

# Kreppa, hugmyndafræði og félagslegt húsnæði

Jón Rúnar Sveinsson

*ReykjavíkurAkademíunni*

**Útdráttur:** Í greininni er fjallað er um upphaf og þróun félagslegs húsnæðis á Íslandi sem hófst með byggingu verkamannabústaða á fjórða áratug 20. aldar. Húsnæðismál hér á landi eru borin saman við nálæg lönd og helstu rannsóknir innan félagsfræði húsnæðismála eru kynntar. Vikið er að hlutverki verkalýðshreyfingar og stjórnmalaflokka í mótun húsnæðis-stefnunnar. Helstu niðurstöður eru þær að þróun félagslegra íbúðabygginga fór hér hægt af stað og allt fram á sjöunda áratuginn var lítið byggt, bæði í samanburði við almennar íbúða-byggingar á Íslandi og í erlendum samanburði. Hinar félagslegu íbúðir hér á landi voru lengst af í einkaeign (þó með verulegum takmörkunum væri), en það var mjög fátítt erlendis. Verkalýðshreyfing og verkalýðsflokkar voru virkir aðilar framan af í baráttu fyrir félagslegu húsnæði, en frumkvæðið færðist síðar á hendur ríkis og sveitarfélaga. Hugmyndafræði frjálshyggjunnar varð allsráðandi við lok síðustu aldar, sem gerði að verkum að félagslega kerfinu var lokað og treyst eingöngu á frjálsan húsnæðismarkað.

*Lykilorð:* Félagslegt húsnæði ■ verkamannabústaðir ■ verkalýðshreyfing  
stjórnmal ■ frjálshyggja

**Abstract:** The paper considers the development of social housing in Iceland, from its beginnings with the construction of the first workers' dwellings in the 1930s. Housing in Iceland is compared with that of the neighboring countries and an overview of recent sociological housing research is presented. Also, the roles of the labour movement and the Icelandic political parties in the formation of housing policy are described. The paper comes to the main conclusion that social housing in Iceland developed quite slowly until the 1960s, both in comparison with the overall development of domestic housing construction and with the amount of social housing construction in other countries. Uniquely, Icelandic social housing has mainly been owner-occupied, albeit with restricted rights for the owners to sell such flats freely on the housing market. Initially, the labour movement and the workers' parties were the main proponents of social housing, but gradually the initiative in Icelandic social housing construction was transferred to the state and to the municipal authorities. By the turn of the new millennium, the growing strength of neo-liberal ideological hegemony led to the privatization of the entire Icelandic owner-occupied social housing stock.

*Keywords:* Social housing ■ workers' dwellings ■ labour movement  
politics ■ neo-liberalism ■ Iceland

## Inngangur

Þróun þéttbýlis og fjölbreyttari verkaskiptingar hófst ekki að marki á Íslandi fyrr en á síðasta fjórðungi 19. aldar; árið 1880 bjuggu aðeins um 7% landsmanna í nokkrum smáþorpum (Hagstofa Íslands, 1997). Þróunin varð hins vegar hröð eftir að hún komst á nokkurt skrið, því hálfri öld seinna, árið 1930, bjuggu 56,5% landsmanna í þéttbýli (Hagstofa Íslands, 1997).

Á fyrstu áratugum 20. aldar voru húsnæðisaðstæður íslensks almennings í hinu ört vaxandi þéttbýli við sjávarsíðuna um margt bágbornar og jafnvel heldur verri en annars staðar á Norðurlöndum. Þá ályktun dró í það minnsta einn af fyrstu hagfræðingum Íslendinga, Gunnar Viðar, í formála að skýrslu bæjarstjórnar Reykjavíkur um rannsókn á húsnæðisaðstæðum almennings er fram fór í Reykjavík sumarið 1928 (Bæjarstjórn Reykjavíkur, 1930).

Annar úr hópi fyrstu hagfræðinga hérlendra, Héðinn Valdimarsson, sat í bæjarstjórn Reykjavíkur á þriðja áratugnum sem fulltrúi Alþýðuflokksins og flutti þar umbótatillögur í húsnæðismálum (Þorleifur Friðriksson, 2007). Árið 1928, þá orðinn alþingismaður, flutti hann frumvarp til laga um byggingu verkamannabústaða í hinum upprennandi kaupstöðum, bæjum og þorpum landsins. Frumvarpið náði þó ekki fram að ganga á því þingi, en var samþykkt, nokkuð breytt, sem fyrstu lögum um verkamannabústaði vorið 1929. Á næstu árum hófust byggingar verkamannabústaða víða um land, hæst bar byggingar Byggingarfélags alþýðu í vesturbæ Reykjavíkur. Þetta markar upphaf samfelldra íbúðabygginga á félagslegum grundvelli á Íslandi.

Húsnæði er stór þáttur í útgjöldum fjölskyldna og er snar þáttur í öryggi þeirra. Þetta er því mikilvægt rannsóknarefni félagsfræðinga, en því hefur verið lítil gaumur gefinn að undanfögnu hér á landi. Þessi grein hefur að markmiði að fjalla um það hvernig félagslegum aðgerðum á sviði húsnæðismála hefur undið fram á Íslandi og bera jafnframt saman þróun hér á landi við stöðu mála í nálægum löndum. Þá verður leitast við að svara spurningum um þátt stjórnmalaflokka, verkalýðshreyfingar og pólitískrar hugmyndafræði í þróun félagslegs húsnæðis.

Greinin hefst á almennri umræðu um félagslega húsnæðisstefnu og velferðarríkið og fjallar síðan um eftirfarandi þróunarþætti íslenskra húsnæðismála: Upphaf verkamannabústaðanna og hæga þróun þeirra, innreið samráðsstefnunnar á sjöunda áratugnum, uppstokkun húsnæðismála á tíunda áratugnum, lokun félagslega húsnæðiskerfisins 1999 og viðbótarlán sem valkost og loks tilurð félagslega leiguíbúðakerfisins eftir árþúsundamótin.

## Félagslegt húsnæði og velferðarríkið

Sé litið út fyrir landsteina Íslands blasir við að félagslegar íbúðabyggingar hófust víða í nokkrum mæli eftir lok heimsstyrjaldarinnar fyrri, þegar það hafði sýnt sig að áður viðteknar markaðsáherslur dugðu lítt við lausn aðsteðjandi húsnæðisvanda friðartímans. Fljótlega eftir 1920, er ný efnahagsuppsveifla hófst í heiminum, var hvarvetna í meginatriðum horfið aftur til fyrri stefnu. Á kreppearunum eftir 1930 fóru samt nokkur ríki, einkum Svíþjóð undir stjórn fyrstu ríkisstjórnar jafnaðarmanna, að beita sér fyrir félagslegum íbúðabyggingum, bæði sem félagslegum umbótum og jafnframt sem atvinnuskapandi aðgerð gegn hinni aðsteðjandi heimskreppu. Þetta var mjög í anda þeirrar nýju hagfræðistefnu sem æ síðan er kennd við John Maynard Keynes og varð ráðandi um meginstraum hagfræðihugsunar næstu áratuga á Vesturlöndum (Harloe, 1995; Waldén, 1996; Bengtsson, 2006a).

Sýn manna á merkingu hugtaksins „félagslegt húsnæði“ er margvísleg. Þó má nálgast grunnskilgreiningu á fyrirbærinu með því að nota það um húsnæði, nær alltaf leiguhúsnæði, sem byggt er með opinberum stuðningi og ætlað fjölskyldum með lágar tekjur. Í þeim löndum þar sem félagslegt leiguhúsnæði er lítill hluti alls húsnæðis er beitt tekjuviðmiðunum við úthlutun félagslegra íbúða, auk skilyrða um svo eða svo bágbornar félagslegar aðstæður. Allmörg Evrópulönd, svo sem Svíþjóð, Danmörk og Holland, búa hins vegar við það stóra almenna íbúðageira – frá um 20% upp í um eða yfir 40% alls húsnæðis – að aðgangur að slíkum leiguíbúðum er öllum heimill. Bretland var einnig í þessum hópi fram að útsölu ríkisstjórnar Íhaldsflokksins á níunda áratugnum á íbúðum breskra sveitarfélaga (sjá t.d. Power, 1993; Harloe, 1995; Sahlin, 2008; Peabody Trust, 2010).

Ástæður félagslegra aðgerða í húsnæðismálum hafa verið af ýmsum toga. Fyrir iðnbyltingu var það einkum kirkjan og stofnanir henni tengdar sem komu inn á þetta svið og þá sem hluta af ölmusugjöf til fátækra. Þrátt fyrir að borgamyndun 19. aldar hefði í för með sér víðtæka húsnæðisneyð ríkti eigi að síður alla þá öld sú meginsteftna að húsnæðismál lægju utan verksviðs ríkisins og láta ætti markaðinn um að leysa þau. Hér á Íslandi ríkti áþekkur hugsunarháttur; þegar Héðinn Valdimarsson lagði fram fyrrnefnt verkamannabústaða-frumvarp sitt byggðust gagnrök andstæðinganna mjög á hugmyndinni um ágæti markaðarins við lausn húsnæðisvandans (Alþingistíðindi, 1929B: 3320-3486).

Áratugirnir eftir síðari heimsstyrjöld einkenndust í þróaðri ríkjum Vestur- og Norður-Evrópu af uppbyggingu velferðarríkisins, sem náði hápunkti um 1975, þrjátíu árum eftir stríðslokin. Eftir það fara velferðaráherslur hjaðnandi og er í því sambandi oft miðað við miðjan áttunda áratug 20. aldar sem vendipunkt, þ.e. árin eftir efnahagsóreiðu olíukreppunnar 1973 (sjá t.d. Stefán Ólafsson, 2003; Malpass, 2005).

Alltaf var misjafnt milli ólíkra málaflókka hve miðlægir þeir voru í þróun velferðarríkisins. Þannig urðu heilbrigðismál, sjúkratryggingar og lífeyrismál í flestum löndum meginþáttur í velferðarkerfinu. Félagslegar aðgerðir í húsnæðismálum hafa hins vegar oft haft jaðarstöðu sem velferðarþáttur. Mest áberandi undantekningarnar frá þessu voru norrænu velferðarríkin, einkum þau „skandinavísku“: Svíþjóð, Danmörk og Noregur. Norski fræðimaðurinn Ulf Torgersen hefur greint stöðu húsnæðisstefnunnar á myndrænan hátt með því að lýsa henni sem hinum „valta stólpa velferðarríkisins“, þ.e. þeirri stoð þess er stóð á veikustum grunni þegar frjálshyggjubylgjan reið yfir (Torgersen, 1987).

Húsnæðisuppbygging árána eftir seinni heimsstyrjöld byggðist ekki síst á fjölbreytilegri þróun nýrrar tækni í byggingariðnaði. Mikilvægur þáttur í þessari þróun voru tæknilegar rannsóknarstofnanir þar sem leitað var hagkvæmustu og hraðvirkustu aðferðanna við byggingu íbúðarhúsnæðis. Stofnun Rannsóknarstofnunar byggingariðnaðarins árið 1965 táknaði landnám slíkra tæknilegra byggingarrannsókna hér á landi.

Samhliða víðtækum tæknirannsóknum í byggingariðnaði á mótunarskeiði húsnæðisstefnu eftirstríðsáranna beindist einnig vaxandi athygli félagsvísindamanna að þróun húsnæðiskerfa og mótun húsnæðisstefnu iðnríkjanna. Félagsfræðingar hafa víðast hvar verið áberandi innan húsnæðisrannsókna, ásamt stjórn málafræðingum, hagfræðingum, landfræðingum og skipulagsfræðingum. Þegar húsnæðið er síðan sett í samhengi borgarrýmisins verða mörk húsnæðisrannsókna og rannsókna innan borgarfræða og skipulagsfræða oft óglögg.

Húsnæðisrannsóknir báru lengi vel yfirbragð heldur snöggsóðinnar reynsluhyggju, en upp úr 1990 hófst þróun í átt til kenningatengdari rannsóknahéðna en verið hafði (Malpass,

2008). Rit ungversk-breska félagsfræðingsins Jim Kemeny hafa haft einna mest mótandi áhrif í þessum efnum (Kemeny, 1981, 1992, 2002).<sup>1</sup> Kemeny hefur um þriggja áratug skeið greint mun húsnæðiskerfa ólíkra landa, fyrst undir marxískum formerkjum en í seinni tíð í anda félagslegrar mótunarhyggju. Áherslur Kemenys hafa verið á sundurleitni (divergence) húsnæðiskerfa og hefur hann á þeim áratug sem nú er að líða m.a. rannsakað hin tiltölulega stóru og samfelldu leigukerfi landa eins og Hollands, Þýskalands, Sviss og Austurríkis og borið þau saman við sérhópalausnir leigukerfa flestra engilsaxnesku landanna. Kemeny hefur verið afar gagnrýninn á sjálfseignarstefnu í húsnæðismálum allt frá því að fyrsta bók hans um húsnæðismál, *The Myth of Homeownership*, kom út árið 1981 (Kemeny, 1981). Hann benti m.a. sérstaklega á þá staðreynd að ríki sem búa við lökust velferðarkerfi eru oft þau lönd sem lagt hafa mikla áherslu á sjálfseignarstefnu í húsnæðismálum. Þekktur rannsakandi velferðarkerfa, Francis G. Castles, hefur sýnt fram á tölfræðilega marktækt samband hvað þetta varðar (Castles, 1998).

Sterkasta rannsóknarhefðin hefur þó verið sú sem leggur áherslu á samleitni (convergence) húsnæðiskerfa í átt að svipuðum húsnæðislausnum, í seinni tíð einkum í áttina að auknu vægi markaðsafla. Breski félagsfræðingurinn Michael Harloe er þekktasti fulltrúi þessa viðhorfs (Harloe, 1995). Samleitnikenningar innan húsnæðisrannsókna eiga rætur í ákveðinni þróunarhyggju sem oft hefur gætt innan félagsvísinda og ekki síður innan marxískrar hugsunar. Skýr samleitnikenning um þróun húsnæðismála kemur t.d. fram strax á sjöunda áratug liðinnar aldar hjá fræðimanni eins og David Donnison (Donnison, 1967) og síðar hjá hinum þekktu formgerðar-marxista Manuel Castells (1977).

Á allra síðustu árum beittu fræðimenn kenningum um vegartryggð (path dependence) á þróun húsnæðiskerfa og húsnæðisefnu ólíkra þjóðríkja. Vegartryggðarkenningar byggja í einföldustu mynd á setningunni „sagan skiptir máli“ og beina sjónum að því hvernig flókin tæknikerfi og söguleg þróunarferli mótast og skilyrðast af upphafsstöðu viðkomandi kerfis. Dæmi um þetta er hvernig tölvutækni dagsins í dag býr enn að einhverju leyti við þá hugbúnaðarþróun sem átti sér stað á fyrstu áratugum tölvutækninnar. Oftast er þó tilfært hvernig hið svonefnda QWERTY-lyklaborð ritvéla frá 19. öld er enn við lýði, þó svo að önnur niðurröðun bókstafanna væri mun heppilegri (Diamond, 1997; Mahoney, 2000). Ljóst má vera að húsnæðiskerfi mismunandi landa eru mjög skýrt dæmi um vegartryggð. Í upphafi þess áratugar sem nú er að líða beitti norrænn fræðimannahópur (sem greinarhöfundur tók þátt í) vegartryggðarkenningunni til þess að greina hina mjög svo ólíku húsnæðisþróun Norðurlandarákja fimm. Þar kom í ljós að fyrri húsnæðisstefna og formgerð fyrirliggjandi húsnæðismarkaðar og húsnæðisforða bindur hendur stjórnvalda hverju sinni við innleiðingu breytinga og nýjunga á sviði húsnæðismála (Bengtsson, 2006b; Jón Rúnar Sveinsson, 2006).

Á Íslandi einkenndust húsnæðislausnir eftirstríðstímans lengi af öflugri sjálfsbjargar- og séreignarstefnu. Hér á landi voru það einkum ýmis samfélagsöfl – fjölskyldan, ættingjar og byggingarsamvinnufélög – sem leystu meginhluta húsnæðisvandans. Ríkisafskipti af húsnæðismálum voru hér minni og komu seinna til sögunnar en í nálægum löndum. Jaðarstaða húsnæðismála í íslenska velferðarríkinu var þannig áberandi og það var fyrst um 1990 að uppbygging félagslegs húsnæðiskerfis að skandinavískri fyrirmynd hófst hér á landi (Jón Rúnar Sveinsson, 1992; Húsnæðisstofnun ríkisins, 1994b). Þá hafði nýfrjálshyggjan hafist til vegs og valda sem leiðandi hugmyndafræði víða um heim, en sú stefna hóf einmitt göngu sína með einkavæðingu mikils hluta félagslega húsnæðiskerfisins í Bretlandi.

## Upphaf verkamannabústaðanna

Það heiti sem notað var um helsta form félagslegra íbúðabygginga hér á landi, „verkamannabústaðir“, felur í sér skýra viðmiðum um það fyrir hverja húsnæðið var byggt. Þetta heiti var við lýði hér á landi til ársins 1990, er tekið var upp heitið „félagslegar eignaríbúðir“, því viðmiðunin við verkamenn þótti þá ekki lengur samrýmast breyttum hugsunarhætti og viðtækara hlutverki félagslegra íbúðabygginga. Fyrirmyndir erlendis frá blasa skýrt við, því á þeim áratugum sem þéttbýlismyndun var að hefjast hér á landi höfðu byggingar leiguhúsnæðis fyrir tilstuðlan eða kröfu verklýðshreyfingar eða verkalýðsflokka víða í Evrópu komist vel á legg. Þekktastar og mestar að umfangi voru Gemeindebauten í Vínarborg á árunum eftir fyrri heimsstyrjöldina. Alls risu af grunni um 64.000 íbúðir í eigu borgarinnar á árunum 1919-1930 (Brantenberg, 1996). Ekki þarf að efa að t.d. fordæmi frá Vínarborg hafi haft áhrif á Héðin Valdimarsson og stuðningsmenn hans þegar hafist var handa við smíði fyrstu verkamannabústaðanna á Íslandi. Guðmundur J. Guðmundsson, verkalýðsleiðtogi, sem ólst upp í verkamannabústöðunum við Hringbraut, slær því t.d. föstu í ævisögu sinni að fordæmið frá Vínarborg hafi verið mjög mikilvægt fyrir Héðin Valdimarsson. Guðmundur segir: „Finnbogi [Rútur Valdemarsson] kenndi mér allt um verkamannabústaði, hvernig þeir hefðu komist á, að Héðinn hefði fengið fyrirmyndina frá Vínarborg, en ekki frá Norðurlöndunum.“ (Ómar Valdimarsson, 1990:55). Vart fer heldur hjá því að öflugt starf danskra byggingarféлага, er tengdust þarlendri verkalýðshreyfingu, hafi einnig haft áhrif á Héðin, sem var við nám í Danmörku árin 1911-1917 (Lind og Møller, 1994; Matthías Viðar Sæmundsson, 2004).

Verkamannabústaðirnir íslensku skáru sig úr erlendum fyrirmyndum sínum að því leyti að ekki var um að ræða leiguíbúðir. Þegar fyrstu lögini um verkamannabústaði voru sett árið 1929 og byggingar verkamannabústaða hófust næstu ár á eftir, lék aldrei neinn vafi á því að um væri að ræða íbúðir til eignar. Um þetta atriði var hvorki rætt – né deilt – við setningu laganna, útleiga íbúðanna sem byggðar voru kom ekki til umræðu (Alþingistíðindi 1929B: 3320-3486).

Eigi að síður voru verkamannabústaðirnir frá upphafi markaðir þeirri samfélagshyggju og félagshyggju sem frumkvöðlar þeirra aðhylltust. Þannig voru frá upphafi settar skorður við sölu íbúðanna á almennum markaði. Einnig vekur athygli að á fyrstu árunum voru aðstæður við rekstur verkamannabústaðanna um margt líkar þeim sem ríkt hefðu ef um leiguíbúðir hefði verið að ræða. Þannig tíðkaðist það hjá bæði Byggingarfélagi alþýðu og Byggingarfélagi verkamanna í Reykjavík að mánaðarlegar greiðslur fyrir hverja íbúð voru innheimtar af skrifstofu félagsins og samtímis voru innheimt gjöld af öðrum kostnaðarliðum við rekstur húsnæðisins (Héðinn Valdimarsson, 1934). Í rauninni var þarna um að ræða hliðstætt fyrirkomulag og gilt hefði um leiguíbúðir. Eignarhald húsnæðisins var þó óumdeilanlega í höndum íbúanna, en ekki í höndum félagasamtaka eða sveitarféлага.

Upprunalegt félagsform verkamannabústaðanna var raunar samvinnuform, samkvæmt fyrstu lögnum frá árinu 1929. Sú breyting á upphaflegu frumvarpi Héðins Valdimarssonar kom inn í frumvarpið á vegferð þess á Alþingi fyrir tilstilli Framsóknarflokksins (Stjórnartíðindi 1929, lög nr. 45). Einungis eitt byggingarfélag í hverju sveitarfélagi átti rétt á lánnum úr Byggingarsjóði verkamanna og kom það ákvæði inn í lög um verkamannabústaði í upphafi valdatíma „stjórnar hinna vinnandi stétta“, þ.e. Alþýðuflokks og Framsóknarflokks, eftir að Sjálfstæðismenn í Reykjavík höfðu reynt að stofna annað byggingarfélag er nefnt var Bygg-

ingarfélag sjálfstæðra verkamanna (Morgunblaðið 1946, 22. janúar, bls. 2). Árið 1932 voru, að frumkvæði Framsóknarflokksins, sett sérstök lög um byggingarsamvinnufélög og starfsemi þeirra (Stjórnartíðindi 1932, lög nr. 71) sem mótuði samvinnufélagiforminu skýran farveg í íslenskum húsnæðismálum til næstu áratuga. Húsnæði það sem íslensku byggingarsamvinnufélögin byggðu var eingöngu eignarhúsnæði, sem einnig stingur í stúf við leigu- eða hlutar- eignaryrirkomulag húsnæðissamvinnufélaga og leigufélaga á hinum Norðurlöndunum.

Tafla 1 gefur til kynna að hlutfall eigin húsnæðis sé mun hærra á Íslandi en í nokkru nágrennalanda okkar um þessar mundir. Hluttur félagslegs húsnæðis er að sama skapi með því allra lægsta sem þekktist í þessum löndum. Geti má þess að hlutfall eigin húsnæðis í Finnlandi hefur lækkað um 6% frá því fyrir efnahagskreppuna þar í landi upp úr 1990 (Bengtsson, 2006b).

**Tafla 1** Eignarform húsnæðis í löndum Norður- og Vestur-Evrópu. Hlutfallstölur

	Eigið hús- næði	Búsetu- réttur	Almenn leiga	Félagsleg leiga	Annað	Samtals
Austurríki	55		20	25		100
Danmörk	52		17	21		100
England	71		11	18		100
Finnland	62	1	17	16	4	100
Frakkland	57		20	17	6	100
Holland	54		11	35		100
Írland	81		11	8		100
Ísland	85-88	um 1	7-10	um 5		100
Noregur	64	14	18	4		100
Svíþjóð	40	19	21	20		100
Þýskaland	46		49	6		100

*Heimildir:* Whitehead og Scanlon, 2007:9,148, Bengtsson, 2006b:161,221. Nýleg gögn skortir fyrir Ísland og eru tölur því áætlaðar af greinarhöfundum.

## Hæg þróun verkamannabústaðanna

Verkamannabústaðirnir voru fyrsta skipulega opinbera húsnæðisátakið í þágu íbúa þéttbýlisstaða á Íslandi.<sup>2</sup> Ýmislegt varð þó þess valdandi að byggingar þeirra urðu aldrei umfangsmiklar og voru lengst af aðeins jaðarfyrirbæri í fremur fábreyttri íslenskri húsnæðisflóru. Þessu olli ekki síst heimskreppa fjórða áratugarins, sem skall á í þann mund sem lögin um verkamannabústaði voru samþykkt. Vissulega tókst að koma málinu í gegn á Alþingi áður en heimskreppan skall á, en á hinn bóginn er einnig sennilegt að kreppan hafi dregið úr byggingum á vegum þeirra byggingarfélaganna sem stofnuð höfðu verið, einkum þó er leið á fjórða áratuginn. Einnig stóð verulegur styr um áhrif verkalýðsflokkanna innan byggingarfélaganna, sem náðu hámarki þegar félagið sem Héðinn Valdimarsson stýrði í Reykjavík, Byggingarfélag alþýðu, var svipt byggingarrétti, sem færður var til nýs Byggingarfélags verkamanna þar sem Guðmundur Í. Guðmundsson, síðar utanríkisráðherra, var formaður (Ingólfur Kristjánsson, 1964). Atburðir þessir urðu eftir að Héðinn Valdimarsson hafði yfirgefið Alþýðuflokkinn árið 1938 og gengið til liðs við nýstofnaðan Sósíalístaflokk.

Í töflu 2 má sjá yfirlit yfir byggingar verkamannabústaða frá 1930 til 1990 og síðan byggingar félagslegra eignaríbúða 1990-1998.

Taflan sýnir að uppbygging verkamannabústaðanna var tiltölulega hæg fyrstu þrjú áratuginna. Árabilið 1931-1940 voru þannig byggðar rúmlega 200 íbúðir í verkamannabústöðum, á sama tíma og byggðar voru vel á sjötta þúsund íbúðir á landinu öllu. Verkamannabústaðir náðu (sjá 4. dálk töflunnar) að verða 4% allra nýrra íbúðabygginga landsmanna á fjórða áratugnum, 4,6% á þeim fimmta og 3,5% á þeim sjötta. Síðasti dálkur töflu 2 sýnir hvernig hlutfall verkamannabústaðanna hækkar smátt og smátt sem hlutfall alls húsnæðis landsmanna á hverjum tíma. Undir lok sjötta áratugarins var það aðeins orðið sem svaraði til 2,4% alls húsnæðisins.

Uppbygging verkamannabústaðanna var þannig frekar hæg lengi framan af. Leiða má að því sterkar líkur að byggingarstarfsemi byggingarsamvinnufélaga hafi á sama tíma verið að minnsta kosti af svipuðu umfangi, en um hana skortir heildstæðar tölfræðilegar upplýsingar. Byggingarsamvinnufélögin voru oft stofnuð af stéttarfélögum og þar með tengd verkalýðshreyfingunni sterkum böndum, ekki síður en einstök byggingarfélög verkamanna. Sem dæmi um byggingarsamvinnufélag sem um árabíl starfaði af miklum krafti má nefna Byggingarsamvinnufélag prentara, en það stóð fyrir byggingu 192 íbúða á árunum 1945-1959 (Ingi Rúnar Eðvarðsson, 1997).

Samkvæmt yfirliti Jóns Blöndals yfir starfsemi byggingarfélaganna verkamanna til ársins 1941 (Jón Blöndal, 1942) höfðu þá verið byggðir verkamannabústaðir fyrir rúmar 3 milljónir króna. Á sama tíma var um 5 milljónum króna varið til byggingar og endurbyggingar íbúðarhúsa í sveitum landsins (Steingrímur Steinþórsson, 1942). Þá námu heildarlánveitingar Veðdeildar Landsbanka Íslands til íbúðabygginga á landinu öllu 14 milljónum króna áratuginn frá 1930 til 1940 (Landsbanki Íslands, 1960). Hlutdeild verkamannabústaða var því 21,4% af öllum lánveitingum. Um 1960 höfðu innan við 1000 íbúðir verið byggðar í verkamannabústöðum og er ljóst að er hér var komið sögu voru stóðu Íslendingar langt að baki hinum Norðurlöndunum við uppbyggingu félagslegra húsnæðisúræða.



**Tafla 2** Bygging verkamannabústaða 1931-1990 og félagslegra eignaríbúða 1990-1999

	Bygging félagslegra eignaríbúða	Íbúðabyggingar alls	Hlutfall félagslegra eignaríbúða	Fjöldi íbúða alls*	Hlutfall félagslegra eignaríbúða af öllu húsnæði*
1930-40	211	5320	4,0%	23057	0,9%
1940-50	360	7893	4,6%	31058	1,8%
1951-60	396	11371	3,5%	39612	2,4%
1961-70	769	13353	5,8%	51695	3,4%
1971-80	1850	20810	8,9%	70777	5,1%
1981-80	2119	15019	14,1%	91077	6,3%
1991-00	1254	13562	9,2%	104805	6,6%
Samtals	6959	87387	8,0%		

*Athugasemdir:* (1) Íbúðir byggðar af Framkvæmdanefnd byggingaráætlunar á árunum 1966-1980 eru í heimild þeirri sem notuð var taldar með verkamannabústöðum. (2) Félagslegar eignaríbúðir ná einnig yfir verkamannabústaði. (3) \*Miðast við lok hvers tímabils.

*Heimildir:* Jón Rúnar Sveinsson, 2000:103, Hagstofa Íslands, 1997:376-377, Hagstofa Íslands, 2010; Húsnæðisstofnun ríkisins, 1992, 1993, 1994a, 1995a, 1996, 1997, Íbúðalánasjóður, 2002.

## Innreið samráðsstefnunnar

Fyrstu 10-15 árin eftir lok síðari heimsstyrjaldarinnar einkenndust hvarvetna af mikilli enduruppbyggingu ýmissa grunngerðarþátta og ekki síður af pólitískum sviptivindum. Vinstri flokkar tóku mjög víða sæti í ríkisstjórnnum og róttækra hugmynda um áætlanabúskap og þjóðnýtingu gætti langt inn í raðir jafnaðarmannaflokka á Vesturlöndum (Power, 1993; Balchin, 1996).

Á árum síðari heimsstyrjaldarinnar hafði mjög reynt á öfluga efnahagsstýringu flestra Evrópuríkja og áherslan verið lögð á sem mest framleiðslumagn. Þessar aðferðir nýttust eftir lok styrjaldarinnar einnig við enduruppbygginguna og var þeim ekki síst óspart beitt við að framleiða íbúðarhúsnæði fyrir barnmargar fjölskyldur. Lykilorðið var húsnæðisframleiðsla því fljótlega þróuðust aðferðir fjöldaframleiðslu sem nýttar voru í hverju landinu á fætur öðru til að ná fram metnaðfullum markmiðum um fjölda þeirra stöðluðu íbúða sem fullgerðar yrðu á hverju ári. Frá Úralfjöllum til Atlantshafs teygðust til himins ný íbúðahverfi með kassalaga stórhúsum í þráðbeinum röðum, sem byggð voru með færanlegum byggingarkrönum. Sú aðferð náði til Reykjavíkur um 1970, þegar lengsta íbúðarhús á Íslandi var byggt í Efra-



Breiðholti. Það var hluti af Byggingaráætlun ríkisins og Reykjavíkurborgar 1965-1975, sem samið var um í samningum aðila vinnumarkaðarins í júlímánuði 1965 (Ómar Valdimarsson, 1990).

Á fyrstu árum Viðreisnarstjórnar Alþýðuflokks og Sjálfstæðisflokks, sem mynduð var 1959, urðu talsverð átök á vinnumarkaði (Sigurður E. Guðmundsson, 2002). Þetta breyttist um miðbik áratugarins með víðtæku samkomulagi um samráð verkalýðssamtaka, ríkisvalds og atvinnurekenda. Mikilvægur þáttur í nýrri stéttasátt voru aðgerðir á sviði húsnæðismála, sem mörkuðu þá braut sem verkalýðshreyfingin átti eftir að fylgja í húsnæðismálum um langt árabíll. Um leið urðu til samskiptahættir milli aðila á vinnumarkaði í anda þess er fræðimenn kenna oft við „korporatisma“, en á íslensku mætti kalla samráðsstefnu.<sup>3</sup> Strax með svonefndu júnísamkomulagi árið 1964 voru hækkuð húsnæðislán og bætt fjármögnun lánakerfisins mikilvægur hluti aðgerða ríkisvaldsins og í júlí 1965 var sérstök yfirlýsing ríkisstjórnarinnar upphaf hinna viðamiklu byggingarframkvæmda í Breiðholti á árunum 1965-1975 (Sigurður E. Guðmundsson, 2002).

Eftir hægfara þróun á árunum 1930-1960 komst þannig – svo sem sjá má í töflu 2 – talsverður kippur í byggingu verkamannabústaða og annarra eignaríbúða með félagslegum formerkjum á árunum 1960-1980, því þeim fjölgaði um sem næst 2600 íbúðir á tímabilinu. Árið 1980 mátti finna 5,1% íbúðaeignar landsmanna (sjá töflu 2) innan verkamannabústaðakerfisins, eins og nú var farið að kalla þennan meginhluta hins félagslega íbúðaforða landsmanna, og hafði hlutfallið hækkað úr 2,4% frá 1960.

Árið 1980 voru samþykkt lög um Húsnæðisstofnun ríkisins sem fólu í sér talsverða aukningu lánveitinga til byggingar verkamannabústaða (Stjórnartíðindi 1980, lög nr. 51). Áhrif verkalýðshreyfingarinnar á sviði húsnæðismála birtust einnig í því, að í upphafi húsnæðislaganna 1980 var svonefnt þriðjungsmarkmið, lögfest sem eitt af markmiðum þeirra. Fjármögnun lánveitinga Húsnæðisstofnunar ríkisins byggðist nú í vaxandi mæli á fjármagni sem aflað var með sölu skuldabréfa til lífeyrissjóðanna, sem á þessum árum voru í hraðri uppbyggingu (Sigurður E. Guðmundsson, 2005).

Verkalýðshreyfingin hafði fyrir kjarasamninga árið 1974 sett fram þá kröfu að þriðjungur alls húsnæðis sem byggt væri í landinu væri á félagslegum grundvelli. Að þessari kröfu var gengið að hálfu ríkisvaldsins og staðfest með yfirlýsingu þáverandi vinstri stjórnar í febrúar 1974. Við undirritun kjarasamninga í febrúar 1976 var þetta markmið áréttað af ríkisstjórn Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks (Húsnæðisstofnun ríkisins, 1995b). Í samræmi við hinar nýju áherslur stjórnvalda á níunda áratugnum jukust byggingar verkamannabústaðanna verulega og þær náðu sínu sögulega hámarki á þessu tímabili, þ.e. yfir 2000 íbúðum og um 14% af öllum íbúðabyggingum í landinu. Viljinn til eflingar verkamannabústaðanna sást á því að ríkisstjórn Gunnars Thoroddsen 1980-1983, þar sem formaður Alþýðubandalagsins, Svavar Gestsson, var félagsmálaráðherra, gaf vorið 1980 út yfirlýsingu um byggingu samtals 1500 íbúða í verkamannabústöðum á árunum 1981-1983 (Húsnæðisstofnun ríkisins, 1981). Vegna skammlífis og erfiðrar glímu þessarar ríkisstjórnar við stjórnlausu verðbólgu var þó einungis lokið við um 700 íbúðir á þessu árabílli, sem þó var veruleg aukning frá því sem áður hafði sést (Húsnæðisstofnun ríkisins, 1985).

Áhrif samráðsstefnunnar á sviði húsnæðismála náðu svo hámarki í samkomulagi aðila vinnumarkaðarins og ríkisvaldsins árið 1986 um nýtt almennt húsnæðislánakerfi, sem byggði á samningum við lífeyrissjóðina um að 55% af ráðstöfunarfé þeirra rynni til húsnæðiskerf-

isins, gegn því að lánshlutfall hækkaði verulega frá því sem verið hafði. Undanfari þessara samninga voru erfiðleikar sjálfseignarkerfisins á fyrri hluta níunda áratugarins, sem segja má að hafi kristallast í kröfum húsbýggjenda á hinum fjölmenna Sigtúnsfundi þann 24. ágúst 1983. Sá fundur átti sér aðdraganda í því misgengi sem skapaðist milli þróunar raunlauna og kaupmáttar árið 1983, eftir að launahækkanir voru bannaðar með lögum samtímis því að verðlag hækkaði um 103% á tólf mánaða tímabilinu ágúst 1982 til ágúst 1983 (Hagstofa Íslands, 1997; Jón Rúnar Sveinsson, 2006, 2007). Hið nýja lánakerfi, er opnað var almenningi 1. september 1986, fól þó ekki í sér neinar sértækar aðgerðir er snertu hinn félagslega hluta húsnæðiskerfisins.

Víðtækar samráðsaðgerðir ríkisvalds og verkalýðshreyfingar hér á landi á sviði húsnæðismála áttu sér gjarnan stað ef annar hvor hinna svonefndu verkalýðsflokka, Alþýðuflokksins eða Alþýðubandalagsins, átti sæti í ríkisstjórn. Þetta átti við árin 1965, 1974 (þriðjungs-markmiðið) og 1980, en hins vegar ekki árið 1986. Hápunktur almennrar samráðsstefnu aðila vinnumarkaðarins og ríkisvaldsins birtist svo í þjóðarsáttarsamningunum árið 1990, án þess þó að sérstakar aðgerðir í húsnæðismálum tengdust þeim á nokkurn hátt.

## Uppstokkun tíunda áratugarins

Breytingar á pólitísku umhverfi húsnæðismála urðu þess valdandi að lánakerfið frá 1986 varð ekki langlíft, því eftir að Alþýðuflokkurinn, með Jóhönnu Sigurðardóttur í sæti félagsmálaráðherra, settist í ríkisstjórn sumarið 1987 var ljóst að vænta mátti verulegra breytinga. Sú varð og raunin. Þegar Jóhanna steig upp úr félagsmálaráðherrastólnum sumarið 1994 var húsnæðislöggjöfin að miklu leyti orðin allt önnur en hún hafði verið 1987. Breytingar hins almenna lánkerfis fólu í sér afnám 1986-lánakerfisins og upptöku húsbrefakerfisins í þess stað. Í stað kerfis sem fyrst og fremst var fjármagnað af lífeyrissjóðunum kom nú fyrirkomulag sem treysti á ört vaxandi almennan fjármagnsmarkað.

Gróska varð í íslenskum húsnæðisfélögum á níunda áratug 20. aldar þegar Búseti landsamband, Leigjendasamtökin, Öryrkjabandalagið, Sjálfsbjörg, Þroskahjálp, Samtök aldraðra, Stúdentaráð HÍ og Bandalag sérskólanema hugðu að byggingu og rekstri íbúða. Meðal þessara félaga vöktu hin nýju húsnæðissamvinnufélög mesta athygli. Þau byggðu á fyrirmyndum frá Norðurlöndunum, einkum Svíþjóð og Noregi. Það fyrsta, Búseti í Reykjavík, var stofnað í árslok 1983 og félagsmenn urðu á skömmum tíma um 2500 talsins. Annar þáverandi stjórnarflokka, Framsóknarflokkurinn, tók hugmyndum um lagabreytingar sem heimila myndu lánveitingar til hins nýja félags vel, en þær strönduðu hins vegar fyrstu misserin á harðri andstöðu hins stjórnarflokksins, Sjálfstæðisflokksins.

Veruleg uppstokkun varð á þessum árum á hinum félagslega hluta íslenskra húsnæðismála. Breytingarnar á því sviði hófust árið 1988 með samþykkt laga um kaupleiguíbúðir (Stjórnartíðindi 1988, lög nr. 86). Með þeim var boðið upp á val um eign eða leigu og einnig var opnaður sá möguleiki að húsnæðissamvinnufélög þau, er stofnuð höfðu verið nokkrum árum áður, gætu fjármagnað sínar fyrstu byggingar. Áður nefnd húsnæðisfélög stofnuðu árið 1987 með sér grasrótahreyfingu sem nefndi sig „Þak yfir höfuðið“ og þegar kom að endurskoðun hins félagslega hluta húsnæðislöggjafarinnar 1990 áttu samtökin aðild að nefndarstarfi við gerð frumvarps um verulega breyttar áherslur félagslegra lánveitinga Húsnæðisstofnunar. Niðurstaðan af starfi nefndarinnar voru gagngerar breytingar á þeim hluta gildandi

húsnæðisлага sem vörðuðu félagslegar íbúðabyggingar (Stjórnartíðindi 1990, lög nr. 90). Með þeim var í fyrsta skipti lögð áhersla á jafnræði eignarforma, þannig að nú var jöfnum höndum lánað til félagslegra leiguíbúða, kaupleiguíbúða, búseturéttaríbúða og félagslegra eignaríbúða. Þá varð sú áður nefnda breyting að í staðinn fyrir að nota orðið „verkamannabústaðir“ var tekið upp heitið „félagslegar eignaríbúðir“.

Í kjölfar þessarar nýsköpunar félagslega lánakerfisins jukust félagslegar íbúðabyggingar verulega næstu árin á eftir. Bygging félagslegra eignaríbúða hélt áfram sem nam svipuðum íbúðafjölda og verið hafði í verkamannabústaðakerfinu, en nú bættust við í auknum mæli nýjar gerðir íbúða innan ramma hins félagslega lánakerfis, svo sem kaupleiguíbúðir, ýmist með án kaupréttar, leiguíbúðir sveitarfélaga, svo og búseturéttaríbúðir með ýmist almennum eða félagslegum lánakjörum.

Byggingaraðilum félagslegra íbúða fjölgaði einnig verulega. Meginaðilinn til þessa höfðu verið stjórnir verkamannabústaða í þeim sveitarfélögum þar sem verkamannabústaðir höfðu verið byggðir. Eftir lagabreytinguna voru stjórnirnar lagðar af og í stað þeirra komu húsnæðisnefndir kosnar af sveitarfélögunum. Starfssvið þeirra tók til bæði eignaríbúða, kaupleiguíbúða og leiguíbúða sveitarfélaganna.

Félagsíbúðalögin frá 1990 leiddu til verulegrar uppsveiflu í byggingu félagslegs húsnæðis og á árunum 1987-1994 reyndust félagslegar íbúðir alls vera 36,0% af öllum íbúðum sem byggðar voru á því tímabil (Jón Rúnar Sveinsson, 1996). Þar með hafði þriðjungsmarkmið verkalýðshreyfingarinnar frá 1974 verið uppfyllt. Þeir aðilar sem komu að félagslegum íbúðabyggingum voru nú orðnir fjölmargir, því til sögunnar var í mjög auknum mæli komin sú flóra félagasamtaka á sviði húsnæðismála sem hafði nú fengið rétt til lána úr sjóði Húsnæðisstofnunar til félagslegra lánveitinga, Byggingarsjóði verkamanna.

Vorið 1994 voru samþykkt á Alþingi fyrstu lög hér á landi um húsaleigubætur (Stjórnartíðindi 1994, lög nr.100). Við samningu lagafrumvarps hafði verið horft til nágrannalandanna, sem um þessar mundir voru mörg hver að taka upp stefnu sem fól í sér aukningu á sértækri húsnæðisaðstoð á borð við húsaleigubætur í stað þeirra almennu aðgerða sem einkennt höfðu eftirstriðstímann til þessa (Jón Rúnar Sveinsson, 1993). Litill skilningur var meðal margra samráðherra Jóhönnu Sigurðardóttur í ríkisstjórn Alþýðuflokks og Sjálfstæðisflokks og náði sú vantrú langt inn í raðir Alþýðuflokksins (Tíminn, 1993; Dagblaðið-Vísir, 1993). Frumvarpið var þó samþykkt að lokum, en með þeim fyrirvara að allan kostnað vegna húsaleigubótanna skyldi taka af fjárframlögum til félagslega húsnæðiskerfisins, svo ekki hlytist af aukinn kostnaður fyrir ríkissjóð. Fyrstu tvö árin skyldi húsaleigubótakerfið eingöngu vera til reynslu og var einstökum sveitarfélögum í sjálfsvald sett hvort þau tækju þátt í þessu verkefni. Raunin varð einnig sú að fjölmörg sveitarfélög kusu að standa utan húsaleigubótakerfisins er því var hrint úr vör. Sigur R-listans í borgarstjórnarkosningunum í Reykjavík 1994, stærsta sveitarfélagi landsins, varð þó að öllum líkindum til þess að Reykjavíkurborg ákvað að greiða út húsaleigubætur.

Húsaleigubótakerfið þótti fljótlega takast vel, enda átti það eftir að verða einn af hornsteinum aukinnar áherslu á félagslegar leiguíbúðir eftir aldamótin 2000. Eftir tveggja ára reynslutímamann var kerfið fest í sessi og öllum sveitarfélögum gert skylt að taka þátt í því (Stjórnartíðindi 1997, lög nr. 138).

## Lokun félagslega húsnæðiskerfisins

Eftir Alþingiskosningarnar 1995 hvarf Alþýðuflokkurinn úr ríkisstjórn með Sjálfstæðisflokknum og í hans stað kom Framsóknarflokkurinn og varð Páll Pétursson ráðherra félagsmála. Hinn nýi félagsmálaráðherra boðaði þegar gagnngerar breytingar á sviði húsnæðismála, sem að verulegu leyti gengu eftir á næstu árum. Tvö meginatriði þessara breytinga fólu í sér endalok tveggja meginþátta húsnæðismála landsmanna til þessa, félagslega húsnæðiskerfisins annars vegar og Húsnæðisstofnunar ríkisins hins vegar.

Framkvæmd þessarar stefnu hófst með skipun nokkurra nefnda þegar á árinu 1995 og einnig unnu tveir starfshópar að gerð frumvarps. Aðkoma sveitarfélaganna að þessu starfi var áberandi, enda hafði rekstur félagslega íbúðakerfisins aukið mjög á fjárhagsvanda þeirra, einkum sveitarfélaga á landsbyggðinni (Alþingistíðindi 1997-1998 A:3579-3583, þskj. 877). Á hinn bóginn átti verkalyðshreyfingin litla sem enga aðkomu að undirbúningi hinna fyrirhuguðu breytinga. Það skýrðist að sjálfsgöðu fyrst og fremst af fullri andstöðu hennar við áformin um lokun félagslega húsnæðiskerfisins (ASÍ og BSRB, 1998). Andstaða var einnig mikil af hálfu flestra félagasamtaka er störfuðu á sviði húsnæðismála, sem m.a. kom fram í heilsíðuauglýsingu í Morgunblaðinu (Morgunblaðið 1998, 14. maí, bls. 33). Þá er ógetið stjórnarandstöðuflokkanna á Alþingi, sem lögðust eindregið gegn samþykkt frumvarpsins, kröfðust frestunar afgreiðslu þess og beittu málþófi í nokkra daga við lokaafgreiðslu þess. Þetta átti stóran þátt í því að þinglok vorið 1998 drógust um nær heilan mánuð og frestuðust þar til eftir sveitarstjórnarkosningar í lok maí. Lokaorð Jóhönnu Sigurðardóttur við endanlega samþykkt frumvarpsins voru þessi:

Herra forseti. Með atkvæðagreiðslunni sem hér fer fram er innsiglið ósvífnasta og grimmilegasta atlagan sem við höfum séð um áratuga skeið að kjörum fátæks fólks á Íslandi. Þetta er svartur dagur í sögu félagslegrar aðstoðar í húsnæðismálum fátæks fólks á Íslandi sem 40 verkalyðs- og félagasamtök hafa ítrekað mótmælt. Þetta er ljótur minnisvarði um Framsóknarflokkinn, flokk sem einu sinni kenndi sig við félagshyggju. Orrustan er töpuð en stríðið ekki. Þó flagg félagslegrar aðstoðar í húsnæðismálum láglaunafólks verði nú fellt í þessari atkvæðagreiðslu mun það rísa á nýjan leik þegar jafnaðarmenn komast til valda. Ég lýsi fullri ábyrgð á hendur ríkisstjórn Davíðs Oddssonar sem með svo ómannúðlegum, grimmum og miskunnarlausum hætti ræðst á húsnæðisöryggi þeirra sem höllustum fæti standa í þjóðfélaginu. Ég segi nei (Alþingistíðindi 1997-1998 B:7616).

Páli Péturssyni, félagsmálaráðherra, féllust hins vegar þannig orð:

Herra forseti. Hér er um stórbætt skipulag húsnæðismála að ræða og vænlegri úrræði í húsnæðismálum fyrir tekjulitlar fjölskyldur í landinu, svo og sveitarfélögin í landinu. Ég segi já. (Alþingistíðindi 1997-1998 B:7617).

Hin nýju húsnæðislög gengu í gildi þann 1. janúar 1999 og tók þá Íbúðalánasjóður til starfa í stað Húsnæðisstofnunar ríkisins. Miklar breytingar urðu á skipulagi og mannhaldi hins nýja lánasjóðs í samanburði við forverann, hluti starfseminnar var fluttur til Sauðárkróks – stærsta

sveitarfélagsins í heimakjördæmi félagsmálaráðherra – og nær öllum stjórnendum og milli-stjórnendum er starfað höfðu hjá Húsnæðisstofnun ríkisins var sagt upp störfum.

Afleiðingar lokunar félagslega húsnæðiskerfisins urðu þær að félagslegar eignaríbúðir hurfu fljótlega af sjónarsviðinu sem húsnæðisvalkostur fyrir láglaunafólk. Nýbyggingar félagslegra eignaríbúða höfðu að mestu fjarð út er leið á tíunda áratuginn, en það sem meira máli skipti var það að endursala slíkra íbúða – um 800 íbúðir árlega 1994-1998 – stöðvaðist. Félagslegar leiguíbúðir í eigu sveitarfélaga eða félagasamtaka voru um þessar mundir orðnar um 4000 talsins (Félagsmálaráðuneytið, 2000), samanborið við um 7000 félagslegar eignaríbúðir, þannig að mögulegt framboð félagslegra íbúða fyrir þá sem versta stöðu höfðu á íslenskum húsnæðismarkaði var í einu vefangi lækkað um næstum 2/3 hluta.

## Viðbótarlán sem valkostur?

Í stað félagslegra eignaríbúða var í hinum nýju húsnæðislögum, er tóku gildi þann 1. janúar 1999, tekið upp nýtt lánafyrirkomulag viðbótarlána, er ætlað var að koma að fullu í stað félagslegra eignaríbúða. Um var að ræða verulega einföldun frá eldri félagslegum lánum, því viðbótarlánin nýju fólu það í sér að umsækjendum, er voru undir hliðstæðum tekjumörkum og gilt höfðu í fyrri félagslegu lánakerfi, stóðu nú til boða viðbótarlán úr hinu almenna lánakerfi, húsbrefakerfinu, til kaupa á íbúðum á almennum fasteignamarkaði. Fólki undir tekjumörkum bauðst þannig að taka lán fyrir 90% af verði íbúðar, eins og í eldra kerfi, en hafði nú val um kaup á almennum markaði og var þar með ekki bundið við framboð tiltekinna félagslegra íbúða hverju sinni. Kerfið var þó ekki galopið, því fjöldi lána var ákvarðaður af sveitarstjórnnum einstakra sveitarfélaga. Úthlutun viðbótarlánanna var í höndum sveitarfélaganna, sem fól í sér valddreifingu samanborið við miðlæga úthlutun húsnæðismálastjórnar og Húsnæðisstofnunar áður (Stjórnartíðindi 1998, lög nr. 44).

Árið 2002 var aflétt söluhindrunum félagslegra eignaríbúða, sem gilt höfðu allar götur frá upphafi verkamannabústaðanna. Þar með voru fyrri girðingar félagslegra eignaríbúða gagnvart almennu eignarhúsnæði á frjálsum markaði í raun afnumdar og hinn félagslegi íbúðaforði orðinn hluti almenns fasteignamarkaðar (Stjórnartíðindi 2002, lög nr. 86). Hluti eigenda innan hins aflagða félagslega kerfis kaus að selja íbúðir sínar á almennum markaði og þar með að raungera uppsafnaðan hagnað, sem um þessar mundir fór mjög vaxandi, í umhverfi síhækkandi fasteignaverðs aldamótáranna. Aðrir kusu að búa um sinn um kyrrt í sinni fyrreverandi félagslegu íbúð og nota í sumum tilvikum það veðrymi – í oft sem næst skuldlausri eign – sem skapast hafði við brottfall söluhindrana til þess að njóta hinna nýju lántökumöguleika sem bankarnir buðu upp á við upphaf þeirrar lánabólu er hófst árið 2004.

Á landsbyggðinni, þar sem ekki var fyrir hendi öflugur fasteignamarkaður og félagslegar eignaríbúðir yfirleitt lítt seljanlegar, var sveitarfélögunum hins vegar veitt aðstoð við að vinda ofan af félagslega eignarkerfinu með aðstoð úr sérstökum sjóði, Varasjóði húsnæðismála, sem stofnað var til samkvæmt húsnæðislögum 1998.

Viðbótarlánakerfið var við lýði árin 1999-2004, eða þar til Íbúðalánasjóður hóf að veita 90% lán, óháð tekjum umsækjenda. Á þessu árabili voru samtals veitt um 13.500 viðbótarlán, sem án vafa leysti úr húsnæðisvanda margra sem áður hefðu leitað lausna hans innan félagslegra eignaríbúðakerfisins.

## Vöxtur félagslega leiguíbúðakerfisins

Þrátt fyrir framboð viðbótarlána til lágtekjuhópa, lék eigi að síður nokkur vafi á því að það næði til sömu markhópa og hið eldra kerfi hafði gert. Þá setti síhækkandi markaðsverð á almennum fasteignamarkaði alvarlegt strik í reikninginn, því alvarlegra sem eignabóla veltiára hinnar nýbyrjuðu þúsaldar þandist meira út. Eftir 2004, þegar 90% lán Íbúðalánasjóðs stóðu öllum til boða án tekjumarka, varð hins vegar æ ljósara að lágtekjufólk átti í raun sífellt minni möguleika á að fóta sig á húsnæðismarkaði.

Í þann mund sem uppstokkun nýrra húsnæðisлага var að koma til framkvæmda 1999-2000, lét félagsmálaráðuneytið gera könnun á þörf fyrir leiguhúsnæði, eins og hún var metin hjá sveitarfélögunum (Félagsmálaráðuneytið, 2000). Mörg þeirra töldu vaxandi þörf á leiguhúsnæði eftir að félagslega eignaríbúðakerfinu var lokað. Þetta hefur reynst rétt mat, því á þeim árum sem liðin eru frá aldamótum hefur hlutur leiguíbúa undir félagslegum formerkjum og einnig búseturéttaríbúða aukist talsvert, eins og fram kemur í töflu 3.

Fjöldi leiguíbúða sveitarfélaga nærfellt tvöfaldaðist frá 1999 til 2007 og fjöldi námsmannaíbúða rúmlega það, enda átti sér stað mikil uppbygging íslenska háskólakerfisins á tímabilinu. Fjöldi búseturéttaríbúða fjórfaldaðist á tímabilinu og munar þar bæði um tilkomu húsnæðissamvinnufélags eldri borgara, Búmanna og einnig um verulega fjölgun slíkra íbúða á Akureyri. Í Reykjavík starfrækir Búseti einnig leiguíbúðir innan sérstaks leigufélags. Ef litið er til allra félagslegra íbúða, þ.e. bæði eignaríbúða og leiguíbúða, er hins vegar ljóst að hlutur félagslegs húsnæðis 2007 var orðinn mun rýrari en hann hafði verið árið 1999, því þetta hlutfall hafði fallið úr 10,7% af öllu íbúðarhúsnæði á landinu 1999 í aðeins 6,5% árið 2007.

Mikilvæg forsenda fyrir uppbyggingu hins nýja stofns félagslegra leiguíbúða og búseturéttaríbúða, er komið hefur í stað verkamannabústaðanna og síðar eignaríbúðakerfisins, er tilkoma húsaleigubóta frá og með árinu 1995. Hlutur þeirra hefur stöðugt farið vaxandi, eða úr 324 milljónum króna árið 1995 í 1605 milljónir króna árið 2007 (á verðlagi ársins 2007) (Félagsmálaráðuneytið, 2008).

**Tafla 3** Fjöldi félagslegra leiguíbúða og búseturéttaríbúða 1999 og 2007

	1999	2007
Leiguíbúðir sveitarfélaga	2289	4546
Samtök fatlaðra	679	(825)
Nemandagarðar	706	1662
Búseturéttaríbúðir	374	1192
<b>Félagslegar íbúðir samtals</b>	<b>4048</b>	<b>8229</b>

*Athugasemdir:* Tölur fyrir 2007 eru fengnar af heimasíðum byggingaraðilanna eða með svörum þeirra við tölvupóstum greinarhöfundar. Fjöldi íbúða í eigu samtaka fatlaðra er að nokkru áætlaður af greinarhöfundi.

*Heimild:* Félagsmálaráðuneytið 2000 (tölur frá 1999).

## Umræður og lokaorð

Hér að framan hefur verið leitast við að varpa ljósi á upphaf, þróun og hreyfiöfl félagslegar húsnæðisstefnu á Íslandi frá upphafi verkamannabústaðanna árið 1929 til lokunar félagslega húsnæðiskerfisins árið 1999 og fyrstu skrefunum við uppbyggingu takmarkaðs leiguíbúðakerfis á nýrri öld. Í stuttu máli er það meginniðurstaðan að félagsleg húsnæðisstefna hafi þróast bæði seint og hægt hér á landi í samanburði við nágrannalöndin og einkennst af áherslu á einkaeign félagslegra íbúða í stað uppbyggingar félagslegs leiguíbúðakerfis. Það var ekki fyrr en á síðustu áratugum 20. aldar að uppbygging félagsleg húsnæðis hófst af nokkrum krafti og á þann uppbyggingarþráð var svo skorið með afgerandi hætti með áherslum þeim sem voru ríkjandi í húsnæðislögum ársins 1999.

Húsnæðisrannsóknir hafa eftir 1990 vaxið inn í öflugri flóru kenningarlegra viðmiðana en áður og í stað kenningasmíða í anda samleitnikenninga hefur áhersla á sundurleitni húsnæðiskerfa og vegartryggð (path dependence) þeirra orðið mun meira áberandi. Það hve íslenska húsnæðiskerfið er ólíkt húsnæðiskerfum hinna Norðurlandanna (sjá Bengtsson, 2006b) fellur vel að kenningum sundurleitnihefðarinnar innan alþjóðlegra húsnæðisrannsókna. Íslensk húsnæðismál eru þó ennþá fremur lítið rannsökuð og um sumt er erfitt að afla nægjanlegra gagna, svo sem skortur á nákvæmum upplýsingum um skiptingu húsnæðisforðans í eignarhúsnæði og leiguhúsnæði ber vitni. Eftir bankahrunið 2008 og vegna yfirstandandi efnahagskreppu í kjölfar þess er ljóst að forsendur séreignarstefnu í húsnæðismálum eru gerbreyttar á Íslandi. Þróun íslenska húsnæðiskerfisins eftir 2004 var ríkið í mæli samofin ferlinu sem leiddi til bankahrunsins og því er greining á því hvað fór úrskeiðis í húsnæðismálum hluti af þeirri heildargreiningu sem þarf að fara fram héraðis á öllum þeim pólitísku, efnahagslegu og félagslegu ferlum sem báru í sér fræ hrunsins 2008.

Upphaf félagslegra íbúðabygginga hér á landi mótaðist mjög af efnahagslegu umhverfi kreppuáranna eftir 1930. Mjór vísir félagslegra íbúðabygginga komst eigi að síður á legg og komst til nokkurs þroska undir lok 20. aldarinnar. Fráhvarf frá fyrri félagslegri hugsun í húsnæðismálum okkar markast svo af þeim aðdraganda að nýrri kreppu og efnahagshruni sem reyndist vera fólgið í hugmyndalegri drottunarstöðu nýfrjálshyggjunnar á árunum um og eftir árpúsundamótin árið 2000. Það er nú ljóst að á undanförunum þremur áratugum hefur íslenska séreignarstefnan fylgt vegferð frá kreppu misgengisáranna eftir 1980 til sýnu alvarlegri kerfiskreppu í húsnæðismálum í kjölfar bankahrunsins haustið 2008. Staðan í dag er einnig býsna lík þeirri stöðu sem ríkti eftir „kreppuna miklu“ fyrir nær áttatíu árum síðan. Markaðskerfi og markaðslausnir í húsnæðismálum virðast í raun vera úr leik í umhverfi viðvarandi verðhruns á fasteignamarkaði og neikvæðrar eignastöðu stórs hluta þeirra ungu fjölskyldna sem keyptu sér sitt fyrsta húsnæði á tímum fasteignabólu árunna fyrir bankahrunið.

Enn er of snemmt að leggja mat á heildaráhrif bankahrunsins 2008 á íslenskt efnahagslíf og alla lífshætti og lífskjör þjóðarinnar, hvort sem lítið er til lengri eða skemmri tíma. Þessar gerbreyttu aðstæður hljóta að kalla á víðtækt endurmat á allri félagsmálastefnu í landinu, ekki síst því, hvar markalínur frjáls markaðar, sjálfstæðra samfélagsafla og ríkisins eiga að liggja í framtíðinni. Áhrifin eiga að líkindum eftir að hafa djúptæk áhrif á íslensk húsnæðismál og húsnæðisstefnu, bæði hvað snertir hinar almennu húsnæðislausnir og ekki síður þær meira sértæku sem snúa að húsnæðisaðgerðum undir félagslegum formerkjum.



Ljóst má telja að leigumarkaðurinn, bæði félagslegur og almennur hluti hans, muni öðlast aukið vægi í framtíðinni. Yfirstandandi efnahagskreppa mun hafa mikil áhrif á möguleika landsmanna til þess að búa til frambúðar í eigin húsnæði og koma til með að breyta innbyrðis hlutföllum eignamarkaðar og leigumarkaðar. Hlutfall þeirra landsmanna er búa í eigin húsnæði mun líklega lækka á næstu árum og er sú þróun reyndar hafin.

Sá húsnæðisvandi sem endurteknar kreppur séreignarstefnunnar hafa kallað yfir Íslendinga hafa hingað til eingöngu kallað fram björgunaraðgerðir stjórnvalda til skemmri tíma og til lausnar aðsteðjandi bráðavanda. Um þessar mundir bíður íslenskur almenningur einmitt eftir slíku útspili stjórnvalda og hagsmunaaðila. Það er auðvitað vitnisburður um það með hverjum hætti húsnæðismálin eru orðin að lykilatriði í úrvinnslu efnahagshrunsins 2008 og endurreisnarstarfi eftirhrunsáranna.

Það sem mestu máli skiptir er þó úrvinnsla erfiðleika almennings í húsnæðismálum þegar til lengri tíma er litið. Það starf mun augljóslega kalla á víðtækt endurmat á öllum þeim grunnþáttum húsnæðismála sem við tókum í arf frá því húsnæðiskerfi sem byggt hingað til hefur verið upp á Íslandi.

## Tilvísanir

1. Jim Kemeny, sem nú er kominn á eftirlaun, ritar reglulega athyglisvert „rannsóknablogg“ á netinu, Jim's Research Notes, <http://jims-research-notes.blogspot.com/>.
2. Samkvæmt lögum um bygginga- og landnáms sjóð frá árinu 1928, þ.e. ári áður en lög um verkamannabústaði voru sett, voru hafnar lánveitingar til byggingar íbúðarhúsnæðis í sveitum landsins (Stjórnartíðindi, 1928, lög nr. 35).
3. Í öðrum Evrópumálum en íslensku er talað um „korporatisma“. Stjórn málafræðingar nota þetta hugtak núorðið til þess að lýsa samráði á vinnumarkaði, eins og það hefur þróast í vestrænum velferðarþjóðfélögum á borð við Svíþjóð og í fleiri löndum í Norður- og Vestur-Evrópu. Uppruni þess er hins vegar í Suður-Evrópu, þar sem það var notað um stefnu fasistastjórna á borð við stjórn Mussolinis á Ítalíu og Salazars í Portúgal varðandi skipan vinnumarkaðar og kjaramála (sjá Svanur Kristjánsson, 1978; Gunnar Helgi Kristinsson, Halldór Jónsson og Hulda Þóra Sveinsdóttir, 1992).
4. Lengsta ræðan í meintu málþófi stjórnarandstöðunnar var um 10 klukkustunda ræða Jóhönnu Sigurðardóttur, talin lengsta ræða þingsögunnar, og horfði Davíð Oddsson, þáverandi forsætisráðherra, nokkuð í kostnað við vélritun ræðunnar, sem hann lét reikna út að væri um 300 þúsund krónur (Alþingistíðindi, 1997-1998B).
5. Sjá svar Jóhönnu Sigurðardóttur við fyrirspurn Birkis J. Jónssonar alþingismanns um félagslegar íbúðir og málefni Íbúðalánasjóðs (Alþingistíðindi, 2007-2008A:1163, þskj. 206).

## Heimildir

*Alþingistíðindi* 1929, 1997-1998.

ASÍ og BSRB. (1998). *Umsögn Alþýðusambands Íslands og Bandalags starfsmanna ríkis og bæja um frumvarp til laga um húsnæðismál. 507. mál, 122. löggjafarþing, 1997-1998.* Afrit fengið frá bókasafni Alþingis.

Balchin, Paul (ritstj.). (1996). *Housing Policy in Europe.* London: Routledge.

Bengtsson, Bo. (2006a). Sverige – Kommunal allmännyttan och korporativa särintressen. Bls. 101-157 í Bo Bengtsson (ritstj.), *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus.* Malmö: Égalité.

Bengtsson, Bo (ritstj.). (2006b). *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus.* Malmö: Égalité.

Brantenberg, Tore. (1996). *Sosial boligbygging i Europa 1335-1985: Fra slaveby til haveby : europeiske arbeiderboliger i et arkitektonisk perspektiv.* Oslo: Det Norske Stats-Husbank.

Bæjarstjórn Reykjavíkur. (1930). *Skýrslur um húsnæðisránnsóknina í Reykjavík 1928.* Reykjavík: Bæjarstjórn Reykjavíkur.

Castells, Manuel. (1977). *The Urban Question – A Marxist Approach.* London: Edward Arnold.

Castles, Francis G. (1998). The Really Big Trade-Off: Home Ownership and the Welfare State in the New World and the Old, *Acta Politica*, 33:1, 5–19.

*Dagblaðið/Visir - DV.* (1993). Jóhanna Sigurðardóttir um stöðu sína í ríkisstjórninni – Reynir á hvort Jón Baldvin óski eftir afsögn minni. Bls. 2, 19. september.

Diamond, Jared. (1997). The Curse of QWERTY. *Discover*, April 1997. <http://discovermagazine.com/1997/apr/thecurseofqwerty1099>. Sótt 24. október 2010.

Donnison, David. (1967). *The Government of Housing.* Harmondsworth: Penguin.

Gunnar Helgi Kristinsson, Halldór Jónsson og Hulda Þóra Sveinsdóttir. (1992). *Atvinnustefna á Íslandi.* Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.

Félagsmálaráðuneytið. (2000). *Könnun á þörf fyrir leiguhúsnæði.* Reykjavík (fjölrit).

Félagsmálaráðuneytið. (2008). Upplýsingar fengnar frá ráðuneytinu um fjárhæðir húsaleigubóta.

Harloe, Michael. (1995). *The Peoples Home? – Social Rented Housing in Europe and America.* London: Wiley-Blackwell.

Hagstofa Íslands. (1997). *Hagskinna – Sögulegar hagtölur um Ísland.* Reykjavík.

Hagstofa Íslands. (2010). *Íbúðarhúsnæði eftir herbergjafjölda og tegund 2000-2009.* <http://www.hagstofa.is/?PageID=670&src=/temp/Dialog/varval.asp?ma=IDN03004%26ti=%26CDB%26FA%26arh%26Asn%26E6%26F0i+eftir+herbergjafj%26F6lda+og+tegund+2000%262D2009+%26path=../Database/idnadur/byggingar/%26lang=3%26units=Fjöldi/hlutfall/á%20þúsund%20ibúa>. Sótt 6. júní 2010.

Héðinn Valdimarsson. (1934). Alþýðhverfin í Vesturbænum. *Alþýðublaðið* 12. mars, bls. 1 og 3.

Húsnæðisstofnun ríkisins. (1981). *Ársskýrsla 1980.* Reykjavík.

Húsnæðisstofnun ríkisins. (1985). *Ársskýrsla 1984.* Reykjavík.

Húsnæðisstofnun ríkisins. (1992). *Ársskýrsla 1991.* Reykjavík.

Húsnæðisstofnun ríkisins. (1993). *Ársskýrsla 1992.* Reykjavík.

- Húsnæðisstofnun ríkisins. (1994a). *Ársskýrsla 1993*. Reykjavík.
- Húsnæðisstofnun ríkisins. (1995a). *Ársskýrsla 1994*. Reykjavík.
- Húsnæðisstofnun ríkisins. (1996). *Ársskýrsla 1995*. Reykjavík.
- Húsnæðisstofnun ríkisins. (1997). *Ársskýrsla 1996*. Reykjavík.
- Húsnæðisstofnun ríkisins. (1998). *Ársskýrsla 1997*. Reykjavík.
- Húsnæðisstofnun ríkisins. (1994b). *Þróun byggingarstarfsemi og framvinda á fasteignamarkaði 1989-1994*, Reykjavík (fjölrit).
- Húsnæðisstofnun ríkisins. (1995b). *Stiklað á stóru í sögu húsnæðismála – Afmælisrit húsnæðismálastjórnar og Húsnæðisstofnunar ríkisins 1955-1995*. Reykjavík.
- Ingi Rúnar Eðvarðsson. (1997). *Samtök bókagerðarmanna í 100 ár – Þeir byrjuðu ótrauðir bundust í lög*. Reykjavík: Þjóðsaga.
- Ingólfur Kristjánsson. (1964). „Starf byggingarfélags verkamanna í 25 ár.“ Í *Byggingarfélag verkamanna í Reykjavík tuttugu og fimm ára*. Reykjavík: Byggingarfélag verkamanna.
- Íbúðalánasjóður. (2002). *Ársskýrsla Húsnæðisstofnunar ríkisins 1998*. Reykjavík.
- Jón Blöndal. (1942). Húsnæðismál bæjanna. Bls. 279-290 í Jón Blöndal (ritstj.), *Félagsmál á Íslandi*. Reykjavík: Félagsmálaráðuneytið.
- Jón Rúnar Sveinsson. (1992). The „Scandinavianisation“ of Icelandic Housing Policy. Bls. 61-70 í Lennart J. Lundqvist (ritstj.), *Policy, Organization, Tenure – A Comparative History of Housing in Small Welfare States*. Osló: Scandinavian University Press.
- Jón Rúnar Sveinsson. (1993). Húsnæðisbætur í Evrópu. *Morgunblaðið - Fasteignablað*, 24. september, bls. 8-9.
- Jón Rúnar Sveinsson. (1996). Main Trends of Icelandic Housing in the 1980s and 1990s. *Scandinavian Housing and Planning Research*, 13, 215-220.
- Jón Rúnar Sveinsson. (2000). *Society, Urbanity and Housing in Iceland*. Gävle: Meyers.
- Jón Rúnar Sveinsson. (2006). Island – självägande och fackligt inflytande. Bls. 279-323 í Bo Bengtsson (ritstj.), *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus*. Malmö:Égalité.
- Jón Rúnar Sveinsson. (2007). Meginþættir húsnæðisstefnu Íslendinga á 20. öld. Bls 19-40 í *Ársskýrsla Fasteignamats ríkisins 2005*. Reykjavík: Fasteignamat ríkisins.
- Kemeny, Jim. (1981). *The Myth of Home Ownership – Public Versus Private Choices in Housing Tenure*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Kemeny, Jim. (1992). *Housing and Social Theory*. London: Routledge.
- Kemeny, Jim. (2002). Society versus the State: The Social Construction of Explanatory Narratives in Social Policy, *Housing, Theory and Society* 2002, 19, 185-195.
- Landsbanki Íslands. (1960). *Veðdeild Landsbanka Íslands 1900-1960*. Reykjavík: Landsbanki Íslands.
- Lind, Olaf og Jonas Møller. (1994). *FolkeBolig – BoligFolk – Politik og praksis i boligbevægelsens historie*. Kaupmannahöfn: Boligselskabernes Landsforening.
- Mahoney, James. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, 29: 4, 507-548.
- Malpass, Peter. (2005). *Housing & the Welfare State*. London: Palgrave Macmillan.
- Malpass, Peter. (2008). Histories of Social Housing – a Comparative Approach. Bls. 15-30 í Kathleen Scanlon og Christine Whitehead (ritstj.), *Social Housing in Europe II. – A*

- Review of Policies and Outcomes*. London: LSE.
- Matthías Viðar Sæmundsson. (2004). *Héðinn, Briet, Valdimar og Laufey: fjölskylda og samtíð Héðins Valdimarssonar*. Reykjavík: JPV útgáfa.
- Morgunblaðið*. (1946). Samvinna ríkis og bæja lífsskilyrði fyrir Reykvíkinga. 22. janúar, bls. 2.
- Morgunblaðið*. (1998). Auglýsing, bls. 33, 14. maí.
- O'Neill, Philip. (2008). The Role of Theory in Housing Research: Partial Reflections on the Work of Jim Kemeny. *Housing, Theory and Society*, 25:3, 164-176.
- Ómar Valdimarsson. (1990). *Guðmundur J. Guðmundsson – Baráttusaga*. Reykjavík: Vaka Helgafell.
- Peabody, Trust. (2010). *21st Century Peabody: Creating Communities for Today and Tomorrow*. [http://www.peabody.org.uk/media/7076136/21c\\_peabody.pdf](http://www.peabody.org.uk/media/7076136/21c_peabody.pdf). Sótt 16. maí 2010.
- Power, Anne. (1993). *Hovels to High Rise – State Housing in Europe Since 1850*. London: Routledge.
- Sahlin, Ingrid. (2008). "Social housing" som bostadspolitikens spöke. *Nättidningen Alba*, nr.3 2008. <http://www.alba.nu/artikel/artikel.php?id=735>. Sótt 16. maí 2010.
- Scanlon, Kathleen og Whitehead, Christine (ritstj.). (2008). *Social Housing in Europe II. – A Review of Policies and Outcomes*. London: LSE.
- Sigurður E. Guðmundsson. (2002). *Kjaradeilur og félagsmálalöggjöf á tíma viðreisnarstjórnar 1960–1971*. Lokaritgerð í sagnfræði við Háskóla Íslands.
- Sigurður E. Guðmundsson. (2005). *Lífeyrissjóðir 1960–1980 – Tímamót í velferðarmálum eldra fólks*. Lokaverkefni (M.A.) í sagnfræði við Háskóla Íslands.
- Stefán Ólafsson. (2003). Framþróun velferðarríkisins: Frá ölmusu til borgararéttinda – og aftur til baka? Bls. 93-104 í Friðrik H. Jónsson (ritstj.), *Rannsóknir í félagsvísindum IV*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Steingrímur Steinþórsson. (1942). Um húsabyggingar í sveitum. Bls. 257-279 í Jón Blöndal (ritstj.), *Félagsmál á Íslandi*. Reykjavík: Félagsmálaráðuneytið.
- Svanur Kristjánsson. (1978). *Corporatism in Iceland?* Reykjavík: Félagsvísindadeild.
- Samstarfshópur átta almennasamtaka um húsnæðismál. (1988). *Þak yfir höfuðið – Um félagslegar íbúðabyggingar á Íslandi*. Reykjavík.
- Stjórnartíðindi 1928-2002*.
- Tíminn*. (1993). Sumir vilja losna við Jóhönnu – Jóhann Sigurðardóttir nýtur takmarkaðs stuðnings innan síns þingflokks í deilum við Sjálfstæðisflokkinn um húsaleigubætur. Bls. 1, 14. september.
- Torgersen, Ulf. (1987). Housing: The Wobbly Pillar under the Welfare State. Bls. 116-126 í Bengt Turner, Jim Kemeny og Lennart J. Lundquist (ritstj.), *Between State and Market: Housing in the Post-Industrial Era*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Waldén, Lars Johan. (1996). *Föregångare ellet hotbild? – Reflexioner kring 100 års brittisk bostadspolitik*. Gävle: Meyers.
- Whitehead, Christine og Scanlon, Kathleen (ritstj.). (2007). *Social Housing in Europe*. London: LSE.
- Þorleifur Friðriksson. (2007). *Við brún nýs dags: Saga Verkamannafélagsins Dagsbrúnar 1906-1930*. Reykjavík : Efling, stéttarfélag, Sagnfræðistofnun Háskóla Íslands.

## Um höfund

Jón Rúnar Sveinsson nam félagsfræði við Háskóla Íslands, Háskólann í Lundi og Háskólann í Uppsölum, þaðan sem hann lauk fil. lic. prófi árið 1999. Hann hefur fengist við rannsóknir og fræðaskrif frá árinu 1974, einkum á sviði leigumarkaðar, félagslegra íbúðabygginga og samanburðarrannsókna ólíkra húsnæðiskerfa. Hann starfaði um árabíl hjá Húsnæðisstofnun ríkisins og einnig hjá Borgarfræðasetri Háskóla Íslands og Háskólanum á Bifröst. Hann er nú sjálfstætt starfandi fræðimaður í ReykjavíkúAkademíunni.