i Norges Bank. Det han var opptatt av, var hvordan sysselsettingen var i byggebransjen (Leveraas 2011[intervju])”.

I tillegg til alt annet som sakket farten i den norske økonomien, gjorde en skatterreform at folk fikk høyere boutgifter. Summen av alt dette gjorde at Husbanken så seg nødt til å rope varsko om situasjonen i 1991:

“Med avtakende prisstigning blir realrenten stadig høyere, så lenge det nominelle rentenivå ikke senkes. Dette sammen med den reduserte verdien av rentefradraget ved beskatning, kan

åpenbart gjøre det mindre attraktivt å bygge nye boliger og kan forsterke folks betalingsproblemer ytterligere (Husbanken 1991:5). ”

Med denne situasjonen sto en bankkrise for døren. For Husbankens del skulle det vise seg at det ikke var selve krisen som var utfordrende, men det som kom etterpå da privatbankene fryktet Husbankens høye markedsandel. Under krisen kom privatbankene i interessekonflikt med Husbanken som kreditor og så snart krisen var over gikk de løs på Husbanken.

4.2.6 Privatbankene bruker de nye EØS-reglene mot Husbanken

Myndighetene hadde sikret seg 1. prioritets pantesikkerhet på Husbankens utlån. Dette gjorde at private banker med dårligere sikkerhet måtte ta tap der lånetakere ikke klarte å betale, mens Husbanken fikk dekket sine krav. I etterkant av dette skulle banknæringen vise seg å ta igjen, tilrettelagt av Husbankens etterslep i renteberegningsperiodene. Husbanken ble klaget inn for det nye EFTAs overvåkningsorgan som var under etablering i sammenheng med at EØS-reglene ble norsk lov 1.1.1994 (Lovdata 2007)

Den dårlige økonomien hadde ført til at mange fikk betalingsproblemer. For å møte dette satte Husbanken i verk flere tiltak for lånetakere med gjeldsproblemer. Dette skjedde i tråd med oppfordringen fra departementet om målrettede tiltak som spesifisert i tildelingsbrevene fra Kommunal- og arbeidsdepartementet (KAD 1988:3;1989;3;1990:1). Videre ble Husbankloven endret slik at banken også ble gitt mulighet til å ta tap ved frivillig boligsalg, forutsatt at banken ville tape mer ved å la det gå til tvangssalg. Banken fikk utvidede muligheter til å gi betalingsutsettelse. Likevel var det begrenset hvor imøtekommende banken fikk lov til å være overfor sine kunder:

“Overordnede myndigheter var ganske tilbakeholdne. Vi jobbet med avtaler sånn at folk kunne bruke lenger tid [på å betale lånene sine], men det var det ganske vanskelig å få gjennomslag for” (Leveraas 2011[intervju]).

Den såkalte ”rentetrappen”, ordningen med at lånesubsidiene gradvis minket og rentene økte over låneperiodene, ble også avkortet. De høye rentene gjorde at prinsippet om jevne realinnbetalinger ble brutt, siden inflasjonen ikke lenger var så høy som tidligere (NOU 2002:2:142-143).

Husbanken kunne være relativt fleksibel og la som nevnt til rette for at låntakerne kunne betale tilbake det de skyldte. Verre var det for de private bankene som hadde dårligere pantesikkerhet enn Husbanken. De var nemlig lite fornøyd med at staten hadde 1. prioritet på Husbanklån, og dette var kanskje ikke så rart sett i lys av Husbankens store markedsandel på denne tiden. Privatbankene hadde snørt igjen pengesekken under lavkonjunkturen, noe som hadde gjort Husbanken til så og si eneste finansieringskilde for nybygging.

Under krisen presset banknæringen på for at Husbanken skulle ta privatbankenes tap, noe daværende Husbankdirektør Ivar Leveraas forøvrig ikke var særlig positivt innstilt til:

“Man brukte låntakerens situasjon for å argumentere for at vi skulle ta et tap som egentlig var den långiverens tap. Det var ikke vi noe særlig lystne på. Der var noen av bankene ganske rå i det presset” (Leveraas 2011[intervju]).

Da økonomien snudde, ble bordet også snudd og banknæringen fikk sin revansj. Nå skulle privatbankene virkelig ekspandere til et punkt der det oppsto en diskusjon om det var behov for Husbanken lenger. Her ble Husbanken nærmest tatt på senga med en situasjon den ikke var forberedt på.

4.2.7 Kundeflukten

Det hele begynte med at rentene falt, noe som kom overraskende på Husbanken og daværende Husbankdirektør Ivar Leveraas:

“Det ville (...) ikke vært mulig å forutse utviklingen i rentesituasjonen i 1993. Husbanken hadde jo subsidiert rente og var derfor lavest. Dette var det normale gjennom alle år. Den situasjonen som oppsto i 1993 var helt unormal og svært ubehagelig for banken” (Leveraas 1994:49).

Realrentene falt fra 12 til 6,9 prosent fra 1992 til 1993 (SSB 2010). En slik situasjon var husbanksystemet ikke forberedt på. Systemet for å fastsette renten på Husbanken I- og II-lån medførte nemlig et tidsmessig etterslep for rentene i Husbanken i forhold til renten hos private kredittinstitusjoner. Renteberegningsreglene innebar at Husbankens lån i hovedregelen fikk en rente som var lik gjennomsnittlig rente for statsobligasjoner med fem års gjenstående løpetid de siste 12 måneder fram til september året før (Gulbrandsen 1998:36). I en periode

med synkende renter kom de lavere rentene senere i Husbanken enn hos private aktører. Dette medførte en masseflukt av låntakere fra Husbanken. Fra 1992 til midten av 1996 var antall utestående lån redusert fra nesten 230.000 til 150.000 (Gulbrandsen 1998:36).

Det tidsmessige etterslepet for renten gjorde at Husbanken i 1993 ikke klarte å bruke opp de romslige utlånsrammene den hadde fått for å stimulere til økt boligbygging og sysselsetting. Av utlånsrammen på 13.748 mill. kroner i 1993, ble 11.087 kroner benyttet (Husbankens årsrapport 1993:5). At ikke alle pengene ble brukt, forklarer hovedstyret med en kombinasjon av lavere boligbygging enn ventet, lave byggekostnader, lavere gjennomsnittslån og at Husbanken i deler av året ikke kunne tilby konkurransedyktige rentevilkår (Husbankens årsrapport 1993:5):

“Renten på nye husbanklån er fortsatt konkurransedyktig, men fokuseringen på renten på gamle lån har fått all oppmerksomhet og har trolig påvirket etterspørselen etter husbanklån i negativ retning” (Husbanken 1993:6).

Departementet skrev i tildelingsbrevet for 1994 at “Husbanken bør i sin informasjon legge vekt på å få fram at topprenten vil bli bestemt for ett år av gangen. Samtidig er det viktig å få fram at statens obligasjonsrente er relativt stabil og at Husbankens topprente også i årene framover vil ligge på et lavt og konkurransedyktig nivå. Det er ønskelig med aktiv markedsføring av Husbankens rentevilkår. Husbanken skal i den forbindelse også informere om effektiv rente” (KAD 1994:9), videre at “Stortinget har vedtatt overgang fra halvårs- til kvartalsterminer som generell ordning” (KAD 1994:9). Også året etter kunne man lese i årsrapporten at Husbanken var bekymret for at “lite konkurransedyktige renter førte til mange innfrielser”, og at “dette ga støtet til en diskusjon om Husbankens rolle og fremtid” (Husbankens årsrapport 1994:4), samt at dette ”ble også av noen tolket som et tegn på at boligmarkedet kan klare seg uten Husbanken” (Husbanken 1994:4).

Men tiltakene var ikke gode nok og kundeflukten var allerede skjedd uten at myndighetene hadde tilpasset seg tilstrekkelig. Dette skjedde selv om Husbanken hadde kommet med forslag i forkant, ifølge daværende husbankdirektør Ivar Leveraas:

“Husbankens ledelse og styre hadde både i budsjettforslag og på annen måte fremmet forslag om endringer i systemet for rentefastsettelse, rentesystem og måten å beregne rentestøtten

(subsidiær) på. Gjennomslaget var imidlertid ikke tilstrekkelig til å møte situasjonen i 1993 på en tilstrekkelig måte” (Leveraas 1994:46).

Dermed var kundeflukten et faktum og banknæringen tok sin revansj:

“De som definerte seg som Husbankens konkurrenter posisjonerte seg bl.a gjennom aggressiv og målrettet markedsføring mot våre “beste” kunder. (...) Samtidig ble det opportunt for Husbankens motstandere å sette i gang en offentlig debatt om bankens eksistensberettigelse. I lys av dette ble 1993 et “surt” år for banken” (Leveraas 1994:47).

Også året etter kunne man lese i årsrapporten at Husbanken var bekymret for at “lite konkurransedyktige renter førte til mange innfrielser”, og at “dette ga støtet til en diskusjon om Husbankens rolle og fremtid” (Husbankens årsrapport 1994:4):

”[Dette] ble også av noen tolket som et tegn på at boligmarkedet kan klare seg uten Husbanken” (Husbankens årsrapport 1994:4).

I ettertid sier Ivar Leveraas at det på 1990-tallet ikke var kundeflukten som bekymret, men diskusjonen om Husbankens rolle som fulgte:

“I denne fasen var Husbankens viktigste rolle knyttet til at det ble bygd boliger. Disse hadde jo bygd sine boliger for 10-20 år siden. Om de kunne få en bedre finansiering på sin bolig, affiserte strengt tatt ikke vår rolle i forhold til nyproduksjon. Det var ikke et argument i seg selv, men det ble et argument i den allminnelige debatten om Husbankens rolle” (Leveraas 2011[intervju]).

I forbindelse med denne debatten om Husbankens fremtid ble Husbanken klaget inn for EFTAs overvåkningsorgan. Dette har antakelig lagt et solid press på den videre utviklingen.

4.2.8 Banknæringens ESA-klage

Den Norske Bankforening klagde Husbanken inn for EFTAs overvåkningsorgan European Surveillance Authority (ESA) i november 1995 med påstand om at Husbankens vilkår for utlån til nye boliger var i strid med EØS-reglene om konkurranse i kredittmarkedet (EFTA Surveillance Authority 2000:2). Dette skjedde fordi de var redde for Husbankens høye

markedsandel, ifølge daværende avdelingsdirektør i Kommunaldepartementet, Geir Barvik (senere administrerende direktør i Husbanken):

“De gikk til ESA fordi de var bekymret for Husbankens høye markedsandel” (Barvik 2011[intervju]).

Klagen fant sted omtrent samtidig som at statsbankutvalget anbefalte en mindre omfattende Husbank, noe banknæringen i flere år hadde ønsket seg (Sparebankforeningen 2006: 34). Banknæringen mente at Husbankens renter, som var satt til renten på norske statspapirer tillagt en rentemargin på 0,5 prosent, innebar en subsidiering av boliglån som var i strid med EØS-reglene om konkurranse (Sparebankforeningen 2006: 34).

Bankforeningen fikk ikke medhold hos ESA (St. meld. nr. 16 2000-2001, kap. 7), men boligpolitikken endret seg likevel slik at det ble en dreining vekk fra de generelle subsidiene. Dette tok EFTAs overvåkningsorgan også med i betraktningen da Norge ble frikjent:

“The changes of the principles for setting the interest rates on Husbanken’s loans, which were implemented as from 1 January 1996, are in the long run reducing the level of direct interest subsidiation and thus will limit the distortive effects on the market for housing mortgage loans. In this context it needs to be noted that after the introduction of the new system Husbanken’s share on the Norwegian market for housing mortgage loans decreased from 20% in 1995 to 13% in 1999” (EFTA Surveillance Authority 2000:29-30).

ESA fant at det var et rimelig forhold mellom mål og midler når det gjaldt Husbanken (ibid.:30), og slo fast at det på daværende tidspunkt i utviklingen av EØS-markedet for boliglån ikke var slik at Husbanken brøt med regelverket (ibid.:30):

“There exist numerous obstacles to the development of trade due to the absence of effective harmonisation or mutual recognition in the EEA (...) the Authority does not see a reason to take any further action with respect to the matters raised by the Association. However, this does not preclude that the Authority may at a later stage find reason to intervene” (ibid.:30).

Banknæringens klage førte til at byråkratene i Kommunaldepartementet måtte legge bånd på seg, noe Geir Barviks holdning til ESA-saken viser:

“Av hensyn til EØS-regelverket var det viktig at husbanklån måtte ha en tydelig avgrensning” (Barvik 2011[intervju]).

Dette fikk tydelige utslag i hvordan Husbanken ordla seg, ifølge Barvik:

”Det var en ting det handlet om, Husbanken måtte slutte å konkurrere. Husbanklånet er et nisjeprodukt, som skal stille høyere krav til boligkvaliteter enn det private banker gjør”
(Barvik 2011[intervju]).

Foruten å legge press på videre politikktutforming, førte altså ESA-saken til at byråkratiet la om forståelsen av husbanklånets rolle. I neste avsnitt skal jeg gå gjennom en utredning og politikkkendring som resulterte i en politikk som var bedre tilpasset de nye EØS-reglene.

4.2.9 Husbanken får EØS-tilpassede virkemidler

Det var en boligpolitikk som gikk mer i takt med markedene som var hovedrådet i statsbankutvalgets utredning. Utvalget ble ledet av sosialøkonom og mangeårig statsråd for Arbeiderpartiet på 1970-tallet, Per Kleppe (SNL 2011). Han var del av utvalgets mindretall, gruppen som fikk støtte fra regjeringen.

Statsbankutvalget hadde en nokså ulik holdning til økonomisk styring og velferdspolitikken enn hva som hadde vært vanlig i Norge etter andre verdenskrig. Det ble for eksempel sett som et mål i seg selv at boligpolitiske subsidier burde gjøres mer synlige (NOU 1995 11:48).

Statsbankutvalget var videre i likhet med banknæringen bekymret for at subsidierte låneordningene til Husbanken kunne føre til konkurransevridning:

“Ved at Husbanken i dag har en vesentlig andel av de samlede boliglånene kan det hevdes at det gjør det vanskeligere for andre kredittinstitusjoner å få en ønsket sammensetning av utlån med forskjellig risiko (...) Subsidierte lån virker konkurransevridende mot andre kredittinstitusjoner” (NOU 1995:11:140-141).

Sammenlignet med tidligere politikk, fjernet St. meld. nr 34 1994/95 målsettingen fra 1988 om at boligen skulle være “rimelig” (Bachke 2003:78). Produksjonspolitiske mål ble også svært lite omtalt i meldingen (ibid.:79). Her hadde det med andre ord gått gradvis, fra 20-prosentregelen ble fjernet i 1982 til referansen til inntektsnivå ble fjernet fra den boligpolitiske målsettingen i 1989. Fra 1995 skulle det altså heller ikke et krav om at boligen skulle være “rimelig”.

Flertallet i statsbankutvalget gikk inn for å avgrense Husbankens låneordninger, og at de fleste oppføringslån skulle bli gitt av private kredittinstitusjoner. Dette ville gitt private kredittinstitusjoner et stort tilsig av solide lånekunder (NOU 1995:11:15).

Mindretallet ville opprettholde Husbankens låneordninger, men uten rentestøtte over statsbudsjettet. Husbankens utlånsvolum og belastningen på statens kredittverdighet ville fortsatt være betydelig etter mindretallets forslag (NOU 1995:11:14). Både mindretallet og flertallet var imidlertid enige om at den høye generelle støtten til boligbyggingen måtte bort. Begge var også enige om at et annet forslag om å fullstendig fjerne Husbankens låneordninger ikke var aktuelt. Den viktigste forskjellen mellom mindretallet og flertallet, var at mindretallet ville at Husbanken skulle gi generelle oppførings- og utbedringslån, mens flertallet ville at disse lånene skulle bli gitt av kredittinstitusjoner utenfor statsbanksystemet, og at de skulle gis til markedsvilkår (NOU 1995:11:16). Det var mindretallet som fikk støtte fra regjeringen i Stortingsmelding nr. 34 (1994-95) (NOU 2002:2:146). Retningen på reformene var likevel klar, og det subsidierte rentetrappsystemet ble avvirket:

“Departementet slutter seg til statsbankutvalgets vurderinger av at subsidier kan gis mer effektivt som tilskudd enn som rentestøtte. Dagens system med underrente/rentetrapp er effektivt i perioder med høy inflasjon, der en kombinasjon av at realverdien på avdragene reduseres og årlig inntektsøkning kompenserer for den nominelle renteopptrappingen. I perioder med lav inflasjon risikerer en at rentetrappen tvertimot tilslører at boutgiftsbelastningen vil øke når topprenten nås” (St. meld. nr. 34 1994-95:6).

Regjeringen var klar på at boligsubsidiene skulle dreies i selektiv retning:

“I hovedsak deler departementet statsbankutvalgets tilrådinger når det gjelder virkemiddelbruken i Husbanken. Departementet deler utvalgets konklusjon når det gjelder å dreie dagens boligsubsidier i større grad fra generelle over mot selektive ordninger. Dette gjøres både for å prioritere husstander som har spesielle behov for støtte og for å støtte områder hvor boligstandarden er dårlig, som for eksempel i byfornyelsesområdene i storbyene. Departementet deler derfor statsbankutvalgets tilråding når det gjelder at den fordelingspolitiske målsettingen i boligpolitikken bør styrkes” (St. meld. nr. 34 1994-95:31).

Senterpartiet og SV var mot omleggingen. De foreslo at husbank I-lånet med rentetrapp og subsidieelement og husbank II-lånet skulle opprettholdes. Videre foreslo de to partiene en

konsekvensutredning. KrF ville ha en gjennomgang av alle ordningene for boligfinansiering (Innst. S. nr. 40 1995-1996).

Etter reformen tilbød Husbanken både femårige fastrentelån og lån med flytende rente. Renten på flytende lån var basert på observert renten på statssertifikater med 0-3 måneders gjenstående løpetid, mens fastrenten var basert på observert rente på statsobligasjoner med om lag fem års gjenstående løpetid (NOU 2002:2:104).

Reformen ble implementert i 1996, og den svekket rentefordelen for gruppen av private låntakere i Husbanken sterkt. Beregninger viser at rentefordelen for denne gruppen ble redusert fra 17,6 til 4,8 øre per lånte krone (Chen 2000, i NOU 2002:2:104), og dermed ble også Husbankens mulighet til å sette kvalitetskrav over lovens minimum svekket (NOU 2002:104-5).

Husbanken setter politikken i verk

Husbankledelsen med Ivar Leveraas forsvarte i utgangspunktet den eksisterende ordningen i årsrapporten fra 1993, og var skeptisk til banknæringen:

“Debatten om Husbankens fremtid avspeiler egentlig en konflikt mellom boligpolitiske og kredittpolitiske mål [...] Erfaringene fra skiftende bankkonjunkturer har vist at det ikke fins noe godt alternativ som kan sikre folk flest en rimelig og stabil tilgang på kreditt til boligformål. Derfor bør Husbanken ha en rolle utover det å sikre boliger for de svakeste i samfunnet” (Husbankens årsrapport 1993:6).

Da stortingsmelding nr. 34 1994-95 hadde fastsatt at Husbanken skulle kutte ned på subsidiene, ble Lars Wilhelmsen administrerende direktør. Han var opptatt av å tilpasse Husbanken til de nye premissene som var lagt med stortingsmeldingen:

“Vi måtte være sikre på at vi hadde et godt faglig grunnlag og tydeliggjøre hvor det var markedssvikt. Dette var viktig sett i lys av den skepsis partiene på høyresiden og den private banknæringen hadde til om vi hadde bruk for en offentlig boligbank. Det var også viktig at Husbankens ansatte selv hadde en klar og felles forståelse av det faglige grunnlaget for Husbankens virksomhet i en deregulert økonomi” (Wilhelmsen 2011[intervju]).

Dette får sitt utslag i at Husbankens årsrapport for 1995 hadde en tydelig annerledes tone enn rapporten fra 1993. Mens årsrapporten fra 1993 slo fast at Husbanken burde ha en rolle utover det å sikre boliger for de svakeste i samfunnet, og være “konkurransedyktig”, anså bankens hovedstyre i 1995 Husbanken for å være:

“(…) betydelig mer markedsorientert, med tilbud om både fast og flytende rente til sine låntakere og nye og enda mer målrettede virkemidler” (Husbankens årsrapport 1995:2).

Årsrapporten slo videre fast at rentesubsidier ville forsvinne, og at støtte ville bli gitt direkte til prioriterte grupper:

“Selv om den alt overveiende del av rentesubsidiene var knyttet til behovsprøvde lån til prioriterte grupper, gir omleggingen mulighet til en mer fleksibel og dermed mer målrettet bruk av boligsubsidiene” (Husbankens årsrapport 1995:3).

Videre gjorde ESA-saken det viktig å understreke at Husbanken ikke skulle være i direkte konkurranse med banker. Derfor ble de ulike kravene om å få Husbanklån, som gikk på livsløpsstandard og tilgjengelighet opprettholdt.

“Fra da av så sa vi at vi konkurrerer ikke med banker, det er en masse krav for å få Husbanklån. Vi kunne ikke ha gitt opp alle krav for å få Husbanklån, og det ble heller ikke gjort” (Lindgren 2011[intervju]).

4.3 Husbanken blir velferdsetat

På slutten av 1990-tallet og utover på 2000-tallet foregikk det jeg kaller en ”finjustering” av den nye rollen som velferdsetat. En måte å se dette på, er at myndighetene forsøkte å få mest ut av de virkemidlene som var tilgjengelige og å samarbeide bedre med andre etater.

Utviklingen blir av Sørvoll (kommer) karakterisert som ”boligsosial vending” og kan knyttes opp mot det økte fokuset mot fattigdom på slutten av 1990-tallet. Etter mitt syn har utviklingen vært at staten på den ene siden har finjustert virkemidlene sine, og på den andre siden tatt et utvidet ansvar for boligløse og svake grupper (se St. meld. nr. 49 1997-98 og St. meld. nr. 50 1998-99). Hvordan dette har skjedd beskrives i det følgende.

Myndighetene fikk et forholdsvis rolig makroøkonomisk klima å jobbe i. Boligprisene økte nærmest sammenhengende i perioden 1993 – 2008, kombinert med høy kredittvekst i

husholdningene. Det var til under disse omstendighetene at KrF, Sp og Venstre hadde dannet en koalisjonsregjering i 1997 som satt frem til våren 2000. Avbrutt av litt over et års Arbeiderpartistyre fikk KrF igjen makten som mindretallsregjering i 2001 i samarbeid med Høyre og Venstre, og Erna Solberg (Høyre) ble kommunalminister. Dette var også en periode hvor det stort sett var lett å få lån i det private bankvesen til boligkjøp, og hvor det i perioder var gunstigere å låne penger til boligkjøp hos det private bankvesen enn i Husbanken. Det var med andre ord ikke aktuelt med statlige motkonjunkturtiltak slik som på slutten av 1980-tallet.

Etter det politiske skiftet med statsbankutvalget og stortingsmelding nr. 34 (1994-1995) så administrerende direktør Lars Wilhelmsen et behov for å endre på bildet publikum hadde av Husbanken. Husbankens lån var ikke lenger så mye gunstigere enn lån man kunne få andre steder at det kunne forsvare å pålegge lånekundene en tykk bok med regler og krav. Samtidig kunne ikke Husbanken fjerne alle kravene fordi det kunne oppfattes som å være i konflikt med de private bankene. Da Lars Wilhelmsen ble Husbankdirektør i 1994, ble en del av jobben, i tillegg til jobben han gjorde med å få faglig dekning for Husbankens virksomhet, å skifte image fra “parkettilsyn” til en kundeorientert og målstyrt organisasjon.

“Det var krevende å gå fra regelstyring til målstyring. Det var en kultur i Husbanken for at veiledende retningslinjer ble oppfattet som regler. Dette gjorde det enkelt for saksbehandleren, siden avvik fra veiledningen måtte begrunnes. Å komme bort fra denne kulturen var en stor del av lederutfordringen” (Wilhelmsen 2011[intervju]).

Lars Wilhelmsens etterfølger, administrerende direktør Geir Barvik, tiltrådte som administrerende direktør 20. juni 2001 (Husbanken 2001:2). Han fortsatte jobben med å endre Husbankens selvforståelse. Han døpte Husbanken om fra bank til “velferdsetat” og la vekt på at Husbanken også er et “kompetansesenter for kommunene”³. Videre brukte han bostøtten og

³

Satsingsområder i 2002 og “vegen videre”
- Husbanken si rolle (fleksibilitet og evne til endring)
- Regionalisering og delegering
- Fokus på vanskeligstilte
- Kompetansesenter for kommunane
- Open Husbank

startlånet til å profilere Husbanken⁴, og han “satte fyr på” blåboka, altså det detaljerte regelverket til Husbanken⁵.

Tanken bak å være et kompetansesenter for kommunene, var å styrke kommunenes rolle som førstelinje overfor vanskeligstilte, slik at brukerne ikke skulle trenge å forholde seg både til kommunene og Husbanken. Dette var i tråd med tankene som lå bak NAV-reformen; at brukeren skulle ha en dør og et kontor å forholde seg til:

”Husbanken som annenlinje i forhold til kommunene er en Husbank som bistår kommunene til å utvikle og ta ansvar for egen boligpolitikk, som en del av kommunenes samlede velferdspolitik. Boligsosiale handlingsplaner var en viktig del av dette” (Barvik 2011[intervju]).

I praksis betyr denne samordningen ofte at personalet ved sosialkontorene eller NAV-kontorene i kommunene hjelper publikum med utfylling av søknader (Langsether & Sandlie 2010).

Stortingsmelding nr 23 (2003-2004) må sies å ha vitnet om styrings skepsis og markedsoptimisme og således ikke noe betydelig brudd med den foregående meldingen når det gjelder trenden om mer selektive virkemidler. Stortingsmeldingen spesifiserte likevel at Husbanken hadde fått endret sin rolle fra å være en finansieringsinstitusjon til i større grad å være en veileder og tilrettelegger for kommunene (St. meld. nr. 23 2003-2004:85)⁶.

(Husbanken 2002:6).

⁴ Barvik uttalte at banken skulle “bruke bustøtta meir offensivt som verkemiddel” (Husbankens årsrapport 2001:2). Han ville at Husbanken skulle “nytte verkemiddel i forkant av bustadprosjekt, og dermed i forkant av det som blir ein lånesøknad i Husbanken” (ibid.:2). Videre ville Husbanken “til ein viss grad måtte endre rolla frå å vere produksjonsorientert til å bli kunnskapsorientert” (ibid.:7).

⁵ ”Vi kastet regelboka på bålet og opp fra asken oppsto en målstyrt Husbank” (Øistensen 2011[intervju]).

⁶

Hovedmål for Husbankens virksomhet:
1. Et velfungerende boligmarked
2. Boliger til vanskeligstilte
3. Miljøvennlige og universelt utformede boliger
4. Effektiv forvaltning og kompetansesenter (fra 2004)

Fra St. meld. 23 (2003-2004), spesifisert i tildelingsbrevet for 2005 (KRD 2005:5) og årsrapporten for 2005 (Husbanken 2005:2).

At Husbanken i større grad skulle være en tilrettelegger for kommunene hadde imidlertid allerede blitt fastslått tidligere⁷. St. meld. nr 23 2003-2004 kom ut under Erna Solberg som Kommunalminister. Denne meldingen var en slutføring av en prosess som startet opp ved nedsetting av boligutvalget, som leverte sin innstilling i 2002. Stortingsmeldingen er i stor grad basert på gjennomgang og drøftinger av forslag fra NOUen. Ifølge Geir Barvik videreførte Erna Solberg arbeidet som var satt i gang av tidligere regjeringer. Dette har så blitt fulgt opp av etterfølgerne:

“Senterpartistatsrådene fulgt opp stortingsmeldingen som Erna Solberg la fram” (Barvik 2011[intervju]).

Erna Solberg var forøvrig i utgangspunktet kritisk til Husbanken. Hun ville i utgangspunkt gjøre Husbanken til en førstehjemsbank, ta bort oppføringslånet og heller ha en modell der private banker ga grunnlån og Husbanken topplån til boligkjøp (Høyre 2003).

Dette ble det ikke noe av, og mangeårig boligbyråkrat Bård Øistensen beskriver denne prosessen slik:

”Erna ble veldig fornøyd med Husbanken. Det er nesten morsomt å se hvordan politikerne kan endre innstilling sånn. Man sier jo at byråkratene spiser sine politikere. Hun var kanskje heller ikke så godt orientert om hva Husbanken egentlig var. At Husbanken på det tidspunktet allerede var i ferd med å bli et annet verktøy for Storting og regjering enn det det hadde vært. Når hun skjønnte det etterhvert, så likte hun jo Husbanken veldig godt (Øistensen 2011[intervju])

I 1998, under Kjell Magne Bondeviks første mindretallsregjering, kom St. meld. nr. 49 (1997-1998) Om boligetablering for unge og vanskeligstilte. Med dette ble det fastslått at etableringssituasjonen var tilfredsstillende for det brede flertall av unge, og at regjeringen derfor ville fokusere på de vanskeligstilte (St. meld. nr. 49 1997-1998:kap. 1.1). Her satte regjeringen opp ulike grupper som ble definert som vanskeligstilte (ibid.:kap.4). Videre ble kommunene oppfordret til å samordne statlige boligtiltak med øvrig velferdspolitik:

“Departementet anbefaler at kommunene ser bolig- og velferdsspørsmålene i sammenheng og utformer en helhetlig boligpolitikk. Den må nedfelles i kommuneplan, økonomiplan og

⁷ ”Husbanken skal ha ei rolle som tilrettelegger og rettleiar overfor kommunane” (Husbankens årsrapport 2002:1).

budsjett. Et boligprogram bør utformes for å synliggjøre og sette boligpolitikken ut i livet” (St. meld. nr. 49 1997-1998:kap. 6.1).

Her ser man at staten tilpasser seg dreiningen vekk fra fokuset på kommunenes boligbygging til et nytt fokus hvor det gjelder å få mest mulig ut av de selektive virkemidlene. Man kan si at Husbanken har hatt “fokus” på å løse boligbehovene til vanskeligstilte siden Husbankens husleiestøtte ble opprettet i 1947. Sørvoll (kommer) trekker linjer tilbake til 1947 i sin beskrivelse av bostøtten, men bemerker at datidens “bostøtte”, altså husleiestøtten, var langt mindre i omfang og betydning enn dagens bostøtte. Det nye her er at de selektive boligvirkemidlene søkes samordnet med øvrig velferdspolitikkk på kommunalt nivå:

“For rundt 30 år siden la sentrale myndigheter stor vekt på å øke kommunenes tilrettelegging av infrastruktur og tomter. Rammebetingelser ble lagt til rette, og departementet oppfordret gjennom årlige rundskriv kommunene til å utarbeide og sende inn detaljerte boligbyggingsprogrammer med mål og opplegg for konkret gjennomføring av boligbyggingen. Med de omfattende endringene i boligmarkedet vi seinere har hatt, er departementets oppfordringer endret. Det er blitt lagt vekt på kommunale strategier med sammenheng mellom boligtiltak og målene for andre politikkområder, så som eldre- og omsorgspolitikkk, sosiale spørsmål, areal-, nærings-, miljø- og transportpolitikkk” (St. meld. nr. 49 1997-1998:kap. 6.1).

Det ble også fokusert på kommunenes ansvar for tilstrekkelig antall kommunale utleieboliger for vanskeligstilte. Mange kommuner bygde ned i stedet for å bygge opp antallet. I *Utjamningsmeldinga*, st. meld. nr. 50 (1998-99), ble statens ansvar for de aller mest vanskeligstilte videre utvidet. Tidligere hadde det vært lite målrettet arbeid mot de boligløse (St. meld. nr. 50 1998-99:kap. 9.4.1). Med denne meldingen ville staten ta et større ansvar enn tidligere, blant annet ved å styrke individuell oppfølging av den enkelte bostedsløse (ibid.:kap. 9.4.1).

Husbanken hadde alltid vært en rådgiver overfor kommuner og private utbyggere. Det som skjedde på slutten av 1990-tallet og utover på 2000-tallet var at samarbeidet skulle foregå på kommunenes premisser (Øistensen 2011[intervju], en såkalt ”enabling strategy” (Pedersen 2011 [brevveksling]) hvor Husbanken skulle dyktiggjøre og understøtte kommunene i deres velferdspolitiske oppgave. Det ble etablert en forståelse av at Husbanken ikke kunne lykkes uten at kommunene lyktes med sin boligpolitikkk (Pedersen 2011[brevveksling]).

“Det viktigste tror nok jeg er denne som vi har vært innom, at Husbanken trekker seg tilbake og benytter kommunene som et verktøy til å gjennomføre sin politikk. Det er nok den viktigste endringen, og det er i og for seg en endring som tar sikte på å endre en tung struktur” (Øistensen 2011[intervju]).

Da Geir Barvik begynte som Husbankdirektør 20. juni 2001 (Husbankens årsmelding 2001:2) tok han initiativ til å omorganisere organisasjonen slik at flere beslutninger i Husbanken kunne tas nærmere kommunene, altså ved regionkontorene:

“Regionene hadde veldig lite delegasjon i praksis. Det var en veldig toppstyrt og hovedkontorstyrt organisasjon. Husbankmedarbeiderens stolthet var knyttet til Husbankens førstelinjearbeid, altså utlånsvirksomheten. Kommuneperspektivet var svakt” (Barvik 2011[intervju]).

Husbankens egen ordning med kjøpslån ble avvirket, og daværende etableringslån, som ble forvaltet av kommunene, ble tilsvarende styrket gjennom den nye ordningen med startlån. Omorganiseringen til andrelinje for kommunene ble dermed drevet fram av Husbankens ledelse, ifølge Barviks etterfølger Bård Øistensen.

“Fra første- til andrelinje og kommunenes rolle, i det hele tatt samspillet mellom husbank og kommuner, vil jeg nok langt på vei er Husbankens eget verk. Det er Husbankens ledelse som har drevet frem denne prosessen her. Men den har fått tilslutning både administrativt fra departementet og fra politisk hold” (Øistensen 2011[intervju]).

Andre intervjuobjekter bekrefter også at enkelte personer har vært viktige:

“I avgjørende tider har det vist seg at sentrale byråkrater har kunnet spille en viktig rolle” (Kiøsterud 2011[intervju]).

Ekspedisjonssjef Inger Lindgren fremhever Barviks organisasjonsendring som innebar mer makt og myndighet til regionene. Regiondirektørene ble innlemmet i Husbankens ledergruppe (Lindgren [intervju] 2011). Geir Barvik beskriver sin egen stil slik:

“Jeg spilte på det at Husbanken hadde handlefrihet til å endre seg selv, ikke passivt sitte å vente på å bli endret av andre. Signalene var tydelige. Det måtte utarbeides strategidokumenter som klargjør og begrunner prioriteringer og valg av tilnærminger og

arbeidsmåter, innenfor Husbankens fullmakter og det som ligger i tildelingsbrevet fra departementet” (Barvik 2011[intervju]).

Inger Lindgren kommenterer til dette at det er klart man som etatsleder bør ta det handlingsrommet man er gitt i budsjettproposisjonen og i tildelingsbrevet fra departementet (Lindgren 2011). Selv mener Barvik at Husbankens virksomhet kunne vært lagt til andre steder dersom Husbanken ikke hadde endret seg og brydd seg mer om kommunenes rolle:

“Hele tiden fra etter krigen og fram til nå, har det vært en rollefordeling der kommunene skal ta seg av boliger for vanskeligstilte og staten skal sørge for lover og retningslinjer og husbanklån. Da kan ikke staten sitte og se på at kommunene ikke får til gode nok resultater for vanskeligstilte boligsøkere. Det er ikke nok at staten passivt tilbyr økonomiske virkemidler som bostøtte og startlån. Staten ved Husbanken må legge til rette for at kommunene kan gjøre jobben. Hvis Husbanken ikke hadde påtatt seg dette tilretteleggingsansvaret overfor kommunene, og kun fokusert på egen førstelinje, det vil si nybyggings- ut utbedringslån, kunne det bare være et spørsmål om tid før staten hadde skaffet seg et boligdirektorat eller utviklet boligdirektoratsfunksjoner i andre velferdsdirektorater. Og latt den långivende, førstelinjeorienterte Husbanken bli faset ut, fusjonert eller privatisert. Jeg så på det som viktig da jeg var Husbankdirektør at Husbanken måtte anstrenge seg for å være en god annenlinje for norske kommuner” (Barvik 2011[intervju]).

Han får støtte av nåværende administrerende direktør Bård Øistensen som også mener at Husbanken kunne vært nedlagt dersom ting hadde vært gjort annerledes:

“Husbanken kunne vært overflødiggjort hvis ikke vi hadde greid å stille opp til Regjeringens forventninger til at Husbanken skulle bidra i fattigdomsbekjempelse og boligsosialt arbeid. Hvis ikke vi hadde greid den omstillingen, kunne mye av virksomheten vår vært overtatt av andre, for eksempel hele NAV-systemet” (Øistensen 2011[intervju]).

I tråd med omleggingen fra boligbygger subsidier til selektive virkemidler som skulle ses i sammenheng med andre virkemidler av kommunene, måtte også noen virkemidler justeres noe. En reform av bostøtteordningen ble implementert sommeren 2009. Reformen myket opp i reglene, reglene ble forenklet og inntektsgrensene økt (Nordvik m.f.l 2011:73). En evaluering av reformen viste en vekst i antall bostøttemottakere på 18,7 prosent (Nordvik m.f.l 2011:68). For eksempel var det tidligere et krav om at boligen måtte være minst 40m²,

ha eget kjøkken, soverom, oppholdsrom og bad. Dette er nå erstattet med et “funksjonskrav”, at boligen gir “høve til kvile og matlaging og med eige bad og toalett” (ibid.:47). I tillegg var det et krav om at boligene måtte være belånt i Husbanken (ibid.:13). Bostøtten er likevel fortsatt forbeholdt et forholdsvis begrenset antall, de med lavest inntekt. Øvre inntektsgrense for en enslig lønnstaker er 178.000 kr og 222.000 kr for par med ett barn (ibid.:41). Tross denne mindre tilpasningen er hovedtrenden likevel at virkemidlene er selektive og forholdsvis avgrensede.

4.4 Husbanken i 2011

Den nye selektive boligpolitikken innebærer at myndighetene fokuserer på å løse problemene til vanskeligstilte fremfor å bedre forholdene til det store flertallet. Det ble fokusert på kommunenes ansvar for tilstrekkelig antall kommunale utleieboliger for vanskeligstilte. De nye boligene som blir bygget er i korte trekk dyrere (Barlindhaug 2009:107) og mindre (ibid.:2009:109) enn tidligere.

4.4.1 Prisøkning

Kombinert med en kraftig kredittvekst har dreiningen mot en selektiv Husbank vært fulgt av en kraftig prisøkning i boligmarkedet. Denne prisøkningen ser imidlertid ikke til å gjøre at færre etablerer seg som boligeiere. Andelen boligeiere i alderen 16-34 år økt fra 67 til 75 prosent i perioden 1997-2007 (Sandlie 2010:88), og de fleste klarer å etablere seg uten økonomisk hjelp hjemmefra. Blant ungdom i alderen 20-29 år fikk 29 prosent av eierne økonomisk hjelp til å etablere seg i form av sikkerhet eller kausjon i 2007, 22 prosent av 30-39-åringene og 10 prosent av 40-49-åringene (Sandlie 2010:92).

Det er konjunkturavhengig når ungdom etablerer seg som boligeiere (ibid.:86) på grunn av bankenes utlånspraksis (ibid.:88-89). Ungdom etablerer seg i høykonjunkturer. Fra begynnelsen av 1973 og frem til 1988 økte for eksempel eierandelen blant ungdom fra 6 til 32 prosent i aldersgruppen 20-24 år og fra 28 til 51 prosent i gruppen mellom 25 og 29 år (Gulbrandsen 2002:43). Fra 1988 snudde konjunktturene og det ble en periode med høy leieboerandel blant ungdom (Sandlie 2010:86). Boligprisveksten har også ført til økt gjeldsbelastning blant ungdom (Sandlie 2010:88).

Prisøkningen har videre ført til et større misforhold mellom ønsket og faktisk boligkonsum blant ungdom. Minst like mange ønsket å bli boligeiere ved årtusenskiftet som på begynnelsen av 1990-tallet, og de ønsket større boliger enn de faktisk hadde (Sandlie 2008:148). At ungdom etablerer seg i eid bolig senere enn tidligere, henger ifølge Hans Christian Sandlie sammen med at ungdom utdanner seg lenger og gifter seg senere:

“Boligkjøp gjennomføres først og fremst ved at man blir to om utgiftene til et slikt kjøp. Tidspunktet for det første boligkjøpet henger derfor nært sammen med tidspunktet unge etablerer seg med fast partner, enten som samboer eller som gift. Siden tidspunktet for slik pardannelse skjer stadig senere i livsløpet, fører dette også til at et økende antall unge utsetter sitt første boligkjøp.” (Sandlie 2008:165).

For det store flertallet har prisøkningen og frafallet av byggesubsidier riktignok ført til høyere boutgifter, men det betyr ikke nødvendigvis at folk har mer problemer med å etablere seg enn tidligere. På kommunalt nivå er det imidlertid utfordringer når det gjelder samordning av boligpolitikken.

4.4.2 Kommunale utfordringer

Riksrevisjonen peker i sin kritikk av at Husbanken på at det ikke er tilstrekkelig sammenheng mellom de boligsosiale virkemidlene som kommunene kan bruke. Nåværende administrerende direktør Bård Øistensen mener at arbeidsdelingen mellom stat og kommune er en av de “tyngste strukturene vi har i forvaltningssystemet i Norge”:

“Vi tror at med den sterke satsinga som vi har overfor kommunene nå, som bare blir sterkere og sterkere for hvert år, så tror vi nok at på sikt vil det være mulig å endre en slik struktur slik at kommunene forstår og legger til rette for sitt eget drifts- og forvaltningsapparat slik at de må ta et større boligpolitisk og velferdsmessig ansvar” (Øistensen 2011[intervju]).

I praksis er det sosialkontorene i kommunene som i de fleste tilfellene har ansvaret for behovsvurdering og tildeling av de boligsosiale virkemidlene. I andre tilfeller er det stort sett NAV-kontor, etater som jobber med bygg og eiendom eller servicekontoret (Rambøll 2008:13). Husbankens tilskudds- og låneordninger blir som oftest forvaltet av etater som jobber med bolig, bygg og eiendom, eller teknisk etat. I andre tilfeller blir dette forvaltet av sosialkontoret eller andre enheter (ibid.:15).

Riksrevisjonen kritiserte i 2008 at tilbudet til vanskeligstilte boligsøkere er for dårlig, og særlig tilbudet til kommunale utleieboliger. Dette var et problem i 83 prosent av kommunene (Riksrevisjonen 2008:9). I en undersøkelse blant landets kommuner gjort av Rambøll svarte 43 prosent av respondentene at det i svært stor eller stor grad er “behov for mer kunnskap og kompetanse innen det boligsosiale arbeidet” (Rambøll 2008:30).

I kjølvannet av kritikken fra Riksrevisjonen slo tildelingsbrevet for 2009 fra Kommunal- og regionaldepartementet fast at Husbanken skulle prioritere å “sikra effektiv implementering, opplæring og informasjonsarbeid for det nye regelverket for bustøtte, sikra at fleire kommunar disponerer eit formålstenleg tal bustader til vanskelegstilte, som i større grad enn i dag speglar dei faktiske behova” (KRD 2009:2).

Husbankens årsrapport for 2008 forsikrer først at “i hovudsak har Husbanken allereie sett i verk arbeid i alle dei områda som Riksrevisjonen kritiserer” (Husbankens årsrapport 2008:14), men den samme rapporten gir også et inntrykk av en Husbank som er kritisk til kritikken fra Riksrevisjonen:

“Styret meiner at det er uheldig at Riksrevisjonen ikkje set omtalen av problema og dei følgjande kritiske kommentarane i samanheng med dei rammevilkåra som finst for dei bustadsosiale verkemidla. Etter intensjonane kan både startlån, bustadtilskot og bustønad i prinsippet hjelpe til at alle hushald med behov for støtte kan få bustadutgifter som dei kan greie ut frå inntekta si. Men det finst viktige budsjettmessige manglar som gjer at finansieringspakka ikkje når heilt fram” (Husbanken 2008:14).

Husbanken har i etterkant av kritikken fra Riksrevisjonen jobbet med samarbeidsavtaler med kommunene:

“Arbeidet med samarbeidsavtaler har vi særlig forsterket de siste to-tre årene med det som vi kaller for programsatsing med kommunene. Vi satser mer langsiktig, mer forpliktende, og med bedre forankring i kommunens ledelse enn det vi har hatt tidligere. Det er ingen juridisk forpliktende avtaler, men de blir vedtatt i kommunestyrene” (Øistensen 2011 [intervju]).

Husbankdirektør Bård Øistensen skulle gjerne sett at Husbanken hadde større frihet til å prioritere midler selv og at målgruppeinndelingen av ulike typer vanskeligstilte grupper ble mer fleksibel.

“Vi har forsøkt i tre-fire år å torpedere dette målgruppebegrepet litt og heller tenke at dette er mer en akse med ulike husholdningers tilknytning til boligmarkedet. Statens virkemiddelstruktur på boligsiden er veldig silorettet inn mot ulike ordninger. Vi har nok greid å sprengte litt av det, noen av ordningene våre har blitt litt mer åpne og kan brukes i ulike sammenhenger og ulike grupper. Men vi er ikke ferdige med den prosessen” (Øistensen 2011[intervju]).

Han begrunner dette med at Husbanken slik kan finne løsninger uavhengig av hvilken gruppe en vanskeligstilt tilhører:

“Vi mener det er mer rasjonelt hvis Husbanken kan finne fram til kombinasjoner av ordninger og tilskudd og lån som hjelper denne husholdningen uansett hvilken målgruppe den tilhører. Vi tror også at denne typen åpne tilskudds- og låneordninger gjør oss bedre i stand til å spille sammen med andre velferdsetater” (Øistensen 2011[intervju]).

4.4.3 Redningsfunksjon i krisetider

Subsidiene til nybygging ble kuttet kraftig ned da oppføringslånet mistet rentesubsidiene med Stortingsmelding nr. 34 (1994-1995). I tillegg til at de økonomiske incentivene til å ta opp Husbanklån har blitt drastisk reduserte, har kravene til kvalitet i økende grad blitt byggeforskrifter som gjelder for alle. Lånene bidrar ikke i særlig grad til økt nybygging og heller ikke til bygg av høyere kvalitet (Nordvik og Paus 2011:6-7). Men lånene har likevel en funksjon i krisetider, noe finanskrisen i 2007-2008 og bankkrisen på 1990-tallet viser.

“Bankkrisen ved inngangen til 1990-tallet viste betydningen av Husbanken. Og i 2007-08 bidro Husbanken i det stille til å redde en del prosjekter til viktige boligutbyggere. Vi sa at hvis dere skjærper dere på viktige miljøkrav, universell utforming og trinnfri atkomst til bolig, så kan vi gå inn vi” (Barvik 2011[intervju]).

Selv mener Barvik at Husbankens lån til nye boliger er en etterlevning fra tidligere tider som kunne vært avskaffet, men det forutsetter at privatbankene ikke hadde stoppet finansieringen i lavkonjunkturer:

”Egentlig er det en anakronisme at staten gir lån til nye boliger med førsteprioritets pantesikkerhet. Det er jo den sikreste plasseringen av penger som går an! Men det forutsetter

altså at privatbankene er i stand til å ta høyere risiko i nedgangstider. Finanskrisen viste at bankene ikke er helt villige til å ta den risikoen” (Barvik 2011[intervju]).

Også strategidirektør Bjørn Pedersen mener at Husbanken har en motkonjunkturrolle:

“Den siste finanskrisen viste at Husbanken kan benyttes til å kanalisere kreditt og dermed ha en motkonjunkturrolle. Mange byggeprosjekter ble reddet i den siste finanskrisen da bankene stengte igjen kranene” (Pedersen 2011[intervju]).

4.4.4 Boligpolitikken fall eller boligsosial vending?

Jardar Sørvoll (kommer) deler ulike tolkninger av utviklingen mot selektive virkemidler opp i ulike kategorier, deriblant “boligpolitikken fall” og “boligsosial vending”.

Begge leire er enige om at virkemidlene har blitt selektive, men de har en ulik normativ tilnærming til denne utviklingen. Mens de som snakker om “boligpolitikken fall” ofte er opptatt av likhet og fordelingsmessige problemstillinger, ser forsvarerne av “boligsosial vending” den nye politikken som en pragmatisk løsning på andre behov, ettersom bolignøden fra før- og etterkrigstiden er fjernet, kredittmarkedene er liberalisert, og reguleringer av boligmarkedet førte til uheldig under bordet-handel. “Boligsosial vending” innebærer at myndighetenes ansvar i boligpolitikken ikke er forminsknet, men heller utvidet til nye områder. For eksempel mener Viggo Nordvik og Hans Christian Sandlie at staten tar et større ansvar for rusmisbrukere og andre vanskeligstilte (Sørvoll [kommer]). Flere forskere er kritiske til at tidligere tiders boligpolitikk var så mye bedre. Lars Gulbrandsen harselerer for eksempel med myten om at det er vanskelig for ungdom å etablere seg i artikkelen “Aldri har det vært så ille som akkurat nå” (2002). Fordeling under den sosialdemokratiske politikken basert på ansiennitet i OBOS-systemet var heller ikke knirkefri (Gulbrandsen 1983:79-97). Under det regulerte systemet var ”overpris (...) så hyppig at lovlighet peket seg seg ut som unntakstilfeller” (NOU 1981:5:76).

Mary-Ann Stamsø (2009) kaller bolig for ungdom et “risikoprojekt” på grunn av konjunktursvingninger og høyere priser, og peker på at ordningene begrenses til de aller mest vanskeligstilte. Hun bruker Esping-Andersens velferdsstatstypologi til å klassifisere norsk boligpolitikk per 1980 som “sosialdemokratisk” og som “liberal” i 2005 (Stamsø 2008:10-11). Hun baserer denne bruken av Esping-Andersens velferdsstatstypologi på en tidligere

studie av boligpolitikken i Nederland gjort av Hoekstra (2003:62). Stamsø sitt syn kan tolkes inn i rammen av “boligpolitikkens fall”.

At boligkjøp er “blitt så dyrt at det er et risikoprojekt” må sees i forhold til hvor folk ønsker å bo. Folks preferanser er generelt sett endret fra å ønske å bo i kjernefamilier i landlige omgivelser til å ville bo alene i storbyer. I landlige omgivelser er prisene relativt sett lave i forhold til boliger med attraktiv beliggenhet i storbyene. Sentrumsnærhet er et knapt gode og dette godet må fordeles. Boligens geografiske plassering har en rolle som sosialt signal, og jakten på status er per definisjon et nullsumspill (Pedersen 2007:23).

Slik sett kan man si at det er frivillig å påta seg høy gjeld og risiko for å bosette seg sentrumsnært. Her vil risikoen bestå i å ikke klare å betjene lånet og tvangssalg, noe som kan påføre boligeieren et tap dersom prisene synker. Med mindre prisene faller ekstremt mye, vil dette tapet høyst utgjøre en prosentandel av kjøpesummen. En lang rekke andre risikofaktorer kommer også inn og gjør boligkjøp til et risikoprojekt både under “den sosialdemokratiske boligpolitikken” og under den “liberale boligpolitikken”. I tillegg til risikoen for svinginger i markedet generelt, kan det skje ting med boligen spesielt. Uforutsette ting som brann, skader, dødsfall og forsøpling av nabolaget kan påvirke verdien på en bolig og eierens evne til å betjene lånet. Dette var tilfelle både før og etter dreiningen mot en selektiv boligpolitikk. Bolig vil således alltid være et “risikoprojekt”, og har alltid vært det. Det knappe godet “sentrumsnær bolig” i det Stamsø (2008:10) kaller “den sosialdemokratiske boligpolitikken” av 1980 måtte også fordeles. Går det skikkelig galt og man blir økonomisk ruinert har staten fortsatt et tilbud for vanskeligstilte, og man vil komme inn under ordningene så sant man er vanskeligstilt nok. Risikoen er sånn sett mer en *investeringsrisiko* enn en risiko for ikke å få tak over hodet. Denne risikoen får først betydning når en beboer vil selge sin bolig for å flytte til et annet boligmarked. Dette blir uansett en økonomisk risiko en beboer påtar seg frivillig. Jeg mener derfor at det ikke er hold i en påstand om at bolig er “blitt et risikoprojekt”. Det har det alltid vært.

Det største problemet for ungdom som skal etablere seg, er den høye inngangsbilletten, altså boligprisene. Boligpriser avhenger av en lang rekke andre forhold enn de generelle boligbyggerstimulansene i husbanklånet. Blant annet vil tilbudet av kollektivtransport, tomtepolitikk, byggekrav og forskrifter være prisdrivende. Relatert til tanken om ”boligpolitikkens fall” er tesen om at de som kom inn på boligmarkedet i tiden med universelle subsidier og reguleringer ”har trukket opp stigen etter seg” og har sendt regningen

til påfølgende generasjoner i form av høyere boligpriser. Dette kan ha vært tilfelle i den tross alt lille andelen av befolkningen som bodde i borettslag og som fikk en prisøkning som følge av dereguleringen av prisene. På den annen side hadde også mange selveiere fått de samme subsidiene gjennom Husbanken, uten prisregulering. En annen faktor er at dereguleringen av boligprisene har falt sammen med en reguleringsvekst i byggeforskrifter.

Det er ingen tvil om at gapet mellom boligpriser og inntekter har vokst betraktelig i perioden. Tanken om å bruke 20 prosent av en gjennomsnittlig mannlig industriarbeiderinntekt på bolig er ikke lenger realistisk. At noen har trukket opp stigen etter seg er imidlertid en drastisk forenkling. Det har skjedd en rekke forandringer både på makro- og mikronivå som ikke har vært del av en helhetlig pakke. Tranøy (2000:11) kritiserer for eksempel kredittpolitikken for å være stykkevis og delt.

Det er også naturlig å trekke inn endrede levemåter blant ungdom i dag som gjør at tidligere tiders universelle boligpolitikk med virkemidler som var en "unifit" eller "one size fits all"-løsning. Mens Norge tidligere var et forholdsvis homogent samfunn, med kun et lite antall folkegrupper som levde en alternativ livsstil, er Norge i dag et land med innslag av flyktninger og innvandrere fra ulike land og verdensdeler, folk som velger å leve livene sine alene, folk som lever i par, og folk som ønsker å bo i kollektiv av ulike årsaker. Det er dermed etter mitt syn logisk at politikken ikke lenger er basert på universelle løsninger i samme grad som den var tidligere.

4.5 Oppsummering

Husbankens virkemidler har gått gjennom en betydelig endring i perioden 1980 til 2010. Dette begynte med at ambisjonene om at boliggifter ikke skulle overstige 20 prosent av en gjennomsnittlig industriarbeiderinntekt forsvant. Videre var det et press mot "A4-løsninger" som kommunalminister Arne Rattedals handlinger var et uttrykk for. Mot slutten av 1980-tallet ble det et politisk press i retning av å begrense offentlige utgifter. Argumentasjonen for å bevilge penger til nybygging gjennom Husbanken handlet på dette tidspunktet ikke om behovet for boliger, men om å holde byggeindustrien i gang og være et "verktøy for motkonjunkturpolitikk". Banknæringens innklaging av Husbanken for ESA innebar et press mot statlig subsidiering av boligbyggingen og skjedde samtidig med en nedbygging av disse subsidiene. Nedbyggingen av de generelle subsidiene falt sammen med et nytt eller justert fokus på de ulike vanskeligstilte gruppene på boligmarkedet. Kommunene ble i større grad enn tidligere bedt om å samordne etatene sine og løse problemene til de aller mest vanskeligstilte. Dette har kommunene forøvrig problemer med å gjøre, noe flere rapporter viser (Riksrevisjonen 2008; Rambøll 2008).

Husbanken var på begynnelsen av 1980-tallet preget av en organisasjon og en ledelse som fryktet de endringene kommunalminister Arne Rattedal hadde i tankene. Utover mot 1990-tallet med bankkrisen utøvde den private banknæringen et press mot Husbanken om å ta privatbankenes tap, selv om Husbanken hadde førsteprioritets pant på lånene sine. Dette presset fortsatte og førte til en betydelig reduksjon av Husbankens rolle på lavrisiko-markedet. Siden har Husbanken sluttet å profilere seg på lånevirkosomhet og byttet dette ut med en profil som annenlinjefunksjon for kommunene. Lånevirkosomheten har likevel vært viktig for å redde byggeprosjekter der privatbankene har snørt igjen pengesekken i lavkonjunkturer.

I det neste kapittelet skal jeg analysere endringene ut fra teoriene jeg tidligere har gjennomgått.

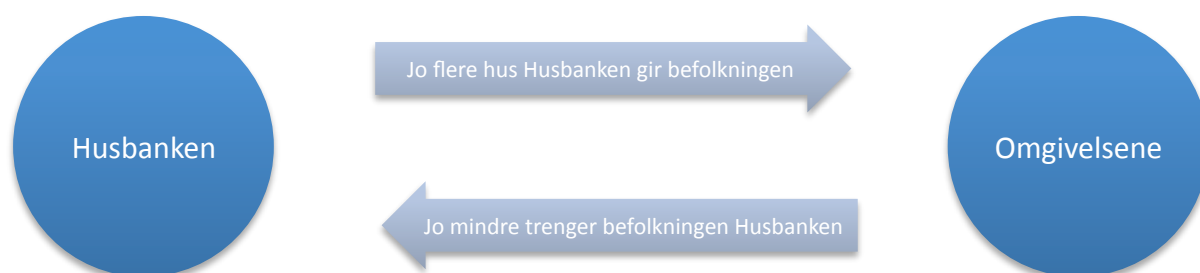
5 Analyse

Hva kan forklare Husbankens endringsprosesser fra universelle til selektive virkemidler? I det følgende presenterer jeg en forklaring som baserer seg på det jeg har gått gjennom i teorikapittelet.

De eksterne sjokkene kan kort oppsummeres som oljeprissjokkene i 1973, oljeprisfallet i 1986 og børskrakket i 1987 som ledet frem mot den norske bankkrisen. Disse sjokkene har ikke ført til en *umiddelbar* endring, men de har snudd opp ned på spillereglene og vært forløperne til påfølgende politikkendringer. Til sammen utgjør disse sjokkene viktige tidsmessige referansepunkter for å forstå endringene i politikk, og ikke minst har de gitt større handlingsrom for aktører som har en politikk eller forståelse som viker fra det som har vært gjeldende rasjonaliserte myter og kultur.

Det er sannsynlig at endringer i Husbanken skyldes andre årsaker enn sjokk. I kjølvannet av krisen og høye realrenter, begynte rentene å falle. Husbanken var ikke tilpasset en slik situasjon og fikk en kundeflukt på grunn av et etterslep i beregningsperiodene for rentene, noe som førte at kundene fikk lavere renter i andre banker som fulgte markedsrentene med mindre etterslep. Denne dårlige tilpasningen, eller “lite konkurransedyktige renter” som Husbanken selv kalte det, “ga støtet til en diskusjon om Husbankens rolle og fremtid” (Husbanken 1994:4). Videre var Husbankens opprinnelige formål, å bygge nok hus til det norske folk, for lengst oppfylt. Dette kan illustreres med denne figuren:

Figur 5: Undergravingsprosess



Undergravingsprosess: Husbanken undergraver sin egen eksistens gjennom sitt normale virke

Dette er en dynamikk hvor de universelle “bricks and mortar”-subsidiene undergraver behovet for de samme subsidiene. Når behovet for boliger er dekket, er det ikke lenger behov

for subsidier til nybygging. I etterkrigstiden og frem til slutten av 1970-tallet var det et stort behov for boliger som følge av ødeleggelse under andre verdenskrig, og et underskudd fra før krigen. Dette kan kalles det Streeck og Thelen (2005:31) kaller "exhaustion", nemlig at den normale virksomheten til en institusjon undergraver dens eksterne forutsetninger.

Norge fikk en sterk krone i forhold til sine handelspartnere kombinert med et solid underskudd og høy inflasjon på slutten av 1970-tallet. Politikerne ville derfor stramme inn finanspolitikken, og boligpolitikken var ikke noe unntak. Samtidig gikk den økonomiske eliten fra å være tilhenger av en politisk rentesetting til en rentesetting som var mer markedsstyrt. Dette førte til at renteerklæringer ble avviklet og erstattet med et system hvor Norges Bank og Finansdepartementet satte renten etter rentene i de internasjonale penge- og obligasjonsmarkedene. Folk hadde videre blitt vant til et høyere boligkonsum enn hva som hadde vært tilfelle på den tiden da Husbanken ble etablert. Ettersom staten slapp taket på kredittrasjoneringsen fikk Norge en enorm kredittbasert vekst som falt sammen med høyrebølge og den såkalte "young aspiring professional", eller "jappe"-kulturen.

Husbanken fikk nye rammebetingelser med en gradvis nedtoning av boligbyggingen mot slutten av 1970-tallet og begynnelsen av 1980-tallet. Kommunalminister Arne Rettedal utfordret Husbankens rolle som rasjoneringsverktøy. Husbanken motsatte seg disse reformene, og det var også motstand mot den nye markedstankegangen i Kommunal- og arbeidsdepartementet. Det hele endte med et kompromiss der det ble incentiver i stedet for pålegg om å følge Husbankens regler for å få lån. Dette var med andre ord ikke rasjonelt ut fra en tankegang om at Husbanken iverksetter kommunalministerens politikk, men kan ha vært rasjonelt ut fra Husbankens egeninteresse av å bevare seg selv som den alltid har vært som institusjon. Denne tregheten kan sies å være et uttrykk for en sporavhengighet, man hadde ikke riktig skiftet spor til markedstankegang ennå.

Mot slutten av 1980-tallet får Husbanken en funksjon som motkonjunkturverktøy. Dette bidrar til å holde byggebransjen i gang og sørge for at økonomien ikke stopper opp. Denne funksjonen kan sies å være rasjonell i forhold til å holde folk i arbeid, men dette skjedde altså primært ikke på grunn av boligbehovet, ifølge daværende administrerende direktør. Disse byggesubsidiene har også antakeligvis bidratt til at boligprisene falt ytterligere, slik at det er ikke åpenbart at dette var bra for boligmarkedet. Satt på spissen kunne bygningsarbeiderne bygd pyramider i stedet for boliger, da det ikke var boligbehovet som avgjorde boligbyggingen for beslutningstakerne på dette tidspunktet.

Boligprisene steg til det Husbankdirektøren kalte ”svimlende priser” og falt ikke før noen år etter at Brundtland-regjeringen satte i verk sin innstrammingspolitikk etter oljeprisfallet i 1986. På slutten av 1980-tallet kom en stortingsmelding som riktignok understreket Husbankens rolle som motkonjunkturverktøy, men som samtidig fjernet målet om at boutgiftene skulle være i rimelig forhold til inntektene. Dette kan sees som helt i tråd med tanken i tiden om en større plass for markedene og målet om å senke inflasjonen.

Kombinasjonen av fastkursregime og internasjonal lavkonjunktur gjorde at norsk økonomi gikk dårlig og vi fikk en bankkrise. Her ble bankene minnet om at det var Husbanken som hadde 1. prioritets pantesikkerhet på boliglån, og at staten dermed reddet sitt eget skinn, mens privatbankene måtte betale for lånekunder som ikke lenger kunne betale renter og avdrag. Da rentene begynte å falle og Husbanken hadde en beregningsperiode med etterslep, førte det til en kundeflukst. Denne kundeflukten benyttet bankforeningen seg av. De hevdet at nå var det ikke behov for Husbanken lenger, da folk flyttet lånene sine over i private banker. Videre klaget bankforeningen staten inn for ESA for å legge ytterligere press mot staten og Husbanken. Dette er etter mitt syn et eksempel på en aktør som utnytter et åpningsvindu til å handle rasjonelt etter sine interesser. En av begrunnelsene for at staten ikke ble felt av ESA, var også at staten var i ferd med å gjøre Husbanken mer selektiv under selve prosessen. EØS-avtalens konkurranseregler kan sies å ha satt begrensninger for hvor omfattende de statlige subsidiene av boligmarkedet kan være. Da EØS-reglene ble norsk lov kom Norge inn på et spor hvor det var vanskelig å snu eller skifte, og der sannsynligheten for at dette skjer blir mindre etter hvert som den europeiske integrasjonen vokser.

I etterkant av at Husbanken fikk sine virkemidler innskrenket kom myndighetene på banen med sin fattigdomssatsing, blant annet med Utjamningsmeldinga (St. meld. nr. 50 1998-99). Samtidig var det på høyresiden krefter som ønsket å legge ned eller drastisk innskrenke Husbankens virkeområde. Her gjorde Husbankens ledelse sitt for å knytte seg opp mot fattigdomssatsingen og har unngått overflødiggjørelse.

Frem til St. meld. nr. 12 (1981-1982) var det et politisk mål at boutgiftene ikke skulle gå over 20 prosent av en vanlig mannlig industriarbeiderinntekt. For å nå dette målet brukte myndighetene en rekke virkemidler, deriblant utjamningslånet, rasjonering av boligkonsumet gjennom arealgrensener, en politisk bestemt rentesetting og sentrale lønnsforhandlinger.

Det skulle vise seg vanskelig for politikerne å holde fast på denne styringen. Arealgrensene ble til stadighet forflyttet for å tillate et større boligkonsum, og det var politisk vanskelig å sette høye renter. Dette medførte bieffekten inflasjon og at folk fikk større boliger enn det man i utgangspunktet så på som nødvendig.

Etter økonomiproblemene på slutten av 1970-tallet slapp lavrentepolitikken taket og ble erstattet av en mer markedsbasert innfallsvinkel hos myndighetene. Dette kan sees som et viktig sporskifte.

Tettere integrasjon med EU har gjort det viktig å overholde EØS-regler, noe ESA-saken illustrerer. Et perspektiv på Husbankens endring mot selektive virkemidler på 1990-tallet kan derfor være en strategisk tilpasning til EU. RV-politikeren Erling Folkvord anklaget også Stortinget for å ”lydig” følge EØS og legge ned boligpolitikken i behandlingen av statsbankutvalgets forslag. At EØS-lovgivningen ble norsk lov kan sies å være et sporskifte som har begrenset handlingsrommet.

Dreiningen mot selektive virkemidler ble fulgt av et fokus på forskjellige grupper av vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette må sees i sammenheng med regjeringens ulike satsinger, deriblant PU-reformen, eldresatsingen, psykiatrisatsingen og fattigdomssatsingen. Myndighetene har utvidet sitt ansvar for de vanskeligstilte, men trukket seg tilbake fra de generelle ordningene ment for det store flertallet.

Å bygge ned de universelle byggesubsidiene kan sies å være uttrykk for en effektivitetstankegang. Hvordan får man mest sosial boligpolitikk for pengene? Man bruker pengene på de vanskeligstilte. Det store flertallet fikk uansett boliglån i private banker så lenge det var oppgangstider, og hadde derfor ikke behov for statlige subsidier. Husbanken tilpasset seg dette ved å forsøke å komme vekk fra regeltankegangen i saksbehandlingen. Det skulle være resultatene som avgjorde, og da måtte detaljstyringen bort. Videre forsøkte Husbanken å bli kvitt imaget som ”parkettpoliti”.

Når det gjelder Husbankens nye innhold som “velferdsetat”, og ikke bank, kan en prinsipp-agent-dynamikk komme inn i bildet. Her har én del av institusjonen, altså tilretteleggingsfunksjonen overfor kommunene, blitt reformert og vunnet frem på bekostning av den tidligere hovedrollen som boligbygger. Husbanken har dyrket frem en ny handlingslogikk innenfor de eksisterende institusjonelle forordningene. Hvor initiativet til

endringene til syvende og sist kommer fra, er omstridt, men reformene er i tråd med det overordnede politiske klima og landskap, slik at det på ingen måte er snakk om kursendringer på tvers av politiske ønsker. Et alternativt utfall kunne snarere vært at Husbanken ble nedlagt dersom den ikke hadde tilpasset seg, jamfør Riksrevisjonens kritikk. Dette kunne for eksempel gjort det vanskeligere for staten å ta over byggelån i krisetider. Slik sett har Husbankledelsen hatt en betydelig påvirkning på boligpolitikken.

Det som har “sittet i veggene” i Husbanken har hatt stor betydning for hvordan organisasjonen har tilpasset seg ny politikk. Det har vært en tradisjon for å sette regler høyt og ledelsen har hatt vansker med å få gjennom budskapet om at reglene er veiledende og ikke absolutte. Husbankens gamle rolle som boligrasjoneringsverktøy og dermed en organisasjon som skulle sørge for standardisering og kvalitet i boligene har ligget i organisasjonen. Dette ga Lars Wilhelmsen uttrykk for var en av de største utfordringene for organisasjonen da han tok over. Han startet også en reklamekampanje for å bli kvitt stempelet som “parkettpoliti” på 1990-tallet. Denne regelbundetheten i kulturen kan også sies å ha undergravid forutsetningene for institusjonens eksistens. Regelfokuset ga Husbanken et belastende image den har slitt med å bli kvitt. Man kan kalle dette et uttrykk for ”sporavhengighet” da mange i Husbanken identifiserte seg med Husbanken som boligbank. Å endre organisasjonen til en ”velferdsetat” betød derfor utskiftninger i ledelsen under Geir Barviks tid som husbankdirektør.

Det har vært en rekke såkalte “myter” om gode løsninger som har kommet og gått i perioden 1980 til 2010. Først og fremst er dette New Public Management med virksomhetsstyring og sekkebetegnelsen “liberalisering”. Det ble skapt nye begreper om “fattigdom” i Norge, og enkeltgrupper falt inn under dette begrepet. I likhetslandet Norge var fattigdom naturlig nok noe som måtte bekjempes, og her ble selektive ordninger bedre egnet enn universelle ordninger. Liberaliseringen av kredittmarkedene og presset om å ikke konkurrere med privatbankene er andre saker som ses i dette perspektivet. Myten som ligger bak er at det “frie” marked er et bedre marked enn regulerte markeder. Samtidig er markedet langt fra “fritt” i betydningen uregulert, det er kommet stadig flere reguleringer og byggeforskrifter, noe myndighetene også har fått kritikk for.

Regionaliseringen av Husbankens virksomhet må sees som ledd i regjeringens politikk om å samordne politikk bedre på kommunalt nivå. Regionaliseringen kan sees som Barviks initiativ, selv om dette har foregått i et samspill med andre. Det samme tiltaket ble ikke iverksatt under hans forgjenger, selv om regjeringen hadde gitt signaler om at kommunene

burde samordne statlige virkemidler med stortingsmelding nr. 49 (1997-1998). Dette tiltaket har bidratt til å legge mer til rette for bedre samordning av de boligsosiale virkemidlene. Husbanken fikk kritikk for manglende sammenheng mellom de boligsosiale virkemidlene og skaffe gode nok resultater for de vanskeligstilte, men dette må også sees i sammenheng med at den norske staten ikke har kontroll over hvordan selvstyrte kommuner forvalter sine samfunnsoppdrag og at styrken i de boligsosiale virkemidlene var begrenset. Utvidelsen av myndighetenes ansvarsområde til bostedsløse og andre grupper var et nytt spor. Jo mer myndighetene jobber med dette, jo større blir sannsynligheten for å fortsette i samme spor.

6 Konklusjon

Jeg finner forklaringen på hvorfor Husbanken har endret seg i samspillet mellom endringer i det overordnede politiske landskapet og hvordan byråkratene i bolig- og bygningsavdelingen i Kommunaldepartementet og Husbanken har tilpasset seg dette. Prinsipal-agent-teori er derfor relevant, selv om man ikke kan skjære noen klare grenser mellom prinsipal og agent, da alt skjer i et samspill med tette bånd. Det er også vanskelig å definere klare ultimatumspill mellom prinsipal og agent på grunn av disse båndene.

Det er noen overordnede spor som ligger fast, deriblant at Norge er et eierland som baserer seg på at folk skal eie egen bolig. Dette sporet er det ikke politisk aktuelt å skifte ut av. Tanken om begrenset rasjonalitet er derfor generelt velegnet for studiet av boligpolitikk, da valgmulighetene innenfor det politiske spillerommet begrenser seg. Innenfor dette sporet har det imidlertid skjedd en del endringer hvor Husbanken har vært en viktig del.

Utover på 1970-tallet sviktet kostnadskontrollen ettersom folk ville bygge større og bedre, noe som undergravde hele systemet med kredittrasjonerings. Ettersom kredittrasjonerings ble avvirket ble også målene om at Husbanken skulle styre bokostnadene gradvis fjernet fra de overordnede boligpolitiske målene. Da ble det ikke lenger behov for kredittrasjoneringsverktøyet Husbanken. Dette er gradvise endringer som er mer subtile og som ikke kan knyttes direkte til eksterne sjokk.

Avtaler Norge har inngått med utlandet, deriblant EØS-avtalen og fastkurs har hatt stor betydning for hvordan Husbanken har utviklet seg, da EØS-avtalens konkurranseregler begrenser Husbankens handlingsrom. Dette har vært å føre norsk boligpolitikk inn på en vei det blir vanskelig å svinge vekk fra, ettersom tiden går og "sporet blir dypere".

Utviklingen mot stor markedsandel på begynnelsen av 1990-tallet gjorde at de private bankene følte seg truet og utnyttet ettersom lepet på renteberegningen og påfølgende kundeflukt til å skape en diskusjon om Husbankens fremtid. Dette ettersom lepet kan sies å være et uttrykk for tilpasningstreghet i byråkratiet som åpnet et mulighetsvindu for banknæringen. Her grep banknæringen mulighetsvinduet som kom med kundeflukten, og utnyttet dette til sin fordel.

Videre hadde Husbanken undergravd sin egen eksistens ved at den møtte behovet for boliger gjennom sin daglige drift. Det foregikk altså en gradvis undergravingsprosess.

Da boligbyggersubsidiene ble drastisk redusert etter EØS-reglens innføring, ble det et økt fokus på de mer behovsprøvde ordningene til Husbanken. Disse ordningene ble finjustert slik at de skulle fungere bedre i samspill med andre statlige virkemidler og understøtte regjeringens ulike satsinger mot grupper av vanskeligstilte på boligmarkedet. Her har Husbanken reformert seg og skaffet seg et større handlingsrom som legger til rette for samordning. Et alternativt utfall kunne vært at Husbankens ordninger hadde blitt lagt til andre etater. Dette har ikke skjedd, noe som betyr at Husbanken har hatt en betydelig påvirkning på norsk boligpolitikk i samspill med resten av administrasjonen og politisk nivå. Man kan derfor si at det til en viss grad har foregått “læring” eller tilpasning innenfor noen overordnede rammer.

Å legge ned Husbanken er per i dag ikke politisk aktuelt, men bankens innhold og funksjon er endret fra hovedsakelig å være en boligbygger til å bli en velferdsetat. Dette kan tolkes som at Husbanken som institusjon er sporavhengig og at det derfor er en høy terskel for å legge den ned, men at det er rom for subtile endringer innenfor rammene av dette sporet.

Statsråd Arne Rettedals reformer mot detaljstyring kan sees som tilpasning innenfor et samtidig politisk og kunnskapsmessig landskap. Samtidig viser husbankdirektør Ortens skepsis at nettopp samspillet mellom maktpersoner er viktig, da sentrale personer kan bremse initiativ til endringer. Man kan kalle dette organisasjonskulturelle vetopunkter eller organisasjonskulturell treghet. Senere direktører har også beskrevet kulturendring som en stor del av ledelsesoppgaven. Dette forklarer hvorfor endringer i politikk tar tid, men også hvordan enkeltpersoner kan få betydning i samspill med andre.

Alt i alt har endringene i Husbanken skjedd gradvis og skyldes både endringer på tilstøtende politikkområder, som pengepolitikk, implementering av EØS-konkurranseregler og endringer i boligbehov. Resultatet er en velferdsetat som riktignok fortsatt har elementer av boligbank i seg, men som i stor grad retter seg mot vanskeligstilte. Videre har den et annet fokus og en annen type samarbeid med kommunene enn tidligere.

EØS-konkurransereglene begrenser omfanget av statlige subsidier i boligmarkedet, slik at myndighetene sannsynligvis må finne andre verktøy enn de gamle boligbyggersubsidiene for å stimulere til økt boligbygging. For jeg tror det ville være vanskeligere å gjenopprette de tidligere boligbyggersubsidiene enn det var å fjerne dem.

Litteraturliste

Annaniassen, Erling (2006): *Én skandinavisk boligmodell? Historien om et sosialdemokratisk eierland og et sosialdemokratisk leieboerland*. NOVA temahefte. Oslo: NOVA.

Arthur, W. Brian (1994): *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. MI: University of Michigan Press

Austvik, Ole Gunnar (1989): "Norsk økonomi og oljepengene"

<<http://www.kaldor.no/energy/hhd1989.htm>>

[Lesedato 27.3.2011]

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

Barlindhaug, Rolf (2009): "Markedet for små boliger", i Schmidt (red.): *Små boliger – en kunnskapsoversikt*. NIBR-rapport 2009:1. Oslo: NIBR.

Barvik, Geir (2011): *Intervju* 10.03.2011.

Bengtsson, Bo and Hannu Ruonavaara (2010) "Introduction to the Special Issue: Path Dependence in Housing", *Housing, Theory and Society*, 27(3) s. 193-203.

Bjørge, Roar (1982): *Husbankens arealgrenser, det tause verktøy i boligpolitikkenes tjeneste*. Hovedoppgave. Oslo: Institutt for statsvitenskap.

Bryman, Alan (2004): *Social Research Methods* 2nd edition, New York: Oxford University Press.

Capoccia, Giovanni og Daniel Kelemen (2007): "The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative and Counterfactuals in Historical Institutionalism" i *World Politics* 59(3) s. 341-369.

Christensen, Johan (2009): *Social democratic tax policy updates: A study of the Norwegian tax reform of 1992*. Masteroppgave. Oslo: Institutt for statsvitenskap.

Christensen, Tom; Lægreid, Per; Roness, Paul & Røvik, Kjell

Arne (2009): *Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur og myte*. Oslo: Universitetsforlaget.

Checkel, J. T. (2005). "It's the Process Stupid! Tracing Causal Mechanisms in European and International Politics." Working paper no 26, October 2005. Oslo: Arena.

DN.no (2007): "To av ti for eiendomsskatt", DN.no 27.08.2007

<<http://www.dn.no/privatokonomi/article1166256.ece>>

[Lesedato 04.5.2011]

EFTA Surveillance Authority (2000): "Efta Surveillance Authority Decision of 28. June 2000", <<http://www.eftasurv.int/?1=1&showLinkID=2321&1=1>>
[Lesedato 14.4.2011]

Gerring, John (2007): *Case Study Research: Principles and Practices*. New York: Cambridge University Press.

Gjedrem, Svein (2000): "Renten som verktøy for norsk økonomi", foredrag av sentralbanksjef Svein Gjedrem, Stavanger Jern- og metall, Stavanger 3. november 2000, <<http://www.norges-bank.no/no/om/publisert/foredrag-og-taler/2000/2000-11-03/>>
[Lesedato 29.05.2011]

Gourevitch, Peter (1986): *Politics in Hard Times – Comparative Responses to International Economic Crises*. Ithaca og London: Cornell University Press.

Gulbrandsen, Lars (1983): "Popularitetens fordelingspolitiske pris. Om endringer i den sosiale sammensetningen av medlemsmassen i OBOS i etterkrigstida", *Tidsskrift for arbeiderbevegelsens historie* nr. 2 1983, side 79-97.

Gulbrandsen, Lars (1984): "Mindre stabilitet i borettslag – sviktende husbankpolitikk", i *Plan & Arbeid* 7/84, *Tidsskrift for distriktsutbygging, regional planlegging og sysselsetting*.

Gulbrandsen, Lars (1998): *Husholdningenes boligfinansiering*, Skriftserie 3/98. Oslo: NOVA.

Gulbrandsen, Lars (2002): "Aldri har det vært så ille som akkurat nå, om norsk ungdoms utflytting fra barndomshjemmet og etablering i egen bolig" i *Tidsskrift for ungdomsforskning* 2(1) s. 33-50. Oslo: NOVA/Fagbokforlaget

Gulbrandsen (2009): *Husholdningenes gjeld og formue ved inngangen til finanskrisen*, NOVA-rapport 17/09. Oslo: NOVA.

Hoekstra, J. (2003). "Housing and the Welfare State in the Netherlands: an Application of Esping-Andersen's Typology." i *Housing, Theory and Society* 20(2) s. 58-71.

Husbanken (2011): "Historie", <<http://husbanken.no/om-husbanken/historikk/>>
[Lesedato 30.4.2011]

Husbanken (1980): *Den Norske Stats Husbank – Årsrapport og regnskap*.

Husbanken (1981): *Den Norske Stats Husbank – Årsoversyn 1981*.

Husbanken (1982): *Årsoversyn 1982*.

Husbanken (1983): *Husbankens årsoversyn '83*.

Husbanken (1984): *Husbankens årsoversyn 84*.

Husbanken (1985): *Husbanken årsoversyn 1985*.

Husbanken (1986): *Husbankens årsoversyn 1986*.

Husbanken (1987): *Husbankens årsmelding 1987*.

Husbanken (1988): *Husbanken – Årsmelding 1988*.

- Husbanken (1989): *Husbankens årsmelding 1989*.
- Husbanken (1991): *Husbanken – Årsmelding 1991*.
- Husbanken (1993): *Årsmelding 1993*.
- Husbanken (1994): *Årsmelding 1994*.
- Husbanken (1995): *Årsmelding 1995*.
- Husbanken (2001): *Husbankens årsrapport 2001*.
- Husbanken (2002): *Husbankens årsrapport 2002*.
- Husbanken (2008): *Årsmelding 2008*.
- Høyre (2003): ”Husbanken som ungdomsbank”,
<<http://www.hoyre.no/www/presse/pressemeldinger/2003/Husbanken+som+ungdomsbank.d25-TgJbY1j.ips>>
[Lesedato 29.4.2011]
- Lindgren, Inger (2011): *Intervju 18.03.2011*.
- Innst. O. no .105 (1936)
- Innst. S. nr. 40 (1995-96): *Innstilling frå kommunalkomiteen om Husbankens rentevilkår og subsidieprofil*.
- Johannesen, Tore (2003): *Det umuliges kunst? En analyse av sentrale politiske myndigheters forsøk på å styre norske husholdningers boligøkonomi, med særlig vekt på 1970-tallet*. Hovedoppgave. Oslo: Institutt for statsvitenskap.
- KAD (1988): *Statsbudsjettet 1988 – disponering av bevilgninger m.v. Til Husbanken fra Kommunal- og arbeidsdepartementet*.
- KAD (1989): *Statsbudsjettet 1989 – disponering av bevilgninger m.v. Til Husbanken fra Kommunal- og arbeidsdepartementet*.
- KAD (1990): *Statsbudsjettet 1990 – disponering av bevilgninger m.v. Til Husbanken fra Kommunal- og arbeidsdepartementet*.
- KAD (1994): *Tildeling av statsbudsjettmidler, retningslinjer for Husbankens virksomhet i 1994*. Til Husbanken fra Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- King, Gary, Robert Keohane og Sidney Verba (1994): *Designing Social Inquiry*. Princeton: Princeton University Press.
- Kiøsterud, Tore W. (2005): *Hvordan målene ble nådd: Hovedlinjer og erfaringer i norsk boligpolitikk*. NOVA Temahefte 1/05. Oslo: NOVA.
- Kiøsterud, Tore W. (2011): *Intervju 17.03.2011*.
- KRD (2005): *Statsbudsjettet 2005 – Tildelingsbrev*. Til Husbanken fra Kommunal- og regionaldepartementet.

KRD (2009): *Tildelingsbrev for 2009*. Til Husbanken fra Kommunal- og regionaldepartementet.

KRD (2011): *Ekspedisjonssjef Inger Lindgren*, [http://www.regjeringen.no/mobil/nn/dep/krd/Om-departementet/Organisasjon/Avdelingar/bustad--og-bygningsavdelinga/ekspedisjonssjef_inger_lindgren.html?id=1496&ignoredevice=true] [Lesedato 05.05.2011]

Krippendorff, Klaus (1980): *Content Analysis. An Introduction to Its Methodology*. Beverly Hills CA: Sage Publications.

Langsether, Åsmund & Sandlie, Hans Christian (2010): *Boligosiale utfordringer og løsninger - En forstudie til Boligosialt utviklingsprogram i Lørenskog kommune*. Notat nr. 8/10. Oslo: NOVA.

Leveraas, Ivar (1994): "Strategisk planlegging i Husbanken", fagoppgave til høgskolenkandidatstudiet ved NKS-Høgskole. Upublisert.

Leveraas, Ivar (2011): *Intervju* 23.02.2011.

EØS-loven. LOV 1992-11-27 nr 109: Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven).

Mahoney, James (2000): "Path dependence in Historical Sociology", i *Theory and Society* 29(4), side 507-548.

Miller, Gary J. (2005): "The Political Evolution of Principal-Agent Models", *Annu. rev. Polit. Sci.* 2005:8:203-225.

Moe, Terry M. (1984): "The New Economics of Organization", *American Journal of Political Science*, Vol. 28, No. 4 (Nov. 1984, pp 739-777).

Nordvik m.fl. (2011): *Den norske bostøtten, effekter av en reform*. NOVA Rapport 2/2011. Oslo: NOVA.

Nordvik, Viggo (2010): "Vanskeligstilte på boligmarkedet, i Sandlie, Hans Christian (red.). *Bolig og levekår i Norge 2007 – En artikkelsamling*. NOVA-rapport 2/10. Oslo: NOVA.

Nordvik, Viggo og Epsen Paus (2011): "Evaluering av Husbankens grunnlån til oppføring". Oslo: Asplan Viak.

NOU 1981:5. *Fast eiendom*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.

NOU 1995:11. *Statsbankene under endrede rammevilkår*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.

NOU 1996:23. *Konkurransen, kompetanse og miljø – Næringspolitiske hovedstrategier*. Statens forvaltningstjeneste.

NOU 2000:21. *En strategi for sysselsetting og verdiskaping*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.

NOU 2002:2. *Boligmarkedene og boligpolitikken*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.

NOU 2010:1. *Medvirkning og bestemmelse i arbeidslivet*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.

- NOU 2009:10. *Fordelingsutvalget*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Nyhetene, TV2. (2010). "Gjedrem vil legge om skattesystemet."
- Olsen, Johan P. (1992): "Analyzing institutional dynamics" i *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 3(2) s. 247-271.
- Ot. prp. nr. 63 1936.
- Ot. prp nr. 12 1945-46.
- Pedersen, Axel West (2007): "Boligdimensjonen i velferdsstaten: Velferdsforskningens blinde punkt?" i *Statens og Husbankens rolle i en markedsbasert boligsektor – En kunnskapsoversikt*, NOVA Skriftserie 3/2007. Oslo: NOVA.
- Pedersen, Bjørn (2011): *Brevveksling 27.04.2011*.
- Pierson, Paul (2000). "Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics." i *The American Political Science Review* 94(2) s. 251-267.
- Rambøll (2008): *Kartlegging blant norske kommuner om organisering av boligsosialt arbeid*. Oslo: Rambøll Management.
- Rambøll (2010): *Husbanken – kunnskapsoversikt over forskning om vanskeligstilte på boligmarkedet 2004-2010*.
- Reiersen, Elsa & Thue, Elisabeth (1996): *De tusen hjem: Den Norske Stats Husbank 1946-96*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Reinhart, Carmen M. og Rogoff, Kenneth (2009): *This time is different: eight centuries of financial folly*. Princeton og Oxford: Princeton University Press.
- Riksrevisjonen (2008). *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet*. Dokument 3(8).
- Rueschemeyer, D. (2003). "Can One or a Few Cases Yield Theoretical Gains?" kap. 9 i Mahoney, James og Dietrich Rueschemeyer (red.): *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sandlie, Hans Christian (2010). "Førstegangsetablering på boligmarkedet" i Sandlie, Hans Christian (red.): *Bolig og levekår i Norge 2007, en artikkelsamling*, NOVA-rapport 2/2010. Oslo: NOVA.
- Sandlie, Hans Christian (2008): *To må man være – Om ungdoms boligetablering på 1990-tallet*. NOVA-rapport nr. 9/08. Oslo: NOVA.
- Seip, Anne-Lise (1975): "Om opprettelsen av Arbeiderbruk- og Boligbanken", i *Historisk tidsskrift* bind 54 1975 s. 100-119. Oslo: Universitetsforlaget.
- Skeie, Jon (2004): "Boligsektoren og den nyliberale vendingen", i *Nytt Norsk Tidsskrift* 3-4/2004.
- SNL (2010): Nicolai Rygg – utdypning (NBL-artikkel)
http://www.snl.no/nbl_biografi/Nicolai_Rygg/utdypning
[Lesedato 28.03.2011]

SNL (2011): Per Kleppe – utdypning (NBL-artikkel),
<http://www.snl.no/nbl_biografi/Per_Kleppe/utdypning>
[Lesedato 27.03.2011]

Sparebankforeningen (2006): “Husbanken – fra konkurrent til samarbeidspartner”, i Ruden og Nystad (red.). *Husbanken 60 år – et jubileumsskrift*. Oslo: Husbanken.

SSB (2010): *Gjennomsnittlig utlåns- og innskuddsrente i bankene per 31. desember*,
<<http://www.ssb.no/aarbok/tab/tab-457.html>>
[Lesedato 27.03.2011]

Stamsø, Mary Ann (2008). "Housing and the Welfare State in Norway" i *Scandinavian Political Studies* 31(4).

Stamsø, Mary Ann (2009): “Hvor er boligpolitikken?” Kronikk i Aftenposten,
<<http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/article2995147.ece>>
[Lesedato 1.5.2011]

Stamsø, Mary Ann (2010). "Housing and Welfare Policy - Changing Relations? A Cross-National Comparison" i *Housing, Theory and Society* 27(1) s. 64-75.

Steigum, Erling (2010): *Norsk økonomi etter 1980 – fra krise til suksess*, Working Paper Series 4/10
<www.bi.no/cmeFiles/Working%20paper/wp%2010%204.pdf>
[Lesedato 27.03.2011]

Steinmo, Sven (2008). ”What is Historical Institutionalism?” Upublisert paper.
<<http://spot.colorado.edu/~steinmo/HI.pdf>>
[Lesedato 13.02.2011]

Stortingstidende (1946): 19-20. februar 1946

St. meld. 76 (1971-72): *Om boligspørsmål*.

St. meld. nr. 12 (1981-1982): *Om boligpolitikk*.

St. meld. nr. 61 (1981-1982): *Om tillegg til St. meld. nr. 12 (1981-82)*.

St. meld. nr. 34 (1988-1989): *Boligpolitikk for 90-årene*.

St. meld. nr. 34 (1994-1995): *Husbankens rentevilkår og subsidieprofil*.

St. meld. nr. 49 (1997-1998): *Om boligetablering for unge og vanskeligstilte*.

St. meld. nr. 16 (2000-2001): *Om verksemda til Statens Husbank 1998-99*.

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

Stortingsforhandlinger (1945-46): “Forslag til lov om Den Norske Stats Husbank” i *Stortingsforhandlinger 1945-46* bind 8, s. 82-121.

Streeck, Wolfgang and Kathleen Thelen (2005): ”Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies” i Wolfgang Streeck og Kathleen Thelen (red.): *Beyond Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.

Stuenæs, Elsa (1982): *Den Norske Stats Husbank 1945-1980 – Utjevning og støttetiltak i et boligpolitisk perspektiv*. Hovedoppgave. Oslo: Institutt for statsvitenskap.

Sørvoll, Jardar (2008): *Fra totalreguleringsambisjoner til markedsstyring Arbeiderpartiet og reguleringen av boligomsetningen 1979 – 1989*. Masteroppgave. Oslo: Institutt for arkeologi, konservering og historiske studier.

Sørvoll, Jardar (kommer): *Norsk boligpolitikk i forandring. En dokumentasjonsstudie*. NOVA-rapport under utgivelse.

Tranøy, Bent Sofus (1993): *Styring, selvregulering og selvsosialisering: Staten, bankene og kredittpolitikken 1950-1988*. Hovedoppgave. Oslo: Institutt for statsvitenskap.

Tranøy, Bent Sofus (1994): "Da gode råd ble dyre: En teoriehistorisk diskusjon av de økonomifaglige premissene for dereguleringen av det norske kredittmarkedet", i *Tidsskrift for samfunnsforskning* bind nr. 35, 1994

Tranøy, Bent Sofus (2000): *Losing Credit – The Politics of Liberalisation and Macro-Economic Regime Change in Norway (1980-92 (99))*. Doktoravhandling. Oslo: Institutt for statsvitenskap.

VG 6. januar 1982 side 14

Waterman, Richard W. og Meier, Kenneth J. (1998): "Principal-Agent Models: An Expansion?" i *Journal of Public Administration Research and Theory* 8(2) s. 173-202.

Wilhelmsen, Lars (2011): *Intervju* 25.02.2011.

Øistensen, Bård (2011): *Intervju* 15.03.2011.