

**NOU**

Norges offentlige utredninger **2002: 2**

# Boligmarkedene og boligpolitikken

Utredning fra Boligutvalget oppnevnt ved kgl. res. 22. desember 1999.  
Avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet 15. februar 2002.

Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning

Statens forvaltningstjeneste  
Informasjonsforvaltning

---

Oslo 2000

## Til Kommunal- og regionaldepartementet

Utvalget som ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 22. desember 1999 for å drøfte mål og virkemidler i boligpolitikken, legger med dette fram sin innstilling.

Oslo, 15. februar 2002.

*Kristian Wibe* Leder

*Anniken Huitfeldt*

*Nina Kielland*

*Jens Halvdan Mosli*

*Tore Johanessen*

*Per G. Olsen*

*Anita Rathore*

*Asbjørn Rødseth*

*Kari Skrede*

*Anne Aaker*

*Bård Øistensen* Sekretariat

*Espen Paus*

*Lars-Marius Ulfrstad*

*Einar Magnus Aarskog*

## *Del I Innledning og sammendrag*

## Kapittel 1

# Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid

### 1.1 Bakgrunn og oppnevning

---

Stortinget behandlet våren 1999 St. meld. nr. 49 (1997-98). Om boligetablering for unge og vanskeligstilte. I innst. S. nr. 100 (1998-99) ba Stortinget regjeringen om å sette ned et utvalg for å gjennomgå boligpolitikken:

«Stortinget ber Regjeringen med bakgrunn i komiteens merknader, om å nedsette et utvalg som skal se på hele boligpolitikken. Utvalget bør være ferdig med sitt arbeid senest om to år, og Regjeringen må deretter legge fram en boligmelding for de neste 10 år.»

Det har ikke tidligere vært oppnevnt et eget utvalg med mandat om å utrede hele boligpolitikken, og det er over 10 år siden forrige stortingsmelding om boligpolitikk ble behandlet (St. meld. nr. 34 (1988-89) «Boligpolitikk for 90-åra»). Kommunalkomiteen la i sin innstilling vekt på at mye har forandret seg siden 1989. Komiteen så det som særlig viktig å få belyst blant annet følgende problemstillinger :

- Kløften mellom generasjonene
- Bolig som levekårsutjevning
- Hvilken rolle det offentlige skal spille i boligpolitikken
- En gjennomgang av ulike statlige og kommunale støtteordninger som rettes mot bolig (bostøtte, kommunale bostøtteordninger og boligutgiftens andel av økonomisk sosialhjelp)
- Den totale boligmassen og forvaltningen av denne. Blant annet hvilke konsekvenser den omfattende satsingen på byggingen til eldre vil få for den øvrige boligmassen
- Hvordan skal en dreie ressursene mot vedlikehold og fornyelse av nåværende boområder?
- Konsekvenser av økt urbanisering
- Miljøhensyn i boligsektoren

Utvalget ble vedtatt opprettet ved kongelig resolusjon den 22. desember 1999.

### 1.2 Mandat

---

Utvalget har hatt følgende mandat:

1. Utvalget skal beskrive boligsituasjonen i by og land
2. Utvalget skal analysere sentrale forhold som påvirker boligmarkedet, boligfordelingen, bokostnadene og bomiljøet
3. Utvalget skal på grunnlag av norske og utenlandske erfaringer vurdere eksisterende mål og virkemidler i norsk boligpolitikk
4. Utvalget skal vurdere framtidige mål og virkemidler i boligpolitikken
5. Utvalget skal jevnlig avholde møter med en referansegruppe som er opp-

- nevnt av Kommunal- og regionaldepartementet
6. Utvalget skal utrede de økonomiske, miljømessige og administrative konsekvenser av sine forslag. Minst ett av forslagene skal være innenfor rammene av dagens sektorbudsjett (programkategori 14.10 Bolig og bomiljø)
  7. Utvalget skal legge fram resultatet av sitt arbeid innen utgangen av 2001

Til mandatets punkt 1 kommenterte departementet blant annet at utvalget burde gi en empirisk oversikt over boligsituasjonen, boforholdene og bokostnadene i både byområder og utkantstrøk.

I kommentarene til mandatets punkt 2 ba departementet utvalget avgrense seg mot detaljspørsmål. Departementet tolket Stortinget slik at det var ønske om en analyse som skisserte grunnlaget for å utforme et godt boligpolitisk opplegg for et lengre tidsrom.

I kommentarene til mandatets pkt. 3 og 4 ba departementet utvalget å komme med forslag til nye mål. Utvalget ble også bedt om å se nærmere på hva som skal være Husbankens rolle i områder med press i bygge- og boligmarkedet.

### 1.3 Sammensetning

---

Styreleder i Steinkjer Næringssselskap AS, Kristian Wibe ble oppnevnt som leder av utvalget. Øvrige medlemmer var:

- Siv.ark Nina Kielland, Trondheim
- Administrerende direktør NBBL Per Eggum Mauseth, Oslo
- Cand.agric Jens Halvdan Mosli, Mortenhals
- Professor Asbjørn Rødseth, Oslo
- Forskningssjef Kari Skrede, Oslo
- Boligsjef Anne Aaker, Trondheim

Kommunal- og regionaldepartementet supplerte i april 2000 utvalget ved å oppnevne som medlemmer:

- Forsker Anniken Huitfeldt, Jessheim
- LO-sekretær Per Gunnar Olsen, Oslo
- Organisasjonssekretær Anita Rathore, Oslo

Administrerende direktør Per Eggum Mauseth var medlem av utvalget fram til sin død i januar 2001. Som nytt medlem av utvalget ble oppnevnt avdelingsdirektør Tore Johannesen, Oslo.

Sekretærer for utvalget har vært sekretariatsleder Bård Øistensen, seniorrådgiver Espen Paus og rådgiver Lars-Marius Ulfrstad. Seniorrådgiver Einar Magnus Aarskog har vært med i sekretariatet fra 1. september 2001.

I samsvar med mandatets pkt. 5 oppnevnte Kommunal- og regionaldepartementet en egen referansegruppe. Samarbeidet med referansegruppe er omtalt i vedlegg 1.

Det utvidede utvalget hadde sitt første møte 15.5.2000.

## 1.4 Organisering av arbeidet

---

Utvalget har avholdt i alt 15 møter, hvorav fem to-dagsmøter. Til flere av møtene har det vært invitert sentrale aktører innenfor de temaene utvalget har drøftet. Utvalget har i tillegg gjennomført én studietur til Sverige og én til Danmark.

Mandatet understreker behovet for et oppdatert kunnskaps- og beslutningsgrunnlag. Utvalget har derfor igangsatt flere utrednings- og analyseoppdrag. Vedlegg 1 gir en oversikt over analyser og utredninger som er utført på oppdrag av utvalget. Disse rapportene er tilgjengelige over internett på adressen; <http://odin.dep.no/krd/norsk/publ/utredninger/>.

Utvalget har vært nødt til å avgrense sitt arbeid. Utvalget har lagt størst vekt på beskrivelse av samfunnsfaglige og -økonomiske forhold. Tekniske og arkitektfaglige aspekter har ikke blitt gitt tilsvarende oppmerksomhet.

Data som beskriver utviklingen av boforhold på siste halvdel av 1990-tallet er begrenset, spesielt situasjonen for enkelte vanskeligstilte grupper. Det har ikke vært gjennomført landsomfattende boligtellinger siden 1990 og den siste tilgjengelige boforholdsundersøkelsen ble foretatt i 1995.

Teksten i utredningen er utarbeidet av sekretariatet og utvalgsmedlemmene. Forsker Viggo Nordvik (NBI), avd. leder Thorbjørn Hansen (NBI), forsker Lars Gulbrandsen (NOVA) og forsker Lars Østby (SSB) har vært engasjert i arbeidet med utforming av teksten i kapittel 5.

Konklusjoner, anbefalinger og forslag til tiltak som har sitt grunnlag i bestilte utredninger og står for utvalgets regning og hefter ikke ved eksterne bidragsytere.

Arbeider som forsker Erik Fjærli, SSB og forsker Rolf Barlindhaug, NBI har utført på oppdrag av utvalget følger som vedlegg (vedlegg 2 og vedlegg 3).

## 1.5 Kapitteloversikt

---

Utredningen er delt i fire hoveddeler.

Del I: *Innledning og sammendrag* (kapitlene 1 og 2) gir bakgrunn for og et sammendrag av utvalgets arbeid. Sammendraget gir blant annet omtale av utvalgets forslag til boligpolitiske tiltak.

Del II: *Boligmarked og boforhold* beskriver boligmarkedets virkemåte (kapittel 3), gir samfunnsøkonomiske begrunnelser for politisk inngripen i boligmarkedet (kapittel 4) og beskriver utviklingstrekk i 1990-årene (kapittel 5). Kapittel 5 svarer på mandatets pkt. 1 om å gjennomgå boligsituasjonen. Det er lagt vekt på å bringe fram oppdaterte opplysninger om boligpriser, bostgifter og bokostnader. Problemstillinger om boligfinansiering, og særlig Husbankens rolle, har en sentral plass i utredningen, blant annet på bakgrunn av departementets merknader til mandatet. I kapittel 6 gis en kort historisk presentasjon av kredittmarkedet og Husbankens rolle siden opprettelsen i 1946.

Del III: *Boligpolitiske mål og virkemidler* (kapitlene 7-12) beskriver eksisterende målsettinger og virkemidler i boligpolitikken. Mest vekt legges på statens boligøkonomiske virkemidler gjennom Husbanken og evalueringer av virkemidlene måloppnåelse (kapittel 8). Beskrivelsen er kortfattet og overordnet, med henvisning til mer detaljerte beskrivelser av ordningene i andre

offentlige publikasjoner, bl. a. i de årlige stortingsproposisjonene. I tilfrstillingen av boligjuridiske virkemidler (kapittel 9) er det lagt vekt på å beskrive de endringer som har funnet sted i boliglovgivningen på 90-tallet. I kapittel 10 gjør utvalget rede for hvordan norsk boligpolitikk organiseres, mens det i kapittel 11 settes særlig søkelys på gjennomføringen av boligpolitikken i kommunene. I mandatet ba departementet også om at utvalget vurderte mål og virkemidler i lys av utenlandske erfaringer. Utvalget har i kapittel 12 beskrevet noen erfaringer fra nordisk boligpolitikk.

Del IV : *Vurderinger og anbefalinger* (kapitlene 13-20) er utredningens politiske del. På bakgrunn av analyse og overordnede boligpolitiske utfordringene drøftes virkemidler. Utvalget har i drøftingen av problemstillinger og mulige tiltak avgrenset antall temaer.

## Kapittel 2

# Sammendrag

### 2.1 Innledning og bakgrunn

---

Siden 1993 har boligprisene steget betydelig. Prisstigningen kan tilskrives flere forhold. Renten på boliglån har falt og antall sysselsatte økt. Dette har bidratt til å øke etterspørselen etter boliger.

Flere arbeids- og studieplasser har blitt lokalisert til storbyene, og ungdom og innvandrere har i stor grad bosatt seg der. Resultatet er et stort press på boligmarkedene i storbyområdene. For å møte denne etterspørselsveksten burde det blitt bygget flere boliger enn tidligere. Dette har ikke skjedd i tilstrekkelig grad. Konsekvensene har vært økende boligpriser i storbyområdene, og at forskjellene i boligpriser mellom storbyområder og resten av landet har blitt større.

Som følge av at flere tar høyere utdanning og at barnefødsleene er blitt utsatt, har ungdomsfasen blitt lengre. Sammen med et økende innslag av oppløste parforhold bidrar dette til å øke antallet mindre husholdninger. I Oslo består nå 55 prosent av husholdningene av en person. Pristigningen på eide boliger har dermed vært spesielt sterk for de mindre boligene, som vanligvis etterspørres av boligetablerende og andre med svak økonomi. Størst har pristigningen vært i Oslo-området, dette gjelder også for leie av boliger.

Våren 1998 la regjeringen fram St.meld. nr. 49 (1997-98) Om boligetablering for unge og vanskeligstilte. I forbindelse med Stortingets behandling av meldingen ble regjeringen bedt om å nedsette et boligutvalg. Utvalgets mandat var å gi en helhetlig vurdering av boligmarkedets virkemåte og den statlige boligpolitikken.

Den videre oppsummering av utvalgets vurderinger og anbefalinger følger disposisjonen i utredningens del IV, og tar utgangspunkt i boligpolitikkenes tre hovedmålsettinger om boligdekning og boligproduksjon (2.1.2), herunder en drøfting av Husbankens oppføringslån (2.1.3), boligfordeling (2.1.4) og boligkvalitet (2.1.5). Deretter fremmes utvalgets tilrådninger knyttet til offentlig organisering og ansvarsfordeling i boligpolitikken (2.1.6) og utvalgets sluttkommentarer (2.1.7).

### 2.2 Boligdekning og boligforsyning

---

Boligdekningen avhenger av hvordan den eksisterende boligmassen utnyttes og tilgangen på nye boliger. Utvalget mener den eksisterende boligmassen bør kunne utnyttes bedre, blant annet ved en omfordeling av boliger mellom barnefamilier som bor trangt og mindre husholdninger som bor i store boliger. Skattesystemet er det viktigste offentlige virkemidlet for å bidra til dette. Høyere skattelegging av eierboliger, mer lik skatt på eie- og leieboliger og gradvis avskaffelse av dokumentavgiften er tiltak som kan bidra til bedre



utnyttelse av boligmassen. Skattepolitikken ligger utenfor det boligpolitiske virkemiddelområdet, og utvalget har derfor ikke fremmet konkrete forslag til endringer.

Det er behov for bygging av nye boliger i vekstområdene, og spesielt i Oslo-området. Det er kommunenes ansvar å føre en aktiv tomtepolitikk og å sørge for tilstrekkelige arealer for boligbygging. For å redusere kommunenes risiko og kostnader ved tomteerverv, anbefaler utvalget at det vurderes å opprette en statlig finansieringsordning.

Særlig i pressområder med stor konkurranse om arealer, er det viktig at interessene for nybygging blir sterkere vektlagt i de politiske prosessene som avgjør dette. Det er et problem at boligbyggingen blir henvist til dårlig egnede tomter. I lokale politiske prosesser taper nybyggingsinteressene ofte konkurransen om tomtegrunn. Det skjer fordi de veletablerte velgerne ikke ønsker videre utbygging, selv om dette, i et mer overordnet og langsiktig perspektiv, ville være det beste for kommunen og regionen.

Utvalget vil understreke nødvendigheten av at kommunene i større byregioner sammen tar et ansvar for å komme fram til en helhetlig arealbruk som gir rom for boligbygging. Et samarbeid må også omfatte transportløsninger, og da må staten og fylkeskommunene være med. Alternativ må endringer i myndighetsforholdene vurderes.

Staten må koble sine interesser som eiendomsbesitter og boligpolitisk utøver på en mer aktiv måte enn hva som gjøres i dag. Dersom statlige eiendommer ikke lenger utgjør viktige produksjonsressurser, og disse egner seg for boligformål, er det viktig at kommunene får bedre muligheter til å påvirke bruken av eiendommene. Et viktig tiltak vil være bedre koordinering og endrede informasjonsrutiner fra statlige eiendomsbesittere. Etter utvalgets vurdering er det særlig viktig å forbedre informasjon mellom statlige etater og kommunene ved planlegging av eiendomssalg, og at statens avhendingsinstruks for tomter tolkes mer fleksibelt.

Utvalget foreslår å innføre et direkte tilskudd til kommunene for å stimulere nybyggingen. Tilskuddet kan gis etterskuddsvis til enkeltkommune på bakgrunn av antallet nybygde boliger, og være et tillegg til rammeoverføringene.

Et direkte tilskudd per nybygd bolig vil stimulere kommunene til å prioritere boligbygging. Tilskuddet vil redusere eventuelle negative effekter for kommunens økonomi av økt boligbygging. Det kan dermed ha positive effekter på viljen til å sette av nødvendige arealer, til å ferdigregulere tomter i tide og til å gjøre de nødvendige investeringene i infrastruktur. Det kan også motvirke tendensen til at enkelte kommuner i for stor grad søker å velte kommunale kostnader over på utbyggerne.

Utvalget ber også departementet vurdere om inntektssystemet tilgodeser vekstkommuner i tilstrekkelig grad. Særlig kan det gjelde minsteinntektskommuner med befolkningsvekst.

Også utvalgets forslag til økt satsing på ikke-kommersielle utleieboliger vil bidra til å øke boligtilbudet.

Utvalget er delt i synet på moms som virkemiddel for å få ned byggekostnadene. Medlemmet Olsen fremmer forslag om momsrefusjon, mens medlemmene Rødseth og Skrede ikke vil anbefale momsfristak. Det rester-

ende flertallet støtter heller ikke forslaget, men ser ikke bort fra at momsrefusjon kan bli aktuelt som et ledd i en større skatteomlegging.

### **2.3 Husbankens oppføringslån**

---

Statens viktigste virkemiddel for å påvirke nybyggingen har vært Husbankens oppføringslån. Ved avvikling av rentesubsidiene i 1996 ble lånets styrke som virkemiddel redusert. Låneordningen har det siste tiåret vært gjenstand for vedvarende oppmerksomhet, spesielt i kredittpolitisk sammenheng. Utvalget har derfor sett betydningen av å vurdere oppføringslånets boligpolitiske rolle.

Hele utvalget går inn for å videreføre ordningen med oppføringslån, men deler seg i spørsmål knyttet til organisasjonsform og grad av boligpolitiske føringer.

Utvalgets flertall, medlemmene Wibe, Aaker, Huitfeldt, Olsen, Johannessen og Rathore, mener oppføringslånet fortsatt spiller en avgjørende rolle for kvalitet og nivå i boligbyggingen, og ønsker derfor ingen vesentlige endring i lånets omfang, innretning eller organisering. Flertallet ser det som viktig for den boligpolitiske måloppnåelsen at oppføringslånet blir sett i sammenheng med Husbankens øvrige virkemidler. For å gjenreise lånets styrke som virkemiddel anbefaler flertallet å redusere rentemarginen og å øke tilbudet av fastrentelån.

Utvalgets to mindretall, bestående av henholdsvis Kielland/Mosli og Rødseth/Skrede, anbefaler å skille Husbankens bankfaglige oppgaver fra de boligfaglige da de mener dagens organisering medfører en uheldig sammenblanding av roller. De bankfaglige oppgavene er foreslått samlet i en ny statlig Husbank, mens de boligpolitiske og boligfaglige rollene foreslås samlet i et eget direktorat.

Utvalgets ene mindretall Kielland og Mosli anbefaler den nye Husbanken organisert som en statlig stiftelse med et ideelt boligpolitisk formål. Banken anbefales å yte alle typer boliglån, også topplån og byggelån. Utvalgets andre mindretall Rødseth og Skrede anbefaler det nye kredittforetaket organisert som et aksjeselskap etter de vanlige reglene for kredittforetak. Disse ønsker ikke like sterke boligpolitiske føringer som det første mindretallet, og heller ikke at banken skal yte topplån og byggelån.

Et samlet utvalg anbefaler å rendyrke Husbankens virksomhet til boligformål, og foreslår derfor at skolelokaler og barnehager ikke lenger skal være berettiget til lån.

### **2.4 Boligfordeling**

---

Å skaffe seg en egen bolig er en særlig utfordring for de som skal etablere seg i storbyene. Problemene er størst for unge, enslige, personer med etnisk minoritetsbakgrunn, funksjonshemmede og bostedsløse.

Det å bo til leie vil i lengden falle dyrere enn å eie. Dette skyldes hovedsakelig den gunstige fordelsbeskatningen av eieboliger. Husleien på utleieboliger er høyere i norske storbyer enn ellers i Skandinavia. Det er relativt sett flere unge og andre med svak økonomi som leier, blant annet som følge av at de ikke får lån til etablering i eid bolig. Norge har relativt sett færre utleiebo-

liger og færre offentlige utleieboliger enn våre naboland. Utvalget anbefaler å stimulere til økt tilbud av ikke-kommersielle utleieboliger. Eventuelle tiltak for å bidra til styrking av et profesjonelt kommersielt utleiemarked vil, etter utvalgets vurdering, ligge innenfor skattepolitikken. Utvalget har derfor ikke gitt konkrete anbefalinger på dette området.

Å utforme gode statlige tiltak for å bedre boligfordelingen på kort sikt er en betydelig utfordring, da tilbudet av boliger er gitt. Tiltak som bidrar til økt etterspørsel kan dermed resultere i enda større prisøkning, uten at flere får en bolig. Det er derfor en nær sammenheng mellom boligfordeling og boligtilbud. Det er heller ikke gitt at det er formålstjenlig å bygge nye boliger øremerket de store gruppene av vanskeligstilte. For at boutgiftene i disse boligene skal bli overkommelige, må enten standarden være lav eller den offentlige støtten betydelig. Utvalget mener da at etablering i rimeligere brukte boliger er en bedre løsning.

Utvalget anser utformingen av de eksisterende selektive virkemidlene som formålstjenlig, men som for beskjedne i omfang. Utvalget foreslår derfor en økning i bevilgningene til boligtilskudd og bostøtte. Generelt anbefaler utvalget at lån benyttes som virkemiddel overfor personer med midlertidige inntektsproblemer, mens boligtilskudd og bostøtte prioriteres dem med varig inntektssvikt.

Utvalget har drøftet hvorvidt Husbanken bør tilby et nytt rettighetslån til ungdom for boligetablering. Mens utvalgets flertall Wibe, Aaker, Rødseth, Johannesen, Rathore, Kielland og Skrede ikke vil anbefale et slikt nytt rettighetslån, anbefaler mindretallet Huitfeldt, Olsen og Mosli at et slikt lån tilbys. Hele utvalget støtter det pågående arbeid med å slå sammen Husbankens kjøps- og etableringslån til et nytt startlån.

Boligtilskuddet foreslås økt med 300 millioner kroner, fordelt likt på tiltaksområdene boligetablering, utleieboliger og bostedsløse. Dette tilsvarer tilskudd til 1 000 – 1 500 boliger pr år. Utvalgets første prioritering er tiltak for å utvikle boligtilbud til bostedsløse. Det foreslås derfor en betydelig økning av bevilgningen til dette formålet. Utvalget understreker at boligtilbud til personer med oppfølgingsbehov ikke bør gjennomføres uten et forpliktende samarbeid med oppfølgingstjenester.

Utvalget ønsker også flere ikke-kommersielle utleieboliger som tilbud til personer med både midlertidige og varige økonomiske problemer, og mener en slik satsing blant annet kan forsvares ut fra den fordelaktige skatteleggingen av eieboliger. For husholdninger med midlertidige problemer vil også etablering i såkalte lavinnskuddsboliger være en aktuell mulighet. Ved bygging av boliger for vanskeligstilte anbefaler utvalget at staten bidrar med billige tomter.

Bostøtten anbefales utvidet slik at flere kommer inn under ordningen. Det anbefales at inntekts- og boutgiftstaket heves. Utvalget finner bostøttens boligkrav vilkårlige, og da spesielt kravet om husbankfinansiering, og anbefaler derfor at nye krav utarbeides. Bostøtten anbefales i større grad å erstatte sosialhjelp til boligformål. Dette innebærer en utvidelse av de grupper som kommer inn under ordningen. Utvalget drøfter også om bostøtten kan være et mer formålstjenlig fordelingsinstrument enn barnetrygd. Utvalget anbefaler at det nedsettes en faggruppe for å gjennomgå alle sider av bostøtteordningen.

De nevnte tiltakene vil kreve at bevilgningen til bostøtte økes betydelig, men kan delvis dekkes gjennom tilsvarende innsparinger på budsjettene for sosialhjelp og barnetrygd.

Utvalget foreslår en fortsatt satsing på studentboliger i pressområdene. For blant annet å få en bedre samordning av tiltak overfor ungdom, anbefaler utvalgets flertall, alle unntatt Rødseth, at tilskuddet til studentboliger bør forvaltes av Husbanken.

Personer med etnisk minoritetsbakgrunn opplever diskriminering på boligmarkedet. Lovverket mot etnisk diskriminering bør bli bedre enn i dag. En styrking av lovverket antas likevel bare å ha begrenset verdi på det private leiemarked. Utvalget foreslår derfor også andre tiltak for å motvirke diskriminering.

## **2.5 Kvalitet og miljø**

---

En «god bolig» ivaretar en rekke kvaliteter både for den enkelte beboer og for samfunnet. En viktig side ved boligpolitikken er å legge til rette for og stimulere til bygging av en mer variert boligmasse med bedre kvaliteter enn hva markedet ellers ville ha realisert.

Da kvaliteter er mest utfordret ved større boligprosjekter og mulighetene for påvirkning er størst på planleggingsstadiet, anbefales en større andel av Husbankens kvalitetstilskudd anvendt til planlegging. Samtidig anbefales Husbankens rolle som kompetanseformidler og rådgiver overfor sentrale aktører i bygge- og boligmarkedet styrket.

Hovedansvaret for å sikre tilstrekkelig kvalitet i boliger og i bomiljø er tillagt kommunene. Dette er en oppgave mange kommuner prioriterer lavt. Utvalget anbefaler at det blir iverksatt tiltak for at kommunene skal kunne fylle sin tiltenkte rolle.

Selv om kvaliteter ikke nødvendigvis fordyrer et prosjekt, vil det ofte være en avveining mellom høye kvaliteter og lave kostnader. Isolert sett kan høye krav til kvaliteter gi lavere boligbygging. Men kortsiktig og langsiktig kostnadsbesparing er ikke alltid sammenfallende. Utvalget vil anbefale at det utvikles tiltak for forhindre bruk av billige, miljøbelastende materialer som kan falle dyrt på lang sikt.

En av de største miljøutfordringene i boligsektoren er knyttet til energibruk. Energi benyttes både i boligen og til transport mellom bolig, arbeidsplass og servicefunksjoner. For å redusere energibruken i boligen, anbefaler utvalget at det arbeides videre for å stimulere til bruk av alternative energikilder og mindre energikrevende boliger, herunder konsentrert bebyggelse. Videre anbefaler utvalget en større statlig og regional innsats for å imøtekomme utfordringene knyttet til lokalisering og transport, blant annet gjennom å formalisere samarbeidsrutiner og koordinere interesser. For ytterligere å fremme miljøvennlige boliger og bomiljøer foreslår utvalget en årlig bevilgningsstøtte på 50 millioner kroner til forskning og utvikling.

Det er et mål at alle skal kunne tilbys en bolig tilpasset sitt funksjonsnivå, og at funksjonshemmede skal kunne integreres i vanlige bomiljøer. For å nå et slikt mål må tilgjengeligheten økes både i eksisterende og i nye boliger.

Utvalget anbefaler at dette arbeidet intensiveres, og foreslår derfor en økning i bevilgningen på 100 millioner kroner til formålet.

Flere personer med minoritetsbakgrunn flytter nå til storbyenes drabantbyer. En del av disse har dårlige levekår. Utvalget anbefaler at denne utviklingen følges nøye, og at arbeidet med å oppnå integrering prioriteres.

Enkelte av etterkrigsårenes drabantbyer ble utformet med lavere krav til blant annet boligstørrelse og parkering, og kan i dag synes mindre attraktive blant annet for barnefamilier. Utvalget vil anbefale tiltak for å bidra til mer variert beboersammensetning og gode, trafikksikre utearealer i slike drabantbyer. Utvalget anbefaler også at kommunenes parkeringsbestemmelser for boliger praktiseres med større fleksibilitet enn i dag i sentrale byområder.

## **2.6 Organisering og gjennomføring**

---

En god statlig boligpolitikk er avhengig av et godt samarbeid med kommunene. Kommunene er på sin side avhengig av staten for tilby sine innbyggere tilfredsstillende tjenester. Det hersker således en gjensidig avhengighet mellom stat og kommuner. Spesielt vil samarbeidet mellom staten og vekstkommunene være viktig, og da særlig i hovedstadsområdet, da det er her utfordringene er størst.

For å kunne løse morgendagens boligpolitiske utfordringer er det nødvendig å utvikle samarbeidet mellom statlige organer, mellom staten og kommunene, mellom kommunene og internt i kommunene. Boligpolitikk har nær sammenheng med en rekke andre politikkområder. En bedre samordning av politikkområder må derfor til for å sikre gode løsninger.

Utvalget ser det som en betydelig utfordring å stimulere kommunene til en mer aktiv rolle i boligpolitikken. Får å få dette til må kommunene gis tilstrekkelige incitament. Utvalgets flertall, alle unntatt Mosli, støtter den pågående overføring av vedtaksmyndighet for personrettede lån og tilskuddsordninger fra Husbanken til kommunene. Et samlet utvalg foreslår en jevn tapsdeling på videreutlånsmidlene fra Husbanken. For ytterligere å tydeliggjøre boligpolitikkenes betydning og det kommunale ansvaret, anbefaler utvalget at det vurderes å innføre en egen portallov for boligsektoren.

Utvalget anbefaler en ytterligere utvikling av Husbanken i retning av et kompetansesenter og et service- og støtteorgan for kommunene. Utvalget viser til Husbankens arbeid med boligsosiale handlingsplaner, og antar at en tilsvarende arbeidsform kan anvendes for å øke oppmerksomheten rundt blant annet kommunale områdeplaner.

For å sikre bedre koordinering og en felles strategi mellom statlige etater, foreslår utvalget at det vurderes å opprette et felles direktorat for plan-, bygge- og boligspørsmål. Et slikt direktorat vil også kunne initiere regionale samarbeidsprosjekter på tvers av kommunegrensene.

## **2.7 Sluttkommentar**

---

Utvalget har kommet med en rekke forslag til endringer i de boligpolitiske virkemidlene som vil kunne gi en bedre boligpolitisk måloppnåelse. Det er imidlertid ikke foreslått noen radikal omlegging av hovedinnretningen i norsk

boligpolitikk, verken når det gjelder mål, virkemidler eller rollefordelingen mellom stat, kommuner og private aktører. Utredningen har, etter utvalgets oppfatning, sin styrke i den drøfting av utfordringer og virkemidler som foretas.

Bolig- og kredittmarkedet er kraftig liberalisert ut fra den intensjon at markedet gir de beste løsninger for enkeltindivider og samfunn til lavest kostnader. Utvalget er imidlertid av den oppfatning at de framtidige boligpolitiske utfordringene vanskelig kan løses uten et fortsatt betydelig offentlig engasjement.

To hovedtrekk ved de foreslåtte justeringene er viktige å påpeke. For det første foreslås det å tydeliggjøre boligpolitikkenes betydning og kommunenes ansvar. Primært må morgendagens boligpolitikk defineres og finne sine løsninger lokalt. At mange kommuner ikke prioriterer det boligpolitiske arbeidet høyt nok er derfor en vesentlig utfordring. Utvalget har foreslått flere tiltak for å bedre kommunenes muligheter for å drive en mer aktiv boligpolitikk. For det andre foreslår utvalget å styrke flere av de statlige lån-, tilskudds- og støtteordningene. De foreslåtte økninger i bevilgningene er, etter utvalgets egen oppfatning, av svært moderat karakter. Statens direkte overføringer til boligformål er forholdsvis lave i Norge, sett både i et historisk og i et internasjonalt perspektiv.

## *Del II Boligmarked og boforhold*

## Kapittel 3

# Boligmarkedets virkemåte

### 3.1 Innledning

---

En bolig er både et konsumgode og et kapital- eller formuesobjekt. Det betyr at når en kjøper en bolig til eget bruk så kjøper en boligjentene som boligen produserer samtidig som en investerer i kapitalobjektet bolig. For de fleste husholdningene er et boligkjøp det største enkeltkjøpet de gjør gjennom livsløpet og boligformue utgjør størstedelen av formuen.

I dette kapitlet beskrives de økonomiske drivkreftene i boligmarkedet, dvs. de forholdene som bestemmer nivået på og endringer i:

- boligpriser
- bokostnader og boutgifter
- tomtepriser, byggekostnader og nyboligpriser
- boligbygging og boligfordeling.

Boligmarkedet er et komplisert og uoversiktlig marked. Det består av mange delmarkeder. Aktørene er ulike og beslutningene som blir tatt har ofte en svært lang tidshorison. Beskrivelsen i dette kapitlet er forenklet for å få fram de viktigste drivkreftene bak utviklingen.

Det tar tid å bygge boliger. På ethvert tidspunkt er derfor størrelsen og sammensetningen av boligmassen bestemt av beslutninger som er tatt tidligere. Avsnitt 3.2 handler om hvordan markedet fordeler en gitt boligmasse mellom etterspørerne og hvordan boligpriser og bokostnader blir bestemt i et slikt marked. Avsnitt 3.3 drøfter drivkreftene som bestemmer nybyggingen av boliger og hvordan nybyggingen og byggekostnadene på lang sikt påvirker boligpriser og bokostnader.

Skattereglene har stor betydning for boligprisene og fordelingen av boliger. Avsnitt 3.4. gir en oversikt over sentrale sammenhenger.

Kapitlet er en teoretisk analyse av boligmarkedet, ikke en empirisk beskrivelse av utviklingen i priser, bokostnader og boligbygging. Det kommer utvalget tilbake til i kapittel 5. Fokus er heller ikke på hvordan boligpolitiske inngrep påvirker eller kan påvirke markedet. Det kommer utvalget til i utredningens del 3 og 4, i kapitlene 13 - 20.

### 3.2 Prisdannelsen

---

Innledningsvis gis en kort innføring i teori for hvordan boligprisen blir bestemt i eiermarkedet (3.2.1). Deretter defineres de sentrale begrepene boutgifter og bokostnader (3.2.2). Disse begrepene blir brukt for å diskutere nærmere hvordan rentenivå, inntektsnivå og forventninger påvirker boligprisene, boliggetterspørselen og velferden for ulike grupper (3.2.3 - 3.2.5). Spesielle forhold som gjelder prisdannelsen i storbyene blir tatt opp i (3.2.6),

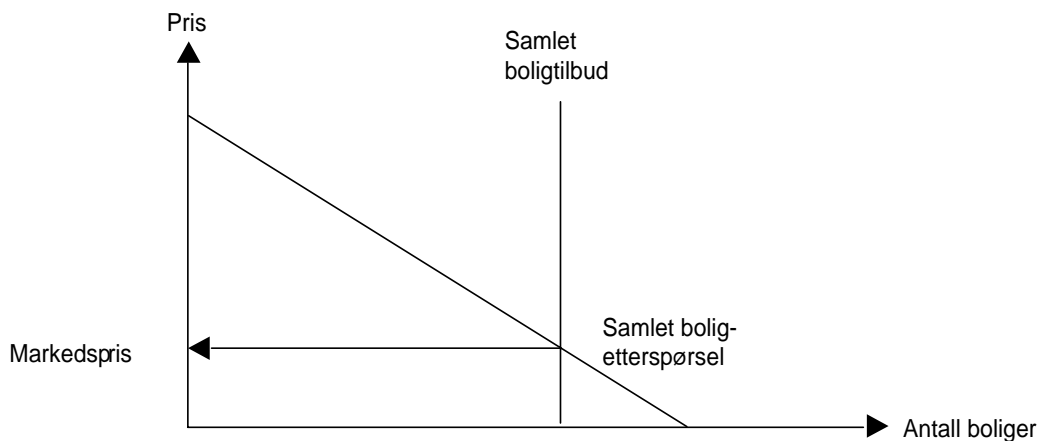


før avsnittet blir avsluttet med en diskusjon av prisdannelsen i leiemarkedet i (3.2.7).

### 3.2.1 Prisdannelsen i eiermarkedet <sup>1</sup>

For å få fram de sentrale sammenhengene, er det nyttig å starte med et tenkt tilfelle der alle boliger er like og alle boliger er eierboliger. På kort sikt er tilbudet av leie- og eieboliger gitt hver for seg. Etterspørerne i boligmarkedet er alle som ønsker seg egen bolig hvis bare prisen er lav nok. Noen etterspørere eier en bolig som de bor i fra før. Andre eier ingen bolig. Tilbyderne er alle som eier boliger. Det er færre boliger enn antall mulige etterspørere.

Etterspørerne kan ordnes i en rekke etter hvor høy pris de er villig til å betale for en bolig. Den som er villig til å betale mest, står først i rekken. I figur 3.1 illustrerer den fallende etterspørselskurven en slik rekkefølgeordning. For hvert nivå på prisen forteller kurven hvor mange etterspørere som er villig til å betale denne prisen eller en høyere pris.



Figur 3.1 Samlet tilbud og samlet etterspørsel i markedet for brukte boliger. Kort sikt.

Husholdningenes betalingsvilje er først og fremst bestemt av deres betalingsevne. En ordning i rekkefølge etter betalingsvilje vil altså i stor grad være det samme som en ordning etter betalingsevne. Betalingsevnen er blant annet bestemt av husholdningens inntekt og formue. Blant de med høyest betalingsvilje vil vi finne folk som har relativt høye inntekter eller store formuer, mens lav betalingsvilje i stor grad faller sammen med lav inntekt. Den prisen en evner å betale avhenger også av rentenivået og andre forhold som påvirker de årlige bokostnadene. Økonomiske forhold som påvirker betalingsviljen blir diskutert nærmere i avsnittene 3.2.2 - 3.2.5.

I tillegg til betalingsevnen avhenger betalingsviljen av boligbehov, av hvordan en vektlegger bolig i forhold til andre konsumgoder, og av hvordan en vurderer bolig i forhold til andre investeringer. Personer med samme betalingsevne kan derfor ha noe forskjellig betalingsvilje.

1. 3.2.1 og 3.2.2 bygger i stor grad på Rødseth (1987)

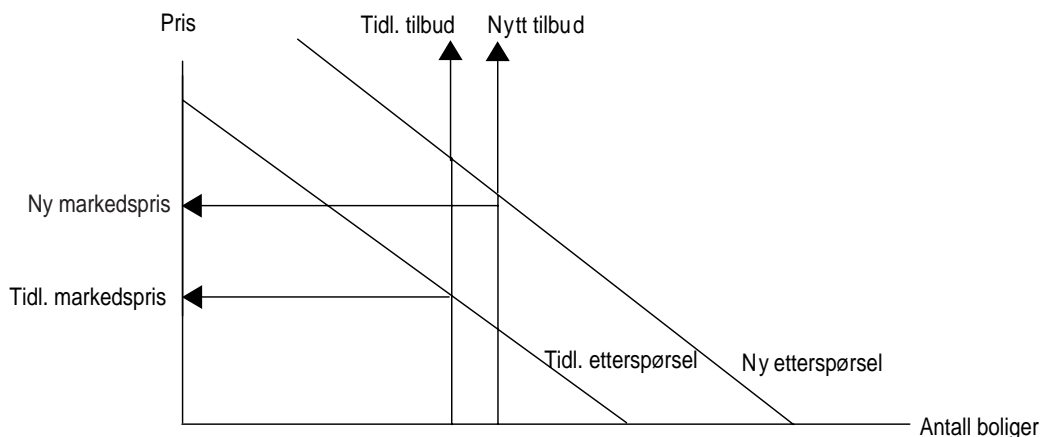
Med de forutsetninger som er gitt innledningsvis vil tilbyderne selge de boligene som de selv ikke skal bruke. Eksistensen av et leiemarked diskuteres nærmere i avsnitt 3.2.7. Tilbudet av boliger består derfor av hele den eksisterende beholdningen av boliger. Det samlede boligtilbudet på kort sikt er illustrert som den lodrette linjen i figur 3.1.

Tilbudet endres som følge av nybygging og avgang (fraflytting, brann, rivning, ombygging og bruksendring) av boliger. Nybygging utgjør lite i forhold til det totale antallet boliger. I Norge utgjør nybyggingen per år anslagsvis en prosent av den samlede boligmassen. Det samlede tilbudet av boliger kan år om annet ikke endre seg så mye. En antar derfor ofte at det samlede tilbudet av boliger er gitt, uavhengig av prisen.

Dersom boligprisen er lav nok, vil det være flere som etterspør boliger enn antallet boliger som finnes. Prisen vil da bli presset så høyt at mange etterspørere trekker seg og det blir en bolig til hver av de gjenværende. I figur 3.1 illustreres dette nivået i skjæringspunktet mellom tilbuds- og etterspørselskurven. Skjæringspunktet bestemmer markedsprisen. Alle som har høyere betalingsvilje enn dette punktet får egen bolig. De andre får ikke kjøpt egen bolig.

Den etterspøreren som står akkurat så langt ute i rekken at han eller hun blir den «siste» som får egen bolig, blir gjerne kalt den marginale etterspøreren. Han eller hun spiller en nøkkelrolle. Så lenge rekkefølgen mellom etterspørerne ikke endres, blir markedsprisen i realiteten bestemt av betalingsviljen til den marginale etterspøreren.

Hvis nybygging er større enn avgangen, så blir boligmassen større. Tilbudskurven i boligmarkedet flytter da utover, slik det er illustrert i figur 3.2. Med tida endres også de langsiktige etterspørselsfaktorene, for eksempel som følge av befolknings- og inntektsvekst. Grafisk illustreres dette ved at etterspørselskurven flytter utover. «Kappløpet» mellom etterspørselsvekst og nybyggingen kan gradvis endre prisen. I figur 3.2 er det illustrert en situasjon der etterspørselsveksten har vært sterkere enn nybyggingen (etterspørselskurven har skiftet lenger utover i diagrammet enn tilbudskurven). Som det framgår av figur 3.2, vil dette øke markedsprisen på bruktboliger.



Figur 3.2 Endringer i prisen på boliger ved økning i tilbudet av og etterspørsel etter boliger.

Nybygging vil på lang sikt bidra til å dempe boligprisene, men siden tilbudet av boliger bare endres langsomt, må forklaringen på store prisbevegelser som skjer på kort tid søkes i forhold på etterspørselssiden. For Norge sett under ett er det relativt små endringer i antallet potensielle etterspørrere fra år til år. Årsakene til store prisendringer på kort tid må da finnes i endringer i etterspørrernes betalingsvilje. Store og raske endringer i betalingsviljen vil vanligvis skyldes store endringer i betalingsevnen eller i vurderingen av boligen som investeringsobjekt. Behov og prioriteringer endrer seg vanligvis ikke så raskt når en ser hele befolkningen under ett.

Hvordan politiske inngrep på kort sikt virker på boligprisene, er som regel et spørsmål om hvordan tiltakene påvirker folks betalingsevne og betalingsvilje.

Innenfor hvert delmarked kan prisdannelsen illustreres som i figur 3.1. Betalingsviljen i et delmarked avhenger imidlertid av prisene i andre delmarkeder, slik at en må se markedene i sammenheng. Analysen kan da bli komplisert. Men om vi er interessert i å forklare den gjennomsnittlige prisutviklingen på landsbasis eller vil vite hvordan et boligpolitisk tiltak påvirker prisene i gjennomsnitt, spiller eksistensen av delmarkeder liten rolle for konklusjonene. Det er en vet om hvordan et marked med bare en boligtype virker, kan også omsettes til innsikt i hvordan de ulike delmarkedene virker.

### 3.2.2 Bokostnader og boutgifter

Bokostnader og boutgifter er de sentrale begrepene i en drøfting av boligmarkedets virkemåte. Bokostnaden er det samme som verdien av det en må gi avkall på av andre goder for å bruke en bolig i en bestemt periode. For leietakere er bokostnaden det samme som husleien. Bokostnaden for en selveier uttrykker hvor mye det koster å eie og bruke boligen i en periode i forhold til om en hadde vært uten egen bolig i den samme perioden. Andre navn som ofte brukes på samme begrep er alternativkostnaden, brukerkostnaden eller årskostnaden. Bokostnaden kan beregnes etter formelen:

$$\begin{aligned} \text{Bokostnad} = & \\ & \text{Rentekostnad} \\ + & \text{ Drifts- og vedlikeholdskostnad} \\ - & \text{ Skattefordel ved eie av boligen} \\ - & \text{ Verdistigning på boligen} \end{aligned}$$

I boks 3.1 gis et regneeksempel på hvordan en beregner bokostnader.

I rentekostnaden inngår ikke bare renten på lånekapital, men også de renteinntektene som en går glipp av ved å ha egenkapital plassert i boligen. Der som rentesatsen på innskudd og utlån var den samme, ville rentekostnaden være lik rentesatsen multiplisert med salgsverdien av boligen. Drifts- og vedlikeholdskostnader er de kostnadene som er knyttet til å holde boligen i bruk med uforandret standard (inkluderer kommunale avgifter og forsikring). Skattefordelen for selveide boliger følger av at det er ulik behandling av boliger og andre formuesobjekter ved fastsettelsen av inntekt og formue i skattelikningen, se avsnitt 3.4. Verdistigningen på boligen bidrar til å øke eierens formue, og reduserer den reelle kostnaden ved å eie boligen.

Av og til blir rentekostnaden og verdistigningen på boligen korrigert for inflasjon. Rentekostnad blir da en realrentekostnad og verdistigning blir real-

verdistigning på boligen. Dette gir imidlertid samme resultat som ved nominelle beregninger.

### Boks 3.1 Bokostnader og boutgifter. Et eksempel på hvordan det beregnes.

De forutsetningene som benyttes i regneeksempelet er at en husholdning i 2001 har en samlet lønnsinntekt på 400.000 kroner. Videre at husholdningens nettoformue ved inngangen av året er på 100.000 kroner og forrenter seg med 7,5 prosent, som også er lånerenten. Husholdningen betaler ikke toppskatt og har ikke fradrag utover minste- og klassefradrag. Formuen er så lav at det ikke påløper formuesskatt. Regneeksemplet er gjennomført på grunnlag av de skattesatsene som gjaldt for 2001.

I (\*) gis en med et regneeksempel hva husholdningen har disponibelt for konsum og sparing uten å trekke inn bolig. Deretter (\*\*) trekkes bolig inn og bokostnaden beregnes. I (\*\*\*) gis en alternativ og enklere beregningsmåte bokostnaden.

(*)	Kroner
Lønnsinntekt:	400000
Kapitalinntekt	7.500
Samlet inntekt før skatt	407.500
Grunnlag for skatt på alminnelig inntekt (407.500 – minstefradrag – klassefradrag)	269.300
Samlet inntekt før skatt	407.500
- Trygdeavgift	31.200
- Skatt, alminnelig inntekt	75.404
<i>Disponibelt til konsum og sparing uten bolig</i>	300.896

For å beregne bokostnaden antar vi videre at husholdningen eier en bolig til en verdi av 750.000 kroner. Husholdningens gjeld er på 650.000 kroner (boligens verdi minus formuen på 100 000 kroner). Likningstaksten utgjør 20 prosent av markedsverdien, og de årlige driftskostnader er på 15.000 kroner. En antar videre at verdien av boligen stiger med 3 prosent i året. Med disse forutsetningene blir det som er disponibelt til annet konsum enn bolig eller til sparing:

(**)	Kroner
Lønnsinntekt	400.000
- Renteutgifter (650.000*0,075)	48.750
Grunnlag for skatt på alminnelig inntekt (351.250 – minstefradrag – klassefradag)	213.050
Samlet inntekt før skatt, etter renteutgifter:	351.250

(**)	Kroner
Verdistigning: $750.000 \cdot 0,03$	22.500
- Trygdeavgift:	31.200
- Skatt, alminnelig inntekt	59.654
- Skatt på inntekt av egen bolig	691
- Driftskostnader på egen bolig	15.000
= <i>Disponibelt til annet konsum og sparing ved eie av bolig:</i>	267.205

Bokostnaden er definert som det en må gi avkall på av andre goder eller sparing som følge av at en eier og bruker en bolig.

Den årlige bokostnaden blir med disse forutsetningene 33.691 kroner (300 896-267 205).

Dette kunne også ha blitt regnet ut direkte (og enklere) ved hjelp av formelen for bokostnaden i 3.2.2.

(***)	Kroner
Rentetap ved å sitte med kapital bundet i bolig: $750.000 \cdot 0,075 =$	56.250
+ Drifts/vedlikeholdskostnader for boligen	15.000
- Skattefordel = $56.250 \cdot 0,28$ – Skatt inntekt av egen bolig =	15.059
- Verdistigning på boligen	22.500
Årlig bokostnad	33.691

Sett at lånet avdras med like store beløp over 30 år. Da er de løpende boutgiftene første året:

Renteutgift $600.000 \cdot 0,075$	45.000
+ Avdrag $650.000:30$	21.667
+ Drift/vedlikehold	15.000
- Skattefordel	15.059
Boutgift første året	66.608

Forskjellen på boutgift og bokostnad, er det minste husholdningen må spare første året dersom den ikke kan få utsatt avdrag eller få nye lån. Boutgiftene vil avta sterkt i realverdi fra år til år på grunn at inflasjonen reduserer realverdien av renter og avdrag, og fordi renteutgiftene minker etter hvert som lånet blir nedbetalt.

Den delen av inntekten som blir igjen etter at bokostnaden er trukket fra, kan enten brukes til konsum av andre goder med det samme, eller den kan spares for fremtiden. Så sant tilgangen på kreditt ikke legger hindringer i

veien, kan husholdningene selv velge hvor mye de vil bruke i dag og hvor mye de vil spare for framtiden.

For en som skal kjøpe bolig, og som ikke har problem med tilgang på kreditt, er det et sentralt spørsmål hvor store bokostnader han eller hun får alt i alt. Betalingsviljen til kjøperne kan uttrykkes i form av hvor store bokostnader de er villige til å ta på seg. Når renter, skatteregler, driftsutgifter mv. er kjent, følger betalingsviljen i form av en øvre pris som en konsekvens. I prinsippet er det likegyldig for boligkjøpere som ikke har problemer med å få lån hva de enkelte komponentene i bokostnaden er. Det er summen av bokostnadene som er avgjørende.

Framtidig prisstigning er ikke kjent når beslutningen om kjøp av bolig blir tatt. Det betyr at beslutningen om boligkjøp må basere seg på forventninger om hva prisene kommer til å bli. Det er de forventede bokostnadene som er relevante for etterspørselen etter bolig.

Høy boligpris betyr høye forventede bokostnader både fordi rentekostnaden blir høyere, og fordi en ikke kan vente å tjene like mye på framtidig prisstigning. Men selv om en betaler mer for en bolig, har en ingen god grunn til å vente tilsvarende høyere pris i framtiden. Når det er en positiv sammenheng mellom boligpris og bokostnad, betyr det at når betalingsviljen uttrykt i bokostnad øker, så øker også betalingsviljen uttrykt i boligpris. Det betyr også at når en komponent i bokostnaden øker, for eksempel rentesatsen eller driftskostnaden, så går betalingsviljen uttrykt i boligpris ned. Dermed går også prisen ned.

For stabiliteten i boligmarkedet er det viktig at realrenten er positiv, og at etterspørerne ikke lar dagens pris påvirke oppfatningene om framtidig pris i for sterk grad. Grunnen til at økt pris demper boliggetterspørselen og skaper balanse i markedet, er nettopp at økt pris gir større reelle rentekostnader og mindre forventet framtidig prisstigning. Dersom realrenten er null eller negativ, virker ikke den første faktoren. Om den andre faktoren også er svak, må prisene stige mye for at det skal bli balanse i markedet. Skattereglene slik de er idag kan øke faren for ustabilitet i markedet, se avsnitt 3.4.2.

Boutgifter er et uttrykk som brukes om de kontante utbetalinger som en husholdning har i tilknytning til boligen gjennom en viss periode. Det første kontantutlegget er den egenkapitalen en setter inn i boligen ved kjøpet. Deretter kommer de løpende boutgiftene. De omfatter driftsutgifter, vedlikehold, netto skatter (minus skattefradrag) samt renter og avdrag på lån. Når eierperioden er over, blir boligen solgt. Husholdningen mottar da salgssummen minus restgjelden og nettobeløpet er i prinsippet å anse som en negativ boutgift.

Hvis en tar utgangspunkt i et normalt år i eierperioden, så er forskjellen mellom bokostnad og boutgift:

- Boutgiftene inkluderer renter bare på lånekapital, mens en i bokostnaden også inkluderer renter på egenkapitalen.
- Boutgiftene inkluderer avdrag på lån, mens en i bokostnaden anser dette som sparing. I enkelte analyser av boutgifter inkluderes ikke avdrag
- Boutgiftene inkluderer ikke verdinedgang eller verdistigning på boligen, mens dette inkluderes i bokostnadene.

År om annet kan boutgiftene både være høyere og lavere enn bokostnadene, avhengig av nivået på egenkapital, lån og utviklingen i markedet. Sees hele eierperioden under ett, og tas hensyn til inn- og utbetalinger ved kjøp og salg, vil imidlertid nåverdien være lik. Inkluderes tidspunktene for kjøp og salg, kommer også egenkapital og verdinedgang med i boutgiftene. Forskjellen mellom de to begrepene er derfor ikke et spørsmål om hvilke utgifter en til slutt tar med, men hvordan en periodiserer utgiftene.

Boutgiftene det enkelte året avhenger av avdragsplanen og tidspunktet for når en kjøpte boligen. Boutgiftene for identiske boliger kan variere. Bokostnadene for identiske boliger er derimot lik, bortsett fra de forskjellene som eventuelt følger av ulik marginalsatt eller ulike rentesatser. Gjennom avdragsvilkårene er det i stor grad opp til husholdningene selv å bestemme hvordan tidsprofilen på boutgiftene skal være. For mange selveiere vil de årlige boutgiftene mer være et uttrykk for hvordan de har valgt å spare, enn for hva det virkelig koster dem å bo.

For husholdninger som har problemer med å få kreditt, er sammenhengene mer komplisert. Også for dem er bokostnaden av betydning, men i tillegg må de legge vekt på hvilke uunngåelige utgifter boligen fører til på kort sikt. Det påvirker både kravet til egenkapital og nivået på de løpende boutgiftene etter å ha utnyttet lånemulighetene best mulig. Hensynet til boutgiftene reduserer betalingsviljen uttrykt i boligpris i forhold til det de samme husholdningene ville vært villige til å betale hvis de ikke hadde vært kredittrasjonerte. Forventet framtidig prisstigning og rentenivå vil ha mindre innvirkning på betalingsviljen for de som er kredittrasjonert. Derimot kan størrelsen på minstekrav til egenkapital og avdrag påvirke betalingsviljen sterkt.

### 3.2.3 Faktorene bak prisendringer i eiermarkedet

Ut fra beskrivelsen i 3.2.1 og definisjonen av bokostnader i 3.2.2, kan de sentrale faktorene som bestemmer prisutviklingen på boliger på kort sikt oppsummeres slik:

- Økt disponibel inntekt for husholdningene, eller økte inntektsforventninger, vil øke betalingsviljen og dermed prisene.
- Økt skattefordel ved å eie egen bolig vil øke boligprisene.
- Økt reelt rentenivå vil redusere boligprisene.
- Høyere forventet framtidig reell boligpris vil øke boligprisene nå.
- Økte priser på drift og vedlikehold av boligen vil senke boligprisene.

Vi skal i dette avsnittet se nærmere på virkningene av endret inntekt, renter og forventinger under forutsetning av at ingen har vansker med å få lån, mens de generelle effektene av skatteendringer blir tatt opp i avsnitt 3.4. Virkningene vil være forskjellige for ulike grupper avhengig av om de eier bolig fra før eller ikke, og vil være avhengig av om de har gjeld eller rentebærende formue.

Inntektsøkning gjør at folk kan betale mer for boligen og likevel ha like mye igjen til forbruk av andre goder. Betalingsviljen for bolig vil derfor øke, og dermed vil også prisene øke. Tankegangen er at det var betalingsviljen til den marginale etterspøreren som var avgjørende for prisen. Dersom inntektsøkningen er like stor for alle, blir sannsynligvis ikke rekkefølgen mel-

lom etterspørerne endret. Det betyr at inntektsøkningen på kort sikt ikke fører til endret bosituasjon for noen husholdninger. Imidlertid kan prisstigningen ha betydelige fordelingsvirkninger. For de som er kjøpere av bolig og ikke eier bolig fra før, kan økte bokostnader på kort sikt spise opp en betydelig del av inntektsøkningen. De som eier en bolig fra før og blir boende, er uberørt av prisstigningen på boligen og får full glede av inntektsøkningen. De som har boliger å selge, for eksempel på grunn av arv, får en gevinst. Det som i utgangspunktet var lik inntektsvekst vil altså på kort sikt, gjennom boligprisene, bli omgjort til en mindre fordel for boligkjøperne og en større fordel for boligselgerne.

Nedgang i realrenten reduserer i utgangspunktet bokostnaden for alle og øker betalingsviljen. En husholdning som i utgangspunktet verken har rentebærende formue eller gjeld, vil faktisk være villig til å ta på seg like høye bokostnader som før selv om realrenten går ned. Hvis det er disse husholdningene som bestemmer prisnivået, vil altså renteendringer på kort sikt være uten betydning for bokostnadene, men vil til gjengjeld slå sterkt ut i boligprisene. Prisøkningen kan bli forsterket ved at husholdninger som i utgangspunktet har gjeld får forsterket betalingsevnen når renten går ned. Betalingsviljen for disse vil derfor øke enda mer enn for de gjeldfrie. Imidlertid er det en motsatt effekt for de som i utgangspunktet har rentebærende formue. Rekkefølgen mellom husholdningene etter betalingsvilje blir endret. Fortsatt er det all grunn til å vente en prisoppgang, men den eksakte størrelsen er vanskeig å beregne. Likevel er det klart at de som skal kjøpe bolig har liten eller ingen fordel av en rentenedgang, bortsett fra i det tilfellet at de har stor nettogjeld allerede før boligkjøpet. Fordelen går til de som likevel skulle selge boliger og til de som i utgangspunktet har høy gjeld, for eksempel fordi de nylig har kjøpt bolig. Forventet høyere framtidig boligpris øker forventet verdistigning på boligen og reduserer bokostnaden. Dermed øker etterspørernes betalingsvilje målt i boligpris, slik at boligprisen øker med en gang. Dersom rekkefølgen mellom etterspørerne ikke endres, vil boligprisene stige inntil bokostnaden for den marginale etterspøreren er den samme som før. En grunn til å forvente høyere priser kan for eksempel være at det har skjedd en økning i byggekostnadene, og at en tror at dette før eller senere må slå ut i boligprisene. I praksis betyr dette at byggekostnadene kan tenkes å påvirke prisene på kort sikt via forventet verdistigning. Det er imidlertid grunn til å tro at virkningen er mindre enn én til én. Forventningene til framtidige boligpriser kan endres raskt og medvirke til sterke kortsiktige svingninger i betalingsviljen. I en periode med sterk prisvekst, tyder mye på at husholdningene forventer at prisene på boliger skal fortsette å stige. Husholdningenes forventninger bygger nok ikke alltid på en grunnleggende forståelse av hvordan boligmarkedet fungerer. En kan frykte at de litt for ofte blir dannet ut fra observerte trender i den nære fortiden. Da vil økte boligpriser i seg selv bidra til forventninger om ytterligere prisvekst, som i sin tur vil trekke boligprisene videre opp osv. Slike mekanismer kan føre til store kortsiktige utslag i boligprisene.

### 3.2.4 Risikoen ved boligkjøp

Det er grunn til å tro at husholdningene ved kjøp av bolig ikke bare legger vekt på forventede bokostnader, men også på den risikoen de tar på seg. Siden boligen både er et investeringsobjekt og et konsumgode, er den et relativt trygt



investeringsobjekt for den som kjøper en bolig til eget bruk og med egne midler. Uventede svingninger i boligprisen har liten betydning for de som alt har kjøpt en bolig og har planlagt å bo der lenge. Boligen gir direkte avkastning i form av egen bruk, og en trenger ikke bekymre seg for inflasjonen eller renteutviklingen på samme måte som en måtte ha gjort dersom en satte pengene i banken. Dette medvirker til at det vil være en generelt høy betalingsvilje for bolig blant folk med formue.

Mer risikabelt er det å kjøpe bolig når en må sette seg i gjeld. Da blir en mer utsatt for risikoen ved renteendringer. I utgangspunktet betyr lav formue mindre betalingsvilje fordi en tar på seg mer renterisiko. Risikoen forsterkes dersom husholdningens framtidige inntekter også er usikre. Dels skyldes det at kjøp og salg av boliger er kostbart, og at usikre inntekter betyr en fare for at en må selge igjen. Vel så viktig er det kanskje at et sammenfall av lav inntekt og høy rente kan få meget alvorlige konsekvenser for husholdningens økonomi. Som forklart innledningvis, så fører økt rente til lavere boligpriser. Dermed kan husholdningen bli tvunget til å selge boligen på et tidspunkt da prisene er uvanlig lave.

Husholdninger som er framsynte, vil vegre seg for å ta opp lån som innebærer alt for stor risiko. Dette reduserer betalingsviljen for egen bolig. Mange vil likevel strekke seg langt, fordi bolig er et grunnleggende og viktig gode.

Risiko er også en del av forklaringen på at mange husholdninger velger en trinnvis boligkarriere der standard og størrelse øker med alderen. Med alderen øker formuen og usikkerheten om framtidig inntekt reduseres. Dermed avtar risikoen med å investere i en for dyr bolig. For mange fører dette til at de øker sin boligstandard omtrent når barna flytter ut og behovene kanskje er mindre.

Renterisikoen kan reduseres ved å benytte lån med fast rente. Men slike lån løser ikke alle problemer. En avtale om fast nominell rente beskytter ikke mot oppgang i realrenten som følge av redusert inflasjon. Siden den flytende renten gjerne går ned når inflasjonen går ned, kan flytende rente faktisk gi størst stabilitet i realrenten når inflasjonen varierer mye. Fast rente kan også i enkelte tilfeller bli et problem dersom en får bruk for å selge boligen før bindingstiden for renten er omme.

Risikoen knyttet til boliginvesteringer vil også interessere husholdningenes kreditorer. Konsekvensene av dette er temaet for neste avsnitt.

### **3.2.5 Betydningen av at enkelte ikke får lån**

Mange husholdninger har tilstrekkelig formue eller såpass sikre inntekter at egenkapital ikke er noe problem. For disse husholdningene blir lånet bestemt av eget behov, ikke av de grensene bankene setter.

Men ikke alle husholdninger får innvilget store nok lån til å fordele boutgiftene over tid slik de selv ønsker. Fordi boliger kan pantsettes, gir de et godt grunnlag for å gi lån. Imidlertid må banker og andre långivere ta hensyn til at boligen også kan falle i verdi, og at det koster å tvangsinn drive pantet. En bank vil derfor ikke uten videre gi et lån som svarer til hele verdien av boligen. Fullfinansiering av bolig avhenger derfor av at låntakeren har tilstrekkelig høye og sikre inntekter til at banken anser at det er stor sannsynlighet for tilbakebetaling, eller at låntakeren kan stille tilleggsikkerhet fra andre. Husholdninger

som ikke oppnår dette, vil møte krav til egenkapital i boligen. Det gjelder både når de skal kjøpe bolig, og om de senere skulle ønske å øke lånene i forhold til det som følger av den opprinnelige avtalen.

Konsekvensene for dem som blir rammet av slike begrensninger på lån, er at de tvinges til å ta boutgiftene tidligere enn de egentlig hadde ønsket seg. De tvinges til å spare for å skaffe seg penger til egenkapital og avdrag og de tvinges til å begrense sitt løpende forbruk av andre goder enn bolig. Beløpet de sparer får de i prinsippet igjen med renter, slik at de får økte konsummuligheter senere. Boligen koster ikke mer i det lange løp fordi om en må stille med egenkapital. Men husholdningene kan bli tvunget til å utsette forbruket av andre goder i større grad enn de ønsker. Dette innebærer en ekstra kostnad som demper deres boliggetterspørsel.

Det er særlig to grupper som oftere enn andre er utsatt for kredittrestriksjoner, nemlig unge i etableringsfasen og innvandrere.

Uten bidrag fra foreldrene starter de unge uten formue. Hvis de i tillegg er under utdanning, opparbeider de seg studiegjeld. Ved etablering av egen husholdning melder det seg raskt et behov for å anskaffe en del varige forbruksgoder og som gjerne må lånefinansieres. Unge har som regel relativt lave inntekter i forhold til det de kan forvente senere i livet, samtidig som de gjerne ønsker en forbruksstandard som ikke ligger altfor lavt i forhold til det de regner med å ha råd til på lang sikt. Dette gir lite rom for sparing. Men fordi deres framtidige inntekter er usikre, vil de unges muligheter for låneopptak være begrenset. Er de ikke selv forsiktige og setter egne grenser, setter bankene i de fleste tilfeller grenser for dem. Kjøp av bolig kan i en slik situasjon gi betydelige ekstrakostnader i form av utsetting av annet forbruk («tvangssparing»). Kredittrasjonering forsterker tendensen til at boligkarrierer øker med alderen.

En del innvandrere kommer til landet helt uten formue. Usikkerheten om framtidig arbeidsinntekt er stor. De har som regel heller ikke noen tidligere kredithistorie som kan dokumenteres. Også disse vil bli utsatt for kredittrasjonering.

I tillegg til unge og innvandrere kan kredittrasjonering også ramme personer som har vist manglende evne til å holde orden på egen økonomi. I en del tilfeller er det personer som har omfattende sosiale problemer. Eldre som ønsker å konsumere sin boligformue uten å selge boligen, kan også oppleve tilgang på kreditt som en skranke, uten at de dermed reelt sett er i en spesielt vanskelig situasjon.

For mange unge og innvandrere er leie den eneste reelle muligheten til å få egen bolig. Andre kan velge leie for å unngå ulempene med tvangssparing som kjøp av eierbolig vil innebære for dem. Leie har imidlertid ulemper, som vi kommer tilbake til i omtalen av leiemarkedet i avsnitt 3.2.7.

Oppsummeringen av hvordan forskjellige faktorer påvirker boligprisene, gjelder også om en del husholdninger er kredittrasjonert. Imidlertid vil kredittrasjonering dempe effekten av forventninger om framtidige forhold. Kredittrasjonering kan øke betydningen av den nominelle renten i forhold til realrenten, fordi boutgiftene øker med den nominelle renten. Etter dette skal altså en oppgang i realrenten dempe boliggetterspørselen mer når oppgangen skyldes økt nominell rente, enn når den skyldes redusert prisstigning.

Forhold som reduserer usikkerheten om framtidig inntekt, vil redusere omfanget av kreditttrasjering, øke boliggetterspørselen og drive prisene oppover. En nedgang i arbeidsledigheten vil derfor virke prisdrivende både ved at de tidligere ledige får økte inntekter, og ved at usikkerheten om framtidig inntekt minsker for mange. Variasjoner i arbeidsledigheten kan altså være en viktig drivkraft for boligprisene.

Det vil være forskjeller i virkningene på boliggetterspørselen mellom ulike grupper. Høyere forventede framtidige boligpriser øker betalingsviljen mindre for de som er kreditttrasjonert, enn for de som ikke er det. Det betyr at rekkefølgen i «boligkøen» endres. Flere av de som har dårlig tilgang på kreditt må gi opp tanken på egen bolig.

Mer tvetydige er effektene på boligfordelingen av lavere nominelle renter, lavere driftskostnader eller et høyere generelt lønnsnivå. Slike endringer har i utgangspunktet størst betydning for de som er kreditttrasjonert, siden en innsparing i de løpende utgiftene er mest verdt for dem. Imidlertid vil de også få størst problemer med å følge med når boligprisene går oppover.

Dersom de unge som ellers ville vært kreditttrasjonert, får hjelp fra foreldrene til boligfinansiering, vil det i seg selv øke etterspørselen etter boliger og på kort sikt drive prisene opp.

### 3.2.6 Prisdannelsen i storbyområder <sup>2</sup>

I litteraturen om boligmarkedet er et kjennetegn på en storby at det er lang avstand i reisetid fra sentrum til ytterkanten av pendlingsområdet. Videre er en betydelig del av arbeidsplassene lokalisert i eller nær sentrum, mens boligene ligger i gjennomsnitt vesentlig lenger fra sentrum enn arbeidsplassene. Dette gjør at arbeidstakere gjennomgående har mye reisetid. Med pendlingsområdet forstås den delen av omlandet der en vesentlig del av befolkningen pendler til arbeid innover i retning storbyens sentrum.

Hvilke norske storbyområder som disse kjennetegnene passer på, er et skjønsspørsmål. Foruten Osloområdet vil også områdene omkring Bergen, Stavanger og Trondheim ha likhetstrekk. Pendlingsområdet for disse byene er likevel mindre. Hvor vi setter grensen for storby, er imidlertid ikke viktig. Drøftingen i dette avsnittet har relevans for alle steder der folk flest pendler i retning mot et klart definert sentrum og der avstandene er store.

Analysen av boligmarked og bokostnader i storbyer må ta hensyn til reisekostnadene. Reisekostnadene inkluderer både de direkte utgiftene til transport og verdien av den tiden som går med til reisen inn til sentrum. Forskjellen i pris mellom ellers like boliger i ulik avstand fra sentrum vil i utgangspunktet reflektere forskjellene i reisekostnader. Boligprisene vil avta med avstanden fra sentrum.

#### **Boks 3.2 Reisekostnader og boligpriser – et regneeksempel**

Sett at for en person er hver reisetime verdt 60 kroner. Personen arbeider 230 dager i året. Tidskostnaden for  $\frac{1}{2}$  times ekstra pendling hver veg utgjør da 13 800 kroner i året. I tillegg kommer utgifter til

2. For mer teori om prisdannelse i storbyer vises til Mills (1972) og Anas, Arnoll og Small (1998) .

månedskort for en ekstra sone eller ekstra utgifter til bensin og vedlikehold. Som et eksempel er disse utgiftene satt til 4 200 kroner i året. Samlede reisekostnader er da 18 000 kroner i året. Å spare disse reisekostnadene er verdt 18 000 kroner i året i ekstra bokostnader og uttrykker betalingsviljen som vedkommende har for en bolig en halv time nærmere arbeidsplassen. Dersom realrenten etter skatt er 3 prosent, svarer dette til en prisforskjell på 600 000 kroner (3 prosent av 600 000 er 18 000).

Hvis hver husholdning bare har en arbeidstaker, alle verdsetter reisetid like mye og alle reiser inn til sentrum, så vil prisene på boliger falle jevnt med reiseavstanden fra sentrum. Med tallene i dette eksemplet ville prisøkningen være 20 000 kroner for hvert minutt nærmere sentrum. Faktisk kan en resonnerer seg fram til at det vil gjelde selv om ikke alle arbeidsreiser går til sentrum. Der er nok at arbeidsplassene gjennomgående ligger nærmere sentrum enn boligene, slik at tendensen er at folk pendler mot sentrum, ikke vekk fra sentrum.

Dersom alle verdsatte reisetiden like mye, ville prisforskjellen mellom sentrum og periferi være like stor for små som for store boliger. Men selve prisnivået vil bli bestemt av betalingsviljen for bolig og av størrelsen på den tilgjengelige boligmassen, på samme måte som i andre deler av boligmarkedet. Det betyr at boligprisene i storbyene er utsatt for de samme påvirkningene som i boligmarkedet ellers, samt noen tilleggsfaktorer. Det følger av teorien at:

- En reduksjon i reisekostnadene vil utjevne prisforskjellene innen storbyområdet, men vil på kort sikt heve det gjennomsnittlige prisnivået på boliger. Når reisene blir billigere, er folk villige til å betale mer for å bo.
- Høyere realrente etter skatt reduserer prisforskjellen mellom sentrum og periferi. Folk er ikke villige til å betale mer i årlig bokostnad for å spare den samme årlige reisekostnaden. Derfor går betalingsviljen målt i boligpris ned.
- Dersom skattetakstene på bolig ikke tar hensyn til den høyere verdien på sentrale boliger, medvirker det til økt prisforskjell mellom sentrum og periferi. Når en slipper unna relativt billig skattemessig, kan en betale desto mer for boligen for å unngå lang pendling.
- Vekst i antall arbeidsplasser trekker flere folk til byen og øker prisnivået i hele området.

Imidlertid er ikke betalingsviljen for å bo sentralt den samme for alle husholdninger. Dersom to medlemmer av husholdningen skal pendle til sentrum, blir betalingsviljen for å bo sentralt også dobbelt så høy. Høytlønte er normalt villige til å betale mer for å spare reisetid. For hver boligtype vil de husholdningene som har høyest reisekostnader, ha høyest betalingsvilje for de sentrumsnære boligene. De små boligene vil bli mest etterspurt av husholdningene med lave inntekter. At lav lønn også betyr lave tidskostnader, trekker i retning av at de absolutte prisforskjellene på små boliger er mindre enn for store.

Likevel kan sentral lokalisering relativt sett bety mer for prisen på små boliger enn for store boliger.

I praksis vil prisbildet i storbyer være vesentlig mer komplisert enn det som er skissert her. Spesielt vil miljøfaktorene eller attraktivitetsfaktorene i de ulike områdene spille inn. Ofte har bomiljørelaterte forhold en negativ effekt på prisene i sentrale bydeler, men ikke bestandig. Lokale sentra i bydelene kan gi opphav til lokale pristopper. Reiseavstanden til fritidsaktivitetene spiller også inn, avhengig av om interessene retter seg mot aktiviteter i byens sentrum, i andre deler av byen eller i byens omland. Lokaliseringen av skole, offentlig og privat service mv. har også betydning for prisnivået.

### 3.2.7 Prisdannelsen i leiemarkedet<sup>3</sup>

Leieboliger er ikke fysisk forskjellige fra eieboliger. Dersom det er fri omsetning, må derfor boligprisen bli den samme enten boligen skal brukes av eieren eller leies ut.

Utleiere har de samme kostnadene som selveiere. Bokostnadskomponentene i avsnitt 3.2.2 gjelder med andre ord også for utleiere. Dersom de ulike kostnadselementene var de samme for alle, ville konkurransen mellom utleierne føre til at husleien ble presset ned til samme nivå som bokostnaden for selveiere. Dermed ville det koste like mye å leie som å eie.

Hva vil i denne situasjonen bestemme hvorvidt folk ønsker å eie eller å leie? Det vil først og fremst være de forholdene som ble diskutert i avsnittene (3.2.4) og (3.2.5), det vil si evnen til å bære ulike typer risiko og tilgangen på kreditt. Personer med stor formue og sikre inntekter vil finne det tryggest å være eiere. Personer som er utsatt for kredittrasjonering, kan finne det best å leie framfor å bli tvunget til å spare mer enn de ønsker. Noen har i realiteten ingen annen mulighet enn å leie. Fordi det koster å kjøpe og selge boliger, vil leie også bli valgt av personer som regner med å flytte relativt fort. Ut fra dette må vi vente at det særlig er personer med usikker tilknytning til arbeidslivet som ønsker å leie. Også blant pensjonistene kan det tenkes å være relativt mange som ønsker å leie.

Imidlertid er ikke kostnadene ved å eie og leie den samme. En viktig forskjell er at folk er bedre motivert til å ta vare på og forbedre egen eiendom enn andres. Det fører til gjennomgående høyere kostnader til drift og vedlikehold ved utleie, og dermed til at husleiene blir liggende høyere enn bokostnadene ved eie. Dette kan bli forsterket ved at de som er mest interesserte i å ta godt vare på boligen, oftere enn andre velger å være eiere.

Som det vil bli nærmere redegjort for i avsnitt 3.4, innebærer hovedreglene i skatteloven at skattefordelen for utleiere er mindre enn for selveiere. Det medfører høyere kostnader, høyere husleier, og at færre velger å leie bolig enn de ellers ville ha gjort.

Det norske leiemarkedet har et stort innslag av utleiere som leier ut en del av sin egen bolig, og som oppnår skattefordeler på linje med selveiere. Men så lenge etterspørselen etter leieboliger er stor nok til at det også finnes andre aktører i markedet, vil det være kostnadene til disse som bestemmer husleiene. Husleiene må være store nok til at de som betaler skatt etter hovedregelen, finner det verdt å drive utleie. I et fritt marked kan de øvrige utleiere

3. Dette avsnittet bygger i stor grad på Nordvik (2001)

ta like mye. I enkelte delmarkeder kan imidlertid balansen mellom tilbud og etterspørsel være slik at det ikke er rom for andre enn de som leier ut en del av egen bolig. I disse delmarkedene kan husleiene være lavere.

Muligheten for å overføre boliger mellom eie- og leiemarkedet medfører stor grad av likhet i utviklingen i husleier og i bokostnader for eiere, selv om de ligger på forskjellig nivå. Imidlertid er det i praksis noen begrensninger for å overføre boliger mellom eie og leie. Disse begrensningene kan føre til at det i perioder kan være større avvik mellom husleiene og bokostnadene for eiere enn det forskjeller i driftskostnader og skatt skulle tilsi.

I Norge er en stor andel av de utleide boligene såkalte sokkelboliger der eieren selv bor i hovedleiligheten. Disse er det vanligvis uaktuelt å gjøre om til eierleiligheter. På den andre siden av markedet krever borettslagene at eieren selv skal bo i boligen (eller at framleie bare er tillatt for en kortere periode). Noen steder utgjør små borettsleiligheter og sokkelleiligheter en vesentlig del av antallet mindre leiligheter. Ofte er det nettopp små leiligheter som er interessante for mange potensielle leietakere.

Når noen boliger sjelden eller aldri skifter status fra eie til leie, må andre boliger skifte status desto oftere for å holde balansen mellom de to markedene. Generelt vil det medføre betydelige ekstrakostnader for utleiere dersom de hyppig skal kjøpe og selge boliger for å tilpasse tilbudet til etterspørselen. I tillegg er slike transaksjoner risikable. Det betyr at tilbudet av utleieboliger kan reagere ganske tregt på endringer i husleiene eller boligprisene, og at profesjonelle utleiere vil legge inn en risikopremie i sine kostnadskalkyler.

Som beskrevet i 3.2.1 antar en ofte at på helt kort sikt er tilbudet av leieboliger og eierboliger gitt hver for seg og kan ikke endres. I så fall er det betalingsviljen til potensielle leietakere som vil bestemme husleiene. For mange vil betalingsviljen for en leiebolig avhenge sterkt av bokostnadene i tilsvarende eierboliger. Derfor kan husleiene heller ikke i denne situasjonen avvike for sterkt fra bokostnadene i tilsvarende eierboliger. Forskjellen på bokostnadene i eie- og leieboliger vil likevel avhenge av hvor mange som har særlige grunner til å leie, sammenliknet med hvor mange leieboliger som er tilgjengelige. Hvis det er mange husholdninger som har grunn til å velge leie, men få leieboliger, så blir husleiene relativt høye. Høye husleier vil imidlertid gjøre det lønnsomt å kjøpe eierboliger og leie dem ut. Etter hvert vil husleiene reduseres relativt til bokostnadene i eierboliger. Etter noen tid vil en derfor komme til et punkt der forskjellen mellom husleie og bokostnad for eiere er bestemt av forskjeller i skattekostnader og drifts- og vedlikeholdskostnadene. Tiden det tar å justere forholdet mellom eie- og leieboliger til etterspørselen er sannsynligvis langt kortere enn tiden det tar å justere det totale boligtilbudet.

Det følger av disse treghetene at lokale endringer i sammensetningen av befolkningen for en tid kan få stor virkning på forholdet mellom husleier og bokostnader. Om det plutselig blir flere unge, for eksempel på grunn av nye skoletilbud, kan husleiene stige betydelig mer enn bokostnadene for selveiere. Personer som mangler egenkapital, har dårlig tilgang på kreditt og snart skal flytte igjen, kan tenkes å være villige til å betale husleier som ligger

langt over bokostnadene for eiere. Men slike høye husleier vil etter en tid framkalle en økning i tilbudet av utleieboliger.

Endringer i økonomiske forhold vil ofte påvirke husleiene og bokostnadene nokså likt. Som forklart i avsnitt 3.2.3, vil en renteøkning føre til en prisnedgang på boliger, mens bokostnadene for eiere ikke trenger å bli påvirket i særlig grad. Verdien av rentefradraget øker imidlertid, slik at forskjellen mellom eierboliger og leieboliger øker. Husleiene øker altså i forhold til bokostnadene. På lengre sikt må det føre til at det blir færre leietakere og flere selveiere. Men dette vil ta tid. I mellomtiden vil det være et overskudd av leieboliger på markedet, slik at forskjellen mellom husleier og bokostnader i en periode er mindre enn normalt.

En renteoppgang øker altså ikke de husleiene som kan oppnås i markedet, kanskje tvertimot. Utleiernes renteutgifter øker, men på kort sikt kan de ikke ta dette igjen hos leietakerne. Det er en viktig del av risikoen ved utleievirksomhet, men risikoen kan reduseres ved bruk av fastrentelån. På lengre sikt vil høyere renter slå ut i husleiene på samme måte som i bokostnadene for eiere.

Mange eiere av sokkelboliger bruker disse i utgangspunktet som en del av egen bolig. I den grad eierne har gjeld, vil en renteoppgang virke negativt på deres inntekter. For noen av dem kan det da være aktuelt å leie ut sokkelboligen. I så fall øker tilbudet av slike utleieboliger etter en renteoppgang. Det trekker i retning av reduserte markedsleier og øker dermed risikoen for profesjonelle utleiere. Problemet kan bli forsterket ved at mange husholdninger leier ut en ekstrabolig. Dette er ofte en bolig som de har arvet, eller som har blitt overflødig etter at to personer har flyttet sammen. Enkelte forhold tyder på at når boligprisene er lave, vil slike husholdninger la være å selge og heller leie ut i påvente av høyere priser.

En inntektsøkning fører til oppgang i både boligpriser, bokostnader og husleier. Til å begynne med kan effekten på bokostnadene være større enn effekten på husleiene, siden forholdsvis flere vil ønske å eie når inntektene går opp. Økt inntektsusikkerhet fører derimot til at flere vil leie, og til at husleiene på kort sikt øker relativt til bokostnadene. Økt arbeidsledighet vil redusere boligprisene og bokostnadene for eiere. Husleiene vil på kort sikt ikke gå ned like mye, siden flere ønsker å bli leietakere.

### 3.3 Nybygging og priseffekter <sup>4</sup>

---

Innledningsvis gis en generell beskrivelse av drivkreftene bak nybygging (3.3.1). Deretter diskuteres effektene av nybyggingen hhv utenfor og i storbyområdene (3.3.2 og 3.3.3). I det siste området spiller naturligvis tilgangen på tomter en større rolle enn i det første. Særlig kommunenes rolle er av vesentlig betydning i totemarkedet og drøftes spesielt (3.3.4). Avslutningsvis (3.3.5) oppsummeres sammenhenger som vil være sentrale i forbindelse med politiske tiltak som tar sikte på å påvirke markedet.

4. En del av problemstillingene i 3.3 er drøftet mer utførlig i Mills (1972), Anas, Arnott og Small (1998) og Mills og Lubuele (1997).

### 3.3.1 Drivkreftene bak nybygging

Nybygde og brukte boliger tjener samme formål for brukerne. Det er rimelig å anta at de som skal skaffe seg en bolig, ønsker å betale så lite som mulig for den. Siden alternativet til å kjøpe en ny bolig er å kjøpe en brukt bolig, er betalingsviljen for nye boliger i hovedsak bestemt av prisene på tilsvarende brukte boliger. Utbyggerne ønsker vanligvis å ta så høy pris som mulig, men kan ikke oppnå mer enn det kjøperne er villige til å betale. Nyboligprisene vil derfor i hovedsak følge prisene på tilsvarende brukte boliger, selv om de på grunn av forskjeller i vedlikehold ikke nødvendigvis ligger på helt samme nivå.

Kostnaden kan deles i byggekostnaden og tomtekostnaden.

Byggekostnadene blir bestemt av faktorprisene, dvs prisene på materialer, verktøy, maskiner og arbeidskraft, av produktiviteten i byggenæringen, renten på byggelån og myndighetenes krav til boligen, arbeidsmiljøet mv. Det er konkurranse om arbeidskraft og produksjonsutstyr både innen byggebransjen og mellom byggebransjen og andre økonomiske anvendelser. Når kapasiteten i byggebransjen er tilpasset i alle ledd, vil byggekostnadene være uavhengig av nivået på boligbyggingen. Kostnadsnivået er da bestemt av produktiviteten i byggenæringene og det alminnelige kostnadsnivået i samfunnet. Dette nivået kalles de normale byggekostnadene.

På kort sikt kan byggekostnadene avvike betydelig fra dette normale nivået. Desto høyere byggeaktiviteten er i utgangspunktet, desto høyere vil kostnaden ved å bygge en bolig til være. Når byggeaktiviteten er større, må det tas i bruk mindre erfaren arbeidskraft, og det vil bli brukt mer overtid. Det tar tid å skaffe fram mer utstyr, maskiner og kompetanse. Derfor fører økt byggeaktivitet til at de som besitter slike ressurser (underentreprenører og faglært arbeidskraft), kan beregne seg høyere fortjeneste. Det er den samlede byggeaktiviteten som spiller inn, ikke bare nivået på boligbyggingen.

Dersom boligbyggingen vedvarer å ligge på et høyt nivå, må en regne med at den økte fortjenesten etter hvert trekker mer ressurser til næringen. Det vil bli anskaffet nye maskiner og nytt utstyr. Flere vil velge å utdanne seg for næringen, og de som kommer inn som følge av oppgangen vil etter hvert få mer erfaring. Resultatet vil bli at kapasiteten øker og at byggekostnadene gradvis faller ned mot det normale nivået. Det er altså særlig når byggeaktiviteten nylig har økt sterkt, at en vil vente å finne byggekostnader over det normale. Omvendt kan et fall i byggeaktiviteten føre til at byggekostnadene blir liggende under det normale nivået inntil kapasiteten er justert ned.

Tomtekostnadene består både av kjøp av råtomt og opparbeiding og utvikling av tomten. Bygging forutsetter ofte kommunal medvirkning i form av regulering og utbygging av infrastruktur. De fleste steder i Norge finnes det i rimelig nærhet tilgjengelige tomtearealer som blir brukt til jord- eller skogbruk (utmarksbruk). I utgangspunktet kan det være rimelig å anta at tomteprisene blir bestemt av den verdien arealene har for disse formålene. Tomteprisen vil da ikke bli påvirket av hvor mange boliger som alt i alt bygges. Derimot kan den kommunale reguleringen av arealutnyttningen ha betydelig effekt på tomteprisen. Fordelingen av infrastrukturkostnadene mellom kommunen og utbygger er også viktig.

I de sentrale delene av storbyområdene er det større knapphet på arealer. Dette reflekteres i vesentlige høyere tomtepriser enn i øvrige deler av landet.



Tomtemarkedets karakter gjør at nybyggingsproblematikken i og utenfor storbyområdene behandles hver for seg i dette avsnittet.

Siden boligmarkedet består av mange delmarkeder, vil det fortsatt være en del nybygging selv om bruktboligprisen ligger langt under byggekostnaden for nye boliger. Det kan også hende at enkelte er villige til å betale vesentlig mer for en ny bolig enn for en brukt i samme område, for eksempel fordi de har et sterkt ønske om å prege utformingen av boligen, eller fordi de ønsker en helt spesiell lokalisering. Folk som har mulighet for stor egeninnsats kan også finne det lønnsomt å bygge nytt selv om bruktpriene er lave. Hovedtendensen vil uansett være at høyere bruktboligpriser fører til høyere boligbygging, mens høyere byggekostnader fører til mindre bygging.

Sammenhengen er imidlertid ikke enkel og mekanisk. Et byggeprosjekt kan ta lang tid, og prisnivået ved ferdigstilling er ikke kjent ved igangsetting. Beslutningene om nybygging avhenger derfor ikke bare av prisene i dag, men også av hvordan en vurderer utsiktene framover. På grunn av risikoen vil utbyggerne ta en risikomargin som et påslag på byggekostnadene. Risikoen kan også bety at utbyggerne inntar en vente og se holdning og reagerer forsiktig på prisendringer. Forhåndssalg begrenser utbyggerens risiko, men kan øke risikoen for kjøperne.

Oppsummert så er bruktboligprisene det viktigste signalet fra husholdningene og markedet til de som bygger nye boliger. Bruktboligprisene er avgjørende for prisen som kan oppnås ved bygging av nye boliger av samme type. Høye bruktboligpriser fører til høy byggeaktivitet, som igjen fører til høye byggekostnader inntil kapasiteten i bransjen er tilpasset den høyere aktiviteten.

### **3.3.2 Effekter av nybygging utenfor storbyområdene**

Et viktig referansepunkt for prisen på nye boliger utenfor storbyene er summen av de normale byggekostnadene (medregnet kostnader til opparbeiding av tomten) og den råtomteprisen som svarer til verdien av tomtene i alternativ bruk.

Hvis boliggetterspørselen og boligprisene øker, så vil det i første omgang lønne seg å øke boligbyggingen helt til det punktet der byggekostnaden for den siste boligen har tatt igjen økningen i boligprisene. Etter hvert vil to ting skje. Etter som flere boliger blir ferdige, vil boligprisene reduseres. Samtidig vil kapasiteten i byggebransjen bli bygd opp, og dette reduserer byggekostnadene. Det første virker hemmende, det andre stimulerende på nybyggingen. Styrken i hver av effektene kan variere, men nybyggingen vil fortsette. På lang sikt vil både byggekostnadene og prisene bli presset ned til det vi har kalt de normale nivåene. Fortsatt kan det være en viss nybygging, for eksempel for å erstatte avgangen av eldre boliger, eller fordi befolkningen eller inntektsnivået vokser.

Tilsvarende vil lave bruktboligpriser føre til lav nybygging. Tilbudet av boliger vil avta, eller øke mindre enn etterspørselen, og prisene vil bli presset opp mot det normale nivået.

På lang sikt vil altså prisene utenfor storbyområdene ha en tendens til å vende tilbake mot et normalt nivå bestemt av normale byggekostnader og verdien av tomtene i alternativ bruk. Men denne prosessen kan ta svært lang tid. Et forhold er at det kan ta lang tid å bygge opp tilstrekkelig kapasitet i bygge-

bransjen, men et vel så viktig forhold er at nybygging er avhengig av kommunal regulering og utbygging av infrastruktur. Det danner seg raskt flaskehals som begrenser tempoet i boligbyggingen og forlenger perioden med høye priser. Da har eierne av allerede byggeklare tomter mulighet til å ta ut ekstra fortjeneste. Fortjenesten i byggenæringen kan derimot bli lavere enn den ellers hadde blitt, slik at oppbyggingen av ny kapasitet går tregere.

Tilpasningen kan gå raskere dersom kommunene og byggenæringen selv har gode prognoser for boligetterspørselen og boligprisene. For kommunene gjelder det å være i forkant med regulering og utbygging av infrastruktur, men det er svært kostbart å være langt i forkant. For den enkelte aktør i byggenæringen lønner det seg også å være i forkant med utbyggingen av kapasiteten, men heller ikke for langt i forkant.

Erfaringsmessig er den geografiske mobiliteten i byggenæringen stor. Så lenge det finnes byggeklare tomter, vil derfor en stor del av ressursene bli satt inn der markedet er best. Derfor vil det være en tendens til at geografiske prisforskjeller utenom storbyene blir utjevnet relativt raskt. Med gode prognoser trenger det heller ikke oppstå store geografiske forskjeller.

Det er likevel flere viktige unntak. I fraflyttingsområder kan etterspørselen og dermed bruktboligprisen være så lav at nybyggingen stopper helt opp. Boligprisene kan da varig bli liggende på et lavt nivå. Det eneste som kan få prisen mot det normale nivået, er ny tilflytting eller at en større del av boligmassen blir revet eller blir ubeboelig. En kan spørre hva som hindrer at boligprisene i fraflyttingsområder faller helt ned til null. En viktig grunn er at boligene ofte har alternativ verdi som fritidsboliger. Det kan da oppstå en konflikt mellom lokale ungdommer som ønsker seg egen helårsbolig, og byboere med større betalingsevne som ønsker fritidsbolig.

I boligmassen vil det finnes eldre boliger som tiden har løpt fra, enten fordi de ligger på feil sted, eller fordi de er lite funksjonelle i forhold til dagens behov. Slike boliger vil også ligge vesentlig under nye boliger i pris. De får sin pris bestemt av etterspørselen. Aktuelle etterspørregrupper vil gjerne være husholdninger med lave inntekter.

Også utenfor de store byområdene vil det være enkelte tomter som er sjeldne og særlig attraktive, og som det ikke uten videre kan skaffes flere av uansett pris (i strandområder mv.). Prisene på disse vil ligge over verdien tomtene har ved alternativ bruk i jordbruk eller skogbruk. Boliger på disse tomtene vil være tilsvarende dyrere enn andre boliger både på kort og langt sikt. Prisforskjellene avhenger av husholdningenes betalingsvilje. Prisnivået på disse boligene har ikke betydning for nybyggingen så lenge det ikke kan skaffes flere tomter av samme slag.

Enkelte steder er den mest lønnsomme alternative bruken av arealene fritidsboliger. Er stedene særlig attraktive for fritidsformål, kan prisene bli helt løsrevet fra normale byggekostnader. Nybyggingen på slike steder er i stor grad bestemt av de offentlige reguleringene.

På tross av disse unntakene så kan en regne med at prisene på de fleste boligene utenom storbyområdene på lang sikt vil være bestemt av de normale kostnadene med å skaffe fram nye boliger. For disse boligene har etterspørselen mindre virkning på prisene. Det betyr at tiltak som reduserer bokostnadene, for eksempel en rentesenkning, på lang sikt slår fullt og helt ut i

bokostnadene, mens de er uten direkte betydning for boligprisene. Tiltak som reduserer bokostnadene fører på kort sikt til økte boligpriser. Det stimulerer til nybygging, som gradvis øker tilbudet og får prisene ned igjen.

### 3.3.3 Effekter av nybygging i storbyområdene

Arealknapphet fører til høye tomtepriser i press- eller storbyområdene. Derfor blir boligprisene i disse områdene i mindre grad enn ellers i landet bestemt av byggekostnadene, og i større grad av tomtetilgangen. Spesielt vil beslutninger om arealdisponering ha avgjørende betydning både for boligprisene og for tilgangen på boliger på lang sikt. Gjennom ulike planvedtak tar offentlige myndigheter selv mange av de mest sentrale beslutningene med hensyn til prisnivået.

Innledningsvis i dette avsnittet drøftes hvordan de økonomiske drivkreftene styrer nybygging og bruken av tomtearealene ved fravær av offentlige inngrep. I analysen legges det til grunn at det er bestemt på forhånd hvilke arealer som kan bebygges, men at tomteierne så står temmelig fritt til å bestemme når og hvordan det skal bygges.

Nedenfor har en tatt utgangspunkt i at nybygging kan skje i fire områder:

- Ved at byen ekspanderer utover i omlandet (randsonen)
- Ved at en bygger på ledige tomter i indre byområder
- Ved at allerede utbygde tomter utnyttes tettere
- Ved at arealer som tidligere har vært brukt til andre formål, tas i bruk til boligformål

Effektene på boligprisene drøftes i hvert enkelt tilfelle.

#### *Nybygging gjennom ekspansjon utover i omlandet*

Utenfor pendlingsomlandet ligger det vanligvis områder som har rikelig med arealer som det kan bygges på. Tomteverdien er bestemt av den alternative avkastningen som tomtene kan gi; hovedsaklig ved anvendelse i jordbruk eller skogbruk. Dersom prisen på brukte boliger ved yttergrensen av pendlingsomlandet overstiger verdien av grunnen ved alternativ bruk pluss byggekostnadene, vil det være lønnsomt å bygge nye boliger. Nybygging vil finne sted og pendlingsomlandet vil utvides utover inntil prisen på boliger ved den nye yttergrensen er kommet ned til summen av tomteprisen og normale byggekostnader. Det er med andre ord det samme som skjer ellers i landet (jf. avsnitt 3.3.2). Prisene på de boligene som ligger ved ytterkanten av et storbyområde, vil derfor på lang sikt nærme seg samme nivå som boligprisene ellers i landet. Prisene innover mot sentrum vil så bli liggende tilsvarende høyere på grunn av innsparingen i reisekostnad.

Effektene av nybygging vil være:

- Nybygging i utkanten vil dempe prisnivået for hele storbyområdet sett under ett. Men prisnedgangen blir redusert av at avstanden fra randsonen til ytterområdene øker.
- Nybygging i utkanten vil ha størst prisdempende effekt når den skjer rundt hele storbyområdet («sirkelutbygging»), slik at pendlingsavstanden øker mindre.
- Er prisene i utkanten av pendlingsområdet for lav for nybygging, vil

utvidelsen av storbyen i den retningen stoppe opp.

### *Nybygging på ledige tomter i indre byområder*

I de indre områdene av byen er prisene høyere enn i utkanten. Spørsmålet er vanligvis ikke *om* det lønner seg å bygge, men *når* det lønner seg best å bygge. Et argument for å bygge raskt er at eierne umiddelbart får inntekter av tomten. Imidlertid svinger boligprisene mye. Det kan derfor lønne seg å vente på en ekstra høy tomtepris, men dette kan være en risikabel strategi. Dersom tomten i ventetiden kan leies ut til parkering eller lager, forsterker det argumentet for å vente og se. Det kan innvendes at det går an å bygge med en gang, leie ut, vente på høy pris og så selge. Imidlertid kan det være vanskelig å kvitte seg med leieboere, og det kan være ekstra kostnader med å leie ut bare for en kort periode. I en høykonjunktur kan utbyggeren også vente på at byggekostnadene skal gå ned. Det kan i praksis ta lang tid før tomtene blir utnyttet.

Et sentralt spørsmål er valget av utnyttingsgrad av tomten. Hva slags og hvor store boliger som er lønnsomt å bygge, avhenger av prisforholdene mellom boligstørrelsene. Hvis alle hadde samme reisekostnad, så ville, som forklart i avsnitt 3.2.6, den absolutte prisforskjellen mellom sentrum og periferi være den samme uansett hvor mye grunnareal boligene legger beslag på. Det betyr at mindre boliger oppnår relativt høyere pris nærmere sentrum. Derfor lønner det seg å bygge mindre, høyere og tettere dess nærmere sentrum tomten befinner seg. Det kan ligge en stor gevinst i å utnytte en sentral tomt slik at mange sparer reisekostnader i stedet for få. Det er ingen slike gevinster knyttet til en tomt som ligger helt i ytterkanten av pendlingsområdet. På den andre siden; hvis folk først skal bo sentralt og dyrt, så har de mye å spare på å gå ned i boligstørrelse. De vil derfor foretrekke mindre boliger i sentrum.

Dette betyr ikke at det vil lønne seg å bygge så små boliger som mulig. Konklusjonen er at det vil lønne seg å bygge mindre arealkrevende boliger enn det som samtidig blir bygd lengre ute. Dersom inntektsnivået har økt, kan det godt være større boliger enn de som finnes i det samme område fra før.

Det er et viktig forbehold knyttet til konklusjonen om at det vil lønne seg med mindre arealkrevende bygging i sentrale områder. Det er grunn til å tro at høy lønn går sammen med høye tidskostnader, og dette trekker i retning av at den absolutte prisforskjellen på små og store boliger øker noe innover mot sentrum. Dersom denne effekten er sterk, kan det være at det lønner seg å bygge for de høytlønte på sentrale tomter og for folk med lavere lønn lengre ute. Da kan det også være at byggingen i sentrum blir mer arealkrevende enn lengre ute. Enkelte studier tyder på at dette avhenger av hvor sterkt etterspørselen etter areal øker når inntekten øker. Dersom de høytlønte etterspør veldig mye mer areal, så kan en få plass til flere lavtlønte for hver høytlønt, og da lønner det seg likevel best å bygge for de lavtlønte i sentrale strøk. Arealkrevende eneboliger for høytlønte lønner det seg da å bygge lengre ute.

Det finnes ingen systematiske studier basert på norske data om disse forholdene. Imidlertid kan det være grunn til å tro at etterspørselen etter arealkrevende boliger ikke øker like sterkt med inntekten for alle. Det er derfor tenkelig at det kan være mest lønnsomt å bygge en blanding av mer og

mindre arealkrevende boliger i alle deler av byen. I ytre bydeler vil de potensielle boligkjøperne være en blanding av folk som pendler til sentrum og som er interessert i en arealkrevende boform, og folk som har lokale jobber. Blant personer med lokale jobber vil det gjerne være en del med lav lønn og mindre interesse for arealkrevende boliger. Disse forholdene peker mot at den sammensetningen av nybyggingen som best lønner seg, vil avhenge av hvordan sammensetningen av boligmassen i det aktuelle området er fra før.

Oppsummert er konklusjonen:

- Tar en utbygger sikte på å bygge for en bestemt inntektsgruppe, vil det lønne seg å bygge tettere, jo mer sentralt en bygger.

#### *Tettere utnyttning av utbygde tomter*

En forutsetning for at det skal lønne seg å fortette et allerede bebyggt område, er at den eksisterende utnyttingsgraden er mindre enn det en ville ha valgt om området skulle bygges ut for første gang. Dette kan blant annet skyldes at byen har vokst eller at reisetid blir verdsatt høyere enn før.

Fortetting ved bygging i eksisterende bebyggelse, eller ved påbygg, gir vanligvis ekstra byggekostnader og gir heller ikke like god utnyttning av arealet som ved nybygging. Dette begrenser lønnsomheten. Det er også fysiske begrensninger på denne typen fortetting.

#### **Boks 3.3 Når er riving lønnsomt?**

Det skal mye til før det lønner seg å rive eksisterende bygninger som er i god stand bare for å utnytte tomten tettere. Sett at det på en tomt finnes 100 leiligheter som er i god stand. En utbygger vurderer å rive de for å bygge 200 like store nye leiligheter. For enkelthets skyld kan en anta at nye og gamle leiligheter kan selges til samme pris, for eksempel 1 million kroner. De nye boligene kan da selges for 200 millioner kroner, mens en kunne fått 100 millioner for de gamle. Skal riving lønne seg, må prosjektet kunne gjennomføres for en kostnad som er under 100 millioner kroner, eller 0,5 million per ny bolig. I dette inngår kostnader til riving, nybygging, tapte leieinntekter i utbyggingsperioden og, dersom utbyggeren har et ansvar for det, ekstra flyttekostnader for eksisterende beboere. Dersom et prosjekt som doubler antallet boliger skal lønne seg, må altså tomteprisens andel av boligprisen være høyere enn femti prosent. Sannsynligvis er kravet enda høyere fordi tettere utnyttning av tomten reduserer prisen på hver enkelt bolig.

Dersom den mest lønnsomme utbyggingsgraden ble valgt ved den opprinnelige utbyggingen, må det ha skjedd meget store endringer i markedsforholdene for at det skal lønne seg å rive og bygge nytt.

Riving og nybygging kan bli attraktivt dersom det dreier seg om forfalne boliger. Dette reiser spørsmålet om hvorfor det lønner seg å la boliger i sentrale byområder forfalle samtidig som det bygges nye boliger. Svaret kan vanskelig være annet enn at boligene har egenskaper som gjør dem lite verdsatt

i dagens marked. Det kan skyldes egenskaper ved boligen, som størrelse og mangel på bad, eller forhold ved bomiljøet. Markedet for slike boliger vil være de som har minst inntekt og minst betalingsevne. Dette er gjerne husholdninger som ikke har råd til å flytte inn i nybygde boliger.

Et relevant spørsmål er om det kan lønne seg å kjøpe opp forfalne boliger for å rive og deretter bygge nytt.

Problemet er at også forfalne boliger kan være verdt en god del, fordi mange i lavinntektsgruppene strekker seg langt for å skaffe seg egen bolig. Dersom årsaken til at boligene forfaller, er at de er for små til at de blir etterspurt av folk som har råd til å betale for vedlikehold, så vil nybygging bare lønne seg dersom en bygger større boliger. Antallet boliger kan da gå ned selv om utnyttingsgraden øker. Så lenge det finnes mange nok lavinntektsgrupper som har høy nok inntekt til å betale dyrt for en forfallen bolig, men ikke stor nok til å betale for en ny, kan det lønne seg å la forfalne boliger stå.

Oppsummert er konklusjonen:

- En generell økning i boligprisene vil gjøre alle former for fortetting mer lønnsomt, fordi gevinsten ved fortetting øker i forhold til kostnadene med riving og nybygging. Fortetting vil dempe økningen i pendlingsavstander og derfor dempe den generelle tendensen til prisøkning i sentrale områder. Men dersom fortetting også betyr fornying, kan det bli færre forfalne boliger og høyere priser for de som er igjen. Det kan skape problemer for lavinntektsgruppene i de sentrale byområdene.

#### *Omdisponering av arealer til boligformål*

Økte boligpriser gjør det isolert sett mer lønnsomt å bruke tomter til boligformål enn til andre formål, for eksempel næringsformål. Imidlertid vil årsakene bak de økte boligprisene ofte være forhold som også fører til økte priser på næringsarealer.

Drivkreftene bak lokalisering av næringsvirksomhet har endret seg over tid. Endringer i kommunikasjonene har ført til at det ikke er noen fordel å legge vareproduksjon og lager til de sentrale delene av storbyene. Etter hvert har slike aktiviteter gradvis blitt flyttet mot utkanten av eller helt ut av byområdene. I mange byer har det derfor vært lønnsomt å omdisponere sentrale arealer fra næringsformål til boliger.

En litt nyere tendens er at også kontorarbeidsplasser i større antall blir lokalisert lengre fra sentrum. Antakelig henger også dette sammen med utviklingen i kommunikasjonene, særlig telekommunikasjoner. Om prosessen med desentralisering av arbeidsplassene innen storbyområdene vil gå så langt at den fører til fundamentale endringer i reisemønster og prisstruktur, er usikkert. Teoretisk er det tenkelig at desentralisering av arbeidsplassene innen et storbyområde kan føre til en flatere prisstruktur og et lavere gjennomsnittlig prisnivå. Men for at det skal skje, må desentraliseringen passere et kritisk nivå.

#### **3.3.4 Tomtemarkedet i storbyene og kommunens rolle**

Verdien av en boligtomt som er klar til å bygges ut, er lik verdien av boligene som kan bygges på tomten minus byggekostnadene. Tomteverdien blir altså en slags restpost, selv om det for den enkelte utbyggeren kan se annerledes

ut. Verdien av tomter som ennå ikke er klar til utbygging, vil være lavere enn verdien av byggeklare tomter. Forskjellen vil reflektere rentekostnadene og risikoen som påløper i tiden fram til utbygging kan starte.

I Norge bestemmer kommunene formelt hvor store arealer som tillates brukt til forskjellige formål, hvor intensivt boligtomter skal utnyttes og hvilke typer boliger som kan bygges.

Arealdisponeringen i storbyene blir i praksis bestemt gjennom et samspill av offentlige og private beslutninger. Samspillet får betydning både for boligprisene, tomteprisene og nybyggingen.

Dersom større arealer i de sentrale delene av byen disponeres til boliger, vil det også før eller senere bli bygd mer. Med et gitt antall arbeidsplasser i byen betyr det at flere kan flytte inn mot sentrum, og at utstrekningen av pendlingsområdet blir mindre enn det ellers ville ha blitt. Boligprisene og tomteverdiene i de sentrale områdene blir da redusert. Lavere boligpriser eller kortere pendlingsavstand vil gjøre det lettere å skaffe arbeidskraft til byen. Det trekker i retning av at det blir etablert flere arbeidsplasser. Dette vil i så fall dempe nedgangen i boligprisene noe.

Men dette er ikke hele historien. Når en disponerer mer areal til boliger, må en nødvendigvis disponere mindre til andre formål. Dersom arealene tas fra næringsformål, trekker det i retning av færre arbeidsplasser, og det vil forsterke nedgangen i boligprisene. Dersom arealene tas fra rekreasjonsformål, vil de sentrale byområdene bli mindre attraktive. Det vil også redusere boligprisene, men et dårlig miljø vil gjøre det vanskeligere å skaffe arbeidskraft til byen. Det samme kan sies om omdisponeringer som går ut over viktige offentlige tjenester.

I den overordnede arealdisponeringen er det altså flere hensyn som må avveies. De overordnede beslutningene blir i prinsippet tatt av kommunestyrene gjennom arbeidet med arealplanene, der en tar hensyn til hva velgerne ser seg tjent med. De som har stemmerett i kommunen er de som allerede bor der og en må regne med at deres interesser vil veie tungt. De som vil flytte inn dersom det blir bygd flere boliger, har liten påvirkningskraft. Dette betyr i mange tilfeller at interessene som er for og mot å utnytte arealene til flere boliger, er ulikt representert i den politiske beslutningsprosessen. Det gjelder særlig når et storbyområde er delt i mange kommuner.

Kommunenes beslutninger vil også bli påvirket av hvordan utbygging påvirker den kommunale økonomien. Flere boliger gir kommunene både økte inntekter og økte utgifter. Å finne nettoeffekten kan være et vanskelig regnestykke. Effekten kan være sterkt påvirket av hvordan inntektssystemet for kommune er utformet. Næringsutbygging trenger ikke å ha stor effekt på kommunens utgifter. Tidligere førte næringsutbygging til økte inntekter gjennom overskuddsskatten. Dette trakk i retning av å disponere mer areal til næringsformål. Kommunene kan, om de vil, fortsatt skaffe seg betydelige inntekter fra næringsbygg ved å benytte seg av eiendomsskatten.

I enkelte andre land er det et velkjent fenomen at lokale nivåer vedtar reguleringer og byggeforskrifter som har til hensikt å fordyre boligen så mye at folk med lave eller midlere inntekter blir utestengt. Med bare velstående innbyggere kan skattesatsene settes lavt. Det finnes til og med eksempler på at nye bykommuner har blitt skilt ut fra landdistriktene med dette som formål.

Overføringer mellom staten og kommunene reduserer gevinstene av slike tilpasninger i Norge.

Eierne av arealer har særlig interesse av arealdisponeringen og vil søke å påvirke kommunenes beslutninger ut fra sine interesser

Når et storbyområde vokser, stiger verdien av grunn brukt til boliger. Som regel gjelder det også for grunn brukt til næringsformål. Grunneierne får da større gevinst ved omdisponering fra rekreasjonsformål (eller verneformål) til utbygging. Fra grunneierne kan det derfor bli økt press i retning utbygging. Også fra et samfunnsøkonomisk synspunkt har verdien av utbygging økt. Så lenge det er snakk om arealer som brukes mest av de som bor nærmest, har neppe den samfunnsøkonomiske verdien av arealene brukt til rekreasjon økt tilsvarende. Imidlertid kan velgerne i nærområdet ha interesse av å unngå utbygging. Det kan være lettere å få vedtatt utbygging i utkanten av byområdet, der velgerne kan ha interesse av at større befolkningstetthet gir grunnlag for flere og bedre lokale tjenester.

Hvor tett det skal bygges innenfor det arealet som er avsatt til boliger, blir også avgjort av lokale politiske organer. Her vil mange av de samme interesse- motsetningene seg gjeldende. I forfalte boområder kan det være interesse- motsetninger mellom leieboere som ikke har råd til noe bedre og gårdeiere som vil tjene på riving og nybygging dersom myndighetene tillater en til- strekkelig høy utnytningsgrad.

Myndighetenes arealpolitikk kan endre seg over tid. Dette skaper usik- kerhet for utbyggerne og for eierne av grunn. Dersom den utnyttingen av tomten som myndighetene tillater avviker fra det som lønner seg best for eieren, kan eieren la tomten ligge ubrukt mens han eller hun venter og ser om det politiske klimaet (eller boligprisene) blir gunstigere.

Utbyggingen av infrastruktur som veg, vann, kloakk og skoler påvirker også hvorvidt det er mulig med lønnsom boligbygging på ulike arealer. Innen- for yttergrensene av et storbyområde kan utbygging som er betalt av kommu- nen gi tomteeierne en betydelig gevinst. Derimot er det ikke sikkert at kom- munen selv får nok økning i skatteinntektene til å betale for utbyggingen. Der- som det offentlige alltid betaler fullt ut for infrastrukturen, vil det forekomme at grunneierne har interesse av å få vedtatt utbygginger som for samfunnet under ett medfører tap. På den andre siden kan kommunens skattebetalere ha interesse av å motsette seg utbygginger som for samfunnet sett under ett ville gi en gevinst. En utbygging kan kreve en koordinering av mange forskjellige tiltak, og det kan bli problematisk når det er sterke interesse- motsetninger mellom partene som må koordineres.

Må utbyggere i sentrale deler av et storbyområde betale infrastrukturen- kostnaden, har det først og fremst virkning for tomteverdiene og ikke for boligprisene eller for boligbyggingen: Hvis utbyggere i ytterkanten av stor- byen må betale for infrastruktur, så får de et tillegg til total- kostnaden, siden tomteprisene der i hovedsak er bestemt av verdien arealene har ved tradis- jonell bruk. Dette vil begrense storbyens ekspansjon og føre til en heving av prisnivået på boliger i hele området. Grunneierne i sentrum får altså en gev- inst dersom det blir innført at utbyggere i ytterkanten må betale for infrastru- kturen.



Fra andre land finnes det mange eksempler på at koordineringsproblemer og interessemotsetninger blir løst ved at en utbygger både er grunneier, reguleringsmyndighet og utbygger av infrastrukturen. Dette gjelder når utbyggingen skjer på såkalt «jomfruelig» mark. Fordi et godt bomiljø og en god infrastruktur gjør at boligene kan selges til høyere priser, vil utbyggerens interesser i stor grad falle sammen med de framtidige beboernes interesser. Eksempler fra USA viser for øvrig at dette kan resultere i meget strenge reguleringsbestemmelser og at relativt store arealer blir avsatt til fellesformål.

Kommunale oppkjøp av tomter kan sees på som et virkemiddel. Ved at ulike interesser i et utbyggingsprosjekt i en viss fase blir samlet på kommunens hånd, kan interessemotsetningene løses. Kommunen har da også selv muligheten til å høste noe av den verdistigningen som følger av kommunale investeringer i infrastruktur. Et hovedpoeng er at den måten kommunene utfører sin rolle på er avgjørende for arealbruken, og dermed også for boligprisene og for utstrekningen av storbyområdet.

### 3.3.5 Sentrale sammenhenger

Boligprisene nærmere sentrum vil være høyere og reflektere sparte reisekostnader ved å bosette seg nærmere sentrum. Høyere utnyttelse av sentrale arealer betyr at pendlingsområdet blir mindre og at prisnivået blir lavere enn ellers.

Husholdninger som bor sentralt betaler for dette i form av høye boligpriser, mens husholdninger som bor i periferien betaler i form av høye reisekostnader. Noen kan være villige til å betale ekstra for å ta del i storbylivet, men hovedregelen er at ekstrakostnadene må kompenseres med høyere lønn for å få folk til å arbeide og bo i storbyen. For de fleste yrkesgrupper er det et høyere lønnsnivå i storbyene. Et høyt lønnsnivå og høye tomtepriser gir bedriftene incentiv til å lokalisere arbeidsplasser utenfor storbyene. Dette begrenser storbyenes vekst.

En del husholdninger vil av ulike grunner bo i storbyen på tross av relativt lav lønn. Uten hjelp fra det offentlige vil disse gruppene ikke ha økonomiske forutsetninger til å ha samme boligstandard som de ville hatt hvis de bodde utenfor storbyen. For husholdningene som har lønn som kompenserer for de høyere kostnadene i storbyen, er situasjonen en annen. De vil ha muligheten til å oppnå om lag samme boligstandard enten de velger å arbeide i storbyen eller utenfor. Men når de først skal bo i storbyen, vil de på grunn av høye boligpriser heller foretrekke å bo på mindre areal og å bruke mer penger på andre goder, for eksempel fritidsboliger.

En storby som vokser får normalt et større pendlingsomland. Det betyr at reisekostnadene fra randsonen til sentrum stiger, og at prisene på boliger og på tomter stiger jevnt fra randsonen og inn mot sentrum. Dersom byen vokser raskt, vil forventningen om framtidig prisvekst i seg selv drive prisene oppover, også på de tomtene som ligger litt utenfor det nåværende pendlingsområdet. Prisene vil ikke bare reflektere dagens reisekostnader fra omlandet, men også de økte framtidige reisekostnadene når omlandet blir liggende lenger ut. Reallønnsvekst vil føre til at spart reisetid blir mer verdt og at den absolutte prisforskjellen mellom sentrum og periferi øker. Forbedringer i kommunikasjonene virker i motsatt retning.

### 3.4 Skattereglenes effekt på priser og fordeling

I avsnittene nedenfor drøftes virkningene på boligpriser, bokostnader og inntektsfordeling av de ulike formene for beskatning av boliger innenfor det nåværende gjeldende skattesystem. For en beskrivelse av gjeldende regler for boligbeskatning viser vi til Ot.prp.nr 55 (2000-2001).

Inntekt av egen bolig skattlegges vesentlig mildere enn renteinntekter og andre kapitalinntekter. I økonomisk forstand kan denne fordelingen sidestilles med å motta en tilsvarende overføring over statsbudsjettet. Dette kalles i det følgende for skatteutgifter.

Innledningsvis blir det gitt en kort oversikt over nivået på offentlige inntekter fra ulike skatter i tilknytning til bolig og skatteutgifter.

#### 3.4.1 Offentlige inntekter og skatteutgifter knyttet til bolig

Tabell 3.1 gir en oversikt over offentlige inntekter fra skattlegging av boliger fra 1993 til 2000.

**Tabell 3.1: Offentlige inntekter fra boligbeskatning. Millioner kroner. 1993-2000. Anslag.**

År	Inntektsbeskatning <sup>1)</sup>	Dokumentavgift ved salg av bolig <sup>2)</sup>	Formuesskatt på bolig <sup>3)</sup>	Netto gevinstbeskatning <sup>4)</sup>	Kommunal eiendomsskatt <sup>5)</sup>
1993	1312	534		-149	895
1994	1249	714		122	931
1995	1446	840		420	966
1996	1450	974		735	1011
1997	1489	1175		1323	947
1998	1614	1256		1447	913
1999	1624	1492		1487	892
2000	1786	1784	1660	1600	895

<sup>1)</sup> Beregnet skatt på inntekt av egen bolig. Tallene inkluderer ikke inntekter ved utleie av bolig. Jf avsnitt 3.4.3 blir det anslått at skatteinntektene fra utleie i 1995 utgjorde omkring 0,5 milliard kroner. Kilde: SSB. Selvangivelsesstatistikk.

<sup>2)</sup> Omfatter kun dokumentavgift av boliger omsatt i fritt salg. De totale inntektene fra dokumentavgiften vil være noe høyere enn det som framkommer i tabellen. Kilde: SSB Eiendomsstatistikk.

<sup>3)</sup> Anslag beregnet av NBI basert på materiale innhentet i forbindelse med Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelse 1997. Nøyaktige anslag er vanskelig blant annet fordi satsene for formuesskatt varierer med størrelsen på formuen. Kilde: Ot.prp. nr. 55: (2000-2001).

<sup>4)</sup> I selvangivelsen er det ikke mulig å skille ut gevinst og tap ved salg av bolig fra gevinst og tap ved salg av annen fast eiendom. Tallene i kolonnen inkluderer gevinstbeskatning og skattefradrag for mer enn bolig. Som det framgår av tabellen var fradragberettiget tap på salg av bolig og tomt og annen fast eiendom høyere enn gevinstbeskatningen ved salg av bolig, tomt og annen fast eiendom i 1993. Senere har det vært en netto skattekilde for staten ( gevinstbeskatning høyere enn fradrag for tap). Netto beløp for 2000 er anslått. Kilde: SSB inntekts- og lønnsstatistikk og selvangivelsesstatistikk.

<sup>5)</sup> Offisiell statistikk over eiendomsskatt skiller ikke ut hvor mye som knytter seg til bolig. På grunnlag av en spørreundersøkelse beregnet eiendomsskatteutvalget i 1996 at omkring halvparten av kommunenes eiendomsskatt var knyttet til kraftverk, mens ca en tredjedel fra bolig.

NBI har på grunnlag av data fra SSB over offentlig forvaltnings inntekter og utgifter beregnet utviklingen i kommunal eiendomsskatt.

Siden 1993 har det vært en betydelig økning i statlige inntekter fra dokumentavgiften ved omsetning av boliger og i statlige inntekter fra gevinstbeskatning ved salg av boliger. De statlige inntektene fra disse skattekindene er knyttet opp mot det løpende prisnivået og omsetningsvolumet i markedet. Kommunal eiendomsskatt og inntekts- og formuesbeskatning er knyttet til hele boligmassen og takseringsverdiene og vil ha en jevnere utvikling.

Siden 1999 har Finansdepartementet i nasjonalbudsjettet gitt anslag på skatteutgifter. For 2000 er skatteutgiftene for inntektsbeskatning av egen bolig og fritidshjem anslått til 17,5 mrd kroner (St. meld. nr 1 (2000-2001)). Beregningen er basert på at en legger til grunn en avkastningsrate på fem prosent, ikke opererer med noe bunnfradrag og at markedsverdien på boliger i gjennomsnitt er fire ganger så høy som likningsverdien. For 2001 er skatteutgiftene for inntektsbeskatning av bolig og fritidshjem beregnet til 20,4 milliarder kroner.

Skatteutgiftene for formuesbeskatningen av egen bolig og fritidshjem ble i nasjonalbudsjettet beregnet til 8,7 milliarder kroner i 2000 og drøyt 10 milliarder kroner i 2001 (St.meld. nr.1 (2001-2002)).

For 2000 lå de samlede offentlige skatteutgiftene knyttet til inntektsbeskatning og formuesskatt på egen bolig og fritidsbolig til sammen på i overkant av 26 milliarder kroner. For 2001 er de samlede skatteutgiftene på over 30 milliarder kroner. De samlede offentlige skatteinntektene i 2000 lå på omkring 4 milliarder kroner. Selv om skatteutgiftene også inkluderer fritidsboliger, viser dette at boligkonsum og boliginvestering blir sterkt favorisert skattemessig gjennom reglene for inntekts- og formuesbeskatning.

### **3.4.2 Inntektsbeskatning av egen bolig**

#### *Bakgrunn og prinsipper*

Ved innføringen av inntektsskatt ble det lagt stor vekt på at alle skulle skatte etter evne. Skatteevnen ble antatt å avhenge ikke bare av kontante inntekter, men også av forbruksgodene som en fikk fra egen produksjon. For eksempel kunne en bonde dekke en stor del av matforbruket fra egen produksjon og hadde dermed større skatteevne enn andre med samme kontantinntekt. For å følge prinsippet om skatt etter evne måtte derfor verdien av bondens forbruk av egenproduserte matvarer legges til kontantinntekten. Tilsvarende hadde en huseier som bodde i eget hus større skatteevne enn andre med samme kontantinntekt, men som måtte betale leie til huseierne. Derfor ble den husleien som en selveid bolig kunne gitt tillagt inntekten. Som en logisk konsekvens kunne også visse utgifter tilknyttet boligen, herunder gjeldsrenter, trekkes fra.

For å spare arbeid både for skattyterne og myndighetene gikk en etter hvert over til et system der nettoinntekten fra bolig (husleie fratrukket andre fradragsberettigede utgifter enn renter) ble satt til en viss prosent av boligens anslåtte markedsverdi (likningsverdien) gjennom såkalt prosentlikning. I dag prosentliknes nesten alle selveiere og borettslavere.

Prosentlikningen tar utgangspunkt i likningsverdien av boligen, som blir fastsatt ved takst. Siden 1980 har prosentsatsen for beregning av inntekt vært

2,5. Skattbar inntekt blir fastsatt som en bestemt prosent av likningsverdien minus et bunnfradrag. Inntekten blir skattlagt som andre kapitalinntekter. Bunnfradraget har siden 1996 vært på 51 250 kroner. Fra 2002 har bunnfradraget blitt økt til 80 000 kroner. Marginalskatten på kapitalinntekter har siden skattereformen i 1992 vært på 28 prosent.

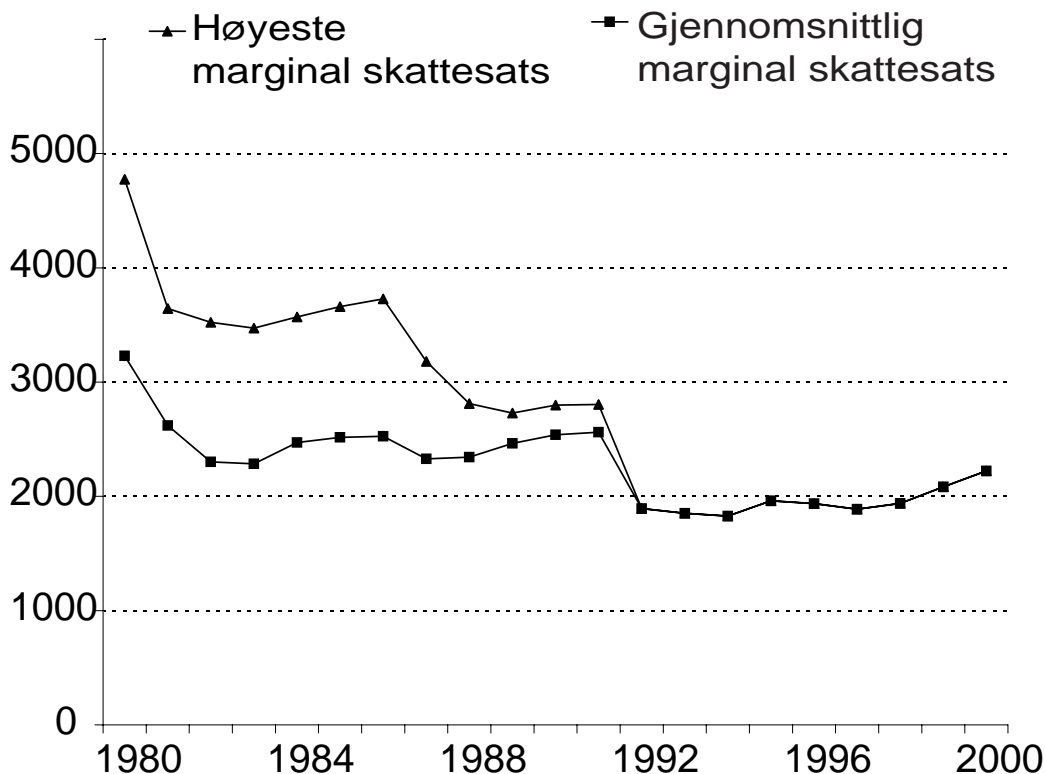
### *Utviklingstrekk*

I 1950 og 1960-årene ble likningsverdiene for alle boliger justert med jevne mellomrom for å ta hensyn til økte markedsverdier. Men denne praksisen opphørte i 1970-årene. Sterk prisstigning i årene etter førte til at likningsverdiene etter hvert ble meget lave i forhold til markedsverdiene. Siden 1983 har det imidlertid blitt foretatt summariske oppjusteringer av alle likningstakster med en lik prosentsats. Likevel har likningsverdiene blitt værende lave i forhold til markedsverdiene. I 1995 ble det innført en forhøyet sats på 5 prosent for den delen av likningsverdien som overstiger 440 000 kroner (senere økt til 451 000). Det er imidlertid relativt få som har likningsverdi på bolig som overstiger denne grensen.

Det er forskjeller i forholdet mellom markedsverdi og likningsverdi avhengig av region, boligens alder og type bolig.

I Ot.prp. nr. 55 (2000-2001) ble det anslått at likningsverdien av boliger i 1999 i gjennomsnitt utgjorde omlag 25 prosent av markedsverdien. Opplysninger om likningstakst fra 18 000 selveierboliger i fritt salg og skattelikningen for personlig skatteyttere (SSB, 2001) tyder på at dyre boliger har relativt lavere likningstakst enn billigere boliger. Boliger som omsettes for mer enn 2 millioner kroner hadde i 1999 en likningstakst på gjennomsnittlig 11 prosent av salgssummen. For boliger som omsettes for mellom 1 og 2 millioner kroner var tilsvarende tall 15 prosent. For de billigste boligene, det vil si salgssum under en halv million kroner, utgjorde likningsverdien i gjennomsnitt 36 prosent av omsetningsverdien.

Likningstakstene i prosent av markedsverdi ligger i gjennomsnitt 50 prosent høyere i de mest spredtbygde områdene enn i storbyene. Omlag 70 prosent av selveierboligene i storbyer har likningstakst under 25 prosent av markedsverdien. I spredtbygde strøk er det færre enn 40 prosent som har så lav likningsverdi. De eldste boligene har lavest likningsverdi i prosent av markedsverdien. For eneboliger er likningsverdien i gjennomsnitt 27 prosent av markedsverdien, for rekkehus og småhus 24 prosent, for selveierboliger i blokk 21 prosent. Det er liten grunn til å tro at det er systematiske forskjeller i likningstakster mellom selveierboliger og andelsboliger.



Figur 3.3 Skatt på inntekt av egen bolig 1980-2000\*. Faste 2000-kroner.

Kilde: Kilde: Barlindhaug, 2001b

Figur 3.3 viser utviklingen i skatt på inntekt for en bolig med en likningstakst på 318 000 kroner i 2000. For en husholdning med høyest marginalsattesats har skatt på inntekt av egen bolig reelt sett blitt mer enn halvert siden 1980. Dette skyldes først og fremst redusert marginalsatt på kapitalinntekt.

I opinionen har det vært relativt stor motvilje mot at inntekt av egen bolig skal regnes med ved skattelikningen. Det kan skyldes at selvberging i dag spiller en svært liten rolle, og at folk av den grunn er uvant med å tenke på inntekt som annet enn pengeinntekt. Det hevdes også at fordi skatten må betales med kontanter, så gir inntekt fra egen bolig mindre skatteevne enn kontante inntekter. Denne innvendingen overser imidlertid at de som ikke eier bolig må betale sin husleie kontant. Det kan generelt neppe være vanskeligere for boligeierne å betale skatten enn det er for leietakere med samme inntekt å betale husleien. Husleien inkluderer også utleierens skatt.

Regjeringen Stoltenberg fremmet våren 2001 Ot.prp. nr 55 (2000-2001); Om lov om endringer i skattelovgivningen (boligtaksering mv.). Bakgrunnen for forslaget var blant annet de store forskjellene i mellom markedsverdi og likningsverdi som er beskrevet foran. I Stortingets vedtak i forbindelse med behandlingen av Ot.prp. nr 55 ble det satt en øvre begrensning på likningsverdien på maksimalt 30 prosent av markedsverdi. For øvrig ble behandlingen av saken i realiteten utsatt. I Sem-erklæringen varslet den nye regjeringen at den ville foreslå å fjerne fordelsbeskatningen av egen bolig.

### *Effekter*

Bolig blir skattemessig favorisert gjennom reglene for inntektsbeskatning. En mer lik behandling av inntekt av egen bolig i forhold til renteinntekter og renteutgifter ville en i prinsippet få dersom:

- Likningstaksten ble satt lik markedsverdi
- Procentsatsen for inntekt av egen bolig ble satt lik gjennomsnittlig nominell rente og ikke gradert
- Det ikke ble gitt bunnfradrag
- Gevinstbeskatningen ble basert på realverdistigning eller sløfjet helt

Hva som er lik behandling når det gjelder gevinstbeskatning, er ikke entydig, siden tilsvarende gevinster ikke oppstår på vanlige bankinnskudd og banklån. Avkastningen av bankinnskudd er for øvrig noe hardere beskattet enn mange andre kapitalinntekter, slik at det kan diskuteres hva som er en nøytral behandling av bolig i forhold til annen kapitalinntekt. I beregningen av skatteutgifter i Nasjonalbudsjettet (jf. avsnitt 3.4.1 foran) er avkastningsraten satt lavere enn den nominelle renten.

Å øke skattefordelen ved å redusere boligbeskatningen vil på kort sikt gi høyere boligpriser, men ha liten effekt på bokostnadene. På lang sikt vil økt skattefordel ha liten eller ingen effekt på prisene over det meste av landet, fordi boligbyggingen vil øke. Men den vil gi høyere priser i de sentrale delene av storbyene. I boks 3.4 gis et regneeksempel på hva skattefritak maksimalt kan bety for bokostnader og boligpriser.

#### **Boks 3.4 Fritak for skatt på inntekt av egen bolig - et regneeksempel**

Dersom inntekt av egen bolig ikke blir skattlagt, er skattefordelen ved en boliginvestering lik produktet av skattesatsen, rentesatsen på egenkapital/lån og prisen på boligen. Reell rentekostnad korrigert for skattefordel er da det samme som realrenten etter skatt multiplisert med prisen av boligen. Forutsetter en at nominell rente i gjennomsnitt for lån og egenkapital er 8 prosent, inflasjonen er 2,5 prosent og skattesatsen 28 prosent, vil realrenten være 5,5 prosent ( $8 - 2,5$ ), mens realrenten etter skatt er 3,25 prosent ( $8 * (1 - 0,28) - 2,5$ ). Den årlige reelle finansieringskostnaden for en bolig til 1 million kroner er 55 000 kroner før skatt og 32 500 kroner når skattefordelen er tatt hensyn til. Forskjellen på 22 500 kroner er verdien av skattefordelen. Det er det samme som verdien av rentefradraget pluss spart skatt på avkastningen av egenkapitalen.

Anta at det i utgangspunktet ikke er noen skattefordel, at boligen koster 1 million kroner, og at rentekostnaden er 55 000 kroner som i eksemplet over. Dersom skatt på inntekt av egen bolig blir avskaffet for godt, kan en betale 1 690 000 kroner for boligen og likevel få en reell rentekostnad etter skatt på 55 000 kroner i året ( $1\,690\,000 * 0,0325 = 55\,000$ ). Altså kan en betale 690 000 mer for boligen og komme like bra ut som før. Faktisk vil imidlertid boligprisene stige vesentlig mindre, fordi folk vil regne med at økt nybygging vil drive boligprisene nedover igjen. Men det gjelder i minst grad der det er størst knapphet på tomter.

Skattefordelen ved investering i bolig er lik verdien av rentefradraget for boliglån pluss spart skatt på rentene av egenkapitalen minus den skatten som blir betalt på inntekt av egen bolig. Skattefordelen kan reduseres ved å begrense eller avskaffe fradraget for gjeldsrenter. Fordelen vil likevel bestå for den delen av boligen som er finansiert med egenkapital. Bokostnadene vil i så fall bli vesentlig høyere for de som har lite egenkapital enn for de som har mye.

Når likningsverdi faller systematisk med boligens markedsverdi innebærer dette at husholdninger som har de mest verdifulle boligene også har de laveste effektive skattsatsene. Skattefordelen øker altså mer enn proporsjonalt med boligens verdi. Skattefordelen er videre langt større i sentrale strøk enn i utkantene. På grunn av virkningen på boligprisene og tomteprisene, er det imidlertid ikke alle som i dag eier egen bolig i sentrale strøk som får så store fordeler. Fordelene har i mange tilfeller gått til tidligere eiere av bolig. Skattereglene gjorde det mulig for dem å ta høyere pris enn ellers.

Forskjellen i beskatningen av renter og inntekt fra egen bolig gjør at boligprisen betyr mindre for bokostnaden. Den relevante realrenten etter skatt blir lav. Det betyr at endringer i etterspørsel eller tilbud av boliger får større effekt på boligprisen på kort sikt. Skattesystemet bidrar altså til å forsterke prissvingningene.

### 3.4.3 Inntektsbeskatning ved utleie

#### *Bakgrunn og prinsipper*

De som leier ut rom eller selvstendig boenhet i egen bolig, blir prosentliknet for hele huset/leiligheten dersom leieverdien er mindre for den utleide delen enn for den delen de selv disponerer. Leieinntektene skattelegges da indirekte ved at utleiedelen av boligen inngår i prosentlikningen, men med et beløp som vanligvis er langt mindre enn de faktiske leieinntektene.

Utleiere som ikke prosentliknes, blir regnskapsliknet. Ved regnskapslikning blir en skattet av differansen mellom leieinntekten og faktiske drifts- og vedlikeholdsutgifter knyttet til boligen. Leieverdien kan bestå av inntekt fra utleie og egenleie, det siste definert som leieverdien av det arealet som personen selv eventuelt disponerer. Personlige skatteyttere blir som hovedregel regnskapsliknet for boliger som en eier, men leier ut til andre. Leieinntekter inngår i det skattbare overskuddet for selskaper.

Det er vanskelig å beregne hvor stor del av de utleide boligene i Norge som kommer inn under hovedregelen om at inntekter fra leieaktivitet skal regnskapsliknes. Et anslag er at omkring halvparten av leieboligene prosentliknes (Nordvik, 2000). I boforholdsundersøkelsen 1995 ble skattbar inntekt fra utleie av fast eiendom beregnet til 1,8 milliard. Med en skattesats på 28 prosent utgjorde dette 0,5 milliard kroner.

Regnskapslikning gir normalt vesentlig høyere skatt enn prosentlikning. Skal utleie lønne seg ved regnskapslikning, må husleien, etter at driftskostnadene er trukket fra, minst dekke de reelle rentekostnadene på boligen regnet før skatt. Det betyr at den inntekten som kommer til beskatning normalt vil overstige inntekten ved prosentlikning med god margin. På den andre

siden gir en investering i en regnskapsliknet bolig også en viss skattefordel sammenliknet med bankinnskudd, ved at en får utsatt beskatningen av rene prisstigningsgevinster til det tidspunktet boligen blir solgt (se avsnitt 3.4.5).

### Boks 3.5 Skattefordelen ved eie i forhold til leie

Hvor stor kan skattefordelen ved eie framfor leie være for en bolig som koster for eksempel 500 000 kroner? Som forutsetninger i et regneeksempel antar en at:

realrente før skatt er 4 prosent

skattetakst er 30 prosent av markedsverdi

bunnfradrag er 51 250 kroner

prosentats for inntekt er 2,5

skattesats er 28 prosent.

Skatt på realrentekomponenten i husleien utgjør da 5 600 kroner ( $500\,000 * 0,04 * 0,28$ ). Skatt ved prosentlikning utgjør 691 kroner. ( $(500\,000 * 0,30 - 51\,250) * 0,025 * 0,28$ ). Skattefordelen ved eie i forhold til leie er altså ca 5 000 kroner per år. I tillegg kommer forskjellen i gevinstbeskatningen. Verdien av denne er vanskelig å beregne, fordi den avtar med lengden på den perioden en utleier sitter med boligen. Om en forutsetter en prisstigning lik inflasjonen på 2,5 prosent årlig, og at utleieren selger boligen etter 10 år, tilsvarer fordelene ved at eiere unngår gevinstbeskatning 2 800 kroner per år, slik at samlet skattefordel ved eie framfor leie er 7 800 kroner i året (5000 + 2800 kroner).

Prosentlikning av egen bolig vil gi tilnærmet samme skatt som regnskapslikning ved utleie dersom:

- Likningstaksten ble satt lik markedsverdi.
- Prosentatsen for inntekt ble satt lik realrente før skatt.<sup>5</sup>
- Det ikke ble gitt bunnfradrag og ingen gradering.
- Beskatning av nominelle salgsgevinster.

Alternativt kan tilnærmet nøytralitet mellom eie og leie oppnås dersom en prosentlikner alle utleieboliger. Utgifter til drift og vedlikehold kan da heller ikke kunne trekkes fra. Det kan skape noen avgrensingsproblemer. Nøytralitet mellom eie og leie blir i dette alternativet oppnådd ved å skape enda større avvik fra nøytralitet mellom boliginvesteringer og bankinnskudd.

5. I regneeksempelen i boks 3.5 har en antatt at markedshusleien i et fungerende marked er lik boligens verdi multiplisert med en realrente før skatt. Dette er i overensstemmelse med et resonnement der avkastning på bolig er lik avkastning på finanskapital. I banken får en nominell rente som avkastning. På bolig får du netto husleie (en realrente) pluss kompensasjon for prisstigningen ved at boligens verdi holder seg reelt uforandret, dvs. til sammen en nominell rente (avkastning) lik avkastning i bank.



### *Fordelings- og priseffekter*

Som nevnt i avsnitt 3.2.7, er effekten av skattereglene at det blir færre leietakere og flere selveiere enn i et nøytralt system. Husleiene blir høye relativt til bokostnadene for eiere.

Det er særlig unge, innvandrere, og personer med liten formue og personer med usikker tilknytning til arbeidsmarkedet som er leietakere. Leietakere har ofte relativt lave inntekter. At skattesystemet fører til høyere bokostnader for leietakere enn for eiere, er uheldig fra et fordelingssynspunkt.

Selv om omkring halvparten av leieboligene ikke kommer inn under hovedregelen med full skattlegging av leieinntektene, betyr ikke det at en stor del av leietakerne har de samme skattefordelene som selveiere og borettsnavigere. For at utleierne som regnskapsliknes skal være villige til å fortsette å leie ut, må husleien være høy nok til å kompensere for skattebyrden og det er dette nivået som bestemmer husleiene i markedet. Utleiere som prosentliknes vil neppe gå under markedsleie av den grunn. Resultatet avhenger derfor av de lokale forholdene. I markeder med et innslag av profesjonelle utleiere som regnskapsliknes, kommer skattefordelen ved utleie av egen bolig i hovedsak utleierne til gode. I markeder der alle utleiere kommer under regelen om skattefritak, blir husleiene lavere og leietakerne får en del av fordelene.

Dersom skatt på inntekt av egen bolig blir avskaffet, faller også den formelle begrunnelsen for at visse utleieinntekter ikke regnskapsliknes bort. Oppheving av skattefordelen, vil føre til at færre velger å leie ut.

Innføring av prosentlikning for all utleie, vil i første omgang trolig gi en betydelig gevinst til utleierne. Det kan være vanskelig å forsvare. Etter hvert vil flere investere i utleieboliger, og det vil senke husleiene ned mot bokostnadene for eiere. Fortjenesten for eiere av sokkelboliger vil bli redusert.

Noen av de samme effektene kan oppnås ved å gi et skattefradrag til leietakere. Dette vil stimulere etterspørselen etter å leie, uten å senke husleiene. Forskjellen er at utleierne av prosentliknede boliger vil beholde sin fortjeneste, mens det offentlige skattetape blir tilsvarende høyere. På kort sikt kan dessuten husleiene gå noe opp. For å dra fordel av et skattefradrag, må en være i skatteposisjon. En del studenter og minstepensjonister er ikke i skatteposisjon og vil derfor ikke ha fordel av skattefradrag for leietakere.

### **3.4.4 Formuesbeskatning av bolig**

#### *Bakgrunn og prinsipper*

Likningsverdien av boliger blir tillagt annen formue. Før skatt på formue beregnes, trekkes gjeld i fra. Som nevnt foran ligger likningsverdiene langt under markedsverdi. Det betyr at boligformue blir vesentlig mildere skattlagt enn formuesobjekter som blir vedsatt til virkelig verdi, for eksempel bankinnskudd. Verdsetting til virkelig verdi er hovedregelen for formuesbeskatningen, selv om det finnes nokså mange unntak fra dette.

Det gjelder samme regler for boliger som en bruker selv som for boliger som er utleid til andre. Dersom et børsnotert selskap eier boliger, vil det imidlertid i praksis være verdien av aksjene som blir skattlagt og ikke verdien av boligen direkte. Verdien av aksjene vil reflektere markedsverdien av boligen, ikke likningsverdien. Det gjør at det er lite aktuelt å organisere boligutleie på denne måten.

Satsen for formuesskatt til kommunen er på 0,7 prosent, mens høyeste sats til staten er 0,4 prosent. Det gjelder ulike fribeløp og gradering av den statlige formuesskatten. Forholdsvis få har så høy formue at de kommer opp i høyeste sats, noe som ikke minst skyldes den lave verdsetningen av boligformue.

### *Fordelings- og priseffekter*

Den lave verdsetningen av boligformue gir et ekstra incentiv til å investere i boliger, enten for utleie eller til eget bruk. Dette gjelder for alle som ellers ville hatt skattepliktig formue, og mest for de som har den høyeste skattesatsen. Virkningen av skattefordelen tilsvarer i hovedtrekkene virkningen av den gunstige behandlingen av egen bolig i inntektsskatten, bortsett fra at det ikke er noen diskriminering i forhold til leietakere. Det vil si at lav beskatning av bolig som formuesobjektet på kort sikt gir høyere boligpriser, mens effekten på bokostnadene er mindre. På lengre sikt gir skatten mindre effekt på prisene og større effekt på bokostnadene.

Bokostnaden blir sterkest redusert for de som har høyest formuer. Imidlertid kan de lave likningsverdiene også bidra til å redusere husleiene. Det skjer ved at folk med formue investerer i utleieboliger blant annet for å spare formuesskatt. Forutsetningen er at dette får et så stort omfang at utleiemarkedet langt på vei er dekket av utleiende som på marginen betaler formuesskatt. Potensialet for den dempende effekten på husleiene er lik den maksimale satsen i formuesskatten multiplisert med differansen mellom boligens markedsverdi og likningsverdi. For en bolig med markedsverdi 500 000 kroner og likningsverdi på 25 prosent av dette, vil det utgjøre 4 100 kroner i året. Et eksempel på utnytting av denne fordelingen er at formuende foreldre kjøper boliger som de leier ut til sine barn.

En ytterligere komplikasjon når en skal vurdere fordelingseffektene, er at det finnes mange andre lovlige metoder for å unngå formuesskatt. I motsetning til en del andre metoder for å redusere formuesskatten har investering i egen bolig vært enkel og tilgjengelig for folk flest. Men for å dra nytte av ordningen, må en ha positive formue i utgangspunktet eller kanskje være leietaker. Fordelingseffektene er altså temmelig innfløkte.

Den lave verdsetningen av bolig og de mange andre særreglene i formuesskatten må ses i lys av at når en ser formuesskatt og inntektsskatt under ett, kan den samlede skatten på kapitalavkastning i visse tilfeller bli svært høy. Sett at et bankinnskudd gir 6 prosent rente, mens inflasjonen er på 2,5 prosent. Realavkastningen er da på 3,5 prosent. Inntektsskatten tar alene 1,7 prosent ( $6 \cdot 0,28$ ). Maksimal formuesskatt tar 1,1 prosent i tillegg, slik at 2,8 prosent i alt går til skatt. Sett i forhold til realavkastningen på 3,5 prosent, gir dette en effektiv skatteprosent på 79. Full likebehandling mellom bolig og bankinnskudd/gjeld i både formues- og inntektsskatten kunne altså gi en meget høy effektiv skatteprosent for inntekt av egen bolig. Eksemplet avhenger selvsagt av det som er forutsatt om rente og inflasjon.

Satsene i formuesskatten har de senere år blitt redusert en del samtidig som skattegrunnlaget har blitt utvidet, slik at formuesobjekter i større grad blir verdsatt til virkelig verdi. Det siste gjelder hittil ikke for bolig. En symmetrisk formuesbeskatning vil gjøre bokostnadene mindre avhengige av formuesposisjonen til husholdningen og virke i retning av en mer effektiv utnyt-

ting av boligmassen. Formuende husholdninger med boliger som er i største laget i forhold til behovene, vil ikke ha samme grunn til å bli sittende med disse. Husholdninger med mindre formuer, men større boligbehov vil kunne overta boligene.

### 3.4.5 Gevinstbeskatning

Husholdninger som har eid sin bolig (enten gjennom selveie eller som andel i borettslag) i mer enn ett år og har brukt den som sin egen bolig i minst ett av de siste to år, betaler ikke gevinstskatt ved salg av bolig. Er ikke betingelsene oppfylt, skal det betales skatt av nominell gevinst på samme måte som for ordinære kapitalinntekter, dvs. med en skattesats på 28 prosent.

Regelverket innebærer at boligeiere i stor grad selv velger om de betaler skatt på gevinst eller ikke. For eierne kan valgmuligheten være ganske verdifull. Hvis boligens nominelle verdi har falt, kan en eier som flytter fra boligen, leie den ut i ett år før den selges. Det nominelle tapet gir dermed en negativ kapitalinntekt som trekkes fra skattbar inntekt. Med disse reglene kan en i en viss forstand derfor si at staten tar en del av risikoen for prisfall på boligeiendommer. I tiden 1992-94 var det mange norske hushold som satt med urealiserte tap, og en del av disse benyttet muligheten til å få skattfradrag for tap ved å leie ut.

Salg av leieboliger utløser krav om skatt på nominelle gevinster. Når skatten kreves inn ved realisering, gir det opphav til skattekreditter. Beregninger av Nordvik (Nordvik, 2000) viser at det kan påhvile betydelige skattekrav på eldre leieboliger. Dette indikerer at det vil være dyrt for de som eier de eldste leieboligene å trekke seg fra leievirksomheten.

Realisert gevinstbeskatning på eierboliger ville gjort det mer kostbart å flytte ofte, fordi en da går glipp av skattekreditter. Dagens skatteordning er mer nøytral med hensyn til flytting.

### 3.4.6 Dokumentavgift

#### *Bakgrunn og prinsipper*

Ved kjøp av selveierboliger må kjøperen betale en viss prosent av kjøpesummen i dokumentavgift. Avgiften gjelder tinglysning av hjemmelsovergang til fast eiendom – først og fremst selveide eneboliger, tomannsboliger, men også eierseksjoner og sameieandeler i fast eiendom. Siden 1. januar 2001 har avgiften vært på 2,5 prosent av avgiftsgrunnlaget, med visse unntak. Enkelte overføringer er fritatt for avgift, bl.a. arv i samsvar med arvelovens regler. Ved salg av nye boliger betales det bare avgift av tomteverdien. Tomteverdien utgjør normalt 15-20 prosent av nyboligprisen. Andel eller aksje i borettslag eller boligaksjeselskap regnes ikke som fast eiendom. Overføring av borettslagsboliger og aksjeleiligheter omfattes derfor ikke av avgiftsplikten.

#### *Effekter*

Avgiften har ikke annet formål enn å gi staten inntekter, men kan kanskje ses i lys av at boliger i så stor grad er fritatt for gevinstbeskatning. Beskatning av realisert gevinst ved salg ville hatt noen av de samme virkningene som dokumentavgiften.

Avgiften blir i utgangspunktet belastet kjøperen. Imidlertid må en regne med at kjøperne tar hensyn til avgiften når de vurderer hvor mye de skal være villig til å betale. Derfor vil også selger betale en stor del av avgiften. At nybygde boliger er delvis fritatt, og at borettslagsboliger er helt fritatt, medvirker spesielt til at det er selgeren av en brukt eierbolig som betaler en del av dokumentavgiften. Bokostnaden øker like fullt, selv om betalingen av avgiften i hovedsak skjer ved slutten av boforholdet.

Dokumentavgift bidrar betydelig til de samlede flyttekostnadene. Høye flyttekostnader kan gjøre at husholdninger unnlater å endre sitt boligkonsum selv om inntekter, priser eller boligbehov endres. Det blir færre flyttinger. Boligmassen blir dårligere utnyttet. En del boligbytter som kunne gitt gevinster for alle parter, blir ikke gjennomført på grunn av de høye flyttekostnadene. Dokumentavgiften bidrar til at personer som flytter ofte i større grad vil etterspørre borettsboliger og leie enn øvrige eierboliger.

### **3.4.7 Merverdiavgift**

#### *Bakgrunn og prinsipper*

Momsen (merverdiavgiften) er i utgangspunktet en generell skatt på privat forbruk (og på deler av det offentlige forbruket). Boligtjenester er unntatt fra moms. Det betyr at det ikke blir betalt moms på husleie (eller på beregnet husleie for eiere). Men det blir betalt moms på boligbygging, på vedlikehold og på de aller fleste varer og tjenester som går med til å produsere boligtjenester. Det viktigste unntaket er at selve tomteverdien ikke er belagt med moms. Et annet unntak er vaktmestertjenester og liknende som blir utført av boligeierens egne ansatte. Siden det ikke blir betalt moms på husleie, kan inngående moms heller ikke trekkes fra.

Utvalget er ikke kjent med at noen har beregnet den effektive momssatsen som boligtjenester indirekte blir belastet med i Norge. Ut fra det en vet om unntakene, er det grunn til å tro at den effektive momssatsen er lavere enn maksimumssatsen på 24 prosent, men at den i det meste av landet ikke er mye lavere. Der tomteprisene er høyest, kan den effektive momssatsen være betydelig lavere.

En rekke andre tjenester er også unntatt fra momssystemet, for eksempel helsetjenester og treningsstudioer. Fordi mindre av kostnadene til disse tjenestene går til momsbelagte innkjøp utenfra, er den effektive momssatsen for disse tjenestene langt lavere enn for bolig. En del varer og tjenester er innenfor momssystemet, men hvor satsen er enten 12 prosent eller null. Det gjelder blant annet matvarer, bøker og aviser. Det er derfor mye som tyder på at boligtjenester har en høyere effektiv momssats enn det som gjelder for gjennomsnittet av alt privat forbruk.

#### *Effekter*

Momsen kommer som et tillegg til byggekostnadene og øker derfor boligprisene og bokostnadene på lang sikt. Dersom den effektive momssatsen på boligtjenester er høyere enn gjennomsnittet for alt privat forbruk, motvirker det noe av den favoriseringen av boligkonsum som ligger i systemet for inntekts- og formuesskatt.

Et spesielt forhold ved boligjenester er at en stor del av momsen blir betalt inn når boligen blir bygd. Isolert sett er det en ulempe for kjøperen av en ny bolig at så mye av momsen blir betalt med en gang. Denne ulempen blir imidlertid motsvart av at det ikke er moms på den delen av husleien som skal dekke rentene. Senere økninger i momssatsen gir derfor ikke staten økte inntekter i samme grad som en moms på selve tjenesten ville ha gjort. Til gjengjeld oppstår det en gevinst for eierne av eksisterende boliger fordi verdien av disse øker når nye boliger blir dyrere. Tilsvarende kan en reduksjon i momsen etter hvert føre til en nedgang også i prisen på brukte boliger.

Momsen øker byggekostnadene relativt til tomtekostnadene. Det kan bety at lave byggekostnader blir vektlagt mer i forhold til effektiv arealutnytting når byggeprosjekter utformes.

### **3.4.8 Eiendomsskatt**

#### *Bakgrunn og prinsipper*

Det er frivillig for kommunene å benytte eiendomsskatt. Skattesatsen kan ligge mellom 2 og 7 promille av eiendommens takstverdi. Kommunene fastsetter satsene og eventuelle bunnfradrag. Kommunene fastsetter også takstene. Etter lovens bokstav skal de svare til markedsverdien, men i likhet med likningsverdiene utgjør eiendomstakstene i dag normalt bare en brøkdel av markedsverdien.

Selv om takstene kan være noe forskjellige, er grunnlaget for eiendomsskatten i prinsippet det samme som for formuesskatten og for prosentlikning av inntekt av egen bolig. De tre skatteformene kan utformes slik at de gir samme resultat for skattyteren. Med 28 prosent skatt på kapitalinntekt vil for eksempel en inntektsskatt på 2,5 prosent av takstverdien gi samme resultat som en eiendomsskatt på 0,7 prosent. Eiendomsskatten kan oppfattes som en særskatt på boligforbruk. I de kommunene der den benyttes motvirker den til en viss grad den skattefordelen som selveiere får gjennom inntekts- og formuesskatten. I leiemarkeder dominert av profesjonelle aktører må en regne med at eiendomsskatten blir belastet husleien.

#### *Effekter*

En økning i eiendomsskatten vil på kort sikt føre til redusert boligpris, slik at nettovirkningen på bokostnadene blir liten for de som kjøper ny bolig. Den langsiktige effekten avhenger av i hvilken grad eiendommer brukt til andre formål enn bolig er belagt med eiendomsskatt. Dersom alle eiendommer blir beskattet likt i forhold til markedsverdien, så vil eiendomsskatten føre til en generell nedgang i tomteverdiene. Byggekostnadene vil ikke bli påvirket. I sum blir da resultatet at bokostnadene går opp om lag tilsvarende den delen av eiendomsskatten som ligger på verdien av boligen eksklusive tomt. Tilsvarende gjelder for husleiene.

Potensielle tomter som ikke er bebygde, men som blir brukt for eksempel til jordbruk eller parkering, blir i Norge ikke pålagt eiendomsskatt. Dette trekker i retning av at eiendomsskatten i liten grad blir overveltet i tomteprisene, mens den i stor grad kommer som et tillegg til bokostnadene. Størst grad av overveltning i tomteverdiene kan det være i sentrale storbyområder.

Eiendomsverdiene blir påvirket av nivået på offentlige tjenester i nærområdet. Ikke minst gjelder det i byene. Kommunal eiendomsskatt basert på markedsverdi vil derfor gi kommunene et incentiv til å bygge ut et godt lokalt tjenestetilbud. De som eier de mest verdifulle eiendommene, har også ofte størst økonomisk gevinst ved at det offentlige tjenestetilbudet er godt. Derfor har det blitt hevdet at eiendomsskatt er en rettferdig form for beskatning. På den andre siden kan det imidlertid hevdes at det ikke er rettferdig at de som har preferanser for et høyt boligkonsum - eller store boligbehov- skattlegges spesielt hardt. Diskusjonen om eiendomsskatt og rettferdighet inneholder for mange argumenter til at det er mulig å ta den opp i full bredde i denne utredningen.

I et byområde som består av flere kommuner, er det ikke klart hva nettoeffekten på boligprisene vil være av forskjeller i eiendomsskatt. En kommune som bruker høy eiendomsskatt for å gi et godt offentlig tjenestetilbud, kan tenkes å få relativt høye boligpriser. Kommuner der innbyggerne har høye inntekter kan både gi et godt tjenestetilbud og holde eiendomsskatten lav. Slike kommuner kan lett få de høyeste boligprisene.

#### 3.4.9 Boligsparing for ungdom (BSU)

BSU ble vedtatt innført i 1991 som del av skattereformen. Til og med det året man fyller 33 år kan man opprette en BSU-konto med fradrag i skatt på 20 prosent av det beløp som i løpet av året er satt inn på kontoen. Sparebeløpet kan brukes til å kjøpe bolig eller til å nedbetale gjeld på egen bolig anskaffet etter at sparekontrakten ble inngått. I 1998 ble det årlige og det totale maksimalbeløp økt fra 10 000 til henholdsvis 15 000 kroner og det samlede sparebeløpet til 100 000 kroner. En person som bruker ordningen helt ut får dermed en skattereduksjon på 3000 kroner årlig og 20 000 kroner samlet. Ektefeller og samboere kan ha hver sin konto, og dermed få en samlet skattereduksjon på 40 000 kroner. Opptjente renter før det året man fyller 33 år må imidlertid anvendes til boliganskaffelse. Banken har plikt til å tilby førsteprioritets pantelån til 4 ganger det innestående beløp på kontoen. Et samboer- eller ektepar kan dermed gjennom ordningen få lånt 800 000 kroner (samt i tillegg 4 ganger opptjent rentebeløp) på gode betingelser.

BSU-ordningen har blitt stadig mer brukt gjennom 1990-tallet. Tabell 3.2 og 3.3 nedenfor viser henholdsvis antall og andel av de unge som benytter seg av ordningen

**Tabell 3.2: Antall personer med BSU 1992-1998.**

1993	1994	1995	1996	1997	1998
77	94	118	132	145	167

Kilde: Kilde: Gulbrandsen, 2000.

**Tabell 3.3: Andel som benytter seg av BSU-ordningen, 1993-2001.**

	1993	1995	1997	2000	2001
Ja	7 %	13 %	20 %	22 %	26 %
Nei	89 %	83 %	75 %	74 %	72 %
Ubesvart	4 %	4 %	5 %	4 %	2 %

Kilde: Kilde: Gulbrandsen, 2000.

Fram til 1997 var yngre menn de flittigste brukere av BSU. Senere synes den tidligere kjønnsforskjellen å være blitt utvisket.

De totale årlige fradrag gjennom BSU har økt gjennom hele perioden, jf. tabell 3.4.

**Tabell 3.4: Totale skattefradrag som følge av BSU i millioner kroner 1992-1998**

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
108	146	171	202	224	244	373	378

Kilde: Kilde: Gulbrandsen, 2000.

Effektene av ordningen er at den oppsparte egenkapitalen reduserer lånebehovene, og dermed de løpende boutgifter senere. Men generelt kan en ordning med premiering av sparing lett få negativ fordelingseffekt; ved at overføringene først og fremst går til ungdom med høyest inntekt, eller med foreldre som har nok økonomiske ressurser til å kunne hjelpe barna med å betjene gunstige spareordninger.

### 3.5 Oppsummering

Når det på landsbasis er store endringer i boligprisene på kort tid, må forklaringene finnes i forhold på etterspørselssiden som endrer de enkelte husholdningenes betalingsvilje for bolig. Økt betalingsevne som følge av økt lønn, lavere skatter eller redusert arbeidsledighet, vil gi høyere boligpriser. Høyere boligpriser vil også være en følge av redusert realrente eller økte skattefordeler ved å eie en bolig. Forventninger om høye priser i framtiden vil i seg selv bidra til høye priser nå. Lokalt kan også raske endringer i tilflytting eller fraflytting, som følge av endringer i arbeidsmarkedet, føre til prisendringer.

På lang sikt vil boligprisene i det meste av landet i hovedsak være bestemt av byggekostnadene, mens råtomteprisen spiller en underordnet rolle. Byggekostnadene avhenger blant annet av produktiviteten i byggebransjen og av hvordan utgiftene til infrastruktur blir fordelt mellom utbygger og offentlige

myndigheter. Offentlige reguleringer, herunder byggeforskrifter, må antas å påvirke produktiviteten i byggebransjen.

I byområder der arbeidsplassene er konsentrert i de sentrale delene og en stor del av arbeidstakerne pendler langt ute ifra, vil boligprisene i de sentrale områdene i tillegg til byggekostnadene reflektere verdien av spart reisetid og transportutgifter ved å bo sentralt. Reallønnsvekst fører til at spart reisetid øker i verdi og at den absolutte prisforskjellen mellom sentrum og periferi øker. Offentlige beslutninger om arealbruk har avgjørende innflytelse på hvor langt ut pendlingsområdet skal strekke seg. Tettere arealutnytting betyr gjennomgående lavere priser. Utbygging av kommunikasjoner som reduserer reisetidene kan også dempe prisnivået.

Både i storbyene og ellers i landet vil det være boliger som av ulike grunner er blitt foreldet i forhold til dagens krav. Prisene på slike boliger vil naturlig nok ligge under prisnivået på nye boliger og ikke reflektere byggekostnadene. Prisene vil også på lang sikt først og fremst være bestemt av betalingsevnen til de aktuelle etterspørregruppene, som for det meste er husholdninger med lav inntekt eller lav formue. Prisenivået på slike boliger vil på lang sikt bli påvirket av antallet i de aktuelle etterspørregruppene og antall boliger av den aktuelle typen som er tilgjengelig. For eksempel kan omfattende sanering eller rehabilitering føre til at prisene på de gjenværende boligene med dårlig standard øker betydelig. Sterk tilflytting til et område kan føre til en varig prisoppgang på de dårligste boligene, slik at terskelen for å komme inn på boligmarkedet kan bli høyere.

Et viktig spørsmål er hvor mange som ikke har råd til å betale bokostnadene i nye boliger selv om en bygger så enkelt og billig som byggeforskriftene tillater. Inntektsnivået som skal til for å ha råd til en ny bolig, er høyere i storbyene enn ellers i landet. Husholdninger med lavest inntekt er derfor avhengige av enten offentlig støtte eller at det finnes relativt mange eldre boliger som kvalitetsmessig ikke er på høyde med nye. Myndighetene kan ved å prioritere nybygging av små og enkle boliger lette etterspørselspresset på den dårligste delen av boligmarkedet. Det gjelder selv om det ikke blir de aller dårligst stilte som flytter inn i de nye boligene.

Bokostnadene øker isolert sett når boligprisene øker, men mindre enn proporsjonalt, fordi bokostnaden inneholder flere elementer. Dessuten må en ta i betraktning at en økning i boligprisene kan skyldes at andre forhold som påvirker bokostnaden har blitt endret i motsatt retning. En rentenedgang vil for eksempel føre til at boligprisen øker, mens nettoeffekten på bokostnadene for nye boligkjøpere vil være nær null. Huseiere som har kjøpt før rentenedgangen og som har store lån, vil få en gevinst.

Sett over lengre tid vil husleier og bokostnader for eiere utvikle seg parallelt. Husleiene vil imidlertid de fleste steder ligge på et systematisk høyere nivå. Grunnen til det er at eie er skattemessig favorisert framfor leie, og at utleie medfører noe høyere drifts- og vedlikeholdskostnader. Som en følge av dette, vil det blant leietakerne være en overvekt av husholdninger med usikker tilknytning til arbeidsmarkedet, liten formue, dårlig tilgang på kreditt eller kort forventet botid. Mange vil være unge eller innvandrere. Disse gruppene blir altså utsatt for en hardere skattlegging enn andre grupper.



Boligkonsum og boliginvestering blir skattemessig favorisert gjennom reglene for inntekts- og formuesbeskatning. Særlig gunstige regler gjelder for eierboliger. De fleste steder har skattereglene på lang sikt liten effekt på boligprisene. De bidrar derfor til reduserte bokostnader, særlig for personer med høy formue. Undersøkelser viser at i prosent av markedsverdi er skattetakstene lavest for de dyreste boligene. Dette bidrar ytterligere til at de mest velstående oppnår størst fordel av skattefavoriseringen av bolig.

Økt favorisering av bolig i inntektsbeskatningen vil på kort sikt føre til økte boligpriser uten at bokostnadene for boligkjøperne blir særlig påvirket. Det er først etter hvert som de økte prisene fører til mer nybygging at bokostnadene virkelig vil bli redusert.

I storbyområdene bidrar skattefavoriseringen til at prisforskjellene mellom sentrum og periferi blir større enn de ellers ville ha blitt. I de sentrale delene av storbyområdene bidrar altså skattefavoriseringen mindre til å senke bokostnadene enn i andre deler av landet. Gevinsten av økt skattefavoriseringen går i stor grad til de som i utgangspunktet eier tomtegrunnen eller boligene. Nye boligkjøpere kan alt i alt komme til å tape ved at de må være med på å finansiere også den delen av skatteletten som går til de som eide boligene fra før.

Favoriseringen av boligkonsum i inntektsskatten blir delvis motvirket av to særskatter, dokumentavgiften og eiendomsskatten (i de kommunene som bruker den). Skatteinntektene fra disse skattene utgjør imidlertid langt mindre beløp. Boligkonsum er indirekte pålagt moms, men det foreligger ingen undersøkelser som kan fortelle hvor høy den effektive satsen er. Boligkonsumet er i momssystemet favorisert i forhold til varer som er belagt med full moms, men favoriseringen er mindre enn for matvarer (halv moms) og mange øvrige tjenester.

Utleie av en del av egen bolig blir særlig gunstig behandlet skattemessig. De steder der mer profesjonell utleie forekommer, bidrar dette sannsynligvis lite til å holde husleiene nede. Det bidrar også til at det blir relativt få profesjonelle utleiende.

For boligmarkedets virkemåte er det særlig favoriseringen av eie framfor leie og dokumentavgiften som representerer problemer. Favoriseringen av eie oppmuntrer til kjøp av eierboliger selv om en har liten egenkapital og derfor utsetter seg for stor risiko ved endringer i rentenivå eller inntekt. Skattesystemet medvirker med andre ord til en lite heldig fordeling av risiko. Kjøp av bolig blir foretrukket når leie hadde vært mer rasjonelt. Leimarkedet blir også tynt og med få profesjonelle aktører. Det betyr at små endringer av etterspørselen av og til kan gi relativt store endringer i markedsleiene, og at det på mindre steder av og til kan ta lang tid å finne en høvelig utleiebolig.

Dokumentavgiften fører til at færre flytter for å tilpasse boligstandarden til endringer i boligbehov eller økonomi. Avgiften bidrar til at boligmassen blir dårligere utnyttet. Asymmetrien mellom boliger og andre formuesobjekter ved vedsetting av skattepliktig formue virker også til en dårligere utnytting av boligmassen.

Skattefavoriseringen av egen bolig i inntekts- og formuesskatten kan bidra til at variasjoner i tilbud og etterspørsel gir sterkere utslag i boligprisene enn de ellers ville ha gjort.

## Kapittel 4

# Samfunnsøkonomiske begrunnelser for boligpolitikk

### 4.1 Innledning

---

I dette kapitlet drøftes samfunnsøkonomiske argumenter for og i mot at myndighetene skal gripe inn i boligmarkedene.

En slik diskusjon kan starte med noen prinsipielle spørsmål:

- Vil markedene uten inngrep sørge for en god nok boligforsyning?
- Er det tilstrekkelig at det offentlige gir økonomisk svakstilte grupper inntektsstøtte, men ellers lar dem velge boligløsningene selv?
- Trengs offentlig boligfinansiering og i tilfelle hvorfor?
- Er offentlig planlegging og regulering nødvendig for å ivareta hensyn til miljø, arealutnytting og estetikk?

Innledningsvis (avsnitt 4.2) redegjøres det for noen resultater fra økonomisk velferdsteori. Dette brukes som utgangspunkt for å drøfte henholdsvis effektivitet (avsnitt 4.3) og fordeling eller rettferdighet som begrunnelser for boligpolitikk (avsnitt 4.4). Noen andre samfunnsfaglige perspektiver blir trukket inn i siste del av avsnitt 4.4. I senere kapitler (kapittel 6 og kapittel 8) drøfter utvalget også argumenter for offentlig boligfinansiering.

### 4.2 Økonomisk velferdsteori og boligpolitikk

---

Samfunnsøkonomer legger gjerne til grunn at de generelle målene for en økonomiske politikk kan oppsummeres i to punkter, nemlig:

- Effektiv bruk av knappe ressurser («effektivitetsargumenter»).
- Rettferdig fordeling («rettferdighetsargumenter»).

Med utgangspunkt i disse to målene systematiseres argumentene for og i mot offentlig inngrep på de ulike markedene.

Med hensyn til effektivitet er samfunnsøkonomer vanligvis opptatt av det de kaller Paretoeffektivitet. Det er oppnådd når ingen kan få det bedre uten at andre får det verre. En legger da til grunn folks egne vurderinger av «bedre» og «verre» slik de kommer til uttrykk i deres egne handlinger.

Effektivitet innebærer at produksjonen av økonomiske goder skal være så stor som mulig gitt de tilgjengelige ressursene. Det er forutsatt at en skal opprettholde tilgangen på andre goder som for eksempel mat, fritid eller ren luft. For bolig tjenester vil det si at det skal være en god utnyttelse av den eksisterende boligmassen og en god avveining mellom boligkonsum og annet konsum og bærekraftig utnytting av ressursene. Effektivitet innebærer også at sammensetningen av produksjonen skal være i samsvar med det folk ønsker når de tar hensyn til at mer av et gode krever at en må gi avkall på andre goder. Produksjonen av bolig tjenester og andre konsumgoder skal være i samsvar med det folk ønsker når de tar hensyn til kostnadene. Endelig innebærer

effektivitet at fordelingen av godene mellom individene skal være slik at ikke alle kan få fordeler ved at de blir enige seg imellom om å fordele godene på en annen måte.

Et generelt resultat fra økonomisk velferdsteori er at markeder overlatt til seg selv, under visse betingelser, vil føre til effektiv ressursbruk. Betingelsene er imidlertid mange og strenge, og er neppe oppfylt i praksis. Konklusjonene fra velferdsteorien kan derfor like gjerne leses som at offentlige tiltak er nødvendige for å oppnå økonomisk effektivitet. Betingelsene for at boligmarkedet skal være effektivt, må derfor sees i sammenheng med hvordan boligmarkedet faktisk fungerer.

Hvis forutsetningene for at markedet skal fungere effektivt ikke er oppfylt, har vi en situasjon med markedssvikt. Økonomisk velferdsteori gir en rekke forslag til hvordan myndighetene kan gripe inn med avgifter, subsidier, offentlig produksjon eller lover for å korrigere markedssvikten. Ved å endre selve spillereglene for markedet kan en i mange tilfeller få markedet til å fungere mer effektivt.

Prisene har en nøkkelrolle for at markedene skal gi effektiv ressursbruk. Det gjelder også prisene på boliger og på bolig tjenester. Som beskrevet i kapittel 3 gir prisene på boliger byggebransjen signal om hvor mange og hva slags boliger de bør produsere for å oppfylle forbrukernes prioriteringer. Prisene sørger for at boligmassen blir utnyttet fullt ut og for at det ikke oppstår lange køer av folk som kan og vil betale, men ikke får kjøpt bolig. Prisene sørger også for at boligene blir fordelt til de som er villige til å betale mest for dem. Prisene kan fylle alle disse oppgavene hvis de blir satt under fri konkurranse mellom mange aktører. Offentlige inngrep som forstyrrer prisdannelsen, for eksempel gjennom prisregulering, subsidier eller avgifter, kan resultere i at boligprisene ikke lenger oppfyller oppgavene på en god måte, og at ressursutnyttningen ikke lenger blir effektiv. Det samme gjelder private inngrep i prisdannelsen i form av monopoler eller konkurransebegrensede avtaler.

Markedet fordeler boliger og andre goder mellom individene på grunnlag av etterspørselen. Som beskrevet i kapittel 3 avhenger etterspørselen igjen av ønsker og behov, men også av hvor mye økonomiske ressurser (inntekt og formue) husholdningene disponerer i utgangspunktet. Fordelingen som framkommer kan være effektiv, men det trenger ikke nødvendigvis oppfattes som rettferdig.

Oppfatningene om hva som er en rettferdig fordeling er mange og ulike. Hvis vi i vurderingen av hva som er rettferdig bare knytter dette til mengden av goder som individene oppnår i forhold til behov og antar at om ett individ får det bedre uten at andre får det verre, så går vi ikke mot det av rettferdighetsgrunner. Økonomisk velferdsteori har da enda en konklusjon; enhver fordeling som en måtte ønske, som er innenfor ressurstilgangen, kan i prinsippet realiseres uten at det går ut over effektiviteten i økonomien. Det kan gjøres ved at staten sørger for passende kontantoverføringer mellom individene. Det er da ikke nødvendig med andre former for inngrep i markedene enn kontantoverføringer for å oppnå rettferdig fordeling. Men skattlegging gir også effektivitetstap.

Økonomisk velferdsteori gir eksempler på at andre metoder for å påvirke inntektsfordelingen, for eksempel subsidier, kan føre til effektivitetstap. Til-

synelatende sier altså økonomisk velferdsteori at det kan være unødvendig, og effektivitetsmessig direkte skadelig, å drive boligpolitikk for å påvirke fordelingen i samfunnet. Men dette er å trekke teorien for langt. Kontantoverføringene som det her er snakk om skal bare avhenge av individenes ressurser og behov, ikke av hva individene selv gjør. Problemet er at myndighetene kan mangle informasjon for å fastslå hvilket nivå på overføringene til de enkelte som skal til for å nå de fordelingspolitiske målene.

Sett at en ønsker en fordeling «der alle yter etter evne og får etter behov», men at myndighetene har manglende kunnskap om den enkeltes evner og behov. Skatter og overføringer må da i praksis fastsettes på grunnlag av observerbare forhold, men er likevel en ufullkommen måte å uttrykke evner og behov. Et eksempel er inntekt. I motsetning til skatt etter arbeidsevne, betyr skatt etter inntekt at en skattlegger selve arbeidsinnsatsen eller bruken av evnene. Dermed oppstår det et motiv for å spare skatt ved å redusere innsatsen, noe som kan gå ut over effektiviteten i økonomien. Da blir det nødvendig å prioritere mellom de ønskene en har med hensyn til økt effektivitet («stor kake») og bedre fordeling («rettferdig fordeling av kaka»). Konfliktene mellom effektivitet og fordeling kan gjøre det berettiget å gripe inn i prismekanismen selv om det fører til redusert økonomisk effektivitet.

Mangel på informasjon om folks økonomiske ressurser og folks behov kan altså tilsi at myndighetene bør bruke boligpolitiske virkemidler for å oppnå fordelingsmål. Andre argumenter for at boligen har en spesiell rolle å spille i fordelingspolitikken, bryter imidlertid med forutsetningene i økonomisk velferdsteori om at en skal legge til grunn individenes egne prioriteringer mellom ulike økonomiske goder.

Selv om det foreligger markedssvikt i boligmarkedet eller at fordelingen blir oppfattet som urettferdig, er det ikke nødvendigvis et tilstrekkelig argument for at myndighetene bør gripe inn med tiltak. Myndighetene sitter ikke selv med tilstrekkelig informasjon og kan ikke alltid vurdere konsekvensene for fordeling og effektivitet av inngrepene. Tidligere var det en tendens til å nøye seg med å konstatere at så lenge det var markedssvikt på et samfunnsfelt så konkluderte en med at det offentlige burde gripe inn. Økonomen og nobelprisvinneren George Stigler sammenliknet denne praksis med keiseren som, da han skulle være dommer i en konkurranse mellom to pianister, delte ut prisen til den andre pianisten etter bare å ha hørt den første (Ellingsen, 1989).

### 4.3 Effektivitetsargumenter

---

Med utgangspunkt i blant annet Bengtsson (1995, 1997), Quigley (1999) og Barr (1998) blir det i dette avsnittet gitt en kort oversikt over ulike effektivitetsargumenter som kan tilsi at myndighetene bør gripe inn i boligmarkedene. Utgangspunktet er i hvert enkelt tilfelle at en eller flere av forutsetningene for at markedene skal gi effektiv ressursbruk, ikke blir oppfylt. En vil raskt oppdage at mange av argumentene samsvarer med dagligdagse betraktninger. Oversikten som gis er ikke ment å være fullstendig.

### 4.3.1 Eksterne effekter, kollektive goder og stordriftsfordeler

I en markedsøkonomi er det som nevnt prisene som får kjøperne til å ta hensyn til hva det koster å skaffe fram et gode. Prisene er også det som får selgerne til å ta hensyn til hvor sterkt godet ønskes. I mange tilfeller forekommer det imidlertid kostnader (eller fordeler) som det ikke tas hensyn til i prisfastsettingen. Dette er kostnader (eller fordeler) som faller direkte på andre enn de som er part i handelen. I slike tilfeller snakker en om eksterne (enten positive eller negative) effekter. Et bomiljø er fullt av slike eksterne effekter: «Ditt hus, min utsikt», støy, utslipp, trafikk, smittefare ved usanitære boliger er eksempel på dette. Slike forhold er viktige argumenter for fysisk regulering og for å sette visse minstekrav til kvaliteten til boligene (også estetisk krav).

Nær beslektet med positive eksterne effekter er kollektive goder. Kollektive goder er goder som mange kan ha nytte av på en gang, som parker og friområder. Private aktører kan bare skaffe fram kollektive goder dersom de har anledning til å utestenge brukere som ikke betaler. Dette er ofte ikke mulig. Dersom det er mulig, vil private tilbydere ha egeninteresse å ta høye priser, som stenger ute for mange brukere, og å tilby mindre av det kollektive godet enn det som svarer til effektiv utnyttelse av ressursene i økonomien. I slike tilfeller trengs det derfor en overordnet myndighet som står for forsyningen av kollektive goder. Det kan være aktuelt å bruke skatteinntekter til dette.

Infrastrukturen i boligområder, som veg, vann, kloakk, tradisjonell telekommunikasjon m.v., har til en viss grad karakter av å være kollektive goder. Det er også stordriftsfordeler i slike aktiviteter som gjør dem til naturlige monopol. Det er dermed ikke grunnlag for konkurranse som ellers er en viktig forutsetning for at markedene skal fungere effektivt. Stordriftsfordeler gjør også at et boligområde ofte vil ha relativt få serviceinstitusjoner som skoler, kjøpesentre og så videre. Lokaliseringen av slike institusjoner har betydelige eksterne effekter, som er positive for noen, negative for andre. Lokalisering som er basert på hva som lønner seg best for tilbyderne av tjenestene, kan føre til en situasjon som ikke er effektiv sett fra et samfunnsøkonomisk synspunkt.

Disse argumentene tilsier at det er effektivitetsgevinster å hente ved en overordnet fysisk planlegging og regulering, og at en gjennomfører kollektive tiltak som finansieres med skatter. Det er naturlig å tenke seg at kommunene, med økonomisk støtte fra staten, påtar seg og gjennomfører denne oppgaven. Fra et effektivitetssynspunkt er det imidlertid ingenting i veien for at en del av oppgavene kan utføres av beboerorganisasjoner, av utbyggingsselskaper eller eiendomsselskaper som deretter står for utleie av alle eiendommer innenfor et større område. Det viktige er å ha en sentral instans som kan treffe de nødvendige beslutningene og som kan kreve inn husleie.

### 4.3.2 Motvirke segregering

Begrepet segregasjon er mye brukt både for å beskrive den geografiske fordelingen av ulike grupper og om de prosesser som fører til en slik fordeling (segregering). Boligområder med dårlig fysisk miljø får lett en opphopning av personer med lave inntekter. Folk med samme bakgrunn, interesser og livsstil søker sammen fordi det gir positive effekter, blant annet fordi en høy konsentrasjon gir grunnlaget for en type service som gruppen er interessert i. Da blir de positive eksterne effektene forsterket.

Det er imidlertid faremomenter ved slike konsentrasjonsprosesser. I sin mest ekstreme form kan segregasjonen ta form av ensidig konsentrasjon i et strøk av en befolkningsgruppe med liten kontakt med samfunnet for øvrig. Et resultat kan være at samfunnet splittes i grupper som har lite med hverandre å gjøre. Det går da ut over den gjensidige forståelse og respekt for hverandre, noe som også kan svekke effektiviteten. Svekket samfunnsfølelse kan ha negative følger for alle.

Særlig viktig er det at barnas oppvekst og utviklingsmuligheter kan bli påvirket. Særskilte problemer oppstår når det blir store konsentrasjoner av personer med tendenser til kriminalitet eller rusmisbruk. Sosiale sperrer mot asosial atferd svekkes i slike miljøer. Kostnadene ved å opprettholde lov og trygghet kan bli betydelig høyere enn om personer med asosial atferd bodde mer spredt.

Fordi segregasjon innebærer både positive og negative eksterne effekter, er det ikke uten videre opplagt hva som er riktig offentlig politikk. Dersom en ønsker varierte bomiljøer, så må en også godta en viss grad av segregasjon. Men effektivitetsargumenter taler for at en bør gripe inn med politiske tiltak for å hindre at segregasjonen går for langt.

Negative eksterne effekter i bomiljøet kan av og til virke som en snøball. Det kan begynne med at det er noen få dårlige boliger som skjemmer miljøet. De omkringliggende boligene blir mindre attraktive. Dermed lønner det seg heller ikke å investere så mye i vedlikehold. Beboerne som flytter inn vil ha en tendens til å ha dårligere inntekt enn de som flytter ut. Det kan igjen føre til dårligere servicetilbud i nærmiljøet og et generelt forfall. I ekstreme tilfeller kan det skje en forslumming av området. Omvendt kan utbedringer og fornyelsestiltak i et boligområde føre til en positiv utvikling i hele området.

Fare for negativ segregasjon kan være et argument for at det offentlige forsøker å styre sammensetningen av nybyggingen innenfor et lokalområde. Flere argumenter trekker i samme retning. Et variert boligtilbud kan bety at folk flytter innenfor området i stedet for ut av området. Dermed kan det bli større stabilitet i sosiale relasjoner og i foreningsliv.

Enkelte hevder at det er et kollektivt gode i seg selv at alle husholdninger har tilfredsstillende boforhold. Et samfunn der alle har en bolig og der befolkningen ikke er for segregert, kan som nevnt over være til fordel for alle. Et samfunn med for store forskjeller i boligkonsum vil være et ustabil og konfliktfylt samfunn med lav grad av samfunnsolidaritet. En politikk for å utjevne boligstandarden kan da begrunnes med at utjamning av boligstandarden har mer å si for samholdet i samfunnet enn utjamning av levekårene på andre områder.

Enkelte forfattere har hevdet at boliger en så viktig del av et samfunnets samlede velferd at individer bør tvinges til å konsumere et minimumsnivå.

### **4.3.3 Kompensere for tynne markeder**

En sentral forutsetning for at boligmarkedet skal fungere effektivt, er at det er mange tilbydere og etterspørrere innen hvert delmarked, slik at ingen aktør alene kan påvirke prisen vesentlig. Generelt er det mange aktører i det norske boligmarkedet både når det gjelder bygging av nye boliger, kjøp og salg av brukte boliger og leie. Imidlertid er boligen et uvanlig lite ensartet gode. Ulik lokalisering og utforming gjør at markedet er splittet i en uendelighet av del-

markeder. I noen av delmarkedene kan det være få aktører og lite omsetning. Dette leder til det som i økonomisk litteratur er kjent som problemet med tynne markeder.

Tynne boligmarkeder er karakterisert ved at det sjelden er omsetning av boliger eller leiekontrakter. Prisene kan øke mye uten at det melder seg særlig mange nye aktører på banen. Det gjør at hver enkelt aktørs inntreden kan ha merkbar innvirkning på prisen. Usikkerhet om pris og om hvor lang tid det vil ta å få solgt eller leid ut boligen, kan føre til at folk vil være forsiktige med å investere både i egne boliger og i utleieboliger. Slike problemer kan være merkbare på mindre steder og er sannsynligvis mest utbredt i leiemarkedet.

Fordi antallet omsetninger på et lite sted nødvendigvis vil være få, er det vanskelig å finne effektive botemidler mot dette. Eksistensen av tynne markeder kan imidlertid være et argument for å ha relativt mange offentlige utleieboliger på små steder. Et større leiemarked kan også bedre funksjonsmåten for eiermarkedet på slike steder, ved at en kan ta seg bedre tid ved kjøp og salg av eierbolig. Bruk av tjenesteboliger på mindre steder, kan ha effektivitetsgevinster i et tynt marked. At store aktører med interesse av et velfungerende marked treffer tiltak for at markedet skal bli mindre tynt, er heller ikke ukjent fra andre markeder, som for eksempel aksjemarkedet.

Den som ønsker å leie en bolig vil i utgangspunktet stå overfor flere alternativer i et marked med konkurranse. Men så snart leietakeren flytter inn i boligen, endrer boligen karakter fra å være en «vare» til å bli «et hjem». Et hjem medfører tilhørighet og identitet knyttet til boligen og stedet. Leietakeren kjøper derfor spesielle møbler som er tilpasset leiligheten, blir kjent med boligens og strøkets karakter, gode sider ved miljøet osv. Kunnskap om området øker verdien av boligen for leietakeren, slik at han eller hun kan være villig til å betale en høyere leie for å bli boende enn det som en var innstilt ved innflyttingstidspunktet. På den andre siden vil en leietaker som sliter minimalt på leiligheten ha gode forhandlingskort overfor utleieren.

I pressområder er normalt kostnadene for utleieren ved å skaffe en ny leietaker mindre enn leietakerens kostnad ved flytting. Leietakeren «investerer mye i boligen, mens utleieren investerer lite i leietakeren». Utleieren får derfor en viss markedsrett når leieforholdet er etablert.

Utleierens mulighet til å utnytte sin maktposisjon kan begrenses gjennom reglene i utleiekontrakten. For å verne leietakerne er det en mulighet å gjøre slike regler obligatoriske ved lov, og å tilby spesielle institusjoner for tvisteløsning (se også kapittel 9). Regler for når og hvor mye husleiene kan endres er viktige. Uten rettsregler som regulerer maktforholdene mellom utleiere og leietakere på en tilfredsstillende måte, vil leie bli for lite brukt som boform i forhold til det som en effektiv ressursbruk og fordeling av risiko tilsier.

Resultatet om at fritt marked innebærer en effektiv bruk av ressursene bygger på en forutsetningen om at kjøpere og selgere bare bryr seg om pris og kvalitet, ikke om hvem de handler med. Av og til kan det forekomme at utleiere diskriminerer mellom forskjellige kjøpere etter etnisitet. Diskriminering reiser også spørsmål om rettferdig fordeling. Men diskriminering kan også sies å gå ut over effektiviteten ved at boligene ikke går til de personene som har størst betalingsvilje.

#### 4.3.4 Fordele risiko bedre

For at en markedsøkonomi skal fungere effektivt, trengs det velfungerende markeder for fordeling av risiko mellom individene. Dersom informasjonen er ulikt fordelt, kan det være vanskelig å få dette i stand. En viktig forutsetning er at aktørene har lik informasjon. Full informasjon kan en aldri vente. Det vil alltid være risiko knyttet til boliginvesteringer.

Generelt er det grunn til å tro at selgeren vet mer om boligen og dens tilstand enn kjøperen. Botemiddelet mot dette er at myndighetene har rettsregler som gir forbrukervern.

Boligmarkedet skiller seg fra markedet for en del andre formuesobjekter, for eksempel aksjer, ved at det stort sett ikke finnes instrumenter for avlastning av prisrisiko. Til en viss grad kan det komme av at mange ikke har behov for slik avlastning. Når en eier en bolig som en har tenkt å bo i resten av livet så spiller prisutviklingen på boligen mindre rolle. Om en har tenkt å bytte til en annen bolig med om lag samme standard og område, og prisene beveger seg i takt, spiller prisrisikoen mindre rolle.

Det er imidlertid flere grupper som kunne hatt bruk for prissikringsordninger.

Det gjelder for eksempel unge som har tenkt å kjøpe egen bolig og som ønsker å sikre seg mot prisoppgang. Behovet for å redusere risiko kan bli et argument for å kjøpe boligen tidligere enn det som ellers ville vært hensiktsmessig. For unge kunne det være en fordel med spareformer der avkastningen var knyttet til prisutviklingen på boliger. På denne måten kunne en bygge opp egenkapital før kjøp, og være trygg på at sparingen ikke bli undergravd av stigende boligpriser.

En annen gruppe som kunne ha behov for å sikre seg mot prisfall er eldre som ønsker å bli boende der de bor, men vil konsumere verdien av boligen før de dør. Også utbyggere av nye boliger kan ha bruk for å sikre seg mot prisendringer.

Å sikre seg mot prisendringer vil alltid være kostbart, blant annet på grunn av ulik informasjon hos partene. Ordningene vil derfor bli forholdsvis lite brukt. Derimot er det i prinsippet lite som tilsier at det ikke skulle kunne utvikles et marked som sikrer mot variasjoner i den gjennomsnittlige boligprisen. Det er usikkert om myndighetene kan gjøre noe annet enn å lage juridiske rammer som passer for et slikt marked og sørge for å utvikle en god prisstatistikk.

Leietakere som satser på egen bolig og som opparbeider tilhørighet til boligen og bomiljøet over lang tid, kan også ha behov for sikring mot risikoen for endring i husleie. Det gjelder selv om utleier er forhindret fra å la husleien stige mer enn markedsleien. I mangel av andre markeder for fordeling av risiko, kan det derfor være argumenter som tilsier at husleieavtalene bør inneholde elementer av risikodeling mellom leietaker og utleier. Det kan for eksempel innebære at endringer i husleien ikke skal følge endringer i markedsprisen, og at det betales kompensasjon ved avbrudd av kontrakten før tiden.

Mer generelt kan behovet for et sosialt sikkerhetsnett av velferdsordninger begrunnes med forskjellige former for svikt i forsikringsmarkedene. Slik sett finnes det effektivitetsargumenter for å ha en fordelingspolitikk.



#### 4.3.5 Motvirke for sterk kredittrasjonering

For en bank innebærer et boliglån en risiko for tap. Hvor stor risikoen er avhenger av verdien av boligen, lånets prioritet i forhold til andre lån, låneutmåling, låntakerens økonomi og låntakerens pålitelighet. Når bankene påregner større tapsrisiko, vil de normalt også kreve høyere rente. Det medfører for eksempel at låntakere med lave eller usikre inntekter kan bli avkrevd høyere rente for toppfinansiering av boligen. Dette er ikke i seg selv til hinder for at markedene kan fordele kreditten på en effektiv måte, men kan bli oppfattet som uheldig fra et fordelingssynspunkt. Det er dyrt å være fattig. Ulik pris for samme vare er en form for prisdiskriminering.

Imidlertid setter finansinstitusjonene selv også øvre grenser for hvor mye de vil låne til bestemte kunder. Kunder som ønsker å låne for mye, får avslag av bankene. De blir med andre ord utsatt for kredittrasjonering. Prisen på kreditt, renten, hindres i å fylle oppgaven med å fordele kreditt på en effektiv måte.

En kan spørre seg om hva som får bankene til å nekte kreditt i stedet for å bare kreve en høyere rente og så la det heller være opp til låntakerne hvor mye de vil låne. En forklaring som ofte blir gitt, er at bankene har mangelfull kunnskap om den enkeltes betalingsevne og -vilje. Dersom banken tar en høyere rente av alle, så er det stor fare for at de beste kundene trekker seg, og at bare de dårligste blir igjen. Da kan det heller lønne seg å sette en lavere rente, og så på et mer eller mindre tilfeldig grunnlag si nei til en del lånesøkere. I litteraturen finnes det eksempler på at slik kredittrasjonering kan føre til at det blir gitt for lite kreditt og gjennomført for få investeringsprosjekter i forhold til det som ville være effektivt. En subsidiert rente kan i slike tilfeller bidra til større effektivitet. Det finnes imidlertid også eksempler på det motsatte.

Når bankene ikke gir kreditt ut over en viss grense, trenger ikke dette skyldes at bankene har dårlige kunnskaper om kundene. En forklaring kan være at bankene er uvillige til å gi lån når de mener at det er stor fare for at lånene kan gi kundene alvorlige økonomiske problemer i framtiden. Det vil være dårlig reklame for en bank om den gir for mange lån som setter folk i problemer. Selv om kredittrasjonering skjer, er ikke det et tilstrekkelig grunnlag for at det er behov for en offentlig politikk for å bedre effektiviteten i markedene. En må vite mer om de presise årsakene til kredittrasjoneringen.

Mulighetene for kredittgiverne til å ta pant i boligen, eksistensen av et stort brukmarked og muligheten til å leie i stedet for å eie, reduserer omfanget av kredittrasjonering i boligmarkedet. Det som blir oppfattet som et problem med hensyn tilgangen på kreditt, kan skyldes forhold som ligger utenfor selve kredittmarkedet. Et eksempel er at unge kan stå overfor stor usikkerhet med hensyn til framtidige inntekter og at det mangler markeder for fordeling av risiko. Det er da effektivitetsargumenter for å ha et sosialt sikkerhetsnett som reduserer usikkerheten for den enkelte. Men det er ikke opplagt at inngrep i kredittmarkedet er noe godt alternativ.

#### 4.3.6 Motvirke prisbobler

Beslutninger som folk tar om kjøp og salg av bolig avhenger av hva de tror om utviklingen i framtidige boligpriser. Boliger er formuesobjekter. For at slike markeder skal fungere effektivt, må ikke oppfatningene om framtidige priser

være systematisk gale. Ingen kan spå særlig presist med hensyn til hva boligprisene blir langt inn i framtiden. Å være klar over dette, er en del av det som kreves for at oppfatningene ikke skal være systematisk gale.

Hvis oppfatningene om framtiden blir preget av mer eller mindre irrasjonelle stemningsbølger, kan det gå ut over effektiviteten. Et vanlig eksempel på slike stemningsbølger er at når prisene går opp, tror folk at de skal fortsette å gå opp. Optimisme avler optimisme. Når prisene går ned, tror folk at de skal fortsette å gå ned. Prisendringer blir dermed selvforsterkende. En prisoppgang fører til at folk som venter ytterligere prisoppgang skynder seg med å kjøpe bolig før de hadde tenkt. Dette fører til ytterligere prisoppgang, som får andre til å framskynde sine kjøpsplaner osv. Noen kjøper kanskje også for ren spekulasjon. Slik fortsetter prisstigningen, inntil en negativ nyhet snur utviklingen, eller mange nok innser at forventningene til framtidige priser har blitt alt for høye. Da sprekker boblen og prisene faller.

Den ekstra prisusikkerheten som slike bobler skaper, kan tenkes å føre til at det blir mindre nybygging enn det ellers ville ha blitt. Det gjelder spesielt i et marked der det finnes få muligheter for å sikre seg mot prisrisiko. Nybyggingen kan komme til å reagere tregt på en oppgang i boligbehovet, fordi utbyggerne vil bruke tid på å vurdere om den prisoppgangen de ser virkelig skyldes en varig oppgang i behovene eller bare en forbigående prisboble.

Det er imidlertid mange grunner til at prisene på boliger varierer mye over tid. Variasjonene kan være nødvendige for at prisene skal oppfylle sin oppgave når det gjelder å sørge for effektiv bruk av ressursene. Det er vanskelig å svare på i hvilken grad boligmarkedet er preget av prisbobler, fordi det er så vanskelig å vite hva som er fornuftige oppfatninger med hensyn til framtidig pris. Det gjelder ikke minst med hensyn til tomteprisene. I en del andre markeder kan en kanskje vente at aktører som har for irrasjonelle oppfatninger går konkurs og forsvinner, slik at markedet blir dominert av mer rasjonelle aktører. I boligmarkedet virker ikke disse mekanismene i samme grad.

Dersom prisbobler og stemningsbølger er et problem i boligmarkedet, så går ikke økonomisk teori noen gode svar på hva myndighetene bør gjøre. Det er imidlertid viktig å sørge for best mulig informasjonstilgang. Stabil makroøkonomisk politikk er viktig fordi det kan gi gode signaler om utvikling på lang sikt. I prinsippet er det mulig å oppnå større stabilitet ved at myndighetene går aktivt inn i markedene. Spesielt kan inngripen i totemarkedet være aktuelt. Problemet er at det er vanskelig også for myndighetene å ha gode oppfatninger om hva prisene vil bli i framtiden. Også myndighetenes politikk blir ofte påvirket av stemningsbølger. Faren er derfor til stede for at politikken kan virke mer destabiliserende enn stabiliserende. Noen vil hevde at det å legge forholdene til rette for mer profesjonelle spekulanter som kan kjøpe boliger ( gjerne for utleie) når prisene er lave og selge når de er høye, kan være en løsning. En har imidlertid ikke noe sikkert grunnlag for å hevde at dette vil virke etter hensikten.

#### **4.3.7 Boligpolitikk som supplement til øvrig politikk**

Offentlige tiltak kan føre til ineffektivitet som kan motvirkes gjennom boligpolitikken.

Et eksempel kan være at myndighetene som en del av sosialpolitikken tilbyr institusjonsplasser til folk som ikke lenger kan bo hjemme. Dette

reduserer motivet til livsløpstilpasning av vanlige boliger. Subsidier til eller krav om livsløpstilpasning i vanlige boliger kan sannsynligvis være gunstig ut fra effektivitetshensyn.

Et annet eksempel kan være at skattepolitikken favoriserer eie av egen bolig, slik at leiemarkedet blir tynt og lite effektivt. Effektivitetshensyn kan da tilsi at boligpolitikken bør favorisere leie av bolig.

Når det oppstår svikt i ett marked, er den tradisjonelle svaret fra økonomisk velferdsteori å forsøke å korrigere svikten gjennom tiltak som er rettet spesielt mot dette markedet. Imidlertid er det ikke lett å finne de mest effektive tiltakene.

Høy arbeidsledighet blir av de fleste oppfattet som en form for markedssvikt. I slike situasjoner overvurderer lønna den virkelige samfunnsøkonomiske kostnaden ved bruk av arbeidskraft. Når ledigheten er stor i byggebransjen, kan tiltak som stimulerer boligbyggingen (gjennom for eksempel statlige tilskudd) gi en effektivitetsgevinst. Dette må imidlertid vurderes opp mot alternative tiltak, som for eksempel renteendringer.

I litteraturen har en vært opptatt av at samferdselspolitikken gjør arbeidsreiser for billige, særlig for bilbruk. Bilistene betaler ikke for de kostnadene de påfører andre i form av trengsel på veiene, trafikkulykker og forurensning. Konsekvensen er at folk velger å bo lengre fra sentrum, at byene eser utover og at de sentrumsnære områdene utnyttes for dårlig. Trengsel på veiene kan i sin tur få myndighetene til å gjøre veiinvesteringer som samfunnsøkonomisk sett er lite lønnsomme. Når en ikke er villig til å la trafikantene betale det pendlingen koster samfunnet, kan effektiviteten i økonomien forbedres ved hjelp av arealreguleringer eller økonomiske stimulanstiltak som fremmer tettere utnytting av sentrumsnære arealer.

Det er ofte knyttet negative eksterne effekter til produksjon og bruk av energi. Når det gjelder elektrisitet, er de negative eksterne effektene knyttet til produksjon og transport av energien, ikke til bruk av energien. Når det gjelder forskjellig former for brensel, er de negative eksterne effektene i stor grad også knyttet til bruken. Dersom en ønsker å begrense slike negative eksterne effekter, kan det virke nærliggende å legge oppgaven til energipolitikken. Men praktiske hensyn kan tilsi at også tiltak rettet mot boligene og boligpolitikken har en rolle å spille.

#### 4.4 Fordelingsargumenter

---

Det er ulike oppfatninger mht. hva som er rettferdig fordeling av goder. En kan skille mellom to hovedsyn:

- Hvor mye individene har til disposisjon av hvert enkelt gode er irrelevant mht. om fordelingen er rettferdig. Det eneste som teller er den velferden (eller «nyttene») som individene samlet sett oppnår ved hjelp av sine totale økonomiske ressurser. Hvor mye den enkelte faktisk forbruker av henholdsvis mat, klær og bolig mv er uinteressant.
- Hvert individ har rett til grunnleggende goder. Utifra en rettighetstankegang er det derfor interessant å snakke om rettferdighet i fordelingen av bolig.

Det første synspunktet bygger på økonomisk velferdsteori og forutsetningene er beskrevet i avsnitt 4.2. Oppsummert konkluderte en med at en i prinsippet kan få til den fordelingen en ønsker ved å overføre kontanter mellom individene. Likevel kan det være praktiske grunner for å knytte overføringene til boligkonsum. Men da er ikke motivet å utjevne boligkonsum, men å fordele summen av økonomiske ressurser til hvert individ på en bedre måte. Disse argumentene diskuteres nærmere i avsnitt 4.4.1 og 4.4.2.

Det andre, rettighetsorienterte synspunktet, gir naturligvis boligpolitikk en vesentlig større rolle i fordelingspolitikken enn det første og diskuteres i avsnitt 4.4.3 og 4.4.2.

#### **4.4.1 Boligkonsum som informasjonsbærer**

Et grunnleggende premiss i økonomisk velferdsteori er å respektere folks egne vurderinger av hva som er best for dem selv slik de kommer til uttrykk i de valgene de gjør ved kjøp og salg. Som premiss for fordelingspolitikken er imidlertid ikke dette så opplagt som det kan høres ut. Selv om boligkonsumet da er fordelingspolitisk uinteressant, kan likevel bolig være av interesse i fordelingspolitikken. For selv om fordelingspolitikken er basert på rene kontantoverføringer, vil boligprisene spille en rolle for fastsettelsen av overføringene. Høye boligpriser tilsier større overføringer til de som i utgangspunktet har lite boligkapital og store boligbehov. De økte overføringene må da tas fra de som har stor boligkapital og lavere boligbehov. Vurderinger av behov har derfor likevel en betydning.

Hvis en bare bruker kontantoverføringer, er det ingen grunn til å forsøke å gjøre noe med selve boligprisene. Tvert imot kan det få uheldige følger fordi forbruket da blir vridd mer i retning av boligjenester enn det folk egentlig ønsker når de tar hensyn til hva boligjenestene virkelig koster. En av boligprisenenes oppgaver er nettopp å få folk til å ta hensyn til hvor mye de, eller andre, må gi avkall på av andre økonomiske goder når de øker sitt boligkonsum. En annen oppgave, gitt at kontantoverføringene fører til en rettferdig fordeling, er å sikre at boligene går til de som har størst behov. Dette blir svekket dersom overføringene knyttes til den enkeltes faktiske boligkonsum.

Det er imidlertid et problem at prisen på boligkonsum til en viss grad er «individuell». Det er geografiske variasjoner og flyttekostnader. I praksis er det derfor utgiftene i nåværende bolig som betyr noe for levestandarden, ikke den alminnelige markedsprisen. En står derfor overfor et problem. Ved å justere kontantoverføringer i forhold til den gjennomsnittlige prisutviklingen, kan treffsikkerheten i overføringen til den enkelte bli liten. Ved å knytte overføringene til den enkeltes faktiske utgifter, kan en kanskje oppnå større treffsikkerhet, men en risikerer da at folk ikke tar inn over seg hva boligkonsumet faktisk koster.

Myndighetene har ikke tilstrekkelig kunnskap om den enkeltes ressurser og behov til at fordelingspolitikken kan baseres bare på kontantoverføringer. Fordi bolig er et gode som dekker et grunnleggende behov, vil en minimums boligstandard vanligvis komme høyt i folks prioriteringer. Når en da observerer at noen har en spesielt dårlig boligstandard, er det derfor stor sjanse for at vedkommende har uvanlig dårlige økonomiske ressurser i forhold til behovene. Dersom formålet er å utjevne økonomi og levekår er det sannsynlig at lav boligstandard vil være et godt kriterium for tildeling av overføringer (og

tilsvarende at høy boligstandard et godt kriterium for skattlegging). Det følger ikke av dette at en bør subsidiere boligforbruk, men at en skal gi de som har dårlige boliger overføringer som setter dem i stand til å skaffe seg noe bedre. Problemet med en slik politikk er at noen personer som i utgangspunktet var bedre stilt, kan komme til å «late som» de er hjelpetrengende ved å velge en lav boligstandard. Når lav boligstandard blir et kriterium for tildeling av offentlige midler, kan lav boligstandard gi ufullstendig informasjon om mot-takernes økonomiske ressurser.

For å begrense slike problemer kan myndighetene i stedet subsidiere boliger som har en lav, men akseptabel standard. De som en ønsker å få slik hjelp kan da etterspørre disse boligene. Noen med større økonomiske ressurser og lav prioritering av boligstandard kan også komme til å velge de samme boligene. En annen ulempe er at noen av de en faktisk ønsker å hjelpe, øker sitt boligkonsum, mens de egentlig heller ville prioritert andre goder. Men hvis ikke standarden settes for høyt, trenger ikke disse ulempene å være så store. Når den ideelle løsningen ikke er mulig, kan det beste være å ty til subsidierte boliger, selv om det har negative konsekvenser for den økonomiske effektiviteten.

Fordelingshensyn kan tillegges større vekt enn effektivitetshensyn. Det kan stilles flere spørsmål med hensyn til om boligforbruk i praksis er et mer treffsikkert og mindre kostbart kriterium å basere fordelingspolitikken på enn andre kriterier. Er for eksempel inntekt alene et bedre alternativ? Gir folks bolig og boutgifter myndighetene nyttig tilleggsinformasjon om folks evner og behov? Kan denne informasjon brukes til å komme nærmere de virkelige målene for fordelingspolitikken uten å innebære et større effektivitetstap?

Også de som ikke anser fordelingen av bolig som viktig i og for seg, kan altså ende opp med at boligpolitiske virkemidler har en rolle å spille i fordelingspolitikken. Når myndighetene har begrenset informasjon vil det være praktiske avveininger om hvordan en best gjennomfører en effektiv fordelingspolitikk.

Hensynet til økonomisk effektivitet tilsier at en har en boligpolitikk som ivaretar visse miljøhensyn, for eksempel sanitære krav. I forhold til de som i utgangspunktet har minst økonomiske ressurser kan en slik politikk ikke gjennomføres med pålegg alene. Påleggene må også følges opp med en eller annen form for overføring av økonomiske ressurser. Tilstrekkelige store subsidier kan i enkelte tilfeller gjøre pålegg overflødige.

Mer generelt gjelder det at tiltak som blir gjennomført for å få til en mer effektiv ressursbruk, også får konsekvenser for fordelingen mellom medlemmene av samfunnet. Når effektiviteten øker, er det en gevinst for samfunnet sett under ett. Det er i prinsippet mulig at alle får sin del av gevinsten ved hjelp av passende kontantoverføringer. Men i praksis er det ikke lett å få til slike overføringer. Tiltak som tar sikte på å bedre effektiviteten må derfor vurderes ut fra fordelingsvirkningene. Ved den fysiske planleggingen av et boligområde kan det for eksempel være god grunn til å tenke på hvilke sosiale grupper som en bestemt utforming av området er ment å gagne.

#### 4.4.2 Bolig og konsumentsoverensstemmelse

Det er ingen uenighet om at bolig er et mer grunnleggende gode enn mange andre goder. De fleste er også enige i at det er grunn til å ha en spesifikk boligpolitikk for individer som ikke er i stand til å ta vare på sine egne interesser.

Det kan også gis psykososiale argumenter for at en persons selvrespekt eller mulighet for å leve et liv som fullverdig borger forutsetter at en har en viss boligstandard. Boligene og bosettingsmønstrene reflekterer samfunnets sosiale struktur – samhandlingsmønstre, status, mm.. Boligen har vært sett på som et middel til både formell og sosial deltakelse eller integrasjon. Derfor blir det hevdet at boligen utgjør en av de grunnleggende ressurser for samfunnsdeltakelse på linje med helse, arbeid og utdanning.

Selv om dette er riktig er det uklart hvilke konsekvenser dette skal få for innretningen av fordelingspolitikken. Betyr det for eksempel at samfunnet må sørge for at alle får en minste boligstandard eller at samfunnet bare skal sørge for at alle får tilstrekkelig med økonomiske ressurser til at de skal kunne skaffe seg denne boligstandard. Skal det være opp til den enkelte om en vil bruke ressursene til bolig?

Prinsippet om konsumentsoverensstemmelse i økonomisk velferdsteori går ut på at det er konsumentenes egne, individuelle prioriteringer mellom ulike økonomiske goder, slik de kommer til uttrykk i markedene, som skal legges til grunn. Å operere med egne mål for boligkonsumet bryter med dette prinsippet.

Med unntak av grupper som ikke kan ta vare på egne interesser, kan det i utgangspunktet virke rimelig at en respekterer folks egne vurderinger og prioriteringene. Men det finnes motforestillinger. Folks preferanser er ikke alltid stabile og entydige. Folk vet ikke helt hva de ønsker seg og hvor mye de er villige til å betale for ting. De kan av og til ønske å gjøre en ting og gjøre noe annet. Preferanser som kommer til uttrykk gjennom handlingene i markedet kan være noe tilfeldig. Det vil alltid være sterke subjektive innslag i preferansene.

I boligmarkedet kan individene stå overfor uhyre vanskelige beslutningsproblemer. Markedet for boliger og boligfinansiering er uoversiktlig, og beslutningene har langsiktige konsekvenser. I andre vanskelige valgssituasjoner søker en gjerne til profesjonell hjelp. Det offentlige kan også ha en slik hjelperolle

Enkelte vil hevde at manglende rasjonalitet og kunnskaper hos individene gjør det berettiget at myndighetene griper inn og sørger for at det blir forsynt med de grunnleggende godene som samsvarer med deres objektive behov.

Når politiske mål fokuserer på forbruket av bestemte goder, er det alltid en fare for ensretting basert på hva majoriteten anser som de viktigste behovene. Det grunnleggende behovet for tak over hodet er felles for alle i et kaldt land. Men hva som trenges for deltagelse i det sosiale miljøet kan være høyst forskjellig og kulturelt bestemt. For noen grupper er kaféliv viktig, for andre hjemmeliv. For noen er daglig fellesskap med en storfamilie viktig, for andre er tilstrekkelig avstand viktig. Når boligstandard har nådd et visst nivå, er det i mindre grad relevant å snakke om å dekke grunnleggende behov som er felles for alle, og i større grad snakk om å oppfylle mer individuelle ønsker.

Selv om en ikke fullt ut følger prinsippet om konsumentsuverenitet, trenger det ikke å bety at en setter til side folks faste og viktige prioriteringer. Men gir en først slipp på prinsippet, så åpner det også for å overstyre folks prioriteringer.

Generelle argumenter mot prinsippet om konsumentsuverenitet og vektlegging av at bolig er et grunnleggende gode, gir imidlertid ikke en tilstrekkelige begrunnelse for at myndighetene bør føre en politikk som prioriterer boligkonsumet. Til det trengs det også argumenter om at folk flest, eller grupper av befolkningen, systematisk prioriterer boligkonsumet for lavt.

I fordelingspolitiske diskusjoner blir det ofte tatt utgangspunkt i at det en ønsker å utjevne er et eller annet mål for individuell velferd (eller «nytte»), forutsatt at dette målet respekterer individenes preferanser i samsvar med prinsippet om konsumentsuverenitet. Men det kan være sider ved preferansene som en ikke ønsker skal påvirke fordelingspolitikken. Noen liker et høyt boligkonsum, andre liker utenlandsferier. Når det blir dyrere å bo, går velferden mer ned for den første gruppen enn for den andre. Men er det dermed noen grunn til at dette skal motvirkes ved overføringer i regi av det offentlige?

En kan hevde at individuell smak ikke bør påvirke omfanget av omfordeling mellom individene. Slike argumenter taler for å bruke et velferdsmål som ser bort fra individuelle variasjoner i smak, særlig for «grunnleggende behov». I denne sammenhengene har bolig åpenbart en plass. Dette leder i så fall fram til en konklusjon om at fordelingen av boligforbruket kan være en av flere indikator på om fordelingspolitikken er vellykket.

#### **4.4.3 Retten til bolig**

Rettighetstankegangen, som legger vekt på at alle skal være sikret et visst minstenivå på boligkonsumet, blir gjerne sett på som en utvidelse av den økonomiske tenkning, og er knyttet til den generelle ideen om menneskerettigheter. Den grunnleggende tankegangen er at bolig er et grunnleggende gode på linje med mat og klær. Det er i denne formen at retten til bolig er omtalt i FNs menneskerettserklæring og i konvensjonen av økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.

Rettighetstanken knyttet til økonomiske goder har tilslutning fra mange, men er også kritisert. Økonomiske goder er kjennetegnet ved at tilgangen er begrenset og skal en få mer av et gode må gi en gi opp noe av et annet. Det samme kan for eksempel ikke uten videre sies om rettigheter som ytringsfrihet og vern mot vilkårlig fengsling. Defineres de økonomiske rettighetene for omfattende vil de ikke kunne gjennomføres i praksis.

Igjen er det et spørsmål om hvorvidt myndighetene skal søke å påvirke sammensetningen av forbruket, eller om det skal være opp til den enkelte. Det er en forskjell på å ha «en rett til bolig» og retten til å disponere et minimum av økonomiske ressurser slik at en, dersom en ønsker det, kan skaffe seg en akseptabel standard på en bolig. Det første bryter med tankegangen om konsumentsuvereniteten, det andre ikke.

#### **4.4.4 Alternative fordelingsmekanismer**

Alle samfunn har grenser for aksept av kjøp og salg. Enkelte samfunnsforskere hevder at den moderne velferdspolitikken kan ses som en politisk strev-

ing etter å stille deler av samfunnsborgernes liv utenfor markedskreftenes kontroll.

I et marked blir bolig fordelt mellom individene etter hva og hvor mye de etterspør til gjeldende pris. Et alternativ er at offentlige myndigheter fordeler etter behov, slik det i prinsippet blir gjort for enkelte andre goder. Det gjelder for eksempel med hensyn til de fleste sykehustjenester. Rettferdigheten i disse fordelingsmekanismene bedømmes ikke bare etter resultatet, men også etter om mekanismen i seg selv blir oppfattet som rettferdig. Men her er det motstridende argumenter. Noen hevder at markedsmekanismen er urettferdig fordi den fordeler godene på grunnlag av etterspørselen og ikke behovene. Dette standpunktet har som regel som premisse at den initiale fordelingen av økonomiske ressurser i utgangspunktet er rettferdig. Et annet syn legger vekt på at markedet kommer fram til fordelingen etter frivillige avtaler. Et tredje syn legger vekt på å «tildele etter behov» er et uønsket inngrep i den individuelle friheten til å velge hvordan en skal leve. Spørsmålet blir satt på spissen når det blir protestert mot umyndiggjøring av de fattige ved at overføringene blir gitt som matlapper og liknende.

Fordelingsmekanismen kan også bedømmes etter graden av trygghet som samfunnsmedlemmene opplever og kravene som stille til å ta beslutninger.

Fordelingsmotiverte ordninger der mottakerne blir sosialt stigmatisert har en kostnad. Dette kan være et argument for universelle ordninger og for tildeling av kontanter framfor naturalia. Når det gjelder bolig, kan kostnaden med stigmatisering også brukes som argument for å fremme et tilbud om nøkterne boliger åpent for alle til rimelig pris. En slik politikk kan også bidra til sosial integrasjon. Som nevnt foran kan en ved å velge en nøktern standard få til en viss selvsortering av brukerne, slik at overføringene går i riktig retning.

At folk gjennom egen innsats kan forbedre sin situasjon, kan være en verdifull egenskap ved en fordelingsmekanisme. At innsats lønner seg bidrar til økonomisk effektivitet. I tillegg kan det gi en mer direkte psykologisk gevinst for den enkelte, for eksempel ved å redusere følelser av avmakt og minderverd. Fordelingsmekanismer som innebærer streng behovsprøving på grunnlag av faktiske inntekter og utgifter, kan ofte innebære liten eller ingen uttelling for egen innsats. Det finnes eksempler på uheldig konstruerte overføringsordninger som har gjort uttellingen for egen innsats negativ. Situasjoner der det er vanskelig for mottakere av stønader å gjøre noe for å bli mer uavhengige, blir omtalt som «fattigdomsfeller». Et tenkt eksempel kan være en bostøtteordning som sammen med skattesystemet virker slik at mottakeren ikke kan bedre sin økonomi verken ved å flytte til en rimeligere bolig eller ved å skaffe seg en bedre betalt jobb. Slike problemstillinger drøftes noe nærmere i kapittel 8 og kapittel 18.

Sammenliknet med behovsprøvde ordninger har universelle velferdsordninger den fordel at de reduserer faren for å skape fattigdomsfeller. Dette er ytterligere et argument for en politikk som øker tilbudet av rimelige boliger framfor behovsprøvde overføringer til den enkelte. Imidlertid vil universelle ordninger lett medføre store utgifter på offentlige budsjetter. Det vil igjen føre til høyere generelle skattesatser, noe som også kan ha negative effektivitets-



virksomheter. Dermed bli valget mellom universelle og behovsprøvde tiltak også et spørsmål om hvor sterke de ulike effektene er.

Diskriminering på grunnlag av etnisitet, kjønn eller seksuell legning blir av det norske samfunnet sett på som illegitimt. Det følger av dette at samfunnet ikke bør godta en fordelingsmekanisme som diskriminerer på dette grunnlaget. I første rekke er det sannsynligvis i leiemarkedet at det er slik diskriminering, men diskriminering i eiermarkedet kan også forekomme. For innvandrere fra den tredje verden, som på grunnlag av dårlig økonomi er henvist til leiemarkedet, har diskriminering i dette markedet særlig alvorlige konsekvenser. Et utslag kan være at de som diskrimineres må betale høyere husleier enn andre eller bruke vesentlig mer tid på å finne en bolig. Både prosessen og resultatet må bedømmes som urettferdig.

#### 4.5 Oppsummering

---

Drøftingene i dette kapitlet, viser at det finnes en rekke argumenter som begrunner en offentlig boligpolitikk. Boligpolitikk kan tenkes å bidra til at markedene fungerer mer effektivt og være et hensiktsmessig virkemiddel for å nå fordelingspolitiske mål. Også hensynet til effektivitet i fordelingspolitikken tilsier at myndighetene skaffer bolig til utsatte grupper. En viktig avveining er hvilke grupper som skal omfattes av tiltakene. Generelt må boligpolitiske tiltak som ledd i fordelingspolitikken vurderes opp mot andre tiltak som for eksempel direkte kontantoverføringer.

Et viktig spørsmål er om boligstandard og boliggifter gir informasjon som kan brukes til å bedre treffsikkerheten i overføringssystemet. Et annet viktig spørsmål er valget mellom generelle og selektive tiltak for å påvirke fordelingen. Fordelen med generelle tiltak er at en kan unngå fattigdomsfeller og stigmatisering og at ikke trenger å bruke store ressurser på å plukke ut de rette mottakergruppene. Ulempen med generelle tiltak er at de kan bli kostbare fordi de må omfatte mange. Hvis en aksepterer at det er skjev inntektsfordeling kan det å sørge for et stort tilbud av små boliger med nøktern standard være et mulig generelt tiltak for å sikre at de som har minst ressurser kan skaffe seg et grunnleggende gode.

Offentlig fysisk planlegging og regulering kan også begrunnes ut fra en rekke effektivitetsargumenter. Det er liten uenighet om at offentlig medvirking er nødvendige for å ivareta miljøhensyn, for å få en effektiv arealutnyttning og for å kunne ivareta andre viktige offentlige interesser. Fysisk planlegging og regulering er derfor en viktig del av boligpolitikken. Også fysisk planlegging har konsekvenser for fordelingen mellom grupper og individer, og kan til en viss grad brukes for å bedre boligtilbudet for de som har minst økonomiske ressurser.

Hvis markedene skal fungere effektivt så trengs et sett av juridiske spilleregler. Forbrukervern er viktig i boligmarkedet.

## Kapittel 5

# Utviklingstrekk etter 1990

### 5.1 Innledning

---

I dette kapitlet gis en oversikt over sentrale utviklingstrekk i boforhold og boligsituasjon siden 1990.

Statistikkgrunnlaget for kvantitative analyser av boforhold og boligmarked er noe mangelfullt. Oversikten som gis i dette kapitlet bygger i stor grad på forsknings- og utredningsarbeider som er gjennomført i Statistisk sentralbyrå (SSB) og Norges byggforskningsinstitutt (NBI). Disse instituttene vil publisere resultatene i egne rapportserier. På internettadressen <http://odin.dep.no/krd/norsk/publ/utredninger/> er flere av de sentrale utredningene lagt ut. Se også vedlegg 1.

Hovedresultatene er presentert som kortfattet tekst. Omtalen av enkelte forhold, for eksempel miljøindikatorer i avsnitt 5.8.4, er kort og en viser her til nærmere situasjonsbeskrivelse som er gjort i andre utredninger.

Utviklingen i prisene på markedet for bruktboligomsetning gir viktig informasjon. Innledningsvis, i avsnitt 5.2 beskrives utviklingen i norske boligpriser og prisnivået blir sammenliknet med våre naboland. I avsnitt 5.3 og 5.4 gis en oversikt over utviklingen i bokostnadene for henholdsvis eiere og leiere på 1990-tallet.

I avsnitt 5.5 gis en oversikt over nybyggingen på 1990-tallet. Demografiske størrelser er viktige for boliggetterspørselen. Avsnitt 5.6 gir et overordnet bilde av utviklingen i demografi og flyttemønster de siste ti årene. I avsnittene 5.7–5.10 analyseres ulike aspekter omkring dagens boligfordeling og boligsituasjon. Sammendraget i avsnitt 5.11 gir de viktigste resultatene fra kapitlet.

### 5.2 Prisutvikling

---

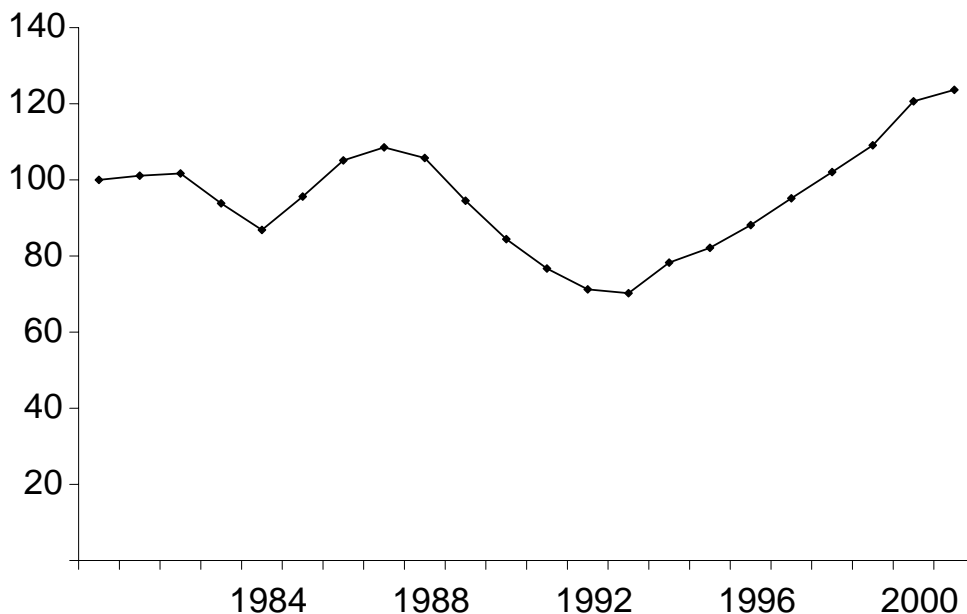
Prisutviklingen på boliger og husleien er for mange den intuitive og viktige komponenten i analyser av boligmarkedet. Men, som beskrevet i kapittel 3 er det viktig å være klar over at for eiere er det ikke alltid at prisen på boligen forteller så mye om utviklingen i bokostnadene.

I dette avsnittet gir en innledningsvis et kort historisk tilbakeblikk på prisutviklingen, deretter hvordan prisnivået og prissvingningene i Norge er i et internasjonalt perspektiv. Boligprisene har utviklet seg forskjellig regionalt og mellom ulike boligtyper og boligstørrelser. Avslutningsvis ser vi nærmere på faktorer bak prisveksten.

#### 5.2.1 Et historisk tilbakeblikk

Eierboliger har i store deler av etterkrigstiden hatt en jevn verdiutvikling. Etter alt å dømme økte boligprisene relativt jevnt fram mot slutten av 1970-årene. Siden slutten av 1970-årene har prisene på boliger variert sterkere.

Den offisielle boligprisstatistikken i Norge går ikke lengre tilbake enn til 1991. Først dette året startet Statistisk sentralbyrå (SSB) å publisere statistikk for brukte selveierboliger. I forbindelse med arbeidet med boligmarkedsmodeller har imidlertid Norges Byggeforskningsinstitutt (NBI) utviklet en prisindeks med tilbakegående tall fra 1980. I figur 5.1 er prisutviklingen gjengitt ved sammenkjeding av NBIs prisindeks og SSBs prisstatistikk.



Figur 5.1 Realpriser. Boliger 1980-2000. Hele landet. Indeks, 1980=100  
Kilde: Kilde: Nordvik, 2001c: Egne beregninger for boligutvalget

Siden 1980 har realprisene utviklet seg som følger:

- en kortere nedgangsperiode fra 1982 til 1984
- en kortere oppgangsperiode fra 1984 til 1987
- en lengre nedgangsperiode fra 1987 til 1993
- en lengre oppgangsperiode fra 1993 til 2001.

Boligprisveksten fortsatte i 2001, men veksten ser ut til å ha vært noe lavere enn de to foregående år.

### 5.2.2 Et internasjonalt perspektiv

I tabell 5.1 er prisnivået for småhus i Norge og Oslo sammenliknet med nivået i Danmark og Sverige og større svenske byer i 2000.

Tabell 5.1: Småhus, pris per kvm. 2000, NOK<sup>1)</sup> og areal.

	Kvm. pris	Kvm.
Norge	7 400	154
Danmark	7 000	140

**Tabell 5.1: Småhus, pris per kvm. 2000, NOK<sup>1)</sup> og areal.**

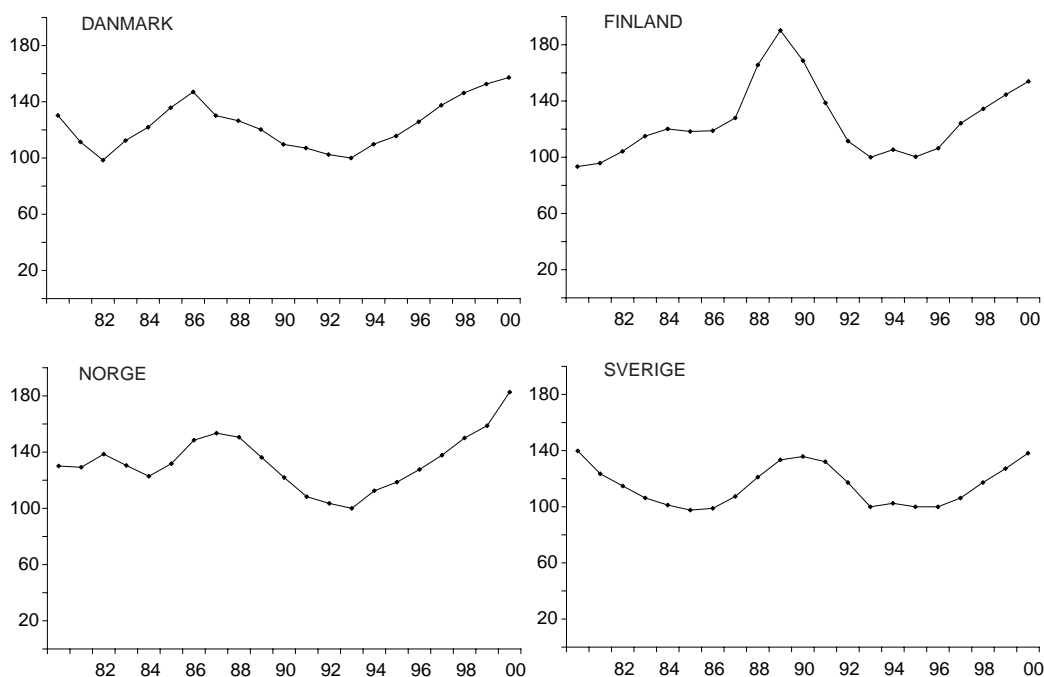
	Kvm. pris	Kvm.
Sverige	7 100	128
Oslo	16 200	153
Stockholm	14 800	135
Göteborg	10 100	129

<sup>1)</sup> Prisene i nasjonal valuta er regnet om til NOK ved valutakursen i 2000 og er avrundet til nærmeste hundre. I Norge er det en høyere andel av usentralt beliggende boliger enn i Danmark og Sverige.

Kilde: Kilde: Nordvik, 2001c: Egne beregninger for boligutvalget.

Boliger i småhus utgjør den største delen av den selveide boligmassen og prisenivået er relativt likt i Norge, Danmark og Sverige. Kvadratmeterprisen på boliger i småhus i Oslo ligger omkring 10 prosent høyere enn i Stockholm.

Hovedmønsteret i prisutviklingen i de nordiske landene er lik, selv om endringene har kommet på noe ulikt tidspunkt og utslagene har vært forskjellig. Både prisoppgangen gjennom 1980-tallet og nedgangen startet først i Danmark. Svingningene har vært størst i Finland. I likhet med i Norge har prisene i de andre nordiske landene steget markert de siste årene.



Figur 5.2 Realpriser. Eierboliger 1980-2000. Danmark, Finland, Norge og Sverige. Indeks, 1993 = 100.

Kilde: Kilde: Palmgren, BNK, 2001

Alt i alt er det lite som tyder på at det har vært vesentlig sterkere svingninger i Norge enn det har vært internasjonalt. I tabell 5.2 er svingningene i prisen for eierboliger de senere årene rangert for 16 land.

**Tabell 5.2: Svingninger i realpriser. Eierboliger. 1985-1999. Differanse topp-bunn i prosent av laveste verdi.**

	Topp-bunn
Irland	106
Finland	84
Nederland	81
Spania	65
Norge	56
Belgia	56
Japan	54
Danmark	52
Storbritannia	50
Italia	38
Sverige	36
Canada	36
Australia	35
Tyskland	29
Frankrike	21
USA	18

Kilde: Kilde: Nordvik, 2001c: Egne beregninger for boligutvalget.

Irland og Finland har hatt de største svingningene. Disse landene har også blant de høyeste andelene selveiere. Høy selveierandel kan ha medvirket til at et land har større svingninger i prisene enn andre.

### 5.2.3 Regionale forskjeller

De ulike boligtypene er ulikt fordelt utover i landet, noe som gjør det vanskelig å sammenlikne prisutviklingen.<sup>6</sup> For å beskrive forskjellene i boligprisene mellom regioner brukes fylkesfordelt boligprisstatistikk for henholdsvis en standard småbolig på 140 kvm. og en standard blokkleilighet på 75 kvm.

6. Fylkesvise oversikter skjuler imidlertid at det er betydelig prisvariasjon innen hvert av fylkene. Et fylke er ingen homogen og naturlig enhet med hensyn til boligmarkedets – og boligprisanalyser. En fylkesinndeling vil derfor tildekke ulikheter i utviklingen med hensyn til ulike sentralitetsnivåer. Medby, Byggforsk (2001)

**Tabell 5.3: Nominelt prisnivå. 2000. Prosent av Oslopris og vekst (prosent) i nominelle priser. Småhusboliger. 1000 kroner og prosent.**

	Pris	Prosent av Oslo- pris	Prisvekst 1991- 2000	Befolkningsvekst 1991- 2000
Oslo	2462	100	207	9,9
Akershus	1679	68	167	11,7
Rogaland	1261	51	137	10,4
Vestfold	1249	51	141	7,3
Buskerud	1196	49	112	5,1
Hordaland	1168	47	101	5,9
Østfold	1165	47	122	4,1
Sør-Trøndelag	1070	43	108	4,7
Troms	1089	44	95	3,0
Møre og Romsdal	972	40	82	2,0
Oppland	969	39	71	0
Vest-Agder	956	39	81	7,3
Telemark	940	38	83	1,3
Sogn og Fjordane	907	37	82	0,9
Aust-Agder	906	37	81	5,0
Hedmark	889	36	81	-0,1
Nordland	844	34	92	-0,1
Nord-Trøndelag	775	32	40	0
Finnmark	745	30	130	-0,7

Kilde: Kilde: Nordvik, 2001c: Egne beregninger for boligutvalget.

Jf. tabell 5.3 er Oslo er det dyreste fylket, med en pris på en standard småbolig på over 2,4 millioner kroner. Ser en bort fra hovedstadsområdet, er de regionale forskjellene relativt små. I den siste tiårsperioden har veksten i småhusprisene vært sterkest i og omkring Oslo. Med unntak av Finnmark har veksten i boligprisene vært sterkest i de områdene der boligprisene i utgangspunktet lå høyest fra før. Den relativt høye veksten i Finnmark må ses i lys av at prisnivået i dette fylket var svært lavt i 1991. Det er en klar tendens til at både prisnivået og prisveksten er høyest i de områdene som har hatt størst befolkningsvekst. Agderfylkene er imidlertid et unntak med relativt lave priser.

Tabell 5.4 viser prisnivå for standard blokkboliger på 75 kvm. i enkelte fylker. Også for blokkboliger ligger prisnivået markert høyest i Oslo, men forskjellen til de øvrige fylkene er noe mindre enn for småhus.

**Tabell 5.4: Nominelt prisnivå og prosentvis vekst nominelle priser. Blokkboliger i fylker. 2000. 1000 kroner og prosent.**

	Pris	Prosent av Oslo-pris	Prisvekst 1991-2000
Oslo	1.540	100	175
Akershus	1.130	74	146
Rogaland	1.040	68	72
Sør-Trøndelag	980	64	149
Hordaland	930	61	111

Kilde: Kilde: Nordvik, 2001c: Egne beregninger for boligutvalget. Pris avrundet

Boligprisforskjellene kan også klassifiseres etter sentralitet <sup>7</sup>.

**Tabell 5.5: Nominelt prisnivå og prosentvis vekst i nominelle priser. Boliger i småhus. Etter sentralitet'. 2000**

	Pris	Prosent av mest sentrale strøk	Prisvekst 1991-2000
Småbyregioner	1.380	100	128
Bygdebyregioner	1.090	79	105
Regioner med småsentre	790	57	73
Ikke sentrale områder	720	52	79

Kilde: Kilde: Nordvik, 2001c: Egne beregninger for boligutvalget.

Jf. tabell 5.5 er det en markert tendens til at verdien på boliger stiger med sentraliteten. Fra 1991 til 2000 har prisene på småhus hatt sterkest stigning i de mest sentrale delene av landet med en gjennomsnittlig årlig stigning på nærmere 9 prosent. I de minst sentrale delene av landet har veksttaket vært på omkring 6 prosent.

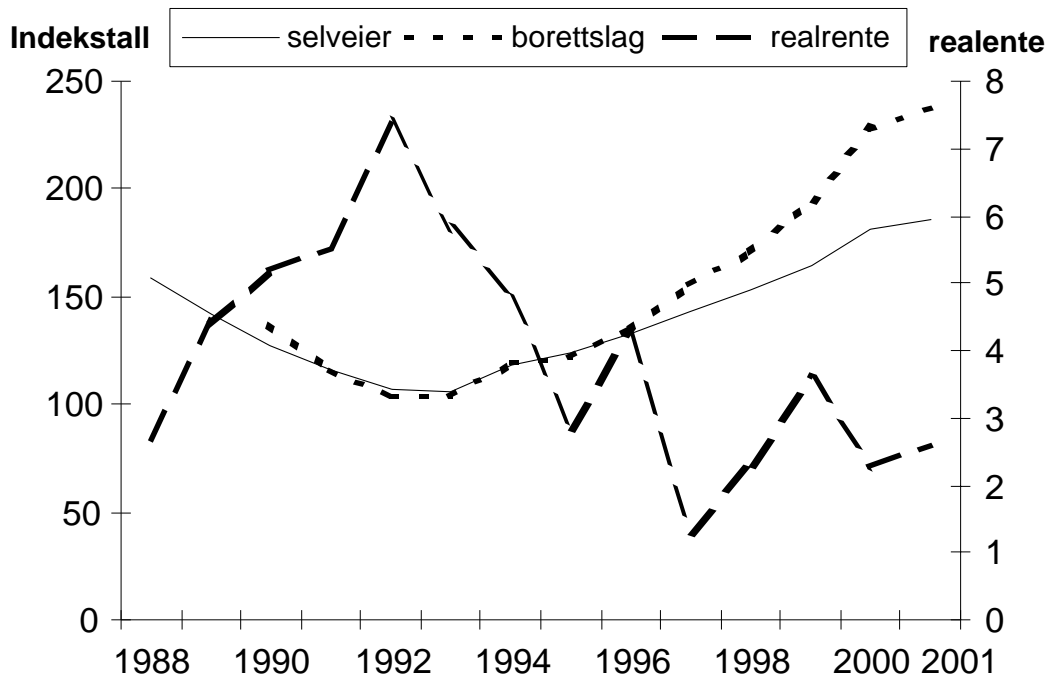
#### 5.2.4 Boligtyper og -størrelser

I boligsamvirket er en 3-roms blokkleilighet den boligtypen som det omsettes flest av. Denne boligtypen gir det mest representative bildet av prisutviklingen for borettslagsboliger og er en typisk storbybolig. I første kvartal 1993 kostet en slik bolig i gjennomsnitt 308 000 kroner, i tredje kvartal 2001 over 1 million kroner (1 006 000 kroner), en økning på 227 prosent.

Prisutviklingen fra 1993 har vært sterkere for borettslagsboliger enn for selveierboliger.

Figur 5.3 viser realprisutviklingen for borettslagsboliger omsatt innenfor boligsamvirket og for selveierboliger. Dataene er innsamlet av NBBL og SSB.

7. Sentralitet er definert etter SSBs klassifisering av sentralitet.



Figur 5.3 Realprisutvikling og realrentenivå. Selveierboliger og boliger omsatt innenfor boligsamvirket og selveierboliger. Hele landet 1988-2001. Anslag for 2001\*.

\* Dataene for 2001 er for selveierboliger anslag basert på prisutviklingen t.o.m 2. kvartal 2001, og for borettslagsboliger anslag basert på prisutviklingen t.o.m. 3. kvartal 2001.

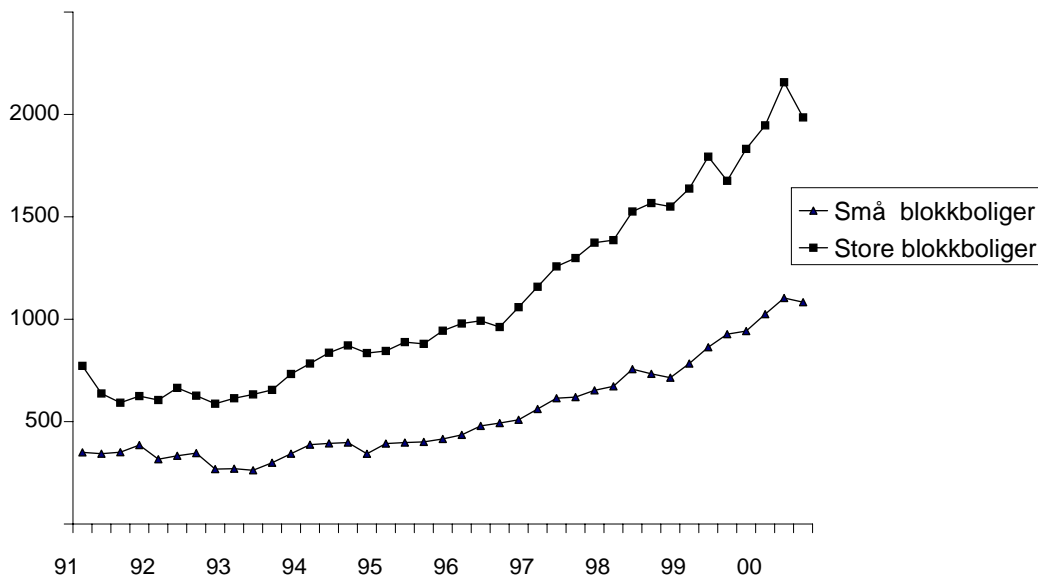
Kilde: NBBL og SSB

Fra 1993 til 2001 har realprisene på selveierboliger i Norge under ett steget med 75 prosent. Realprisveksten på borettslagsboliger har vært på 129 prosent. Den sterke prisveksten på boliger i borettslag kan dels forklares med at borettslagsboliger er konsentrert til de største byene og til Oslo-området, og dels med at små boliger gjennomgående har økt mer i pris enn større boliger i perioden. Borettslagsboligene er i gjennomsnitt mindre enn selveierboligene.

Figur 5.4 viser prisutviklingen for henholdsvis små og store blokkboliger<sup>8</sup> i Oslo. Mens en stor blokkbolig i 1991 kostet like mye som 2,2 små boliger var forholdstallet ti år senere redusert til 1,8.

8. Små boliger er definert som boliger på mindre enn 55 m<sup>2</sup>, mens store boliger er boliger på mer enn 95 m<sup>2</sup>. Disse boligstørrelsene tilsvarer nedre og øvre kvartil i fordelingen av selveide blokkboliger i Oslo.

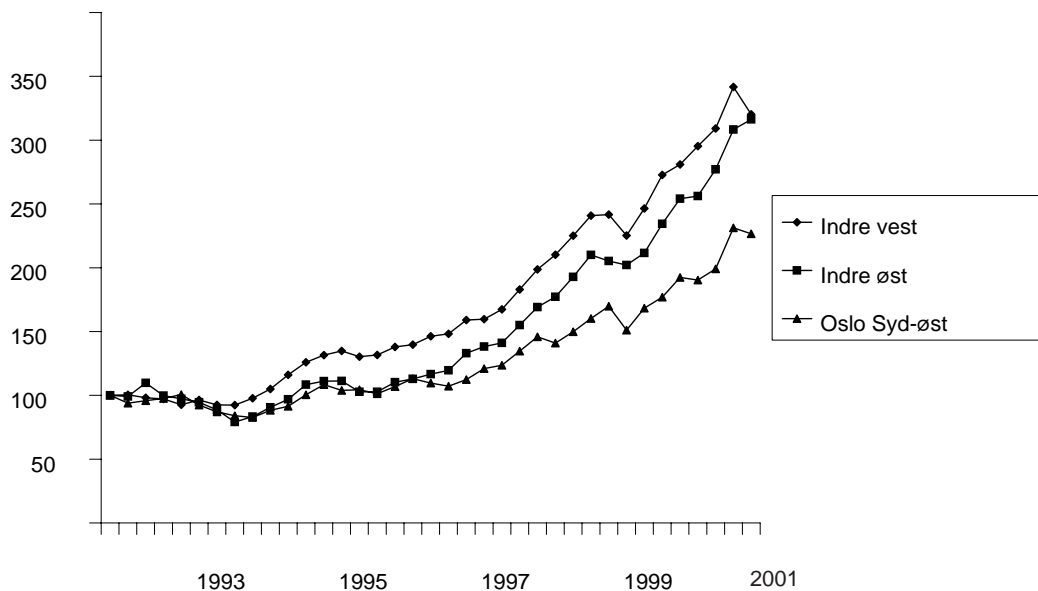




Figur 5.4 Prisutvikling, 1991-2000. Store og små blokkboliger. Oslo

Kilde: Kilde: Nordvik, 2001c. Egne beregninger for boligutvalget

Innad i Oslo er det videre betydelige områdevisе prisforskjeller. Jf. figur 5.5. Prisstatistikk for små blokkboliger (75 kvm.) tyder på at veksten har vært sterkest i de områdene som også lå høyest i pris fra før.



Figur 5.5 Prisutvikling. Små blokkboliger 1991-2000. Ulike områder av Oslo. 1991=100.

Kilde: Kilde: OBOS.

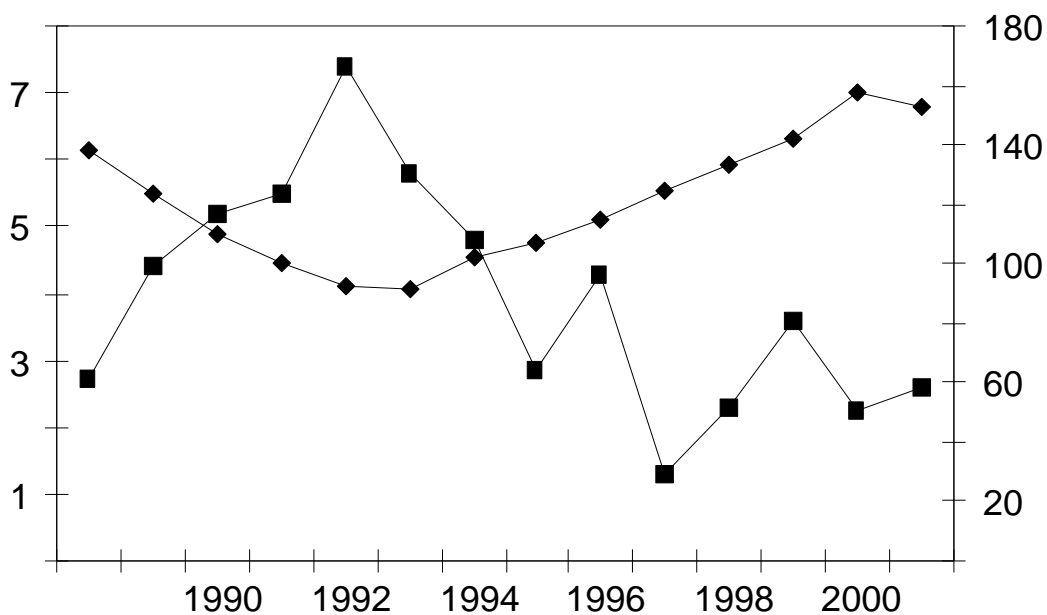
### 5.2.5 Faktorer bak utviklingen

I kapittel 3 ble det pekt på at de sentrale faktorene som bestemmer den kort-siktige prisutviklingen på bolig er rentenivået, husholdningenes disponible inntekt og husholdningenes forventninger til framtiden. På regionalt nivå er også flyttinger viktig. De langsiktige forklaringsfaktorene som er knyttet til demografi, flytting og sentralisering har også vært medvirkende til prisstigningen. Utviklingen i disse forholdene diskuteres nærmere i avsnitt 5.6.

Rentenedgang påvirker boligprisene ved at de senker de løpende utgiftene som er knyttet til et boliglån. Et lavere rentenivå fører til høyere betalingsvilje for bolig.

Realrenten lå på det høyeste nivået i 1992. Den reelle utlånsrenten etter skatt sank fra høsten 1992 til våren 1997 med mer enn 6 prosentenheter. Fra våren 1997 til april 2001 har realrenten etter skatt blitt doblet fra 1,3 til 2,6 prosent.

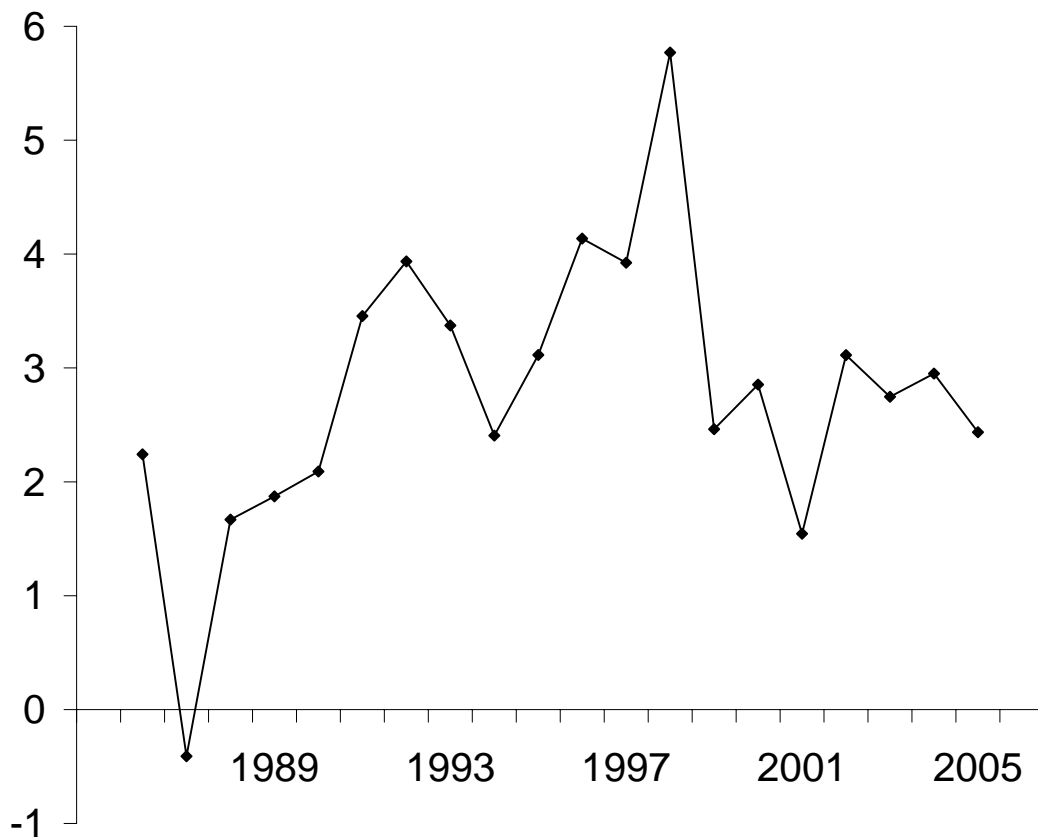
Figur 5.6 viser utviklingen i realpriser på bruktbolig og realutlånsrente etter skatt fra 1988 til 2001. Som det framgår av figuren er det generelt samsvar mellom hovedtrekkene i utviklingen i priser og realrenter. Boligprisene var lavest når realrenten var høyest. De kortvarige svingningene i realrenten på slutten av 1990-tallet ser ut til å ha hatt forholdsvis liten virkning på boligprisene, kanskje nettopp fordi de var kortvarige. På kort sikt er det imidlertid ikke en entydig sammenheng mellom realrente og pris. Fra 1997 til 1999 gikk realrenten etter skatt opp med i overkant av 2 prosentenheter, mens prisene på brukte borettslagsboliger steg med over 30 prosent.



Figur 5.6 Realpris for selveierboliger og realutlånsrente etter skatt. Årlig gjennomsnitt. Kvartalstall for 2001.

Kilde: Kilde: NBI, 2001.

Figur 5.7 viser årlig vekst i husholdningenes realdisponibel inntekt 1985-2001. Inntektsveksten var særlig høy i perioden 1996-1998. Det har vært en klart svakere utvikling i husholdningenes disponible realinntekter de to siste årene, hovedsaklig som følge av lavere sysselsettingsvekst.

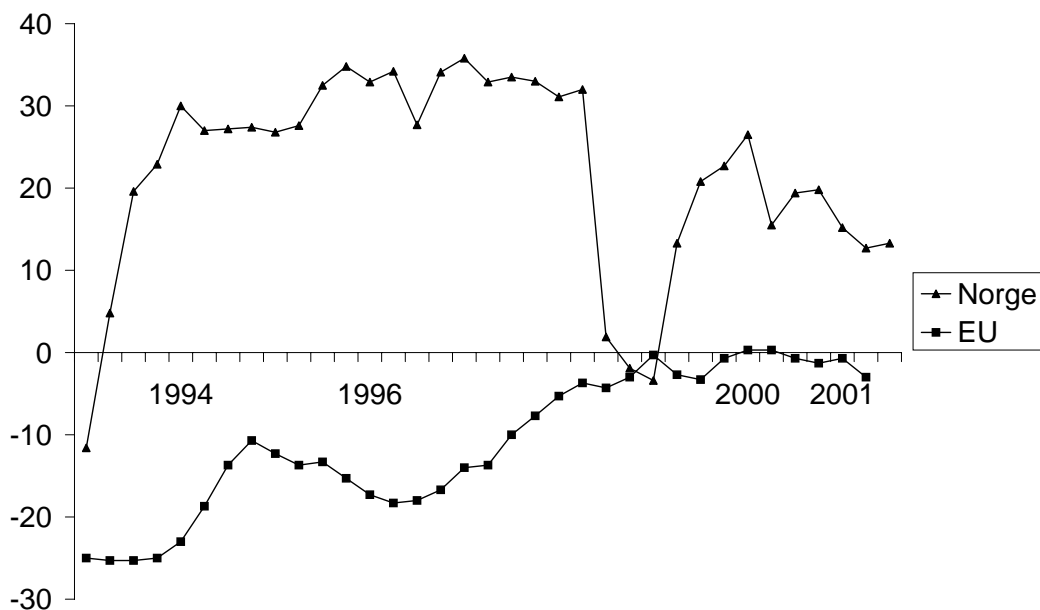


Figur 5.7 Husholdningenes disponible realinntekt. Vekst fra året før. Prosent.

Kilde: Kilde: Nasjonalbudsjettet, 2002.

I Nasjonalbudsjettet for 2002 anslås husholdningenes disponible realinntekter å øke med 1<sup>3</sup>/<sub>4</sub> prosent fra 2000 til 2001. Veksten i husholdningenes inntekter forventes å ta seg markert opp i 2002. Alt i alt ventes det en gjennomsnittlig årlig vekst i husholdningens disponible realinntekter på nærmere 3 prosent fram til 2005.

Som beskrevet i kapittel 3, er forventninger til framtiden en viktig faktor med hensyn til utviklingen på boligmarkedet. Husholdningenes løpende forventninger om egen og landets økonomi er derfor en viktig indikator. Figur 5.8 beskriver husholdningenes forventninger ved en såkalt forventningsindikator. Kurven viser differansen mellom den prosentandelen som tror det vil gå bedre og dårligere med hensyn til landets og egen økonomi. I Norge har det med unntak for i 1999 hele tiden vært flere som har hatt positive enn negative forventninger.



Figur 5.8 Husholdningenes forventninger til landets og egen økonomi.

\* Differansen mellom prosentandelen som har svart «bedre» og «dårligere» på spørsmål om landets og egen økonomi» Sesongjusterte tall.

Kilde: Kilde: Nasjonalbudsjettet 2002.

Det er sannsynlig at det kraftige prisfallet fra 1989 til 1993 medførte at bрутболігprisene falt under det langsiktige «normale» prisnivået, det vil si det nivået som er tilpasset normale byggekostnader. Etter hvert som prisfallet på begynnelsen av 1990-tallet har kommet på avstand, er det sannsynlig at forventningene om framtidig boligprisvekst stiger.

Norges Eiendomsmeglerforbund og forskningsinstituttet NOVA har gjennom i 1997 og 2001 surt 2000 personer hvordan de tror at boligpriser og renter ville utvikle seg i de tre påfølgende år, jf. tabell 5.6.

Tabell 5.6: Forventninger til boligpriser i neste tre år (høsten 1997 og vinteren 2001).

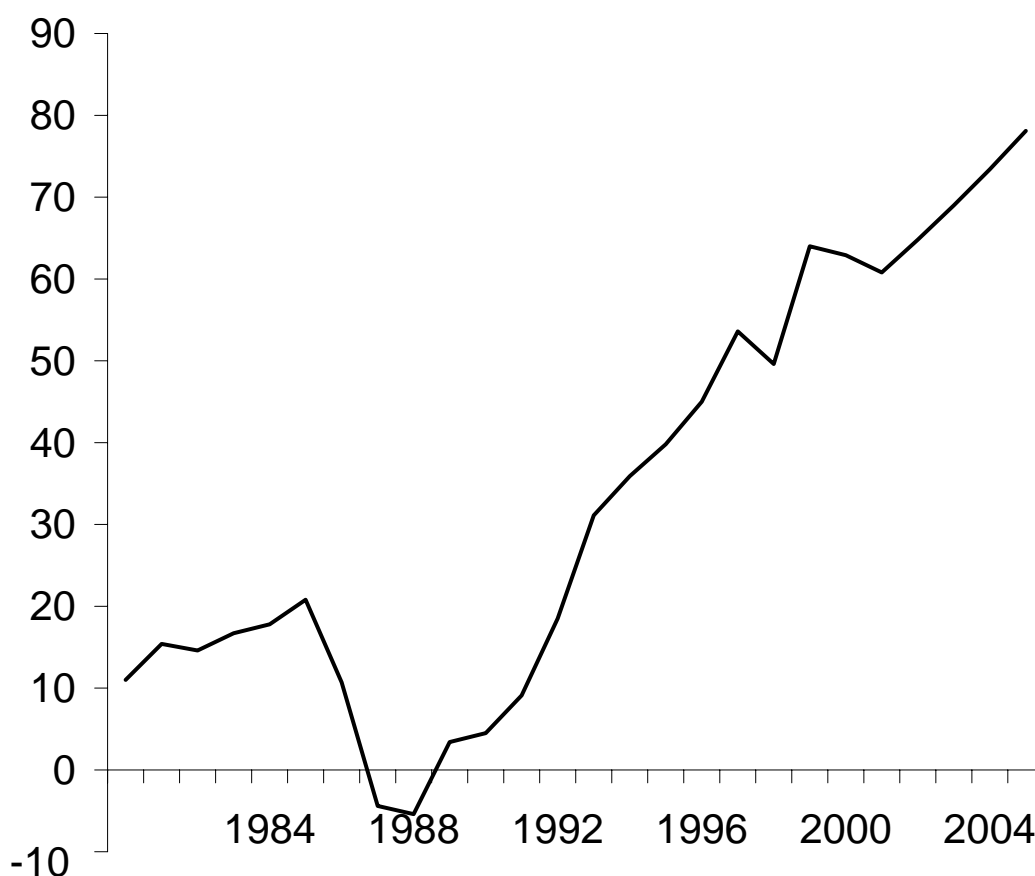
	Høsten 1997	Vinteren 2001
De vil stige minst like sterkt som i år	12 %	14 %
De vil stige, men mindre enn i år	36 %	49 %
De vil bli omtrent uendret	30 %	26 %
De vil falle litt	12 %	8 %
De vil falle mye	1 %	0,5 %
Vet ikke	9 %	4 %

Kilde: Kilde: Gulbrandsen, 2001

Svarene i 1997 og 2001 er svært like, med en svak reduksjon av antallet som tror på prisfall, og en litt større økning av antall som tror på fortsatt prisøkning.

NOVAs undersøkelse av boligpriser og renter tydet for øvrig at folks oppfatninger preges av en tilsynelatende motsetning, både priser og renter vil øke. Folk har altså andre sammenhenger i sine hoder enn hva man finner i økonomiske boligmarkedsmodeller.

Høy sparing har ført til at husholdningenes samlede formuesposisjon er svært god.



Figur 5.9 Husholdningenes netto finansformue. Prosent av disponibel inntekt.

Kilde: Kilde: Nasjonalbudsjettet, 2001

I nasjonalbudsjettet 2002 anslås husholdningens netto finansformue å øke fra 65 prosent av disponibel inntekt ved utgangen av 2001 til 78 prosent ved utgangen av 2005, jf. figur 5.9.

### 5.3 Bokostnader for eiere

---

I dette kapitlet brukes en rekke begreper for å beskrive utviklingen i boligmarkedet. Innholdet i de mest sentrale begrepene er diskutert i kapittel 3 (avs-

nitt 3.2.2). Boks 5.1 gir en kort forklaring av sentrale begreper som blir benyttet.

### Boks 5.1 Kort om sentrale begreper

*Nominell boligpris:* Boligpris målt i løpende kroner.

*Realpris:* Nominelle priser korrigert for den alminnelige prisstigningen målt ved konsumprisindeksen.

*Bokostnad:* Kalles ofte også for brukerkostnad, brukerpris eller kapitalens leiepris. Angir kostnaden for eieren ved å binde kapital i boligen og kostnader til drift og vedlikehold.

*Boutgifter (boligutgifter):* Renter og avdrag på boliglån, forsikring, avgifter, reparasjoner og vedlikehold, samt husleie. Ofte blir avdragene holdt utenom fordi det kan ses på som sparing og fordi avdragsplanen kan være individuelle. Boutgiftene for helt identiske boliger kan derfor være forskjellig. I teksten vil det framgå hvorvidt boutgiftene inkluderer avdrag eller ikke.

*Låneutgifter:* Summen av renter etter skatt og avdrag på boliglån.

*Boutgiftsbelastning:* Boutgiftenes andel av husholdningens samlede inntekt etter skatt.

*Boutgiftsandeler:* Boutgiftens andel av total forbruksutgift eller totale husholdningsutgifter.

Omkring fire av fem voksne nordmenn bor i boliger som husholdningen eier selv, enten direkte eller gjennom borettslag, aksjeselskap e.l.

I kapittel 3 er bokostnadene for eiere forstått som:

Bokostnad =

- Realrente multiplisert med boligpris
- + Drifts/vedlikeholdskostnader for boligen
- Skattefordelene knyttet til eie av egen bolig
- Forventet realverdistigning på boligen

Forventet realrente og realverdistigning er ikke kjent slik at det er først i etterhånd en kan fastslå hva bokostnaden faktisk ble. I neste avsnitt har en både beregnet hva bokostnadene faktisk ble (basert på faktisk prisstigning) og hva bokostnadene har vært hvis en ikke trekker inn realverdistigningen på boligen. I perioder med sterk realverdistigning er det grunn til å tro at faktisk prisstigning har vært høyere enn forventet. Beregningen uten realverdistigning kan da antagelig gi en bedre pekepinn på hvor store bokostnader som var forventet.

For leiere er bokostnadene lik husleien.

#### 5.3.1 Driftskostnader

Driftskostnadene for en bolig består av utgifter til energi og vedlikeholdskostnader ved boligen samt kommunale gebyrer og avgifter knyttet til boligen. NBI har beregnet driftskostnader for ulike boligtyper. Gjennomsnittlige s.k normale driftskostnader for en 3-romsbløkkeleilighet, inkludert kommunale avgifter, er i 2001 beregnet til ca. 24 000 kroner. Det er beregnet s.k normale

driftskostnader<sup>9</sup>. I praksis kan det være store variasjoner for hver enkelt boligtype, bl.a. som resultat av ulikheter i vedlikeholdsbehov og ulik evne til å utføre vedlikeholdsarbeid selv mv. Kommunale gebyrer og avgifter knyttet til boligen utgjør grovt regnet omkring en fjerdedel av driftskostnadene.

Statistisk Sentralbyrå offentliggjør årlig en undersøkelse av brukerbetaling for tekniske tjenester knyttet til bolig i utvalgte kommuner<sup>10</sup> og som omfatter gebyrer (årsavgifter) for renovasjon, feiing, vann og avløp. I 2000 lå det årlige gjennomsnittet for samlede kommunale gebyrer på i underkant av 6200 kroner. De kommunale gebyrene varierer fra i underkant av 8000 kr i Hedmark til i overkant av 4000 kroner i Oslo. Spesielt er gebyrer knyttet til vann- og avløp lavere i Oslo enn i de andre fylkene.

### 5.3.2 Skattefordelen ved å eie egen bolig

Skattefordelen som er knyttet til å eie egen bolig er nærmere drøftet i kapittel 3 og i vedlegg 2. Skattefordelen ved å eie egen bolig er i dette avsnittet beregnet for en bolig som i år 2000 hadde en markedsverdi på én million kroner, med likningstakst på 15 prosent av markedsverdi (150 000 kroner) og et fribeløp på drøyt 50 000 kroner. Inntektsskatten for denne boligen ligger dermed på omlag 2500 kroner ( $100\,000 \cdot 0,025$ ).

Et gjennomsnitt av innskudds- og utlånsrenten er satt til 7,5 prosent. Dette ville gitt en renteinntekt på 75.000 kroner slik at en alternativ inntektsskatt ville vært på 21.000 kroner ( $75\,000 \cdot 0,28$ ). Skattefordelen for en selveid bolig med markedspris på 1 million kroner lå i 2000 med andre ord i underkant av 19 000 kroner. Tidsserien over skattefordel i tabell 5.7 bygger på faktiske renter og skatteregler de enkelte år.

Dyre boliger har relativt lavere likningstakst enn billigere boliger. Det er gjennomgående for alle typer boliger over hele landet. Boligens likningstakst i prosent av markedspris ligger for øvrig betydelig høyere i spredtbygde strøk enn i sentrale strøk. Lavest relativ likningstakst har eneboliger i Oslo og Bærum.

### 5.3.3 Verdistigning

I perioder med sterk vekst i boligprisene vil det være slik at verdiendringen på boligkapital dominerer de andre komponentene i bokostnaden. Det har vært tilfelle gjennom store deler av 1990-tallet. På 1990-tallet har prisøkningen vært så sterk at de fleste husholdningene derfor har hatt negative bokostnader. Sett i etterhånd har det dermed ikke kostet husholdningen noe å eie boligen. Populært sagt har mange husholdninger som har eid bolig gjennom 1990-tallet fått betalt for å bo. Dette har også påvirket formuesfordelingen i favør av eiere. Det er imidlertid viktig å være klar over at gevinsten først blir realisert ved salg.

Særlig har prisøkningen og verdigevinstene vært store i Oslo. Husholdninger som har bodd og eid bolig i Oslo noen år for så å flytte til mindre sentrale strøk har derfor vært i en særlig gunstig posisjon. Motsvarende er det

9. Tallet bygger på data fra Boforholdsundersøkelsen 1995 og er framskrevet med de relevante komponentene i konsumprisindeksen. Driftskostnadene inkluderer utgifter til energi, men ikke kommunal eiendomsskatt.

10. Tallene er hentet fra de 100 største og 24 av de mindre kommunene. Utvalgsprosedyren er ment å gi relativt presise estimater på landsgjennomsnittet for husholdninger.

blitt mindre gunstig for de som har eid en bolig i et mindre sentralt område å selge for så å kjøpe en bolig i Oslo.

### 5.3.4 Årlige bokostnader

I tabell 5.7 vises bokostnadene (BOK) for en bolig som i år 2000 hadde en pris på én million kroner. Beregningene av bokostnader bygger på forutsetningen om at boligen har hatt en gjennomsnittlig prisutvikling siden 1992. I kolonnene vises de fire komponentene i bokostnadene. De årlige bokostnader oppsummeres henholdsvis inklusiv nominell verdigevinst (BOK m/gevinst) og eksklusiv nominell verdigevinst (BOK u/gevinst). En bør merke seg at en bruker nominelle størrelser (nominelle rentekostnader og nominell gevinst). Differansen mellom disse ville vært den samme hvis en brukte realrente og realgevinst.

**Tabell 5.7: Årlige bokostnader (BOK) for enebolig, 1992-2000. Løpende priser. Beregnet hhv med og uten nominell verdistigning. Boligen kostet 1 million kroner i år 2000. Avrundede tall til nærmeste 1000.**

	Driftskostnad	Nominell rentekostnad	Nominell Gevinst	Skattefordel	BOK u/gevinst	BOK m/gevinst
1992	24000	71 000	-26 000	19 000	76 000	102 000
1993	25000	49 000	66 000	13 000	61 000	-5 000
1994	25000	43 000	51 000	11 000	57 000	6 000
1995	27000	44 000	41 000	11 000	60 000	19 000
1996	28000	42 000	52 000	11 000	59 000	7 000
1997	29000	36 000	70 000	9 000	56 000	-14 000
1998	29000	58 000	49 000	15 000	72 000	23 000
1999	29000	65 000	108 000	17 000	77 000	-31 000
2000	30000	74 000	139 000	19 000	85 000	-54 000

Kilde: Kilde: Nordvik, 2001c: Egne beregninger for boligutvalget.

Rentekostnadene har steget betydelig siden 1997. Bokostnadene ikke inkludert prisgevinstene har steget de siste årene. De fleste husholdningene bor i sine boliger mer enn ett år. Bokostnadene bør derfor ses i sammenheng over flere år.

Enkelte husholdninger kan nok ha lagt stigende priser til grunn for sine boliginvesteringer, men det er lite tenkelig med vedvarende negative bokostnader. Det er vanskelig å tenke seg hvilke økonomiske krefter som gjør at en slik utvikling vil fortsette (se også vedlegg 2).

### 5.3.5 Bokostnader i Oslo

Tabell 5.8 viser utviklingen i bokostnader for henholdsvis store og små blokkboliger i Oslo eksklusiv og inklusiv nominelle prisgevinster <sup>11</sup>.



**Tabell 5.8: Beregnede bokostnader (BOK) i løpende priser inkludert verdigevinster. Avrundede tall Små og store blokkleiligheter. Oslo.**

	Små		Store	
	BOK u/gevinst	BOK m/gevinst	BOK u/gevinst	BOK m/gevinst
1992	43 000	85 000	77 000	69 000
1993	32 500	-77 000	64 000	-96 000
1994	35 000	31 000	64 000	6 000
1995	34 000	-5 600	66 000	-63 000
1996	34 000	-85 000	69 000	-103 000
1997	36 000	-70 000	68 000	-153 000
1998	51 000	-55 000	9 7000	-143 000
1999	59 000	-169 000	11 5000	-179 000
2000	73 000	18 000	133 000	97 000

Kilde: Kilde: Nordvik, 2001c: Egne beregninger for boligutvalget.

Tabell 5.8 viser at det i Oslo, som følge av større verdiendringer i dette området, også har vært et større utslag i bokostnadene. Bokostnadene inkludert verdigevinster har vært negative for både små og store blokkboliger de fleste årene siden 1992. Selv om veksttakten i prisene har vært sterkest for de små boligene så har likevel verdistigningen i kroner vært høyest for de største boligene. Fordi en i 2000 hadde en utflating i de nominelle prisene så fikk en dette året igjen positive bokostnader.

### 5.3.6 Låneutgifter ulike år

Boligprisene vil legge forskjellige føringer på ulike årsklassenes boligkonsum og boligkarrierer. Situasjonen for førstegangskjøpere er spesiell. Stigende boligpriser betyr isolert sett at inngangsbilletten til å eie blir høyere.

Det første boligkjøpet er en investering som oftest må lånefinansieres og tidspunkt og lånestørrelse vil påvirke likviditetsbelastningen over mange år. Et ugunstig tidspunkt for boligkjøp og lånefinansiering vil bety at husholdningen må bruke en større del av sine framtidige inntekter til å betjene et lån enn hvis husholdningen hadde kjøpt boligen på et mer gunstig tidspunkt.

I beregningen av årlige bokostnader i avsnitt 5.3.4 har en tatt utgangspunkt i en bolig med en gjennomsnittlig prisutvikling og som kostet en million kroner ved inngangen til år 2000. Ved å ta utgangspunkt i den generelle prisutviklingen på boliger kan en beregne hva de årlige låneutgiftene (summen av renter etter skatt og avdrag) vil være for en bolig som er kjøpt ulike år.

For den boligen som i år 2000 kostet 1 million kroner, har en på grunnlag av prisindeksen først beregnet hva den samme boligen kostet tidligere år.

11. Små blokkboliger antas å være på 45 kvm, de store på 110 kvm. I 2000 utgjorde forskjellen i driftskostnadene for disse to boligtypene rundt 10.000 kroner. Likningstaksten er satt hhv. til 28% og 15 % av markedsverdien.

Deretter har en beregnet hva de årlige låneutgiftene for boliger som er kjøpt ulike år, ville være i år 2000. I beregningene har en forutsatt at boligene blir fullfinansiert med 15 års annuitetslån med en rente på 7,5 prosent i år 2000. Resultatene er presentert i tabell 5.9.

**Tabell 5.9: Låneutgifter etter skatt i 2000 for» lik» bolig kjøpt ulike år Løpende priser (kroner i året som boligen er blitt kjøpt). Låneutgiftene etter skatt er for år 2000 og er derfor uttrykt i 2000-kroner.**

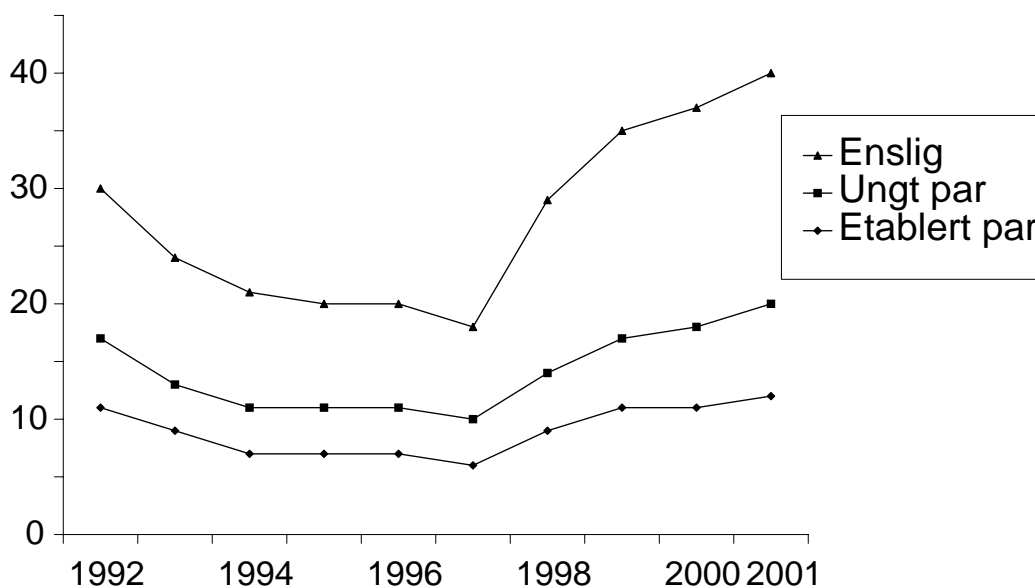
År	Pris	Årlig låneutgift etter skatt i 2000
1989	653.316	68.806
1992	507.061	51.054
1995	621.457	60.254
1998	732.270	68.800
2000	1.000.000	92.287

Kilde: Kilde: Nordvik, 2001c: Egne beregninger for boligutvalget.

Med disse forutsetningene viser tabell 5.9 at de årlige låneutgiftene for «den samme» boligen har blitt betydelig høyere om den ble kjøpt i 2000 enn om den var kjøpt tidligere år<sup>12</sup>. Boligen er dyrere og likviditetsbelastningen høyere i 2000.

De årlige låneutgiftene vil være avhengig av renteutviklingen og den prisen som husholdningene betaler for boligen. For å illustrere utviklingen på 1990-tallet viser figur 5.7 beregnede renteutgifter etter skatt som andel av disponibel inntekt for tre grupper av nyetablerte husholdninger.

12. Låneutgiftsberegningene er gjort under en antakelse om at boligene er finansiert med et annuitetslån, dvs. med et lån som gir konstante låneutgifter før skatt over hele lånets løpetid. Rentebetalningene vil over tid utgjøre en fallende andel av låneutgiftene, noe som igjen innebærer at låneutgiftene *etter skatt* er lavest årene rett etter låneopptak.



Figur 5.10 Nyetablerte husholdningers renteutgifter som andel av disponibel inntekt.

Kilde: Kilde: ECON.

Årlige renter er beregnet i forhold til rente og boligpris i det enkelte år.

Figur 5.7 bygger på informasjon om tre husholdningsgrupper som kjøper bolig under bestemte forutsetninger<sup>13</sup>. Renteutgiftene som andel av disponibel inntekt har steget markert siden 1997. Dette er en følge både av økte priser og et økt nominelt rentenivå. Dette illustrerer at inngangsbilletten til boligmarkedet har steget siden 1997 for alle husholdningsgruppene og mest for enslige.

### Boks 5.2 Effekter av prisøkninger

For de som allerede er eiere er effekten av prisøkninger på boliger sammensatt. Husholdningene som har bodd eller bor i mindre boliger med sterk prisutvikling, vil øke sin egenkapital. De som har tenkt å fortsette å bo i den samme boligen får bedret sin kredittverdighet. Men selv om eiernes egenkapital øker med stigende priser, øker også prisene på neste trinn i boligkarrieren. For husholdninger som er eiere, men som planlegger å øke boligkonsumet, kan prisøkningen på den evt nye planlagte boligen være større enn formuesøkningen på den eksisterende boligen. Prisstigningen kan derfor også være en ulempe selv for de som allerede er eiere, for eksempel for unge barnefamilier.

13. For henholdsvis enslige førstegangsetablerende og førstegangsetablerende par er det forutsatt at de hhv kjøper leilighet i blokk og rekkehus og låner 80 prosent av kjøpesummen og har normale husholdningsinntekter og inntektsutvikling. For etablert par forutsettes det at det kjøpes en enebolig og har lån med sikkerhet innenfor 60 prosent av kjøpesummen. For øvrige forutsetninger vises til Norges Eiendomsmeglerforbund og ECONs boligbarometer.

---

## 5.4 Leiemarkedet og bokostnader for leietakere

---

### 5.4.1 Innledning

I et langtidsperspektiv har andelen av norske husholdninger som leier en bolig falt fra omlag 50 prosent i 1920, til ca. 20 prosent i 2001<sup>14</sup>. Leiehusholdningene er gjennomgående mindre enn eierhusholdningene, slik at andelen personer som bor i leieboliger er lavere enn andelen av husholdninger. Mellom 10 og 15 prosent av befolkningen bor i 2001 i en leid bolig.

Også i mange andre europeiske land har en i den samme perioden hatt en utvikling med en fallende andel av husholdningene som leier boliger. Sammenliknet med andelene i andre europeiske land er det norske leiemarkedet relativt lite. Øvrige kjennetegn ved det norske markedet er at:

- det er relativt få profesjonelle utleiery
- det er en stor andel av «sokkelboliger»<sup>15</sup>
- det er lite stabilitet i leietilbudet.

Som beskrevet i kapittel 3 er en viktig årsak til den relativt lave leieandelen i Norge at det norske systemet for boligbeskatning gir betydelige skattefordeler for boligeiere. Skattereglene stimulerer til utleie av sokkelleiligheter og andre former for utleie i liten skala og bidrar indirekte til den lave andelen av profesjonelle utleierne.

I avsnitt 5.4.2 ser en nærmere på hvordan det norske leiemarkedet er sammensatt. Avsnitt 5.4.3 ser kort på hvordan økonomiske rammebetingelser påvirker konkurransen mellom utleierne og hvordan leieprisene bestemmes innenfor de ulike delene av leiemarkedet. I avsnitt 5.4.4 og 5.4.5 ser en henholdsvis på utviklingstrekk på etterspørsels- og tilbudssiden. Avsnitt 5.4.6 ser på prisnivå og utviklingen i husleie.

### 5.4.2 Leietilbudet

For å beskrive prisdannelsen i leiemarkedet gjøres nedenfor et analytisk skille mellom hhv:

- utleiery av ekstraboliger
- utleiery av sokkelboliger
- profesjonelle utleiery
- utleiery uten ordinære avkastningskrav (kommuner mv.)

Tabell 5.10 viser sammensetningen av leiesektoren i perioden 1973-1995 etter hvem som eier boligen.

---

14. Data fra Folke- og boligtellingerne (SSB), boforholdsundersøkelsene, levekårsundersøkelsene (SSB) og utvalgsundersøkelser NOVA. Utvalgsundersøkelsene på 1990-tallet tyder på at det samlet sett har skjedd små endringer i leieboerandelen på 1990-tallet.

15. En kategori som betegner boliger som ligger i underetasjen i eneboliger bygd særlig på 1970- og 1980-tallet.

**Tabell 5.10: Sammensetningen av leiesektoren. Antall boliger i 1000. Anslag.**

	1973	1981	1988	1995
Personlig utleie av ekstrabolig	105	132	129	177
Personlig utleie av sokkelbolig	68	54	45	109
Kommunal utleie	33	42	51	56
Profesjonell utleie	104	67	45	41
Statlige og kommunale personalboliger	25	26	17	22
Privat utleie av personalboliger	61	35	14	11
Annet	6	4	6	1
Antall	402	359	307	418

Kilde: Kilde: Nordvik, 1996.

Tallene for kommunale utleieboliger inkluderer stiftelser hvor kommunen har tildelingsrett. Omsorgsboliger og kommunalt eide boliger bygd i forbindelse med HVPU-reformen inngår også i disse tallene. I 1995, var det imidlertid ikke så mange omsorgsboliger.

I det private leiemarkedet skilles det gjerne mellom profesjonelle og ikke-profesjonelle utleiende. Med ikke-profesjonelle utleiende menes det personer som ikke har drift av leieboliger som hovedbeskjeftigelse og som oftest leier ut en eller et fåtall leiligheter. Som det framgår av tabell 5.10 kommer tilbudet av leieboliger hovedsaklig fra personlige (ikke-profesjonelle) utleiende i form av en ekstrabolig eller sokkelbolig. Hvis en bare ser på det private utleiemarkedet, og ser bort fra offentlige utleie, utgjør de ikke-profesjonelle utleiende over 80 prosent.

Det største tilbudet kommer fra utleiende av ekstrabolig. Deres andel av det totale leiemarkedet er anslått til 40 prosent. Som en også drøfter nedenfor, må en anta at svingninger i boligpriser og forventninger til prisutviklingen framover vil endre tilbøyelighet til å beholde eller investere i ekstraboliger. Fra tabell 5.10 ser det ut som om at antall utleide ekstraboliger steg relativt kraftig fra 1988 til 1995. En undersøkelse fra NOVA tyder imidlertid på at andelen av norske husholdninger som eier en ekstrabolig har vært bemerkelsesverdig stabil gjennom 1990-årene. Både i 1993, -95, -97 og i de siste dataene fra 2001 ligger andelen på om lag 10 prosent (Nordvik og Gulbrandsen, 2001).

Eierne av ekstraboliger er stort sett middelaldrende selveiere. Om lag halvparten av dem som eier ekstraboliger leier dem ut. Også dette tallet har vært stabilt gjennom hele 90-tallet.

Halvparten av dem som eide en ekstrabolig i 1995 sa at de hadde arvet eller på annen måte fått ekstraboligen gjennom familie. Denne andelen hadde steget til 57 prosent i 2001.

Svært få av ekstraboligene ligger i samme hus som eiernes egen bolig. Det betyr at få av ekstraboligene kommer inn under reglene for skattefritak ved utleie av en del av eget bolighus. Det er heller ikke opplagt at alle utleiende fak-

tisk oppgir sine leieinntekter til likningsvesenet, selv om de i prinsippet er skattepliktige.

Som det framgår av tabell 5.10 er den skattefrie utleien av sokkelboliger ikke et marginalet fenomen, ca. hver fjerde utleiebolig i Norge er en sokkelbolig. I enkelte deler av landet dominerer sokkelboligene tilbudet av leieboliger.

De kommunale utleieboligene står sentralt for husholdninger som har problemer på boligmarkedet. Norges byggforskningsinstitutt (Brattbakk og Hansen, 2002) gjennomførte i 1993 og i 2000 en undersøkelse av omfanget av kommunalt eide eller kontrollerte boliger i norske kommuner. Antallet leieboliger i denne undersøkelsen (referert i tabell 5.11) ligger noe høyere enn tallene i tabell 5.10.

**Tabell 5.11: Antall kommunalt eide leieboliger. Etter kommunestørrelse 1993 og 2000. I 1000 boliger.**

	Norge	Kommunestørrelse i tusen				
		0-5	5-10	10-25	25+	Storby
Antall kommunale utleieboliger 1993	75,5					
Boliger per 1000 innb	17,6	18,3	14,3	12,5	14,0	28,8
Antall kommunale boliger 2000	81,9					
Boliger per 1000 innb	18,3	19,3	17,6	13,6	15,1	26,8

Kilde: Kilde: Brattbakk og Hansen, 2002.

Antall kommunale leieboliger ble i 1993-undersøkelsen anslått til å være drøyt 75.000, hvorav 17 prosent ble brukt som personal-/tjenesteboliger. I 2000 hadde antall kommunale leieboliger steget til 82.000, mens andelen brukt som personal-/tjenesteboliger hadde falt til 10 prosent. Antallet boliger som var disponible i kommunenes boligsosiale politikk hadde steget med nesten 15 prosent i perioden. Dette utgjør drøyt 10.000 boliger.

Over 60 prosent av kommunene hadde flere utleieboliger i 2000 enn i 1993, mens 14 prosent hadde færre utleieboliger. Det er for øvrig et gjennomgående trekk at veksten i utleieboliger har vært sterkest i de minste kommunene. I gjennomsnitt i 2000 ble 34 prosent av alle kommunale boliger disponert av alderspensjonister. De fleste kommunene bruker tidsbegrensede leiekontrakter.

En stor del av veksten fra 1993 til 2000 er omsorgsboliger. Gjennom de siste årene har det vært en høy og økende bygging av omsorgsboliger.

### 5.4.3 Prisdannelsen i delmarkedene

Atferden til eierne eller utleierne av henholdsvis ekstra- og sokkelboligene antas å danne rammene for beslutningene for de øvrige utleierne. Utleiere av ekstra – og sokkelboliger har ofte lavere avkastningskrav enn kapitalens normalavkastning og kan dermed presse prisnivået i det øvrige leiemarkedet.

*Utleiere av ekstraboliger*

Det er relativt komplisert å analysere prisdannelsen i et leiemarked dominert av ekstraboligutleiere. Utleieren av ekstraboligen kan alternativt selge boligen som en eierbolig. Det å eie en ekstrabolig kan ses som en finansiell plassering. Fra denne synsvinkelen er det rimelig å anta at for at ekstraboligene skal leies ut i stedet for å selges, må husleien være høy nok til både å dekke driftskostnadene ved boligen og å gi eieren like høy kapitalavkastning som ved alternative plasseringer.

Noen eiere av utleide ekstraboliger ser imidlertid ikke ekstraboligen som en ren finansiell plassering, fordi ekstraboligen er arvet, at den senere skal brukes av barna, eller at husholdningen bare har et midlertidig fravær fra boligen. Utleierne kan da se positiv verdi i det å beholde boligen, selv om avkastningen er lavere enn ved alternative plasseringer. Det kan altså være god grunn til å tro at en betydelig del av eierne av utleide ekstraboliger har interesse av å beholde boligen og er villige til å akseptere en lavere avkastning enn ved alternative plasseringer. Hvis en utleier vurderer prisen i eiermarkedet som unormalt lav, kan et planlagt salg utsettes.

Siden det er foretatt få empiriske analyser er det vanskelig å konkludere i hvilken retning de ikke-finansielle motivene til ekstraboligeiere påvirker husleienivået. Bestemmes leienivået av utleiere som krever en normalavkastning på sin kapital, får enkelte ekstraboligeiere en ekstragevinst. En generell reduksjon i leieetterspørselen vil i første omgang redusere husleiene. Dette vil redusere lønnsomheten og noen utleiere som har rene finansielle motiv vil trekke seg ut av markedet, og dette vil bremse reduksjonen i husleienivået.

Tilbudet fra utleiere med ikke-finansielle motiv er mindre følsomme for variasjoner i lønnsomheten.

*Utleiere av sokkelboliger*

Beslutningen om å leie ut eller ikke, er noe annerledes for eiere av sokkelboliger enn for utleierne av ekstraboliger. Sokkelboligeieren vil lettere kunne bruke sokkelleiligheten selv og vurdere dette opp mot nytten av ekstra inntekter ved utleie. Det er derfor grunn til å anta at antall sokkelboliger som bys fram på leiemarkedet varierer mer enn for andre typer leieboliger. For eksempel kan en renteøkning og høyere boutgifter føre til økt tilbud av sokkelboliger til leie fordi eieren da vurderer det som «for kostbart» å sitte med to boenheter til eget bruk. Dette fører igjen til økt risiko for prisfall for andre tilbydere i leiemarkedet. Renteøkning vil øke kostnadene og medføre et behov for å øke husleien for utleier, men det økte tilbudet fra sokkeleiere kan presse det generelle leienivået nedover.

*Profesjonelle utleiere*

Profesjonelle utleiere er sterkt risikoeksponert og har, som nevnt innledningsvis, en konkurranseulempe i forhold til eiere av sokkelboliger og utleieboliger som alternativt kan selges til selveiere. Dette sammen med skatteregler som generelt favoriserer eie, gjør at det ikke er spesielt overraskende at en i Norge har få permanente leieboliger som leies ut som næringsvirksomhet.

*Utleiere uten ordinære avkastningskrav*

Utleiere uten ordinære avkastningskrav er hovedsaklig kommunale utleiere og stiftelser. Stiftelser og boligbyggelag som vurderer drift av utleieboliger på non-profit basis vil også være risikoeksponert som følge av mekanismene som bestemmer tilbudet fra ekstra- og sokkelboliger. Ved etterspørselssvikt vil utleierne uten finansielle motiver risikere at de sitter med faste kostnader som skal dekkes og at leietakere kan oppnå vel så gunstige betingelser i det private leiemarkedet. Videre vil non-profit utleiere også være eksponert for en kostnadsrisiko. Kostnadsrisikoen for utleiere uten ordinære avkastningskrav vil være spesielt stor hvis utleieboligene er høyt belånt med flytende rente.

**5.4.4 Trekk ved leietakerne**

I Norge er en betydelig del av leieetterspørselen knyttet til personer i overgangsfaser.

Tabell 5.12 viser utviklingen i leieandeler i perioden 1995-2001 for henholdsvis par og enslige fordelt på ulike aldersgrupper.

**Tabell 5.12: Leieboerandeler blant enslige og par etter intervjupersonens alder. 1995 og 2001.**

	Enslige		Par	
	1995	2001	1995	2001
20-30 år	61	75	35	35
31-35 år	36	47	15	15
36-40 år	30	30	10	10
41-50 år	20	19	5	4
41 år +	18	13	5	4

Kilde: Kilde: Boforholdsundersøkelsen 1995 og NOVAs surveyundersøkelse 2001

Leieandelene for unge enslige under 35 år har steget markert siden 1995. For de øvrige gruppene enslige er leieandelen på omtrent samme nivå som i 1995.

For par har leieandelene vært stabile fra 1995 fram til 2001. Etablerte par over 40 år er sjelden leietakere, og antallet i utvalgsundersøkelsen blir for lite til å kunne si noe om eventuelle ulikheter i de ulike aldergrupper over 40 år.

Tabell 5.13 viser botiden for henholdsvis eiere og leiere ved tre tidspunkter.



**Tabell 5.13: Eiere og leietakere etter botid i nåværende bolig. 3 intervjutidspunkter. Prosent.**

	1995		1997		2001	
	Eie	Leie	Eie	Leie	Eie	Leie
Ett år	14	32	15	49	9	46
To år	6	13	7	10	7	20
Tre år	5	6	5	8	6	8
Mer enn fire år	75	49	73	34	78	26
Sum	100	100	100	100	100	100

Kilde: Kilde: Boforholdsundersøkelsen 1995 og NOVAs surveyundersøkelse 1997 og 2001.

Tallene indikerer at leiesektoren fra 1995 til 2001 har endret seg noe mot å bestå av flere personer med kort botid. Dette skyldes sannsynligvis høyere leieandel blant de unge.

Ved ulike undersøkelser er det stilt spørsmål om hvilken disposisjonsform som husholdningene foretrekker. Selv om den faktiske atferden forteller mer om husholdningens preferanser enn holdningsspørsmål, kan en registrere at uttrykte preferanser har endret seg over tid.

**Tabell 5.14: Andel av husholdninger som foretrekker å leie framfor å eie. 1995, 1997 og 2001.**

	1995	1997	2001
Alle	9	6	4
Alle leietakere	36	25	16
Alle mellom 20 og 30 år	15	8	5
Leiere mellom 20 og 30 år	28	17	10
Alle mellom 30 og 40 år	6	4	2
Leiere mellom 30 og 40 år	30	19	8

Kilde: Kilde: Boforholdsundersøkelsen 1995 og NOVAs surveyundersøkelse 1997 og 2001.

Som det framgår av tabell 5.14 er andelen som foretrekker leid bolig mer enn halvert fra 1995 til 2001, både blant leiere og eiere.

For unge voksne som leier bolig er tendensen enda mer tydelig. Andelen av leietakerne som foretrekker å leie boliger er blitt redusert med to tredjedeler fra 1995 til 2001. At så få av leierne sier at de foretrekker en leid bolig, behøver ikke nødvendigvis å bety at de er misfornøyd med sin nåværende posisjon som leietakere. Det er naturlig å tolke det som at selv om de i sin nåværende situasjon foretrekker å leie, så ser de for seg at de ønsker å bli eiere senere.

Leierandelen for studenter er nesten like stor som eierandelen i befolkningen som helhet. 75 prosent av studentene bodde i 1997 til leie. 20 prosent av studentene som ikke bor hjemme leier studenthybel eller -leilighet. 55 prosent leier av andre (på det private marked), av disse er det 7 prosent som bor på framleie eller låner leilighet.

#### 5.4.5 Nivå og utvikling i husleie

Det er begrenset med statistikk som viser utviklingen i leiepris for boliger som leies ut. For å kunne gi et bilde av utviklingen benyttes data fra forskjellige kilder. Dels bygges det på utvalgsundersøkelser som beskriver prisnivået i den eksisterende massen av utleieforhold og dels på husleiekrav for leieboliger i Osloområdet som er framsatt gjennom annonser. Annonsene gir i beste fall et inntrykk av nivået ved nye leieforhold. Det kan også være systematiske forskjeller i husleien mellom boliger som formidles via avisannonser og andre kanaler.

#### *Husleie – utvalgsundersøkelser*

I 1993, 1995, 1997 og 2001 har NOVA gjennomført intervjuundersøkelser av representative utvalg av den norske befolkning. I undersøkelsene er de som leier blant annet blitt spurt om hva de betaler i husleie per måned. Tabell 5.15 viser for hvert tidspunkt fordelingen av leieboere etter hvor mye de oppgir å betale i månedlig husleie.

**Tabell 5.15: Fordelingen av månedlig husleie blant norske leieboere 1993-2001. Løpende kroner. Decilverdier <sup>1)</sup>.**

	10 %	20 %	30 %	40 %	50 %	60 %	70 %	80 %	90 %
1993	1000	1500	1920	2200	2500	2800	3000	3500	4000
1995	1200	1640	2000	2400	2500	2940	3100	3500	4200
1997	1500	1950	2290	2500	2800	3000	3500	4000	4800
2001	1000	2000	2500	3000	3400	3600	4000	5000	6000

<sup>1)</sup> Andelen av alle som ligger i ulike 10 prosentgrupper.

Kilde: Kilde: Gulbrandsen, 2001: Leieboere i Norge 1993-2001. Notat til boligutvalget.

Med unntak av laveste decil fra 1997 til 2001 har husleien økt over tid. Medianverdien ligger 900 kroner høyere i 2001 enn i 1993. Prosentvis per år har medianverdi i 2001 steget drøyt 5 prosent i forhold til 1997.

Leiene synes å ha økt mindre enn prisene på eierboliger. Datamaterialet synes å være representativt for Norge som helhet.

Tabell 5.16 viser utviklingen i husleie i perioden 1995-2001 i Norge etter region.

**Tabell 5.16: Utviklingen i husleie 1995-2001. Nominelle priser. Indeks 1995=100.**

	1995	1997	2001
Norge	100,0	108	136
Oslo	100,0	126	200
Større steder	100,0	103	123
Småsteder	100,0	105	121

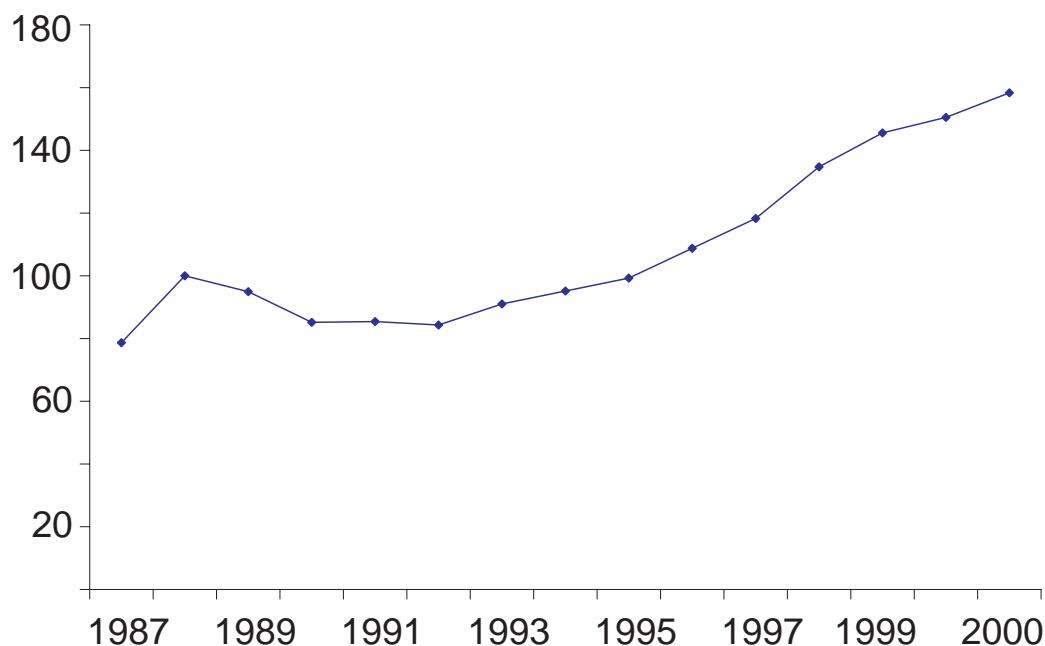
Kilde: Kilde: Nordvik, 2001b.

Siden 1995 har det vært langt sterkere vekst i husleienivåene i Oslo enn i resten av landet. I løpet av 6-års perioden fra 1995 til 2001 har husleiene i hovedstadsområdet nominelt sett blitt doblet. Internt i Oslo tyder dataene på at prisene har utviklet seg ulikt for små og store leieboliger, med en sterkere vekst for 3- og 4 roms boligene enn for de mindre leieboligene. En mulig forklaring på dette kan være at det har blitt mer vanlig at unge voksne (typisk studenter) går sammen og leier en bolig. Dette kan være et resultat av at husleie i de små leieboligene har nådd et så høyt nivå at mange enslige velger, eller ser seg nødt til, å dele bolig framfor å leie en bolig alene.

#### *Husleiekrav – annonser*

Med ujevne mellomrom har ulike institusjoner hentet inn opplysninger om leiemarkedet i Oslo ved å registrere framsatte husleiekrav<sup>16</sup>. Ved å kjede sammen opplysningene presenterer en i figur 5.11 en indeks for utviklingen i leiekrav.

16. NBI og senere Oslo kommunes Bolig- og Eiendomsetat (BOE) har gjort dette systematisk fra 1988 ved å se på «Bolig til leie»-annonser fra Aftenpostens ettermiddagsnummer.



Figur 5.11 Indeks for utviklingen i leiekraft i Oslo.

Boliger som formidles via annonser er ikke et tilfeldig utvalg av alle nye leiekontrakter. Boliger med spesielt lav leie blir nok for eksempel i større grad formidlet via andre kanaler. Det er heller ikke sikkert at alle som annonserer en bolig til leie oppnår den leien de krever.

Figur 5.11 viser tendens til økte husleier fra 1996, men økningen er ikke fullt så stor som i tabell 5.16.

Dersom det siste gir grunnlaget for fastsettelse av såkalte markedsmessig riktige leier, står man sannsynligvis i fare for å sette leier som er høyere enn de aktuelle markedsleier.

Jf. tabell 5.17 varierer leieprisene etter strøk eller bydel.

**Tabell 5.17: Leiekraft. Boliger i Oslo<sup>1)</sup>. Avrundende tall.**

	Oslo	Oslo vest	Oslo øst	Oslo nord og sør-øst
Ett rom	5 400	6 000	5 400	4 900
To rom	7 300	8 300	7 400	6 500
Tre rom	9 400	10 600	9 000	8 200
Fire rom	12 000	13 300	11 300	10 300

<sup>1)</sup> Oslo vest er de indre vestlige delene inkludert St.Hanshaugen-Ullevål. Oslo øst er Gamle Oslo, Høfden-Sinsen. Oslo nord og sør-øst område 6 er Ytre by øst, nord og sør-øst.

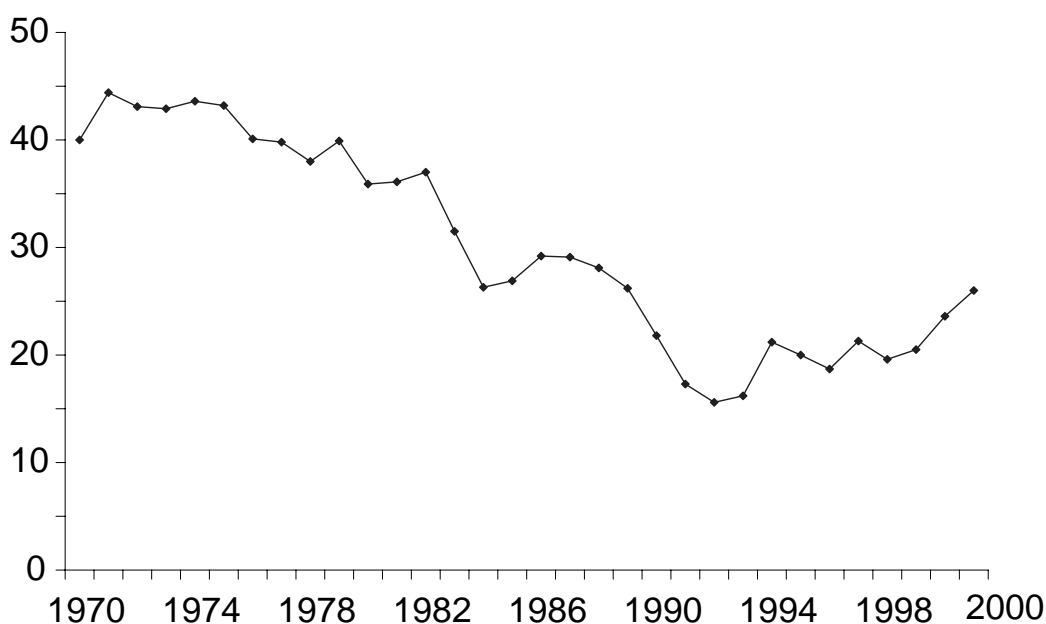
Kilde: Kilde: Boligvirkemiddeletaten, Oslo kommune.

Kort oppsummert så har prisen på leieboliger steget kraftig gjennom 90-tallet. Siden 1995 har det særlig i Oslo vært en sterk vekst i husleiene. De siste undersøkelsene som er foretatt i 2001 tyder på at leieprisene har flatet ut.

## 5.5 Nybygging

### 5.5.1 Hovedtrekk

Det har vært en nedgang i byggingen av nye boliger gjennom de siste tredve årene. Det årlige gjennomsnittet for bygging av nye boliger på 1970-tallet var omkring 40000, på 1980-tallet 30000 og på 1990-tallet omkring 20000. En liknende utvikling har en for øvrig hatt i de andre nordiske land <sup>17</sup>. Nedgangen er en følge av bedret boligdekning gjennom høy boligbygging og etter hvert lavere avgang av boliger. Det kan også være en følge av reduserte subsidier til nybygging. Figur 5.12 viser årlig nybygging gjennom de siste 30 år.



Figur 5.12 Igangsetting av boliger. 1000. 1970-2001\*.

\* Prognose 2001.

Kilde: Kilde: SSB

Spesialboliger beregnet for bestemte grupper utgjør en betydelig del. Første halvdel av 1990-tallet ble det årlig bygd nærmere 1000 boliger for psykisk utviklingshemmede (gjennomføring av HVPU-reformen). Siden 1998 har det årlig blitt bygd omkring 3000 omsorgsboliger som ledd i gjennomføring av handlingsplanen for eldre. Holdes byggingen av slike spesialboliger utenfor, har byggingen av ordinære boliger vært noenlunde stabil. Også for-

17. Se også kapittel 12.

holdet mellom boligtypene (eneboliger, rekkehus og blokkleiligheter) har vært stabil på 1990-tallet.

I 2000 tok imidlertid boligbyggingen seg markert opp, og det ble igangsatt til sammen nærmere 24 000 boliger, mot 20 000 boliger som årlig gjennomsnitt i andre halvdel av 1990-tallet. Igangsettingen har tatt seg ytterligere opp i 2001, med en økning på nærmere 20 prosent. Igangsettingen i 2001 anslås til å bli 26 000 boliger, som er det høyeste nivået på 13 år.

De siste årene har det videre vært en nedgang i gjennomsnittlig størrelse på de igangsatte boligene, slik at økningen i samlede investeringer i nybyggingen har vært noe mindre enn økningen i antall nye boliger. Nedgangen i den gjennomsnittlige boligstørrelsen må ses i sammenheng med høy igangsetting av omsorgsboliger. I tillegg har en økende andel av boligbyggingen ser ut til å finne sted i bynære områder.

Det er betydelige fylkesvise og regionale variasjoner i nybyggingen. Utviklingen i hovedstadsregionen drøftes særlig i avsnitt 5.5.5.

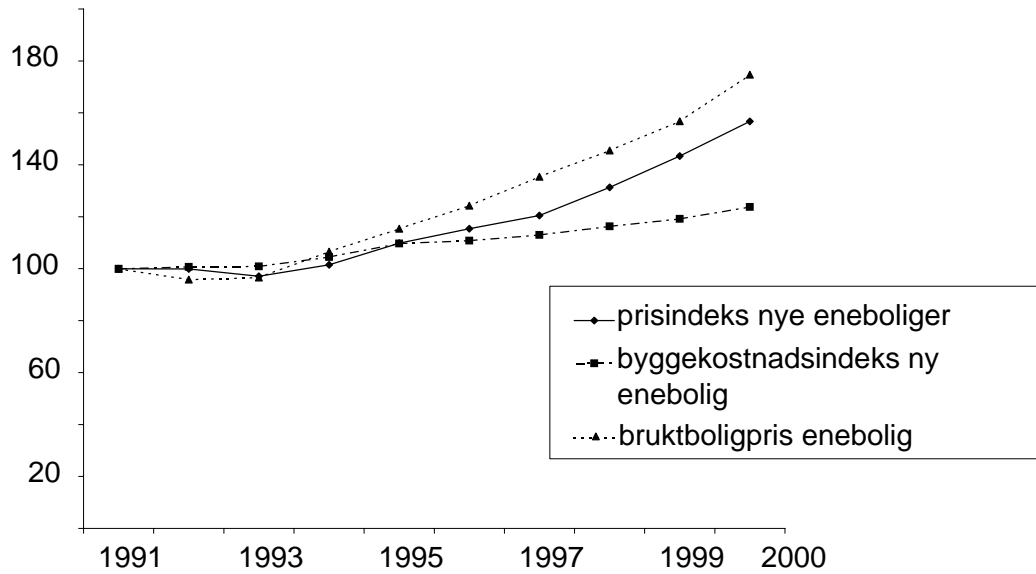
### 5.5.2 Kort om byggekostnadene

Som beskrevet i kapittel 3 bør den forventede utviklingen i nybyggingen bl. a. sees i sammenheng med forholdet mellom bruktpriiser og nybyggingskostnader. Men for en bredere forståelse av nybyggingens omfang, sammensetning og lokalisering må en se på flere forhold.

I norsk offentlig statistikk er det to mål som kan brukes for å analysere utviklingen av byggekostnadene<sup>18</sup>. Det første målet er byggekostnadsindeksen, som viser utviklingen i prisene på de innsatsfaktorene som inngår i byggingen av boliger. Men tomtekostnader og fortjeneste for utbygger inngår ikke i dette målet. Det andre målet, prisindeksen for nye eneboliger og flerbolighus, viser prisen som kjøpere av nybygde eneboliger faktisk betaler. Denne prisindeksen inkluderer tomtekostnader og fortjeneste for sluttprodusent, noe som gjør at den ikke er en ren kostnadsindeks. Begge indeksene skal i prinsippet være korrigert for standardforbedringer i nybyggingen.

Figur 5.13 vises hvordan prisene på brukte eneboliger har utviklet seg i tiden 1991-2001 og prisutviklingen for nye eneboliger og byggekostnadsindeksen for eneboliger.

18. De samlede anleggskostnadene består av kostnadene til selve byggingen (byggekostnadene) samt tomtekostnadene som består av tomtepris (råtomt) og kostnader til opparbeiding av tomt, infrastruktur mv.

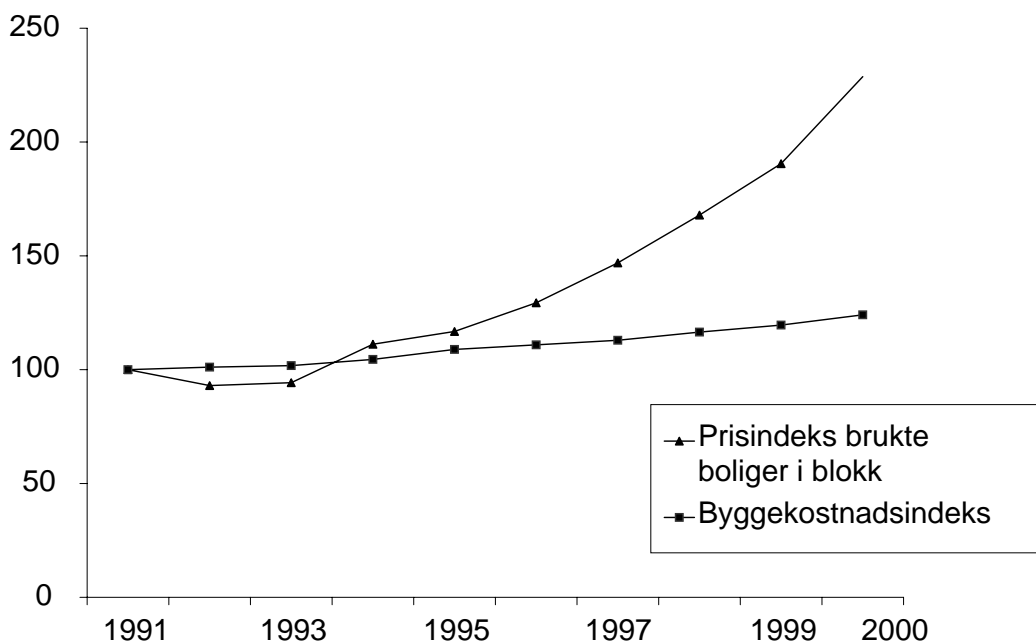


Figur 5.13 Bruktboligprisindeks eneboliger, prisindeks for nye eneboliger og byggekostnadsindeks eneboliger. 1991-2001. 1991= 100.

Kilde: Kilde: SSB.

Prisene for brukte boliger har steget mest, noe som isolert har bidratt til å øke lønnsomheten i nybyggingen.

Figur 5.14 viser forholdet mellom bruktboligprisene og byggekostnadsindeksen for blokkleiligheter.



Figur 5.14 Prisindeks brukte boliger i blokk og byggekostnadsindeks boliger i blokk (BKl).

Kilde: Kilde: SSB.

Både for blokkleiligheter og eneboliger har bruktpriene steget betydelig mer enn byggekostnadsindeksen. Det er viktig å være oppmerksom på at indeksene ikke kan brukes direkte til å si noe om de absolutte forskjeller i prisene på brukte og nye boliger.

### 5.5.3 Prisforholdet brukte og nye boliger

Det norske boligmarkedet er ikke ett homogent marked. Både bruktboligprisene og prisene på nye boliger varierer sterkt, først og fremst på grunn av tomteprisene og forskjeller i utbyggernes fortjeneste.

Prisforholdet mellom nye og brukte eneboliger<sup>19</sup> i de ulike fylkene gir et visst bilde av hvordan lønnsomheten i boligbygging varierer geografisk og kan danne et grunnlag for forventninger om hvor den framtidige byggingen vil skje, jf. tabell 5.18. Det bør understrekes at markedet for eneboliger er relativt lite i Oslo.

Generelt bør slike oversikter suppleres med andre kilder. Enkelte utbyggere peker på at SSBs prisindeks for nye boliger undervurderer kostnadsutviklingen og at det fortsatt er betydelig dyrere med en ny bolig enn for bruktbolig.

---

19. Årsaken til at denne analysen bare fokuseres på eneboliger er at det bare er for denne boligtypen det finnes tilfredsstillende data.



**Tabell 5.18: Kvadratmeterpriser brukte eneboliger i prosent av kvadratmeterpriser nye eneboliger. 1999.**

	Prisforholdet mellom brukte og nye boliger
Oslo	105
Stavanger	101
Rogaland	98
Trondheim	94
Akershus	92
Bergen	88
Hordaland	87
Sør-Trøndelag	82
Vestfold	79
Buskerud	78
Aust-Agder	78
Sogn og Fjordane	78
Vest-Agder	78
Troms	76
Østfold	74
Møre og Romsdal	74
Telemark	71
Oppland	68
Nord-Trøndelag	66
Nordland	65
Hedmark	65
Finnmark	59

Kilde: Kilde: SSB/NBI.

En enkel tolkning av dataene er at når prisen på brukte eneboliger er lavere enn prisen på nye eneboliger (dvs. når prisforholdet i tabellen er mindre enn 100) så vil få være interessert i å kjøpe en ny bolig. I de områdene hvor prisforholdet er lavere enn 100 vil en i teorien forvente null boligbygging. Men det er flere grunner til at en slik tolkning blir for enkel. Blant annet er det kvalitetsforskjeller mellom nye og brukte boliger. Det er rimelig å anta at det finnes etterspørsel etter nybygde boliger selv om prisnivået på dem skulle ligge noe over prisene på brukte boliger.

I tabellen vises gjennomsnittlige prisforhold for enkelte storbyer og for fylker. Internt i disse områdene finnes det ulike geografiske delmarkeder der bruktpriene kan være svært ulike. Selv om det i snitt for eksempel ser ut til å være ulønnsomt å bygge boliger i et fylke kan det være mange delmarkeder med høy lønnsomhet. Store deler av de norske boligmarkedene er dessuten «tynne», det vil si at hvis en ønsker en bolig på et bestemt sted så har en ikke

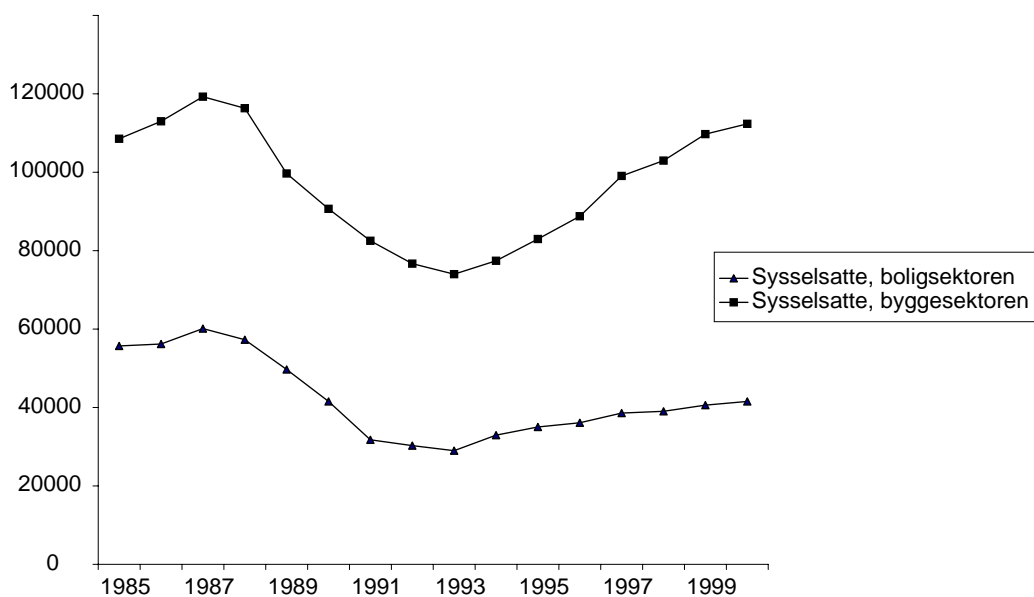
mulighet til å kjøpe en brukt brukt bolig. Det kan være at det ikke finnes noe tilbud av brukte boliger på det stedet en ønsker å bo.

På tross av disse forbeholdene gir prisforholdene i tabell 5.18 viktig informasjon. På lang sikt må en forvente en positiv sammenheng i forholdet mellom priser på brukte boliger og nybyggingsaktiviteten. Fordi bruktboligprisene fortsatt er for lave i forhold til prisene på nye boliger er det ikke grunn til å forvente et generelt høyt nivå på boligbyggingen de nærmeste årene. Pressområdene kan representere et unntak fra dette. Som det vil gå fram av avsnitt 5.5.5 har byggingen økt i Oslo og Akershus i 2001, noe som kan indikere at prisnivået på boliger i dette området er såpass høyt at det kan ha begynt å gi utslag på nybyggingen.

#### **5.5.4 Tomtekostnader og risiko**

Boligbygging i storbyområdene utføres i stor grad av profesjonelle utbyggere (større utbyggere, herunder boligbyggelag) som selger boligene videre til husholdningene. For disse vil det generelt være lønnsomhetbetraktninger som ligger til grunn for beslutningene om å bygge. I et lengre historisk perspektiv har kostnadene ved boligproduksjon økt sterkere enn det generelle prisnivået. Årsakene til at kostnadene til boligproduksjon stiger sterkere enn i øvrige industrielle næringer er flere. Tradisjonelt trekkes fram at produktivitsveksten har vært lav og lavere i byggesektoren enn i andre sektorer, og at byggesektoren er en arbeidskraftsintensiv sektor<sup>20</sup>. Nedgangskonjunkturen på slutten av 1980-årene førte til en betydelig overkapasitet og en nedbygging av kapasiteten i næringen. Fra toppen i 1987 fram til det laveste nivået i 1993 falt antall sysselsatte i byggenæringen med 45.000 personer, eller 38 prosent. Antall sysselsatte i bygging av bolig (nybygging, rehabilitering og vedlikehold) falt i samme periode med vel 31.000 personer, eller 52 prosent.

20. Lønnskostnadene i Bygge- og anleggsnæringen utgjorde i 2000 for eksempel 76 prosent av næringens bruttoprodukt. I fastlands-Norge utgjorde lønnskostnadene 57 prosent av bruttoproduktet.



Figur 5.15 Antall sysselsatte. Byggenæringen total og i bygging av boliger.

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsene

Gjennom siste halvdel av 1990-årene har det vært mangel på arbeidskraft innenfor bygg- og anlegg. Dette har fortsatt i 2000 og 2001. A-etats bedriftsundersøkelse fra mai 2001 viste mangel på 9000 arbeidstakere innenfor bygg og anlegg.

Det høye aktivitetsnivået i næringen har påvirket kostnadsnivået for boligbyggingen. I følge Byggenæringens landsforbund skyldes dette først og fremst økte priser på råtomt. Det finnes ikke gode nok data som kan verifisere dette, men det er grunn til å tro at utviklingen i råtomtekostnader er den viktigste årsaken til høye produksjonskostnader og at veksten i disse kostnadene ikke fullt ut reflekteres i prisindekser for nye boliger.

Byggeprosjektene har blitt mindre på 1990-tallet. Utbygging i mindre etapper vil normalt gi mindre risikoeksponering. Reduksjonen i prosjektenes størrelse, har også vært et resultat av utbyggernes ønske om å redusert risiko. Muligens har mindre prosjektstørrelse gitt høyere kostnader.

Alt i alt trekkes risikoen ved byggeprosjekter av flere aktører fram som en sentral forklaringsfaktor bak høye kostnader og lav bygging. For boligsamvirket førte erfaringene fra krisen på begynnelsen av 90-tallet til at NBBL opprettet Boligsamvirkets Forsikring (BSF), med en viss statlig «fødselshjelp» i form av grunnkapital. BSF tilbyr fulltegningsforsikring som har som formål å sikre boligbyggelagens byggeprosjekter mot usolgte boliger. Sikringsordningen baserer seg på en premieinnbetaling (varierende fra prosjekt til prosjekt), en viss andel forhåndssolgte boliger og egenandeler (for boligbyggelagene) ved tap/usolgte boliger. Ved bruk av fulltegningsforsikringen reduseres behovet for langvarig salgsinnsats før igangsetting av prosjektet og gir større sikkerhet for banker som gir byggelån fordi utbyggers risiko knyttet til eventuelle usolgte boliger er overtatt av forsikringen.

BSF har hatt et jevnt stigende antall forsikrede prosjekter. Opprettelsen av BSF sies å ha bidratt til en høyere igangsetting av nye boliger innenfor bolig-samvirket. Som følge av stigende bruktboligpriser og grundige prosjektvurderinger fra BSF's side, har det ikke blitt utbetalt store beløp gjennom ordningen.

### 5.5.5 Nybygging i Oslo og Akershus

Forholdene i Osloområdet avviker fra situasjonen i resten av landet. Tilflyttingen til regionen har økt (se også avsnitt 5.6) og befolkningsveksten på 1990-tallet vært på omkring 10 prosent.

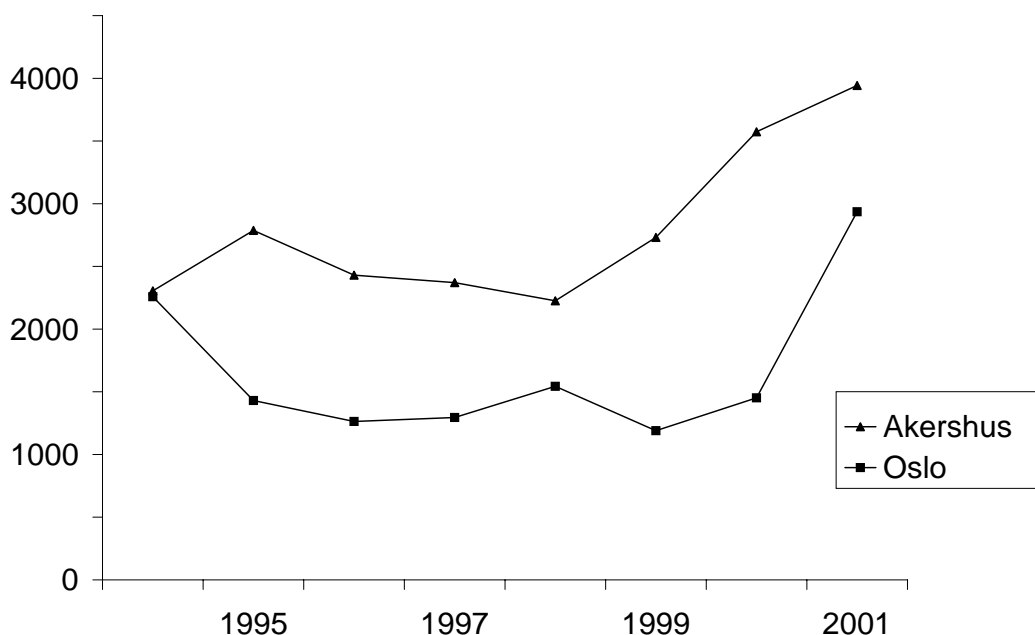
Tabell 5.19 viser forholdet mellom nybygging og boligbeholdning i ulike regioner av hovedstadsområdet og i reste av landet. Målt i prosent av bolig-massen har nybyggingen i Oslo vært lavere enn i resten av landet.

**Tabell 5.19: Boligbeholdning 1990, nybygging (fullførte boliger) 1991-2000, nybyggingen i prosent av boligmassen i 1990. Ulike regioner og hele landet.**

Område	Boligmasse 1990	Nybygging 1991-2000	Nybygging 1991-00 i pst av boligmasse 1990	Befolkningsvekst 1991-2000 %
Oslo	244434	13822	6	10
Vestområdet	54342	6471	12	14
Follo	37782	5529	15	13
Nedre Romerike	45691	5777	13	12
Øvre Romerike	28729	4174	15	6
Oslo-Akershus	410978	35773	9	11
Landet	1751361	190032	11	5

Kilde: Kilde: Barlindhaug, 2001

Nybyggingen på slutten av 1990-tallet var relativt lav i hovedstadsregionen, men igangsettingen har tatt seg opp i 2001. Sannsynligvis vil det bli igangsatt nærmere 40 prosent flere boliger i Oslo og Akershus i 2001 enn i 2000.



Figur 5.16 Årlig igangsatte boliger. Oslo og Akershus. 1994-2001\*.

\* Antatt igangsetting 4. kvartal som snitt av de tre første kvartalene i 2001.

Kilde: Kilde: SSB

Høy folkevekst og lav nybygging påvirker boligdekningen (se også avsnitt 5.7). Den økte befolkningen har fått plass i den eksisterende boligmassen ved at utnyttelsen har økt. En sannsynlig forklaring har vært at en høyere andel unge bor sammen i bofellesskap. Boligdekningen målt i boliger per innbygger har gått ned i Oslo, spesielt gjelder dette de indre bydelene. En annen mulig forklaring på økt befolkning og lav tilvekst av boliger i indre by, er at unge i innvandrerfamilier bor lengre sammen med foreldrene enn det som er vanlig i andre grupper. En slik hypotese får en viss støtte hos Ruud (2001).

## 5.6 Demografi og flytting

### 5.6.1 Innledning

Som beskrevet i kapittel 3 bestemmes den langsiktige utviklingen i boligmarkedet av strukturelle forhold på etterspørsels- og tilbudssida. På tilbudssida er teknologisk utvikling og produktivitetsutvikling viktig, i tillegg til prisforholdet mellom brukte og nye boliger. Teknologisk utvikling påvirker produktiviteten som igjen virker på pris- og kostnadsutviklingen. Utviklingen i befolkningens størrelse og sammensetning står sentralt for den samlede etterspørsel og flyttemønsteret bestemmer langt på vei hvor i landet denne etterspørselen kommer. Demografiske endringer og flyttinger vil også ha konsekvenser for hva slags boliger som etterspørres.

Både på kort og lang sikt er boligtilbudet en viktig forklaringsfaktor for flyttemønsteret, men også omvendt ved at flyttemønsteret påvirker både

boligtilbudet og etterspørselen etter boliger. Endringer i arbeidsmarkeds- og konjunkturutviklingen vil påvirke flyttestrømmene, bosettingsmønsteret og i neste omgang regionale forskjeller i boligprisene. Høye boligpriser og høye bokostnader er i utgangspunktet en motvirkende kraft mot for sterke flyttestrømmer til sentrale strøk, samtidig som gunstige arbeidsmarkedsforhold i sentrale strøk bidrar til å stimulere flyttingen.

Inntektsvekst vil teoretisk sett virke forsterkende på boligprisforskjellene. I storbyområder med positiv befolkningsvekst, der en i utgangspunktet allerede har et press på egnede arealer, vil inntektsveksten i første omgang slå direkte ut i høyere boligpriser. En effekt av fraflytting er relativt lavere og fallende boligpriser i utkantområder.

Samlet boliggetterspørsel for en region er noe som i stor grad styres av arbeidsplass- og studietilbudet for regionen som helhet. Valget av bosted innenfor regionen vil være preget av langt vanskeligere forutsigbare forhold, som hvor det er ledige boliger, hvor det bygges, hvor lang arbeidsreise en er villig til å akseptere, prisforskjeller og preferanser. Etterspørselen etter bolig skjer ikke med landet som et tilbudspunkt, men den skjer innenfor de enkelte regionene.

Innledningsvis gjennomgår en den demografiske utviklingen og flyttingen på 1990-tallet (1990-2000) og hva dette har hatt å si for boligbehovet<sup>21</sup>. Deretter gjennomgås endringer i aldersfordeling på 1990-tallet, med vekt på den aldersgruppen (20-29 år) som er i etableringsfasen. Denne gruppen påvirker trolig endringene i boliggetterspørselen mer enn andre årsgrupper.

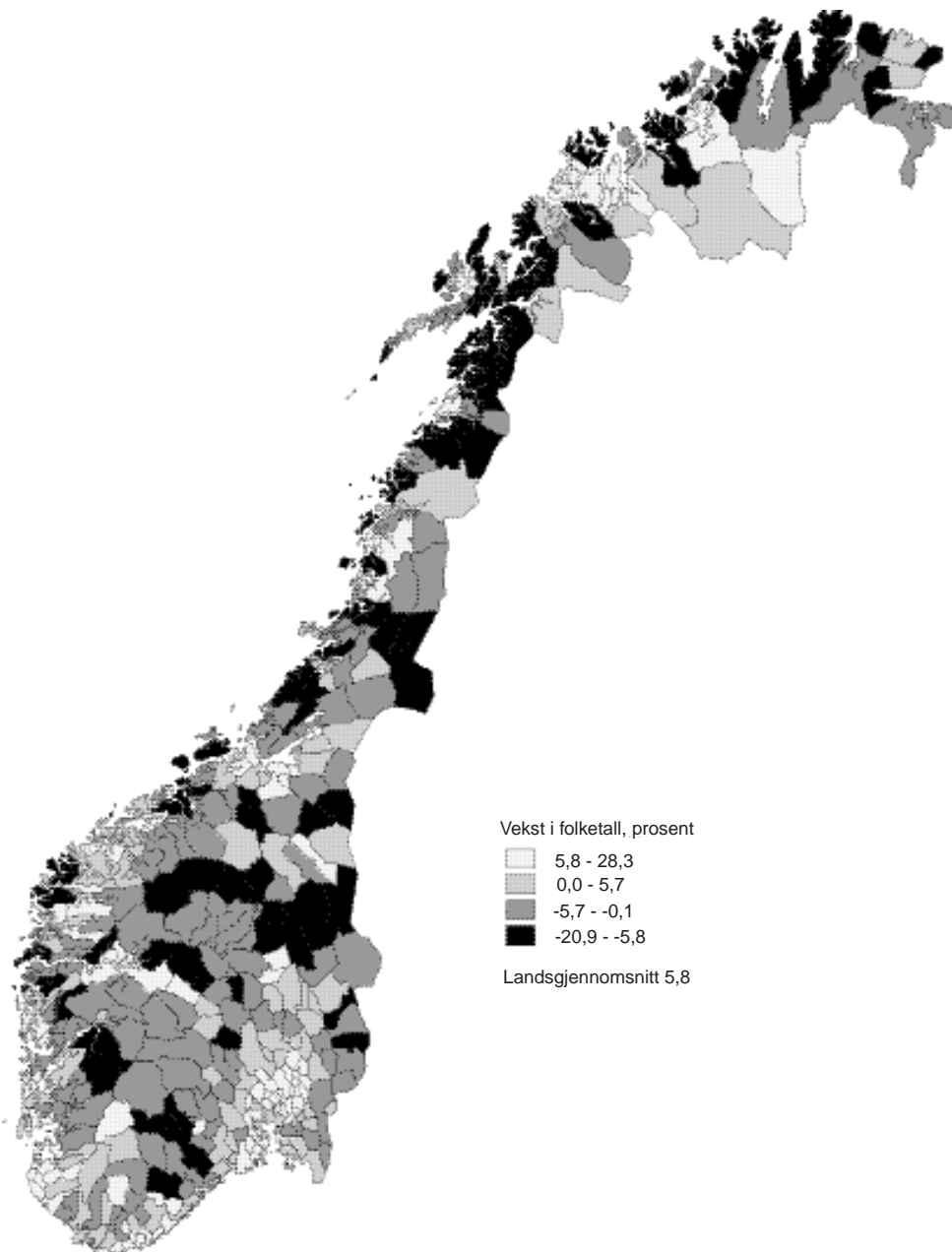
### 5.6.2 Folketall

Fra 1. januar 1990 til 1. januar 2000 er folketallet i landet økt med like oppunder  $\frac{1}{4}$  million mennesker, eller 5,8 prosent. Denne veksten er nesten 100 000 større enn den var på 1980-tallet (da var vekstprosenten 3,8), og den er større enn for de fleste andre land i Europa. Tidligere i etterkrigstiden var veksten i Norge 6-8 prosent per tiår. På 1990-tallet har fruktbarheten vært på et svært høyt nivå sammenliknet med resten av Europa, selv om den gjennomgående har vært om lag ti prosent for lav til at generasjonene har reprodusert seg selv. Samtidig har nettoinnvandringen fra utlandet vært stor. For eksempel var nettoinnvandringen 1996-2000 i forhold til folketallet større enn alle europeiske land unntatt Luxembourg og Irland. Nettoinnvandring og fødselsoverskudd har helt ulike effekter på boliggetterspørselen. Selv om tilveksten i Norge var mindre enn tidligere, var den klart høyere enn i de fleste av våre naboland. Dette bidrar til at den «demografiske bomben» i form av en sterk økning i andelen gamle som truer de europeiske landene, er mindre kraftig hos oss enn hos de fleste andre land.

Tilveksten på en kvart million mennesker har ikke på noen måte skjedd jevnt over landet. Akershus har hatt den største veksten (52 500, eller nesten 13 prosent på 10 år), og Oslo/Akershus sammen har hatt en tilvekst på nøyaktig 100 000 personer, eller 40 prosent av landets samlede tilvekst på 1990-tallet. Ytterligere var veksten i de tre nærmeste Oslofjordfylkene 38 000, noe mer i

21. Dette avsnittet bygger på et foreløpig notat fra forsker Lars Østby, SSB (2002) Demografi, flytting og boligbehov på 1990-tallet. Arbeidet vil bli publisert i serien SSB/Rapporter (Østby 2002)

Vestfold enn i Østfold og Buskerud. Det var også betydelig tilvekst i Rogaland (11 prosents vekst) og Hordaland (6 prosent). Mange kommuner, særlig i Nord-Norge har hatt nedgang i folketallet. Det har altså vært en ikke ubetydelig omfordeling av befolkningen i Norge i perioden, og dette får betydning når boligbehovet skal vurderes.



Figur 5.17 Vekst i folketallet 1990-2000. Prosent.

Kilde: Kilde: Befolkningsstatistikk, SSB. Kartgrunnlag: Statens kartverk

Den mer detaljerte analysen viser at innenfor alle landsdeler og alle aldersgrupper er veksten i folketall mer positiv jo mer sentral regionen er. Veksttakten er noe ulik mellom landsdelene, men mønsteret etter sentralitet er sammenfallende. Selv for de aller eldste er veksten klart sterkest i de mest sentrale strøkene.

Et flertall av norske kommuner har færre enn 5000 innbyggere:

- 335 av landets 435 kommuner har færre enn 10000 innbyggere
- 245 av landets 435 kommuner har færre enn 5000 innbyggere
- 100 av landets 435 kommuner har færre enn 2000 innbyggere

### 5.6.3 Befolkningsendringer

Tradisjonelt har det i stor grad vært 20-29 åringer som er nyetablerere på boligmarkedet. Derfor har det i boligsammenheng vært av særlig interesse å se hvordan størrelsen og den regionale fordelingen av denne gruppen har utviklet seg. På 1960-tallet ble det født 650 000 barn. I 1990 var det om lag 10 000 flere unge i alderen 20-29 år (i alt 660 000) fordi innvandringen mer enn kompenserte for den dødeligheten og utvandringen som hadde vært gjennom de to foregående ti-årene. I år 2000 var det 610 000 i denne aldersgruppen, til tross for at det var født bare 580 000 på 1970-tallet. Innvandringen har altså bidratt til at det som var en forskjell på 70 000 i fødselskullenes størrelse ble redusert til 50 000 da de kom i tyveårene. Hele nedgangen fra 1990 til 2000 er for de yngste i aldersgruppen. For vurderinger av boligbehovet i landet, er det altså av betydning også å trekke inn innvandringen fra utlandet.

Isolert sett skulle nedgangen i antall personer i 20-årene kunne bety at de som etablerte seg på boligmarkedet i år 2000, kunne ha et relativt godt tilbud av førstegangs boliger, nemlig de som deres ti år eldre forgjengere hadde etablert seg i, og seinere forlatt for å flytte inn i større boliger. Likevel er neppe situasjonen så enkel. Den viktigste endringen for ungdom de siste årene har vært en endring i retning av mer leie. Oslo har mellom 1990 og 2000 hatt en oppgang i antall personer mellom 20 og 29 år (trass i at gruppen for landet totalt sett har falt i størrelse). Hovedstaden har nå 14,1 prosent av alle mellom 20 og 29 år i landet, mot 12,7 prosent for 10 år siden. Alle andre fylker har hatt en til dels betydelig nedgang i antallet som er i 20-årene, Nordland mest med over 20 prosent. Denne forskyvningen i retning av Oslo fram til år 2000 skyldes utelukkende effekten av flytting (innenlands og innvandring fra utlandet). I årene som kommer vil konsentrasjonsprosessen etter alt å dømme skyte fart fordi det fra om lag 1980 har vært en sterk økning i Oslos andel av landets fødte, fra 10,0 prosent i 1980 til 13,3 prosent i år 2000. Dersom flyttemønsteret holder seg i framtida kommer altså dette i tillegg til den konsentrasjonen vi har sett til nå. Økende alder for inngåelse av varige pardannelser indikerer at aldersgruppen 30-39, og særlig 30-34 år i framtiden vil være interessant i en analyse av framtidig boliggetterspørsel.

### 5.6.4 Husholdningsendringer

Endringene i fruktbarhetsmønster og sterkere regional konsentrasjonsprosess får betydning for hvor boliger etterspørres, men også for hva slags typer boliger det blir behov for på hvert sted. For hele landet har tallet på barn i alderen 0-4 år steget med 10 prosent på 1990-tallet, til 302 000. For Oslo har økningen vært over 20 prosent, fra 27 500 til 33 400. Oslo har i løpet av 1990-



tallet fått en nesten like stor andel av landets småbarn som de har av befolkningen under ett. Det betyr etter alt å dømme at befolkningen i Oslo utgjøres av stadig flere og stadig større barnefamilier, med de konsekvenser dette vil ha for nivå og struktur i boliggetterspørselen.

Det var i 1998 2 050 000 husholdninger, en betydelig oppgang fra 1994. Det meste av oppgangen fra 1990 til 1994 antas å skyldes endringer i definisjonene, fra og med 1994 ble nemlig borteboende skoleungdom og studenter over 18 år ikke lenger regnet som tilhørende foreldrenes husholdning. En oppgang på 50 000 husholdninger etter 1994 regnes som reell.

I perioden 1991-2000 ble det bygget 189 000 boliger i landet. Med en anslått avgang på 68 000 boliger, har boligmassen vokst med 121 000 boliger i samme periode. Dette er samtidig et anslag på økningen i antall husholdninger. Det kan ikke gis et eksakt tall før resultatene fra Folke- og boligtellingen 2001 foreligger.

En nærliggende tolkning er at veksten i antall husholdninger 1990-1998 ikke har vært særlig større enn befolkningsveksten i perioden, som var 4,5 prosent, det vil si at vi har hatt et knapt tiår bak oss hvor gjennomsnittlig husholdningsstørrelse ikke har vokst eller falt.

Husholdningsstørrelsen har klare regionale variasjoner, som i sin tur har betydning for etterspørselen etter boliger. Etter 1994 har det vært en betydelig økning (14 prosent) i antall par uten barn og 6 prosent økning i antall par med barn under 7 år. Det har vært nedgang for de andre husholdningstypene med barn, særlig sterk for husholdninger med voksne hjemmeboende barn. Forutsatt at dette gir et riktig bilde av hovedtrekkene i utviklingen mot slutten av 1990-tallet, er det boligbehovet for par uten barn (mellomstore boliger) og flerfamiliehusholdninger (store boliger) som har økt. Den store reduksjonen i antall husholdninger med voksne barn har neppe ført til frigjøring av de store boligene, heller at det er blitt bedre plass for dem som bor der.

I 1998 bestod 40 prosent av husholdningene av bare én person. Andelen enpersonhusholdninger er på linje med det vi vet fra andre nord-europeiske land, men trolig noe høyere enn i gjennomsnittet av våre naboland. De andre størrelsesgruppene er uendret. Gjennomsnittlig husholdsstørrelse var i 1998 2,17, det samme som i 1994, men lavere enn tidligere år.

Den største andelen av husholdningene med bare én person finner vi i Oslo, med hele 55 prosent, men den ligger høyt også i Finnmark og Hedmark. Alle andre ligger på eller under landsgjennomsnittet. For Oslo henger dette høye tallet sammen med at det er så mange unge i byen, og at det dessuten er lavere tendens til å flytte sammen i par her (senere paretablering), høyere skilsmissemfrekvens og at det trolig er en god del som flytter til Oslo når parforhold oppløses.

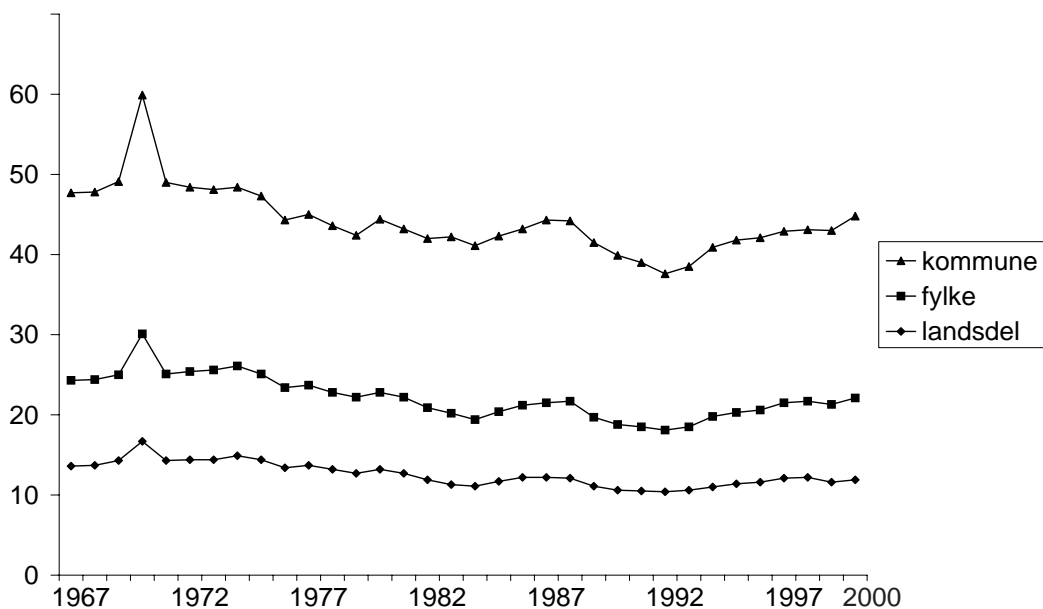
### 5.6.5 Flyttestrømmer

Innenlandske flyttinger har en viss sammenheng med regionalpolitikken og i noen grad forhold som er et naturlig ledd i de flestes livsløp. Innvandringen av utenlandske statsborgere er drevet av helt andre prosesser. Flyttere fra våre naboland kommer ofte med samme bakgrunn som langveisflyttere innenlands, med motiver knyttet til arbeidsmarkedet, og til lyst til å oppleve noe nytt. En liten del av disse kommer hit på permanent grunnlag, ofte er det ungdommer som reiser hjem etter noen få års opphold. Flyttere fra ikke-vestlige

land har ofte sin bakgrunn i helt andre forhold, mer knyttet til «nød» enn til «lyst». Halvparten av ikke-vestlige innvandrere har sin bakgrunn som flyktninger og asylsøkere (Østby 2002). Deres opphold, dersom de slipper inn, vil mye oftere være permanent. De vil også ha en helt annen regional fordeling enn resten av befolkningen. Vel 40 prosent av ikke-vestlige innvandrere bor i Oslo. Deres nærvær vil ha konsekvenser for etterspørsel etter boliger og boligmarkedet generelt, og på en måte som ikke gjør det rimelig å behandle alle flyttere under ett.

Det finnes ingen nyere flyttemotivundersøkelser som er representative for hele landet enn fra 1972. Men det er grunn til å tro at jo kortere flytteavstand, jo større andel av flyttingene er motivert med boligforhold. I boligpolitikken er det særlig viktig å se hvor sterkt avstandsavhengig flyttemotivfordelingen er. De siste tiårene har den daglige mobiliteten økt betydelig. Muligheten til friere å velge bolig i forhold til arbeidsplass, utdanningssted og andre bindinger betyr trolig at boligmotiverte flyttinger er blitt enda viktigere for valg av bosted innenfor arbeidsmarkedsregionene.

Det har vært en langsiktig nedgang i hvert fall i den registrerte mobiliteten i det meste av etterkrigstiden (se figur 5.18). Hovedtrekket er at det har vært en langsiktig nedgang i hele perioden, med noen konjunkturavhengige svingninger rundt denne trenden. Toppen i 1970 er for øvrig et beregningsmessig resultat av Folketellingen dette året.



Figur 5.18 Innenlandske flyttinger mellom kommuner, fylker og landsdeler per 1000 innbyggere 1967-2000.

Kilde: Kilde: Befolkningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

Den samlede mobiliteten for både menn og kvinner sank de første årene på 1990-tallet, under konjturnedgangen. Antall flyttinger var nede i 140

000. Innenlandske flyttinger har økt noe på slutten av 1990-årene. Også registrerte antall boligomsetninger har økt betydelig på 1990-tallet.

Flyttemønsteret har en klar sammenheng med konjunkturbildet: Under høykonjunkturer er det sterk utflytting fra utkantene, under lavkonjunkturer er det fortsatt utflytting, men på et lavere nivå. Konjunktorene skaper altså svingninger rundt en trend som er klart sentraliserende. Konklusjonen er at det regionale flyttemønsteret har klare sykliske trekk.

I tillegg til fødselsoverskudd og innenlandske flyttinger, har innvandringen fra utlandet også en viss betydning for den regionale befolkningsutviklingen. Det er vel kjent at en betydelig del av innvandringen kommer til hovedstadsområdet, men også Nord-Norges andel av nettoinnvandringen er av betydning for befolkningsutviklingen her. Halvparten av den innenlandske nettoutflyttingen fra Nord-Norge (62 000) på 1990-tallet er kompensert av nettoinnvandring fra utlandet (32 000). Med like i overkant av 10 prosent av folketallet har Nord-Norge tatt 15 prosent av nettoinnvandringen på 1990-tallet. Andelen har vært større mot slutten av 1990-tallet enn den var ved tiårets begynnelse. I år 2000 var innvandringsoverskuddet til Nord-Norge det dobbelte av Oslo/Akershus' overskudd.

## 5.7 Boligdekning og boligfordeling

### 5.7.1 Boligdekning

Boligdekningen eller boligfrekvensen viser hvor stor andel av en befolkningen samlet eller en bestemt sivilstandsgruppe som disponerer egen bolig, og er en grunnleggende indikator på boligfordelingen og boligsituasjonen. Av tabell 5.20 framgår det at i perioden 1973-1995 har boligdekningen økt, dvs. at veksten i boligmassen har vært sterkere enn veksten i befolkningen. I 1973 var det i gjennomsnitt 2,9 personer per bolig i Norge. I 1995 hadde dette tallet falt til 2,3 personer per bolig.

**Tabell 5.20: Antall boliger, befolkningsmengde i tusen og boligdekning, 1973-1995. Endring i prosent.**

	Boliger	Prosentvis endring	Befolkning	Prosentvis endring	Boligdekning
1973	1.380		3.948		2,9
1981	1.480	7,2	4.092	3,6	2,8
1988	1.646	11,1	4.198	2,5	2,6
1995	1.895	15,1	4.348	3,6	2,3

Kilde: Kilde: SSB og NBI.

Det har vært et mål for boligpolitikken å bidra til en jevnere fordeling av boligkonsumet enn det inntekts- og formuesfordelingen isolert sett gir opphav til. Inntekt er da også skjevere fordelt mellom husholdningene enn det boligarealet er. Halvparten av husholdningene med de laveste inntektene disponerer

dtøyt 23 prosent av samlede inntekter, mot ca. 33 prosent av boligarealet. De 10 prosentene med de høyeste inntektene disponerte drøyt 26 prosent av samlede inntekter, mot ca. 20 prosent av boligarealet.

Data fra boforholdsundersøkelsene på 1980- og 1990- tallet tyder videre på at utviklingen har gått i retning av stadig jevnere fordeling av boligarealet. Boligfordelingen må ellers drøftes i lys av hvordan kvaliteter og standard er fordelt i befolkningen og utnyttelsen av boligmassen.

### 5.7.2 Om måling av boligkvaliteter og boforhold

I motsetning til enkelte andre goder (for eksempel helse) kan dårlige boforhold være et eksempel på at en husholdning nedprioriterer bolig i forhold til andre goder, selv om husholdningen har en akseptabel inntekt (se også kapittel 4). Det finnes positive forhold ved det å bo i storbyen som kompenserer for et lavt boligareal. Husholdningenes ulike avveininger gjør at det er vanskelig å lage en indeks for hva som er en «god bolig». En mulighet er å bruke boligprisen for å karakterisere boligkvaliteten.

I vurderingen av boligkvaliteten må en trekke inn vurderingene til de som bor i boligene, og dette vil variere. En 2- roms sentral bolig kan være god for en enslig person, men ikke for en barnefamilie osv. Sammenfall av flere negative egenskaper ved en bolig gir hopning.

### 5.7.3 Boforhold og inntekt

I tabell 5.21 er utbredelsen av hhv. gode og dårlig boforhold relatert i forhold til inntektsfordelingen, hhv. lav og høy inntekt. Lav inntekt er beregnet som inntil 50 prosent av medianinntekten. Med denne inntektsgrensen er det drøyt 12 prosent av husholdningene som definerer å ha lav inntekt. I tabell 5.21 er alle husholdningene som ikke har lav inntekt (88 prosent) definert som høyere inntekt.

**Tabell 5.21: 21 Husholdninger etter boforhold og inntekt. Prosent av alle i innteksgruppen.**

	Dårlige boforhold	Gode boforhold
Lav inntekt	46 %	54 %
Høyere inntekt	31 %	69 %
Alle	33 %	67 %

Kilde: Kilde: Lyngstad og Andersen, SSB 2002.

Som det framgår av tabell 5.21 har noe under halvparten av gruppen med lav inntekt dårlige boforhold. En lavere andel, (31 prosent) av husholdningene med høyere inntekt har dårlige boforhold.

Gruppen som har hyppigst kombinasjon av lav inntekt og dårlige boforhold er enslige under 35 år. En stor andel av disse bor i by.

## 5.8 Boforhold

I beskrivelsen av utviklingen i boforhold gjennom 1990-tallet benyttes generelle mål, henholdsvis tidspunkt for etablering, eierandeler, gjennomsnittlig boligstørrelse, trangboddhet og romslighet. Dette er forhold som tradisjonelt varierer lite, selv i tiårsperspektiv. For en mer detaljert fyldig omtale av disse forholdene viser en til Andersen og Lyngstad (2002).

### 5.8.1 Tidspunkt for etablering i egen bolig

Halvparten av norsk ungdom har flyttet hjemmefra før de fyller 20 år. Ved 25 års alder har ni av ti flyttet ut. I de siste 40 åra har alder ved utflytting vært stabil. En må helt tilbake til 1950-tallet for å finne en forskjell i forhold til dette stabile mønstret, og forskjellen mellom den gang og nå var mer at en del ungdom aldri flyttet hjemmefra enn aldersforskjell ved utflytting på de som faktisk flyttet ut (Gulbrandsen, 2002).

Tabell 5.22 viser utviklingen av de ulike former for boligdisposisjon blant unge for perioden 1973 –2001. Siden utflyttingsalder har vært stabil i denne perioden, avgrenser dataene seg til unge som ikke lenger bor i barndomshjemmet. Mellom 1973 og 1988 var det en sterkt vekst av eierandelen og tilsvarende fall i leieboerandelen blant ungdom i 20-åra. Prisfallet fra 1988 førte ikke til økt kjøp blant unge, men i stedet økte leieboerandelen. Fram til 2001 har leieboerandelen ikke bare holdt seg høyt, men faktisk også vært svakt økende. Leieboerandelen blant ungdom i 20-åra er nå på samme nivå som for 30 år siden.

**Tabell 5.22: Disposisjonsforhold til bolig i aldersgruppen 20-29 år. Prosent**

	20 – 24 år					
	1973	1988	1992	1995	1997	2001
Leieboer	81	47	63	72	70	80
Andelseier	13	21	11	12	14	8
Selveier	6	32	26	16	16	12
	25 – 29 år					
	1973	1988	1992	1995	1997	2001
Leieboer	53	27	33	44	41	47
Andelseier	19	21	20	14	18	19
Selveier	28	51	47	42	41%	36

Kilde: Kilde: Gulbrandsen 2001

Ungdom synes å ha utsatt sitt førstegangskjøp av bolig. Utsettelsen kan henge sammen med økende utdanningsfrekvens, men er først og fremst et resultat av økende alder for inngåelse av varige pardannelser. I alle aldersgrupper under 35 år er det blitt klart flere som bor alene. Sammenlikner vi aldersgruppen 25-29 i 1988 og 2001 har andelen som bor alene økt like mye som eierandelen er redusert. På begge tidspunkt var det slik at gifte og sam-

boere klart oftere enn aleboenede hadde kjøpt sin første bolig. Ved 35 års alder synes ungdommen å ha tatt igjen utsettelsen (Gulbrandsen og Sandlie, 2001). Dette kan bety at aldersgruppen 30-39, og særlig 30-34 år blir vel så interessant i en analyse av framtidig etterspørsel som aldersgruppen 20-29 år.

I løpet av perioden har det skjedd en klar vekst av antall unge som bor til leie. Bruk av tallene i 5.22 kombinert med opplysninger om antall personer mellom 20 og 29 år, tyder på det i 2001 er 90 000 flere husholdninger med en eller to personer mellom 20 og 29 som leier bolig enn det var i 1988.

### 5.8.2 Eierandeler for eldre

Det har i løpet av det siste tiåret ikke vært så store endringer i fordelingen mellom eie og leie. Eierforholdene for de ulike aldersgruppene har imidlertid endret seg. Eldre har i større grad blitt eiere (kohorteffekt), de yngre i større grad blitt leiere. I 1987 var 53 prosent av alle over 70 år selveiere, ti år seinere var andelen 71 prosent.

I motsetning til andre grupper har andelen eldre som bor under såkalt usikre leieforhold i den samme perioden blitt redusert fra 14 til 11 prosent. I perioden har det vært en betydelig økning i antall alders- og trygdeboliger. I følge pleie- og omsorgsstatistikken (SSB 2000) økte antallet alders- og trygdeboliger i perioden 1987-1997 fra ca. 22 600 til ca. 40 000.

Også uførepensjonistene eier i stadig større grad den boligen de bor i. I 1987 eide 79 prosent av uførepensjonistene boligen de bodde i, i 1997 87 prosent.

Eierandelen har sunket blant unge og blant de minst etablerte og husholdninger med lav inntekt. Blant unge som har flyttet hjemmefra, eier stadig færre den boligen de bor i.

### 5.8.3 Romslighet og trangboddhet

Nordmenn bor i store boliger. Arealet på nybygde boliger økte sterkt i første halvdel av 1980-årene, og nådde en topp på 188 kvm. per bolig i 1987. Senere har arealet blitt noe redusert og var i 1999 157 kvm (BRA).

Gjennomsnittlig boligstørrelse har i følge forbruksundersøkelsene økt fra 107 kvm. i 1988 til 115 kvm. i 1997.

I 1997 bodde nesten fire av ti voksne nordmenn i boliger på 130 kvm. eller mer, en av fire (24 prosent) bodde i en bolig på minst 160 kvm. Bare 3 prosent hadde mindre enn 40 kvm. til disposisjon for seg selv og sin husholdning. Det har vært små endringer i fordelingen av befolkningen etter boligstørrelse siden 1991. Personer i 40- og 50 årene bor i de største boligene.

Boligstørrelsen til unge og yngre enslige har gått ned i gjennomsnitt. For alle grupper av barnefamilier har det vært små endringer i boligstørrelse fra 1987 til 1997. Det er jevnt over små endringer i fordelingen av boligstørrelse mellom landsdelene.

Boligareal per person økte fra 39 til 49 kvadratmeter i perioden 1980-1995.

En «romslig bolig» er definert som en bolig med minst fem rom, eks. kjøkken, bad o.l. For alle aldersgrupper har andelen som eier en romslig bolig økt fram til 1995. Senere har den – grovt sett - vært på samme nivå for alle aldersgrupper<sup>22</sup>. Unntaket er for de eldste aldersgruppene der økningen i andelen som bor i romslige boliger har fortsatt. Det er ikke naturlig å tolke dette som at eldre har økt sitt boligareal, men at de nye gruppene eldre i

utgangspunktet har større boliger enn de som var eldre for ti år siden. Den «nye» generasjonen av eldre er i større grad selveiere og bor bedre enn den «eldre» generasjonen.

De største endringene finner en i andelen som bor svært romslig<sup>23</sup>. I 1997 bodde om lag halvparten av personer fra 50 år og over svært romslig, en økning fra om lag en tredel i 1987. Andelen som bor svært romslig økte mest i de grupper som i utgangspunktet bodde mest romslig, nemlig eldre, både enslige og par, og særlig blant middelaldrende, der mer enn halvparten bodde svært romslig i 1997.

Økningen i boligareal har ikke kommet alle til gode. Andelen som bor trangt<sup>24</sup> har totalt sett endret seg lite de siste ti årene. Det har vært en økning i andelen som bor trangt blant unge enslige. I alle andre grupper har andelen som er trangbodd vært stabil eller gått ned. Blant personer over 40 år er det svært få som bor trangt. I Oslo er andelen trangbodd uendret på 12 prosent, om lag det dobbelte av andelen i landet for øvrig.

#### 5.8.4 Kort om miljøindikatorer

Som beskrevet i kapittel 1, er St.meld. nr. 28 (1997–98): Oppfølging av HABITAT II – Om miljøhensyn i bolig- og byggsektoren nylig behandlet av Stortinget. Målet om bærekraftig utvikling står sentralt i denne meldingen. For å nå dette målet i bolig- og byggesektoren må produksjonen, forbruket og utbyggingsmønsteret bli mer økologisk riktig, blant annet gjennom en mer fornuftig ressursbruk. Det langsiktige målet for bolig- og bygningssektoren er å bedre miljø- og ressurseffektiviteten. Dette gjelder både ved fornying av eksisterende og ved bygging av nye boliger.

Regjeringens miljøhandlingsplan 2001 – 2004 bygger på Habitat-meldingen, og ble lagt fram sammen med Kyoto-meldingen og proposisjonen om grønne skatter. Senere er også St. meld. nr. 29 (1998-1999) Om energipolitikk og St. meld. nr. 8 (1999-2000) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand lagt fram for Stortinget. Utfordringene for boligsektoren er særlig knyttet til energibruk, avfallsproduksjon og gjenvinning.

Miljøutfordringene i på bolig- og byggområdet knyttes ofte til begrepet «40 prosentsektoren»; fordi sektoren står for omlag 40 prosent av den samlede energibruken, 40 prosent av forbruket av materialer og 40 prosent av materialleveransene til deponi. Mange av materialene som benyttes har negative konsekvenser på miljøet, både gjennom dårlig inneklima, byggavfall og forurensning.

Selv om boliger- og bygninger bare legger beslag på 3 prosent av landets arealer totalt og 10 prosent i tettsteder, så har utbyggingen i randsonene rundt vekstområdene negative miljøkonsekvenser, blant annet fordi den bidrar til å redusere artsmangfoldet. Utbyggingen legger beslag på dyrkbar mark og

22. Når denne typen tall brytes ned på såpass små aldersgrupper kan utvalgene bli små. Det interessante blir derfor å tolke tendenser og strukturer og legge mindre vekt på utslag innen enkelte grupper i bestemte år.

23. Personer bor svært romslig hvis det er minst tre beboelsesrom mer enn antallet personer i husholdningen

24. Alenboende bor trangt hvis de bor på ett beboelsesrom, personer i flerpersonhusholdninger bor trangt hvis det er færre rom enn personer. Kjøkken, bad, entre o.l. regnes da ikke som beboelsesrom.

bidrar til økt transportbehov. Fra 1970 til 1998 økte bruken av personbil med 3,5 prosent årlig. I byene benyttes bil ved 60 - 70 prosent av alle reiser og kollektivtransport ved 10 prosent. Denne andelen har vært stabil fra 1992 til 1998.

Tendensen med randssoneutbygging ser imidlertid ut til å avta til fordel for fortetting i tettstedene. Ved slik utbygging er det en utfordring å ivareta grønne lunger, redusere de negative effektene av trafikk og annen forurensning og ellers sikre beboerne gode bomiljøer. Om lag 1,5 millioner mennesker er plaget av støy i boligen, hvorav 500 000 er utsatt for støy over 60 dBA. Miljøindikatorer viser nær samvariasjon med andre levekårsindikatorer.

Av landets 1,34 mill boligbygg er 77 prosent eneboliger, 14 prosent rekkehus og småhus med mer enn 4 boliger og 1 prosent blokker.

Hver nordmann disponerer nå nær 50 kvadratmeter boligareal. Det er nesten 10 kvadratmeter mer enn gjennomsnittet for de andre vestlige landene.

Energibruken i boligsektoren har økt mer enn i andre sektorer de siste årene. Dette skyldes hovedsakelig mange eneboliger, høyt boligareal og høy innetemperatur.

De mange aktørene, både statlige, kommunale og private, i bolig- og byggebransjen representerer også en utfordring. En positiv miljøutvikling avhenger derfor av at de mange aktørene trekker sammen mot felles mål.

## 5.9 Boligens plass i husholdningenes budsjett <sup>25</sup>

---

### 5.9.1 Innledning

Bokostnaden er definert som mål på hvor mye en må redusere sparing og konsum av andre varer og tjenester for å bo i en bolig når en vil holde formuen konstant. Bokostnaden måler hva det koster husholdningen å bo på lang sikt. Den økonomiske belastningen ved å bo kan også måles ved de utgiftene som husholdningen har på kort sikt. Bo- eller boligutgiften måler nivået på de konstante utbetalinger eller likviditetsbelastningen en husholdning har for å bo i en bestemt periode. Som beskrevet i kapittel 3 er ikke bokostnader og boutgifter to uavhengige begreper. Forskjellen er hvordan ut- og innbetalingene periodiseres. Hensynet til boutgiftene vil selvsagt påvirke husholdningenes betalingsvilje og den boligprisen de er villige til å betale.

Utgiftskategoriene er forskjellig for eiere og leiere. For eiere beregnes de løpende boutgiftene etter at egenkapitalen er satt inn. De løpende boutgiftene for eiere omfatter:

- Utgifter til vedlikehold, reparasjon og drift (inkl. lys og brensel, forsikring, avgifter og husleie)
- Utgifter til renter på lån
- Avdrag på lån.

I tidligere analyser av forbruksdata har det vært en noe varierende praksis med hensyn til hvorvidt avdrag på lån skal regnes som en del av boutgiftene. For å skille mellom boutgifter med og uten avdrag brukte man da ofte boutbetalingene som summen av boutgiftene og avdrag på boliglån.

25. Resultatene i dette avsnittet bygger på et arbeid som er utført av forsker Erling Røed Larsen SSB, 2001.



Hvorvidt avdrag på lån kan regnes som en del av boutgiftene er diskutert i kapittel 3 og i boks 5.1. Nedenfor er husholdningenes boutgifter beregnet både med og uten avdrag.

### 5.9.2 Budsjettandeler og boutgiftsbelastning

Boutgiftens andel av husholdningens totale forbruksutgifter <sup>26</sup> kalles for budsjettandelen, mens boutgiftenes andel av husholdningens inntekt etter skatt betegnes som boutgiftsbelastningen. På grunn av lån kan de totale forbruksutgiftene være høyere enn inntektene og da kan boutgiftbelastningen være høyere enn budsjettandelen.

Nedenfor ser en på både på budsjettandeler (i tidsseriene) og boutgiftsbelastningen (i tverrsnittsdataene). Høy budsjettandel eller boutgiftsbelastning indikerer at husholdningen har færre muligheter for å kjøpe andre forbruksgoder.

Fra slutten av 1950-årene og til midten av 1980-årene steg budsjettandelen til bolig, lys og brensel. Siden har budsjettandelen vært relativt stabil. I gjennomsnitt har den utgjort omkring 25 prosent av husholdningenes totale forbruksutgifter, jf. tabell 5.23.

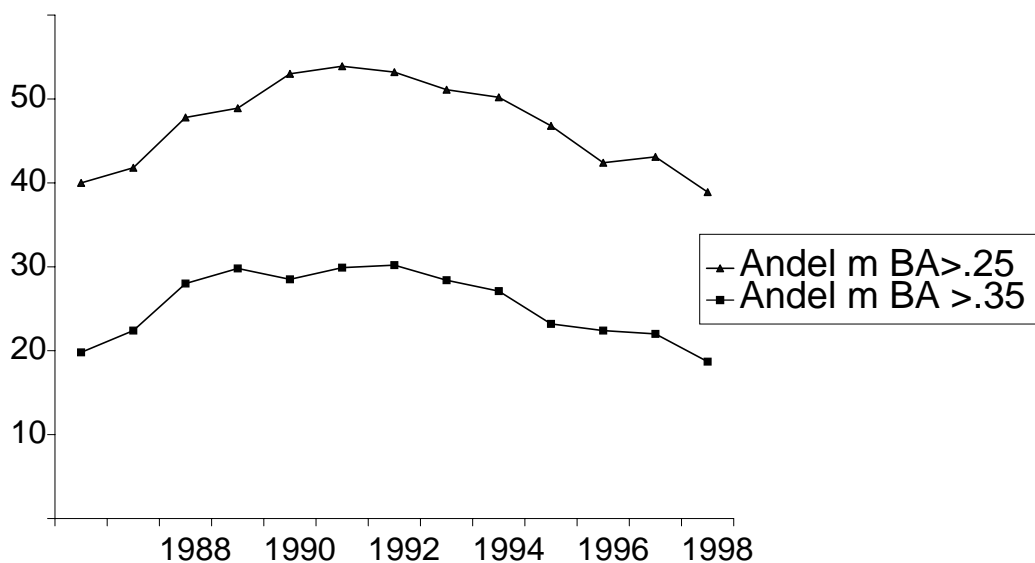
**Tabell 5.23: Utgifter til bolig, lys og brensel som andel av totale forbruksutgifter. 1958-1999. Eksklusiv avdrag på lån.**

1958	1967	1976	1982	1986/88	1992/94	1996	1997	1998	1999
13,6	11,7	14,1	17,7	23,4	25,3	27,6	26,8	26,3	24,8

Kilde: Kilde: Forbruksundersøkelsene, SSB. Utgifter til bolig, lys og brensel omfatter både boligutgifter og utgifter til fritidshus. For husholdninger med egen prosentliknet bolig omfatter boutgiftene: renter av lån til boligen, reparasjoner og vedlikehold, forsikring, vannavgift og forskjellige andre avgifter. For husholdninger med leid bolig utgjør boligutgiftene husleie og renter på lån til boliginnskudd. Utgifter til fritidshus omfatter eventuelle renter på lån, forsikring og avgifter. Skatter, trygder og avgifter er holdt utenfor total forbruksutgift.

Figur 5.19 framstiller andelen av alle husholdninger som har budsjettandel til bolig, lys og brensel som ligger over henholdsvis 25 og 35 prosent av totale forbruksutgifter.

26. Skatter, trygder, gaver og avgifter er holdt utenfor total forbruksutgift



Figur 5.19 Prosentandel av alle husholdninger som har budsjettandel til bolig, lys og brensel høyere enn 25 prosent og 35 prosent, 1986-98.

Kilde: Kilde: SSB.

Andelen som har budsjettandel til bolig høyere enn henholdsvis 25 og 35 prosent har falt gjennom 1990-tallet. Mens mer enn 50 prosent av husholdningene i perioden 1990-93 brukte mer enn 25 prosent av de totale utgifter til bolig, lys og brensel, så falt denne andelen til under 40 prosent i 1998. Andelen med mer enn 35 prosent falt til under 20 prosent. Siden renteutgiftene er inkludert og utgjør en såpass stor andel, vil boutgiftene avhenge av den gjeldende rentesats. Toppunktene på kurvene i figur 5.19 sammenfaller med de årene en hadde de høyest nominelle renter.

### 5.9.3 Boutgifter etter alder og husholdning

Tabell 5.24 viser husholdningenes boutgifter, forbruk og inntekt etter alder over treårsperioden 1996-1998.

Tabell 5.24: Husholdningenes boutgifter og inntekt<sup>1)</sup> pr år etter alder. 1996/98. Tall i kroner avrundet til nærmeste 1000.

	Alle	Under 30 år	30-39 år	40-49 år	50-59 år	60-69 år	70 år og over
Gjennomsnittlig Boutgift (eksklusive avdrag på boliglån)	51 000	44 000	63 000	59 000	56 000	39 000	31 000
Avdrag på boliglån	13 000	5 000	20 000	22 000	17 000	6 000	1 000
Inntekt etter skatt	258 000	176 000	300 000	330 000	315 000	217 000	154 000
Andel med boutgiftsbelastning over 25 prosent							
eksklusive avdrag på boliglån	33	51	31	26	28	26	33
inklusive avdrag på boliglån	46	58	53	47	43	31	34

**Tabell 5.24: Husholdningenes boutgifter og inntekt <sup>1)</sup> pr år etter alder. 1996/98. Tall i kroner avrundet til nærmeste 1000.**

	Alle	Under 30-39 år	40-49 år	50-59 år	60-69 år	70 år og over

<sup>1)</sup> I inntekt inngår lønnsinntekter, kapitalinntekter og stønader (barnetrygd, kontantstøtte og sosialhjelp).

Kilde: Kilde: SSB: Forbruksundersøkelsene og inntektsstatistikken for årene 1996-1998.

Andelen av husholdningene i de ulike aldersgruppene som har boutgiftsbelastning på over 25 prosent er skilt ut. Det er naturlige aldersmessige forskjeller. Blant husholdninger med hovedforsørger under 30 år har over halvparten en boutgiftsbelastning på minst 25 prosent (eksklusive avdrag). Boutgiftsbelastningen er relativt lav for personer i alderen 40-70 år, men relativt høyere for personer over 70 år.

**Tabell 5.25: Husholdningenes boutgifter og inntekt <sup>1)</sup> pr år etter husholdningskjennetegn. 1996/98. Tall i kroner avrundet til nærmeste 1000.**

	Enslige			Par u/barn, alder eldste person			Par m/barn, alder yngste barn.		Enslige forsørgere
	Under 45 år	45-64 år	65-85 år	Under 45 år	45-64 år	65- år	0-6 år	7-19 år	m/barn 0-19
Gjennomsnittlig boutgift (eksklusive avdrag på boliglån)	43 000	42 000	3 0000	57 000	57 000	35 000	69 000	65 000	53 000
Avdrag på boliglån	5 000	14 000	1 000	15 000	16 000	3 000	26 000	25 000	13 000
Inntekt etter skatt	146 000	161 000	119 000	287 000	311 000	224 000	361 000	406 000	205 000
Budsjettandel boutgift	25	26	27	20	21	19	20	18	23
Andel med boutgiftsbelastning over 25 prosent									
eksklusive avdrag på boliglån	58	47	41	29	21	15	22	14	51
inklusive avdrag på boliglån	66	60	43	41	39	18	49	35	61

<sup>1)</sup> I inntekt inngår lønnsinntekter, kapitalinntekter og stønader (barnetrygd, kontantstøtte og sosialhjelp).

Kilde: Kilde: SSB: Forbruksundersøkelsene og inntektsstatistikken for årene 1996-1998.

Husholdningens kjennetegn har markant betydning for andelen med høy boutgiftsbelastning. Enslige under 45 år og enslige forsørgere med barn under 19 år er de husholdningstypene som har størst andel med høye bout-

giftsbelastninger. Hele 58 prosent av enslige under 45 år og 51 prosent av enslige forsørgere har høye boutgiftsbelastninger.

#### 5.9.4 Boutgifter etter region og sentralitet

Andelen av husholdninger med høye boutgiftsbelastninger faller sammen med graden av sentralitet, men det er relativt små forskjeller.

**Tabell 5.26: Husholdningenes boutgifter, forbruk og inntekt etter husholdningens sentralitet. 3-årsperiode <sup>1)</sup>: 1996/98. Tall i kroner avrundet til nærmeste 1000.**

	Oslo og omegn	Pendleravstand til storby	Pendleravstand til mindre by	Pendleravstand til annet tettsted	Ikke-sentral kommune
Gjennomsnittlig boutgift (eksklusive avdrag på boliglån)	51 000	53 000	50 000	47 000	47 000
Avdrag på boliglån	13 000	15 000	12 000	12 000	11 000
Inntekt etter skatt	242 000	272 000	248 000	251 000	247 000
Andel med boutgiftsbelastning over 25 prosent					
eksklusive avdrag på boliglån	41	33	32	32	24
Inklusive avdrag på boliglån	50	48	46	44	36

<sup>1)</sup> Se Tabell 5.25 for forklaringer og utdypninger av begreper og beregningsmåter.

I Oslo og omegn har over førti prosent av husholdningene høye boutgiftsbelastninger (eksklusive avdrag på lån). I ikke-sentrale kommuner har 24 prosent av husholdningene høye boutgiftsbelastninger. Det er relativt mindre forskjeller i andelen av husholdninger som har høy boutgiftsbelastning (over 25 prosent) inklusive avdrag på boliglån i Oslo og for husholdninger bosatt mindre sentralt.

#### 5.9.5 Oppsummering

Enkelte mønstre kommer relativt klart fram i boutgiftsanalysene. Boligutgifter viser nokså tydelige og systematiske variasjoner etter husholdningsskjennetegn, alder og sivilstand. Enslige og enslige forsørgere har høy boutgiftsbelastning. Par uten barn og par med barn har liten andel med høy boutgiftsbelastning. Boutgiftsbelastningen er noe høyere i Oslo og Akershus enn i resten av landet. Fra flytteanalysene vet en at en relativt stor del av de unge enslige befinner seg i sentrale strøk i Osloområdet, slik at de regionale forskjellene i husholdsstruktur i denne aldersgruppen bidrar til et høyt nivå på boutgiftsbelastningen for unge enslige. Mellom de øvrige regioner er forskjellene ikke markerte eller entydige.

## 5.10 Boligsituasjonen for vanskeligstilte

---

I dette avsnittet gis et riss av situasjon og utviklingstrekk blant vanskeligstilte på boligmarkedet. Referanser som situasjonsbeskrivelsen bygger på er gitt i teksten.

Begrepet vanskeligstilt på boligmarkedet er i utgangspunktet ikke entydig. Som vanskeligstilt regnes i det følgende «de som ikke kan skaffe eller opprettholde egnet bolig uten offentlig eller annen hjelp».

Hovedkriteriet for avgrensning av vanskeligstilte grupper er i praksis disponibel inntekt. En husholdnings disponible inntekt kan variere og i de fordelingsrettede tiltakene vil det være et sentralt spørsmål om lav disponibel inntekt er av permanent eller midlertidig karakter. For nyutdannede og ungdom er det naturlig å oppfatte lav inntekt som et problem knyttet til en bestemt livsfase.

En mer presis avgrensning av vanskeligstilte forutsetter presisjon med hensyn til «egnet bolig» og hva det innebærer å «ikke kunne skaffe eller opprettholde» egnet bolig. Begge forhold er relative, avhengige av skjønn og normer, og de til en hver tid rådende forhold på ulike boligmarkeder. Det er vanskelig å fastlegge en offisiell norm for «god», «egnet» eller «tilfredsstillende» bolig. Det stilles imidlertid noen krav til boligen som forutsetning for å få offentlige ytelser. Kravet kan betraktes som Husbankens norm for hva en husstand minst bør kunne disponere. Siden det ikke er minimumsnormer for hva som utgjør en fysisk tilfredsstillende bolig og boligmiljø, er det heller ikke mulig å si hvor mange personer som bor i en bolig som ikke er tilfredsstillende.

Det er alt i alt vanskelig å gi absolutte tall på hvor mange som ikke har en tilfredsstillende boligsituasjon i kortere eller lengre perioder og hvor mange som reelt har behov for offentlig bistand.

I tillegg til lav inntekt er tilleggskriterier for å karakterisere vanskeligstilte rus- og sosialpsykologiske problemer som krever spesiell oppfølging.

### 5.10.1 Antall med lave inntekter

I Utjamningsmeldinga (St.meld. nr. 50, 1999) ble lav inntekt analysert som alternativene 50 og 60 prosent av medianinntekten i husholdningene. Husholdningens samlede inntekter ble omregnet i forhold til husholdningssammensetningen<sup>27</sup>. Etter denne definisjonen hadde drøyt 10 prosent av husholdningene lav inntekt i 1996, mot 9 prosent i 1986. (60 prosent av medianinntekten og studenter var inkludert).

Nærmere en prosent (ca. 35 000 personer) hadde i 2000 mottatt sosialhjelp i mer enn tre av sju år. Unge og enslige, ofte menn i store byer, er overrepresentert. Videre er ikke-vestlige innvandrere og enkelte småbarnsfamilier overrepresentert.

I 1998 mottok i overkant av 112 000 husstander sosialhjelp og 88 000 bare bostøtte. I tillegg mottok 24 000 husstander både sosialhjelp og bostøtte (Stamsø og Østerby 2000). Antallet sosialhjelpsmottakerne som ble tildelt sosialhjelp særskilt til boligformål er ikke registrert.<sup>28</sup> Det bor i overkant av 60 000 husstander i kommunal utleiebolig (personal- og tjenestebolig ikke

27. For nærmere forklaring, se Utjamningsmeldiga s. 55

medregnet). Studier av overlapping mellom forskjellige tiltak gir grunn til å tro at omlag halvparten av de som bor i en kommunal utleiebolig har sosialhjelp til boligformål og/eller bostøtte. Rundt 12 000 husstander fikk i 2000 etableringslån eller kjøpslån.

Et grovt anslag tilsier at i overkant av 250 000 husstander i dag mottar ytelser fra en av dagens behovsprøvde boligtiltak.

### 5.10.2 Antall med dårlige boforhold

I kommunale boligsosiale handlingsplaner er uegnet bolig definert som:

- Bolig uten bad/wc
- Bolig med helsefarlig lav standard
- Boligen er ekstremt miljøbelastet (støy, barnefarlig, etc)
- Boligen er ikke tilpasset for funksjonshemmet.

Kartleggingen i forbindelse med boligsosiale handlingsplaner har til hensikt å avdekke uløste boligproblemer som trenger umiddelbare tiltak fra kommunens side. Husstandens økonomiske ressurser kartlegges, men er ikke avgjørende for om en blir registrert.

De fysiske boligkriteriene som er lagt til grunn for å omfattes av de boligsosiale handlingsplanene er strenge. De likner på de kriteriene som brukes ved tildeling av kommunal bolig, men ligger langt under vanlig boligstandard.

Når en person eller husholdning har sammenfall av flere negative boforholdsindikatorer, foreligger det hopning. Tabell 5.27 viser andelen av hver husholdningstype som har dårlige boforhold.

**Tabell 5.27: Prosentvis andel av hver husholdningstype som har lav standard, svake rettigheter, dårlig utemiljø, bor trangt og har en hopning av dårlige boforhold (1997).**

	Lav standard	Svake rettigheter	Dårlig utemiljø	Trangbod d	Minst én ulempe	Hopning av ulemper 1)
Enslige < 35	17	39	21	22	57	29
Par u/barn < 35	7	21	21	1	39	10
Enslige m/barn	12	17	16	5	35	12
Par m/barn < 35	7	13	15	16	39	10
Par m/barn 35-59	4	3	14	9	25	3
Par u/barn 35-59	2	5	15	1	20	2
Ens u/barn 35-59	8	17	23	6	38	12
Enslige 60+	8	8	19	2	33	4
Par 60+	3	1	19	0	22	1
Andre hushold	6	15	20	7	36	11
Alle	7	11	18	7	33	7

<sup>1)</sup> Har 2 eller flere kjennetegn på dårlige boforhold

Kilde: Kilde: Lyngstad og Andersen (2002).

28. Det ble i 1998 utbetalt totalt 3,7 milliarder i sosialhjelp. Beregnet sosialhjelp til boligformål var 2,2 mrd kroner (Stamsø og Østerby 2000)

Totalt 7 prosent av husholdningene har en hopning av dårlige boforhold, dvs. at minst to dårlige egenskaper ved boforholdet opptrer samtidig.

Boligforholdene har for de fleste blitt klart forbedret i perioden 1987/88 til 1994/95. Antall husstander i landet med minst en vesentlig ulempe ved sitt boforhold, ble redusert fra 43 til 33 prosent. Husstander med en hopning av boforhold ble redusert fra 11 til 7 prosent. Også i Oslo er boforholdene forbedret, men ikke fullt så sterkt som i landet for øvrig.

### 5.10.3 Disposisjonsrett

Svak disposisjonsrett til boligen og usikre leieforhold er en indikator på vanskelig boligsituasjon. Svak disposisjonsrett vil ofte dreie seg om korttids leiekontrakter, men en vet imidlertid lite om utbredelsen av andre former for svak disposisjonsrett som for eksempel huseiers krav om kontroll- eller innsynsrett i boforholdet, disposisjonsrett som er knyttet til (usikre) arbeidsforhold, eller kontrakter med urimelig kort oppsigelsestid.

Fra undersøkelser av bostedsløshet vet en at ett års leiekontrakter er utbredt i Oslo. Det er særlig personer med etnisk minoritetsbakgrunn, men også ulike grupper sosialhjelpsmottakere som ofte bor med ett års leiekontrakt.

Andelen med svake rettigheter på boligmarkedet har økt. Andelen med svake rettigheter i perifere kommuner økte fra 7,4 prosent i 1988 til 14 prosent i 1995. I Oslo økte andelen fra 9,9 prosent til 12,3 prosent i samme perioden (Boforholdsundersøkelsen 1995/NBI).

Særlig unge er utsatt for svake rettigheter til boligen.

Undersøkelser både i Norge og Sverige har vist at en konsekvens av svak disposisjonsrett er hyppige flyttinger. For barn medfører dette problemer med å etablere og opprettholde sosiale nettverk og vanskeliggjør skolegang. For voksne er det en klar sammenheng mellom ustabil boligsituasjon og problemer på arbeidsmarkedet. Redusert arbeidsmarkedstilknytning reduserer på sin side mulighetene for etablering i egen bolig (Ulfrstad 1997). En undersøkelse blant etniske minoriteter med pakistansk, tamilsk og somalisk opprinnelse viste at 16 % hadde flyttet mer enn en gang i året og 37 % hadde flyttet tre til fire ganger de siste fem årene. En så høy frekvens av flyttinger reduserer mulighetene for sosial integrasjon betydelig (Søholt 2001).

### 5.10.4 Situasjonen i Oslo

Kartleggingen i forbindelse med boligsosiale handlingsplaner gir en relativt omfattende oversikt over vanskeligstilte husholdninger i kommunene. Kartleggingen er fullført i Oslo.<sup>29</sup> En har videre hatt tilgang til tall fra åtte andre kommuner, herav fire mellomstore byer, en omegnskommune til en storby og to mindre steder og en distriktskommune. I kommunene som har foretatt slik kartlegging varierer antall vanskeligstilte husstander fra 5 til 18 per 1000 innbyggere. De høyeste tallene er fra Oslo. Variasjonen mellom kommunene kan ikke direkte tolkes som reelle variasjoner i boligproblemen. For-

29. Kartleggingen i Oslo var utgangspunktet for andre kommuner, via et opplegg fra Husbanken. Husbankens opplegg innebærer noen revisjoner i forhold til Oslo, men er i hovedsak sammenliknbar. Det vil uansett være noen forskjeller mellom kommuner som mer skyldes ulik gjennomføring og skjønn enn realiteter. Se nærmere om boligsosiale handlingsplaner i kap. 11.

skjellige former for gjennomføring i kommunene gjør det vanskelig å foreta direkte sammenlikninger.

Av de vel 9000 kartlagte husstander i Oslo var 2800 (30 prosent) registrert som bostedsløse, mens 5100 (56 prosent) hadde uegnet bolig ved at de bodde midlertidig hos foreldre/foresatte, boligen hadde helsefarlig lav standard, var for liten for husholdningen, ikke tilpasset funksjonshemmet beboer eller var urimelig dyr. Ca.1100 (12 prosent) har bra bolig men kortvarig leiekontrakt, med varighet inntil 12 måneder.

I halvparten av de andre kommunene utgjorde bostedsløse en nær like stor andel av de vanskeligstilte som Oslo. I to kommuner var bostedsløse 11 og 12 prosent av den kartlagte gruppen. I de andre kommunene var andelen et sted mellom de to tallene.

I kartleggingen som gjennomføres til de boligsosiale handlingsplanene er det foruten alder, husstandstype og økonomiske forhold, registrert om en er flyktning og om en er fysisk funksjonshemmet, psykisk utviklingshemmet, er langtids psykiatrisk pasient og/eller er rusmisbruker.

I Oslo var 41 prosent av de kartlagte ikke registrert med noe kjennetegn ut over alder, husstandstype og økonomi. Deres ene og store problem er lav inntekt i forhold til det å skaffe og opprettholde vanlig bolig.

Bevegelseshemmede utgjorde en femtedel av de vanskeligstilte. I motsetning til de andre gruppene var det her et stort innslag av eldre, særlig eldre over 80 år.

En stor gruppe av de vanskeligstilte i Oslo var rusmisbrukere. De utgjorde 18 prosent av hele gruppen. Resten fordelte seg på psykiatiske pasienter (8 prosent), andre funksjonshemmede (7 prosent) og psykisk utviklingshemmede (4 prosent). Av alle psykisk utviklingshemmede var nær 60 prosent under 25 år.

Husstander med bakgrunn fra ikke vestlige land var overrepresentert blant vanskeligstilte på boligmarkedet i Oslo. De utgjorde 43 prosent av alle. Mens 2 prosent av befolkningen fra vestlige land ble registrert å ha boligproblemer, er den tilsvarende andelen av befolkningen fra ikke-vestlige land 9 prosent.

Nær hver femte vanskeligstilt husstand i Oslo har barn. Tre fjerdedeler av disse husholdningene har bakgrunn fra ikke vestlige land.

#### **5.10.5 Personer med etnisk minoritetsbakgrunn**

Personer med etnisk minoritetsbakgrunn fra land utenom Europa og Amerika er overrepresentert blant de bostedsløse og blant de med uegnet bolig.<sup>30</sup> Problemene på boligmarkedet varierer imidlertid sterkt mellom de forskjellige gruppene. Pakistanere bor omtrent som norske, mens for eksempel tamilere og somaliere langt oftere bor dårlig (Søholt 2001). Det er i dag mangel på data om varigheten av boligproblemer for personer med etnisk minoritetsbakgrunn. Lave inntekter er imidlertid en av hovedårsakene til disse gruppenes boligproblemer. En annen årsak er diskriminering på boligmarkedet.

Diskriminering, det vil si å nektes kjøp eller leie av bolig på grunn av etnisk bakgrunn, er vanskelig å måle og dokumentere. Det er likevel doku-

30. Beskrivelsen bygger på Søholt (2001) Etniske minoriteter og strategier på boligmarkedet i Oslo og Søholt (1999) Om lovgivning og diskriminering på boligmarkedet.



mentert at boligsøkere med etnisk minoritetsbakgrunn opplever diskriminering på det norske boligmarkedet (Ibid.).

SSBs levekårsundersøkelse blant etniske minoriteter i 1996 viste at 2 prosent innvandrere på landsbasis rapporterer å ha opplevd diskriminering på boligmarkedet. Mens 60 prosent somaliere hadde opplevd diskriminering, gjaldt dette bare 10 prosent av pakistanerne. Hvor mange som har opplevd diskriminering varierer mellom forskjellige undersøkelser og av måten det spørres på. Ulike anslag her vil kunne forklares av hvilken del av boligmarkedet det ble søkt innpass på og hvor i landet bolig ble etterspurt, og hvor stort press det var på boligmarkedet på det aktuelle tidspunkt. Siden det norske leiemarkedet er preget av private utleiery, vil en diskriminerende praksis lett kunne oppstå. Utleiery vurderer mer enn betalingsevne når de velger hvem de vil leie til.

Det norske lovverket er ikke tilstrekkelig til å hindre diskriminering på boligmarkedet. En dom i høyesterett sommeren 1999 slo fast at private utleiery kan nekte å leie ut bolig på grunnlag av boligsøkernes etniske bakgrunn.

UDI gjennomførte i 1999 en undersøkelse i 29 kommuner om rasisme og diskriminering (UDI 2000). 27 av 29 kommuner svarte at det forekommer diskriminering av personer med fremmedkulturell bakgrunn, særlig personer med ikke-europeisk utseende eller bakgrunn.

Ved ankomst er det kommunenes ansvar å skaffe nye flyktninger et sted å bo, hvis de først har sagt ja til å bosette dem i kommunen. Personer med etnisk minoritetsbakgrunn må imidlertid konkurrere om kommunale boliger på linje med andre grupper.

En studie av etniske minoriteters strategier på boligmarkedet i Norge finner store forskjeller mellom forskjellige grupper. I alle gruppene var nettverket viktig for å finne fram til en bolig, til å skaffe midlertidig innkvartering og som alternativ lånekilde til egenkapital, depositum og inventar (Søholt 2001).

NBI's undersøkelse av bostedsløshet (Ulfrstad 1997) kan indikere at det er et svakere sosialt nettverk blant bostedsløse med etnisk minoritetsbakgrunn enn blant bostedsløse nordmenn. Andelen bostedsløse med etnisk minoritetsbakgrunn som oppholdt seg midlertidig hos bekjente var halvparten av andelen nordmenn. En betydelig høyere andel personer med etnisk minoritetsbakgrunn enn nordmenn bodde på hospits.

Etniske minoritetsgruppers problemer på boligmarkedet henger nært sammen med deres situasjon på arbeidsmarkedet. Ustabile boforhold eller bostedsløshet vanskeliggjør tilgangen på arbeid, og manglende eller ustabil arbeidssituasjon vanskeliggjør tilgangen på bolig (Ibid.).

#### **5.10.6 Bostedsløse**

Bostedsløshet kan i ekstrem form innebære at en sover ute. Både i norsk og internasjonalt arbeid omfatter «bostedsløse» noe flere enn dette. I norske studier er «bostedsløshet» definert som: «Personer som ikke disponerer egen eid eller leid bolig og er henvist til tilfeldige boalternativ, samt personer som ikke har ordnet oppholdssted for kommende natt. Dette omfatter også personer som oppholder seg på institusjoner, hospits eller liknende som ikke har egen bosted ved eventuell utskrivelse og denne utskrivelsen vil finne sted om

to måneder eller mindre. Som bostedsløs regnes også den som bor midlertidig hos slektninger eller venner». <sup>31</sup> Det er en definisjon som er nokså lik det andre land benytter.

Etter denne definisjonen ble antallet bostedsløse i Norge i 1997 beregnet til i overkant av 6 200 personer i hele landet. 1,5 per 1000 innbyggere er bostedsløse i Norge (0,15 prosent). I Oslo er andelen 5,22 per 1000 innbyggere (ca. 0,5 prosent).

Med den samme metoden ble det registrert 1 bostedsløs per 1000 innbyggere i Sverige i 1993. Både Sverige og Norge har relativt få bostedsløse sammenliknet med en del andre europeiske land. I UK er det registrert nærmere 5 bostedsløse per 1000 innbyggere, i Tyskland drøyt 6 og i Frankrike drøyt 4 bostedsløse per 1000 innbyggere. I disse landene er det med andre ord 3-4 ganger så mange bostedsløse per 1000 innbyggere som i Norge og Sverige.

Bostedsløshet i Norge er klart høyest i de største byene. Til sammen 62 prosent av de bostedsløse ble registrert i de fire største byene: I Oslo ca. 2 500 bostedsløse, Bergen 750, Trondheim 350 og i Stavanger 250 <sup>32</sup>.

Av ulike årsaker må tallene regnes som minimumsanslag. Det har ikke tidligere blitt gjennomført kartlegginger av bostedsløshet i hele Norge.

Antall bostedsløse er kartlagt etter de samme definisjonene i forbindelse med de boligsosiale handlingsplanene. I Oslo ble denne kartleggingen gjennomført i 1998-1999 og kom da fram til 2800 bostedsløse, altså noe flere enn i Byggforsk undersøkelse i 1997. Registreringsarbeidet er noe mindre omfattende i de boligsosiale handlingplanene, færre offentlige og private institusjoner/organisasjoner deltar. Når denne kartleggingen viser høyere tall, kan dette likevel tolkes som en indikasjon på at antall bostedsløse i Oslo kan være økende.

De fleste bostedsløse «bor» et sted. Bare en mindre andel bor og lever ute. NBI's undersøkelse viste følgende fordeling av oppholdssteder for landet som helhet: Midlertidig opphold hos kjente 25 prosent; på institusjon eller i fengsel 23 prosent; hospits og liknende 18 prosent; fra dag til dag opphold hos kjente 9 prosent.

For 35 prosent er bostedsløshet en midlertidig situasjon, men i hvilken grad det er de samme personene som går ut og inn av situasjonen, eller om det er nye personer som kommer til, kan ikke fastslås på grunnlag av undersøkelsen. En undersøkelse av hjelpeapparatet for bostedsløse indikerer et høyt antall «gjengangere». Det dreier seg om personer som i kortere eller lengre perioder disponerer en bolig, men som så mister denne igjen. <sup>33</sup>

I bostedsløsuundersøkelsen var tre av fire menn. Gjennomsnittsalderen for menn var 37 år, for kvinner 33 år. Blant kvinnene var 6 prosent under 20 år, 3 prosent av mennene. De fleste lever alene, men 5 prosent av mennene og 11 prosent av kvinnene lever i et parforhold. 8 prosent hadde også omsorgsansvar for mindreårige barn. Utviklingen i Europa tyder på at alderen på de bostedsløse synker og at kvinneandelen øker.

Rusmiddelmissbruk er registrert for 61 prosent av de bostedsløse. Psykisk sykdom med behov for behandling ble registrert hos 24 prosent. 9 prosent har

31. Ulfrstad 1997

32. Ibid.

33. Ulfrstad 1999

ikke noe rusmiddelproblem eller psykisk sykdom, og har ikke oppholdt seg i fengsel eller andre institusjoner. For denne gruppen er bostedsløsheten et rent fattigdomsproblem. Personer med bakgrunn fra ikke-vestlige land utgjorde over halvparten av denne gruppen (55 prosent). To tredjedeler av denne gruppen er registrert som midlertidig bostedsløs, mot en tredjedel av alle.

#### **5.10.7 Psykiatriske pasienter**

Psykiatriske pasienter er overrepresentert blant de med uegnede boforhold og bostedsløse. Nedbyggingen av psykiatriske institusjoner har medført at tidligere institusjonspasienter i dag bor i egen bolig. Etter denne nedbyggingen er det imidlertid ikke foretatt undersøkelser av boligsituasjonen for psykisk syke. Det finnes derfor ingen samlet oversikt over boligforholdene og boligproblemene for psykisk syke.

Ansatte i hjelpeapparatet for bostedsløse i kommunene påpeker at dette er en forsømt gruppe, og at vanskelig boligsituasjon i seg selv kan medføre økte psykiske problemer. En studie av boligsituasjonen for en gruppe psykisk syke bostedsløse i Oslo viste en klar mangel på tjenester knyttet til boligsituasjonen (Brodtkorb 2001). Mange psykisk syke har et omfattende behov for oppfølging i boligsituasjonen for å mestre å bo i en selvstendig bolig.

Mer enn to tredjedeler av de bostedsløse som var psykisk syke og hadde et behandlingsbehov befant seg i oppholdssituasjoner som ikke inkluderte noen form for oppfølging i boligsituasjonen eller behandling. Mange befant seg også i oppholdssituasjoner som kunne virke direkte forsterkende på utviklingen av psykisk sykdom som hospits, enkelte hybelhus, mv.<sup>34</sup>

Vi har ikke tall som kan si noe om nedbyggingen av psykiatriske institusjoner har ført til et økende antall bostedsløse i Norge.

#### **5.10.8 Psykisk utviklingshemmede**

Etter HVPU-reformen tidlig på 1990-tallet er psykisk utviklingshemmede i stor grad flyttet ut av institusjoner og inn i egne boliger, hvorav en del er samlokaliserte med bemanning. Den pågående kartleggingen av vanskeligstilte husstander med boligproblemer viser at det fortsatt er mangel på tilbud til denne gruppen. De gjelder ofte unge, under 24 år, som bor hos sine foreldre. Løsningen er i følge saksbehandlerne i de fleste tilfelle samlokaliserte boliger med betjening.

En studie av tiltak for bostedsløse viser at personer med mindre grad av psykisk utviklingshemming ofte har en svært vanskelig boligsituasjon. Disse fanges hverken opp av tilbudene for psykisk utviklingshemmede eller tilbudene til psykisk syke (Ulfrstad, 1999).

Det er stor usikkerhet om omfanget av boligproblemer for psykisk utviklingshemmede. Tallene fra den boligsosiale kartleggingen indikerer uløste boligproblemer for 3000 – 4000 husstander.

#### **5.10.9 Fysisk funksjonshemmede**

Funksjonshemming er definert som: «et misforhold mellom individets forutsetninger og krav fra miljø og samfunn om funksjon på områder som er vesentlige for å etablere og opprettholde et selvstendig og sosialt liv». For fysisk

34. Ulfrstad 1997

funksjonshemmede, bevegelseshemmede, svaksynte og hørselssvekkede, er tilrettelegging av det fysiske miljøet svært avgjørende. Enkelte vil også trenge bistand med diverse daglige gjøremål.

Med utgangspunkt i spørsmål i boforholdsundersøkelsen 1995 om man kan gå i trapper uten besvær, og kan klare vask og rengjøring av boligen uten hjelp, er det anslått at 11 prosent av befolkningen har «boligrelevant funksjonshemming» (Gulbrandsen 2000). Graden av funksjonshemming og krav til boligutforming varierer sterkt. De fleste kan klare seg selv i en bolig med enkle tilpasninger forutsatt at den ikke har mange trapper. Andre vil trenge omfattende tilrettelegging av boligen og må i tillegg ha omfattende hjelp til daglige gjøremål.

Funksjonshemmede utgjør en betydelig del av de som registreres i den boligsosiale kartleggingen. Ofte er dette eldre bevegelseshemmede. Et av kriteriene er at boligen er å anse som uegnet. Et annet kriterium er udekket behov for tilsyn og oppfølging. Det er imidlertid ikke noen entydige kriterier for hva som er uegnet bolig, og hva som er udekket behov for oppfølging og tilsyn. I registreringen er dette basert på kommunale saksbehandlers skjønn. Et omstridt spørsmål er blant annet om den enkelte funksjonshemmede skal kunne velge bosted og få dekket nødvendig hjelp og tilsyn der. Særlig unge funksjonshemmede mener det er uverdige å måtte bo på institusjon eller i institusjonsliknende omsorgsboliger sammen med eldre (Ytrehus 1997).

For eldre funksjonshemmede finner saksbehandlere ofte situasjonen tilfredsstillende med henvisning til hjemmehjelp og hjemmesykepleie, mens den enkelte eldre selv føler utrygghet og vil på sykehjem.

En undersøkelse blant unge medlemmer av Norges Handikapforbund (Øistensen 1999) konkluderer med at unge funksjonshemmede i alderen da de etablerer seg, ikke skiller seg særlig fra andre personer i samme alder med hensyn til hvem de bor sammen med, og i hvilken grad de har etablert seg i egen bolig. Tungt funksjonshemmede er avhengig av tjenester for å fungere i dagliglivet. På tross av slike vanskeligheter, har en stor del av de unge medlemmene av Norges Handikapforbund klart å etablere seg i en relativt tilfredsstillende bolig.

Det er usikkert i hvilken grad undersøkelsen er representativ for alle grupper funksjonshemmede. Medlemmene av Norges Handikapforbund (NHF) er forholdsvis tungt funksjonshemmede. Godt over halvparten var avhengig av rullestol og/eller kunne ikke gå uten hjelp. De øvrige var hørsels- eller synshemmede. Enkelte psykisk utviklingshemmede, psykisk syke eller multifunksjonshemmede var også med i undersøkelsen.

Undersøkelsen av boforhold blant unge funksjonshemmede medlemmer av NHF er gjengitt i tabell 5.28.

**Tabell 5.28: Boforhold etter funksjonsnivå for unge funksjonshemmede medlemmer av NHF (N=294).**

	Bor hos foreldre	Har egen bolig:					Vet ikke	Sum
		Selveie	Borettslag	Privat leie	Kommunal leie			
Bruker rullestol	34,2	39,7	15,1	17,8	26,0	1,4	100	
Avhengig av hjelp	25,0	37,5	12,5	25,0	25,0		100	
Kan gå uten hjelp	30,6	21,0	29,0	22,6	25,8	1,6	100	
Alle	31,8	31,8	20,5	20,5	25,8	1,3	100	

Kilde: Kilde: Øistensen, 1999

## 5.11 Sammendrag

### *Boligmarked og boligpriser*

Utviklingen i prisene på markedet for bruktboligomsetning gir viktig informasjon om boligmarkedets tilstand. Ved inngangen til tiåret var en midt i en periode med fallende boligpriser. Fra 1988 til bunnen i 1992 falt de nominelle prisene med over 20 prosent. Målt i fast kroneverdi falt prisene med over 30 prosent. Siden har prisveksten innhentet fallet og mere til; realprisen steg fra 1992 til 2000 med nærmere 80 prosent. I Oslo har prisveksten vært betydelig større.

En liknende prisutvikling har det også vært i de øvrige nordiske landene og i flere andre europeiske land. Boligprisene i Norge ligger i 2000 over prisnivået i resten av Norden. Med hensyn til størrelsen på prisendringene plasserer Norge seg noe over midten i en større europeisk sammenlikning.

Det er en klar sammenheng mellom realprisen på bolig og reallånerenten etter skatt. Prisøkningen i perioden 1992 – 1998 avspeiler langt på vei at realrenten har falt. Men etter 1998 har både rentenivå og boligpriser steget. Det kan være naturlig å anta at gode økonomiske utsikter og forventninger om lavere renter har bidratt til dette.

Det er en markert tendens til at verdien på boliger stiger med sentralitet. Prisveksten i 1990-årene har også vært sterkest i de områdene der prisene i utgangspunktet lå høyest. I tillegg har prisveksten i Oslo vært sterkere for små boliger enn for store boliger. Boligsamvirkets boligmasse er i større grad konsentrert i by- og tettstedsområder. Derfor har også prisveksten vært sterkere for boliger innen boligsamvirket enn for alle selveierboliger i landet. Forskjellen i prisnivået mellom hovedstadsregionen og resten av landet har blitt større i løpet av de ti siste årene.

De sterke prisendringene har økt formuene til husholdningene som eier boliger, og samtidig økt inngangsbilletten for de som etablerer seg i eid bolig for første gang. Denne utviklingen har økt forskjellene mellom aldersgruppene's boutgiftsbelastning. Husholdningenes låneutgifter er sterkt avhengig av boligprisene på det tidspunktet boligen kjøpes.

### *Bokostnader for eiere*

Bokostnadene var svært høye fram til 1992. Både på grunn av høye renter og på grunn av verdifall på boligen. Deretter har bokostnadene falt, og har siden 1996 vært til dels negative. På nittitallet har mange boligeiere opplevd at verdistigningen på deres bolig har vært større enn utgifter til renter på lån og egenkapital og utgifter til drift- og vedlikehold. Bokostnadsberegningene dekker imidlertid over betydelige regionale variasjoner.

Gevinstene ved økte boligpriser vil først kunne realiseres ved flytting til en mindre bolig eller til et område med lavere boligpriser eller til en utleiebolig. I praksis vil det ofte ikke være eieren som realiserer gevinsten, men eierens arvinger.

### *Leiemarkedet og leiepriser*

Nærmere 80 prosent av boligene eies av den husholdning som bor i boligen. 10 prosent av husholdningene eier dessuten en ekstra bolig som enten brukes av husholdningen selv, leies ut eller står tom. Utleie av ekstraboliger er den største gruppen av utleiere.

Det har ikke skjedd betydelige endringer i leieboerandelen i 1990-årene. Både ved inngangen og utgangen av tiåret ligger den i overkant av 20 prosent. Men i løpet av 1990-årene har yngre mennesker utgjort en økende andel av landets leieboere. Leiemarkedet har også i økende grad blitt et marked med korttidskontrakter. Under høykonjunkturen på midten av 1980-årene kjøpte unge bolig i et omfang som aldri før. Gjennom 1990-årene har en økende andel i aldersgruppen 20-29 år bodd til leie. Ungdom synes derfor å ha utsatt sitt førstegangskjøp av bolig. Utsatt førstegangskjøp kan henge sammen med økende utdanningsfrekvens, økende alder for inngåelse av pardannelser, høye boligpriser og mangel på egenkapital, men også at foreldre kjøper bolig for å spare formuesskatt.

Økt leieetterspørsel har også slått ut i økte leiepriser. Som for bruktboligprisene, har leieprisene steget sterkere i Oslo enn i andre deler av landet. Likevel er det gjennomgående moderate leier som registreres i representative utvalgsundersøkelser. Leienivåene er klart lavere i slike undersøkelser enn det som registreres gjennom tilbudsannonser. Utvalgsundersøkelser viser at husleiene i landet sett under ett har steget med 35-40 prosent fra 1995 til 2001. Husleienivået i hovedstaden har blitt omtrent fordoblet i den samme perioden.

### *Boligtilbud og nyproduksjon*

Boligbyggingen har falt fra et årlig gjennomsnitt på 40 000 boliger i 1970-årene, til 30 000 i 1980-årene og ned til ca. 20 000 i 1990-årene. I 2000 tok imidlertid nyproduksjonen seg opp, og antall igangsatte boliger i 2001 antas å bli 26 000, det høyeste tallet på 13 år. Nybyggingsmarkedet har endret karakter både med hensyn til volum og struktur.

Boligproduksjon vil alltid innebære en viss risiko ved at boligene kan bli vanskelig å selge. Lønnsomheten i å bygge boliger bestemmes i stor grad av forholdet mellom byggekostnader og prisen på bruktboliger. Høye boligpriser og høye leier burde særlig ha gitt insitament til økt nybygging i Oslo, men likevel har boligbyggingen i 1990-årene i Oslo vært liten i forhold til befolkn-

ingsveksten. Prisforskjellene på nye og brukte boliger tyder på at utenom de mest sentrale strøkene er det relativt få steder det kan lønne seg å bygge et større antall nye boliger.

### *Demografi og boliggetterspørsel*

Demografiske størrelser er viktige for boliggetterspørselen. Fra 1990 til 2000 økte folketallet med nesten  $\frac{1}{4}$  million, klart større enn i det foregående 10-år. Veksten i folketallet skyldes for en stor del innvandring. Tyngdepunktet i regionale arbeidsmarkeder blir mer og mer flyttet inn mot større sentre. Befolkningsøkningen innenfor de større arbeidsmarkedsregionene har blitt stadig mer forsterket utover i 1990-årene. Befolkningsveksten har vært entydig sterkest i storbyregionene (sentre med mer enn 50 000 innbyggere), svakere i småbyregioner og enda svakere i bygdebyregioner. Småstedsregioner og rurale regioner opplever stort sett nedgang eller stagnasjon i folketallet. Veksten var klart størst i Oslo og Akershus som alene stod for 40 prosent av tilveksten.

Prosentvis har antall husholdninger økt omtrent som folketallet siden 1990. I 1998 var det 2 050 000 husholdninger. Økningen av antall husholdninger skyldes primært flere enperson hushold, som i 1998 utgjorde 40 prosent av alle hushold. Igjen skiller Oslo seg ut med 55 prosent enpersons husholdninger. Oslo-området tiltrekker seg en stor andel innvandrere, men den befolkningsmessige betydning av innvandring er klart størst i Nord Norge. Tradisjonelt har aldersgruppen 20-29 år vært de nyetablerte på boligmarkedet. Også denne gruppen har en overvekt av innflyttere til Oslo. Totalt sett er gruppen redusert med 50 000 i løpet av 1990-årene. Økende alder for inngåelse av pardannelser indikerer at aldersgruppen 30-39, og særlig 30-34 år er interessant i en analyse av framtidig boliggetterspørsel. Fram til 2005 vil antallet i aldersgruppen 20-29 år falle. Antall etterspørrere i aldersgruppen 30-39 år vil ventelig stige fram til 2004 for så å falle.

Enkelte kommuner i Finnmark og Nord-Troms hadde en tilbakegang på over 3 prosent bare i 1999. Selv om mange av kommunene ligger innenfor større arbeidsmarkedsregioner, med ikke altfor store pendlingsavstander, ligger også mange nokså langt fra regionale sentre. Mange kommuner vil ikke kunne opprettholde folketallet i fremtiden.

### *Boligdekning, boforhold og boutgifter*

På nasjonalt nivå var tilvekst i boligmassen fram til 1995 betydelig sterkere enn befolkningsveksten. Utviklingen har vært entydig fram til 1995 med en langsiktig trend med høyere boligdekning og færre personer per bolig, dvs. mindre husholdninger og færre inneboende.

Halvparten av norsk ungdom har flyttet hjemmefra før de fyller 20 år. Ved 25 års alder har ni av ti flyttet ut. Dagens ungdom bor omtrent hjemme like lenge som tidligere ungdomskull.

Målt med tradisjonelle indikatorer som trangboddhet og romslighet, har boforholdene blitt forbedret i løpet av 1990-årene. Men andelen som bor trangt har totalt sett endret seg lite de siste ti årene. Blant personer som er over 40

år er det svært få som bor trangt. I Oslo ligger andelen trangbodde på om lag det dobbelte av andelen i landet for øvrig.

Husholdningenes renteutgifter har blitt redusert i det meste av 1990-årene. I takt med rentenedgangen har også andelen husholdninger med høye boutgifter blitt redusert i løpet av 1990-årene. Boutgiftsbelastningen (boutgifter som andel av totale forbruksutgifter ikke inkludert avdrag) lå for hele landet i gjennomsnitt på rundt 25 prosent i første halvdel av nittitallet for så å synke ned mot 20 prosent mot slutten av tiåret. Andelen har trolig økt noe siden 1998. Andelen av norske husholdninger som hadde en boutgiftsandel på mer enn 35 prosent lå tidlig på nittitallet på rundt 30 prosent, og har siden falt til i underkant av 20 prosent.

Boutgiftene viser nokså tydelige og systematiske variasjoner etter husholdningskjennetegn som alder og sivilstand og etter region. Enslige og enslige forsørgere har høy boutgiftsbelastning. Par med og uten barn har liten andel med høy boutgiftsbelastning. Boutgiftsbelastningen er klart størst for enslige under 45 år og for enslige forsørgere. Et klart mønster er at andelen med høy boutgiftsbelastning er fallende med alder. I gruppen av de yngste (under 30 år) har over 58 prosent en boutgiftsbelastning på mer enn 25 prosent.

Husholdninger i Oslo og Akershus har høyere boutgifter enn husholdninger i resten av landet, men de gjennomsnittlige forskjellene er små. Utviklingen i bokostnadene har vært svært gunstig for de som har kjøpt bolig i Oslo-området tidligere i 1990-årene. Samtidig har nok mange av de som etablerte seg i eid bolig i dette området hatt en høy likviditetsbelastning.

### *Vanskeligstilte grupper*

En definisjon av vanskeligstilte er personer og husholdninger som er avhengig av hjelp og støtte for å klare å etablere seg i og opprettholde en egnet bolig med tilstrekkelige rettigheter.

Det er viktig å skille mellom de som har overgangsvansker og de som har mer permanente problemer med å skaffe seg en tilfredsstillende bolig. Stort sett tilhører studenter den første gruppen. Studenter har en høy leieboerandel mens de studerer, men har minst like høy eierandel som andre kort tid etter avsluttede studier. Yngre mennesker som har fullført lang utdanning og har relativt høyt studielån, har like høy eierandel både som de som har fullført med mindre lån og som de som har fullført en kortere utdanning.

Det er vanskelig å gi absolutte tall over hvor mange som ikke har en tilfredsstillende boligsituasjon og hvor mange som har reelt behov for offentlig bistand. Et grovt anslag tilsier at i overkant av 250 000 husstander i dag mottar ytelser fra en av dagens behovsprøvde boligtiltak.

Boligforholdene for de fleste ble klart forbedret fram til 1995. Antall husholdninger i landet med minst en vesentlig ulempe og antall med hopning av dårlige boforhold ble redusert. Også i Oslo er boforholdene forbedret, men ikke fullt så sterkt som i landet for øvrig.

Boligsituasjonen for vanskeligstilte er kartlagt gjennom kommunenes boligsosiale handlingsplaner. Av de vel 9000 kartlagte husstander i Oslo ble 2800 registrert som bostedsløse. 5100 hadde uegnet bolig, og ca.1100 hadde bra bolig men kortvarig leiekontrakt. Nær hver femte vanskeligstilt husstand



i Oslo har barn. Tre fjerdedeler av disse husholdningene består av personer med etnisk minoritetsbakgrunn.

Personer med etnisk minoritetsbakgrunn fra land utenom Europa og Amerika er overrepresentert blant bostedsløse og husstander med uegnet bolig. Lave inntekter er en av hovedårsakene til disse gruppenes boligproblemer, en annen årsak er diskriminering på boligmarkedet.

Antallet bostedsløse i Norge ble i 1997 beregnet til i overkant av 6 200 personer i hele landet. 1,5 per 1000 innbyggere er bostedsløse i Norge.

Det er usikkerhet om omfanget av boligproblemer for psykisk utviklingshemmede. Tallene fra kartleggingen gjennom boligsosiale handlingsplaner indikerer uløste boligproblemer for 3000 – 4000 husstander. Det er ikke foretatt undersøkelser av boligsituasjonen for psykisk syke. Det finnes derfor ingen samlet oversikt over boligforholdene og boligproblemene for psykisk syke.

Det er anslått at 11 prosent av befolkningen har «boligrelevant funksjonshemming». Graden av hemming og krav til boligutforming varierer sterkt. De fleste kan klare seg selv i en bolig med enkle tilpasninger dersom den i utgangspunktet ikke krever forsering av (mange) trapper. Andre krever omfattende tilrettelegging og må i tillegg ha omfattende hjelp til daglige gjøremål.

En undersøkelse blant unge medlemmer av Norges Handikapforbund (NHF) konkluderer med at unge funksjonshemmede ikke i særlig grad skiller seg fra andre personer i samme alder med hensyn til i hvilken grad de har etablert seg i egen bolig. Tungt funksjonshemmede er avhengig av tjenester for å fungere i dagliglivet. På tross av slike vanskeligheter, har en stor del av de unge medlemmene av NHF klart å etablere seg i en relativt tilfredsstillende bolig.

## Kapittel 6

# Kredittmarkedet og Husbankens rolle - et tilbakeblikk

### 6.1 Innledning

---

I dette kapitlet beskrives i korte trekk Husbankens historie fra opprettelsen i 1946 og fram til i dag. Presentasjonen er fokusert rundt Husbankens rolle som formidler av kreditt og subsidier. Kapitlet tar dermed ikke mål av seg til å gi en bred presentasjon av Husbankens virksomhet i perioden <sup>35</sup>. Det vises forøvrig til kapittel 8 for omtale av de boligøkonomiske virkemidlene som Husbanken disponerer.

Avsnittene i dette kapitlet er ordnet kronologisk. I avsnitt 6.2 gis et riss av Husbankens rolle fra 1945 fram til 1980. Første del av denne perioden var preget av et stort udekket boligbehov og gjenreising. Husbankens rolle var å kanalisere kreditt til produksjon av nye boliger. Etterhvert som boligdekningen ble bedre fikk Husbanken en økende rolle som subsidieformidler og selektiv boligbank.

I avsnitt 6.3 beskrives kort perioden fra 1980 fram til 1996. I disse årene skjedde det dereguleringer i både kreditt- og boligmarkedet. Husbankens rolle som subsidieformidler og selektiv boligbank tiltok. Rentetrappen ble innført i 1980.

I avsnitt 6.4 presenteres perioden fra 1996 og fram til 2002. I 1996 ble markedsrente innført på husbanklånene samtidig som verdien av de tidligere rentesubsidiene ble konvertert til kontanttilskudd. Omleggingen av renteprikkene i 1996 medførte at husbanklånets styrke som virkemiddel ble redusert. Likevel lå utlånsrenten i Husbanken under utlånsrenten i private kredittinstitusjoner. Med utgangspunkt i EØS-avtalens prinsipp om like konkurransevilkår for kredittinstitusjoner klagde Finansnæringens hovedorganisasjon Husbankens lånevirkosomhet inn for ESA og EFTA-domstolen, men vant ikke fram.

Husbankens andel i det samlede markedet for boligfinansiering har falt i løpet av de ti siste år. I avsnitt 6.5 presenteres kort de øvrige kredittinstitusjonenes rolle i boligfinansieringen.

### 6.2 1945 –1980: Lavrente og fordeling av kreditt

---

#### 6.2.1 Lavrentepolitikk og boligproduksjon

Etter andre verdenskrig førte norske myndigheter en generell lavrentepolitikk. Lavrentepolitikken hadde flere begrunnelser. En var fordelingspolitisk. Det var en vanlig oppfatning at de som mottok renter var relativt velstående, mens de som betalte renter var mindre gunstig stilt. En annen grunn til å føre lavrentepolitikk var erfaringene fra mellomkrigstiden da etterspørselen ikke

35. For en samlet historisk framstilling viser en f.eks til Reiersen og Thue (1996)

var tilstrekkelig til å utnytte produksjonskapasiteten. Det var i den første etterkrigstiden frykt for at disse problemene skulle gjenta seg.

Det lave rentenivået førte til en høy etterspørsel etter kreditt. For å unngå høy prisstigning og store underskudd i utenriksøkonomien var det for myndighetene nødvendig å rasjonere tilgangen på kreditt. For ytterligere å dempe etterspørselen måtte det føres en stram finanspolitikk med høye skatter og lave offentlige utgifter. Kredittrasjoneringsen ble betraktet som et stabiliserende element i økonomien. Køen av investeringsprosjekter som ikke fikk kreditt i gode tider skulle sikre at investeringene ble opprettholdt på et høyt nivå når tidene ble dårligere. For noen var det et ekstra argument for å føre en lavrentepolitikk at en kunne bruke kredittrasjoneringsen til å styre den økonomiske utviklingen i ønsket retning. Men når kreditten først skulle rasjoneres, var det viktig å ha klare linjer for hvem som skulle få kreditt.

Staten forsøkte derfor å styre kreditten til de formålene som hadde høyest prioritet (kredittallokering). Både som følge av krigshandlingene og utilstrekkelig bygging i mellomkrigstiden, var det etter krigen behov for bygging av anslagsvis 100.000 nye boliger. Boforholdene for store grupper var dårlige. Trangboddhet og lav sanitær standard bidro til høy sykdomshyppighet. Å bøte på disse forholdene fikk høy politisk prioritet. Husbanken ble derfor opprettet for å sikre at det ble gitt kreditt til nybygging av kvalitativt gode boliger med nøktern standard.

Husbanken skulle som hovedregel gi første prioritets pantelån til bygging av nye boliger. Husbanklånet ble utbetalt når boligen stod ferdig oppført. Bygge- og topplånet skulle ytes av private banker. Mens Husbanken vurderte boligens kvalitet og kostnader, skulle de private bankene vurdere låntakers tilbakebetalingsevne. Husbanken har som hovedregel gitt lån som utgjør mellom 55-80 prosent av boligens salgspris. Mindre og rimelige boliger fikk relativt sett den høyeste låneutmålingen, ikke boligene med høyest pantesikkerhet. Husbanken bidro til at store grupper av befolkningen som vanligvis ikke ble betraktet som kredittverdige, fikk tilgang på kreditt og dermed mulighet til å kunne finansiere en god bolig.

Hovedtrekkene i ansvarsdelingen i boligbyggingen var at staten skulle sørge for lovverket og tilgang på kreditt til lav rente, kommunene skulle bidra med tomter og boligbyggelagene og andre private aktører skulle stå for bygging og videre forvaltning, drift og vedlikehold av boligene.

Husbanken ble i utgangspunktet organisert som et låneinstitut med stor grad av selvstyre. Banken var imidlertid avhengig av Stortingets bevilgninger. Utformingen av regelverket skjedde derfor i nært samarbeid med statlige myndigheter. Regelverket ble brukt til å påvirke utformingen av nye boliger. I de første etterkrigsårene var dette viktig, blant annet fordi tilgangen på materialer var begrenset. 22 000 boliger var blitt ødelagt under krigen, hvorav 12 000 i Finnmark og Nord-Troms. Husbanklånene skulle i første rekke gå til byggherrer i gjenreisningsstrøk<sup>36</sup>. Boligene skulle dessuten ha en bestemt standard; den skulle ikke være for dårlig og ikke for høy.

36. Forholdene i Nord-Troms og Finnmark i etterkrigsårene var så spesielle at Husbanken ble satt til å finansiere alle typer hus, ikke bare bolighus. Det gjaldt også for hus på landbrukstomter over fem mål som ellers lå til Småbruk- og Boligbanken.

Husbankens utlånsramme ble også brukt som virkemiddel i stabiliseringspolitikken. Tanken var at i høykonjunkturer kunne byggeprosjekter bli utsatt i påvente av husbankfinansiering. I dårlige tider kunne prosjekter hentes fra denne køen.

Husbanklån hadde fra starten i 1946 det samme lave rentenivået som i det øvrige kredittmarkedet. Men mens det generelle rentenivået gradvis ble hevet, fulgte husbankrenten bare langsomt etter. Dette gjaldt både for eksisterende og nye lån.

**Tabell 6.1: Husbankrenten 1946-1979.**

Periode	Rente
1946 – 1956	2,5 %
1957 – 1966	3,5 %
1967 – 1969	4,5 %
1970 – 1977	5,0 %
1978 – 1979	6,5 %

Kilde: Kilde: Husbanken.

Etter hvert som boligproduksjonen steg og de mest akutte generelle behovene ble innfridd, økte den fordelingspolitiske fokuseringen. En løpende støtte til boligkonsum hadde blitt gitt helt siden 1947, men ordningen ble gradvis utvidet. Opprinnelig ble støtten kalt renterabatt, siden rente- og avdragstilskudd og husleiestøtte og fra 1970 bostøtte. I 1973 ble det opprettet en såkalt utjanningslåneordning i Husbanken. Ordningen bygde på det prinsipp at låntakers boutgifter ikke skulle overstige 20 prosent av en industriarbeiders gjennomsnittsinntekt.

### 6.2.2 Fra kredittgiver til subsidieformidler

Den fordelingspolitiske begrunnelsen for lavrentepolitikken var nok riktig i de første etterkrigsårene, men ble etter hvert mer og mer uriktig. Det var de velstående som tjente på lavrentepolitikken. De kunne bruke sin formue til å få tilgang på billig kreditt som ble investert i prosjekter med høy avkastning. De med lav inntekt ble derimot henvist til å plassere sine oppsparte midler til lav rente i bankene. Frykten for lav etterspørsel viste seg heller ikke å holde stikk. Tvert imot fikk man inflasjon og vedvarende underskudd i utenriksøkonomien. En tilleggskostnad med lavrentepolitikken var at kreditten ikke nødvendigvis gikk til prosjektene med størst avkastning.

Etter hvert ble det meget vanskelig å styre samlet etterspørsel ved hjelp av kreditttrasjonering. Stor oppfinnsomhet ble utviklet for å omgå reguleringsene. Det var også politisk vanskelig å si nei til ønsker om mer kreditt til gode formål. Kredittveksten ble dermed større enn planlagt. Kapitalmarkedene ble dessuten knyttet stadig sterkere sammen over landegrensene mot slutten av 1970-årene. Direkte reguleringer ble vurdert som mindre effektive virkemidler enn tidligere. Myndighetene holdt helt fram til 1977 renten vesentlig

lavere enn det nivået som ville holdt kredittmarkedet i balanse. De påfølgende årene ble rentenivået oppjustert og gradvis tilnærmet markedsrenten. Etter at det i 1979 ble åpnet opp for innlån til bankene fra utlandet, ble problemene med å holde kontroll med tilførselen av kreditt akutte.

### **6.3 1980 –1996: Rentetrapp og selektiv innretting**

---

#### **6.3.1 Deregulering og rentetrapp**

Kredittreguleringene ble gradvis bygget ned utover i 1980-årene. Men det var først høsten 1986 at en offisielt gikk fra en politisk styrt rente til en markedsbestemt rente. Rentenivået har siden blitt fastsatt av Norges Bank ut fra mål om å holde inflasjonen innenfor gitte rammer og å holde stabile valutakurser. Rentene påvirkes gjennom Norges Banks innskudds- og utlånsrenter til bankene.

Utover i 1980-årene ble det foretatt flere endringer i Husbankens låneordninger. Rentetrappen ble innført i 1980. Ved at subsidiene ble konsentrert til de første årene av lånets løpetid i form av rentetrapp, ble de årlige låneutgifter tilpasset en forventet reell utvikling av husstandens inntekter og lånets verdi. Renten for nye lån startet i 1980 på 5 prosent og steg med ett prosentpoeng i året til topprenten på 10,5 prosent ble nådd det 6. året. Start- og topprente varierte gjennom årene som systemet eksisterte, jf. tabell 6.2.

Inflasjonen var i denne perioden betydelig. De spesielle avdragsplanene, med avdragsfrihet de første 8 årene og deretter gradvis opptrapping av tilbakebetalingene, understøttet prinsippet om jevne realinnbetalinger. Så selv om innbetalingene økte nominelt så bidro inflasjonen til at realinnbetalingene holdt seg relativt stabile.

**Tabell 6.2: Rentetrapp for nye husbank I-lån i perioden 1980-1996.**

Fra	Til	Renterapp %
01.01.80	31.12.82	5, 6, 7, 8, 9, 10,5
01.01.83	31.12.83	5, 6, 7, 8, 9, 10,5, 11,5
01.01.84	31.12.86	5, 6, 7, 8, 9, 10,5, 12
01.01.87	30.06.87	5, 6, 7, 8, 9, 10, 11
01.07.87	30.06.88	5, 6, 7, 8, 9, 10, 12
01.07.88	31.12.88	5, 6, 7, 8, 9, 10, 11
01.01.89	31.12.89	6, 7, 8, 9, 10, 11
01.01.90	30.04.91	6, 7, 8, 9, 10, 12
01.05.91	31.12.91	6, 7, 8, 9, 10,11
01.01.92	31.12.92	6, 7, 8, 9, 11
01.01.93	30.06.93	6, 7, 8, 9, 11
30.06.93	31.12.93	6, 7, 8, 9
01.01.94	30.06.96	6, 7, 7 <sup>1</sup> <sub>2</sub>

Kilde: Kilde: Husbanken

Rentetrappen og avdragsplanen fungerte som hensiktsmessige virkemidler så lenge inflasjonen var høy.

For at myndighetene skulle få et mål på størrelsen av rentesubsidiene som var knyttet til Husbankens lånevirkosomhet, ble det innført et system med en teknisk skyggeberegning av rentestøtten. Denne rentestøtten inngikk som bevilgning over statsbudsjettet.

Etter hvert som lavere marginalskatt reduserte verdien av rentefradraget og husbanklånets rentefordel økte i løpet av 1980-årene, økte etterspørselen etter husbanklån. Dette førte til lange køer i Husbanken. På det meste inntil 2 år. For å avhjelpe køene ble låntakerne tilbudt lån uten rentestøtte. Først inngikk staten et samarbeid med private banker om å tilby boliglån, de såkalte PSV-lånene (På Spesielle Vilkår). Dette fungerte imidlertid lite tilfredsstillende. I 1988 ble de såkalte husbank II-lånene innført. Lånene hadde ikke rentetrapp, og skulle dermed være usubsidierte. Renten ble justert hvert år. Renten avspeilet renten på statsobligasjoner med om lag 5 års gjenstående løpetid, dvs. den samme renten som det teknisk beregnede innlånet var basert på. Fra 1993 ble også topprenten for alle nye husbank I-lån, dvs. lån med rentetrapp, satt lik renten på husbank II-lån. Samtidig ble rentetrappen for de generelle lånene, dvs. oppførings- og utbedringslån, avkortet.

**Tabell 6.3: Renten på husbank II-lån i perioden 1988-1996, og topprenten for nye husbank I-lån gitt fra 1993.**

År	Rente %
1988	13
1989	13
1990	11
1991	10.5
1992	10
1993	9.5
1994	7.5*
1995	6.0
1996	7.5

\*Renten ble gjort gjeldende fra 1. november 1993.

### 6.3.2 Nye oppgaver og husbankrente i utakt

Dereguleringene av kreditt- og boligmarkedene førte sammen med lave låneutgifter til en sterk utlånsvekst. Låneutgiftene ble lave som følge av lave utlånsrenter, høy inflasjon og gunstige skatteregler. Realrenten var til tider negativ. Sammen med publikums ønske om økt boligkonsum førte dette mot slutten av 1980-årene til en sterk realprisstigning på boliger, jf. kapittel 5. Boligprisene nådde et foreløpig toppnivå våren 1988. Deretter falt prisen. I fast kroneverdi var fallet på over 30 prosent fram til våren 1993. Økende renter, lavere inflasjon og skatteomlegging førte samtidig til betydelig økning i låneutgiftene. Utlånsfesten var over. Et økende antall husholdninger fikk betalingsproblemer, og særlig gjeldsproblemer fikk stor oppmerksomhet. Bankkrisen stod for døren.

For landet som helhet bidro imidlertid boliglån i liten grad til vekst i misligholdte lån. Det var først og fremst mindre forbrukslån som ble misligholdt. (Gulbrandsen, 1993) Bare et fåtall av boligeierne fikk solgt sine boliger på tvangsauksjon. Selv i 1993, året med flest tvangsauksjoner, ble ikke mer enn 0,15 prosent av de norske selveierboligene solgt på tvangsauksjon. Gjeldsproblemene omfattet relativt få, og det ble derfor satt i verk selektive tiltak som gjeldsordningslov mv. Også Husbanken fikk nye virkemidler for låntakere med gjeldsproblemer. Det ble åpnet for å gi etableringslån til refinansiering, og gjeldssanering for husholdninger i såkalte byfornyelsesområder. Men selv om Husbanken, for første gang i sin historie, fikk en del tap på begynnelsen av 1990-årene, så bidro den gode pantesikkerheten til at tapene også i denne perioden ble relativt små.

Etter 1993 har det vært en sammenhengende oppgangskonjunktur, både i økonomien og i boligmarkedet. Oppgangen har gradvis skapt avstand til gjeldsproblematikken.

Prosessen som startet i 1970-årene med en økende fokusering på vanskeligstilte og selektive tiltak fortsatte i 1980- og 1990-årene. Husbanklån til

spesielt vanskeligstilte ble gitt på særvilkår. Disse lånene hadde ett prosentpoeng lavere rente enn ordinære husbank I-lån over hele lånets løpetid, og ble prioritert i køen av låntakere som oppstod mot slutten av 1980-årene. Etter at rentetrappen ble avkortet i 1993 fikk de selektive lånene dobbelt så lang rentetrapp som de generelle, og spesielt vanskeligstilte fikk fortsatt lån på særvilkår. Den selektive toppfinansieringsordningen (egenkapitallån), som ble opprettet i 1971, ble videreført og styrket under betegnelsen etableringslån. I 1970-årene var det dessuten innført en ordning for grunnfinansiering av brukte selveierboliger for spesielle formål, blant annet vanskeligstilte (kjøpslån). Husbanken kunne dermed grunnfinansiere nye boliger for alle (oppføringslån) og brukte boliger for vanskeligstilte (kjøpslån). Vanskeligstilte kunne dessuten få toppfinansiering til nye og brukte boliger (etableringslån). Samtidig ble det etablert en særskilt tilskuddsordning, tidligere benevnt etableringstilskudd nå boligtilskudd, som ble gitt til særlig vanskeligstilte husstander. Topplånene (etableringslånene) ble videretildelt fra Husbanken til låntakerne via kommunene.

Husbanken fikk også en ny rolle som finansierer av boliger til spesielle grupper, og finansierte fra slutten av 1980-årene boliger for psykisk utviklingshemmede i forbindelse med helsereformen for denne gruppen. I 1992 overtok Husbanken ansvaret for finansiering av boliger til innvandrere og flyktninger i forbindelse med at Selskapet for innvandrere- og flyktningeboliger (SIFBO) ble avviklet. Siden 1970-årene hadde Husbanken finansiert barnehager, og fikk i 1990-årene i oppgave og finansiere lokaler i forbindelse med skolereformen for 6-åringer.

Systemet for fastsetting av renten på husbank I- og II-lån innebar hele tiden et tidsmessig etterslep i forhold til renteutviklingen i de private kredittinstitusjonene. Etterslepet oppsto på grunn av Husbankens beregningsperiode for fastsettelse av renten. I en periode med sterkt fallende rentenivå, kom derfor rentenedgangen senere for husbanklån enn for privatfinansierte lån. Det tidsmessige etterslepet innledet et stort omfang av refinansiering av eldre husbanklån til private banker og kredittinstitusjoner samtidig som stadig flere husbanklån ble misligholdt. Dette førte til et betydelig politisk press for å endre rentefastsettingssystemet slik at husbankrenten i større grad fulgte markedsrenten.

Beregningsmetoden for innlånssystemet, gjennom den langsomme tilpasningen til Husbankens utlånsrenter, bidro til at også den teknisk beregnede rentestøtten på begynnelsen av 1990-årene antok rekordhøye verdier langt over det som ble ansett som det reelle subsidienivået. Både utlåns- og innlånssystemet var dermed modent for endring.

## **6.4 1996 – 2002: Markedsrente og kontanttilskudd**

---

### **6.4.1 Nytt markedstilpasset rentesystem**

Statsbankutvalget la våren 1995 fram sin innstilling. (NOU 1995:11) Husbanken ble viet betydelig oppmerksomhet. Utvalget presenterte fire forskjellige modeller for videreføring av husbanklånene. En av disse modellene gikk inn



for å avgrense husbanklånene til å omfatte vanskeligstilte grupper i boligmarkedet. Denne modellen fikk oppslutning fra flertallet i utvalget.

Regjeringen la imidlertid fram et forslag som tok utgangspunkt i den modellen som hadde støtte fra utvalgets mindretall. (St. meld. 34 (1994-95)) Denne modellen innebar en videreføring av den historiske tradisjonen der låntakerne ikke skulle behøvsprøves ut fra inntekt og formue. Regjeringen gikk videre inn for å fjerne det tidligere rentestøttesystemet, den såkalte «rentetrappen», og foreslo at framtidig støtte heller skulle gis i form av målrettede tilskudd. Stortinget sluttet seg til regjeringens forslag.

Etter omleggingen kunne Husbanken tilby lån med både 5 års fast rente og flytende rente. Rentene ble bestemt med utgangspunkt i renten på statspapiere med omlag samme gjenstående løpetid, og siden tillagt en rentemargin på 0,5 prosentpoeng. Rentemarginen skulle delvis dekke administrasjonskostnader og tap. Renten på flytende lån var basert på statssertifikater med 0-3 måneders gjenstående løpetid, mens fastrenten var, som de tidligere husbank II-lånene og innlånet, basert på statsobligasjoner med omlag 5 års gjenstående løpetid. Rentenes observasjonsperiode ble dessuten avkortet og lagt nærmere tidspunktet for iverksetting. En fordel for låntakerne med det nye systemet var at utlånsrentene var direkte knyttet til statens egne innlånsvilkår, som er lavere enn hva det private kredittvesenet kunne oppnå. Andre fordeler var at husbankrenten ikke lenger hadde så langt tidsetterslep etter gjeldende markedsrente og at systemet var forutsigelig.

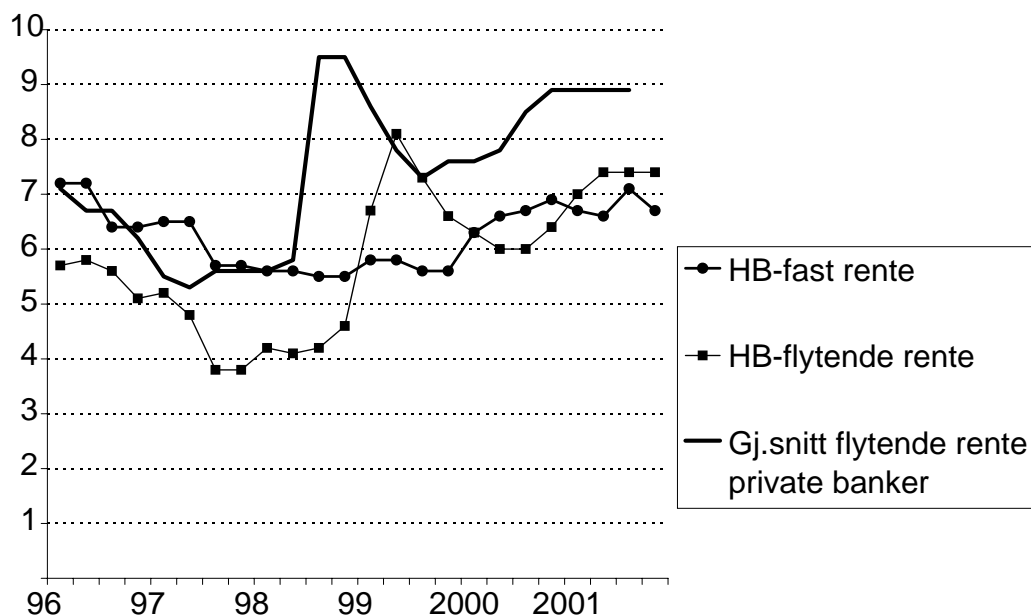
For nye lån ble Husbankens nye rentefastsettingssystem og omlegging fra rentesubsidier til kontanttilskudd innført 1.januar 1996. For lån innvilget før 1996 ble omleggingen innført 1.juli 1996. Beregninger foretatt i forbindelse med at Bankforeningen innklagde Husbanken for ESA viser at rentefordelen for et husbanklån med flytende rente, sammenliknet med markedsrenten, er rundt 1 prosentpoeng for privatpersoner og rundt 0,5 prosentpoeng for borettslag. Rentefordelen for kommunene er ubetydelig. For privatpersoner som må ha tilleggsfinansiering fra andre banker, er rentefordelen i praksis noe mindre. Husbankens rentesystem har vist seg å være konkurransedyktig som følge av at rentene nå følger markedsrentene tettere, rentefordelen og forutsigbarheten sammen med mulighetene for overgang mellom fast og flytende rente. I tillegg er låneutmålingen økt samtidig som service og kundebehandling er viet stor oppmerksomhet. Den store refinansieringen av eldre husbanklån stoppet dermed opp.

Omleggingen i 1996 bidro imidlertid til at rentefordelen ved å få et husbanklån ble sterkt redusert. Beregninger viser at rentefordelen for en privat låntaker over lånets løpetid ble redusert fra 17,6 til 4,8 øre per lånte krone. (Chen 2000) Den samlede verdien av rentefordelen for et husbanklån på 750.000 kroner ble dermed redusert fra 132.000 til 36.000 kroner for en privat låntaker. Tilsvarende rentefordel for et borettslag er omlag halvparten (18.000 kroner), mens kommunene over tid ikke oppnår noen rentefordel<sup>37</sup>.

Rentefordelen ved et husbanklån er også et mål på husbanklånets styrke som boligpolitisk virkemiddel. Det er denne rentefordelen som setter Husban-

37. Beregningene forutsetter at lånet ikke blir nedbetalt før tiden og at rentefordelen er konstant på dagens nivå.

ken i stand til å stille krav til blant annet kvalitet som ligger over lovens minimum, og som dermed ikke blir stilt av andre kredittinstitusjoner.



Figur 6.1 Renteutvikling i Husbanken og i private banker 1996-2001.

Kilde: Kilde: SSB og Husbanken

#### 6.4.2 Fokus på boligfordeling og kvalitet

Statsbankutvalget hadde også drøftet hvorvidt boligsubsidiene burde gis som subsidiert rente eller som kontanttilskudd. Utvalget konkluderte med at det var flere fordeler ved å yte støtten i form av direkte tilskudd framfor lån med rentesubsidier, bl a fordi dette synliggjorde de reelle boligsubsidiene. På dette punktet ble utvalgets flertallsinnstilling fulgt opp av regjering og Storting. Verdien av rentetrappen ble anslått til 430 millioner kroner. Boligtilskudd til vanskeligstilte ble økt med 300 millioner kroner samtidig som det ble opprettet et nytt boligkvalitetstilskudd med en bevilgning på 100 millioner kroner. Øvrige tilskuddsposter til bolig- og bomiljøtiltak ble økt med ca. 50 millioner kroner.

Selv om de generelle ordningene med lån til nybygging og utbedring ble beholdt ved omleggingen i 1996, kan omleggingen sees som en videreføring av den selektivisering som startet på begynnelsen av 1970-årene. Rentestøtten som før 1996 også gikk til ordinære boliger, ble erstattet med et tilskudd som hovedsakelig ble kanalisert til vanskeligstilte grupper.

Husbanken har finansiert flere typer spesialboliger i løpet av 1990-årene, som boliger i forbindelse med HVPU-reformen tidlig i 1990-årene, handlingsplanen for eldre fra 1998 og opptrappingsplanen for psykisk helse fra 1999. Ansvaret for de pågående prosjektene Boligsosiale handlingsplaner og Prosjekt bostedsløse er også lagt til Husbanken. Både Handlingsplan for eldreomsorgen, Opptrappingsplanen for psykisk helse og Prosjekt bostedsløse gjennomføres i nært samarbeid med Sosial- og helsedepartementet.

Siden 1946 har Husbanken bidratt til finansieringen av mer enn 1 million nye boliger. Dette utgjør 63 prosent av de igangsatte nye boligene i perioden.

I 1997 ble også det tidligere innlånsystemet i Husbanken avvirket. Siden utlånsrenten etter 1996 ikke lenger var subsidiert, i alle fall ikke i statsøkonomisk forstand, ble Husbankens renteinntekter fra utlånet, inklusive inntektene fra rentemarginen, satt lik innlånskostnadene til staten. Rentestøtten representerer etter dette bare verdien av rentedifferensen for noen få lån til vanskeligstilte som har lavere rente enn ordinære husbanklån, dvs. særvilkårslån og lån til utleieboliger med 10 års rentefrihet. Disse lånene opprettholdt deler av sine rentefordeler etter omleggingen. Rentestøtten vil gradvis avvikles ettersom særvilkårslåne tilbakebetales og utleielåne blir ferdige med de 10 første rentefrie årene.

### 6.4.3 EØS og konkurranse i kredittmarkedet

I kjølvannet av bankkrisen på begynnelsen av 1990-årene ble det særnorske fenomenet med en statlig boligbank fokusert. Det ble hevdet at bankkrisen ikke hadde blitt så stor dersom en større andel av utlånsporteføljen i de private bankene hadde vært sikret med første prioritets pant i bolig. En større andel av dette markedet var dessuten nødvendig for at bankene skal kunne konkurrere med utenlandske aktører ble det hevdet bl a fra Bankforeningen.

Med utgangspunkt i avtalen for Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS-avtalen), inngått mellom landene i den Europeiske Union og EFTA-landene, ble staten i 1995 innklaget til EFTA Surveillance Authority (ESA). Det er ESA som skal påse at EØS-avtalen overholdes. Avtalen skal sikre friest og likest mulig konkurranse mellom kontraktspartene. Bankforeningen, senere Finansnæringens hovedorganisasjon, hevdet at rentefordelen for husbanklån var i strid med EØS-avtalens intensjon om like konkurransevilkår. Den norske stat hevdet på sin side at rentefordelen var nødvendig for at låne skulle kunne benyttes som boligpolitisk virkemiddel. I juni 2000 falt den endelige avgjørelsen i saken. ESA fastslo at Husbankens lånevirkosomhet ikke var i strid med EØS-avtalen. Rentefordelen ble ansett som et subsidie, men at denne sto i forhold til Husbankens oppgaver av allmenn interesse og ikke var større enn nødvendig. Husbankens markedsandel på 13 prosent av markedet for lån med pant i bolig (se avsnitt 6.5) ble ikke ansett som dominerende. Saken hadde dessuten klarlagt at utenlandske aktører i liten grad konkurrerer i markedet for boligfinansiering slik at saken ikke berørte partene som hadde inngått EØS-avtalen, dvs. EFTA og EU-landene.

### 6.4.4 Statsbankenes berettigelse

Mandatet for det tidligere omtalte statsbankutvalget var «på prinsipielt grunnlag å vurdere statsbankenes rolle og funksjon». Uttredningen var i stor grad en diskusjon omkring de ulike statsbankenes berettigelse.

Statsbankutvalget fastslo i sin rapport at det norske kredittmarkedet var vel fungerende:

«Ut fra de rammebetingelser som i dag gjelder, burde det private kredittmarkedet i Norge fungere godt, og utvalget antar at det normalt vil fordele kreditt på en måte som er i samsvar med det som er samfunnsøkonomisk mest lønnsomt eller ønskelig.»

Likevel anbefalte utvalget å opprettholde statsbanker på en del områder for å oppnå en annen fordeling av kreditten enn det private ville velge. Et slikt område var kreditt til vanskeligstilte låntakere. Også kontrollhensyn ved tildeling av selektive lån tilsa et offentlig engasjement. Utvalget mente videre at den viktigste svikten i kredittmarkedet, i forhold til kravet om samfunnsøkonomisk lønnsomhet, gjaldt fordelingen av risiko ved investeringsbeslutninger. Det private kredittmarkedet vil ut fra normale forsiktighetsregler favorisere låntakere som kan stille sikkerhet, også framfor låntakere med mer lønnsomme prosjekter. Fra et samfunnsøkonomisk synspunkt er denne prioriteringen ikke uten videre ønskelig. Dette kan være tilfelle for forskjellige typer av forsøksbygging.

Internt i utvalget og hos høringsinstansene var det uenighet om konjunktur- og stabiliseringshensyn kunne forsvare statsbankene.

Regjeringen sluttet seg til statsbankutvalgets konklusjoner om at statsbankenes viktigste formål bør være å yte kreditt til samfunnsøkonomisk lønnsomme formål som på grunn av markedssvikt ikke kan oppnå finansiering i det øvrige kredittmarkedet. Statsbankene skal også ivareta viktige fordelingspolitiske hensyn, blant annet innen boligfinansieringen. (St.prp. nr. 1 (1995-96)) Etter at statsbankutvalgets utredning ble behandlet har pengepolitikken blitt lagt om slik at Norges Bank nå har større mulighet til å ta konjunkturhensyn ved rentefastsettelsen.

Husbankens oppføringslån er nærmere drøftet i kapittel 16.

## **6.5 Private kredittinstitusjoner og boligfinansiering**

---

Med markedet for boligfinansiering menes her markedet for lån med pant i bolig. Markedet har hatt en stor volumvekst til fordel for de private kredittinstitusjonene. En vesentlig årsak til volumveksten er prisstigningen på boliger. I tiårsperioden 1990 til 2000 økte markedet fra 298 til 578 milliarder kroner. I samme periode har Husbankens markedsandel blitt redusert fra 24 til 13 prosent.

Det er sparebankene som har den høyeste markedsandel for boligfinansiering. I 2000 var deres andel 48 prosent av markedet, jfr tabell 6.3. Forretningsbankene hadde en andel på 37 prosent. Utenlandske banker hadde en markedsandel på rundt 2 prosent.

**Tabell 6.4: Utlån med pant i bolig per 31.12.00.**

	Beløp Millioner kroner	Andel Prosent
Forretningsbanker	214 875	37,2
Sparebanker	277 851	48,1
Kredittforetak	8 270	1,4
Finansieringsselskaper	1 619	0,3
Andre statsbanker	2 344	0,4
Husbanken	72 501	12,6
I alt	577 460	100

Kilde: Kilde: Norges Bank, Finansstatistikk 2000.

Så lenge Husbanken har eksistert har byggelånet, også for husbankfinansierte boliger, vært finansiert i private banker. Lånet finansierer byggeperioden fram til boligen er ferdig oppført. Deretter konverteres byggelånet til et pantelån.

Også topplån for nye boliger med grunnfinansiering i Husbanken finansieres i de fleste tilfeller av private banker. Forutsetter en at Husbanken finansierte grunnlånet for 40 prosent av de nye boligene i 2000, så finansierer de en lavere andel av det årlige totale lånevolumet til nye boliger, anslagsvis 32 pst<sup>38</sup>.

Til forskjell fra andre land har kredittselskapene og hypotekbanker en liten del av det norske markedet for boligfinansiering. Mens disse i Sverige og Danmark har over 80 prosent av markedet, var markedsandelen i Norge på 2 prosent i 2000. Dette betyr også at boligene i disse land i større grad er finansiert gjennom utstedelse av obligasjoner. Boliglånene er dermed også i langt større grad bundet i faste renter. Kredittselskapene i utlandet tilbyr dessuten et langt større spekter av fastrenteavtaler. Dette gjelder både lengden på fastrenteavtalen og fordelingen av renterisikoen ved brudd på avtalen. Det tilbys blant annet fastrenter over hele lånets løpetid, dvs. inntil 30 år, som følger boligen. Dermed belastes ikke låntaker direkte med renterisiko i form av under eller overkurs ved et eventuelt brudd på fastrenteavtalen ved f.eks. flytting. Indirekte kan imidlertid dette avspeiles i prisen på boligen.

Utlån til boligformål differensieres etter risiko. Det vanligste er å differensiere etter om lånet er innenfor 60, 80 eller 100 prosent av salgsverdien. Kredittilsynets boliglånsundersøkelse i 2000 viste at av et utvalg ble 42 prosent av de nye lånene gitt innenfor 60 prosent av salgsverdien og 25 prosent over 80 prosent av salgsverdien jfr tabell 6.4. For lånene utover 80 prosent ble det ikke gitt tilleggssikkerhet for 70 prosent av lånene i sparebankene og 43 prosent av lånene i forretningsbankene.

38. Forutsetter 80 prosent låneutmåling totalt og 63 prosent låneutmåling fra Husbanken.

**Tabell 6.5: Nye utlån fra private kredittforetak fordelt etter belåningsgrad 2000.**

	Andel Prosent
Innenfor 60%	41,7 %
60-80%	33,0 %
80-100%	19,7 %
over 100%	5,6 %

Kilde: Kilde: Kredittilsynet, Boliglånsundersøkelsen 2000.

Utlånsrenten på lånene tiltar med økende belåningsgrad. Dette skyldes den økte risikoen bankene tar, og avspeiles derfor i myndighetenes egenkapitalkrav til bankene. Vanligvis betaler låntaker 0,5-1,0 prosentpoeng mer for et lån innenfor 80 prosent av salgsverdien enn et innenfor 60 prosent. For øvrig hadde bare 0,4 prosent av de nye lånene gitt i 2000 fast rente. Gjennomsnittlig løpetid på et boliglån er rundt 15 år.

Kredittilsynets undersøkelse viste videre at for 55 prosent av de nye lånene var formålet refinansiering, 27 prosent kjøp og 18 prosent andre formål. Den høye andelen refinansieringer må trolig sees i lys av den høye prisstigningen på boliger sammen med at det oppnås lavere rente på bedre sikrede lån. For mange som har et lån innenfor 80 prosent av salgsverdien vil prisstigningen på boligen innebære at de kan refinansiere lånet innenfor f.eks. 60 prosent.

Regelverksendringer som kan sette private banker i stand til å tilby noe lavere rente på lån med førsteprioritets pant i bolig er under vurdering i Finansdepartementet. I andre land finnes det ordninger der bankene kan skille ut særskilte porteføljer av boliglån og låne inn med pant i disse. De kan da oppnå en lavere innlånsrente. En videreføring av dette er en såkalt «verdipapirisering», som innebærer at banken selger lånene til et særskilt selskap som med pant i lånene oppnår billigere finansiering i markedet enn det banken selv kan oppnå. Slike selskap blir i enkelte land ikke regnet som kredittinstitusjoner, og er da også fritatt for de krav til egenkapital mv. som kredittinstitusjoner vanligvis er pålagt. Dette gir ytterligere muligheter for å oppnå noe lavere rente. Spørsmålet om å tillate slike finansieringsformer i Norge er under utredning i sammenheng med banklovkommisjonens arbeid. Dersom dette blir tillatt, vil sannsynligvis forskjellen i rente mellom Husbanken og de beste private tilbudene bli ytterligere redusert.

## 6.6 Oppsummering

I dette kapitlet har en fokusert på de overordnede endringene som har skjedd i Husbankens historie som kredittgiver og subsidieformidler.

Etter 2. verdenskrig var det et udekket boligbehov på 100.000 boliger. Lavrentepolitikken gjorde at kreditten måtte kanaliseres til de mest prioriterte områdene. Bolig var ett av disse. Husbanken ble opprettet for å kanalisere

kreditt til boligformål slik at det ble bygd flere nye boliger med god, nøktern kvalitet.

Siden 1960-årene har Husbankens rolle som subsidieformidler og som boligbank for bestemte grupper blitt stadig mer framtrødende. Det startet med bostøtte og låneordninger for vanskeligstilte grupper. I dag forvalter Husbanken mange låne, tilskudds- og støtteordninger til en rekke vanskeligstilte grupper. Husbanken finansierer blant annet boliger under Handlingsplan for eldreformen og Opptrappingsplanen for psykisk helse.

Dereguleringene av kredittmarkedet på slutten av 1970-årene og begynnelsen av 1980-årene bidro sammen med lav realrente etter skatt til høy etterspørsel etter kreditt. Rentetrapp ble innført på de subsidierte husbank I-lånene i 1980. Sammen med en suksessiv avdragsplan og høy inflasjon bidro dette til at låntakers realinnbetalinger til Husbanken lenge holdt seg rimelig jevne. Etterspørselsveksten medførte at Husbanken mot slutten av 1980-årene hadde to års kø for tildeling av lån. De subsidierte husbank-lånene ble supplert av usubsidierte husbank II-lån fra 1988. Fra 1993 ble rentetrappen avkortet samtidig som topprenten for de subsidierte husbank I-lånene ble satt lik husbank II-renten.

Den økonomiske tilbakegangen på begynnelsen av 1990-årene, blant annet med raskt fallende markedsrenter, avdekket at både ut- og innlånsrentene i Husbanken tilpasset seg for langsomt til gjeldende rentenivå. Fra 1996 ble det derfor innført et system med fast og flytende husbankrente som i større grad var tilpasset de økte fluktasjoner på rentemarkedet. Samtidig ble verdien av rentestøtten konvertert til kontanttilskudd.

Omleggingen medførte at rentefordelen for et husbanklån sammenliknet med markedsrenten ble sterkt redusert. Dette reduserte også lånets styrke som boligpolitisk virkemiddel. Rentefordelen er i dag rundt ett prosentpoeng for en privat låntaker, ett halvt prosentpoeng for borettslagene og ubetydelig for kommunene.

I kjølvannet av bankkrisen mot slutten av 1980-årene og begynnelsen av 1990-årene, oppstod det en diskusjon om statsbankenes berettigelse. Husbankens lån til oppføring av nye boliger stod sentralt i diskusjonen. Husbanken stod også sentralt i statsbankutvalgets utredning i 1995. Finansnæringens hovedorganisasjons klaget virksomheten knyttet til oppføringslånet i Husbanken inn for ESA, men fikk ikke medhold. ESA fastslo at husbanklånene var subsidiert, men at dette ble oppveid av Husbankens allmennyttige boligpolitiske virksomhet.

Private banker hadde i 2000 en andel på 87 prosent i markedet for finansiering av boliger. Sparebankene har alene 48 prosent av markedet, forretningsbankene 37 prosent og Husbanken 13 prosent. I motsetning til andre land har kredittselskaper og hypotekbanker en lav markedsandel i Norge.

## *Del III Boligpolitiske mål og virkemidler*



## Kapittel 7

# Om dagens mål

### 7.1 Innledning

---

I dette kapitlet beskrives dagens boligpolitiske målsettinger. Utvalget drøfter i kapittel 14 forslag til nye mål.

Dagens overordnede mål for boligpolitikken er <sup>39</sup>:

Alle skal kunne disponere en god bolig i et godt bomiljø

De fem hovedmålene er:

- God boligdekning og godt fungerende boligmarked
- God boligfordeling
- Gode boliger og godt bomiljø
- Botrygghet
- En funksjonell og rettferdig organisering av eie- og leieforhold

Nedenfor beskrives endringer i det boligpolitiske overordnede mål på 80- og 90-tallet. Deretter diskuteres hva endringene innebærer for tolkningen av dagens mål. De fem hovedmålene er en første utledning av hva som legges i det boligpolitiske overordnede mål. En ytterligere konkretisering av hovedmålene finner en i statsbudsjettet og i målsettingene for Husbankens virksomhet. Disse målsettingen vil derfor bli gjennomgått. Til slutt vil de boligpolitiske målsettingene i to land som nylig har endret disse bli gjennomgått: Sverige og Nederland.

### 7.2 Endringer i overordnede mål på 80- og 90-tallet

---

To stortingsmeldinger om boligpolitikk ble lagt fram for Stortinget i 1981. Meldingen fra Arbeiderpartiregjeringen St.meld.nr. 12 (1981-82) Om boligpolitikk, og tilleggsmeldingen fra Høyre regjeringen St.meld.nr. 61 Om tillegg til St.meld.nr. 12 (1981-82) Om boligpolitikk. I begge meldingene fra 1981-82 var det boligpolitiske hovedmålet at «...enhver familie og enhver enslig skal kunne disponere en høveleg bolig innenfor en utgiftsramme som står i rimelig forhold til inntektene».

St.meld.nr. 12 (1981-82) legger til grunn et hovedprinsipp om at «...de selektive virkemidler vil få en større plass i boligfinansieringen og at den generelle subsidiering reduseres». I Innst. S. nr. 286 (1981-82) som fulgte etter Kommunal og miljøvernkomiteens behandling av stortingsmeldingene, uttrykker mindretallet en klar uenighet med et slikt prinsipp og hevdet at «...bolig og bokostnadsspørsmålene først og fremst må løses gjennom de generelle og mer spesielle boligpolitiske tiltak».

Formuleringen av den overordnede målsettingen ble imidlertid i St.meld.nr. 34 (1988/89) «Boligpolitikk for 90-årene» endret i tråd med prin-

39. St.prp.nr.1 (2001-2002)

sippene om selektivisering av boligpolitikken. I den nye situasjonen i boligsektoren, med store svingninger i bolig- og kredittmarkedene, antok man at formuleringen «...innenfor en utgiftsramme som står i rimelig forhold til inntektene» ville kunne legge for sterkt press på inntektspolitikken.

I stortingsmeldingen «Boligpolitikk for 90-årene» fra 1988/89 ble formuleringen av det overordnede mål endret for å tilpasses «den frie prisdannelse i bolig- og kredittmarkedet, og de nye rammebetingelsene og utfordringene i 90-årenes boligmarked». Boligpolitikkenes hovedmål var nå at... «Alle skal kunne disponere en god og rimelig bolig i et godt bomiljø».

Med St.meld.nr. 34 (1994-95): Om Husbankens rentevilkår og subsidieprofil ble imidlertid det overordnede mål igjen endret. Målet om at alle skal kunne disponere en «rimelig» bolig ble fjernet. Det nye målet var nå at... «Alle skal kunne disponere en god bolig i et godt bomiljø».

Dette har vært det boligpolitiske overordnede mål i senere stortingsmeldinger<sup>40</sup>.

### 7.3 Dagens overordnede mål i lys av endringene

---

Endringene i det boligpolitiske overordnede mål på 80 og 90-tallet er knyttet til dereguleringen av boligmarkedet. Med fri prisdannelse på boligmarkedet er det ikke et funksjonelt politisk mål at alle skal kunne disponere en bolig «innenfor en utgiftsramme som står i rimelig forhold til inntektene», eller en «rimelig bolig». Betalingsevne og betalingsvillighet er husstandenes konkurranseforutsetninger i etterspørselen av god bolig.

Det politiske valget på 80 og 90-tallet om å la markedet være boligsektorens primære styringsmekanisme stiller imidlertid særskilte krav til boligpolitikken. For det første har det vært og er et politisk ansvar å sørge for at de som av ulike grunner ikke selv greier seg på markedet får den nødvendige bistand til å oppnå og opprettholde en god bolig. For det andre har det vært et boligpolitisk ansvar å sikre en rimelig balanse mellom tilbud og etterspørsel på boligmarkedet. Et av siktemålene med dette er å fortsatt bidra til at boligprisene ikke blir høyere enn at den enkelte ved hjelp av egne inntekter kan skaffe seg en bolig. For det tredje er det et boligpolitisk ansvar å sørge for miljø og kvalitetsaspekter som markedet ikke ivaretar.

Endringene av de boligpolitiske overordnede mål gjennom 80 og 90-tallet kan tolkes som en dreining fra et offentlig ansvar for å sørge for boligforsyningen, til primært et offentlig ansvar for fordelingen av boliger til utsatte grupper.

En tilfredsstillende fordeling av gode boliger, både mellom ulike grupper og mellom områder med ulik etterspørsel, forutsetter imidlertid et fortsatt boligpolitisk ansvar både for å bidra til å opprettholde et tilstrekkelig tilbud av

40. I Statsbudsjettet (Stortingsmelding nr. 1 (2001-2002)) er målet formulert slik: «Alle skal kunne disponere en god bolig i et godt bomiljø». I Langtidsprogrammet 2002-2005 (Stortingsmelding nr 30 (2000-2001)) er formuleringen at «Alle skal kunne disponere en god og hensiktsmessig bolig i et godt bomiljø, med *boutgifter som står i et rimelig forhold til inntekten*» (s.263). I følge departementet er formuleringen i Langtidsprogrammet ikke en konsekvens av endret politisk mål. Den gyldige målsettingen er derfor formulert i Statsbudsjettet.

boliger, og for å medvirke til å opprettholde høy kvalitet på boligmassen. Dagens overordnede mål innebærer at boligilbudet må opprettholdes både gjennom byggingen av nye boliger og god utnyttelse av eksisterende boliger.

Videre innebærer det overordnede målet et særskilt ansvar for boligens og omgivelsenes kvalitet. Gode boliger i et godt bomiljø omfatter både fysiske, juridiske, økonomiske og sosiale aspekter ved boligen. Fysisk skal boligene og bomiljøene holde en høy kvalitet når det gjelder utforming, funksjonalitet, tilgjengelighet, materialbruk og være miljøvennlige. Juridisk skal det legges til rette for at alle skal kunne ha trygghet i boforholdet. Sosialt skal gode boliger og gode bomiljø være tilpasset individuelle behov, trivsel og verdiget, og være tilrettelagt for å gi gode oppvekstmiljøer både for barn og unge. Gode boforhold er avgjørende for våre muligheter til deltakelse i samfunnet, i yrkes- og organisasjonsliv og i utdanning og fritid. Gode boforhold er også avgjørende for om eldre, vanskeligstilte og personer med nedsatt funksjonsevne kan bo- eller bli boende i sin bolig.

Detter innebærer at dagens hovedmål omfatter målsettinger som både gjelder boligkvalitet og boligproduksjon, og målsettinger som gjelder fordeling. Boligpolitikkenes hovedmål har funksjon som en første konkretisering av det overordnede mål.

## 7.4 Hovedmål og delmål

---

Den siste stortingsmeldingen som hadde en gjennomgang av hovedmål for boligpolitikken er Stortingsmelding nr. 34 (1988-89) Boligpolitikk for 90-årene. Dagens hovedmål synes å være etablert i løpet av 90-tallet uten noen eksplisitt politisk drøfting.

### 7.4.1 Resultatmål i statsbudsjettet

I de årlige statsbudsjettene er de enkelte poster tilordnet hovedmålene og det er definert delmål. Dette innebærer en viss operasjonalisering eller konkretisering av hovedmålene.

For eksempel er det boligpolitiske hovedmålet om gode boliger og godt bomiljø (samt det bygningspolitiske målet om god byggkvalitet) spesifisert ved 'resultatmål' som gjelder byfornyelsestiltak i de største byene, et mål om å redusere antall boliger med understandard, og mål for god kvalitet i boligområder i betydningen av «utomhuskvalitet», tilgjengelighet, god byggeskikk, og helse, miljø og sikkerhet. Målsettingene for boligtilskuddet er blant annet å bidra til at unge i etableringsfasen uten økonomiske midler kan etablere seg i egen bolig, å bidra til utbedring og tilpasning av boliger slik at økonomisk vanskeligstilte, eldre og funksjonshemmede kan disponere en godt egnet bolig, samt å bidra til at antallet utleieboliger med lavt utgiftsnivå økes.

### **Boks 7.1 Resultatmål for ulike låne- og tilskuddsordninger.**

#### 1. Husbankens lånevirkosomhet

Resultatmål for lånevirkosomheten:

Bidra til å dekke behovet for nye, gode og nøkterne boliger

Bidra til at mål om barnehagedekning blir oppnådd  
Stimulere til at nye boliger som bygges har spesielle, ønskede tilleggskvaliteter (utomhuskvalitet, miljø og sikkerhet, livsløpsstandard og heis)  
Stimulere til god og nøktern utbedring av boliger  
Bidra til at prioriterte målgrupper på boligmarkedet kan få dekket sitt behov for gode og nøkterne boliger (Funksjonshemmede, flyktninger, ungdom/studentere)

## *2. Bostøtten*

Bostøtten skal bidra til hovedmålene om botrygghet og god boligfordeling. Bostøtten skal medvirke til at alders-, uføre og etterlattepensjonister, barnefamilier, samt andre husstander med svak økonomi skal kunne skaffe seg en god, hensiktsmessig og nøktern eie- eller leiebolig og ha mulighet til å bli boende i denne.

## *3. Handlingsprogram Oslo indre øst*

Handlingsprogram for Oslo indre øst skal bidra til å utjevne levekårsforskjellene i Oslo gjennom en ekstra innsats der levekårsproblemene er størst.

## *4. Tilskudd til byfornyelse og boligkvalitet*

Initiere byfornyelsestiltak i definerte områder i Oslo, Bergen og Trondheim  
Redusere antall boliger med understandard  
Stimulere til gode og rimelige helhetsløsninger ved fornyelses- og fortettingsprosjekter i byer og tettbygde strøk  
Stimulere til god kvalitet i bolig og boligområder  
Stimulere til god tilstandsvurdering av boligbygg og bomiljø

## *5. Tilskudd til opplysning, informasjon, mm.*

Målet er å høyne kunnskapene om de ulike virkemidlene i bolig og byggsektoren, gi bedre innsikt i bolig- og byggsektoren, gi bedre innsikt i bolig- og bygningspolitiske problemstillinger og bidra til å bedre beslutningsgrunnlaget for aktørene i sektoren.

## *6. Boligtilskudd til etablering, utbedring og utleieboliger*

Tilskuddet skal medvirke til at husstander med svak økonomi skal kunne disponere nøkterne og egnede boliger. Resultatmålene for boligtilskuddet er:

Bidra til at unge i etableringsfasen uten økonomiske midler kan etablere seg i egen bolig

Bidra til utbedring og tilpasning av boliger slik at økonomisk vanskeligstilte, eldre og funksjonshemmede kan disponere en godt egnet bolig

Øke antall utleieboliger med lavt utgiftsnivå

### 7. *Utvikling av bomiljø, boligforvaltning og boligpolitikk*

Tilskuddet skal også bidra til en miljøvennlig bolig- og byggsektor, sikre funksjonshemmede gode boforhold, samt stimulere til samarbeid mellom ulike sektorer og nivåer i arbeidet med å bedre bomiljø og jevne utvekår. Følgende resultatmål er formulert:

Bidra til utvikling av kommunale boligstrategier og lokale handlingsplaner for boligetablering

Bidra til utvikling av kunnskap/kompetanse knyttet til bolig/miljøspørsmål

Bidra til informasjon og formidling av kunnskap og kompetanse

### 8. *Omsorgsboliger og sykehjemsplasser*

Tilskuddene skal bidra til å nå Husbankens mål om god boligdekning og et godt fungerende bolig- og byggemarked. Resultatmålet er følgende: Stimulere til opprettelse og utbedring av omsorgsboliger og sykehjemsplasser med god kvalitet.

Resultatmålene for statsbudsjettets programkategori 14.10, Bolig og bomiljø, er gjengitt i boks 7.1. Det kan imidlertid reises spørsmål ved om dette faktisk er resultatmål. Et resultatmål skal definere hvilke resultater målsettingene skal bidra til å realisere. De såkalte resultatmålene i statsbudsjettet formulerer med få unntak målsettingen å være at de ulike postene skal «stimulere til...», eller «bidra til...» ulike formål. Det angis ikke (utover det budsjeterte beløp) i hvilken grad man skal bidra.

Det har gradvis skjedd en overføring av det boligpolitiske ansvar fra staten til kommunene (jf. kap 10 og 11). Den overveiende del av de statlige økonomiske virkemidlene skal derfor primært utgjøre et grunnlag for kommunal boligpolitikk. Dette er imidlertid ikke i seg selv noe hinder for formulering av reelle resultatmål for statens virkemidler.

## **Boks 7.2 Husbankens delmål for 2001**

### *God boligdekning og godt fungerende boligmarked*

Det samlede boligbehov skal dekkes, og den samlede boligproduksjon skal være jevn

Husbanken skal bidra til effektiv og ressursøkonomisk boligbygging og stimulere til nøkterne og rimelige boliger

### *God boligfordeling*

Boligfordelingen skal være bedre enn hva inntektsfordelingen tilsier (utjevne levekår og geografiske forskjeller)

Vanskeligstilte og husstander med svak økonomi skal kunne skaffe seg en god og rimelig bolig

Unge skal kunne etablere seg i en god bolig

Gamle skal kunne bli boende i en god bolig som tilpasses endrede behov

*Gode boliger, god byggekvalitet og godt bomiljø*

Boliger skal ha god kvalitet og være funksjonelle. God byggeskikk skal stimuleres. Bærekraftig utvikling skal vektlegges gjennom miljøvennlig nybygging, god fortetting og utbedring, og god forvaltning av boligmassen. Godt miljø skal tilrettelegges gjennom attraktive fellesarealer, grønne lunger, lekemuligheter og trygge trafikkforhold.

*Botrygghet*

Husstander med lav eller plutselig fall i inntekt, sykdom og liknende, skal gis mulighet til å beholde boligen. Boligkjøpers forbruksinteresser skal ivaretas. Boutgiftene skal stå i rimelig forhold til inntektene.

*En funksjonell og rettferdig organisering av eie- og leieforhold*

Husstander skal stå fritt i å velge mellom eie og leie av god bolig. Husbankens virkemidler skal ikke begunstige bestemte eieformer.

**7.4.2 Mål for Husbankens virksomhet**

Husbanken utarbeider hvert annet år en strategisk plan for virksomheten. Hensikten er å sette banken best mulig i stand til å gjennomføre regjeringens boligpolitikk og å nå de boligpolitiske mål. Planen skal være retningsgivende for den årlige virksomhetsplanleggingen og den løpende oppfølging. I dette planarbeidet har banken formulert Husbankens boligpolitiske delmål, samt interne mål for driften av banken. De boligpolitiske delmålene er utledet av de fem statlige boligpolitiske hovedmålene.

Delmålene innebærer presiseringer av de boligpolitiske hovedmålene. For eksempel er hovedmålet om botrygghet utledet i delmål som sier at boutgiftene skal stå i rimelig forhold til inntektene, at boligkjøpers forbruksinteresser skal ivaretas, og at husstander med lav eller plutselig fall i inntekt, sykdom eller liknende, skal gis mulighet til å beholde boligen. Hovedmålet om god boligfordeling er blant annet tolket til å innebære at boligfordelingen skal være bedre enn hva inntektsfordelingen skulle tilsi, at vanskeligstilte skal kunne skaffe seg en god bolig, at unge skal kunne etablere seg i en god bolig, at gamle skal kunne bli boende i en tilpasset bolig. Husbankens delmål er gjengitt i boks 7.2.

Husbanken legger et bredere innhold i hovedmålet om en funksjonell og rettferdig organisering av eie- og leieforhold enn departementet. Målsettingen viser i følge departementet til det offentliges ansvar for de juridiske virkemidler som skal regulere forholdet mellom eiere og leietakere. Primært gjelder dette husleielovgivningen og borettslagslovgivningen. Husbankens delmål til dette hovedmålet er at husstander skal stå fritt i å velge mellom eie og leie av god bolig, og at Husbankens virkemidler ikke skal begunstige bestemte eieformer.

Husbanken har de senere år prioritert økt målstyring av etaten. Dette er i dag del av Husbankens interne mål, jf. Strategisk plan 2001-2005.

### 7.4.3 Egne kommunale mål

Rollefordelingen i boligpolitikken beskrives nærmere i kapittel 10. Det er ikke gitt at kommunene har et utvetydig ansvar for å gjennomføre boligpolitikken i samsvar med statlige målsettinger. Det er imidlertid kommunene som har ansvaret for å skaffe boliger til husstander med svak økonomisk evne. Det er altså i kommunene de statlige virkemidlene skal omsettes i konkrete boligpolitiske tiltak.

Kommunene har sine egne boligpolitiske mål. Statens rolle har i økende grad vært å legge til rette for, eller stimulere til ønsket politikk.

Departementet utformer regelmessig rundskriv til kommunene. Hensikten med rundskrivene er å gi anbefalinger, råd og veiledninger til kommunene og å presisere hva departementet anser som sentrale boligpolitiske oppgaver. Kun der en har hjemmel i lovverket kan det gis direkte pålegg til kommunene.

I rundskriv og liknende dokumenter formuleres dermed statlig politikk gjerne som utfordringer for stat og kommune, jf. for eksempel rundskrivet «En solidarisk boligpolitikk»<sup>41</sup>.

## 7.5 Målsettinger i andre land

---

I Sverige og Nederland er målsettingene revidert de senere år. Endringene i målene for svensk boligpolitikk innebærer en dreining fra en politikk for boligforsyningen til en politikk for boligsituasjon og bomiljø, og en orientering av boligpolitikken mot miljøpolitiske mål. Den nederlandske 'boligpolitikken for det 21. århundre' er en politikk som har som hovedmål å skape kvalitet, medbestemmelse og friere valg av bolig og boligsituasjon.

### 7.5.1 Danmark, Sverige og Finland

Det er betydelige likheter mellom formuleringene av det overordnede målet i Norge, Danmark og Finland. Se også kapittel 12. Hovedmålet for boligpolitikken i Danmark er å sikre gode og sunne boliger til alle gjennom et allsidig boligtilbud som gir alle befolkningsgrupper muligheter til å finne passende bolig i forhold til sine behov og økonomiske evne.

Det boligpolitiske hovedmål i Finland er at alle befolkningsgrupper som grunnleggende rettighet har tilgang til gode boliger uavhengig av inntektsnivå og bosted. Finland har en egen boliglovgivning. Loven pålegger kommunene å utvikle boligprogram som del av kommuneplanleggingen. Loven definerer mål for boligpolitikken.

I Sverige ble et utvalg nedsatt i 1995 for å presisere mål for 'en fortsatt sosial boligpolitikk og gi forslag til hensiktsmessige midler for gjennomføringen'. Utvalgets utredning er publisert i SOU 1996:156 Bostadspolitik 2000 – från produktions- til boendepolitik. Utvalget understreker at politikkenes viktigste oppgaver er innsatser i utsatte boligområder med sosiale problemer, anvendbarhet og tilgjengelighet, ungdommers boligsituasjon, estetiske kvaliteter, og behovet for en miljøtilpasset boligsektor. For å løse disse oppgavene legger utvalget hovedvekten på en politikk for *å bo* framfor boligproduksjon (Ibid. s.

41. Rundskriv H – 20/01

21). På bakgrunn av dette foreslo utvalget endringer både av det boligpolitiske overordnede målet og hovedmålene.

Det overordnede boligpolitiske mål som den svenske regjering la fram i en proposisjon for Riksdagen i 1997 (Proposition 1997/98:119 – Bostadspolitik för hållbar utveckling) tilsvarte på de fleste punkter det som er foreslått i utvalgets utredning:

«Bostaden är en social rättighet och bostadspolitiken skall skapa förutsättningar för alla att leva i goda bostäder till rimliga kostnader och i en stimulerande och trygg miljö inom ekologiskt hållbara ramar. Boendemiljön skall bidra till jämlika och värdiga levnadsförhållanden och särskilt främja en god uppväxt för barn och ungdomar.»

I utvalgsbehandlingen (Bostadsutskottet) ble særlig to endringer i forhold til tidligere boligpolitiske mål vektlagt. For det første er det i proposisjonens forslag til overordnet mål gjort en tilføyning i forhold til utredningen fra 1996 om at bostaden är en social rättighet. For det andre understrekes det at formuleringen som sier at boligpolitikken skal skape forutsetninger for innbyggerne til å leve i gode boliger i et stimulerende miljø innen økologisk holdbare rammer innebærer en nyorientering av målsettingen. Det pekes på at ved å løfte fram det økologiske perspektivet vil boligpolitikken kunne samsvare med miljøpolitikken krav (Bostadsutskottets betänkande 1997/98:BoU10). Det bør bemerkes her at rettigheten til bolig i Sverige er av samme karakter som i Finland. Bolig er ikke en lovfestet personlig rettighet i Sverige.

I proposisjonen presiserer regjeringen de komponenter som til sammen utgjør det overordnede målet. Disse komponentene formuleres som syv hovedmål for boligpolitikken:

1. Bostaden är en social rättighet och bostadspolitiken skall skapa förutsättningar för alla att leva i goda bostäder till rimliga kostnader
2. Bostadspolitiken skall skapa förutsättningar för alla att växa upp och leva i en stimulerande och trygg miljö
3. De boendes inflytande över den egna bostaden och det egna bostadsområdet skall öka
4. Bostadspolitiken skall utvecklas inom ekologiskt hållbara ramar
5. Dåliga miljöer och problem med ohälsa i bostäder skall byggas bort
6. Boendemiljön skall bidra till jämlika och värdiga levnadsförhållanden
7. Bostadspolitiken skall främja social, ekonomisk och etnisk integration

Det er bred politisk enighet om disse målene.

### **7.5.2 Nederland**

Som i Norge og i de øvrige nordiske land er boligpolitikken rolle endret i Nederland.

Hovedmålet i nederlandsk boligpolitikk for det 21. århundre er å øke befolkningens valgfrihet til bolig og boligsituasjon. Nederland har, som Norge, ingen akutt boligangel. Etter at landets boligpolitikk i det meste av etterkrigstiden har dreid seg om boligbehov i kvantitativ betydning, ønsker regjeringen i dag å fokusere på kvalitative aspekter ved det å bo.

For å nå målet om «What people want, where people live» vil framtidens nederlandske boligpolitikk bli lagt opp etter følgende hovedprinsipper (What



people want, where people live - Housing in the 21<sup>st</sup> Century, Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, April 2001):

- Øke individets valgfrihet
- Oppmerksomhet for sosiale verdier
- «Hands-on government» og kontrollerte markedskrefter

Boligpolitikken skal videre fokusere på fem hovedmålsettinger (Ibid.):

1. Mennesker skal få mer å si for sin bolig og sitt bomiljø
2. Det skal skapes flere muligheter for mennesker i utsatte situasjoner
3. Det skal utvikles 'skreddersydd bolig og omsorg' for mennesker med særlige behov
4. Bolig og bygningskvaliteten i byene skal utvikles
5. Imøtekomme ønsket om mer grønne omgivelser

Det blir lagt vekt på en arbeidsdeling mellom ulike aktører på boligmarkedet. Dette vil involvere det offentlige, boligsammenslutninger («housing associations»), befolkningen og markedsaktørene, investorer og byggherrer, lokale initiativ og forretningsdrift og velferdsorganisasjoner. Statens oppgave vil være å tilrettelegge for aktørene på boligmarkedet, og ta ansvar for den juridiske regulering av forholdet mellom disse.

Utviklingen for Nederlandske boligsammenslutninger har vært i retning av mer uavhengige organisasjoner. Dette reduserer imidlertid ikke det ansvar som legges på disse organisasjonene i det som varsles av framtidig boligpolitikk. Boligsammenslutningenes målsettinger for å kunne ivareta sitt sosiale ansvar formuleres derimot betydelig skarpere enn tidligere. Særlig gjelder dette å ta ansvar for å kunne tilby boliger til husstander med middels og lave inntekter og styrke samarbeidet med bolig og omsorgstilbud og videreutvikle bolig tjenester. Boligsammenslutningene har et særlig ansvar for at lavinntektsgrupper skal kunne eie sin egen bolig, at også disse gruppene selv får større innflytelse og øker sin deltakelse i boligsituasjonen og forvaltningen av boligene.

## 7.6 Avslutning

---

Det norske boligpolitiske overordnede mål og de fem hovedmålene er ikke operasjonaliserbare målsettinger, men har preg av å være 'visjoner' for politikken. Dette gjelder også de resultatmål som er formulert i statsbudsjettet. Disse synes primært å være egnet som overskrifter på de ulike satsingsområdene, ikke som mål for hvilke resultater politikken skal oppnå. Husbankens delmål innebærer imidlertid en viss presisering av hovedmålene. Målsettingene på alle nivåer har en symbolverdi i betydningen av å signalisere hva som oppfattes som sentralt på det boligpolitiske området.

Også i Norge er de boligpolitiske utfordringene under endring. Det er klare utfordringer når det gjelder å ivareta kollektive verdier som kvalitet i bolig- og bomiljø. Økende boligpriser stiller sterkere krav til å ivareta interessene til grupper og individer som har behov for bistand til å oppnå og opprettholde en tilfredsstillende bolig. Befolknings- og husstandssammenset-

ningene er under stadige endringer og dermed også bosettingspreferanser og boligbehov.

I kapittel 14 drøftes utvalgets forslag til endrede/nye boligpolitiske hovedmål.

## Kapittel 8

# Boligøkonomiske virkemidler

### 8.1 Innledning

---

I dette kapitlet presenteres de statlige økonomiske virkemidlene knyttet til boligpolitikken, dvs skatte- og boligsubsidier. Skattesubsidiene er, som beskrevet i kapittel 3, blant annet den fordelene husholdningene har av gunstig skattlegging av egen bolig. Boligsubsidiene er tilskudd og bostøtte og lån forvaltet av Husbanken. Det er boligsubsidiene som vanligvis oppfattes som boligøkonomiske virkemidler, og som dermed får den bredeste presentasjonen.

Med unntak av kommunal sosialhjelp presenteres ikke de kommunale boligøkonomiske virkemidlene. Sosialhjelpen er omtalt fordi boligdelen av støtten er betydelig, og fordi den kan sees i sammenheng med den statlige bostøtten.

Heller ikke fordeler av reguleringer på boligmarkedet, enten det gjelder omsetningspriser eller husleienivå, er tatt med. Regulering av husleier gjelder i et begrenset antall boliger i leiegårder bygd før siste krig i Oslo og Trondheim.

Presentasjonen av de boligøkonomiske virkemidlene formidlet gjennom Husbanken er delt i to hovedgrupper etter om de er generelle eller selektive. De generelle virkemidlene skal i hovedsak bidra til høy og stabil boligproduksjon, kostnadsdemping og kvalitet på boliger og bomiljø, og er ikke behovsprøvd ut fra husstandens inntekt og formue. De selektive ordningene er behovsprøvd, og skal i hovedsak bidra til god boligfordeling. De boligøkonomiske virkemidlene knyttet til Handlingsplan for eldreomsorgen er presentert for seg. For de ordningene som er evaluert de senere årene presenteres hovedkonklusjonene.

Innledningsvis gis det i avsnitt 8.2 beskrivelse av de siste års utvikling i verdiene av de samlede boligøkonomiske overføringene. I avsnitt 8.3 omtales de generelle ordningene, og i 8.4 de selektive ordningene som forvaltes av Husbanken. I kapittel 8.5 omtales virkemidlene knyttet til Handlingsplanen for eldreomsorgen, som også forvaltes av Husbanken. I avsnitt 8.6 omtales den kommunale sosialhjelpen. Kapitlet oppsummeres i avsnitt 8.7.

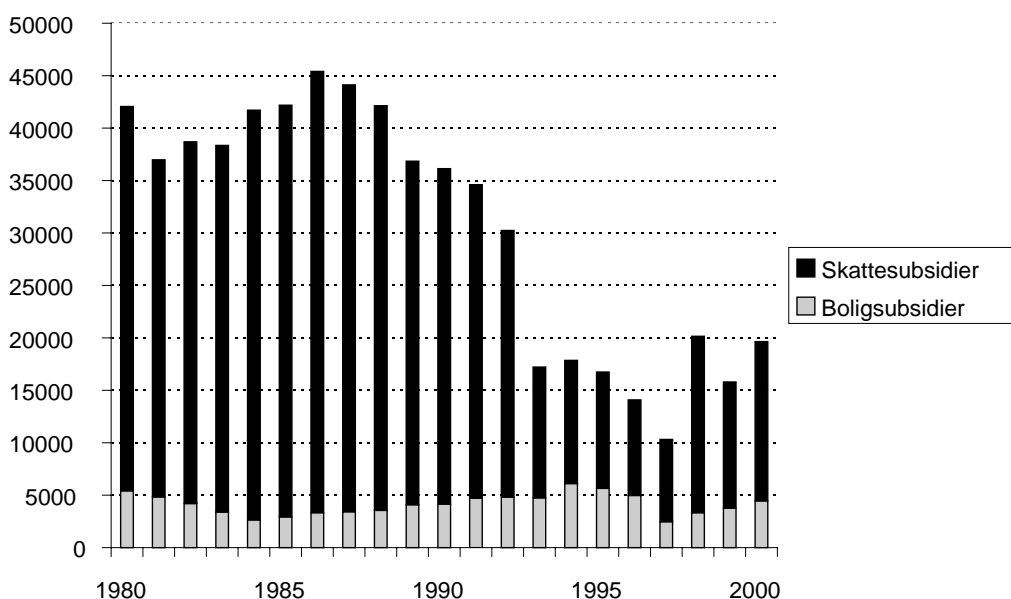
### 8.2 Subsidier til boligsektoren

---

Subsidier til boligsektoren kan deles i to hovedgrupper: skatte- og boligsubsidier. Utviklingen i subsidiene i perioden 1980 - 2000 er presentert i figur 8.1 under.

Mens boligsubsidiene i år 2000 utgjorde nær 4,5 milliarder kroner, utgjorde skattesubsidiene vel 15 milliarder kroner (Byggforsk, 2001). Skattesubsidiene utgjør dermed 75 - 80 prosent av subsidiene til boligformål.

Av de økonomiske virkemidlene som ikke kanaliseres gjennom Husbanken eller gjennom skattesystemet er økonomisk sosialhjelp til dekning av boutgifter den viktigste. Anslagsvis utgjorde sosialhjelp til dekning av boutgifter 2,4 milliarder kroner i 2000. Det vises for øvrig til omtale i avsnitt 8.6.



Figur 8.1 Verdi av skatte- og boligsubsidier. 1980 – 2000. Millioner (2000 kroner).

Kilde: Husbankens årsrapporter, Sosialdepartementet og beregninger fra Byggforsk.

### 8.2.1 Skattesubsidier

Skattesubsidiene er knyttet til fordelaktig inntektsbeskatning av avkastningen på egen bolig. Fordelen er beregnet for selveier-, borettslags- og aksjeboliger i perioden 1980- 2000. Fordelen knyttet til beskatning av boligen som formue er ikke tatt med.

Størrelsen på skattesubsidiene er beregnet med utgangspunkt i konstante reelle boligpriser, og der nivået fra 1989 er brukt for hele perioden. Rentesatsen som er brukt i beregningen er knyttet til alternativkostnaden, og satt lik innskuddsrenten i bank. Subsidiene påvirkes av marginalskattesatsen.

Skattesubsidiene var størst i årene 1986 til 1988. Det skyldes høy innskuddsrente i denne perioden. Nedgangen i den påfølgende perioden skyldes dels rentenedgang og dels redusert marginalskattesats ved en gradvis omlegging av skattesystemet mot større bruttobeskatning. Spesielt fra 1991 til 1992 har nedgangen i marginalskattesatsen på nettoinntekt til en flat sats på 28 prosent for alle bidratt til nedgangen. Rentenedgangen fra 1993 reduserte skattesubsidiene ytterligere. For år 2000 er skattesubsidiene etter denne metoden beregnet til 15 milliarder kroner.

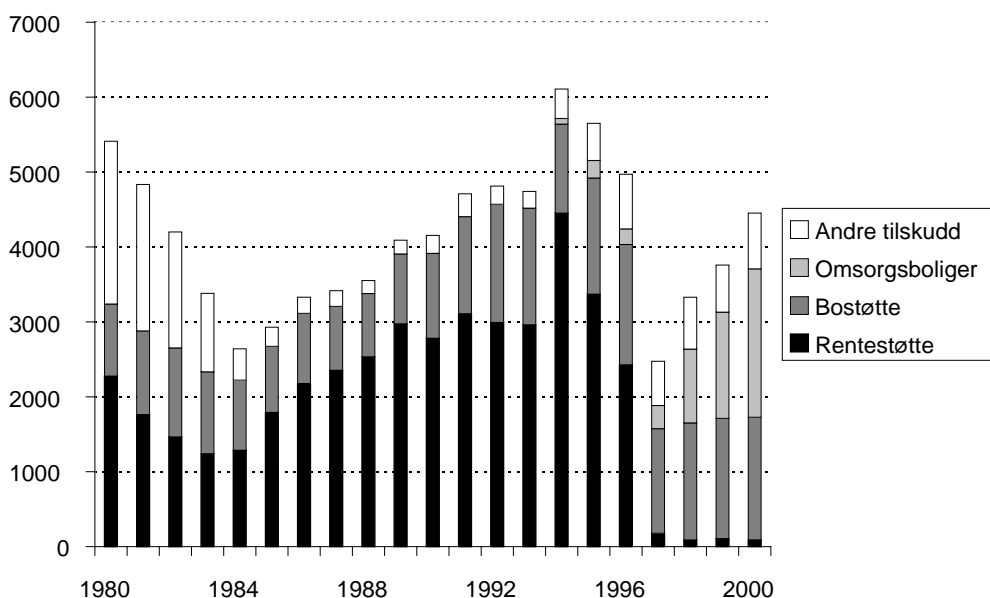
Finansdepartementet<sup>42</sup> har beregnet skattesubsidiene til 20,5 milliarder kroner for 2001. I dette tallet er imidlertid også fritidsboliger inkludert. Skat-

tesubsidier knyttet til fordelaktig formuesskatt på boliger og fritidshus ble samtidig beregnet til 10,0 milliarder kroner<sup>43</sup>.

### 8.2.2 Boligsubsidier

Boligsubsidiene formidles av Husbanken, og består av bostøtte, tilskudd, rentestøtte og tap på utlån. Utviklingen i boligsubsidiene i perioden 1980 - 2000 er presentert i figur 8.2.

Som det framgår av figuren, ble verdien av rentesubsidiene kraftig redusert fra 1996 da rentestøtte ble erstattet med tilskudd. Den økningen i subsidiene som har skjedd de siste årene skyldes først og fremst tilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser i forbindelse med oppfølging av Handlingsplan for eldreomsorgen.



Figur 8.2 Boligsubsidier over statsbudsjettet etter type. 1980 – 2000. Millioner (2000 kroner).

Kilde: Kilde: Husbankens årsmeldninger og Sosialdepartementet<sup>44</sup>.

I 2000 disponerte Husbanken 4 226 millioner kroner i boligsubsidier eksklusive rentestøtte og tap på 89 millioner kroner, jf. tabell 8.1. Av boligsubsidiene gikk 50 prosent til selektive målgrupper, 48 prosent til Handlingsplan for eldreomsorgen og 2 prosent til generelle tiltak for å bedre kvaliteten på

42. (St.meld. nr 1 (2001-2002)) Skatteutgiften er beregnet ved å legge til grunn at markedsverdien i gjennomsnitt er fire ganger så høy som likningsverdien, og ved å oppheve de særskilte bunnfradragene i inntektsbeskatningen. En avkastningsrate på 5 prosent til grunn som anslag på markedsavkastningen på boliginvesteringen.

43. I kapittel 5 (5.3.3) er skattefordelen knyttet til å eie egen bolig beregnet med forutsetning om alternativ avkastningsrate som ligger noe høyere enn de forutsetningene som ligger til grunn for beregningene i nasjonalbudsjettet.

44. Botilskudd til pensjonister er ikke med under kategorien bostøtte før 1990, men tatt med i årene senere.

boliger og bomiljøet. Dersom tilskuddene knyttet til Handlingsplan for eldreomsorgen regnes som selektive, så gikk 98 prosent av boligsubsidiene til selektive målgrupper dette året. I 1980 og 1990 utgjorde de selektive boligsubsidiene hhv 22 og 63 prosent.

Handlingsplanen skal etter planen avvikles fra 2002. Om tilskuddene forblir eller avvikles som boligsubsidier vil således ha stor betydning for nivået på boligsubsidiene framover.

**Tabell 8.1: Tilskudd gitt fra Husbanken 2000.**

	Beløp Mill. kr	Andel %
I alt	4 226	100
Generelle tilskudd	104	2
- Boligkvalitet/byfornyelse	104	
Selektive tilskudd	2 126	50
- Bostøtte	1 637	
- Boligtilskudd	489	
Handlingsplanen for eldreomsorgen	1 996	48
- Oppstartingsstilskudd	1 618	
- Kompensasjonstilskudd	378	

Kilde: Kilde: Husbankens årsrapport 2000.

I 2000 var Husbankens utlånsramme 11 milliarder kroner, hvorav 73 prosent gikk til generelle formål og 27 prosent til selektive målgrupper. Et sted mellom 40 og 70 prosent av de generelle lånene går til finansiering av boliger for unge, alt ettersom aldersgrensen settes til 30 eller 40 år.

**Tabell 8.2: Disponerte lån gjennom Husbanken 2000.**

	Beløp Mill. kr	Andel %
I alt	11 000	100
Generelle lån	8 069	73
- Oppføringslån	6 321	57
- Utbedringslån	1 748	16
Selektive lån	2 931	27
- Etableringslån	1 730	16
- Kjøpslån	1 201	11

Kilde: Kilde: Husbankens årsrapport 2000.

Grovt regnet utgjør låntakernes rentefordel 446 millioner kroner i 2000, fordelt med 380 millioner kroner til private låntakere og 66 millioner kroner til borettslag. I beregningene er det lagt til grunn at det for enkeltpersoner og borettslag er en rentefordel knyttet til husbanklånet på hhv 1 og 0,5 prosentpoeng. Over hele lånets løpetid utgjør verdien 4,8 øre per lånte krone for en privatperson og 2,4 øre for et borettslag. Kommunene har over tid ingen rentefordel da de kan oppnå tilsvarende renter hos andre kredittinstitusjoner. Private, borettslag og kommuner ble tildelt hhv 72, 25 og 3 prosent av lånene i Husbanken i 2000.

I tillegg forvalter Kommunal- og regionaldepartementet i samarbeid med Husbanken en ordning til Forskning og utvikling. Det avsettes også midler til boligforskning over KRD's forskningsbudsjett. Til sammen ble det disponert vel 40 millioner kroner til formålet i 2000.

**Tabell 8.3: Bolig- og skattesubsidier 1980-2000. 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: Kilde: Utbetalinger fra Husbankens årsmeldinger og beregninger fra Byggforsk

### **8.3 Generelle virkemidler – for å fremme kvantitet og kvalitet i boligproduksjonen**

---

De generelle virkemidlene er oppføringslån til nye boliger, utbedringslån til eksisterende boliger og tilskudd for å fremme kvalitet i ny og eksisterende bebyggelse.

#### **8.3.1 Lån til nye boliger - oppføringslån**

##### *Presentasjon av ordningen*

Oppføringslånet skal medvirke til en høy og stabil boligproduksjon av nye gode og rimelige boliger. Gjennom kontroll av prosjektkostnadene skal tomte- og byggekostnadene dempes. Lånet kan også benyttes til oppføring av barnehager og lokaler for skolereformen for 6-åringer og skolefritidsordningen.

Låneordningen er Husbankens største. I 2000 ble det finansiert 9 989 nye boliger med oppføringslån. Dette utgjør rundt 40 prosent av alle nye boliger dette året. I tillegg ble det finansiert 1 638 barnehageplasser og 151 plasser for 6 åringer. Det ble gitt lån for 6 321 millioner kroner, som var 57 prosent av Husbankens utlånsramme samme år.

Ved vurdering av lånesøknaden stilles det krav til boligens standard og kostnader. Minstestandarden stiller funksjonskrav til boligen utover de krav som stilles i plan- og bygningsloven, og da særlig på områdene for planløsning og brukskvalitet. For å dekke disse kravene må boligen vanligvis være større enn 50-55 kvm. De øvre grensene tilsier at boligen i hovedregelen ikke må være større enn 120 kvm. beregnet areal (BA). For blant annet store eneboliger er imidlertid BA lavere enn bruksarealet (BRA) da loft, boder og kjeller ikke får full uttelling ved beregning av BA. BRA kan dermed være større enn 120 kvm for disse boligene.

I tillegg premieres spesielle kvaliteter gjennom lånetillegg og kvalitetstilskudd. Slike tillegg gis hvis boligen f.eks. er tilpasset bevegelsehemmede (livsløpsstandard), hvis boligen tilfredsstiller krav til helse, miljø og sikkerhet (HMS), hvis boligen har estetiske kvaliteter (byggeskikk) eller det er opparbeidet gode trafikksikre utearealer, jf. tabell 8.4. Lånetillegg gis også til boliger i Nord-Troms og Finnmark, til tilpasning av bolig og til garasje for funksjonshemmede og til store husholdninger.

Låneutmålingsreglene resulterer i at de beste, minste og billigste boligene får den relativt høyeste låneutmålingen.

Tomtekostnadene kan være inntil 350 000 kroner for en ordinær bolig og opp til 450 000 kroner per bolig i tett bebyggelse.

For å stimulere til økt boligbygging i Oslo og omegn ble det i 2001 innført spesielle regler for dette området. Her godkjennes det boliger med færre kvadratmetre og høyere kostnader enn ellers i landet. For boliger mellom 30 og 70 kvm BA gis det 90 prosent låneutmåling. Salgsprisen for de største boligene kan være inntil 1,6 millioner kroner.



**Tabell 8.4: Nye husbankfinansierte boliger med lånetillegg 2000. Antall boliger.**

Lånetillegg	Antall boliger
Boliger i alt	9 989
Med lånetillegg	8 162
- livsløpsstandard	4 905
- heis	850
- terreng/vegetasjon	2 563
- uteareal	3 106
- trafikkikkerhet	3 253
- klima	85
- helse, miljø, sikkerhet	6 175
- funksjonshemmet	327
- garasje for funksjonshemmet	26
- distriktstillegg	220
- stor husstand	25

Kilde: Husbankens årsrapport 2000.

Låntakeren kredittvurderes ikke utover finanslovens minimumskrav til frarådningsplikt. Alle låntakerne får tilbud om de samme lånebetingelsene. Lånet gis som grunnfinansiering med første prioritets pant i boligen.

Den gjennomsnittlige husbankboligen kostet 1, 134 millioner kroner i 2000, hvorav tomten vel 200.000 og bygget nær 934.000 kroner. Det gjennomsnittlige husbanklånet var på 714 000 kroner, og utgjorde dermed 63 prosent av anleggskostnadene, eller boligens salgssum.

**Tabell 8.5: Nøkkeltall for oppføringslån 2000.**

	2000
Tilsagn. (mill. kroner)	5 882
Mottatte søknader (antall)	10 154
Godkjente søknader (antall)	9 989
Gjennomsnitt per bolig ( ved tilsagn) kroner	
- Bruksareal (gj. Kvm)	104
- Tomtekostnader (kroner)	200 100
- Byggekostnader (kroner)	933 800
- Anleggskostnader (kroner)	1 133 900
- Husbanklån (gj.snitt kroner)	714 000
- Husbanklån andel av anleggskostnader (prosent)	63

Kilde: Kilde: Husbankens årsrapport 2000.

Det er private utbyggere som er den største søkergruppen med 44 prosent av søknadene i 2000, jf. tabell 8.6. Etter at de er ferdige selges disse boligene i hovedsak til vanlige husholdninger, men kan også selges til f.eks. kommuner.

Andelen nye boliger finansiert med oppføringslån varierer over landet. En indikator på denne andelen er forholdet mellom antall boliger med oppføringslån fra Husbanken og antall igangsatte boliger i samme område og tidsperiode. Andelen var i 2000 høyest i Finnmark der anslagsvis 76 prosent av de nye boligene i 2000 ble finansiert med oppføringslån, og lavest i Oslo med en andel på 17 prosent, jf. tabell 8.7.

Det finnes ikke tilgjengelige data for hvor stor andel av oppføringslånet som går til selektive målgrupper samlet sett. Hvor mange boliger som går direkte fra Husbanken til selektive låntakere er kjent, men ikke hvor mange boliger som etter at de var oppført av utbygger eller borettslag ble toppfinansiert med etableringslån og/eller boligtilskudd fra kommunene. Direkte fra Husbanken til selektive målgrupper gikk 10 prosent av boligene finansiert med oppføringslån i 2000. I tillegg gikk 40 prosent av de personlige oppføringslånene til personer under 30 år og 75 prosent til personer under 40 år. I tillegg til personlige oppføringslån kommer lån til blant annet borettslag, kommuner og stiftelser. Det er imidlertid ikke grunn til å tro at aldersfordelingen for beboerne i disse boligene er vesentlig annerledes enn for de personlige oppføringslånene. Kommunene toppfinansierte i samme periode 1.281 nye boliger med etableringslån. Andelen av oppføringslånene som går til selektive målgrupper ligger dermed anslagsvis mellom 25–75 prosent avhengig av hvilke behovskriterier som stilles.

**Tabell 8.6: Oppføringslån 2000 Antall boliger med tilsagn etter typer søker.**

	Antall	Prosent
I alt	9 898	100
Enkeltperson	2 682	27
Borettslag	1 886	19
Privat utbygger	4 307	44
Kommune	292	3
Andre	731	7

Kilde: Kilde: Husbankens årsstatistikk 2000.

**Tabell 8.7: Totalt igangsatte boliger og antall boliger med godkjent for finansiering med oppføringslån etter fylke 2000.**

	Totalt igangsatt	Oppføringslån	Andel med oppføringslån
Østfold	921	412	45
Akershus	3786	943	25
Oslo	1484	255	17
Hedmark	863	525	61
Oppland	922	340	37
Buskerud	1762	328	19
Vestfold	1399	619	44
Telemark	604	219	36
Aust - Agder	526	298	57
Vest - Agder	906	414	46
Rogaland	3069	1173	38
Hordaland	2034	1221	60
Sogn og Fjordane	605	204	34
Møre og Romsdal	1360	628	46
Sør - Trøndelag	1671	895	54
Nord - Trøndelag	713	265	37
Nordland	961	692	72
Troms	854	369	43
Finnmark	248	189	76
Hele landet	24688	9989	40

Kilde: Kilde: Husbankens årsrapport 2000.

### *Evalueringer*

En evaluering gjennomført av Byggforsk (Chen 2000) indikerer at oppføringslånet bidrar til å heve kvaliteten, men ikke til å redusere kostnadene. Gjennom kravene til øvre og nedre arealgrense har lånet bidratt til å vri tilbudet av boliger inn mot et midtre sjikt. Ut fra en likhetstankegang oppfattes dette som positivt.

Byggforsks undersøkelse indikerer videre at blant de som bor i blokkleilighet er andelen som er svært fornøyd med leilighetens størrelse betydelig høyere enn for de som ikke har husbanklån. Noe av forklaringen kan imidlertid tilskrives at husbankleilighetene er større enn de andre. Men også for gitt boligstørrelse viser beboere i husbankfinansierte leiligheter en større tilbøyelighet til å være «svært» fornøyd. Dette kan tilskrives bedre planløsninger i husbankboligene.

Også for andre boligkvaliteter som stimuleres av Husbanken viser undersøkelsen positive resultater. Låntakerne i Husbanken er mer fornøyd med forhold som trafikkstøy og trafikk sikkerhet, tilgjengelighet og utearealer.

Tidligere ble tomteprisene i stor grad bestemt politisk i kommunene. Husbankens norm for godkjente tomtekostnader fungerte som et viktig signal til kommunene ved fastsettelse av sine tomtekostnader. Det kommunale engasjementet er nå svært begrenset, og markedet for omsetting av tomter er fritt. Også markedet for bygging av boliger fungerer i dag som et fritt marked, og er med få unntak vel fungerende. Unntaket er avgrensede geografiske områder med få aktører. I et godt fungerende marked er aktørene utsatt for konkurranse. I en slik situasjon er det lite sannsynlig at Husbanken påvirker entreprenørenes profitt mener Byggforsk.

Husbanklånets styrke som boligpolitisk virkemiddel er redusert som følge av avviklingen av rentestøtten, jf. kapittel 6. Virkemidlet er derfor lite egnet til å påvirke bl.a. tomtepriser. Grensene for tomtekostnader påvirker dermed ikke prisene på tomtene, men hvilken bank som velges. Muligheten til å påvirke prisen på en bolig med gitt standard blir tilsvarende liten.

Som viktigste grunn til å velge Husbanken ved finansiering av ny bolig oppgis lånebetingelsene. Deretter oppgis tilbud fra utbygger og trygghet som de to nest viktigste årsakene, jf. tabell 8.7.

For en nærmere drøfting av oppføringslånets styrke som boligpolitisk virkemiddel med hensyn til å nå boligpolitiske mål henvises det til kapittel 16.

**Tabell 8.8: Årsaker til at Husbanken benyttes som lånegiver.**

	1997	2001
Trygt med statlig bank	18 %	20 %
Bedre betingelser	43%	59 %
Utbygger gav tilbud	29%	25 %
Fikk ikke lån andre steder	1%	4 %
Andre grunner	13 %	12 %
Vet ikke	4 %	3 %

Kilde: Kilde: Norsk Gallup/NOVA, Andelene i tabellen summerer seg til mer enn 100 fordi hver respondent ble gitt anledning til å oppgi mer enn en årsak.

### 8.3.2 Utbedringslån

Utbedringslånet skal bidra til gode boliger og godt bomiljø i den eksisterende boligmassen. Lånene benyttes til større utbedringsprosjekter og byfornyelse, til enøk-tiltak, til boliger med antikvarisk verdi og som selektive lån til enkeltpersoner.

Det ble i 2000 gitt utbedringslån for 1 729 millioner kroner til prosjekter som omfattet rundt 15 000 boliger. 74 prosent av de utlånte midlene gikk til bomiljøtiltak, som i det vesentligste er utbedring og fornyelse av borettslag i etterkrigstidens drabantbyer. Borettslag er da også den største søkergruppen, og mottok 78 prosent av de utlånte midlene. Selektive målgrupper mottok 13 prosent av lånene samme år.

Låneordningen har ikke vært evaluert de senere år.

**Tabell 8.9: Utbedringslån etter type tiltak. 2000.**

	Beløp Mill. kroner	Antall boliger
I alt	1 729	15 014
Bomiljøtiltak	1 280	11 663
Byfornyelse	121	1 507
Enøk	68	849
Antikvarisk	29	86
Selektive lån	232	909

Kilde: Husbankens årsstatistikk 2000.

### 8.3.3 Tilskudd for å fremme kvalitet

#### *Presentasjon av ordningen*

Tilskudd for å bidra til god kvalitet på boliger og bomiljø gis ved bygging av nye boliger og ved fornyelse og fortetting for å realisere samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltak som ellers ikke hadde vært gjennomført.

I 2000 ble 117 millioner kroner fordelt med 69 millioner kroner til kvalitetstilskudd ved bygging av nye boliger og ved fornyelse og fortetting, 35 millioner kroner til byfornyelse, 6 millioner kroner til tilstandsvurdering av borettslag og 6 millioner kroner til forebygging av radonstråling.

Kvalitetstilskudd gis for å fremme kvaliteter som byggeskikk, helse, miljø og sikkerhet, tilgjengelighet og utomhuskvaliteter. Bruken av kvalitetstilskuddet i 2000 framgår av tabell 8.10.

Byfornyelsestilskudd ble i 2000 bare tildelt Oslo kommune. De benyttet midlene til utearealer (15,4 millioner kroner), utbedring av bygninger (14,3 millioner kroner) og selektive tiltak (3,6 millioner kroner), riving (0,9 millioner kroner) og annet (0,8 millioner kroner).

I 1990-årene var byfornyelse en betydelig ordning. Tilskuddet ble hovedsakelig tildelt de tre største byene; Oslo, Bergen og Trondheim for å bedre levekårene i de indre byområder. Spesielt skulle tilskuddet bidra til å sanere boliger med lav standard uten bad og toalett i leiligheten. Bevilgningen var på rundt 150 millioner kroner årlig. Fra 2001 inngår tiltak rettet mot byfornyelse i de ordinære kvalitetstilskuddene.

I 1997 ble det iverksatt en 10 års handlingsplan for Oslo indre øst. I denne perioden skal staten og Oslo kommunene avsette 50 millioner kroner hver per år til tiltak i for å bedre levekårene i bydelen. Disse midlene går primært til andre tiltak enn boliger.

Tilskudd til tilstandsvurdering ble i 2000 gitt til 1 999 borettslag med i alt 16 896 boliger. Tilskuddet benyttes for at fagkyndige skal foreta en befaringsav bygningmassen og påpeke nødvendige og foreslå andre tiltak til utbedring.

Tilskudd til forebygging av radonstråling ble i 2000 gitt til tiltak i 195 boliger for 6 millioner kroner. Tilskuddene benyttes til diverse skjermings- og utluftingstiltak.

Evalueringer er foretatt av kvalitetstilskuddet og byfornyelsestilskuddet.

**Tabell 8.10: Tilskudd til boligkvalitet etter type tiltak 2000.**

	Antall boliger	Beløp 1000 kroner	Andel %
I alt	5 560	63 693	100
Byggeskikk	898	6 460	10
Fornyelse og fortetting	2 585	24 924	39
Forsøksbygging	114	3 360	5
Helse, miljø og sikkerhet	1 301	13 040	20
Tilgjengelighet	748	9 160	14
Utomhuskvalitet	668	6 690	11
Ikke spesifisert	47	30	0

Kilde: Husbankens årsstatistikk 2000.

### *Evaluering av kvalitetstilskuddet*

Kvalitetstilskuddene ble evaluert av NIBR etter at de hadde vært benyttet i to år, dvs i 1996 og 1997 (Guttu 1998). Et utvalg av prosjekter som hadde fått tilskudd etter de forskjellige søkegrunnlagene ble gjennomgått.

For å få utomhusstilskudd, må prosjektene oppfylle krav til terreng og vegetasjon, uteareal og trafikksikkerhet. Det konkluderes i NIBRs rapport med at oppsplitting i delkrav tar oppmerksomheten bort fra det som burde være et overordnet mål, nemlig at prosjektet skal ha en god bebyggelsesplan. Det forutsetter at systemer for trafikk, bebyggelsesstruktur og utearealer er avstemt mot hverandre og vurderes i sammenheng og ikke bare som enkeltkrav. Studiene av utomhuskvalitetene sannsynliggjør at tilskuddsordningen bare i begrenset grad har påvirket kvaliteten. Dette har skjedd gjennom mindre justeringer underveis i saksbehandlingen.

Tilskuddet til tilgjengelighet gis til prosjekter som oppfyller kravene til lånetillegg for livsløpsstandard og heis (i lavhus). De to vurderte prosjektene tilfredsstillende i det store og hele kriteriene.

Tilskuddet til byggeskikk gis til «særlig god byggeskikk ved fornyelse, fortetting og oppføring av boligområder». Tilskuddet skal gå til «forbilledlige» prosjekter. Kriteriene er i stor grad basert på skjønn. Resultatene er stort sett i samsvar med kriteriene. Det at kriteriene er skjønnsbasert betyr at profesjonskunnskap er en forutsetning for å forstå kriteriene. Det viser seg at byggeskikk-kvalitetene i de undersøkte prosjektene i det store og hele har vært på plass før prosjektet ble framlagt for Husbanken. Saksbehandlingen har bare innvirket på detaljløsninger. Byggeskikk som tema er utelukkende knyttet til bygningen. Etter NIBRs syn bør uteområder også vurderes som arkitektur.

For temaet fornyelse og fortetting er formålene for tiltak mer generelt formulert med lavere kvalitetskrav enn ved nybygging. Temaene er imidlertid de samme som ved nybygging. Det påpekes at behandlingen av tilskuddssakene kan virke tilfeldig. Det konkluderes likevel med at Husbankens praktisering av ordningen virket rimelig.

NIBR mener at kriteriene for kvalitetstilskuddet er for sterkt knyttet til bygging på jomfruelig mark, at utearealstørrelser og krav til hierarkier er satt urealistisk høyt, at tilgjengelighetskriteriene er anvendelige og fungerer etter sin hensikt og at byggeskikkriteriene er, og må være, skjønnsbasert og dermed vanskelig for ikke-arkitekter å få tak på. Saksbehandlerne opplever det fortsatt som et problem at søknadene kommer for sent inn. Kunnskapene om ordningen varierer betydelig mellom ulike typer søkere. Alle er enige om at regelverket er nærmest umulig å trenge inn i. Søkerne er imidlertid enige om at tilskuddsordningen er et godt tiltak og bør fortsette. Det var imidlertid uheldig at tilskuddet er ukjent i flere kommuner.

Evalueringen konkluderer videre med at det er indikasjoner på at kvalitetstiltakene er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Utomhustilskuddet har et stort uutnyttet potensial idet det tiltakene for å bevare terreng og vegetasjon kan være direkte kostnadsbesparende samtidig som det gir økt nytte. Det samme gjelder tiltak for trafikksikkerhet som forutsetter et enklere og mer beskjedent veganlegg. For tilgjengelighet er også de samfunnsøkonomiske virkningene positive. Heis og livsløpsstandard vil føre til redusert behov for institusjonsplasser. Det gjelder ikke minst i eldre bebyggelse med et stort innslag av eldre beboere. Mer usikker er den samfunnsøkonomiske nytten av byggeskikktilskuddet, spesielt dersom den ønskete byggeskikken ikke er representativ for allmenne oppfatninger.

Andre former for økonomisk støtte enn belønning av sluttprodukt anbefales som supplement til tilskuddsordningen. Studiene viser at de ønskede kvalitetene innarbeides i prosjektene allerede under programmeringen. Sterkere vektlegging av planleggingsfasen med kunnskapsformidling og støtte til forprosjektering kan derfor være gode virkemidler i tillegg til eksisterende tilskuddsform. Mer systematisk bruk av kriterier i saksbehandlingen kan sikre at tilskuddene virkelig går til prosjekter med ønsket kvalitet.

#### *Evaluering av byfornyelsestilskuddet*

Bruken av byfornyelsestilskudd i perioden 1994-1999 er evaluert av Byggforsk (Norvik 2000). Evalueringen tok for seg effekten av anvendelsen av byfornyelsestilskuddet og gir forslag til tiltak for å bedre virkemidlets effektivitet.

Byfornyelsestilskuddet påvirker de kostnadene som private aktører og kommunene står overfor når de tar beslutningene om å iverksette fornyelsestiltak eller ikke. Effekten av tilskuddet avhenger således av i hvilken grad det påvirker beslutningene til kommune og private aktører.

Bruken av byfornyelsestilskudd rettet mot miljøtiltak og opprustning av offentlige uteområder indikerer en betydelig positiv påvirkning. Dels kommer denne effekten av at tilskuddene gir ekstra midler til kommunen, og dels kommer den av at andre kommunale midler vris mot byfornyelsesformål fordi en kan oppnå mer ved samordning. I tillegg til det fordelaktige i seg selv ved at miljø og uteområder opprustes, kan slike tiltak være med å lage gunstige omgivelser for privatfinansiert boligfornyelse. Opplysninger om byggemeldte bruksendringer og private boliginvesteringer på Nedre Nygård i Bergen gir empirisk støtte til denne påstanden.



Omfanget av boligfornyelse i byfornyelsesområdene påvirkes positivt av byfornylestilskuddene. Primært fordi den privatøkonomiske lønnsomheten bedres. Mange prosjekter er privatøkonomisk ulønnsomme uten tilskudd, mens tilskuddene gjør dem lønnsomme. Denne effekten er det imidlertid vanskelig å dokumentere. En viktig konklusjon var at graden av suksess avhenger av i hvilken grad kommunen lykkes i å velge ut prosjekter som ikke ville ha blitt gjennomført av private eiere, men som er samfunnsøkonomisk lønnsomme.

Investeringer som fører til økt standard i et område kan stimulere andre private investeringer. Avkastningen for en privat aktør er høyere og risikoen lavere når en utbedringsinvestering skjer i et område uten spesielle problemer. Denne typen investeringer kan også gi et område et bedret omdømme, og dette igjen kan stimulere andre private investeringer. Ved å gi tilskudd som fører til økt aktivitet i område-, i bolig- og i gårdsromutbedring vil man kunne skape ekstra privatinitiert boligutbedring utenfor den delen av byfornyelsen som skjer i samarbeid med eller i regi av myndighetene. Det er mindre grunn til å tro at omfanget av område- og miljøtiltak vil stimuleres av boliginvesteringer.

En indikator på at en lykkes i å gjøre et område mer attraktivt gjennom opprustning av boliger og uteområder er at prisene i området stiger relativt til boligprisene i andre områder. Analyser av to områder i Oslo med høy byfornyleseaktivitet viser dette. Gjennom de fire årene fra 1996 til 2000 steg boligprisene med 197 prosent i Gamlebyen/Nedre Tøyen, mens de steg med 126 prosent i resten av Oslo. Byggforsk konkluderer med at den økte attraktiviteten som gjenspeiles i økte relative boligpriser for en stor del kan tilskrives byfornyelsen.

Byggforsk anbefalte å justere innretningen av virkemidlet ved å nedprioritere mindre boligutbedringer, redusere tilskuddene til gårdsromsutbedringer, fortsatt prioritere det fysiske utemiljøet, oppprioritere den tunge boligfornyelsen samt utvikle rutiner for å vurdere nytten av områdetiltak og tung boligfornyelse opp mot hverandre.

Videre vurderte Byggforsk om tilskuddet burde videreføres som områderettede tiltak eller som generell kvalitetsheving i eksisterende boligmasse. De konkluderte med at den samlede innsatsen rettet inn mot kjernene av storbyene bør videreføres og at det ikke er behov for en generell politikk for standardheving i den eksisterende boligmassen.

Men de uttalte også at områderettet innsats bør brukes ved kvalitetshevingsarbeid utenfor byfornyelsesområdene. Dette gjelder en del av de boligområdene som ble bygd ut i stor skala på 50- og 60-tallet der det nå er mangelfull rehabilitering med påfølgende nedtursspiraler og økende opphopning av levekårsproblemer. Likhetsstrekkene med en del historiske byfornyelsesområder er, etter Byggforsks oppfatning, slående.

#### **8.4 Selektive virkemidler – for god boligfordeling**

---

De selektive virkemidlene er bostøtte, boligtilskudd, etablerings- og kjøpslån. Det nye startlånet som er planlagt iverksatt fra 2002, presenteres også.

### 8.4.1 Bostøtte

#### *Presentasjon av ordningen*

Bostøtten skal bidra til at eldre, uføre og barnefamilier med svak økonomi skal kunne anskaffe, eller bli boende, i en god og hensiktsmessig bolig og til å utjevne inntektsforskjeller mellom pensjonistgrupper som følge av forskjeller i boutgiftene.

For å kunne motta bostøtte stilles det krav til både boligen og de personer som bor i den. Bostøtten er behovsprøvd ut fra forholdet mellom boutgifter og inntekter. I tillegg må minst én i husstanden enten være under 18 år, over 65 år eller være trygdet. Boligen må enten være en utleiebolig på minst 40 kvm eller en bolig finansiert med et husbanklån som ennå ikke er nedbetalt. Det stilles ingen krav til boligen når mottaker er pensjonist med en inntekt lavere enn minstepensjonen pluss 30 prosent eller når boligen kommer inn under husleiereguleringsloven.

All informasjon, veiledning og saksbehandling av søknader om bostøtte foregår i kommunene. Der registreres også søknadene i Husbankens elektroniske saksbehandlingssystem. Husbanken beregner og utbetaler bostøtten til søker, og foretar også klagebehandlingen. Bostøtte utbetales 3 ganger per år.

Bostøtten utgjør 70 prosent av forskjellen mellom godkjente boutgifter og rimelig boutgift. Det er fastsatt øvre grenser for godkjente boutgifter.

#### **Boks 8.1 Prinsipp for utregning av bostøtte**

Godkjente boutgifter  
- Rimelige boutgifter  
=  $Sum \times 70 \% = Bostøtte$

Rimelig boutgift er det beløpet som husstanden selv antas å kunne betale. Beløpet beregnes som en prosent av inntekten avhengig av inntektsstørrelse og antall husstandsmedlemmer. Inntektsgrensene for å motta bostøtte lå i 2000 mellom 134 000 og 153 000 kroner for en- og to-personshusholdninger. Som figur 8.3 viser er utbetalt bostøtte avhengig av inntekt og boutgifter slik at det er husstandene med den laveste inntekten som mottar mest bostøtte.

I 2000 ble det utbetalt 1 637 millioner kroner i bostøtte. I underkant av 110 000 husstander mottok bostøtte en eller flere ganger. Ved 3. termins utbetaling mottok 106 160 husstander støtte. Rundt 20 000 fikk avslag, hovedsakelig fordi inntekten var for høy i forhold til boutgiftene.

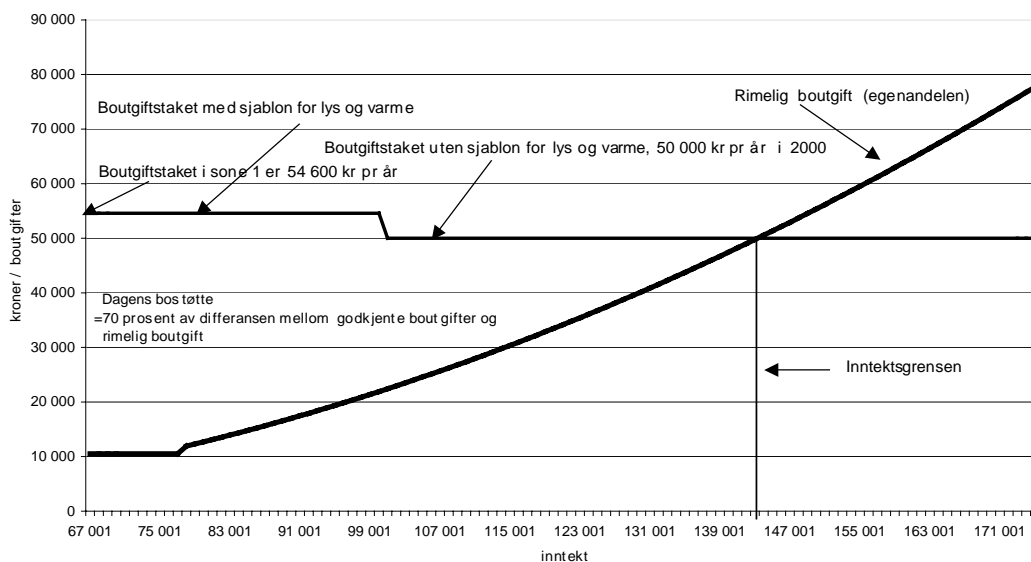
48 prosent av bostøttemottakere er eldre enn 64 år, 30 prosent uføre, 15 prosent enslige forsørgere, 5 prosent barnefamilier for øvrig og 3 prosent andre støtteberettigede.

Gjennomsnittlig utbetalt bostøtte var 16 836 kroner. Det er relativt store forskjeller i støttenivå mellom målgruppene. Husstander med barn mottar mest med 22 056 kroner.

Inntekten til 99 prosent av husstandene var lavere enn 150.000 kroner og 69 prosent hadde inntekt under 100.000 kroner. Som følge av at de som har

lavest inntekt får høyest bostøtte, fikk de 69 prosent med under 100.000 kroner i inntekt 75 prosent av bostøtten.

57 prosent av mottakerne bor i utleiebolig, 20 prosent i selveierbolig og 23 prosent i borettslagsbolig.



Figur 8.3 Utbetaling av bostøtte etter inntekt og boutgifter. Gjeldende satser i 2000.

Mens boutgift etter bostøtte utgjorde 29 prosent av inntekten for eldre utgjør den 48 prosent for barnefamiliene. Dersom boutgiftene er høyere enn et gitt nivå avkortes boutgiftene til dette nivået før beregning. Således var det 35 prosent av barnefamiliene som ikke fikk godkjent hele boutgiften ved beregningen, mens det tilsvarende andelen for eldre var 8 prosent.

Tabell 8.11: Hovedtall for innvilget bostøtte ved hovedkjøring 3.termin 2000

		Pensjonister med inntekt < MP + 30 %	Barne- familier 1)	Øvrige husstander 2)
Innvilget bostøtte totalt, mill kroner	595,7	395,0	152,0	48,7
Antall husstander med innvilget bostøtte	106 160	73 239	20 679	12 242
Gj.sn. husstandsinnkomst per mnd.	7 168	7 303	6 134	8 104
Gj.sn. totale boutgift per mnd.	3 672	3 346	4 742	3 817
Gj.sn. bostøtte per mnd.	1 403	1 349	1 838	995
Totale boutgift i % av inntekt før bostøtte	51	46	77	47
Totale boutgift i % av inntekt etter bostøtte	32	27	47	35
Bostøtte i % av av totale boutgifter	38	40	39	26

**Tabell 8.11: Hovedtall for innvilget bostøtte ved hovedkjøring 3.termin 2000**

	Pensjonister med inntekt < MP + 30 %	Barne- familier 1)	Øvrige husstander 2)
Andelen husholdninger der totale boutgifter er høyere enn godkjente boutgifter	14	8	18

1) Barnefamilier er enslige forsørgere og barnefamilier for øvrig

2) Øvrige husstander er eldre/uføre med inntekt over MP+30% og andre støtteberettigede

### Evalueringer

Bostøtten er evaluert med sikte på å kartlegge hvilken betydning ordningen hadde for mottakerne i 1. termin 1999 (Oddum 2000).

Bostøtten skal medvirke til at alders-, uføre- og etterlattepensjonister og barnefamilier med svak økonomi skal kunne anskaffe seg og bli boende i en god og nøktern bolig. Dette dreier seg grunnleggende om god boligfordeling og botrygghet. I tillegg skal boligen også være hensiktsmessig for husstanden.

Av de vel 7 000 nye bostøttemottakerne, var det relativt flere enslige forsørgere og barnefamilier enn blant de eksisterende mottakerne. Dette skyldes en høyere utskiftning i denne gruppen, men også at det fra 1999 var åpnet for at alle i utleiebolig kunne søke bostøtte. Av de «nye» mottakerne hadde om lag en fjerdedel mottatt bostøtte tidligere.

Undersøkelsen viser at bostøtten har meget stor betydning for at mottakerne kan bo i sin nåværende bolig. Nær 60 prosent svarer at bostøtten er helt avgjørende, og ytterligere 33 prosent at den betyr mye. Av de uføre uten barn mener 71 prosent at bostøtten er helt avgjørende, mens dette bare gjelder for 48 prosent av barnefamiliene. Den lave svarprosenten til barnefamiliene kan forklare av det høye innslaget av kommunal støtte som de mottar. Over halvparten av disse husstandene mottok kommunal bostøtte eller sosialhjelp til dekning av boutgifter.

Blant de 92 prosent som sier at bostøtten er helt nødvendig eller betyr mye, var det 83 prosent som regnet med å kunne bli boende i den samme boligen i minst ett år framover. Dette indikerer at bostøtten har stor betydning for husstandenes botrygghet. Det var liten variasjon i botryggheten mellom eierformer. Mens 93 prosent av de som eide regnet med å kunne bo der i minst ett år til, var andelen også hele 73 prosent blant de som leide. Kun halvannen prosent av leietakerne totalt, og 3 prosent av leietakerne i privatfinansierte boliger, oppga utløp av leiekontrakt som årsak til at de antok å måtte flytte innen ett år.

Bostøttens generelle minstekrav til boligstandard er knyttet til en målsetting om god boligfordeling ved at også de med svak økonomi skal kunne bo i en god bolig. Det blir imidlertid ikke stilt boligkrav til alle søkergrupper, som blant annet søkere med lav pensjon. For de nye mottakerne ble det stilt boligkrav til 62 prosent. Ved siden av boligens standard, blir også ofte botetthet benyttet som en indikator for boligfordeling. I følge Statistisk sentralby-

rås levekårsundersøkelse for 1997, bodde 7 prosent av befolkningen trangt og 48 prosent svært romslig. Blant de nye bostøttemottakerne er trangboddheten noe høyere: 11 prosent bor trangt, mens 28 prosent bor svært romslig. Blant det store flertallet som mente at bostøtten er helt nødvendig eller betyr mye, var trangboddheten 9 prosent. Det er imidlertid store variasjoner mellom husstandsgruppene. Mens over 60 prosent i gruppen barnefamilier forøvrig bor trangt og bare 3 prosent svært romslig, er forholdet nær omvendt for de eldre.

Husstandenes vurdering av egen bosituasjon er ikke nødvendigvis sammenfallende med generelle oppfatninger om boligstandard. Blant husstander som etter definisjonen bor trangt, mener 20 prosent at boligen enten passer svært bra og 32 prosent at den stort sett er OK.

Mens 93 prosent av de eldre var veldig eller stort sett fornøyde med boligen, mente noe under halvparten av barnefamiliene at boligen passet dårlig. Blant de som synes at boligen passer dårlig, er de viktigste ankepunktene at boligen er for liten og at boutgiftene er for høye.

Mottakerne ble også spurt om hvor godt de trivdes i boligområdet. Over 90 prosent svarte at de trives svært godt eller nokså godt. Spesielt ser det ut til at barnefamiliene er mer tilfredse med bomiljøet enn de er med boligen. Ni av ti barnefamilier trives svært eller nokså godt i bomiljøet.

Undersøkelsen viser enkelte markerte forskjeller mellom kommuner av ulik størrelse. Forskjellene faller i stor grad sammen med ulik sammensetning av husstandstyper. Andelen husstander med eldre er større i småkommunene, mens andelen av barnefamilier er høyest i byene. Den store andelen som mener bostøtten er helt avgjørende eller betyr mye for at de kan bli boende synker noe med kommunestørrelse, samtidig som andelen som mottar kommunal støtte til boutgifter stiger med innbyggertallet. Den klareste forskjellen i botrygghet går mellom Oslo og de øvrige kommunene. Langt flere i Oslo ønsker å flytte. I de største kommunene er det også færrest som er fornøyd med boligen. Oslo skiller seg ut med den høyeste andelen trangbodde.

Et generelt problem med inntektsprøvede overføringer er de høye marginaleffektene som kan oppstå ved inntektsøkninger, den såkalte fattigdomsfellen. Bostøtten avtar i takt med at inntekten øker. Spørsmålet er om de samlede marginaleffektene i bostøttesystemet, skattesystemet og andre inntektsprøvede overføringssystemer er så høye at de påvirker mottakernes vilje til å øke inntekten. Samtidig må det understrekes at eventuelle høye marginaleffekter innebærer at bostøtten fungerer bra etter intensjonen ved en inntektsreduksjon. Det er ikke utredet hvor stor denne effekten er for bostøttens del. Heller ikke er marginalvirkningene for mottakerne av endringer i husbankrenten utredet.

#### **8.4.2 Boligtilskudd**

##### *Presentasjon*

Boligtilskudd går til to hovedtiltak: etablering i bolig og tilpasning av bolig. 20 prosent av tilskuddet kan avsettes av kommunene for å dekke tap på etableringslån.

Boligtilskudd til etablering skal medvirke til at husstander med vedvarende svak økonomi skal kunne disponere egen bolig. Tilskuddet går til

enkeltpersoner for etablering i egen bolig eller til kommuner og stiftelser for finansiering av utleieboliger. Søknader om tilskudd til etablering behandles og utbetales, etter kommunenes ønske, enten fra kommunen eller Husbanken. I 2000 behandlet rundt 250 kommuner søknadene selv.

Boligtilskudd til tilpasning skal bidra til utbedring og tilpasning av boliger slik at økonomisk vanskeligstilte, eldre og funksjonshemmede skal kunne disponere en godt egnet bolig. Søknader om tilskudd til tilpasning behandles og utbetales fra kommunene.

Av et disponibelt beløp til boligtilskudd i 2000 på 489 millioner kroner ble 230 millioner kroner overført kommunene for videretildeling. Av dette var 150 millioner kroner til etablering og 80 millioner kroner til tilpasning. Kommunene avsatte 36 millioner kroner på tapsfond. Ved tildeling av tilskudd til kommunene legger Husbanken til grunn demografiske data og kommunens forbruk av etableringslån året før. I gjennomsnitt fikk kommunene 183.000 kroner til tilpasning, og de kommunene som tar ordningen selv 600.000 kroner til etablering.

Boligtilskudd til etablering ble tildelt 2 289 husstander i 2000. Samlet tilskuddsbeløp var 352 millioner kroner. 56 prosent av beløpet gikk til etablering i brukt bolig, og 32 prosent til etablering i ny bolig. Mens kommunene finansierer flest bruktboliger, finansierer Husbanken flest nye boliger.

**Tabell 8.12: Boligtilskudd til etablering til enkeltpersoner etter brukergruppe 2000. Antall boliger.**

	Fra kommunene	Fra husbanken	I alt
I alt	1 007	1 282	2 289
Funksjonshemmet	132	139	271
Psykisk utviklingshemmet	7	27	34
Psykiske lidelser	72	39	111
Flyktning	20	142	162
Vanskeligstilt	516	532	1 048
Ungdom	138	384	522
Andre/ikke spesifisert	122	19	141

Kilde: Kilde: Husbankens årsrapport 2000.

Boligtilskudd til tilpasning ble i 2000 tildelt 5 362 husstander for i alt 71 millioner kroner. Funksjonshemmede og eldre mottok hver 37 prosent av tilskuddsbeløpet, mens de resterende 26 prosent gikk til andre vanskeligstilte grupper. Siden Husbanken opererer med et minstebeløp på 60 000 kroner for tildeling av boligtilskudd per kommune og totalbeløpet er begrenset, så mottar mindre kommuner relativt mer enn de store. Mens alle landets kommuner i gjennomsnitt hadde 22 kroner disponibelt per innbygger, så hadde kommuner med mindre enn 5 000 innbyggere 33 kroner disponibelt.

Søknader om tilskudd til utleieboliger behandles i Husbanken. De kommunene som kan dokumentere størst behov og som kan framskaffe prosjekter

som er egnet for målgruppa, blir prioritert. I tillegg til kommunene kan tilskuddet også tildeles stiftelser og andre selskapsformer etter anbefaling fra kommunene. I 2000 ble det finansiert 901 utleieboliger med et samlet tilskudd på 203 millioner kroner, dvs 225.000 kroner per bolig.

### *Evalueringer*

Etableringstilskudd, som boligtilskudd het tidligere, ble evaluert i 1996 av Byggforsk (Barlindhaug 1996). Resultatene tydet på at målene som var satt for ordningen langt på vei var nådd. Evalueringen viste at 82 prosent av mottakerne hadde trygd som viktigste inntektskilde, at bare to av ti sier de ville kjøpt boligen uten etableringstilskudd og at tilskuddet har bidratt bedre boforhold og privatøkonomi hos mottakerne.

Ansvarsoverføringen av vedtaksmyndighet til de kommunene som selv ønsket det fra 1996 er evaluert (Agderforskning 1997). Denne evalueringen konkluderte med at kommunene tildeler flere tilskudd til yngre sosialt vanskeligstilte med dårlig økonomi, mens Husbanken tildeler mer til fysisk funksjonshemmede.

Boligtilskudd til etablering for enkeltpersoner er også evaluert (Øistensen 1998). Evalueringen konkluderte med at ordningen i hovedsak benyttes i samsvar med myndighetenes intensjon. Halvparten av de som karakteriseres som unge er enslige forsørgere og en fjerdedel er unge enslige. Med det daværende omfanget på boligtilskuddsordningen var det ca. 800 unge husholdninger som fikk tilskudd til boligetablering. Av anslagsvis 10 000 nye etablerere med svak økonomi årlig når ordningen svært få.

Undersøkelsen viste videre at boligtilskudd til etablering først og fremst går til husholdningstypene enslige og enslige forsørgere. Hver av gruppene utgjør i overkant av en tredjedel av mottakerne. Mer enn 6 av 10 kommer fra et tidligere leieforhold, mens 17 prosent kommer direkte fra foreldrehjemmet. Av ungdom under 30 år er andelen som kommer hjemmefra 27 prosent. Når det gjelder brukergruppe, er det ungdom og sosialt vanskeligstilte som er de dominerende mottakergruppene. Disse gruppene utgjør hver i underkant av en tredjedel av mottakerne. Andelen funksjonshemmede er blitt redusert, men dette har skjedd samtidig med at antall tilskudd har økt.

Evalueringen konkluderer med at boligtilskudd til etablering av enkeltpersoner har den forutsatte effekt ved at den gir vanskeligstilte førstegangsetablerere mulighet til å finansiere et boligkjøp og skaffe seg et tilfredsstillende boforhold som de ikke ville ha oppnådd uten offentlig bistand. Evalueringen påpeker imidlertid problemet med at boligtilskudd til noen kan føre til at de vinner i konkurransen med husholdninger som ellers akkurat klarer seg selv. Prisnivået på de rimeligste boligene vil få et ytterligere dytt oppover. Derfor vil tilskuddet ha en klar positiv effekt for de som får det, så lenge det ikke er svært mange som får. Hvis mange får tilskudd, vil konkurransen om boligene øke og priseffekten bli større.

Boligtilskudd til tilpasning ble evaluert i 1998 (Ytrehus 1998). Evalueringen konkluderte med at det var et klart behov for ordningen, og at den virket etter intensjonene. Evalueringen peker på forbedringspunkter i tilknytning til informasjon og forenkling av regelverket.

Ordningen med tilskudd til utleieboliger er ikke evaluert.

### 8.4.3 Etableringslån

#### *Presentasjon av ordningen*

Etableringslån skal bidra til at husstander med svak økonomi får mulighet til å skaffe seg nøkterne boliger.

Kommunene tildeler lånet som kan gis til private husstander til finansiering av ny og brukt bolig, utbedring av bolig og til refinansiering av annen boligfinansiering. Kommunene står relativt fritt til å utforme eget regelverk. Etableringslån kan også gis for finansiering av utleieboliger til kommuner, selskaper og stiftelser.

Etableringslånet er ofte et topplån der grunnlånet er gitt av Husbanken som oppførings- eller kjøpslån. Men kommunene står også fritt til å gi både grunn- og toppfinansiering som etableringslån eller samfinansiere boligen med annen bank. Kommunene dekker tap på etableringslån selv, men kan avsette inntil 20 prosent av boligtilskuddene til dekning av slike tap.

I 2000 tildelte Husbanken 1 730 millioner kroner i etableringslån for videreutlån gjennom kommunene. Kommunene lånte ut 1 940 millioner kroner. At kommunene kan låne ut mer enn de lånte i Husbanken skyldes ubrukte midler fra tidligere år og ekstraordinære tilbakebetalinger på eksisterende lån. Kommunene har 142 millioner kroner på tapsfond ved utgangen av 2000.

Som det framgår av tabellene 8.13 og 8.14, så benyttes de fleste etableringslån til brukte boliger (65 prosent) for ungdom (46 prosent).

Regjeringen hadde som mål å øke forbruket av etableringslån med 50 prosent i 2001. Kommunene er derfor gitt anledning til å lånefinansiere boligene 100 prosent samtidig som behovsprøvingen kan lempes.

**Tabell 8.13: Etableringslån etter type tiltak i 2000.**

	Antall saker/boliger	Andel %
I alt	8 157	100
Etablering i ny bolig	1 281	16
Etablering i brukt bolig	5 335	65
Utbedring	781	10
Refinansiering	760	9

Kilde: Kilde: Husbanken.



**Tabell 8.14: Etableringslån etter type bruker i 2000.**

	Antall saker/ boliger	Andel %	Gjennomsnittslån Kroner
I alt	8 157	100	237 900
Ungdom	3 760	46	247 000
Eldre	430	5	110 000
Funksjonshemmet	782	10	203 200
Flyktning	467	6	284 000
Vanskeligstilt	2 718	33	248 000

Kilde: Kilde: Husbanken.

### *Evaluering av ordningen*

Siste evaluering av etableringslånet ble foretatt i 1999 (Øistensen 1999).

Evalueringen avdekket svært ulik praksis mellom kommunene, både med hensyn til forbruk og organisering. En rekke kommuner benytter ordningen i beskjedne grad eller ikke overhodet. Som årsaker til lavt forbruk nevnes: frykt for tap på lån, at regelverket ikke er tilstrekkelig tilpasset ordningens formål, utilstrekkelig bankfaglig kompetanse i kommunene og den relativt begrensede differansen mellom rentenivået i private finansieringsinstitusjoner og husbankrenta.

Det er også stor variasjon med hensyn til hvor i kommunen administrasjon av ordningen er plassert. Enkelte kommuner opererer med eget boligkontor, mens andre legger ordningen til en annen etat, f.eks. teknisk etat eller sosialetaten.

Målgruppen for ordningen blir relativt «smal» ved at husholdninger som tjener for godt er diskvalifisert fordi de vil kunne være i stand til å betjene et privat banklån, mens husholdninger som tjener for dårlig mangler betjeningssevne. Ordningen var heller ikke fleksibel nok til å fange opp grupper som har betjeningssevne, men som mangler egenkapital.

Etableringslånet er lite kjent blant målgruppene. Bortsett fra funksjonshemmede, som gir uttrykk for at de har hatt tilfredsstillende bistand i etableringssituasjonen, svarer hele 50 prosent av de vanskeligstilte at de har dårlig kjennskap til etableringslån og andre selektive ordninger.

Etableringslån fungerer i samsvar med intensjonen, og var et godt redskap for kommunene i arbeidet med å bistå innbyggerne med boligetablering. Det ble pekt på fordelene både for kommunen og beboeren ved etablering i egen bolig gjennom bruk av etableringslån. Kommunen sparer utgifter til sosialhjelp. Brukeren får i de fleste tilfeller en bedre bolig og tryggere boforhold, og slipper i mange tilfeller den stigmatiserende rollen som sosialhjelpsmottaker. Bruk av etableringslåneordningen til kjøp og videreutleie av utleieboliger ble anbefalt kommunene overfor grupper som ikke er i stand til å eie. For øvrige grupper er det mest hensiktsmessig og økonomisk å gi bistand til kjøp

av eiebolig. Bygging av utleieboliger for videreutleie ble ansett som en kostbar løsning.

#### 8.4.4 Kjøpslån

Kjøpslån skal bidra til at økonomisk vanskeligstilte skal kunne etablere seg i en god og egnet bolig. Lånet kan benyttes til grunnfinansiering av brukte selveier- og borettslagsboliger.

Låneutmålingen er begrenset til 80 prosent av kjøpesum og omkostninger. Maksimalt lån er på 750 000 kr. Lånet skal være sikret innenfor 85 prosent av antatt omsetningsverdi. Husbanken dekker eventuelle tap på lånene. Lånene saksbehandles og tildeles av Husbanken, men søknaden må være anbefalt av kommunen.

I 2000 ble det gitt 1 201 millioner kroner i kjøpslån til finansiering av 2 165 boliger. Fordelingen på brukergrupper framgår av tabell 8.15. 95 prosent av lånene gikk til enkeltpersoner, mens de resterende 5 prosent gikk til kommuner, aksjeselskaper og stiftelser. Gjennomsnittlig kjøpslån er på 554 400 kroner. 56 prosent av låntakerne er yngre enn 35 år, og 59 prosent tjener mindre enn 300 000 kroner.

Ordningen ble evaluert i 1998 (Øistensen 1998). Evalueringen viste at ordningen var svært lite benyttet i de store byene. Dette som følge av at kjøpslåen den gang ikke ble gitt til borettslagsboliger og fordi boligene ble for dyre. Siden er det åpnet for at kjøpslån også kan gis til kjøp av borettslagsboliger med lav fellesgjeld.

**Tabell 8.15: Kjøpslån etter type bruker i 2000.**

	Antall saker/boliger	Andel %
I alt	2 165	100
Funksjonshemmet	218	10
Psykisk utviklingshemmet	13	1
Psykiske lidelser	50	2
Flyktning	97	4
Vanskeligstilt	1 050	48
Ungdom	731	34
Andre	6	0

Kilde: Husbankens årsrapport 2000.

#### 8.4.5 Startlån

Regjeringen har varslet at den i 2002 vil innføre et nytt lån for unge og vanskeligstilte, det såkalte startlånet. Opplegget var ved utgangen av 2001 ute til høring. Ved utforming av den nye låneordningen er brukerhensyn tillagt stor vekt. Startlånet erstatter dagens etableringslån og kjøpslån, og skal benyttes overfor de samme målgruppene og til de samme låneformålene.

Innføringen av det nye lånet må sees i lys av at regjeringen ønsker å øke forbruket av lån til vanskeligstilte, at dagens søknadsprosedyrer er tungvinte

og forvirrende for låntakerne ved at de må forholde seg både til kommunene og Husbanken, at regelverket for kjøps- og etableringslån er overlappende og at risikofordelingen mellom stat og kommunene gir kommunene gale incitamenter ved valg av bolig.

Kommunene skal ta hele saksbehandlingsansvaret for ordningen, slik som de i dag har for etableringslån. Husbanken vil, etter planen, tilby seg å forvalte lånene for kommunene. Lånene har en risikofordeling mellom stat og kommune slik at kommunene dekker de mest risikoutsatte 25 prosent, mens staten dekker de resterende 75 prosent. Kommunene kan dekke administrative kostnader gjennom gebyrer.

Startlånet skal etter planen, først lanseres i et mindre antall kommuner i 2002, og deretter opptrappes slik at det blir et landsdekkende tilbud etter et par år.

## **8.5 Handlingsplan for eldreomsorgen – tilskudd til omsorgsboliger og sykehjem**

---

### *Presentasjon av ordningen*

Blant annet som følge av den forventede økningen i antall eldre og de mange eldre som allerede bodde på flersengsrom, la regjeringen fram Handlingsplan for eldreomsorgen (St. meld. Nr. 50 (1996-1997)). Handlingsplanen satte som mål at det i perioden 1998-2000 skulle bygges drøyt 24 400 nye boenheter. Boenheter kan være sykehjems plasser, omsorgsboliger, bokollektiver og bofellesskap. Siden er måltallet økt til 33 400 boenheter samtidig som planperioden er forlenget med to år, dvs ut 2002. Også boenheter som inngår i opptrappingsplanen for psykisk helse inngår i måltallene. Husbanken fikk oppgaven med å finansiere boenhetene for kommunene.

Boenhetene tilskuddsfinansieres med oppstartings- og kompensasjonstilskudd. Mens oppstartingsstilskuddet utbetales når boenhetene er ferdigstilt, utbetales kompensasjonstilskuddet årlig til dekning av renter og avdrag. Investeringene blir dermed i de fleste tilfeller, tilnærmet kostnadsfrie for kommunene. Satsene for oppstartingsstilskudd til omsorgsboliger og sykehjems plasser var til og med 2001 hhv 175 000 og 375 000 kroner per boenhet. I hovedregelen lånefinansieres ikke boenhetene av Husbanken.

Tilskuddet skal stimulere kommunene til økt tilbud av omsorgsboliger og sykehjems plasser med heldøgns pleie og omsorg. Tilskuddene skal sette kommunene i stand til å bygge, kjøpe eller utbedre sykehjem og omsorgsboliger ut fra lokale behov til dem som på grunn av alder, funksjonshemming, funksjonsnedsettelse eller sykdom har behov for dette botilbudet. Det er lagt stor vekt på boliggingjøring ved utformingen av boenhetene, dvs at de skal se mer ut som et hjem enn en institusjon. I denne forbindelse er det utviklet bokollektiver og bofellesskap til fordel for de mer tradisjonelle sykehjemmene.

Tilskuddene kan bare utbetales til kommunene, men gis uavhengig av om det er kommunen selv eller andre aktører som skal eie og forvalte boenhetene. Kommunene kan med andre ord tildele hele eller deler av tilskuddet til andre eiere av omsorgsboliger og sykehjem. Kommunene skal ha disposisjonsrett over boligene i 20 år.

I 2000 ble det finansiert 6 235 boenheter. Måltallet var 6 270 boenheter inklusive 470 boenheter under opptrappingsplanen for psykisk helse. Måltallet for eldrereformen nås med god margin, mens opptrappingsplanen henger noe etter. Av de 6 235 boenhetene var 5 300 nye boenheter, mens de resterende 935 var utbedringer. 57 prosent var omsorgsboliger og 43 prosent sykehjemsplasser. Husbankens kvalitetsnorm var oppfylt for 92 prosent av sykehjemsplassene. Det ble gitt oppstartingsstilskudd for 1 618 millioner kroner og kompensasjonstilskudd for 380 millioner kroner.

### *Evaluering av ordningen*

Måltallene for eldreplanen oppfylles, men det bygges noen flere omsorgsboliger enn forutsatt på bekostning av antall sykehjemsplasser. Ved utgangen av første halvår 2001 hadde Husbanken finansiert rundt 24 200 boenheter. Og målet om 29 900 boenhetene forventes nådd i løpet av 2001, som planlagt.

Kvaliteten på boenhetene er gjennomgående god. Men det er forbedringspotensiale knyttet til begreper som boliggygjøring, miljø, byggeskikk og utforming av boenheter og fellesarealer.

Kostnadene ved bygging har vært høyere enn forutsatt. Omsorgsboligene faller 30-40 prosent dyrere enn tilsvarende husbankboliger, også etter at det er korrigert for forskjellige krav til standard. Årsakene er manglende incitamenter til kostnadsinnsparinger i kommunene, bred brukervedvirkning, svak organisering, svake anbudsrutiner og få anbudstilbydere som de viktigste årsakene til merkostnadene (Asplan Analyse 2000).

Også forkjeller i de eldres boutgifter fra kommunene til kommune er fokusert. Noen kommuner selger omsorgsboligene som selveierboliger, mens andre organiserer dem som utleieboliger. Praksis med hensyn til subsidiering og fastsetting av utleiepris er også forskjellig. Husbanken har under arbeid en evaluering for å belyse problemstillingen.

## **8.6 Kommunal sosialhjelp**

---

Av sosialtjenesteloven framgår det at økonomisk sosialhjelp skal fremme økonomisk og sosial trygghet, bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til økt likeverd og likestilling, forebygge sosiale problemer og bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre. (§ 1-1).

På den ene siden skal stønadsnivået bidra til at den enkelte blir selvberget, og på den annen side skal ytelsen være midlertidig. Målet er å motivere mottakeren til raskest mulig å komme i arbeid, opplæring eller utdanning. Økonomisk sosialhjelp er en individuell ytelse, og dette blir det tatt hensyn til i saksbehandlingen.

Sosialhjelp utgjør det nederste sikringsnettet av de økonomiske velferdssordningene. Ytelsen går til de som ikke kan sørge for sitt livsopphold på annen måte.

Kommunene er ansvarlige for å tildele økonomisk sosialhjelp, og for å dekke utgiftene til denne ytelsen. I følge sosialtjenesteloven har kommunene også ansvar for skaffe de vanskeligstilte bolig:

«Sosialtjenesten skal medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, herunder boliger med særlig tilpassing og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker. (§ 3-4).»

«Sosialtjenesten er forpliktet til å finne midlertidig husvære for dem som ikke klarer det selv. (§4-5).»

I 2000 ble det anslagsvis utbetalt vel 4,1 milliarder kroner i sosialhjelp til 139 000 mottakere. Beregninger fra 1998 viste at rundt 58 prosent av utbetalingene da gikk til dekning av boutgifter. Benyttes dette forholdstallet på 2000 utbetalingene, så gikk anslagsvis 2,4 milliarder kroner av sosialhjelpen til dekning av boutgifter dette året. Over halvparten av den økonomiske sosialhjelpen går til de to nederste inntektsdecilene, dvs de 20 prosent i samfunnet med lavest inntekt. Gjennomsnittlig årlig sosialhjelpsytelse per mottaker var 30 300 kroner, eller litt over 6 100 kroner per måned. (SSB 2000).

Ordningen fyller ikke intensjonen om å være en midlertidig ytelse. Omtrent 35 000 personer eller i underkant av en fjerdedel av stønadsmottakerne hadde i 1996 mottatt sosialhjelp 36 måneder eller mer de siste syv årene (St meld nr. 50 1998/99, Utjamningsmeldinga). Økningen i langtidsbruken av sosialhjelp er størst i gruppene unge, arbeidsledige, flyktningfamilier og enslige menn.

Inntektssituasjonen til husholdninger med sosialhjelp har forverret seg, sammenliknet med husholdninger uten sosialhjelp. Denne nedgangen har ikke blitt kompensert fullt ut selv om gjennomsnittlige sosialhjelpsytelser per husholdning økte. Overføringer utgjør en stadig voksende andel av de samlede inntektene til mottakerne (Osmunddalen 1999).

I 1997 mottok 11 prosent av alle enslige uten hjemmeboende barn og 13 prosent av alle enslige forsørgere sosialhjelp. Blant par med barn var bare 3 prosent sosialhjelpsmottakere. 202 000 personer, eller 4,5 prosent av hele befolkningen bodde i en husstand som mottok sosialhjelp (SSB 2000).

Stønadsnivået viser stor variasjon mellom kommunene og mellom mottakere (Osmunddalen 1999). Tendensen er likevel at stønadsnivået stiger med økende sentraliseringsgrad. Dette bl.a. som følge av at boutgiftene er høyere i sentrale kommuner. I Oslo er utbetalingene for en del mottakere svært høye som følge av høye boutgifter, og det er i Oslo variasjonen er størst. Boutgiftene ligger for byene og omegnskommunene på omkring 50 prosent av det mottakerne totalt har å disponere inklusive sosialhjelp. De fleste sosialhjelpsmottakerne har både lave inntekter og høye boutgifter, særlig i sentrale strøk. I følge sosialkontorene er det stadig flere med inntekter på middels nivå og trygdede som har behov hjelp. Særlig gjelder dette familier med en inntekt. (Stamsø 2000).

## 8.7 Oppsummering

---

I dette kapitlet ble de statlige økonomiske virkemidlene knyttet til boligpolitikken, dvs skatte- og boligsubsidier, presentert. Det er boligsubsidiene som

vanligvis oppfattes som økonomiske virkemidler i boligpolitikken. Disse fordeles hovedsakelig fra Husbanken.

Mens boligsubsidiene utgjorde nær 4,5 milliarder kroner i 2000, utgjorde skattesubsidiene rundt 15 milliarder kroner. Skattesubsidiene utgjør dermed 75 - 80 prosent av subsidiene til boligformål. I dette målet på skattesubsidier inngår bare fordel av gunstig inntektsbeskatning. Verken fordeler av gunstig beskatning av boligen som formuesobjekt eller verdien av reguleringer på boligmarkedet, enten det gjelder omsetningspriser eller husleienivå, er tatt med. Skattesubsidier knyttet til fordelaktig formuesskatt på boliger og fritidshus ble av Finansdepartementet til 10,0 milliarder kroner i 2001.

Boligsubsidiene, eller de boligøkonomiske virkemidlene om man vil, er inndelt i to hovedgrupper etter om de er generelle eller selektive. De generelle virkemidlene skal i hovedsak bidra til høy og stabil boligproduksjon, kostnadsdemping og kvalitet på boliger og bomiljø, og er ikke behovsprøvd ut fra motakers inntekt eller formue. De selektive virkemidlene er behovsprøvd og skal i hovedsak bidra til god boligfordeling. De selektive ordningene utgjorde 27 prosent av lånemidlene og 98 prosent av boligsubsidiene i 2000. Rentefordelen for låntakerne av en utlånsramme i 2000 på 11 milliarder kroner anslås til 446 millioner kroner.

De generelle virkemidlene er oppføringslån til nye boliger, utbedringslån og tilskudd for å fremme kvalitet.

I 2000 ble det finansiert 9 989 nye boliger med oppføringslån. Dette utgjør rundt 40 prosent av alle nye boliger samme år. Evalueringer av oppføringslånet tilsier at lånet bidrar til noe bedre kvalitet på boligene, men ikke til lavere tomte- eller byggekostnader.

Utbedringslån ble i 2000 gitt for 1 729 millioner kroner til prosjekter som omfattet rundt 15 000 boliger. Borettslag mottok 78 prosent av midlene til utbedring og fornyelse av etterkrigstidens drabantbyer. 13 prosent av lånene gikk til selektive målgrupper.

Tilskudd for å fremme kvalitet ble i 2000 gitt for 117 millioner kroner fordelt med 69 millioner kroner til kvalitetstilskudd ved bygging av nye boliger og ved fornyelse og fortetting, 35 millioner kroner til byfornyelse, 6 millioner kroner til tilstandsvurdering av borettslag og 6 millioner kroner til forebygging av radonstråling. Kvalitetstilskudd gis for å fremme kvaliteter som byggeskikk, helse, miljø og sikkerhet, tilgjengelighet og utearealer. Evalueringer tilsier at premisser for kvalitet legges tidlig i byggeprosjektene og at kvalitet er mest utfordret ved større prosjekter og spesielt ved fortetting. Det anbefales derfor at tilskuddet i større grad rettet mot planleggingsfasen i slike prosjekter.

De selektive virkemidlene er bostøtte, boligtilskudd, etableringslån og kjøpslån. Fra 2002 skal startlån etter planen, gradvis erstatte etablerings- og kjøpslån.

Bostøtten skal bidra til at husstander med svak økonomi skal kunne anskaffe og bli boende i en god og hensiktsmessig bolig. I 2000 ble det utbetalt 1 637 millioner kroner i bostøtte til i underkant av 110 000 husstander. 48 prosent av bostøttemottakere er eldre enn 64 år, 30 prosent uføre, 15 prosent enslige forsørgere og 5 prosent barnefamilier for øvrig. Mens bostøtten etter

bostøtte utgjorde 29 prosent av inntekten for eldre utgjør den 48 prosent for barnefamiliene.

Evalueringer viser at bostøtten har meget stor betydning for at mottakerne kan bo i sin nåværende bolig. Støtten bidrar også til botrygghet. Mens de eldre var fornøyde med boligen, mente noe under halvparten av barnefamiliene at boligen passet dårlig fordi den er for liten og at boutgiftene er for høye. Mottakerne i storbyene, og spesielt i Oslo, er minst fornøyde med bostøtten og boligen.

Boligtilskudd går til etablering i egen bolig, utleieboliger og tilpasning av bolig. 20 prosent av tilskuddet kan avsettes av kommunene for å dekke tap på etableringslån. I 2000 ble det gitt boligtilskudd for 489 millioner kroner, hvorav 230 millioner kroner ble overført kommunene for videretildeling. Av dette gikk 150 millioner kroner til etablering og 80 millioner kroner til tilpasning. Kommunene avsatte 36 millioner kroner på tapsfond. Boligtilskudd til etablering ble tildelt 2 289 husstander. 56 prosent var etablering i brukt bolig og 32 prosent i ny boliger.

Evalueringer er foretatt av delordningene for boligtilskudd til etablering til enkeltpersoner og boligtilskudd til tilpasning. Tilskuddet til etablering brukes i hovedsak i samsvar med intensjonen ved at den gir vanskeligstilte førstegangsetablerere mulighet til å finansiere en god bolig som de ikke ville ha oppnådd uten offentlig bistand. Av de anslagsvis 10 000 nye etablerere med lav økonomi årlig når ordningen imidlertid svært få. Undersøkelsen viste videre at boligtilskudd til etablering først og fremst går til enslige og enslige forsørgere, ungdom og sosialt vanskeligstilte. Evalueringen av boligtilskudd til tilpasning konkluderte med at det var et klart behov for ordningen, og at den virket etter intensjonene. Forbedringspunkter er knyttet til informasjon og forenkling av regelverket.

Både etablerings- og kjøpslån skal bidra til at vanskeligstilte får etablere seg i en hensiktsmessig bolig. Etableringslånet videretildeles av kommunene, og benyttes ofte som et toplån. Lånet kan benyttes til finansiering av nye og brukte boliger, mindre utbedringer og refinansiering. I 2000 lånte kommunene lånte ut 1 940 millioner kroner. 6 600 fikk hjelp til etablering i bolig, hvorav 80 prosent var brukte boliger. Den største brukergruppen er ungdom (46 prosent). Kommunene hadde 142 millioner kroner på tapsfond ved utgangen av 2000. Regjeringen hadde som mål å øke forbruket av etableringslån med 50 prosent i 2001.

En evaluering har avdekket svært ulikt forbruk av etableringslån. En rekke kommuner benytter ordningen i liten grad eller overhodet ikke. Som årsaker til lavt forbruk nevnes: frykt for tap på lånene, at regelverket ikke er tilstrekkelig tilpasset ordningens formål, utilstrekkelig bankfaglig kompetanse i kommunene og den relativt begrensede differansen mellom rentenivået i private finansieringsinstitusjoner og husbankrenta. Målgruppen for ordningen blir relativt «smal» ved at husholdninger som tjener for godt er diskvalifisert fordi de vil kunne være i stand til å betjene et privat banklån, mens husholdninger som tjener for dårlig mangler betjeningsevne. Ordningen var heller ikke fleksibel nok til å fange opp grupper som har betjeningsevne, men mangler egenkapital. Evalueringen konkluderer med at etableringslån fungerer i samsvar med intensjonen, og var et godt redskap for kommunene i arbeidet

med å bistå innbyggerne med boligetablering. Det ble pekt på fordelene både for kommunen og beboeren ved etablering i egen bolig gjennom bruk av etableringslån. Kommunen sparer utgifter til dyre utleieboliger samtidig som brukeren får en bedre bolig og tryggere boforhold.

Kjøpslån tildeles av Husbanken til grunnfinansiering av brukte boliger. I 2000 ble det gitt 1 201 millioner kroner i kjøpslån til finansiering av 2 165 boliger. En evaluering viste at ordningen var svært lite benyttet i de store byene. Det fordi kjøpslån den gang ikke ble gitt til borettslagsboliger og fordi boligene ble for dyre.

Handlingsplan for eldreomsorgen satte som mål at det i perioden 1998-2000 skulle bygges 24 400 boenheter. Siden er måltallet økt til 33 400 boenheter samtidig som planperioden er forlenget med to år, dvs ut 2002. Også boenheter som inngår i opptrappingsplanen for psykisk helse inngår i måltallene. Husbanken tildeler tilskuddene. Måltallene for eldreplanen oppfylles, men det bygges noen flere omsorgsboliger enn forutsatt på bekostning av antall sykehjemsplasser. Kvaliteten på boenhetene er gjennomgående god, men det er forbedringspotensiale knyttet til begreper som boliggyøring, miljø, byggeskikk og utforming av boenheter og fellesarealer. Kostnadene ved bygging har vært høyere enn forutsatt. Omsorgsboligene faller 30-40 prosent dyrere enn tilsvarende husbankboliger.

Av de kommunale boligøkonomiske virkemidlene ble bare sosialhjelp omtalt. Det fordi boligdelen av støtten er betydelig, og fordi den kan sees i sammenheng med den statlige bostøtten. Økonomisk sosialhjelp skal utgjøre det nederste sikringsnettet av de økonomiske velferdsordningene, og ytelsen skal gå til de som ikke kan sørge for sitt livsopphold på annen måte. Støtten skal være midlertidig. I 2000 ble det anslagsvis utbetalt 2,4 milliarder kroner i sosialhjelp til boligformål. Evalueringer viser at ordningen ikke fyller intensjonen om å være en midlertidig ytelse. Stønadsnivået stiger med økende sentraliseringsgrad, bl.a. som følge av at boutgiftene er høyere i sentrale kommuner. I byene og omegnskommunene utgjør boutgiftene 50 prosent av husstandenes disponible inntekt.



## Kapittel 9

# Boligjuridiske virkemidler

### 9.1 Innledning

---

Perioden etter at forrige boligmelding ble lagt fram i 1989, har vært preget av en omfattende lovgivningsaktivitet på boligområdet. Det kan neppe vises til noe annet tilsvarende tidsrom med så gjennomgripende formelle endringer i boliglovgivningen. I dette kapitlet går en gjennom endringene siden 1989. Endringene i plan- og bygningsloven fra 1995 er viet mest oppmerksomhet. Avslutningsvis vises det til evalueringer av reformen.

### 9.2 Hovedtrekk i utviklingen på 90-tallet <sup>45</sup>

---

Lovgivningen om eie- og leieformer er endret og planlagt endret: Husleieloven fra 1939 ble i 1999 avløst av en ny lov om husleieavtaler. Eierseksjonsloven fra 1983 ble i 1997 avløst av en ny eierseksjonslov. I 2000 ble det lagt fram et forslag til ny lovgivning om borettslagsboliger. Avtaler om salg av eierboliger ble for første gang lovregulert med avhendingsloven fra 1992, og forbrukeravtaler om oppføring av eierboliger ble regulert med boligoppføringsloven fra 1997. Det er foreslått at bestemmelsene i disse to lovene også skal gjøres gjeldende for borettslagsboliger. En ny lov om eiendomsmegling fra 1989 medførte nye rammer for boligomsetningen.

Maksimalprisreguleringen for salgsvederlag for borettslagsboliger ble formelt opphevet i 1999, men denne reguleringen var reelt avvirket alt på 1980-tallet. Den strenge maksimalprisreguleringen av husleiene i private førkrigseiendommer var fra 1980-tallet begrenset til Oslo og Trondheim, mens den mildere formen for leieregulering bestod også for Bergen, Bodø, Drammen og Stavanger. Formelt ble avviklingen av husleiereguleringen – som hjemlet de tre nevnte formene for maksimalprisregulering – vedtatt i 1999, med en overgangsperiode på ti år for den strenge leiereguleringen i Oslo og Trondheim.

Den nye tvangsloven fra 1992 medførte viktige endringer med hensyn til tvangsfravikelse og tvangssalg av eierboliger og borettslagsboliger.

Det er grunn til å tro at reformen i 1995 av reglene om byggesaker i plan- og bygningsloven har hatt betydning for byggebransjen og for byggingen av boliger. Regjeringen har signalisert at byggesaksdelen skal revideres på nytt. En revisjon av plandelen blir utredet. Den første delutredningen ble lagt fram i 2001. En ny lov om tomtefeste ble vedtatt i 1996, men blir ikke satt i verk før

45. Kapitlet bygger i sin helhet på notater som er utarbeidet for boligutvalget av en juristgruppe bestående av professor Kåre Lilleholt, boligsjef Olav Ohnstad og seniorrådgiver Harald Assev. Avsnittene 9.1- 9.12 bygger på notatet; boligretten - oversyn (notat av 8.6.2001), mens avsnitt 9.13 i stor grad bygger på notatet : Plan- og bygningslova og bus- tadsforsyninga (notat av 26. 2 2001). I avsnitt 9.13 har utvalget supplert denne teksten noe.

i 2002. Reglene om regulering av festeavgiftene for boliger var omstridt og ble revidert før iverksettelsen.

Lovgivningen omtales nærmere i de følgende avsnittene. Innledningsvis er det grunn til å peke på enkelte hovedtendenser i lovendringene fra de senere årene, nemlig økt markedsorientering, større vekt på boligen som kapitalobjekt, styrket forbrukervern og en mer omfattende regulering av forholdet mellom beboere i eiendommer med flere boliger.

Økt markedsorientering i boliglovgivningen er kommet til uttrykk på flere måter og er en fortsettelse av en utvikling som har pågått lenge. Jf. kapittel 6 var situasjonen de første årene etter annen verdenskrig preget av betydelig boligmangel og en maksimalprisregulering som omfattet husleier, vederlag for innskuddsboliger (borettslagsboliger, aksjeboliger og obligasjonssleiligheter), festeavgifter og tomtepriser. Som nevnt er den siste rest av husleieregulering vedtatt avvirket, og da står bare en moderat maksimalprisregulering av festeavgifter igjen. Den statlige fastsettelsen av meglerprovisjoner ble opphevet i 1989. Den offentlige boligformidlingen, som blant annet innebar forbud mot at boliger stod tomme, og en regulering av hvor stor bolig de enkelte husstander kunne disponere, er forlengst avvirket; den siste boligformidlingsloven ble opphevet i 1984. Restriksjoner på etablering av eierseksjoner og på oppløsning av borettslag fungerte delvis som en sperre mot å flytte boliger fra den regulerte delen av markedet (leieboliger og innskuddsboliger) til den uregulerte. De restriksjoner som gjenstår i dag, bæres av andre hensyn. Et forslag om å redusere muligheten for å inngå uoppsigelige forretningsføreravtaler mellom borettslag og boligbyggelag er også et uttrykk for økt vekt på konkurranse og markedstilpassing.

Når boligen har fått økt betydning som kapitalobjekt, er det hovedsakelig som følge av at maksimalprisreguleringen for innskuddsboliger er avvirket, men også av at en større andel av boligene er eierboliger, og av at eierboligene er blitt større og dyrere. Både eierseksjonsloven og forslaget til ny lov om borettslag har bestemmelser som bygger på en avveining mellom på den ene siden eierens interesse i å kunne disponere over boligen ved utleie og salg og eierens vern mot å måtte selge boligen på et ugunstig tidspunkt, og på den andre siden beboernes behov for vern mot mislighold av husordensregler og andre fellesplikter. Økt betydning av bolig som kapitalobjekt finner vi også i lovgivningen om pant i boliger og realisasjon av slik panterett. Et forslag om å opprette et borettsregister er begrunnet med den betydningen borettslagsboligene har som kapitalobjekter.

Forbrukervern har lenge vært en del av boliglovgivningen. Regler om oppsigelsesvern og vern mot urimelige leiekraav har riktig nok vært til fordel for både boligleiere og leiere av lokaler, men etter sin karakter og begrunnelse er dette regler av samme slag som annen forbrukerlovgivning. Avhendingsloven og boligoppføringsloven har bestemmelser om forbrukervern ved kjøp og oppføring av bolig, og som nevnt er det foreslått at disse lovene skal gjøres gjeldende også for boligsamvirket. Forbrukerreglene skal i første rekke motvirke at avtalene blir ubalanserte på grunn av typiske ulikheter mellom partene med hensyn til økonomi, informasjon og profesjonalitet.

Behovet for regulering av forholdene mellom beboerne er størst i seksjonssameier og borettslag. Her står ikke beboerne overfor en felles avtalepart,

som leierne i en leiegård, og beboerne kan ha ulike interesser innbyrdes. Eierseksjonsloven fra 1997 og forslaget til ny lov om borettslag har mer detaljerte bestemmelser enn tidligere lovgivning om forholdet mellom sameierne og mellom borettslaga. Reguleringen skiller seg noe fra vanlig forbrukerlovgivning. Det er mer tale om å balansere enkeltbeboeres og mindretalls rettigheter mot flertallets rettigheter. Reguleringen må ta hensyn både til beboernes interesser som eiere og deres interesser som boligbrukere.

### 9.3 Husleielovgivningen

---

Lov om husleieavtaler fra 1999 regulerer avtaler om leie av husrom, både til boligformål og andre formål. Som hovedregel kan bestemmelsene om leie av bolig ikke fravikes ved avtale til skade for leieren, mens utgangspunktet for avtaler om annet enn bolig er at partene kan avtale andre løsninger enn loven stiller opp.

En rekke av de rettslige spørsmålene som partene i en husleieavtale møter, finnes igjen i de fleste avtaler om varer eller tjenester: Hva skal ytes fra hver av sidene? Når skal det ytes? Hvilke krav har en part hvis den andre parten ikke oppfyller riktig? I tiden etter at den nye kjøpsloven ble vedtatt i 1988, for øvrig etter mønster fra FN-konvensjonen om løsørekjøp, er det lagt vekt på å samordne nye kontraktslover ut fra det mønsteret som ble lagt i kjøpsloven. Med nødvendige justeringer for særtrekk ved de enkelte kontraktstyper finnes innhold og formuleringer igjen i håndverkertjenesteloven, avhendingsloven, boligoppføringsloven og altså husleieloven.

Husleieavtalen går ut på at utleieren skal stille husrommet til disposisjon for leieren i leietiden mot at leieren betaler vederlag for bruken. Husleieloven har bestemmelser om hvilken stand husrommet skal være i ved overtakelsen, og hvilke plikter utleieren har til å vedlikeholde husrommet mm. mens leieforholdet varer. Loven har også bestemmelser om hvordan leien skal fastsettes og reguleres, og om hvilke plikter leieren har med tanke på bruken av husrommet og vedlikehold av det.

Det er særlig to problemstillinger som har gitt husleielovgivningen et særpreg, nemlig leierens vern mot å miste leieretten og reguleringen av vederlaget.

Som utgangspunktet kan leier og utleier avtale at leieavtalen kan sies opp med et bestemt varsel, eller at avtalen skal opphøre etter en bestemt periode, med eller uten adgang til å si opp innenfor denne perioden. Flere hensyn tilsier at partene ikke bør stå helt fritt her: Når husrommet er rammen rundt leierens og familiens hjem, kan det virke urimelig hvis utleieren skal kunne si opp avtalen etter eget forgodtbefinnende. De ulempene som et opphør av leieretten medfører, kan også gi utleieren et urimelig overtak i forhandlinger om nye vilkår hvis det ikke er restriksjoner på oppsigelsesadgangen. Husleieloven har derfor regler som åpner for at retten kan sette en oppsigelse til side hvis oppsigelsen vil virke urimelig. For å hindre at disse reglene om oppsigelsesvern blir omgått ved å stykke opp leieforholdet i kortvarige leieperioder, er det fastsatt som hovedregel at leieavtaler for bolig ikke kan inngås for kortere tid enn tre år. Det er flere unntak fra disse reglene. Særlig er det grunn til å nevne at ettårskontakter er tillatt ved utleie av lofts- eller sokkelbo-

lig i en- eller tomannsboliger hvor også utleieren bor. Utleie av slike boliger utgjør en betydelig andel av all boligutleie her i landet, jf. kapittel 5.

En forutsetning for at leieren skal ha vern for boligen, er at pliktene etter avtalen ikke blir vesentlig misligholdt. Før tvangsloven fra 1992 gjaldt regler som innebar at leieren kunne miste boligen hvis han oversatt en to ukers betalingsfrist etter et påkrav, og det selv om leien ble betalt like etter. Det var en regel som kunne gi urimelige utslag, og som ikke var i tråd med nyere tanker om forbrukervern. I dag kan leieren unngå tvangsfravikelse hvis leien blir betalt før fravikelsen er gjennomført. Spørsmålet om opphør av avtalen må i tilfelle vurderes etter de vanlige reglene om vesentlig mislighold og om oppsigelsesvern.

Partene står som hovedregel fritt til å avtale leien for boligen. Loven krever likevel at leien skal avtales til et bestemt beløp, med adgang til utlikning av kostnader for brensel og elektrisitet. Videre er det ikke lenger tillatt å kreve lån eller engangsbetalinger som vilkår for leieretten. Dette er regler som blant annet skal sikre at de reelle kostnadene blir synlige og oversiktlige for leieren, og at vederlaget for flere leieboliger lettere kan sammenliknes. Forbudet mot lån hindrer at det etableres nye obligasjonsleiligheter; et unntak fra dette forbudet gjelder for offentlig eide spesialboliger.

Når det gjelder nivået for leien, står partene fritt ved den første fastsettelsen. Leien skal likevel ikke være urimelig i forhold til markedsnivået, for eksempel fordi leieren ikke har nødvendig kunnskap om hva som er vanlig pris.

Husleieloven legger til rette for at leieavtaler kan være langvarige. Da kan det være vanskelig å binde leien for hele leietiden; partene kan ikke forutse framtidige endringer i pengeverdi eller svingninger i leienivå. Det kan ikke godt overlates til en av partene å regulere leien vilkårlig. Ny forhandling om leien etter at leieforholdet er etablert, byr på de samme ulemper som nevnt i forbindelse med oppsigelsesvernet: Leieren er normalt knyttet til husrommet på en slik måte at forhandlingssituasjonen blir ujevn. Løsningen i husleieloven er at hver av partene kan kreve regulering av leien årlig i samsvar med endring i konsumprisindeksen, og at hver av partene kan kreve tilpassing til «gjengs leie» hvert tredje år. Gjengs leie skal svare til en typisk (gjennomsnittlig) leie for tilsvarende husrom, så vel i nye leieforhold som i etablerte leieforhold. Blir ikke partene enige om hva som er gjengs leie, kan tvisten avgjøres av en takstnemnd eller av domstolene. I Oslo er det dessuten som forsøksordning etablert et husleietvistutvalg som kan avgjøre både slike tvister og andre tvister i husleieforhold. Dessuten kan husleienemndene i Oslo og Trondheim avgjøre tvister om gjengs leie.

Da husleieloven ble vedtatt gjaldt fortsatt den «strenge» maksimalprisreguleringen for private førkrigseiendommer i Oslo og Trondheim. Antakelig var det tale om til sammen 12 000–13 000 leieforhold. Denne reguleringen gikk ut på det for hver eiendom enten var fastsatt eller skulle fastsettes en høyeste lovlig leie. Reguleringen ble vedtatt avviklet innen 2010. Meningen er at nivået for høyeste lovlig leie skal justeres opp generelt hvert år. Dessuten vil nye leieavtaler i de aktuelle eiendommene ikke være omfattet av reguleringen.

Den «milde» reguleringen etter husleiereguleringsloven gjaldt som nevnt for private eiendommer i Oslo, Trondheim, Bergen, Bodø, Drammen og Sta-

vanger. Reguleringen gikk ut på at husleienemnda kunne sette ned leien etter krav fra leieren dersom den var ikke uvesentlig høyere enn «gjengs leie på stedet for tilsvarende bolig bygget til samme tid», når det var tatt hensyn til særlige leievilkår, størrelse mm. Denne reguleringen innebar dermed ingen egentlig «sensur» av markedsnivået, men inntrykket er at husleienemndene i noen grad la til grunn et leienivå under det faktisk vanlige.

I tillegg til den offentligrettslige maksimalprisreguleringen gjaldt en privatrettslig bestemmelse i den gamle husleieloven om nedsetting av urimelig høy leie: Retten kunne etter krav fra en leier sette ned en leie som stod i misforhold til verdien av det leide. Bestemmelsen var komplisert formulert, men i hovedsak viste den til en markedsvurdering av leien. Bestemmelsen hadde i praksis lite å si for boliger, men i forbindelse med innføringen av ny husleielov ble bestemmelsen strammet inn med tanke på eksisterende leieforhold som i en overgangsperiode fortsatt blir regulert av den gamle husleieloven. Som regel skal retten ikke godta leieøkning på mer enn tjue prosent i disse leieforholdene. Blir leien satt ned, skal leiefastsettelsen for framtiden følge bestemmelsene i den nye husleieloven.

#### 9.4 Borettslovgivningen

---

Borettslovene blir gjerne brukt som betegnelse på lovene om boligbyggelag og om borettslag fra 1960. Disse lovene tok utgangspunkt i en modell for kooperativ bygging og eie av boliger som var utviklet etter svensk mønster i mellomkrigstiden, og som skulle få stor betydning for boligbyggingen etter annen verdenskrig.

Boligbyggelag og borettslag er kooperative sammenslutninger (samvirke­lag). Et særpreg ved kooperative sammenslutninger er at de har til formål å fremme medlemmenes interesser som forbrukere, yrkesutøvere eller arbeidstakere, og at dette skjer gjennom samhandel mellom sammenslutningen og medlemmene. Boligbyggelaget har til hovedformål å skaffe medlemmene boliger og å forvalte boliger for dem, mens borettslaget har til hovedformål å eie boliger og å stille dem til disposisjon for medlemmene.

Den utbyggingsmodellen som lovene fra 1960 tar utgangspunkt i, kan kort skisseres slik: Boligbyggelaget skaffer tomter og planlegger boliger som fordeles mellom medlemmene etter nærmere regler. For det enkelte prosjekt stifter boligbyggelaget et borettslag som i byggetiden har boligbyggelaget som eneste andelseier. Borettslaget er part i avtaler med entreprenører mm. om oppføring av boligene, og boligbyggelaget er forretningsfører for borettslaget. De framtidige beboerne inngår avtale med boligbyggelaget om rett til å ta over andel når boligene er ferdigstilt, og med borettslaget om å betale innskudd og å leie bolig. Innskuddene sikres med pant i eiendommen og betales inn helt eller delvis på et tidlig stadium i prosjektet. Når alle boligene er ferdige, og byggeregnskapet er gjort opp, tar beboerne over borettslaget som andelseiere. Boligbyggelaget fortsetter normalt som forretningsfører for borettslaget.

Borettslagsformen kan brukes også utenfor denne utbyggingsmodellen, for eksempel som eieform for en eiendom som leieboere har tatt over sammen, typisk ved hjelp av den kommunale forkjøpsretten til leiegårder. De bor-

ettslagene som er stiftet av boligbyggelag som ledd i utbyggingen, kalles tilknyttede borettslag, mens andre borettslag er frittstående. Boligbyggelagene kan også velge å bygge ut boliger som eierseksjoner eller eneboliger, og de senere årene har enkelte boligbyggelag bygget boliger for utleie til medlemmene. En viktig medlemsfordel i boligbyggelaget er den forkjøpsretten som medlemmene har til boliger i tilknyttede borettslag. Forkjøpsretten gav åpenbare økonomiske fordeler da omsetningen av borettslagsboligene var prisregulert, men forkjøpsretten regnes som attraktiv også i dag når den hovedsakelig innebærer en rett til å tre inn i høyeste bud for boligen.

I NOU 2000:17 «Borettslovene» ble det lagt fram forslag til nye lover om boligbyggelag og borettslag. I store trekk innebærer forslaget en videreføring av de rettslige rammene for boligbyggelag og borettslag, men på enkelte punkter foreslås det justeringer, i første rekke på grunn av endringer i økonomien og samfunnsforholdene for øvrig.

I NOU 2000:17 foreslås det at forbrukeravtaler med boligbyggelaget om ny bolig skal følge reglene i boligoppføringsloven eller avhendingsloven. Det vil gjøre partsforholdene mer oversiktlig, og boligbyggelaget får både formelt og reelt samme ansvar som andre utbyggere. I dag har en stor del av ansvaret som utbygger i hvert fall formelt ligget hos det borettslaget som beboerne senere skal ta over. Utkastet til nye lover legger også til rette for at avtaler om ny bolig kan inngås til fast pris, mens hovedregelen i dagens lov er et «selvkostrinsipp» der beboerne har risikoen for overskridelser og gevinsten ved innsparinger. I praksis har mange boligbyggelag alt tatt i bruk fastprisavtaler.

I utkastet til nye lover er det foreslått at en avtale mellom boligbyggelag og borettslag om forretningsførsel ikke lenger kan gjøres uoppsigelig. Bakgrunnen er blant annet at slike klausuler begrenser konkurransen for slike oppdrag. På grunn av den spesielle tilhørigheten mellom boligbyggelag og borettslag åpnes det likevel for noe sterkere bindinger i forretningsføreravtaler med det boligbyggelaget et borettslag er tilknyttet, enn i avtaler med andre forretningsførere.

Etter utkastet vil det fortsatt være mulig for boligbyggelaget å sikre sine medlemmer forkjøpsrett til boliger som laget bygger.

Forslaget til ny lov om borettslag innebærer langt på vei en samordning med bestemmelsene i eierseksjonsloven. Blant annet skal andelseiernes brukrett til boligen ikke lenger regnes som en leierett som er regulert av husleieloven. Viktige forskjeller mellom seksjonssameier og borettslag vil likevel bestå: I borettslaget skal hovedregelen fremdeles være brukereie, dvs. at boligene skal brukes av andelseierne selv og ikke leies ut. Videre er felles låneopptak, både til oppføring og senere vedlikehold mm., enklere å få til i borettslag enn i seksjonssameier fordi borettslaget er eier av hele eiendommen og kan pantsette den. En tredje forskjell ligger i at andelseierne i et borettslag ikke er ansvarlige for lagets gjeld, mens en sameier i et seksjonssameie er personlig ansvarlig for en brøkdel av felles forpliktelser.

Utkastet til ny borettslagslov har en rekke bestemmelser som tar sikte på å klargjøre forholdet andelseierne imellom, for eksempel når det gjelder bruken av boligen, vedlikehold og skader, fordeling av fellesutgifter osv. Det foreslås også at avhendingsloven skal regulere omsetningen av borettslagsbo-

liger, i første rekke omsetningen av brukte boliger. Regler om at departement eller fylkesmann skal godkjenne enkelte vedtektsendringer og oppløsning av borettslag, foreslås fjernet.

I NOU 2000:17 er det foreslått å innføre et rettsregister for borettslagsandeler. Et slikt register – som blir en parallell til tinglysingsordningen for fast eiendom – skal gjøre omsetning og pantsettelse av borettslagsboliger sikrere.

## 9.5 Eierseksjonsloven

---

En eierseksjon er en sameieandel i en eiendom med tilknyttet enerett til å bruke en bolig eller annet husrom i eiendommen. Bortsett fra en lov som midlertidig forbød opprettelse av eierseksjoner (eierleiligheter) i eksisterende bygg, ble denne eieformen lovregulert for første gang med eierseksjonsloven fra 1983. Den loven ble til på relativt kort tid, og det viste seg snart at det var behov for en revisjon. Departementet la fram proposisjon til en ny lov, og loven ble vedtatt i 1997. Hovedtrekkene i reglene fra 1983 ble videreført, men reguleringen i den nye loven er mer utførlig, og på enkelte punkter er reglene endret.

Allerede med loven fra 1983 ble det innført standardkrav ved seksjonering: Seksjonering er ikke tillatt uten at bruksenhetene har egen inngang, og boliger skal ha kjøkken, bad og WC. Bakgrunnen er dels et ønske om å hindre at mindreverdige boliger blir omsetningsobjekter, dels å stimulere til standardheving og dels å unngå at senere byfornyelse blir vanskeliggjort på grunn av oppdeling av eierforholdene. Disse standardkravene førte til at det ble opprettet noen «irregulære» seksjoner, hvor sameieandeler og bruksrett til bolig reelt ble knyttet sammen uten at det skjedde ved formell seksjonering. I loven fra 1997 er dette forsøkt hindret blant annet ved restriksjoner på pantsettelse av sameieandeler hvis sameieren bor i eiendommen. Denne regelen er samtidig et utslag av ønsket om å begrense mengden av eieformer for boliger. Det er vanskelig for forbrukerne å få overblikk over rettigheter og plikter hvis variantene blir for mange, og de forskjellige boligene kan ikke lett sammenliknes ved omsetning.

Det er ikke gjort generelle unntak i eierseksjonsloven for små eiendommer, og særlig reglene om pantsettelse av sameieparter vil føre til at også typiske to- og firemannsboliger blir seksjonerte i langt høyere grad enn før.

Etter eierseksjonsloven fra 1997 skal seksjoneringen godkjennes av kommunen før den formelt gjennomføres ved tinglysing. Godkjenningsordningen bidrar til at kommunen kan føre kontroll med standardkravene, men meningen er også at tegninger og andre dokumenter i forbindelse med seksjoneringen skal være mest mulig klare og godt gjennomarbeidet.

De fleste bestemmelsene i eierseksjonsloven gjelder forholdet mellom sameierene, som regler om bruk og vedlikehold av bruksenheter og fellesarealer, fordeling av utgifter, sameiermøte og styre, representasjon i forhold til tredjeperson osv. Loven fra 1997 tillater på den ene siden at sameierene kan velge andre regler enn lovens bakgrunnsregler, for eksempel når det gjelder forkjøpsrett og vilkår for å erverve seksjoner. På den andre siden krever mange vedtak tilslutning fra de sameierene det gjelder.

Når en eiendom blir seksjonert, er hovedregelen at leiere av bolig i eiendommen har rett til kjøpe den boligen de leier. Reglene om dette ble videreført i loven fra 1997. Etter 1983-loven skulle kjøpesummen i slike tilfeller fastsettes ut fra en «teknisk takst»; etter den nye loven har leierne krav på å få kjøpe til en pris som ligger tjue prosent under markedsverdi. Disse reglene skal verne leiernes boliginteresser, og de skal fremme en spredning av eiendomsretten til seksjonene. Det siste hensynet skal også ivaretas ved et forbud mot å erverve mer enn to boligseksjoner i hvert sameie.

### **9.6 Det offentlige som eier i borettslag og seksjonssameier**

---

Det offentlige, og da i første rekke kommunene, har et ansvar for å hjelpe vanskeligstilte personer med bolig. Ett av virkemidlene er å leie ut boliger. I de større byene har kommunen eid utleieeiendommer for dette formålet. Etter hvert er det blitt mer vanlig at kommunen eier spredte boligseksjoner og borettslagsleiligheter for utleie til vanskeligstilte. På den måten kan det unngås at vanskeligstilte beboere samles i bestemte eiendommer og bestemte strøk (segregasjon). Beboerne kan ha fordeler av å bo i et mer sammensatt bomiljø, og hjelpen kan virke mindre stigmatiserende. Samtidig kan kommunen på denne måten lettere tilby boliger av forskjellig alder, størrelse og standard.

Det offentlige har til tider møtt hindringer ved erverv av slike boliger, gjerne i den form at borettslag og seksjonssameier ikke har tillatt juridiske personer som eiere. I eierseksjonsloven fra 1997 er det derfor tatt inn regler om at kommunen uten hinder av vedtektsbestemmelser kan erverve ti prosent av boligene, likevel minst én, i eiendommer med fem eller flere boligseksjoner. Året etter ble en tilsvarende regel innført for borettslag. Særlig for borettslagene har regelen vært omdiskutert. Den innebærer et unntak fra prinsippet om brukereie – at andelseierne selv skal bo i boligene. De åpenbare bolig- og sosialpolitiske fordelene ved at det offentlige kan skaffe slike boliger, har likevel vært regnet som overveiende.

### **9.7 Leiegårdsloven**

---

Med «leiegårdsloven» – lov om kommunal forkjøpsrett til leiegårder – fra 1977 ble det innført en forkjøpsrett for kommunen ved omsetning av større utleieeiendommer, nærmere bestemt eiendommer som har minst fem boliger, og hvor mer enn halvparten av arealet er innredet til beboelse. Kommunen kan benytte forkjøpsretten for egne formål, på vegne av en studentsamskipnad eller på vegne av beboerne for etablering av borettslag eller seksjonssameie.

Leiegårdsloven må ses på bakgrunn av en uttalt politisk målsetning om at folk skal kunne eie den boligen de bor i. De senere årene er det riktig nok sterkere framhevet at det også er behov for en viss mengde utleieboliger, men leiegårdsloven er beholdt, og departementet forbereder en revisjon av loven for å føre hovedtrekkene videre.



## 9.8 Tomtefesteloven

---

Tomtefeste er leie av grunn til hus som festeren eier. Tomtefeste har vært kjent gjennom lange tider, men den første omfattende reguleringen av denne avtaletypen kom med tomtefesteloven fra 1975. I 1996 ble det vedtatt en ny tomtefestelov som først blir satt i kraft fra 1. januar 2002.

Tomtefesteloven – både den fra 1975 og den fra 1996 – har en rekke bestemmelser om rettigheter og plikter i forholdet mellom bortfester (eier) og fester. Sentralt står reglene om varighet av avtalen og om festeavgift.

Etter tomtefesteloven fra 1996 er hovedregelen at feste av tomt til bolig eller fritidshus ikke kan tidsbegrenses eller sies opp fra bortfesterens side. Etter tretti år har festeren som regel rett til å innløse tomta. Loven fra 1975 hadde en hovedregel om minst festetid på åtti år for bolig og fritidshus, og festeren har rett til forlengelse av avtalen eller innløsning av tomta etter nærmere regler.

Det har lenge vært vanlig å avtale at festeavgiften skal reguleres i takt med endring i tomteverdien, gjerne med ti års mellomrom. Det var hovedregelen også etter tomtefesteloven fra 1975.

I mesteparten av tiden etter annen verdenskrig har det vært maksimalprisregulering for festeavgifter med hjemmel i prislovgivningen. Reguleringen ble opphevet i 1983, men den ble gjeninnført etter kort tid fordi festeavgiften for boligtomter i noen områder økte betydelig da avtalene om regulering kunne settes ut i livet.

Tomtefesteloven fra 1996 fikk bestemmelser om at partenes avtale skulle legges til grunn for regulering av festeavgiften, og at regulering skulle skje i forhold til endring av pengeverdien hvis annen regulering ikke var avtalt. Iverksettelsen av loven ble utsatt, og i 2000 ble loven fra 1996 endret slik at den årlige avgiften for boligfesteavtaler eldre enn 1983 ikke kan settes høyere enn 9000 kroner per dekar etter regulering. For tomter under ett dekar er høyeste beløp likevel 9000 kroner. Maksimumsbeløpet i loven skal justeres i takst med endringer i konsumprisindeksen. Med dette er maksimalprisreguleringen tatt inn i selve tomtefesteloven i stedet for å bygge på prislovgivningen.

Høsten 2001 la Regjeringen Stoltenberg fram et høringsnotat med forslag til endringer i tomtefesteloven. Høringsinstansene ble blant annet bedt om synspunkter på et eventuelt forbud mot nye avtaler om feste av tomt til bolighus. Departementet ba også om en vurdering av reglene om innløsning av eksisterende festetomter, både spørsmålet om når festeren skal kunne kreve innløsning (altså overtakelse av eiendomsretten til hustomten) og hvordan innløsningssummen skal fastsettes. Videre tok departementet opp spørsmål som gjelder regulering av festeavgiftene.

## 9.9 Eiendomsmegling

---

Det er vanlig at eneboliger, eierseksjoner og borettslagsboliger blir omsatt gjennom mellommenn. I noen grad skjer også utleie av bolig gjennom mellommenn. Advokater og autoriserte eiendomsmeglere har enerett til å drive med slik formidling av fast eiendom. De nærmere reglene om eneretten og om selve omsetningen finnes i eiendomsmeglingsloven fra 1989. Fram til 1999

kunne boligbyggelag formidle omsetning av boliger i tilknyttede borettslag uten at det ble regnet som eiendomsmegling. I dag blir slik omsetning regnet som megling, men i eiendomsmeglingsloven er det enkelte unntakbestemmelser for disse tilfellene.

Loven fra 1989, som avløste en lov fra 1938, innførte en ordning med fri fastsettelse av meglersens vederlag. Til da hadde staten fastsatt provisjonssatser. Endringen var begrunnet med hensynet til konkurransen.

De senere årene har det vært økning i boligprisene og høy omsetningshastighet. Dette har ført til en debatt om budgivning, blant annet om behovet for innsyn i budene fra andre budgivere for å hindre fiktive bud og om en minste bindingstid for budene for å slippe en opphetet kjøpsituasjon. Foreløpig har debatten ikke ført til lovendringer, men Finansdepartementet har høsten 2001 sendt på høring forslag som gir lovhjemmel til å forskriftsregulere deler av budprosessen.

### **9.10 Avhendingsloven og boligoppføringsloven**

---

Avtaler om kjøp av fast eiendom ble lovregulert for første gang med avhendingsloven fra 1992. Loven har blant annet utfyllende bestemmelser om hvilke krav kjøperen kan stille til eiendommens tilstand, og om virkningene av at avtalen ikke blir riktig oppfylt. Gjelder det forbrukerkjøp av ny bolig fra næringsdrivende, typisk en utbygger, kan bestemmelsene i loven ikke fravikes til skade for forbrukeren. En praktisk viktig gruppe av eiendomskjøp gjelder avtaler mellom ikke-næringsdrivende om bolig som selgeren selv har brukt. Det skulle vise seg at antallet tvister om slike avtaler økte sterkt etter at loven ble innført. Noe av forklaringen kan være at det i media ble skapt overdrevne forestillinger om en skjerping av selgers plikter sammenliknet med tidligere rettstilstand. Etter hvert er det vokst fram tilbud om forsikring av selgers ansvar, og slike forsikringer tegnes i en del tilfelle.

Med boligoppføringsloven fra 1997 ble avtaler mellom forbrukere og yrkesutøvere om oppføring eller kjøp av nye boliger lovregulert for første gang. Omfatter avtalen også retten til grunnen, gjelder boligoppføringsloven hvis boligen ikke var fullført på avtaletiden – ellers gjelder avhendingsloven. Loven setter rammer for hva som kan avtales med hensyn til betalingstid, rett til å kreve endring i utførelsen mm., og den har bestemmelser om virkninger av avtalebrudd. Som tidligere nevnt bygger boligoppføringsloven, på samme måte som husleieloven og avhendingsloven, på samme reguleringsmodell som kjøpsloven. Spesielt for boligoppføringsloven er det at yrkesutøveren i mange tilfelle må skaffe garanti fra bank e.l. for oppfyllelse av pliktene etter avtalen. Oppgjøret ved forsinkelse er også forenklet ved at forbrukeren kan kreve en normalerstatning i form av dagmulkt. Begge disse elementene, garanti og dagmulkt, er hentet direkte fra avtalepraksis i næringsentrepriseforhold.

### **9.11 Lovgivningen om pant og gjeldsinndrivelse**

---

Boligen er viktig som dekningsobjekt for eierens kreditorer. Det er vanlig å pantsette boligen som sikkerhet for lån, og blir lånet misligholdt, kan pantset-

teren kreve boligen tvangssolgt. Kreditorer som ikke har pant på grunnlag av avtale, kan ta utleggspant i boligen som ledd i gjeldsinndrivelse for deretter å kreve tvangssalg. Regelverket om pant og tvangssalg har nok gjennom årene påvirket mulighetene for å få lån til bolig og vilkårene for lånet. Med panteloven fra 1980 skjedde det enkelte avklaringer med hensyn til pantsettelse av borettslagsleiligheter. Tvangsloven fra 1992 innførte tvangssalg gjennom medhjelper som hovedregel også for fast eiendom. Tidligere var regelen at fast eiendom skulle selges ved tvangsauksjon. Salg gjennom medhjelper har antakelig gitt høyere priser ved tvangssalg; ved tvangsauksjon er det ofte vanskelig å få realistiske bud.

Loven fra 1992 om gjeldsordning for privatpersoner kom som en følge av de alvorlige gjeldsproblemene som oppstod fra slutten av 1980-tallet. I mange tilfelle hadde problemene sammenheng med kombinasjonen fallende boligpriser, endrede skatteregler og økt arbeidsledighet. Loven åpner for delvis sletting av gjeld etter en betalingsperiode hvor det blant annet legges restriksjoner på skyldnerens forbruk. Som ledd i gjeldsordningen kan skyldneren pålegges å avhende boligen, men det er forutsatt i loven at skyldneren skal kunne beholde en bolig som dekker skyldnerens og husstandens «rimelige behov». Lån som er sikret med pant innenfor boligens verdi med tillegg av ti prosent, skal ikke slettes som ledd i gjeldsordningen.

### **9.12 Jord- konsesjons- og odelslovgivningen**

---

Jordloven fra 1995 har til formål å sikre at arealressursene blir brukt «på den måten som er mest gagnleg for samfunnet og dei som har yrket sitt i landbruket» (§ 1). Det spesielle sammenliknet med plan- og bygningslovens formål er framhevingen av landbruksinteressene. De nærmere bestemmelsene i jordloven gjelder vern om dyrket mark og bruken av jordbrukseiendommer. Loven fra 1995 avløste en tidligere jordlov fra 1955, og i hovedsak er mål og virkemidler videreført fra den tidligere loven. I 1994 ble de statlige landbrukskontorene overført til kommunene, og utgangspunktet er i dag at saker etter jordloven behandles av kommunen. Fylkesmennene og fylkeslandbrukskontorene har likevel overordnet myndighet, blant annet når det gjelder tillatelse til deling av landbrukseiendommer.

Jordlovens regel om at dyrket jord bare skal brukes til jordbruksproduksjon, viker for reguleringsplan eller bebyggelsesplan etter plan- og bygningsloven. Det samme gjelder kravet om statlig samtykke til deling av landbrukseiendom. Kommunen kan med andre ord gjennom kommuneplan og følgende detaljplaner vedta at dyrket mark skal brukes til boligbygging, eventuelt ved fradeling av tomter fra landbrukseiendommer, men kommer det innsigelser fra de statlige landbruksmyndighetene, trenger kommunens vedtak statlig godkjenning.

Konsesjonsloven fra 1974 har til formål å regulere og kontrollere omsetningen av fast eiendom. I formålsparagrafen er «effektivt vern om landbrukets produksjonsarealer» gitt en spesiell stilling, men loven skal også tilgodese blant annet behovet for «utbyggingsgrunn» (§ 1). Hovedregelen er at fast eiendom ikke kan erverves uten statlig tillatelse, men det gjelder viktige unntak, blant annet for bebygde eiendom, for erverv av tomteareal på opp til 20 dekar

fra kommunen eller kommunalt tomteselskap og for kommunens eller kommunalt tomteselskaps erverv av eiendom som er regulert til andre formål enn landbruk.

Konsesjonsloven skal også «tilgodese ... en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling vedrørende fast eiendom» (§ 1). For landbrukseiendommer innebærer konsesjonsreglene en maksimalprisregulering i og med at konsesjon ikke blir gitt hvis prisen er for høy vurdert ut fra bruken til landbruksformål.

Odelsloven fra 1974 kan også ha betydning for tilgangen på tomter og omsetning av boliger. Loven gjelder for eiendommer som kan brukes til landbruksdrift, og som er over en viss størrelse. Odelsretten gir nærmere bestemte medlemmer av overdragerens slekt en løsningsrett hvis eiendommen blir solgt til noen som ikke har odelsrett til eiendommen, eller som har dårligere odelsrett enn odelsløseren. Eiendommen kan kreves løst til en verdi som samsvarer med bruk til landbruksformål. Er et område regulert til byggeområde (mm.), kan det ikke lenger vinnes ny odelshevd til eiendommer i området, men reguleringen berører ikke eksisterende odelsrett.

Etter konsesjonsloven kan nære slektninger ta over eiendommen uten konsesjon, men for jord- og skogbrukseiendommer er det i tilfelle et vilkår for konsesjon etter konsesjonsloven at erververen bosetter seg på eiendommen og driver den i minst fem år. Bo- og driveplikt er like ens et vanlig vilkår for konsesjon til erverv av jord- og skogbrukseiendommer. Også odelsloven har bestemmelser om bo- og driveplikt for den som tar over eiendom som vedkommende har odelsrett til. Odelsberettigede trenger ikke konsesjon for å overta eiendommen.

I 2001 ble konsesjonsloven og odelsloven endret. Etter endringen kan bebygde eiendommer på opp til 20 dekar omsettes uten krav om konsesjon, og dermed uten bo- og driveplikt. Den generelle grensen for konsesjonsfritt erverv av bebygd eiendom var tidligere fem dekar. Endringen fører til at små landbrukseiendommer lettere kan omsettes for bolig- og fritidsformål. Også arealgrensene for hva som kan være odelseiendom, ble justert på liknende måte (grensene beregnes ulikt og er ikke uten videre sammenfallende med arealgrensene i konsesjonsloven).

I 2001 ble også statens og kommunens forkjøpsrett etter konsesjonsloven opphevet.

## **9.13 Plan- og bygningsloven**

---

### **9.13.1 Kort om loven**

Plan- og bygningsloven setter rammer for bygging av nye boliger, for ombygging og påbygging mm. av eksisterende boliger og for virkemidler i byfornyelsen. Det er vanlig å skille mellom planreglene i loven og byggesakreglene. Planreglene gjelder det offentliges planlegging i vid forstand, men det er planene for arealbruken som er mest detaljert regulert. Reglene om byggesaker har som utgangspunkt at de aller fleste tiltak som gjelder oppføring eller endringer av bygninger eller forandringer av eiendommen for øvrig, krever

tillatelse fra kommunen. Det er likevel fastsatt unntak for flere typer tiltak, dels i loven, dels i forskrifter.

Plan- og bygningsloven fra 1985 viderefører mange bestemmelser fra bygningsloven fra 1965, men spesielt reglene om arealplanlegging ble vesentlig endret med den nye loven. Et sentralt element i loven er arealdelen av kommuneplanen. Arealdelen av kommuneplanen er bindende for grunneiere og for offentlige myndigheter, og reglene avløste blant annet tidligere regler om generalplanvedtekter. Arealplanen skal angi byggeområder, landbruksnatur- og friområder («LNF-områder») og områder for enkelte andre formål. Mer detaljerte arealplaner er reguleringsplaner og eventuelt også bebyggelsesplaner. Det er kommunen som vedtar kommuneplanen, men har fylkeskommunen, nabokommuner eller statlige myndigheter hatt innsigelser mot arealdelen, må arealdelen av planen sendes til fylkesmannen, og eventuelt senere Miljøverndepartementet, for godkjenning. Planene er avgjørende for hvilke områder i kommunen som er aktuelle for boligbygging til enhver tid. I tillegg er nødvendige og tilgjengelige ressurser til selve planarbeidet avgjørende for tempoet i klargjøringen av områder for boligbygging.

Planreglene i plan- og bygningsloven blir vurdert av et offentlig utvalg med tanke på revisjon. Utvalget kom med en delutredning i 2001.

I 1995 ble reglene om byggesaker lagt om. Denne revisjonen, som trådte i kraft i 1997, innebar blant annet en omlegging av ordningen med ansvarshavende i byggesaker. Alle tiltak som krever tillatelse, skal «forestås» av et «ansvarlig utøvende foretak». Dessuten skal det for den enkelte sak være en ansvarlig søker og en eller flere ansvarlige prosjekterende og kontrollerende. De ansvarlige skal godkjennes av kommunen i det enkelte tilfelle, eller de kan søke om en sentral godkjenning. Etter nærmere bestemmelser kan «tiltakshaveren», dvs. byggherren, selv være ansvarshavende for noen av oppgavene. Særlig reglene om den sentrale godkjenningen har gitt strengere krav enn tidligere til kvalifikasjoner, kvalitetssikringsopplegg mm. i byggebransjen. Det har vært hevdet at noen mindre foretak er nedlagt på grunn av de nye kravene, og at eiere og ansatte i stedet har knyttet seg til større foretak.

Iallfall formelt ble flere tiltak på eksisterende bygg omfattet av plikten til å søke tillatelse sammenliknet med tidligere. Det er noe omstridt hvor stor den reelle forskjellen er. I en overgangsperiode førte endringene av regelverket til forsinkelser i byggesaksbehandlingen, dels fordi det kom inn mange søknader like før skjæringspunktet mellom gamle og nye regler, dels fordi det tok tid å innarbeide nye rutiner hos søkere og kommuner.

### **9.13.2 Effekten av byggesaksreformen**

Det har vært betydelig offentlig interesse og debatt knyttet til den siste revisjonen i loven fra 1995 (byggesaksreformen med senere justeringer) som ble satt i verk i 1997. Særlig har det vært debatt omkring ordningen med godkjenning av og «ansvar» for den som søker om tillatelse til et tiltak, og for den som prosjekterer og utfører tiltaket. Hensikten var at kontrollen med det enkelte tiltaket skulle ligge hos den som søker, prosjekterer og utfører, mens det offentlige i første rekke skulle føre en generell kontroll gjennom godkjenningssordninga. Lov og forskrifter stiller krav til bygninger og andre tiltak. En stor del av disse kravene er såkalte funksjonskrav.

Byggesaksreformen blir evaluert innenfor et større program i regi av Norges forskningsråd på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet. Det er naturlig å avvete resultatene fra disse evalueringene før en trekker konklusjoner med hensyn til effektene av endringene.

Et sentralt spørsmål med relevans til utvalgets mandat er plan- og bygningslovens betydning for boligforsyningen. Dette vurderer også utvalget kort i kapittel 15. Det er imidlertid betydelige metodologiske problemer knyttet til å analysere denne problemstillingen. Diskusjonen om plan- og bygningslovens effekter på nybyggingen inneholder mange argumenter og utvalget har heller ikke sett det som naturlig å ta det opp i full bredde. Utvalget har likevel bedt en gruppe av jurister (professor Kåre Lilleholt, Bergen, boligsjef Olav Ohnstad, Bergen og seniorrådgiver Harald Assev, Oslo, heretter kalt for juristgruppen) om å gi en vurdering av hvordan plan- og bygningsloven påvirker boligforsyningen. Juristgruppas synspunkter framgår av et notat utarbeidet på oppdrag av Boligutvalget av 26.2.2001 og følger også som elektronisk vedlegg, jf. vedlegg 1. Juristgruppen har sett på sider av regelverket og har gitt noen overordnede synspunkter på problemstillinger som oppstår omkring lovgivning på dette feltet. Utvalgets synspunkter på dette feltet bygger i stor grad på juristgruppens forslag.

Plan- og bygningsloven både skal og bør hemme boligforsyningen. Det som må vurderes er hvilke mål en har og bør ha for plan- og bygningsloven, og om en kan nå disse målene på en måte som samsvarer bedre med ønsket om en effektiv boligforsyning. Her, som på andre områder, må ulike hensyn veies mot hverandre. En regulering kan ha gode formål, men har også kostnader. Generelt er det en fare for at loven kan bli dominert av særinteresser, typisk fordi en bransje fremmer sine krav, et departement har et særlig arbeidsområde, eller at et lovforslag blir laget av eksperter på området.

### 9.13.3 Målene og evalueringene

Målene for plan- og bygningsloven er sammensatt og her gis kun en oversikt over noen sentrale punkter som juristgruppen påpeker.

#### *Formålsparagrafen*

Plan- og bygningsloven har en formålsparagraf (§ 2):

«Planlegging etter loven skal legge til rette for samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser, utbygging samt å sikre estetiske hensyn.

Gjennom planlegging og ved særskilte krav til det enkelte byggetiltak skal loven legge til rette for at arealbruk og bebyggelse blir til størst mulig gagn for den enkelte og samfunnet.

Ved planlegging etter loven her skal det spesielt legges til rette for å sikre barn gode oppvekstvilkår.»

Første ledd viser at planbegrepet i loven er svært vidt. Det er likevel arealplanleggingen som er dominerende og mest detaljert regulert i plandelen av loven. Framheving av estetiske hensyn kom inn i Stortinget ved revisjonen i 1995. Formuleringen om oppvekstvilkår for barn kom inn i 1989.

### *Arealbruk og miljø*

I mange år har det vært en samfunnsoppgave å regulere bruken av fast eiendom og å hindre forurensing m.m. Reguleringen har blitt stadig mer detaljert etter hvert, og det har vært – og er fortsatt – omstridt hvor langt en skal gå i slik regulering. Med hensyn til boligbygging er det likevel bred enighet om at det ikke kan være fritt fram for hvem som helst å bygge hvor som helst. Politiske organer må ta avgjørelser om hvilke områder som kan brukes til boligformål. I de avgjørelsene må det naturligvis også tas hensyn til andre interesser, som friluftsliv, landbruk, industri m.m. Videre må det i planleggingen av boligområder tas hensyn til utbygging av skoler, barnehager, samferdsel m.m. Hensynet til miljøet ligger også bak reglene om plassering av byggverk, høyde på bygninger mv. Hensynet til estetikk hører til i samme gruppe. Synspunktet er her at utseendet til byggverk o.l. ikke er en privatsak, men påvirker miljøet.

Etter utvalgets syn er det neppe aktuelt eller ønskelig å endre plan- og bygningsloven slik at det blir lagt mindre vekt på samfunnsstyringen av arealbruk og miljø. Juristgruppen mener likevel at en ved en revisjon av loven bør se nærmere på forholdet mellom interesser som skal ivaretas av plan- og bygningsloven og interesser som skal ivaretas av naboloven. For eksempel bør det presiseres i loven om og eventuelt hvordan hensynet til naboene kommer inn når kommunen skal godkjenne plassering av og høyde på bygninger etter plan- og bygningsloven § 70 nr. 1.

### *Trygghet og helse*

Reglene i plan- og bygningsloven skal også ivareta hensyn til trygghet og helse. Det gjelder tryggheten til eiere og brukere og tryggheten til omgivelsene. Sentralt her står krav som skal sikre mot brann, sammenrasing m.m. Reglene knytter seg både til plassering og konstruksjon av bygningene. Regler om byggematerialer kommer også inn. Juristgruppen ser ingen grunn til å legge mindre vekt på hensynet til trygghet og helse for framtiden.

### *Kvalitet*

I motivene til revisjonen fra 1995 er det lagt stor vekt på at kvaliteten på byggetiltakene burde økes, og at dette var viktigere enn å få ned saksbehandlingstiden, jf. særlig Ot.prp. nr. 39 (1993–94) s. 13:

«Det finnes ingen helhetlig, god vitenskapelig dokumentert oversikt over omfanget og kostnadene ved feil og mangelfull utførelse i norsk byggevirksomhet. Mye tyder på at kostnadene beløper seg til flere milliarder kroner årlig og at feil og mangler gir samfunnsøkonomiske kostnader som er større enn de kostnader som sen byggesaksbehandling påfører samfunnet. Ut fra dette har departementet sett heving av kvalitet som en vel så viktig samfunns målsetting som ytterligere reduksjon av saksbehandlingstiden.»

Mye av det som blir sagt i motivene om kvalitet, gjelder forhold som har med trygghet og helse å gjøre. Inntrykket er likevel at en ved reformen også har tenkt på kvalitet i en videre betydning. Det er vanskelig å avgjøre om endringene i 1995 faktisk har ført til bedre kvalitet på byggetiltakene. En må regne

med at pågående evalueringer kan gi nærmere opplysninger om spørsmålet. Enkelte evalueringer tyder imidlertid på at det ikke er tilfelle, jf. boks 9.1.

I tilknytning til en eventuell revisjon av loven bør det drøftes i større grad enn tidligere om det er tjenlig å bruke plan- og bygningsloven for å oppnå kvalitet på byggarbeider ut over det som gjelder arealbruk, miljø, trygghet og helse. Det er mange måter å føre opp bygg på selv om alle krav til trygghet er oppfylt og hensynet til omverdenen er ivaretatt. Valg av materialer og utforming kan påvirke bruken av bygget, vedlikeholdskostnader og levetid. Videre kan planløsningen variere mye selv om alle krav til rømningsveier, bransikring m.m. er oppfylt. Det er et spørsmål om det ikke i første rekke er eieren som bør få velge kvalitet, standard og kostnadsnivå når en bare holder seg innenfor de rammene som har med omverdenen og med trygghet å gjøre.

Det er ikke uten videre gitt hva som skal legges i begrep som «byggskader» og «byggefeil». Kostnader med framtidige reparasjoner må veies opp mot byggekostnadene, og det kan hevdes at dette kan være en vurdering som i utgangspunktet må overlates til eieren selv.

Det vanlige på andre områder er at en godtar varer og tjenester med varierende kvalitet, også varer av verdi som kan sammenliknes med verdien av bygg, og det blir regnet som et spørsmål om privatøkonomiske vurderinger og prioriteringer hvilket nivå den enkelte skal legge seg på. I motivene til endringene fra 1995 er også hensynet til forbrukerne nevnt flere steder, for eksempel på s. 14 i Ot.prp. nr. 39 (1993–94):

«Ikke minst er det viktig at den enkelte forbruker som får bygget et hus, har en trygghet for at det han har bestilt, også leveres. Reguleringene har også hatt denne tryggheten for øye.»

I den grad godkjenningsordningen fører til at useriøse aktører blir holdt utenfor bransjen, kan det være at avtaler oftere blir riktig oppfylt. Men ut over dette er det vanskelig å se at kvalitetsreglene i loven generelt kan påvirke kontrakt-soppfyllingen.

#### **9.13.4 Saksbehandlingstid og byggekostnader**

Spørsmålet om saksbehandlingstiden har lenge stått sentralt i diskusjonen omkring plan- og bygningsloven. I Ot.prp. nr. 39 (1993–94) er det gjort greie for flere tidligere utredninger og lovendringer som har hatt som formål å korte ned på saksbehandlingstiden. Det går fram av det første sitatet under pkt 9.13.3 at kortere saksbehandlingstid ikke var noe mål ved revisjonen i 1995.

Det er vanskelig å måle saksbehandlingstiden. En må gå ut fra at nærmere undersøkelser om saksbehandlingstiden blir gjennomført som ledd i den før nevnte evalueringen av plan- og bygningsloven. Også tidsbruken i klagesakene bør vurderes. Det er ikke et mål at saksbehandlingstiden skal være så kort som mulig. En må ha den tiden – og stille de krav til innsendt materiale – som er nødvendig for å få en forsvarlig behandling som ivaretar de formålene som loven har. Det er imidlertid et spørsmål om *effektiv* saksbehandling: En bør ikke bruke mer tid enn nødvendig.

I den grad saksbehandlingen er ineffektiv, kan en si at det er til skade for boligforsyningen. Det gjelder både for arealplanleggingen og byggesakene. Ved planlegging og prosjektering av nybygg blir det lagt ned ressurser fra første stund, og desto lenger tid som går før prosjektet kan realiseres, jo mer



koster den bundne kapitalen og byggekostnadene øker. Utvalget drøfter disse momentene kort i kapittel 15

Etter plbl. § 109 kan kommunen fastsette gebyr for behandling av søknader for annet arbeid kommunen skal gjøre etter loven. Gebyrregulativet blir fastsett av kommunen selv, uten at det er nødvendig med godkjenning fra andre organ. Rammer for gebyr er fastsatt i saksbehandlingsforskriften § 31, og hovedinnholdet er at en skal følge selvkostprinsippet. Det kan nok sies at et gebyr er ulovlig høyt selv om det bare dekker de faktiske kostnadene, dersom disse kostnadene er unødvendig høye. Men det er vanskelig å påvise noe slikt, og den praktiske regelen blir dermed at kommunen kan fastsette gebyrene slik at de faktiske kostnadene blir dekket.

En har dermed den situasjonen at kommunene har lite insitamenter til å effektivisere saksbehandlingen. Problemer omkring insitamenter for effektiv saksbehandling møter en på de fleste forvaltningsområde; det er ikke et særspørsmål for plan- og bygningsområdet. Som et tiltak for å effektivisere saksbehandlinga kan en vurdere en ordning der gebyrene varierte med saksbehandlingstiden. I tilfelle måtte en gå bort fra et rent selvkostprinsipp og trolig måtte en ha rammer som var fastsatt av staten. En måtte da godta at kommunen kunne få et overskudd av gebyrene dersom saksbehandlingen ble mer effektiv enn normalt, mens det ville koste å ha en effektivitet under vanlig nivå. Detaljene i et slikt system må i så fall utredes nærmere, for eksempel når det gjelder å skille mellom små og store saker, krav til fullstendig søknad m.m. Det ville være godt i tråd med det rådende synet på effektiv ressursbruk og på forbedring av offentlige tjenester dersom en kunne finne fram til en slik ordning.

### 9.13.5 Kort om regelutformingen

Plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter er lovteknisk et svært komplisert regelverk. Juristgruppen peker på at:

- selve redigeringen har blitt relativt uoversiktlig fordi en har prøvd å holde på paragrafinndelingen fra den gamle bygningsloven fra 1965; viktige regler går fram av forskrifter. Utforming, redigering og oppbygging av loven med forskrifter bør derfor endres.
- regelsystemet er i noen sammenhenger unødig komplisert, for eksempel når det gjelder søknadsplikt og unntak fra søknadsplikten. Her er det derfor behov for betydelige forenklinger og klargjøringer av reglene.
- mange av reglene overlater mye skjønn til kommunene. I kombinasjon med uformelle forhåndskonferanser kan dette føre til maktmisbruk. Reglene om forhåndskonferanser bør derfor formaliseres og innslaget av skjønn bør reduseres.

I tillegg til disse lovtekniske vanskelighetene peker jussgruppen på at det etter revisjonen i 1995 har blitt et uklart forhold mellom de offentligrettslige og de privatrettslige reglene mellom partene i byggesakene. Dette bør det i følge Jussgruppen også ryddes opp i. Utvalget viser for øvrig til Juristgruppens utfyllende merknader, jf. elektronisk vedlegg.

### **9.13.6 Sammendrag**

Plan- og bygningsloven vil trolig bli gjort gjenstand for en omfattende omarbeiding. For plandelen må en vente at Planlovutvalget vil legge et grunnlag for en bedre gjennomarbeidet lov. Det gjør det enda mer aktuelt med en gjennomarbeiding av reglene om byggesaker. Regjeringen har varslet at den vil nedsette et eget utvalg som skal se på bygningsforskriftene. Dette utvalget bør særlig ha for øye at kvalitetskrav bør knytte seg til trygghet, helse og miljø og ikke den «økonomiske» kvaliteten.

## Kapittel 10

# Organisering av boligpolitikken

### 10.1 Innledning

---

I dette kapitlet blir det redegjort for organiseringen av norsk boligpolitikk. Formålet er å kartlegge og analysere forholdene med sikte på å drøfte effekten av virkemidlene. Utvalgets drøfting av forslag til anbefalinger er gitt i kap. 19.

Hovedstrukturen i arbeidsdelingen i boligpolitikken har ligget fast i mange år. Innenfor rammene av denne arbeidsdelingen har det imidlertid skjedd endringer i fordelingen av og ansvaret for enkeltoppgaver. Dette har sammenheng med tre hovedtendenser: En generell deregulering, økende kommunalisering og en sterkere vektlegging av selektiv innretting av virkemidler.

Hovedvekten i framstillingen er lagt på arbeidsdelingen mellom aktørene, hvordan denne setter rammer for virkemiddelbruken og iverksetting av boligpolitikken. Utvalget mener det imidlertid også er nødvendig å kartlegge hovedtrekkene i organisasjonsforholdene internt hos de enkelte aktører. Endringer i rammebetingelser har reist behov for tilpasninger i den måten oppgavene håndteres på. Både på statlig og kommunalt nivå er det et klart behov for bedre samordning.

Kapitlet starter med en generell beskrivelse av forvaltningsnivåene og hovedstrukturen i dagens arbeidsdeling. Deretter redegjøres det kort for endringer i rammebetingelsene, før det til slutt går nærmere inn på intern organisering hos enkeltaktørene og forholdet mellom dem.

Organisering og gjennomføring av kommunal boligpolitikk er behandlet særskilt i kap. 11.

### 10.2 Hovedtrekk i rollefordelingen

---

#### 10.2.1 Generelt om forvaltningsnivåene

Det er tre nivåer i det norske forvaltningssystemet: Staten, herunder fylkesmannsembetene, fylkeskommunen og kommunene. Med rollefordeling forstår utvalget;

- fordelingen av oppgaver, dvs. hvor en gitt oppgave plasseres i forvaltningen
- fordelingen av ansvar, dvs. hvilket forvaltningsorgan som er gitt formell myndighet knyttet til beslutningen om mål, styring og organisering
- fordelingen av funksjon, som kan forstås som samspillet og arbeidsdelingen mellom forvaltningsnivåene i styrings- og beslutningsprosessene knyttet til de oppgavene som skal utføres (NOU 2000: 22).

I en viss forstand kan kommunale- og fylkeskommunale myndigheter oppfattes som en del av statsmakten. Mest vanlig er det imidlertid å legge den

såkalte partnerskapsmodellen (Ibid.) til grunn for forholdet mellom sentral og lokal myndighet. I motsetning til hierarki- eller autonomiperspektivet beskriver partnerskapsprinsippet forholdet mellom stat og kommuner som balansert og preget av gjensidighet og likeverd i relasjonene.

Utgangspunktet er at staten, fylkeskommunen og kommunesektoren gjennom oppgave- og ansvarsfordelingen kan sies å ha et «delt» ansvar i den forstand at de ivaretar ulike deler av oppgaveløsningen. Staten har ansvar både for å fastlegge de overordnede mål og for at ressursene er tilstrekkelige, mens kommunene og fylkeskommunene har ansvaret for selve iverksettningen. De styringsmidler som statlige myndigheter anvender overfor kommunesektoren for å utvikle samhandlingen er enten lovbaserte virkemidler, økonomiske virkemidler eller andre typer virkemidler, for eksempel rundskriv, handlingsplaner, informasjonstiltak eller kurs og konferanser.

En hovedbegrunnelse for statlig tilstedeværelse lokalt og regionalt er behovet for å sikre at nasjonal politikk blir fulgt opp og gjennomført i alle deler av landet. Det dreier seg dels om direkte statlig tjenesteyting, dels om å følge opp at nasjonale mål og standarder blir ivaretatt der oppgaveløsningen er lagt til kommunesektoren og dels om å ivareta nasjonale hensyn som makroøkonomisk styring og rettssikkerhet på lokalt og regionalt nivå. Fylkesmannen er tildelt en særlig rolle som slik samordningsmyndighet overfor kommunesektoren.

### 10.2.2 Oppgaver og ansvar i boligpolitikken

Partnerskapsprinsippet beskriver godt grunnlaget for rollefordelingen i boligpolitikken. I motsetning til andre samfunnsområder er imidlertid rollefordelingen i boligpolitikken ikke lovbasert (bortsett fra en viss forankring i lov om sosiale tjenester og plan- og bygningsloven). Statens styringsverktøy er basert på økonomiske eller andre virkemidler. Kommunenes oppgaver og ansvar er utelukkende beskrevet i Stortingsmeldinger og rundskriv m.v. Det foreligger begrensede muligheter til å sanksjonere manglende ansvars- eller oppgaveoppfølging. At overføringen av ansvar og oppgaver fra staten til kommunene i boligpolitikken ikke skjer med hjemmel i lov, stiller spesielle krav til de økonomiske styringsverktøyene.

Ansvar for utforming og gjennomføring av boligpolitikken er delt mellom tre hovedaktører: statlige myndigheter, kommunale myndigheter, og private organisasjoner og enkeltpersoner. Statlige myndigheter omfatter i denne sammenheng Storting, regjering, departementer, direktorater, herunder Husbanken, og fylkesmannsembetene. Kommunale myndigheter omfatter kommunene og fylkeskommunene. Større private organisasjoner er boligsamvirket (boligbyggelag), utbyggerfirmaer, finansieringsinstitusjoner og en rekke frivillige organisasjoner.

Eksisterende oppgavefordeling beskrives vanligvis slik:

- Statlige myndigheter har som hovedoppgave å utforme sentrale mål, fastsette lover og andre rammebetingelser, tilby gunstige finansierings- og støtteordninger og stimulere til forsknings- og utredningsvirksomhet.
- Kommunene har ansvaret for å skaffe boliger til husstander med svak økonomisk evne, samt bidra med tilstrekkelig forsyning av byggeklare arealer. Gjennom reguleringsmyndigheten har de ansvaret for å planlegge og legge til rette for boligbygging.

- Private aktører ivaretar prosjektering og oppføring av boliger, samt forvaltning, vedlikehold og utbedring av deler av boligmassen.

Denne generelle oppgavefordelingen dekker over uklarhet både når det gjelder hvor oppgavene forvaltningsmessig er plassert og når det gjelder ansvarsforholdene. Ideelt skal oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene følge det finansielle ansvarsprinsipp (NOU 2000: 22) , som innebærer at det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave også skal ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen. Prinsippet skal fremme ansvarlighet i ressursdisponeringen, og forhindre at det oppstår uklarhet om hvem som skal «betale regningen» for offentlig oppgaveløsning.

Utviklingen på boligsektoren har gått i retning av at kommunene i økende grad er blitt ansvarliggjort. Fortsatt er imidlertid ansvarsforholdene utydelige i deler av sektoren. Det kan i enkelte tilfeller være uklart hvilket forvaltningsnivå som har oppgaveansvaret, ofte vil det også være delt mellom flere nivåer. Det kan være mange årsaker til dette. En er manglende lovforankring.

### 10.2.3 Endrede rammebetingelser

Tradisjonelt har den statlige sektorstyringen vært sterk. Den har særlig kommet til uttrykk gjennom rettighetslovgivning og standardkrav, og gjennom bruk av øremerkede tilskudd til bestemte formål. Motivene kan være flere. Det kan dels være uttrykk for manglende tillit til kommuners og fylkeskommuners evne til å møte endrede vilkår og nye utfordringer, dels kan det skyldes ønsker om å gjennomføre «nasjonale krafttak» på spesifikke områder. Men det kan også være resultat av rivalisering om midler der den sektor som ikke tyr til rettighetsfesting og øremerking vil bli den tapende part. Uansett motiver blir resultatet at kommunenes og fylkeskommunenes handlingsrom for å foreta lokale tilpasninger og prioriteringer svekkes. Samtidig blir statens styring i mange tilfeller lite helhetlig (NOU 2000: 22).

#### *Kommunalisering*

I løpet av de siste 20 år har det vært iverksatt en rekke reformer som har hatt til hensikt å utvide det kommunale og fylkeskommunale handlingsrommet. Nytt inntektssystem, ny kommunal lovgivning og langt større frihet for kommuner og fylkeskommuner til å organisere seg slik de ønsker, har endret rammevilkårene for det lokale selvstyret.

Denne utviklingen har også gjort seg gjeldende innen boligsektoren. Med begrepet kommunalisering av boligpolitikken, forstås en generell tendens til at kommunene får større ansvar og myndighet. Situasjonen kan tolkes som et forsøk på å tillempe målstyringsprinsipper, og videreutvikle partnerskapsmodellen i boligpolitikken.

Det er ikke fremmet noe omforent krav fra kommunesektoren om økt ansvar for boligpolitikken, og det ble for eksempel ikke vurdert som et aktuelt tema i forbindelse med Oppgavefordelingsutvalgets arbeid. En rekke kommuner har imidlertid vært opptatt av spørsmålet, og hevder at en sterkere grad av rammeoverføringer og ansvarsdelegering vil gi bedre fleksibilitet til å finne lokale tilpasninger.

### *Deregulering*

Statens og kommunenes innflytelse på det generelle boligmarkedet og majoriteten av folks boligforhold, er redusert. En økende andel av befolkningen har skaffet seg sine boliger uten å ha vært i kontakt med det offentlige boligvirkemiddelapparatet. Private aktører har dominerende innflytelse ved produksjon, kjøp, salg og utleie av boliger. Det er vanlig å knytte dette til endringer i følgende rammebetingelser:

- liberalisering av kredittmarkedet
- oppheving av maksimaltakster ved salg av brukte borettslagsboliger
- fjerning av bestemmelsen om maksimal husleie i en rekke byer
- fjerning av lovforbud mot seksjonering av leiligheter i tidligere leiegårder
- avvikling av kommunale tomteselskaper
- nedlegging av kommunale byfornyelsesselskaper
- mindre kommunal styring av nybyggingsprosjekter.

### *Selektivisering*

Bruken av subsidier i boligpolitikken er i dag forskjøvet i retning av en selektiv politikk for vanskeligstilte på boligmarkedet framfor en generell stimuleringspolitikk av boligforsyningen. Det generelle, og ikke behovsprøvede, subsidielementet i låneordningene (rentetrapp) er fjernet til fordel for en økning av behovsprøvede tilskuddsmidler innrettet mot grupper med særskilt boligbehov, jf. St.meld. nr. 34 (1994-95) Om Husbankens rentevilkår og subsidieprofil. Se for øvrig kap. 6 og kap. 8 for en nærmere omtale av boligfinansieringen og de økonomiske boligvirkemidler.

## **10.3 Statlige myndigheter**

---

Statlige myndigheter utøver sine boligpolitiske oppgaver gjennom departementene, Husbanken, Statens bygningstekniske etat, Husleietvistutvalget og gjennom fylkesmannen når det gjelder plansaker. Hovedprinsippet er, som det framgår av den overordnede arbeidsdelingen, at staten skal legge til rette for gjennomføring på lokalt nivå. Dette er imidlertid ikke et rendyrket prinsipp. Husbanken har et eget, omfattende gjennomføringsansvar, mer eller mindre uavhengig av kommunene. Dette gjelder også Statens bygningstekniske etat.

### **10.3.1 Departementene**

Hovedansvaret for forvaltning og utforming av boligpolitikken er lagt til Kommunal- og regionaldepartementet. Foruten boligpolitikken har departementet ansvaret for regionalpolitikken, kommunalpolitikken, og innvandrings-, same- og minoritetspolitikken.

Bolig- og bygningsavdelingen i departementet har i tillegg til boligpolitikken ansvar for spørsmål vedrørende bygningspolitikken og deler av arealpolitikken. Plan- og bygningsloven er todelt, i en plandel og en byggesaksdel. Byggesaksdelen er Kommunal- og regionaldepartementets ansvar, mens plandelen ligger i hovedsak under Miljøverndepartementets forvaltningsområde. I tillegg er det en rekke bestemmelser som gjelder begge områder. Planlo-

vutvalget diskuterte i sin første delutredning (NOU 2000: 7) forholdet mellom plan- og byggesaker, og konkluderte med at det er behov for å se nærmere på sammenhengene.

Miljøverndepartementets arbeid med plansaker og Kommunal- og regionaldepartementets arbeid med bolig- og byggesaker har en rekke berøringspunkter utover dette. Dette gjelder spørsmål i tilknytning til boligforsyning (arealproblematikk), fortettingsprosjekter, bomiljø og nærmiljø, og storbypolitikk. Det er også nære relasjonene mellom departementene når det gjelder regional- og kommunal planlegging og ivaretagelse av miljøhensyn.

Også i flere andre departementer foretas det prioriteringer og fattes beslutninger som har stor betydning for boforhold og boligfordeling. Finansdepartementet og skattepolitikken er kanskje det mest illustrerende eksempel. Opplegget for boligbeskatningen og skattesystemets favorisering av eieboliger framfor utleieboliger har fordelings effekter som er viktigere enn boligvirkemidlene. Tilsvarende med samferdselspolitikken. De avveininger som gjøres mellom satsing på kollektivutbygging og veiutbygging, har avgjørende betydning for mulighetene til å skape gode bomiljøer og for en hensiktsmessig regional arealbruk.

Sosialdepartementet har også en betydelig grenseflate til boligpolitikken. Sosialhjelp til boligformål er et viktig boligpolitisk virkemiddel. Det er sosialhjelpen som bevirker de største overføringene til vanskeligstilte. Dette kan tolkes negativt for boligpolitikken; virkemidlene er så mangelfulle at folk må over på sosialhjelp. Men det kan også ses på som en viktig utfordring som åpner for store muligheter, dels ved at en større del av de samlede bevilgninger rettes inn mot forebyggende boligvirkemidler og dels ved at det presser fram behovet for et bedre samspill mellom de to sektorene (forholdet drøftes nærmere i kap. 11).

Arbeidet med Utjanningsmeldingen (St.meld. nr 50 (1998-99)), eldresatsingen (omsorgsboliger og sykehjem) og bostedsløseprosjektet er eksempler på tverrdepartementale satsinger. Erfaringene fra disse samarbeidsprosjektene viser at det er behov for å vurdere permanente samarbeidsfora eller rutiner mellom de to departementene.

Bruken av statlige tomter har reist behovet for felles strategi og politikk mellom ulike departement. I prinsippet ligger ansvaret i Arbeids- og administrasjonsdepartementet, men i praksis ligger myndigheten til beslutning om bruken av arealene i de respektive departementer, dvs. Landbruksdepartementet, Forsvarsdepartementet, Samferdselsdepartementet osv. Areal er et svært viktig boligpolitisk virkemiddel, særlig i pressområder. Slik situasjonen er i dag, lar det seg ikke gjøre å integrere dette virkemidlet i den nasjonale boligpolitikken.

Også øvrige departementer har grenseflater til boligpolitikken, herunder Barne- og familiedepartementets barne- og ungdomspolitik (enslige forsørgere) og Utdannings- og forskningsdepartementets studentboligpolitikk.

### **10.3.2 Direktorat og underliggende etater**

Bolig- og bygningsavdelingen i Kommunal- og regionaldepartementet har ett underliggende direktorat og to etater. I tillegg fyller fylkesmannen rollen som underliggende etat i noen spørsmål.

Statens bygningstekniske etat (BE) skal innenfor regjeringens bygningspolitikk medvirke til at byggverk blir utformet slik at de kan nyttes på en måte som vil gagne den enkelte og samfunnet. Etaten er et bindeledd til relevante fagmyndigheter, og støtter departementet med råd og utredninger.

Sentrale oppgaver for BE er å føre tilsyn med praktiseringen av regelverket, og å informere og veilede om regelverket. Videre skal BE utvikle, forenkle og forbedre regelverket: Byggteknisk etat er sekretariat for nemnder og råd i den sentrale godkjenningsordningen for foretak i byggenæringen.

Husleietvistutvalget (HTU) i Oslo startet opp virksomheten i mars 2001, og er et alternativt tvisteløsningsorgan til domstolene. Utvalget er opprettet som en treårig prøveordning, og kan avgjøre alle typer tvister om leie av bolig i Oslo. Utvalget kan behandle tvister både etter husleieloven av 1939 og etter den nye husleieloven av 1999.

Formålet med utvalget er å tilby raskere og rimeligere avgjørelser av slike konflikter enn ved vanlig domstolbehandling. Når HTU har fått en sak, vil en nøytral saksbehandler prøve å forhandle fram et forlik. Dersom meglingen ikke fører fram, vil saksbehandleren avgjøre saken sammen med en partsrepresentant fra Norges Leieboerforbund og Huseiernes Landsforbund. Både utleier og leier kan bringe sine saker inn for utvalget. Forlik og avgjørelser får virkning som rettskraftig dom dersom den ikke blir anket inn for domstolene innen en frist på en måned.

### 10.3.3 Husbanken

Den Norske Stats Husbank er opprettet og organisert med hjemmel i særlov. Husbanken har direktoratsliknende funksjoner, men skiller seg fra tradisjonelle direktorater ved at den både ivaretar myndighetsoppgaver og bankoppgaver (statsbank). Husbanken må forholde seg til tre styringsmekanismer: Husbankloven, et eget styre, og Storting, regjering og departement gjennom årlige bevilgninger og politiske vedtak.

Husbanken er organisert med ett hovedkontor og seks regionkontorer. Hvert av regionkontorene har sitt eget styre. Hovedkontoret ivaretar overordnede konsernfunksjoner, i tillegg til ordinære direksjonsoppgaver. Regionkontorene har i utgangspunktet ansvaret for den utøvende virksomheten overfor kommuner, private organisasjoner og enkeltpersoner. På noen saksområder er imidlertid dette ansvaret ikke delegert til regionkontor, dette gjelder bl.a. bostøtte, søknadsbehandling og tildeling av midler til utrednings- og forsøksvirksomhet og kompensasjonstilskuddet i forbindelse med eldrereformen.

Husbankens overordnede mål er å gjennomføre regjeringens bolig- og bygningspolitikk godt og effektivt (Strategisk plan 2001 – 2005). Dette innebærer å bidra til å gjennomføre det boligpolitiske målet om at alle skal kunne disponere en god bolig. I denne sammenheng omtales Husbanken vanligvis som statens sentrale gjennomføringsorgan i boligpolitikken.

Denne rollen forutsetter at virksomheten favner flere funksjoner. Husbanken må forstås både som myndighetsorgan (utøvelse av delegert myndighet fra Storting og regjering), forvaltningsorgan (effektiv forvaltning av statens midler), utviklingsorgan (analysere, evaluere og bidra til videreutvikling av virkemidlene), service- og tjenesteorgan (rådgiving, veiledning og opplæring



av kommuner, private organisasjoner og enkeltpersoner) og bankvirksomhet (lån til kjøp, oppføring og utbedring av boliger).

### **Boks 10.1 Husbankens mest sentrale oppgaver**

Gi lån og tilskudd til kommuner til videretildeling til enkeltpersoner og til kommunalt kjøp, oppføring og utbedring av bolig

Gi lån og tilskudd til enkeltpersoner til kjøp, oppføring og utbedring av bolig

Gi bostøtte til enkeltpersoner til opprettholdelse av bolig

Gi lån til enkeltpersoner, kommuner og boligbyggelag til oppføring og utbedring av bolig

Gi lån, tilskudd, råd og veiledning til enkeltpersoner, kommuner og boligbyggelag til fremme av miljø, boligkvalitet og god byggeskikk

Gi tilskudd, råd og veiledning til kommuner til utarbeidelse av boligplaner

Gi råd og veiledning til enkeltpersoner og kommuner til fremme av boligkvalitet og god byggeskikk

Forestå teknisk forvaltning av utlåns- og tilskuddsmidler til enkeltpersoner, kommuner og boligbyggelag

Forestå saksbehandling av misligholdte lån

Arrangere kurs, seminarer og øvrige opplæringstiltak for enkeltpersoner, kommuner, utbyggere, boligbyggelag o.a.

Fortløpende analysere og evaluere eksisterende boligpolitiske virkemidler

Husbankens rolle i boligfinansieringen er beskrevet i kap. 6 og de økonomiske boligvirkemidlene i kap. 8.

#### **10.3.4 Fylkesmannsembetene**

Fylkesmannen er statens representant i fylkene og skal arbeide for at Stortingets og regjeringens vedtak, mål og retningslinjer blir fulgt opp. Fylkesmannen skal bidra til å samordne, forenkle og effektivisere den statlige virksomheten i fylkene, og arbeide for at det er et best mulig samarbeid mellom kommunene, fylkeskommunen og den lokale statsforvaltning.

Embetene skal dekke fire funksjoner. For det første er fylkesmannen sektormyndighet innenfor områdene miljøvern, barne- og familiesaker, sosial omsorg, plan- og byggesaker, sivilt beredskap, justissektoren og landbruk.

For det andre er fylkesmannen samordningsmyndighet. Den rollen har fylkesmannen i kraft av å være leder av flere statlige sektoreter på fylkesnivå, og som statens generelle representant i fylket. Fylkesmannen har et særlig ansvar i forhold til samordning av statlig politikk overfor kommunene.

For det tredje er fylkesmannen tilsynsmyndighet. Dette innebærer å føre tilsyn med at Stortingets og regjeringens politikk blir gjennomført innenfor de rammer som er fastsatt, samt å gi tilbakemelding om hvordan politikken virker. Fylkesmannen har også tilsynsoppgaver i forhold til kommunenes økonomi og forvaltning.

Og for det fjerde skal fylkesmannen være en rettssikkerhetsinstans for befolkning og næringsliv. Oppgaven som klagemyndighet for kommunale

vedtak og oppgaven som tilsynsmyndighet utgjør hovedelementene i fylkesmannens rolle som rettssikkerhetsinstans.

## **10.4 Kommune- og fylkessektoren**

---

### **10.4.1 Kommunene**

Det er vanlig å legge til grunn at kommunene har to hovedoppgaver i boligpolitikken: De skal sørge for en hensiktsmessig forsyning av byggeklare tomter og de skal ivareta boligbehovene til kommunens vanskeligstilte boligsøkere. Oppgavene mangler lovforankring. Særlig boligforsyningsansvaret kan kun hjemles i rundskriv og stortingsdokumenter (senest i rundskriv H – 20/01), mens den boligsosiale oppgaven har en viss forankring i Lov om sosiale tjenester.

Det er store variasjoner i hvordan kommunene organiserer sitt gjennomføringsansvar. Boligpolitikken utgjør ingen helhetlig sektor på kommunalt nivå. Den er kjennetegnet ved en stor grad av fragmentering, både politisk og institusjonelt. Boligpolitiske spørsmål inngår i en lang rekke politikkområder, og består av elementer som ikke nødvendigvis er koblet sammen politisk og administrativt. De fleste kommunene er administrativt organisert etter sektorprinsippet, og de ulike sektorene har ikke tradisjon for samarbeid på tvers av sektorgrenser (Nyhagen m. fl. 1998).

Vanligvis går det et organisatorisk skille mellom utbyggeroppgavene, dvs. oppgaver som er tilknyttet boligforsyningsansvaret, og de boligsosiale oppgavene. Hovedregelen er at utbyggeroppgavene er plassert i tilknytning til teknisk sektor, mens boligsosiale oppgaver ligger til sosialsektoren. På grunnlag av en registrering som ble gjennomført i 1995 (Kommunale Boligadministrasjoners Landsråd), og der i alt 267 kommuner deltok, kom det fram at kun 20 prosent av tiltakene i samtlige kommuner er forankret i en egen boligavdeling, mens 30 prosent ligger på teknisk sektor, og nesten 40 prosent av kommunene har lagt arbeidet med etableringslån og tilskudd til sosialkontoret. Hovedmønsteret bekreftes av en undersøkelse gjennomført av NIBR/NBI i 2001 (Strand og Hansen 2002). I tillegg er boligsektoren i kommunene i liten grad konstituert som fagområde, og det er noe tilfeldig hvilken utdanningsbakgrunn de som jobber med boligspørsmål har.

Noen kommuner overlater enkelte oppgaver til private aktører. Særlig er dette utbredt på utbyggingssektoren. Stadig mer vanlig blir det å skille ut oppgaver til kommunale selskaper og aksjeselskaper, og innføre skarpe skiller mellom bestiller og utfører. I de største kommunene har dette for eksempel blitt vanlig når det gjelder forvaltningen av utleieboliger. Tradisjonelt har Boligsamvirket hatt en viktig rolle i denne forbindelse.

Selektiviseringen av boligpolitikken har medført en tyngdeforskyvning av kommunenes oppgaver. Dette representerer en utfordring for den administrative og faglige bemanningen i kommunene. Tradisjonelt har boligspørsmålet vært knyttet til teknisk sektor. Omleggingen har gjort tilknytningen til helse- og sosialsektoren viktigere. Koordineringen og samarbeidet mellom teknisk og sosial sektor har imidlertid vist seg vanskelig å få til (Hansen og Åhrén 1991, Nordahl 1994).

For ytterligere detaljer om organisering og gjennomføring av kommunal boligpolitikk viser utvalget til kap. 11.

#### **10.4.2 Fylkeskommunen**

Fylkeskommunens rolle er under debatt. Eksistensen av mer enn ett folkevalgt organ under det nasjonale nivået, reiser spørsmål av forvaltningsmessig karakter om kompetansen mellom kommune og fylkeskommune.

Fylkeskommunen har i dag ingen boligpolitiske oppgaver, bortsett fra de oppgaver som henger sammen med ansvaret for å utarbeide fylkesplan. Ikke minst når det gjelder den regionale arealplanleggingen vil fylkesplanen kunne sette rammer for de enkelte kommuners boligutbyggingspolitikk. I realiteten har det vist seg at forsøket på å samordne utbyggingsinteresser i fylkesplan-sammenheng i liten grad oppfattes som bindende for kommunene. Mye tyder imidlertid på at fylkeskommunen etter hvert kan bli tillagt et «overkommunalt» ansvar på flere områder enn i dag. Jfr. det nye FAR-programmet (Felles Administrative Ressurser), som er et samarbeidsprosjekt mellom kommunene Stavanger, Sola, Randaberg og Sandnes og Rogaland fylkeskommune. Innenfor programmets rammer er det startet opp ni ulike samarbeidsprosjekter, hvorav flere berører utbygging og byggesaksbehandling.

En innfallsvinkel er fylkesdelplanleggingen som grunnlag for arealplanlegging og samarbeid mellom kommuner som utgjør et felles arbeids- og boligmarked. Det ser ut som om dette kan gi grunnlaget for en mer aktiv rolle for fylkeskommunen i å koordinere kommuneplanlegging og bli redskap for viktige avveinings- og ressursprosjekt. Innenfor rammen av slike planer kan det utvikles forutsetninger for ulike former for regulerings-, område- og fortetningsplaner samt rammer for utbyggingsavtaler. En slik form for kommune-delplanlegging er under utprøving i Hamarregionen.

#### **10.4.3 Interkommunalt samarbeid**

Oppgavefordelingsutvalget (NOU 2000: 22) har gjennomført en grundig vurdering av de mulighetene som ligger i en videreutvikling av interkommunalt samarbeid, men uten at boligsektoren er behandlet særskilt. Utvalget hadde som utgangspunkt at interkommunalt samarbeid alltid vil være et supplement til oppgavefordelingen som til enhver tid gjelder.

Motivene som trekkes fram for å inngå interkommunalt samarbeid, er også aktuelle for boligsektoren:

- Kostnadsfordeling (gratispassasjerproblematikk)
- Muligheter for bedre ressursutnyttelse (stordriftsfordeler)
- Muligheter for å tilegne seg nødvendig kompetanse
- Større potensial for interessehevding utad
- Virkemiddel for å bygge en regional identitet
- Strategi for å være mindre sårbar som kommune
- Strategi for å overleve som autonome kommuner

Mer enn halvparten av kommunene har under 5000 innbyggere. For flertallet av disse er grunnlaget for utvikling av en egen, aktiv boligsektor mangelfullt. Det finnes likevel enkelte eksempler på kommuner som har utviklet en eller annen form for interkommunalt samarbeid om boligoppgavene. I forbindelse med Husbankens prosjekt om boligsosiale handlingsplaner er det imidlertid

registrert tilløp til slike initiativ. Det synes å ligge godt til rette for arbeidsdeling mellom kommunene når det gjelder ansvar og bruk av de ulike boligpolitiske virkemidlene.

Statens rolle i påvirkning av interkommunalt samarbeid kan utøves sterkere enn i dag. Virkemidler kan både være pålegg i enkelttilfeller og generelle pålegg om samarbeid på større ansvarsområder. Hjemmelsgrunnlaget for dette finnes i eksisterende kommunelov og i enkelte særlover. Lovreguleringen kan i tillegg utvides, for eksempel gjennom krav om regulering av faste samarbeidsregioner for en eller flere funksjoner, eller bare lovbestemmelser om at bestemte funksjoner skal løses interkommunalt.

## 10.5 Private aktører

---

Det er private som bygger, eier og forvalter boliger her i landet. Stat og kommune har tradisjonelt vært tilbakeholden med å gå inn som byggherre og boligeier. I de fleste andre europeiske land eier det offentlige en større del av boligene. En slik boligpolitikk medfører som regel behov for en relativt omfattende subsidiering av boligene, og sikring av disse gjennom pris- og husleieregulering.

Private aktører har hatt varierende oppgaver i boligpolitikken. Viktigste er ulike typer av bygge- og forvaltningsoppgaver. I liten grad har det vært snakk om reell innflytelse over utforminga av politikken. I hovedsak har private aktører operert som utførere av beslutninger framkommet gjennom offentlige prosesser. Boligsamvirket har imidlertid i en viss utstrekning vært i en posisjon der de har hatt innflytelse over utformingen av politikken, men en slik innflytelse har aldri vært formalisert.

Finansinstitusjonenes medvirkning i løsningen av offentlige boligoppgaver vært økende de siste årene. Godt over 100 kommuner benytter i dag slike institusjoner i forbindelse med låne- og tilskuddsforvaltning. Enkelte kommuner har også utviklet samarbeidsmodeller med private banker i selve utlånsvirksomheten.

### 10.5.1 Utbyggere

Boligbygging blir i hovedsak ivaretatt av tre typer av private byggherrer: Enkeltpersoner, boligbyggelag og profesjonelle boligbyggefirmaer inkl. bygmestere. De profesjonelle firmaene og bygmestrene blir også benyttet av personlige utbyggere og boligbyggelag til å utføre byggingen, og de kan inngå i partnerskap med boligbyggelag og grunneiere.

Det er enkeltpersoner som dominerer boligbyggingen i Norge, med en andel som de siste årene har ligget mellom 60 og 70 prosent. Kategorien enkeltpersoner består i tillegg til dem som bygger sin egen bolig, av personer som bygger en eller flere boliger for salg. Det foreligger ikke empirisk grunnlag for å si noe sikkert om innslaget av individuelle byggherrer som selv vil komme til å eie og bo i boligen, men det er rimelig å anta at en økt andel enkeltpersoner i byggearealstatistikken skyldes at mange av dem er profesjonelle utbyggere som bygger og selger til andre.

Å stå som individuell byggherre og gjøre egeninnsats blir i flere land sett på som den eneste muligheten mange har til å bli selveiere. I Norge har det

også vært en sterk tradisjon der egeninnsatsen var den egenkapitalen som trengtes ved siden av oppføringslån i Husbanken. Antallet og andelen som står som individuell utbygger har hatt en svært stor tilbakegang sammenliknet med å kjøpe en ferdig produsert bolig.

Følgende utviklingstrekk kan ha bidratt til at selvbygging har gått ned i Norge:

- Endringer i kommunal tomtepolitikk, private utbyggere mer på banen
- Sterkere grad av urbanisering
- Høyere inntekter
- Preferanser til å ofre egen arbeidstid kan være endret
- Lavere marginalskatt

Kommunene har tradisjonelt bygget lite (som egen byggherre). I 1985 sto de for 4 prosent av alle nybygde boliger. Kommunene hadde imidlertid en større byggevirkosomhet i årene 1989 – 1992, med en topp i 1991 da kommunene sammen med stiftelser og enkelte statlige initiativ bygget 2500 boliger, 14 prosent av alle. Ut over 1990-tallet ble byggevirkosomheten redusert noe, men de opprettholdt en klart større del av byggherreoppgaven enn tidligere. Dette har sammenheng med offentlige satsninger som byfornyelsen, PU-reformen og eldreformen (omsorgsboliger).

Mens kommunen selv ikke bygger mye, har de en sentral rolle med å tilrettelegge for utbygging ved regulering og opparbeiding av tomter. En generell tendens er at kommunene i mindre grad kjøper opp og utvikler tomter for utbygging. I stedet er det private aktører som tar initiativet, fremmer utbyggingsplaner for kommunene og bygger for salg.

Foruten private selvbyggere (i betydning byggherre) er produksjonssiden preget av en bransje med mange små enheter og noen få store. Både små og store byggefirmaer opptrer også som byggherre på basis av egne tomter eller ved samarbeid med grunneiere. Det finnes få tilfeller av private investorer som opptrer alene som byggherre. De etablerer utbyggingsselskap sammen med entreprenører, byggmestere og grunneiere.

Utbygging starter først når en vesentlig del av planlagte boliger er solgt. Erfaringene fra prisfallet preger fortsatt bransjens holdninger. Etter en periode med forsøk på en mer industrialisert bygging på 1960 og 1970-tallet, er praksis nå en forholdsvis sterkt byggeplasspreget produksjon.

Bransjen gjennomgikk en gjennomgripende omstrukturering etter prisfallet i 1988/89. Flere store firmaer gikk inn, nedla sin boligproduksjonsdel eller ble kjøpt opp av andre. Boligprodusentenes forening organiserer nå firmaer som står for ca. 75 prosent av boligbyggingen. Gjennom foreningen foretas det en del forskning og utviklingsarbeid. Ettersom byggefirmaene i mindre grad får spesifiserte oppdrag fra en annen byggherre, blir det en utfordring for firmaene selv å utvikle boligkonsepter.

I sentrale kommuner har boligbyggelag hatt en rolle som utbyggingsorgan for kommunen, og har stått for en betydelig del av byggevirkosomheten der. I Oslo sto boligbyggelagene for mer enn 40 prosent av all boligbygging fram til 1975. Etter omleggingen av boligpolitikken ble boligbyggelagenes byggevirkosomhet sterkt redusert. På 1980-tallet sank boligbyggelagenes andel i Oslo til under 20 prosent, og ble nesten helt borte på 1990-tallet. Tils-

varende utvikling har det vært i de andre deler av landet hvor boligbyggelagene har virket. På den andre siden har boligbyggelagenes virkeområde økt. De bygger etter hvert også i nabokommunene til dem de er lokalisert i. I annen halvdel av 1990-tallet har deres byggevirksomhet igjen tatt seg opp, for en stor del knyttet til bygging av omsorgsboliger i samarbeid med kommunene.

Boligbyggelagenes samlede andel av nybyggingen var 11 prosent i 1985, 5 prosent i 1995 og 17 prosent i 1999. Dette omfatter også bygging for kommuner og stiftelser. I forhold til boligbyggelagenes størrelse, målt i antall boliger de forvalter, er byggeaktiviteten særlig lav i storbyene, og relativt høy i små og mellomstore kommuner. Det har trolig sammenheng med hvordan kommunene har forholdt seg til omsorgsboligsatsningen.

Boligsamvirket og boligbyggelagene har en helt spesiell rolle i arbeidsdelingen i boligpolitikken. Dette henger bl.a. sammen med at de både opptrer som utbyggere og forvaltere av boliger, i tillegg til en del andre tjenester. Dette gjør dem til særlig interessante samarbeidspartnere for kommunene. Boligsamvirket og samarbeidet med kommunene beskrives i kap. 11.

Ett hovedtrekk i utviklingen er en mer passiv kommunesektor som er avhengig av initiativ fra private utbyggere. Kommunens styring med utbyggingen er nå særlig knyttet til det de kan oppnå ved utbyggingsavtaler. Etter omleggingen av plan- og bygningsloven i 1997 er det utbyggerne selv som er pålagt ansvaret for å overholde kravene i lov og forskrifter.

### 10.5.2 Boligforvaltere

Rollefordelingen i forvaltningen har endret seg de siste to tiårene, i første rekke ved en omfattende seksjonering av leiegårder i første halvdel av 1980-tallet. Forandringen i eierskap har hovedsakelig skjedd i store og mellomstore byer og tettsteder. På mindre steder og på landsbygda har eierforholdene vært nokså stabile.

I de store byene er forandringen dramatisk. Andelen utleieboliger er redusert fra å utgjøre nær halvparten av alle boliger i 1973 til om lag en fjerdedel i 1995 (jfr. kap. 5). Gjennom dette er det også i storbyene blitt en helt dominerende beboerstyrt forvaltning av bygningene. Sameieformen ble utviklet som et alternativ til borettslagene, og vokste i sammenheng med seksjoneringen. Fra midt på 1980-tallet har sameieformen ikke lenger økt vesentlig.

Samlet er 76 prosent av norske boliger eid og forvaltet av de som bor i dem, slik norsk boligpolitikk har lagt opp til. En dominerende del av dette er selveide eneboliger og våningshus. Borettslagene forvalter ca. 14 prosent, mens sameier, kommuner og stiftelser og profesjonelle utleiere forvalter mellom 3 og 4 prosent hver.

I storbyene er nær halvparten av de beboereide boligene, 46 prosent, organisert som borettslag. I mindre byer og tettsteder er det mindre vanlig med denne formen, og i spredtbyde strøk finnes de så godt som ikke.

Den beboerstyrte forvaltningen har resultert i en godt vedlikeholdt boligmasse. Halvparten av de selveide og 40 prosent av de andelseide boligene er vurdert til å være utmerket vedlikeholdt. I 30 prosent av boligene, både de selveide og de andelseide, oppgis det noen mangler som må utbedres både utvendig og innvendig, men svært få angir det som alvorlige mangler (Boforholdsundersøkelsen 1995).

Spesielt interessant er den beboerstyrte forvaltningen av den konsentrerte bebyggelsen i borettslag og sameier. Dette er en type bebyggelse som en i mange land sliter med forfall og forslumming av. I Norge er det sjeldent. Innen boligsamvirket har det vært satset stort på å holde bebyggelsen godt vedlike med betydelige investeringer (etterisolering, bedre balkonger, bedre utearealer osv.). Omfattende låne- og tilskuddsordninger fra Husbanken har bidratt til å gjøre slike utbedringer mulige.

Boligsamvirket har tradisjonelt også hatt et nært samarbeid med kommunene når det gjelder boligforvaltning. Kommunene eier en økende del av boligene i borettslagene, og bruker disse til husstander som kommunen har ansvar for å skaffe bolig til. Kommunene har en lovfestet rett til å eie inntil 10 prosent av boligene i sameie og borettslag. Om lag 12 prosent av alle kommunale boliger i Norge er i borettslag, i større byer nær 20 prosent. I sameier er det svært få (Hansen 2001).

Profesjonelt eierskap og forvaltning av utleieboliger i Norge omfatter kun 8 prosent av boligene. Dette eierskapet er nokså likt fordelt mellom offentlige myndigheter, med kommuner som den dominerende aktør, og private personer og selskaper. Det er denne boligmassen som har hatt størst problemer med forfall. Store offentlige midler er satset for å ta igjen forsømt vedlikehold og oppruste bebyggelsen til en akseptabel standard. Innsatsen har gitt resultater, men det står fortsatt en del igjen (Hansen 2001).

De profesjonelle gårdeierne har også kommuner et visst samarbeid med, for eksempel i form av at kommunen avtaler å leie et visst antall boliger for framleie. Dette finnes det imidlertid ingen samlet oversikt over. I de store byene har private gårdeiere vært samarbeidspartnere i byfornyelsen.

Spørsmålet om kommunens samarbeid med private aktører er særlig aktuelt i forhold til det å framskaffe og forvalte boliger for unge og vanskeligstilte på boligmarkedet. Noen kommuner har i samarbeid med Husbanken tatt initiativ for å få bygget rimelige boliger for salg eller for utleie. Tradisjonelt er det boligsamvirket kommunen har hatt som sentral samarbeidspartner for dette formålet.

### **10.5.3 Kredittinstitusjoner**

Med økende utlånsvirksomhet ved selektive låneordninger øker kommunenes og Husbankens forvaltningsvirksomhet. Denne virksomheten legger beslag på betydelige ressurser. En rekke kommuner har sett det som hensiktsmessig å utvide samarbeidet med banker og kredittforetak. Situasjonen har i mange tilfeller frambrakt nyttige samarbeidskonstellasjoner mellom kommunene og lokale banker eller kredittinstitusjoner. Kun 65 kommuner forvalter i dag utlånsporteføljen sin selv.

### **10.5.4 Øvrige organisasjoner**

Frivillig virksomhet har gjennom det siste hundreåret vært en tredje sektor i velferdssamfunnet. Det offentlige har økt sin rolle og familien har fått mindre innvirkning når det gjelder utføring av viktige velferdsoppgaver. I dag vokser det i stor grad fram en ny type frivillig medvirkning basert på felles erfaringer og selvhjelp. Mye tyder på at mens de frivillige organisasjonene tidligere i stor grad ble drevet fram på idealistisk og veldedig grunnlag, med et ønske om å hjelpe andre, er de nye typene frivillig medvirkning i større grad fora for

egenaktivitet og gjensidig hjelp (selvhjelpsgrupper, interesseorganisasjoner og pårørendeforeninger). Samtidig er mange frivillige organisasjoner som driver humanitært arbeid, blitt mer avhengige av økonomiske overføringer fra det offentlige. Til en viss grad yter disse organisasjonene nå tjenester på vegne av det offentlige, blant annet fordi ansvarsområdet for det offentlige er utvidet (St.meld. nr. 50 (1998-99)).

De frivillige organisasjonene utgjør et viktig supplement til det offentlige i arbeidet for å skape bedre boforhold. Frivillig virksomhet har tradisjonelt fanget opp endringer i behov raskere enn det offentlige. Pionerrollen er en av de viktigste funksjonene til den frivillige sektoren. Der det offentlige kan være bundet av faste prosedyrer, kan frivillige organisasjoner starte tiltak raskere. Ikke minst i forhold til svake samfunnsgrupper og lavt prioriterte saksfelt, har organisasjonene vært i føringen i arbeidet. På mange av disse områdene har det offentlige etter hvert tatt over ansvaret. Selv om det offentlige har fått ansvar for nye tjenester, kan frivillige organisasjoner likevel fremdeles være viktige tjenesteytere. Det offentlige lager rammebetingelser og bidrar i varierende grad til finansieringa av tiltakene, mens organisasjonene har stor frihet til å utforme tiltakene.

En annen viktig egenskap er rollen som pådriver. Organisasjonene setter fokus på saker og grupper som har vanskelige levekår, og som får lite oppmerksomhet. Pressgruppe- og pådriveraktivitet blir rettet både mot politikere og folkevalgte organer, mot forvaltningen og mot opinionen gjennom bruk av media.

En annen viktig type organisasjoner, er interesse- og brukerorganisasjoner. Brukerorganisasjonene organiserer ofte ressursvake grupper, og fungerer som et nødvendig talerør for medlemmene overfor offentlige myndigheter.

Mange av målgruppene for boligpolitikken har bruker- og interesseorganisasjoner som gjør en svært viktig jobb for å fremme interessene deres; bl.a. funksjonshemmede, innvandrere og eldre. Enkelte andre brukergrupper er likevel svakt organiserte, for eksempel sosialhjelpsmottakere, bostedsløse, enslige forsørgere og personer med sammensatte problemer.

Mye av arbeidet til slike organisasjoner er rettet mot offentlige myndigheter og opinionen. Dette kan være informasjonsvirksomhet, stands og demonstrasjoner, deltakelse i utredningsarbeid og offentlige komiteer, deltakelse i rådgivende sosialpolitiske kontaktorganer, deltakelse i planleggingsprosessen i helse- og sosialsektoren lokalt og i direkte forhandlinger med myndighetene. De ulike organisasjonene får offentlig støtte, men sørger også for en stor del av finansieringa selv.

## 10.6 Sammendrag

---

Hovedstrukturen i arbeidsdelingen i boligpolitikken har ligget fast i mange år mellom stat, kommune og private aktører. Innenfor rammene av arbeidsdelingen har det skjedd endringer i fordelingen av og ansvaret for enkeltoppgaver. Dette har sammenheng med tre hovedtendenser: En generell deregulering, økende desentralisering av myndighet og en sterkere vektlegging av selektiv innretning av virkemidler. Den generelle oppgavefordelingen dekker over



uklarheter både når det gjelder hvor oppgavene forvaltningsmessig er plassert og når det gjelder ansvarsforholdene.

Kommunenes oppgaver og ansvar er utelukkende beskrevet i Stortingsmeldinger og rundskriv m.v., og det foreligger begrensede muligheter til å sanksjonere manglende ansvars- eller oppgaveoppfølging. At overføringen av fra staten til kommunene i boligpolitikken ikke skjer med hjemmel i lov, stiller spesielle krav til de øvrige styringsverktøyene.

Statlige myndigheter utøver sine boligpolitiske oppgaver gjennom departementene, Husbanken, Statens bygningstekniske etat, Husleietvistutvalget og gjennom fylkesmannen. Hovedprinsippet er, som det framgår av den overordnede arbeidsdelingen, at staten skal legge til rette for gjennomføring på lokalt nivå. Dette er imidlertid ikke et rendyrket prinsipp. Både Husbanken og Statens bygningstekniske etat har gjennomføringsansvar.

Kommunal- og regionaldepartementet har hovedansvaret for boligpolitikken og for deler av bygnings- og arealpolitikken. Plan- og bygningsloven er todelt, i en plandel og en byggesaksdel. Byggesaksdelen er Kommunal- og regionaldepartementets ansvar, mens plandelen ligger i hovedsak under Miljøverndepartementets forvaltningsområde.

I mange departementer foretas det prioriteringer og fattes beslutninger med stor betydning for befolkningens boforhold. Finansdepartementet og skattepolitikken er kanskje det mest illustrerende eksempel. Sosialdepartementet har også en betydelig grenseflate til boligpolitikken. Sosialhjelp til boligformål er et viktig boligpolitisk virkemiddel. Også når det gjelder statlig eiendom er ansvarsforholdene sammensatt. I prinsippet ligger ansvaret i Arbeids- og administrasjonsdepartementet, men i praksis ligger myndigheten i en rekke departementer.

Husbanken beskrives vanligvis som statens sentrale gjennomføringsorgan i boligpolitikken. Etaten ivaretar både myndighetsoppgaver, forvaltningssoppgaver, service- og tjenesteoppgaver og bankoppgaver (statsbank).

Fylkeskommunen har i dag ingen boligpolitiske oppgaver, bortsett fra de oppgaver som henger sammen med ansvaret for å utarbeide fylkesplan. Fylkesplanen setter rammer for de enkelte kommuners boligutbyggingspolitikk.

Det er store variasjoner i hvordan kommunene organiserer sitt gjennomføringsansvar. Boligpolitikken utgjør ingen helhetlig sektor på kommunalt nivå. Den er kjennetegnet ved en stor grad av fragmentering. Boligpolitiske spørsmål inngår i en lang rekke politikkområder, og består av elementer som ikke nødvendigvis er koblet sammen politisk og administrativt. De fleste kommunene er organisert etter sektorprinsippet, og de ulike sektorene har ikke tradisjon for samarbeid på tvers av sektorgrenser.

Interkommunalt samarbeid på boligsektoren er lite utbredt. Mer enn halvparten av kommunene har under 5000 innbyggere. For flertallet av disse er grunnlaget for utvikling av en egen, aktiv boligsektor mangelfullt. Det finnes allikevel enkelte eksempler på kommuner som har utviklet en eller annen form for interkommunalt samarbeid om boligoppgavene. I forbindelse med Husbankens prosjekt om boligsosiale handlingsplaner er det imidlertid registrert tilløp til slike initiativ.

Det er private som bygger, eier og forvalter boliger her i landet. I de fleste andre europeiske land eier det offentlige en større del av boligene. En slik boligpolitikk medfører som regel behov for en relativt omfattende subsidiering av boligene, og sikring av subsidiene gjennom pris- og husleieregulering.

I sentrale kommuner har boligbyggelag hatt en rolle som utbyggingsorgan for kommunen, og stått for en betydelig del av byggevirksomheten. I Oslo sto boligbyggelagene for mer enn 40 prosent av all boligbygging fram til 1975. Etter endringene i boligpolitikken, ble boligbyggelagenes byggevirksomhet sterkt redusert. I annen halvdel av 1990-tallet har deres byggevirksomhet igjen tatt seg opp, for en stor del knyttet til bygging av omsorgsboliger i samarbeid med kommunene.

Kommunen har en sentral rolle med å tilrettelegge for utbygging ved regulering og opparbeiding av tomter. En generell tendens er at kommunene i mindre grad kjøper opp og utvikler tomter for utbygging. I stedet er det private aktører som tar initiativet, fremmer utbyggingsplaner for kommunene og bygger for salg. Kommunens styring med utbyggingen er nå særlig knyttet til det de kan oppnå ved utbyggingsavtaler.

Rollefordelingen i boligforvaltningen har endret seg de siste to tiårene, i første rekke ved en omfattende seksjonering av leiegårder i første halvdel av 1980-tallet. Boligsamvirket har tradisjonelt hatt et nært samarbeid med kommunene når det gjelder boligforvaltning. Kommunene eier en økende del av boligene i borettslagene, og bruker disse til husstander som kommunen har ansvar for å skaffe bolig til. Profesjonelt eierskap og forvaltning av utleiebøliger i Norge omfatter kun 8 prosent av alle boliger. Forandringen i eierskap har i første rekke skjedd i store og mellomstore byer og tettsteder. På mindre steder og på landsbygda har eierforholdene vært nokså stabile.

Økende bruk av selektive låneordninger øker kommunenes og Husbankens låneforvaltningsvirksomhet. En rekke kommuner har sett det som hensiktsmessig å utvide samarbeidet med banker og kredittforetak både om finansierings- og forvaltningsvirksomhet. Kun 65 kommuner forvalter i dag utlånsporteføljen sin selv.

Frivillige organisasjoner utgjør et viktig supplement til det offentlige på det boligpolitiske området. De er viktige tjenesteytere, de er aktive pådrivere og setter fokus på saker og grupper som har vanskelige levekår og som får lite oppmerksomhet.

## Kapittel 11

# Kommunal boligpolitikk

### 11.1 Innledning

---

Organiseringen av boligpolitikken og hovedtrekkene i kommunenes rammebetingelser og oppgavefordeling med øvrige aktører ble gjennomgått i kap. 10. Formål, innretning og dimensjonering av de boligøkonomiske virkemidlene, og endringer i boligjuridiske virkemidler, er beskrevet i kap. 8 og 9. I dette kapitlet skal vi ta for oss den faktiske bruken av virkemidlene, dvs. gjennomføring av boligpolitikken på kommunalt nivå.

Kommunenes hovedoppgaver i boligpolitikken er å sørge for en tilfredsstillende forsyning av byggeklare tomter og i størst mulig grad ivareta befolkningens boligbehov. Mange kommuner håndterer disse oppgavene uten vesentlige problemer. Det er først og fremst kommuner med et sterkt press på boligmarkedet som møter problemer av en slik karakter at det utløser behov for et omfattende kommunalt engasjement. Primært dreier dette seg om storbykommunene og andre kommuner med tilflyttingsoverskudd. Det er utfordringer og løsningsstrategier i disse kommunenes som har fokus i dette kapitlet.

### 11.2 Kommunene som gjennomføringsorganer

---

#### 11.2.1 Overordnede rammebetingelser

Samsillet mellom statlige føringer, kommunalt selvstyre og strukturelle trekk ved kommunene danner grunnlaget for de enkelte kommunenes boligpolitikk. Selv om statlige mål og virkemidler i utgangspunktet er felles for alle kommunene, er det knyttet skjønn og rom for lokal fortolkning til disse. Kommunene står formelt fritt til å se bort fra statlige målsettinger i boligpolitikken. De er heller ikke pliktige til å ta i bruk Husbankens virkemidler.

Kommunenes politiske og administrative sammensetning og organisering, demografi og andre strukturelle trekk danner basis for kommunenes virksomhet. I tillegg er en rekke aktører premissleverandører til den enkelte kommunes boligpolitikk. Hvilket handlingsrom aktørene har, er av stor betydning for hvordan kommunens boligpolitikk utformes og iverksettes. I neste omgang vil dette være avgjørende for boligpolitikkenes konsekvenser og effekter. I samsillet og konfliktlinjene mellom aktørene (statlige myndigheter, kommunalpolitiske organer og administrasjon, lokalt næringsliv, forskjellige grupper av innbyggere) ligger forklaringsfaktorene til hvorfor kommunene har ulikt boligpolitisk aktivitetsnivå, og til hvorfor resultatene som oppnås på boligsektoren er forskjellige.

Den overordnede oppgave- og ansvarsdelingen setter rammene for kommunenes handlingsrom. Et hovedtrekk er at det har funnet sted en såkalt kommunalisering gjennom blant annet økt vekt på kommunene som låne- og

tilskuddsformidlere og økt delegering av myndighet. Gjennomføringsansvaret i boligpolitikken er fortsatt likevel fordelt på flere aktører. Både Husbanken og kommunene har førstelinje- og saksbehandlingsoppgaver. Også i plan- og bygningspolitikken kan ansvarsforholdene framstå som uklare. Både Miljøverndepartementet, Statens bygningsteknisk etat, fylkesmennene og fylkeskommunen har myndighet over beslutninger som har stor betydning for lokal boligforsyning.

Kommunenes økonomiske situasjon er en annen viktig rammebetingelse. Kommuner som sliter økonomisk vil være mindre tilbøyelige til å utvikle velferdsordningene, dette gjelder også for den lokale boligpolitikken. Dette har sammenheng med at ansvaret for boligpolitikken ikke er lovpålagt, og at det således er avgjørende for lokalt aktivitetsnivå at de økonomiske incitamentene som formidles via boligvirkemidlene oppfattes som fordelaktige. Det er store variasjoner i hvordan dette oppfattes i kommunene, og er dermed medvirkende årsak til den store forskjellen i boligpolitisk aktivitetsnivå fra kommune til kommune.

Kommunenes økonomiske situasjon har sammenheng med svært mange forhold, og det ligger utenfor denne utredningens mandat å analysere dette inngående. Fra boligsektorens ståsted må det allikevel påpekes at de store variasjonene i boligpolitiske utfordringer som møter norske kommuner, ikke synes gjenspeilet i inntektsoverføringssystemene. Kommunesektoren får årlig tildelt en inntektsramme for å kunne tilby tjenester til innbyggerne. Fordelingen av denne rammen på enkeltkommuner skal skje slik at alle kommuner kan tilby innbyggerne et likeverdig tjenestetilbud.

Inntektssystemet skal rette opp for forskjeller i skatteinntekter mellom kommuner og forskjeller i utgifter. Gjennom inntektssystemet løftes noen kommuner opp til et minste inntektsnivå korrigert for ufrivillige kostnadsulemper knyttet blant annet til befolkningssammensetningen. Andre kommuner vil ut fra egne skatteinntekter eller andre årsaker ligge over dette nivået.

AGENDA Utredning og utvikling AS har i en utredning for Boligutvalget (Agenda 2001) søkt å påvise at en kommune med (sterk) vekst i folketall har merkostnader sammenliknet med en kommune som har et stabilt folketall. Dette har sammenheng med at vekstkommunen må øke kapasiteten i sosial- og teknisk infrastruktur, mens kommunen med stabilt folketall kan nøye seg med å vedlikeholde kapitalen. At «nye» innbyggere medfører en netto merkostnad vil ikke nødvendigvis gi kommunen betalingsproblemer eller vansker med det lovpålagte tjenestetilbudet, men kan medføre at kommunens tjenestetilbud blir lavere enn i en kommune med stabilt folketall. Problemet er størst for kommuner med sterk vekst og svak økonomi. Flere av omegnskommunene til storbyene er eksempler på slike kommuner. Det er samtidig disse kommunene som har sterkest press på nye boligarealer.

Vekstkommuner vil stå overfor et dilemma. Kommunen har ikke inntektsgrunnlag for å investere i sosial og teknisk infrastruktur som følge av en sterk befolkningsvekst. Uten tilgang på nye boligarealer vil prisen på eksisterende boliger presses i været, noe som heller ikke er ønskelig. Framveksten av såkalte utbyggingssavtaler der utgifter til infrastruktur og sosiale kostnader

inngår, kan være én løsning på problemet. Utbyggingsavtaler behandles senere i kapitlet.

Det kan reises spørsmål ved om vekstkommunene får tilfredsstillende økonomisk kompensasjon, og om de således har dårligere rammebetingelser for å drive en aktiv boligpolitikk enn andre kommuner. Rammebetingelsene kan bedres ved å foreta justeringer i inntektsoverføringssystemet, eller ved å favorisere presskommunene når det gjelder den regionale fordelingen av tilskuddsmidler i boligpolitikken.

På den annen side får vekstkommunene som regel en ung og arbeidsfør befolkning som gir høye skatteinntekter. Fraflyttingskommunene får en gammel og mindre arbeidsfør befolkning, som gir små inntekter og høye utgifter. Inntektssystemet kompenserer dette delvis. Vekstkommuner som er minsteinntektskommuner kan nok ha problemer, men mange av de aktuelle kommunene ligger langt over minsteinntekt. De må kunne ta opp lån. Om de har lån fra før, så fører tilflytting til at det blir flere å dele lånene på. Fraflyttingskommuner må dele gammel gjeld på stadig færre, og har også problemer med å skjære ned driftskostnadene raskt nok.

### 11.2.2 Forholdet til Husbanken

Historisk har Husbankens grunnfinansiering av boligbyggingen vært det viktigste økonomiske virkemidlet i boligpolitikken. Kommunenes rolle har primært vært saksbehandling på vegne av Husbanken med innstillingsmyndighet, men uten uten beslutningsmyndighet.

En sterkere vektlegging av selektive virkemidler i boligpolitikken har ført med seg flere oppgaver og større beslutningsmyndighet til kommunene. Kommunene har i dag fullmakt til å fatte vedtak i både låne- og tilskuddssaker, når det gjelder individuelt kjøp av bolig. For prosjektrettede tilskudd ligger fullmakten i Husbanken. Vedtaksfullmakten følger det finansielle ansvarsprinsipp: Kommunene står ansvarlig for utlånsvirksomheten innenfor de ordninger hvor de fatter vedtak.

Hovedmodellen i samarbeidet om de selektive virkemidlene er at Husbanken tildeler kommunene økonomiske rammer innenfor låne- og tilskuddsordningene. Kommunene har ansvar for publikumsbehandling og saksbehandling, når det gjelder etableringslån og boligtilskudd også for vedtaket. For de øvrige ordningene fattes vedtaket i Husbanken, etter kommunal innstilling. Bostøtteordningen er annerledes. Det er en regelstyrt, rettighetsbasert ordning. Formelt er det Husbanken som fatter vedtak om bostøtte, men det er den enkelte kommune som administrerer ordningen (se for øvrig kap. 8 for en nærmere omtale av ordningene).

St.meld. nr. 49 (1997-98) «Om boligetablering for unge og vanskeligstilte» varslet behovet for å styrke det kommunale ansvar i boligpolitikken. Husbankens rolle som veileder og faglig bistandsyter ble understreket sterkere enn tidligere, og kommunene fikk økt ansvar for bruken av tilskuddsmidler. Denne strategien er fulgt opp bl.a. i forslaget om innføring av et «Startlån,» som innebærer ytterligere fullmaktsoverføring til kommunene.

Meldingen introduserte også prinsippet om utarbeidelse av lokale boligsoziale handlingsplaner, og ga Husbanken oppgaven med å utvikle dette instrumentet i samarbeid med kommunene. Dette har vært en ny oppgave for Husbanken, og lagt en ny dimensjon til samarbeidsmodellen med kommunene.

Husbanken gir tilbud om faglig og finansiell bistand til kommunenes planarbeid. Ved årsskiftet 2001/2002 var ca. 120 kommuner ferdige eller i gang med å utarbeide boligplaner (Arbeidet med boligsosiale planer er beskrevet nærmere senere i kapitlet).

Også når det gjelder ivaretagelse av miljø- og kvalitetshensyn i boligbyggingen er samarbeidet mellom Husbanken og kommunene videreutviklet de senere år. Hovedregelen er at det er kommunene som har ansvaret for å påse at boligbyggingen er i samsvar med lovens krav til kvalitet- og miljø. Dette skal skje i forbindelse med byggesaksbehandlingen. Husbanken opererer i denne forbindelse med et utvidet kvalitetsbegrep, som kan gi grunnlag for lånetillegg og tilskudd.

Fullmakten til å fatte vedtak om tildeling av lån og tilskudd i denne forbindelse ligger sentralt i Husbanken. Kommunene hadde tidligere en rolle med å gjennomgå søknadene og innstille overfor Husbanken. Denne «husnevndfunksjonen» var viktig, og ga kommunene reell påvirkning over arealbruk og tomteforsyning. I dag har kravet til kommunenes husnevndbehandling falt bort.

Både for Husbanken og kommunene er muligheten for påvirkning gjennom lånebehandling av byggesøknadene redusert. Lånebehandlingen kommer inn så sent i prosessen at mulighetene for konstruktiv påvirkning i begrenset grad er til stede. Først og fremst er det kvalitetstilskuddet som er aktuelt å benytte til slike formål, i tillegg til anledningen til å gi ekstra låneutmåling til for eksempel livsløpstilpasning av boligbyggingen.

Mye av kommunikasjonen i låne- og tilskuddssaker går direkte mellom Husbanken og utbygger. Dialog med kommunen når det gjelder lånebehandling kan oppfattes som unødig tidsbruk, så lenge prosjektet er godkjent av kommunens bygningsmyndigheter.

Husbanken har ordninger for premiering av god byggeskikk, tilgjengelighet/livsløp og for tilstandsvurdering. Ordningene administreres i prinsippet av Husbanken uten formell medvirkning fra kommunene.

### **11.2.3 Organisering og aktivitetsnivå.**

Hovedtrekket er at variasjonsbredden i organiseringen er svært stor. Et mindretall av kommunene har eget boligkontor hvor de fleste virkemidlene er samlet. De fleste kommunene opererer med et skille mellom den utbyggingsrettede og den boligsosiale delen av boligpolitikken, og dette reflekteres i organisasjonsforholdene. De utbyggingsrettede virkemidlene er lagt i tilknytning til teknisk sektor, de boligsosiale til sosialsektoren. Behandlingen av boligspørsmål preges av sterk fragmentering, både politisk og administrativt, og er i de fleste kommuner ikke konstituert som eget fagområde. De færreste kommuner har tradisjon for effektivt tverrsektorielt samarbeid på dette området.

Samarbeid med private aktører i det boligsosiale arbeidet er foreløpig lite utbredt, men voksende. Særlig bankteknisk låne- og tilskuddsbehandling og forvaltning av utleieboliger er relativt hyppig forekommende, spesielt i kommuner av en viss størrelse. Kommunenes praksis når det gjelder forvaltning av utlånskapitalen ble kartlagt av Husbanken i 2000. Det kom fram at av i alt 347 kommuner som inngikk i kartleggingen var det bare 65 som sto for forvaltningen selv. 125 kommuner kjøpte tjenesten fra sparebank, 43 av forretnings-

bank og 144 fra annen privat forvalter. Det gikk videre fram av kartleggingen at forretningsbankene og annen privat forvalter lå høyest både når det gjeldt etableringsgebyr og forvaltningsgebyr.

Når det gjelder plan- og byggesaksbehandlingen er variasjonen mellom kommunene i organisering og aktivitetsnivå mindre. Dette har sammenheng med at lovforankringen er klar. Like fullt kan det registreres betydelige forskjeller i saksbehandlingstid og –praksis når det gjelder byggesaksbehandlingen. Først og fremst henger dette trolig sammen med at kommunene prioriterer arbeidet forskjellig og dimensjonerer ressurstilførselen ulikt.

På tross av at et betydelig flertall av norske kommuner er for små til å ha grunnlag for å etablere fagmiljøer som er i stand til å håndtere samtlige, eller de viktigste, boligpolitiske virkemidlene, er interkommunalt samarbeid i en eller annen form nesten fraværende. Ingen boligpolitiske oppgaver, bortsett fra overordnet regional arealdisponering, er lagt til fylkeskommunen.

Organisasjonsforholdene har sammenheng med kommunens boligpolitiske aktivitetsnivå. Dette varierer fra passiv administrasjon av statlige låne- og støtteordninger til aktiv innsats i forhold til tilrettelegging av tomter, kommunale utleieboliger, kommunal bostøtte, og liberale tildelingsregler for lån og støtte. Omfanget av bruken av etableringslån er en illustrasjon på dette. Denne «indikatoren» blir regnet som viktig når det gjelder å «måle» kommunalt boligsosialt aktivitetsnivå, bl.a. inngår den som en viktig faktor i Husbankens dimensjonering av boligtilskudd til den enkelte kommune.

Kommuner med et høyt aktivitetsnivå når det gjelder bruken av personrettede virkemidler er ofte kjennetegnet av (Øistensen 1999):

- Erkjennelse av boligpolitisk ansvar (ut over Lov om sosial omsorg)
- Profesjonell økonomiforvaltning
- God politisk forankring og legitimering av boligpolitisk satsning
- En organisasjon som tillater fullmakts- og myndighetsoverføring
- Plangrunnlag som klargjør boligpolitikkenes rolle og omfang i kommunen.

Når det gjelder aktivitetsnivået tilknyttet boligforsyningen er forskjellene mellom kommunene mindre iøynefallende. De aller fleste kommunene har i dag en langt mer passiv holdning til slike utfordringer enn de hadde tidligere. På 1970- og 1980-tallet var det for eksempel svært vanlig at kommunene kjøpte opp grunn og klargjorde den for utbygging ved å sørge for nødvendig infrastruktur. Denne aktiviteten er synkende. I en rapport om arealknapphet og boligbygging i hovedstadsområdet finner for eksempel Paus og Nordvik (1997) at det bare er Asker kommune som har ervervet tomter de siste fem årene. Denne utviklingen har sannsynligvis fortsatt. Tendensen til at kommunene reduserer sitt direkte engasjement i boligforsyningen er tydelig.

I sin undersøkelse av kommunal boligpolitikk har NIBR/NBI (Nyhagen m. fl. 1998) forsøksvis rangert kommunene etter aktivitet i den generelle boligforsyningen. Kartleggingen anvender indikatorene «tomteselskap, tomtekjøp, tomtesalg» og «tomteopparbeidelse, utbyggingsavtaler og private utbygges aktivitet.» Kartleggingen bekrefter oppfatningen av et lavt aktivitetsnivå, selv om det også kommer fram nyanser.

Ett av hovedtrekkene er at forsyningsoppgavene har endret karakter. På 1990-tallet har oppgaven i hovedsak vært å framskaffe boliger som egner seg

for forskjellige grupper av vanskeligstilte boligsøkere. Boligreformen for psykisk utviklingshemmede (PU) ga kommunene store oppgaver med boligframskaffelse. Satsningen på eldreboliger i form av omsorgsboliger er i dag en stor oppgave, tilsvarende framskaffelse av botilbud til flyktninger og asylsøkere. I tillegg til slike bestemte satsninger har kommunene en konstant utfordring med å skaffe boliger til økonomisk svakstilte og til andre grupper med sosiale problemer.

#### **11.2.4 Samarbeid med boligsamvirket**

Boligsamvirket har en unik posisjon som samarbeidspartner for kommunene. Selv om byggevirksomheten er mindre enn tidligere, er boligbyggelagene fortsatt en av de største utbyggerne. Boligsamvirket er helt dominerende innenfor den organiserte forvaltningen av boliger, og har nær 570 000 individuelle medlemmer.

Totalt finnes det nå om lag 100 boligbyggelag hvorav 80 er aktive. Lagene opererer i vel 200 kommuner ettersom de i økende grad har virksomhet i kommuner ut over den de er lokalisert i. De er aktive i nesten alle større byer og tettsteder, mer jo større byene er. Det er imidlertid store variasjoner på nivået i samarbeidet med de kommunale boligadministrasjonene. I enkelte kommuner er samarbeidet lite utviklet og preget av tilfeldighet. I andre kommuner har boligbyggelagene nærmest tatt over kommunens boligforvaltning og all form for kommuneinitiert nybygging (Hansen 2002).

Samarbeidet mellom kommunene og boligbyggelagene har endret seg de siste årene. I 60- og 70-årene kunne boligbyggelagene langt på vei betraktes som kommunens boligbyggende og boligforvaltende organ, også med bolig-sosiale oppgaver. I perioden med en sterkere offentlig kontroll over boligforsyningen ble boligbyggelagene i stor utstrekning tilgodesett med rimelig tomter, boligene ble oppført etter kommunale anvisninger og omsatt under prisregulering. Primært var dette situasjonen i byer og større tettsteder. Utover på landsbygda ble boligene stort sett oppført i regi av private (ikke kooperative) byggherrer, men vanligvis oftest på tomter som var klargjort av kommunen og overdratt til en rimelig pris og med fordelaktig husbankfinansiering.

Samarbeidsforholdet ble vesentlig endret etter dereguleringen av boligmarkedet og utviklingen av en mer selektiv boligpolitikk. Boligsamvirket har selv gjennomført en omfattende omlegging for å møte den nye situasjonen. En hovedstrategi var å satse mer på forvaltning og nye tjenester og mindre på nybygging. Problemene i etterkant av svikten i etterspørsel og fallende priser etter 1988-89 forsterket en slik strategi, og byggevirksomheten var i en periode nesten helt fraværende i mange lag. At byggeaktiviteten har tatt seg opp igjen på slutten av 1990-tallet har sammenheng med endringer i markedet, men ikke minst den store satsningen på omsorgsboliger. I omsorgsboligutbyggingen er det igjen etablert nært samarbeid mellom kommuner og boligbyggelag.

I kommunene er det et variert syn på boligsamvirket. Det framheves som viktig at boligbyggelag er en byggherre med langsiktige og helhetlige perspektiver, at de også skal forvalte det som blir bygd (Hansen 2001). Samarbeidet med boligbyggelag og borettslag i forvaltning av boliger og nærmiljø er særdeles viktig. Boligsamvirket har bygget opp et marked av nøkterne og rel-



ativt rimelige boliger som har stor betydning for å kunne framskaffe boliger til unge og lavinntektsgrupper.

I kommunene er det forventninger om at boligbyggelagene i større grad fortsetter en satsning på utbygging av nøkterne boliger for lavtlønnsgruppene, og det er stilt spørsmål ved boligsamvirkets sosiale rolle. Svaret har vært at boligsamvirket i seg selv ikke har en sosial oppgave ut over det å bistå egne medlemmer (NOU 2000:17). Dersom boligsamvirket skal bidra i boligsosiale oppgaver forutsetter dette samarbeid med kommunene, slik som ved utbygging av omsorgsboliger. En spørreundersøkelse i 2000 til boligbyggelagene viste imidlertid at et flertall av boligbyggelagene var helt eller delvis enige i at boligbyggelaget skulle være en ideell organisasjon, ikke bare en interesseorganisasjon for medlemmene. Få lag går så langt at de mener det er boligbyggelagens plikt å skaffe boliger til grupper med særskilte vansker på boligmarkedet, men de fleste mener de bør prioritere å gi særskilt hjelp til utsatte grupper på boligmarkedet, så som unge i etableringsfasen, funksjonshemmede og lavinntektsgrupper (Hansen 2001).

I kommuner med boligbyggelag mener 37 % av kommunene at de har et nært samarbeid med boligbyggelaget. Samarbeidsforholdene er oftere nære desto større kommune det dreier seg om. Men med et markert unntak: I de minste kommunene er det mange som har nært samarbeid. I kommunene er oppfatningen om nært samarbeidet særlig knyttet til utbygging. Samarbeid om forvaltningen blir mer tatt som en selvfølge. I de kommunene der boligbyggelagene har størst virksomhet ønsker nær halvparten endringer. Enkelte svarer at de ønsker å få lettere tilgang til de boligene boligbyggelagene forvalter, men flest ønsker at boligbyggelagene i større grad bygger slike boliger som kommunen ser behov for.

I boligbyggelagene er om lag halvparten godt fornøyd med samarbeidet med kommunene, men to tredjedeler ønsker endringer. Noen flere er fornøyd med samarbeid om utbygging enn om forvaltning.

Det er framskaffing og forvaltning av boliger til vanskeligstilte grupper som byr på mest problemer for samarbeidet, jf. diskusjonene om kommunenes adgang til å disponere inntil 10 prosent av borettslagenes boliger (dette berøres nærmere i avsnittet om boligjuridiske virkemidler). I borettslagene er det stor uvilje mot kommunale andeler, selv om de fleste ikke selv har opplevd konkrete problemer (Knudtzon og Bondevik 1997). En undersøkelse i 2000 viste at borettslagene oppfatter at de fleste av de kommunale beboerne har behov for oppfølging fra det kommunale tjenesteapparatet og at dette ikke fungerer tilfredsstillende (Dyb 2001).

I den grad det er ønskelig å utvide tilbudet av boliger som er skjermet for vanlige markedsmekanismer i priser og tildeling, blir boligsamvirket viktig. Kommunene har ikke vist tegn til å ville påta seg en større oppgave i bygging og forvaltning av boliger. Tendensen til å sette bort velferdsoppgaver til private, fortrinnsvis frivillige organisasjoner, er også generelt økende. Boligsamvirket har et fortrinn i sin erfaring med å organisere boliger med klausulert og/eller prisregulert omsetning. Det vil ofte være aktuelt ved bygging for svakstilte grupper. De har mindre erfaring med utleie av boliger, men er også i ferd med å opparbeide kompetanse på dette.

## 11.3 Generell boligpolitikk

---

### 11.3.1 Nybygging

#### *Privatisering av boligforsyningen*

Historisk har kommunene hatt betydelig innflytelse på boligforsyningen. Både gjennom tomteforsyning og –tilrettelegging, gjennom plan- og byggesaksbehandlingen og gjennom behandling og prioritering av byggelånsøknader, har kommunene spilt en avgjørende rolle når det gjelder omfang og innhold i boligproduksjonen.

Fram til slutten av 70-årene la sentrale myndigheter stor vekt på å påvirke kommunenes tilrettelegging av infrastruktur og arealer, både ved å legge rammebetingelser til rette og ved å oppfordre kommunene gjennom årlige rundskriv til å utarbeide og sende inn detaljerte boligbyggingsprogrammer.

I forbindelse med den økte ansvarliggjøringen av kommunene er denne virksomheten gradvis opphørt, men fortsatt er det en del kommuner som utarbeider boligbyggeprogram på tradisjonelt vis. I følge en kartlegging gjennomført av NIBR og NBI var det i 1998 over 100 kommuner som utarbeidet slikt program (Nyhagen m. fl. 1998). Stort sett er imidlertid boligbyggeprogrammene erstattet av en sterkere vektlegging av kommunale boligstrategier som fokuserer på samspill mellom boligtiltak og målene for andre politikkområder, så som eldre- og omsorgspolitik, sosiale spørsmål, areal-, nærings-, miljø- og transportpolitikk. Få kommuner driver en aktiv tomtepolitikk og plan- og byggesaksbehandlingen har fått en mindre produksjonsstimulerende rolle.

Boligforsyningen er i dag, med få unntak, privatisert. Både utbygging og forvaltning er i all hovedsak utført av private aktører. Initiativ til utbygging og utarbeidelse av regulerings- og bebyggelsesplaner skjer også for det meste av private utbyggere. Kommunen blir dermed en mer passiv kontrollør der innflytelsen i stor grad avhenger av kvaliteten på de overordnede planer og bestemmelser. Utbyggingsavtaler mellom kommune og utbygger kan gi kommunen flere muligheter, særlig om kommunen eier tomten. Enkelte kommuner har fortsatt å kjøpe opp tomter til boligformål, og leier eller selger disse til interesserte utbyggere. Den kommunale styringsmuligheten er uansett sterkere på attraktive tomter i pressområder i oppgangstider.

#### *Oppføringslåneordningen*

Det viktigste virkemidlet for stimulering av nyproduksjon av boliger har vært oppføringslåneordningen i Husbanken. Ordningen er behandlet særskilt i kap. 6 og 8. Oppføringslånet skal bidra til boligdekning og høy og stabil boligproduksjon, kvalitet i boliger og bomiljø og kostnadsdemping. Lånets styrke som boligpolitisk virkemiddel og bidrag til den boligpolitiske måloppnåelsen er gradvis redusert. Likevel bidrar lånet fortsatt til forutsigbarhet og trygghet i boligproduksjonen og sammen med lånetillegg, kvalitetstilskudd og rådgivning til høyere kvalitet i boligproduksjonen.

Dagens utfordringer for den generelle boligproduksjonen er spesielt knyttet til Oslo-regionen. Her har ordningen de siste årene bare i beskjeden grad bidratt til å øke boligproduksjonen. At Husbanken ikke har finansiert mange boliger Oslo-området i de senere årene skyldes at prosjektene har falt utenfor

grensene for areal, tomte- eller byggekostnader. Det er imidlertid foretatt tilpasninger av regelverket i 2001, slik at Husbanken i dag yter lån til et betydelig antall boliger også i Oslo-området.

### *Særskilte reformer*

I forbindelse med særskilte reformer er det imidlertid blitt stilt ekstraordinære virkemidler til rådighet. Dette var tilfellet med PU-reformen på 80-tallet, med «nasjonale dugnader» for bosetting av flyktinger og det har i høy grad vært tilfelle med den pågående Handlingsplan for eldreomsorgen og satsingen på omsorgsboliger og sykehjem. Ordningene er omtalt i kap. 8.

Denne satsingen kan både ses på som en generell- og en selektiv virksomhet. Den bidrar til forsyning av boliger, men det stilles krav til de husholdningene som blir tilgodesett, med andre ord skal det foregå en behovsprøving. Slik ordningen praktiseres i de fleste kommunene er behovsprøvingen svært beskjeden. I mange tilfeller er det eneste kravet at husholdningen har et medlem som har passert 60 år.

Statlige myndigheter har stilt kommunene svært fritt både når det gjelder finansieringsmodeller og planleggings- og byggeprinsipper. Av den grunn har kommunene nærmet seg utfordringene på svært forskjellige måter. Noen kommuner er i besittelse av nødvendig kompetanse og ressurser til å gjennomføre hele prosessen med planlegging, prosjektering og utbygging på egen hånd, andre har kjøpt hele konseptet i markedet. Blant annet har boligbyggelagene spilt en aktiv rolle i mange kommuner, men også en rekke mindre seriøse aktører har tilbudt sine tjenester til kommunene. Mellom disse ytterpunktene finnes en rekke varianter. Resultatet er svært ulikt fra kommune til kommune, både når det gjelder utforming, funksjonalitet og kostnader, dvs. den kostnad kommunen må ha inndekning for, enten i form av leie eller salg, for å gå i balanse. På tross av svært omfattende tilskuddsordninger har en rekke kommuner havnet i en situasjon der det i tillegg må bevilges sosialhjelp for at husholdningene skal være i stand til å betale kostnadsdekkende leie.

I St.meld. nr. 34 (1999-2000) Handlingsplan for eldreomsorgen etter 2 år, pekes det på at tilskuddsordningene innenfor handlingsplanen bidrar til en forbedring av tilbudet i kommuner med et vanskelig utgangspunkt og at planen har en utjevneende effekt i forhold til kommunale forskjeller. Imidlertid ligger de store kommunene (store byene) noe etter de mindre og mellomstore kommuner når det gjelder å benytte tilskuddene fra Husbanken. En gjennomgang foretatt av Sosial- og helsedepartementet juni 2001 viser at 2/3 av landets kommuner er satt i stand til å nå handlingsplanens målsetninger, men at det gjenstår høyt prioriterte prosjekter i ca. 1/3 av kommunene. Flere av disse kommunene er storbyer.

Kommunenes håndtering av slike spesielle satsinger, som finansieres utenom ordinære virkemidler, reiser mange spørsmål når det gjelder organisering og gjennomføring av boligpolitikken. De fleste kommuner har håndtert situasjonen godt, ofte i samarbeid med boligsamvirket, og har fått til en optimal utnyttelse av de ressurser som er stilt til rådighet. Andre har manglet det nødvendige organisatoriske og kompetansemessige grunnlag til å utnytte ordningens hensiktsmessig (Asplan Analyse 2000).

### *Plan- og byggesaksbehandling*

Plan- og bygningsloven gir kommunene en viktig rolle i arbeidet med å utvikle lokalsamfunnene. Kommunene har både plikt og rett til å drive en sektorovergripende samfunnsplanlegging og arealplanlegging. Kommunestyret har ansvaret for både oversiktsplanlegging i form av kommuneplan med arealdel, og detaljplanlegging i form av reguleringsplaner og bebyggelsesplaner.

Reguleringsplanen er et viktig instrument for kommunene i boligplanleggingen. En reguleringsplan er en detaljplan med tilhørende bestemmelser som regulerer utnytting og vern av grunn, vassdrag og sjøområder, bebyggelse og ytre miljø i bestemte områder i en kommune.

Reguleringsbestemmelser omhandler utforming og bruk av arealer og bygninger i reguleringsområdet. Bestemmelsene skal fremme eller sikre formålet med reguleringen. De kan sette vilkår for bruken eller forby former for bruk for å sikre formålet med reguleringen. Det kan også påbys særskilt rekkefølge for gjennomføringen av tiltak etter reguleringsplanen.

Rammen for en reguleringsplan er først og fremst å forvalte arealer og bygninger fysisk. I utgangspunktet er plan- og bygningsloven interessenøytral, og normalt er det begrenset hvor langt en kan gå i detaljregulering av boligpolitiske hensyn. For eksempel er det omstridt om det er anledning til å gi bestemmelser om leilighetsstørrelse (antall rom). Det har vært hevdet at begrunnelsen for en slik bestemmelse i første rekke har vært boligpolitisk, og at den derfor faller utenfor rammen for en reguleringsplan. Loven har imidlertid en boligpolitisk bestemmelse i §91a som blant annet kan hindre sammenslåing av boliger og oppdeling av leiligheter til hybler. Det pågår også en diskusjon om boligpolitiske hensyn skal gjøres til en del av formålsbestemmelsen, bl. a. for å kunne gi grunnlag for rikspolitiske retningslinjer. Til en viss grad må det derfor anses å være innenfor lovens ramme å ivareta boligpolitiske hensyn, men da under forutsetning av at det kan vises til særskilte omforente kommunale dokumenter som klargjør dette, for eksempel boligpolitiske handlingsprogram. Kommunale ønsker om differensiering av leilighetstyper f eks ut fra en markedsvurdering vil ikke være tilstrekkelig. Dersom det foreligger slike eksplisitte kommunale dokumenter eller vedtak, vil altså slike hensyn kunne ivaretas gjennom bestemmelser om leilighetsstørrelse. Dette vil også ha konsekvenser for krav om uteoppholdsareal og parkering, som også bør reguleres i plan.

Det har vært antatt at det ikke kan gis bestemmelser om standard, f eks at boliger skal ha husbankstandard. Dette kan synes noe inkonsekvent når det aksepteres at det gis bestemmelser som regulerer antall rom i den enkelte leilighet. Hensikten med å gi bestemmelser om leilighetsstørrelse vil være å få fram et tilbud for bestemte grupper eller få fram en variert boligstruktur. Ved bestemmelser om for eksempel husbankstandard vil en gå et skritt lenger ved at leilighetene blir tilgjengelig for en rimelig pris. Slik markedsregulering ligger trolig utenfor lovens ramme. På den annen side aksepteres det at prisen påvirkes gjennom bestemmelser om tillatt utnytting, krav til fellesanlegg, støyskjerming mv.

Bestemmelser om at boligen skal bygges for eller bare bebos av bestemte aldersgrupper faller utenfor lovens ramme med mindre det gjelder bestemmelser tilknyttet områder regulert til offentlig eller allmenntilgjengelig formål.

Det har vært diskutert om krav om at boliger skal ha livsløpsstandard, dvs. trappefri adkomst fra terreng og alle nødvendige funksjoner samlet på ett plan, må kunne ses på som et generelt vilkår for utforming av bygninger som faller innenfor lovens ramme. Mot dette kan det innvendes at en her er over grensen til å styre funksjonelle forhold ved bygget som skal ivaretas gjennom de tekniske forskriftene til plan- og bygningsloven. Disse forskriftene gjelder for hele landet, og det kan i utgangspunktet ikke fravikes fra disse gjennom reguleringsbestemmelser. Utgangspunktet er her at krav om livsløpsstandard følger en annen norm enn plan- og bygningsloven og teknisk byggeforskrift, selv om summen av forskriftskravene til en viss grad tilnærmet kan gi livsløpsstandard. Det må derfor antas at det ikke kan stilles særskilt krav om livsløpsstandard i reguleringsplan.

Bestemmelser med estetiske krav, herunder krav om spesiell takvinkel, materialvalg, fargebruk mv har fått en sterk forankring i loven gjennom den endring i formålsbestemmelsen som trådte i kraft 01.07.1997. Sikring av estetiske hensyn er nå spesielt nevnt som formål for planleggingen etter loven.

Plan- og bygningsloven stiller visse samfunnsmessige krav til det som skal bygges (tekniske krav), og krav til vurderingen av om disse kravene er oppfylt (kommunal byggesaksbehandling). Saksbehandlingen er i utgangspunktet nøytral, og skal ikke påvirke boligforsyningen. Det er derimot en av hensiktene med den kommunale planleggingen som ligger til grunn for byggesaksbehandlingen. Det må vurderes hvilke mål en har og bør ha for plan- og bygningslovgivningen, og om en kan nå disse målene på en måte som samsvarer bedre med ønsket om effektiv boligforsyning og med andre mål, som for eksempel rettsikkerhet, effektiv ressursbruk og en rimelig balanse mellom handlefrihet og kontroll i samfunnet.

Det spørsmålet som i tillegg må stilles er om plan- og bygningslovgivningen og kommunenes praktisering av den virker unødig hemmende på boligforsyningen. Utvalget har omtalt denne problemstillingen nærmere i kap. 9.

### *Utbyggingsavtaler*

En utbyggingsavtale er en avtale mellom eiendomsbesitter/utbygger og kommunen om privat utbygging vedrørende gjennomføring av vedtatt reguleringsplan. Virkemidlet er ikke nytt. Det har imidlertid fått økt oppmerksomhet de siste årene, og benyttes i økende grad i forbindelse med utbygging av boligområder. Det er særlig to hovedgrunner til dette :

- Utbyggingsavtalene spiller etter hvert en stadig viktigere rolle i gjennomføringen av reguleringsplaner, både for å sikre kvalitet og en rasjonell prosess, og for å sikre at planen faktisk blir gjennomført.
- Mange kommuner sliter med dårlig økonomi, og har problemer med å finansiere de forskjellige kommunale tiltakene som er nødvendig for å ta imot nye innbyggere. Utbyggingsavtaler blir en måte å realisere og finansiere slike tiltak på.

Utbyggingsavtaler kan også representere fordeler for utbyggerne:

- Påregnelighet i plan- og byggesaksprosessen
- Alternativ til refusjon (enklere kostnadsfordeling)

- Unngå tvang fra kommunen
- Sikring av framdrift

I tillegg vil utbyggerne ofte ha en egeninteresse i å inngå utbyggingsavtaler fordi man da sikrer seg kommunen som medspiller, og får en mer oversiktlig kostnadsfordeling.

Bakgrunnen for etablering av utbyggingsavtaler er blant annet at kommunen disponerer virkemidler (reguleringsplan og ekspropriasjonsmyndighet) som påvirker rammebetingelsene for private utbyggere. Private utbyggere vil derfor ha insentiver til å inngå avtale med kommunen for å sikre påregnelighet i plan- og byggesaksprosessen og dermed framdriften av prosjektet. Fra kommunens side gir utbyggingsavtalen mulighet for å påvirke utformingen av prosjektet på et tidlig stadium, samt å avklare plikter og ansvar i forbindelse med gjennomføring av reguleringsplanen. I tillegg kan det avtales utbyggingsavgifter som innebærer at utbyggeren bidrar til finansiering av kommunal infrastruktur, noe som kan være nødvendig for at kommunen skal være i stand til å ta i mot nye innbyggere.

Tradisjonelt har utbyggingsavgifter vært benyttet for å dekke investering i teknisk infrastruktur. Det nye er at de også benyttes til å finansiere «sosial infrastruktur» (skoler, barnehager, sykehjem, osv). Dette har bidratt til at utbyggingsavgiftene har fått større omfang, og at de framstår som et alternativ til mer tradisjonell finansiering (skatt og overføringer).

Utbyggingsavtaler har konsekvenser for fordeling og økonomisk effektivitet. Fordelingsvirkningene handler i stor grad om hvem det er som i realiteten 'bærer' utbyggingsavgiften, utbyggeren (i form av lavere overskudd), eiendomsbesitteren (i form av lavere tomtepris) eller huskjøperne (i form av høyere boligpris). Og tilsvarende om utbyggingsavgifter vil være en fordel for de øvrige innbyggerne når investeringene i ny infrastruktur ikke finansieres gjennom skatter og overføringer. Hvem som bærer avgiftsbyrden er også av betydning i forhold til økonomisk effektivitet. Dette fordi utbyggingsavgiften, i den grad den bæres av eiendomsbesitteren, kan betraktes som en grunnrenteskatt med gunstige effektivitetsegenskaper.

I tilknytning til spørsmålet om utbyggingsavtaler og -avgifter har enkelte kommuner lansert tanken om å pålegge alle husbyggere et særskilt gebyr for å dekke deler av kommunens investeringer i veier, skoler og barnehager. Eksempelvis vedtok Nittedal kommune i sitt budsjett for 2001 å innkreve 50 000 kr. av alle husbyggere for å dekke kommunens vekstutgifter. Imidlertid har Kommunal- og regionaldepartementet slått fast at det mangler lovhjemmel for en slik ordning.

Ved flere forsknings- og utredningsmiljøer gjennomføres det for tiden analyser av utbyggingsavtaler som virkemiddel i areal- og boligpolitikken.

### 11.3.2 Utbedring

#### *Aktuelle virkemidler*

Etter den betydelige nedgangen i offentlige stimulanser til planmessig byfornyelse foregår det så å si ikke samlet innsats for utbedring av bomiljøer i kommunal regi. Ramme for byfornyelsestilskuddet er redusert fra 135 mill. i 2000 til 15 mill. i 2001. I tillegg til dette kan boligtilskuddet benyttes i forbindelse med boligutbedring, men bevilgningsrammen er såpass begrenset i for-

hold mange formål, at denne ordningen i realiteten ikke er aktuell i utbedringssammenheng (jf. beskrivelsen av de økonomiske virkemidlene i kap. 8). Husbankens kvalitetstilskudd benyttes i en viss utstrekning til formålet. I dette arbeidet er kommunene bare i begrenset grad involvert, kommunikasjonen går i hovedsak direkte mellom gårdeier eller borettslag og Husbanken.

Utbedringsprosjekter kan grunnfinansieres i Husbanken. Private eiere og boligbyggelag har i betydelig grad benyttet seg av dette. Slike søknader går gjennom kommunen. Kommunene har beslutningsmyndighet dersom søknaden er på under 100 000 kr. Ved høyere beløp må søknaden til Husbanken for behandling og vedtak. Kommunenes aktivitet begrenser seg vanligvis til mindre individuelle tilpasninger innrettet mot funksjonshemmede og eldre. Denne virksomheten må karakteriseres som selektiv, behovsprøvet virksomhet.

### *Byfornyelse*

Byfornyelse har tradisjonelt sett betydd planmessig utbedring i kommunal regi av bomiljøer med dårlige levekår, med bruk av både økonomiske virkemidler (som lån og tilskudd fra Husbanken), og juridiske virkemidler (som regulering til fornyelse, ekspropriasjon, seksjonering og forkjøp). Husbankens tilskudd er først og fremst forbeholdt de tre største byene, Oslo, Bergen og Trondheim, som har dokumentert de største levekårsproblemene. Fram til 1999 var det et krav om at kommunene skulle peke ut byfornyelsesområder eller innsatsområder og ha en langsiktig helhetlig plan for dette arbeidet. På bakgrunn av årlige programsøknader kunne kommunene søke om en rammeoverføring. I dag gis det bare tilskudd til enkeltprosjekter. Denne endringen henger sammen med både lavere bevilgninger, endringer i markedet og i behov for tiltak.

Kommunene har valgt ulike strategier for gjennomføring av byfornyelse i takt med endringer i bevilgningen fra Husbanken, markedet generelt og politiske føringer. Det er i økende grad lagt vekt på å stimulere til at eiere utbedrer sine eiendommer gjennom bruk av positive økonomiske virkemidler, og i mindre grad gjennom bruk av de tvangsmidlene som ligger i lovverket. Reduserte bevilgninger de siste to årene har imidlertid ført til at noen kommuner i noe større grad i dag bruker de juridiske virkemidlene for å få gjennomført utbedring av enkelte eiendommer.

Kommunene har hatt store muligheter til å tilpasse arbeidet etter de lokale forholdene. Dette har ført til ulike prioriteringer av tilskudd, hva som forventes å bli gjennomført i markedet og hva som er en del av kommunens ansvarsområde. Evalueringen av byfornyelsestilskuddet som ble gjennomført av Byggforsk våren 2001, viser at det fremdeles er eiendommer som ikke vil bli utbedret uten stor offentlig innsats (Nordvik, Brattbakk og Chen 2001). Rapporten legger imidlertid også vekt på at utbedring av offentlige rom/utområder kan gi store eksterne effekter i form av bedre boligstandard og bomiljøer i enkelte områder.

## 11.4 Selektiv boligpolitikk

---

De boligøkonomiske virkemidlene er beskrevet i kap. 8, endringer i boliglovgivningen i kap. 9. Her beskrives kommunenes bruk av virkemidlene. Det legges til grunn et skille mellom boligøkonomiske og boligjuridiske virkemidler. Virkemidler tilknyttet plangrunnlaget for gjennomføring av selektiv boligpolitikk blir også berørt.

### 11.4.1 Boligøkonomiske virkemidler

#### *Aktuelle ordninger*

Virkemidlene omfatter etableringslån, kjøpslån og boligtilskudd, samt statlig bostøtte. Utbedringslån har også en selektiv innretning. Hovedformålet er imidlertid generelt, og ordningen omtales ikke her. Tilsvarende med oppføringslånet, som også kan sies å ha selektive målsettinger knyttet til etableringsproblemer i kombinasjon med andre virkemidler.

Kommunenes bruk av særskilt opprettede tilskuddsordninger i forbindelse med prosjektrettede satsinger er omtalt under generelle ordninger (avsnitt 11.3), selv om slike satsinger er innrettet for å løse spesielle gruppers boligproblemer. PU-reformen på midten av 80-tallet var en slik aksjon. I år 2002 avvikles Handlingsplanen for eldreomsorgen, iverksatt for å framskaffe hensiktsmessige botilbud til den delen av eldrebefolkningen som har behov for offentlige omsorgstilbud i tilknytning til sitt boforhold.

Kommunene har i tillegg egne ordninger, mest utbredt er den kommunale utleievirksomheten. Enkelte kommuner har også egenfinansierte bostøtteordninger. I utgangspunkt skal ikke sosialhjelpen benyttes til permanent bolighjelp, men det er likevel relativt utbredt. Dette omtales i det følgende.

Når det gjelder anskaffelse av boliger til husholdninger som trenger slik bistand opereres det med et skille mellom utleieboliger og bistand til individuelt kjøp av boliger. Kommunal utleievirksomhet er i hovedsak innrettet mot de mest vanskeligstilte husholdningene, de som ikke er i stand til å kjøpe sin egen bolig. De mest vanskeligstilte er en sammensatt gruppe, tilbudet omfatter alt fra vernede boliger og ulike hospitsløsninger til ordinære utleieboliger integrert i vanlige bomiljøer.

#### *Bistand til individuelt kjøp av bolig*

Bistand til kjøp av egen bolig ved bruk av etableringslån er en viktig og omfattende strategi for kommunene. I dag får i størrelsesorden 10 000 husholdninger hvert år skaffet seg bolig på denne måten. Kommunene mottar rammebevilgninger fra Husbanken, fordelt etter kriterier tilknyttet demografiske forhold og tidligere forbruk av ordningen, og gjør selv vedtak om tildeling innenfor denne rammen. De har relativt stor handlefrihet til å utforme sin egen praksis for saksbehandling og tildeling i samsvar med lokale forhold, men på grunnlag av statlige målsettinger med ordningen.

Det er kommunestyrene (bystyret) i kommunene som fatter vedtak om størrelsen på låneopptaket. I tillegg må kommunenes låneopptak godkjennes av fylkesmannen.

Kommunene står økonomisk ansvarlig for eventuelle tap innenfor ordningen. Historisk har tapene vært ubetydelige, men på slutten av 80-tallet og beg-



ynnelsen av 90-tallet førte fallet i markedet til at enkelte kommuner måtte ta store tap, i tillegg til at svært mange husholdninger havnet i alvorlige gjeldssituasjoner.

Et betydelig press på statlige myndigheter om å foreta lettelser i tilbakebetalingsvilkårene, samt å innføre delt garantiansvar med kommunene fikk ikke tilslutning. Det ble opp til hver kommune å utvikle særskilte tiltak for å redusere konsekvensene for gjeldsbelastede husholdninger. Svært mange kommuner har etter dette etablert egne ordninger for gjelds- og misligholdshåndtering. Husbanken etablerte tilsvarende ordninger for egne utlån.

Samtidig gikk det ut sterke oppfordringer til kommunene om å utvise forsiktighet i vurderingen av betjeningsevne og sikkerhet. I praksis medførte dette at ordningen i mindre grad ble benyttet til vanskeligstilte boligsøkere, i flere rundskriv til kommunene ble det også understreket at en i første rekke skulle ta sikte på husholdninger med midlertidig svak økonomisk evne (unge i etableringsfasen). Fortsatt sliter en del kommuner med ettervirkningene av gjeldsproblemene.

I ettertid har statlige myndigheter kommet kommunene noe i møte. Det er gitt anledning til å avsette inntil 20% av bevilgningen til boligtilskudd til å dekke slike tap. Så å si samtlige kommuner som benytter seg av ordningen foretar maksimale tapsavsetninger slik at det pr. utgangen av 2001 står samlet i størrelsesorden 150 mill. kr. på kommunale tapskonti.

Potensialet for å øke bruken av etableringslån er trolig stort i mange kommuner. Variasjonen er imidlertid stor. En rekke kommuner bruker under 50 kr. pr. innbygger, noen bruker ikke ordningen overhodet. Gjennomsnittet for landet som helhet ligger i størrelsesorden på kr. 300. Mange kommuner bruker over 1000 kr. pr. innbygger, bl.a. Oslo kommune. Hovedgrunnen til lavt forbruk er trolig fortsatt frykten for å tape penger på virksomheten. Dette på tross av anledningen til tapsavsetning. Statlige myndigheter går regelmessig ut med sterke oppfordringer til kommunene om å ta i bruk/øke bruken av ordningen. Sist i forbindelse med Arbeiderparti-regjeringens rundskriv om «solidarisk boligpolitikk» i 2001.

Det er imidlertid også andre grunner enn tapsfrykten til at det i en rekke kommuner er vanskelig å få til en økning i utlånet. Dette har sammenheng med egenskaper ved regelverket og mangelen på tilskuddsmidler. Særlig gjør dette seg gjeldende i perioder, og i strøk av landet, med høye boligpriser. De høye prisene ekskluderer en rekke søkere fra ordningen. Det er langt på vei umulig å etablere tilbakebetalingsevne hos de «nedre deler» av målgruppen. De økonomiske rammene for boligtilskuddsordningen medfører i realiteten en begrensning av målgruppen i en periode med sterkt press på etableringsmarkedet.

I motsetning til etableringslånet er det Husbanken som har vedtaksmyndighet når det gjelder kjøpslånet. Dette innebærer at det også er Husbanken som har garantiansvaret. Fram til det siste har ikke kjøpslånet kunnet anvendes i forbindelse med finansiering av kjøp av borettslagsleiligheter. Dette har ført til en relativt lav bruk av ordningen i områder med høye andeler borettslagsleiligheter, bl.a. i storbyene. I 2001 ble det foretatt endringer i regelverket. Fortsatt skal behovsprøvingen gjennomføres i Husbanken, men ordningen kan nå brukes til å kjøpe borettslagsleiligheter. I tillegg er beløpsg-

rensene hevet. Endringene er gjennomført med sikte på å nå unge og vanskeligstilte i de store byene.

Endringene har medført sterk økning i bruken av kjøpslånet. For kommunene kan det være formålstjenlig å henvise lånesøkere til Husbanken, eller sy sammen «lånepakker» ved å kombinere kjøpslån og etableringslån. På denne måten strekker kommunene lånemidlene lenger og tar mindre risiko for hvert lån.

De selektive låneordningenes innretning mot sikre betalere og kommunenes forsiktighet med å ta risiko, utelater en gruppe boligsøkere med lave inntekter fra ordningene. I slike tilfeller, som særlig i pressområdene er hyppig forekommende, kan etableringslånet kombineres med boligtilskudd. Dette tilskuddet kan gis til enkeltpersoner, til kommuner, selskaper, stiftelser o.l. for å skaffe innskuddsfrie utleieboliger til husholdninger som selv kvalifiserer for ordningen. Kommunene har selv anledning til å administrere ordningen med tildeling av individuelle tilskudd, herunder fatte vedtak om tildeling. Hittil har godt over halvparten av kommunene tatt dette ansvaret.

Boligtilskuddsordningen omfatter også tilskudd i forbindelse med boligtilpasning og oppføring av utleieboliger. I den sistnevnte ordningen er det Husbanken som har saksbehandlings- og beslutningsansvaret. Husbanken holder igjen en øremerket del av totalbevilgningen til dette formålet. Det er primært borettslag og kommunene selv som benytter seg av denne ordningen. Det ligger relativt strenge krav på behovsprøvingen for tildeling av slikt tilskudd, som enkelte ganger, først og fremst når det gjelder kjøp og oppføring av flyktningeboliger, kan utgjøre oppimot 50 prosent av byggekostnadene. Hovedregelen er imidlertid 30 prosent.

Boligtilskuddsordningen ble opprettet i 1996, som et resultat av bortfall av subsidieelementet i låneordningene. Det ble stilt 515 mill. kr. til rådighet. Dette beløpet har gradvis blitt redusert, inntil det har økt igjen de to siste åra. I 2001 utgjorde tilskuddet 650 mill. kr. Regelverk og forskrifter er utformet av statlige myndigheter, og det legges føringer på kommunenes bruk og prioritering av midlene med hensyn på å nå nasjonale målsettinger. Midlene er begrenset, majoriteten av kommunene har en ramme som kun tillater tildeling av et svært lite antall tilskudd. Behovsprøvingen er svært streng.

Boligtilskudd til etablering er ment å gå til de mest vanskeligstilte kjøpegruppene. Ved kjøp av brukte boliger ordnes finansieringen ofte med et etableringslån eller kjøpslån ved siden av tilskuddet. Er boligen ny, vil det ofte være et oppføringslån i bunnen. Kommunene kan også gå inn med etableringslån for å få til fullfinansiering. Også lån fra private kredittinstitusjoner inngår relativt hyppig i slike «finansieringspakker.»

### *Kommunalt utleie*

Mange boligsøkere har for lav inntekt, eller manglende egenkapital, til å mestre et boligkjøp med etableringslån alene. Tilgjengelige tilskuddsmidler strekker ikke på langt nær til. I denne sammenheng er kommunenes tilbud av utleieboliger et viktig virkemiddel.

Deler av dette tilbudet skal betjene personer med store og sammensatte problemer, personer for hvem en bolig alene sjelden er tilfredsstillende.

Boligtilbudet til slike personer må knyttes sammen med forskjellige former for personlig støtte og oppfølging (bomiljøtjeneste, hjemmehjelp mv.).

Det er stor variasjon mellom kommunenes bruk av utleieboliger. Det varierer fra ikke å ha noen i det hele tatt, til å ha mer enn 100 pr. tusen innbyggere. Samlet disponerer norske kommuner i dag om lag 82 000 boliger til utleie. Av dette er 10 % brukt til personalboliger/ tjenesteboliger. Resten brukes til unge og vanskeligstilte på boligmarkedet, inkludert alderspensjonister, funksjonshemmede og psykisk utviklingshemmede. Byggforsk har gjennomført undersøkelser av kommunale utleieboliger og fant at det på landsbasis har vært en liten vekst i antallet kommunale utleieboliger pr. 1000 innbyggere fra 1993. I de store og sentrale kommunene hvor presset er størst, har det imidlertid vært en nedgang (Hansen 2001).

Husleiene i kommunale bygg fastsettes fortsatt vanligvis enten på basis av historiske beløp som oppjusteres, som tilnærmet kostnadsdekkende leie eller antatt markedsleie. Mange har endret prinsippene for husleiefastsettelse de siste årene eller har planer om å gjøre det. Det gjelder i første rekke større kommuner. I de fleste tilfellene innebærer endrede prinsipper høyere leie. I 60 % av alle kommuner som nylig har endret prinsipper for fastsettelse av leien, eller som planlegger å endre dem, er konsekvensen høyere leie (Hansen 2001). Over halvparten av kommunene baserer imidlertid fortsatt husleiene på oppjustering av historisk fastlagte beløp.

Det er tilsvarende en økende tendens til at de kommunene som hever husleienivået kompenserer for husholdningenes merutgifter med egne kommunale bostøtteordninger. Hovedmodellen er nok fortsatt at det er sosialhjelp som ivaretar dette behovet, men flere og flere benytter bostøtte framfor sosialhjelp.

Kommunene bruker forskjellige forvaltningsmodeller. Det vanligste er å eie byggene og boligene selv. Også dette kan gjennomføres på forskjellige måter. I noen av de store kommunene er overlates forvaltningsoppgavene til kommunalt selskap, mens tildelingen av boligene skjøttes av boligkontorene.

De fleste kommuner er av den oppfatning at behovet for utleieboliger er større enn de kan dekke. Dette betyr imidlertid ikke at de vil gå inn for å øke antallet i sin kommune. Enkelte kommuner har tvert imot planer om å redusere tilbudet. Dette ser ut til å bero dels på rent økonomiske forhold, men også på organisatoriske problemer med drift og vedlikehold, og «brysomme og kravstore» leieboere som er vanskelige å få ut når kontraktstiden er over. I sin undersøkelse fant imidlertid Byggforsk at av de som så behovet for å foreta endringer i sin utleieboligmasse, ville flertallet øke tilbudet - ikke nødvendigvis ved flere enheter i kommunalt eie, men slik at kommunen disponerte over flere tildelingsretter (ibid.).

Kommunene kan skaffe seg slike tildelingsretter på ulike måter:

- Oppføring av utleieboliger i egen regi med husbankfinansiering (lån og tilskudd) på egen tomt
- Oppføring av utleieboliger i samarbeid med private (for eksempel boligbyggelag) med husbankfinansiering på subsidiert tomt
- Kjøp av boliger i markedet med husbankfinansiering (lån og tilskudd) for videreutleie (både sameie og borettslag)
- Innleie fra det private utleiemarkedet for videreutleie

- Innleie av private hospitsplasser mv.
- Dekning av individuell leie med sosialhjelpsmidler

De ulike framgangsmåtene er ikke bare alternativer. De må også sees på som supplementer. Målgruppene er sammensatte og kommunene må kunne rette seg inn mot ulike behov. Det vil likevel være en utfordring for kommunene å velge en hovedmodell som best balanserer kostnadene med behovsdeknin-gen.

Å foreta slike beregninger med hensyn på effektivitet er imidlertid svært vanskelig fordi valg av virkemidler er svært situasjonsbetinget, både i forhold til blant annet område av landet, tomtepriser, byggepriser, type av husholdning og egenskaper ved boligproblemet. De prinsipielt forskjellige beregningsmåtene er nærmere beskrevet i en rapport fra NBI. Konklusjonen er at det ikke er mulig å legge fram et enkelt regnestykke over hva alternativet kommunale utleieboliger koster kommunen (Hansen, Nordvik og Stang 1998). Forholdet illustreres av at ulike kommuner velger ulike modeller. Noen kommuner satser tungt på oppføring av boliger i egen regi eller sammen med private, mens andre satser på kjøp og innleie. Denne spesialiseringen mellom kommunene er nok ikke alltid bare rasjonelt begrunnet i forhold til markedsbetingelser, men henger også sammen med tradisjon og politiske (ideologiske) forhold.

Det er i tillegg en rekke kommuner som ikke finner det rasjonelt å foreta forbedringer i utleietilbudet på tross av at de erkjenner et behov for offentlig bistand til vanskeligstilte boligsøkere. I mange tilfeller henger dette sammen med at finansieringsbistand til individuelt kjøp vurderes som en mer effektiv strategi både for kommunen og boligsøkeren. Kommunens vurderinger av risikoen tilknyttet de ulike alternativer vil ofte være utslagsgivende for de virkemidler en velger å bruke. Frykten for tap er fortsatt en viktig grunn til at mange kommuner er tilbakeholdne med å bruke etableringslån og foretrekker å tilby kommunal eller privat utleie. Dette på tross av at inntektene fra utleievirksomheten må være betydelige for å dekke kommunens kostnader.

Dersom kommunene benytter etableringslåneordningen som forutsatt, er det imidlertid sannsynlig å regne med at risikomomentet for kommunene i dag er minst ved bruk av dette alternativet. Dette henger sammen med endret holdning til tilbakebetalingsevne, bedret tilbud av gjeldsbistand, og til anledningen til å avsette tapsfond. Mange kommuner er av den oppfatning at risikoen for å tape penger (misligholdet), er større når det gjelder innbetaling av husleie enn tilbakebetaling av lån.

### *Statlig bostøtte*

Bostøtten forvaltes av Husbanken og saksbehandlingen/søknad om bostøtte foregår i all hovedsak ved kommunenes boligadministrasjoner eller sosialkontor. Vedtak om tildeling fattes i Husbanken. Ordningen er rettighetsbasert og kommunene har ingen direkte innvirkning på regelverket, for eksempel med mulighet for å foreta lokale tilpasninger. Kommunene har ansvar for å gi råd og hjelp til husstandene i forbindelse med utfylling av søknaden om bostøtte. Søknadene blir så registrert av kommunene i det sentrale elektroniske bostøttesystemet i Husbanken.

Bostøtten har vært gjenstand for en rekke endringer de siste årene. For en gjennomgang av disse henvises til kap. 8 Boligøkonomiske virkemidler.

### *Sosialhjelp*

For de aller mest vanskeligstilte foreligger det imidlertid i praksis ikke særskilte boligpolitiske virkemidler. Verken bostøtte, boligtilskudd eller etableringslån er i realiteten aktuelt for disse gruppene, og kommunene havner i en situasjon der sosialhjelp og bruk av kostbare, midlertidige boplasser (for eksempel hospits) er eneste alternativ. Situasjonen peker på helt spesielle utfordringer i grenselandet mellom sosialpolitikken og boligpolitikken. Statlige myndigheter har igangsatt et eget prosjekt med sikte på å utvikle virkemidler som er i stand til å fange inn deler av disse gruppene. Dette såkalte bostedsløseprosjektet omtales i kap. 18. Det planlegges også en egen Handlingsplan for rusomsorgen som vil kunne få boligpolitiske følger for disse gruppene.

I henhold til formålet med sosialhjelp til boligformål skal den benyttes i forbindelse med kortvarige problemer. I realiteten anvender en rekke kommuner sosialhjelp som en permanent bolighjelp. Dette gjelder først og fremst kommuner med pressproblemer og et høyt prisnivå. Mangelen på tilskuddsmidler og en utilstrekkelig statlig bostøtteordning presser fram slike løsninger.

På 1980-tallet økte utbetalinger til sosialhjelp dramatisk. Rundt 1990 begynte av den grunn mange kommuner å stramme inn på regelverk og praksis. Det ble for eksempel satt snevre rammer for de boligutgiftene som en var villig til å dekke. Oftere ble søkere henvist til å selge sin bolig og skaffe seg noe billigere. Sosialhjelp til å betjene lån ble bare unntaksvis innvilget.

Det foreligger ingen nasjonal statistikk over totalbruken av sosialhjelpsutbetalinger til boligformål, men det er antatt (Stamsø og Østby 2000) at den ligger oppimot 50% av totale utbetalinger i storbyene. Dette tilsvarer anslagsvis 2.4 mrd. på landsbasis og 500 mill. kr. i Oslo. I de fleste kommuner er sosialhjelp til boligformål det virkemidlet som koster mest.

Enkelte av kommunene har tatt konsekvensene av at dette er kostnader som kommunene uansett må bære, og utviklet egne kommunale bostøtteordninger som supplement til den statlige. Slike ordninger finansieres med midler fra sosialhjelpsbudsjettet, dvs. sosialhjelpsmidlene budsjetteres tilsvarende lavere som det bostøtteordningen budsjetteres med. Bergen kommune og Oslo kommune er eksempler på kommuner som følger en slik modell. Det er antatt at prinsippet totalt sett vil innebære en besparelse for kommunen, i tillegg til at en unngår klientifisering av husholdninger med boligproblemer. Foreløpig er imidlertid modellen ikke evaluert tilfredsstillende.

#### **11.4.2 Juridiske virkemidler**

##### *Aktuelle lover i selektiv boligpolitikk*

Norsk boligpolitikk har beveget seg fra å være lovstyrt og planstyrt til målstyrt. Boliglovene er i dag begrenset til visse rettigheter og plikter i forbindelse med sameie (eierseksjonsloven), utleie (lov om husleieavtaler) og innskuddseie (borettslagslov, boligbyggelagslov). Tidligere til dels omfattende prisreguleringer er gradvis opphevet (1983, 1999), og er i dag begrenset

til visse overgangsordninger. Den enkeltes rett til bolig er kun indirekte hjemlet i lov om sosiale tjenester. Leiegårdsloven (lov om kommunal forkjøpsrett til leiegårder) kan i tillegg sees på som et virkemiddel for kommunene til å oppnå selektive formål. Dette gjelder også i en viss forstand gjeldsordningsloven.

For øvrig henvises til kap. 9 som omhandler endringer i de boligjuridiske virkemidlene på 90-tallet.

### *Lov om sosiale tjenester*

Lov om sosiale tjenester har stor boligpolitisk betydning. Loven regulerer fordelingen av sosialhjelp til boligformål (se over), som er den mest omfattende økonomiske ytelsen til vanskeligstilte på boligsektoren. Lovteksten pålegger kommunene «å medvirke til å skaffe bolig til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, herunder boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak for de som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker (§3-4).» Videre heter det at kommunene «er forpliktet til å finne midlertidig husvære for dem som ikke klarer det selv (§4-5).» Lovtekstene er upresise og overlater mye til kommunenes skjønn. De åpner for flere tolkninger når det gjelder betydningen av å medvirke til, og betydningen av å finne midlertidig husvære. Loven stiller ikke krav om at det er nødvendig for det offentlige å skaffe til veie boligløsninger. Hospits, eller andre midlertidige oppholdssteder, kan være tilstrekkelig.

### *Forkjøpsrett*

I henhold til Lov om kommunal forkjøpsrett har kommunene anledning til å benytte seg av forkjøpsrett ved omsetning av utleieeiendommer som har minst fem boliger, og hvor mer enn halvparten av arealet er innredet til beboelse. Forkjøpsretten kan benyttes enten på egne vegne, på beboernes vegne eller på vegne av en studentsamskipnad. Hensikten med loven må sees på bakgrunn av målsettingen om at folk skal kunne eie den boligen de bor i. Loven vil imidlertid også kunne være et virkemiddel for å skaffe flere kommunale utleieboliger.

Det foreligger ingen samlet oversikt over bruken av virkemidlet, men det antas at det benyttes relativt marginalt. Departementet forbereder en revisjon av loven.

### *Boligkjøp i borettslag og sameie*

Eierseksjonsloven og Borettsloven gir kommunene, på bestemte vilkår, anledning til å eie inntil 10 % av boligene i sameier og borettslag (10 % - regelen). Hensikten er å sikre kommunene tilgang til utleieboliger for vanskeligstilte grupper. Kommunene er pålagt å opprette samarbeidsorganer med boligbyggelagene, dersom dette kreves, for å bidra til å forhindre manglende kommunal oppfølging av leietakerne.

Storbykommunene benytter seg av regelen i relativt stor utstrekning. Omfanget synes å være mindre i små kommuner. Tre av storbyene har opprettet samarbeidsutvalg. I en kartlegging foretatt av Byggforsk (Dyb 2001)

oppgir et stort flertall av borettslagene og sameiene at de har kommunale leieboere med behov for særlig oppfølging. Nesten halvparten mener at kommunene følger opp leieboerne sine dårlig, og til dels svært dårlig.

## **11.5 Boligplanlegging**

---

### **11.5.1 Kommuneplanene**

Sentralt i kommuneplanleggingen står kommuneplanen som gir overordnede retningslinjer for arealforvaltningen i kommunen og forvaltningen av kommuneorganisasjonens ressurser. Økonomidelen av kommuneplanen angir hvordan kommunens midler de nærmeste år bør fordeles på kommunens ulike oppgaver.

Det er stor variasjon i hvordan boligsektoren behandles i kommuneplan-sammenheng. De fleste kommuneplaner har en oversikt over framtidig byggebehov som utgangspunkt for avgrensning av boligarealer og avsetting av nødvendige budsjettmidler til eventuelle utbyggingskostnader og infrastruktur. Enkelte kommuneplaner har også en mer eller mindre overflatisk omtale av boligvirkemidlene, oftest plassert under sosialsektoren eller teknisk virksomhet. Dette kan bidra til å tilsløre og utydeliggjøre hva som er virkemidlenes potensiale og målgrupper. En planmessig vurdering av virkemidlene samt hvilke mål kommunene har med å bruke dem er stort sett fraværende. Imidlertid er det relativt hyppig forekommende at det utarbeides sektordokumenter «under» kommuneplanen, hvor også boligvirkemidlene er noe mer operativt formulert og hvor det også finnes tilløp til konkrete boligpolitiske målformuleringer. Et ofte forekommende problem er imidlertid at kostnadene for å kunne realisere målene har mangelfull forankring i økonomiplanen.

### **11.5.2 Boligsosiale handlingsplaner**

Etter hvert er det imidlertid flere og flere kommuner som utarbeider ulike former for boligmeldinger, som i større eller mindre grad også omfatter behovskartlegginger. For mange kommuner er dette «enkeltløft» og det kan gå mange år mellom hver gang en ser seg i stand til å gjennomføre slike kartlegginger, for andre har dette blitt en årviss praksis som gir kommunen et svært godt styringsinstrument over ressursinnsatsen i forhold til behovet og de politiske prioriteringene på boligsektoren.

Få av disse plandokumentene inneholder imidlertid evalueringer av virksomheten. De fleste kommuner begrenser seg til å lage årlige rapporteringer av forbruket i samsvar med de kravene Husbanken stiller, ofte i noe utvidete versjoner til behandling i kommune- eller bystyret.

De største kommunene har tradisjon for å utarbeide relativt omfattende og innholdsrike rapporter om virksomheten, som ofte er informative når det gjelder beskrivelsen av boligmarkedets forholdene og årsakene til lavt eller høyt nivå på forbruket. Når det gjelder beregninger av behovene og vurdering av innsatsen opp i mot dette, er imidlertid beskrivelsene beskjedne. Dette har selvfølgelig sammenheng med at kommunene mangler verktøy til å gjennomføre slike analyser, og prioriterer heller ikke utviklingen av det.

I realiteten innebærer situasjonen at kommunene har reduserte muligheter til å optimalisere ressursbruken, og til å målrette og dimensjonere

virke midlene mot de gruppene en ønsker å nå. Det er forståelig at for svært mange kommuner er det urealistisk, og kanskje heller ikke behov for, å gjennomføre beregninger av behov og innretning av de boligsosiale virke midlene. Større kommuner derimot, bør skaffe seg anslag over behovsutviklingen i kommunen, slik at resultat evalueringer muliggjøres.

Noen kommuner har forsøkt å gripe tak i dette bl.a. ved å utarbeide mer systematiske boligsosiale planer. Kommunal- og regionaldepartementet oppfordrer kommunene til å følge opp dette (St.meld. nr. 49 (1997-98)).

Husbanken har hatt ansvaret for å legge til rette for kommunene, og har gjennomført et eget prosjekt til formålet.

### **Boks 11.1 Hensikten med kommunenes boligsosiale handlingsplaner**

Det legges vekt på at planen skal være en *langsiktig, tverrsektoriell plan* og at den skal gi (hentet fra Husbankens brosjyre «Slik gjør vi det»):

- Økt kunnskap om boligbehovet i kommunen
- Økt kunnskap om statlige virke midler
- Mer samkjørt boligpolitikk mellom sektorene
- Bedre utnyttelse av kommunens boligmasse
- Mer målrettet og effektiv bruk av virke midlene
- Større effektivitet ved å samordne virke midlene

I Husbankens informasjonsmateriell legges det vekt på at

«hensikten med planarbeidet er at kommunene skal få et godt styringsredskap – at planen skal føre til handling og utvikling. Dette krever bred medvirkning. Planen må behandles politisk, og forankres på et høyt administrativt nivå. Ansatte som har et ansvar for tiltakene må involveres i utviklingen av planen. Samarbeid med andre – brukerorganisasjoner, ideelle stiftelser, boligbyggelag og andre utbyggere – er viktig for å sikre at planen faktisk blir satt ut i livet.»

I sin undersevaluering av prosjektet slår Asplan Viak (2001) fast at arbeidet så langt har vært svært vellykket. Ca. 120 kommuner har ved årsskiftet 2001/2002 utarbeidet, eller er i ferd med å utarbeide, slike planer, og mange er i startgropa. Det er åpenbart et betydelig planbehov på det boligsosiale feltet. Det konkluderes med at kommunene vurderer handlingsplanen som et godt virkemiddel i kommunen, både med tanke på å få til et godt tverrsektorielt samarbeid og med tanke på å nå målgruppen i kommunene.

Boligsosiale handlingsplaner har medført en annen dialog med Husbanken enn den kommunene tradisjonelt er vant med i forbindelse med de økonomiske virke midlene. De er positive til at de i denne satsingen er kommet i kontakt med Husbanken allerede i den strategiske delen av arbeidet, og ikke i etterkant hvor man risikerer at Husbanken og kommunene er uenige om hvilke strategier og mål som bør være for en satsing.

I følge evalueringen er de vanligste grunnene til at kommuner velger å ikke delta i prosjektet: Manglende kapasitet og kompetanse i administrasjonen og uklare organisatorisk ansvarsforhold i kommunene på det boligpolitiske området. I evalueringen pekes det også på fraværet av interkommunalt



eller regionalt samarbeid. Til nå er det inngått kun fire regionale samarbeid, alle er å finne i typiske distriktsområder.

## 11.6 Sammendrag

---

### *Overordnede rammebetingelser*

Kommunenes hovedoppgaver i boligpolitikken er å sørge for en tilfredsstillende forsyning av byggeklare tomter og i størst mulig grad ivareta befolkningens boligbehov. Det er først og fremst kommuner med et sterkt press på boligmarkedet som møter problemer av en slik karakter at det utløser behovet for et omfattende offentlig engasjement.

Den overordnede oppgave- og ansvarsdelinga setter rammene for kommunenes handlingsrom. Et hovedtrekk i boligpolitikken er at det har funnet sted en økende ansvarliggjøring av kommunen. Gjennomføringsansvaret i boligpolitikken er imidlertid fortsatt fordelt på flere aktører. En annen viktig rammebetingelse er kommunenes økonomiske situasjon.

### *Samarbeidet med Husbanken*

Historisk har Husbankens generelle virksomhet tilknyttet grunnfinansiering av boligbyggingen vært det viktigste virkemidlet i boligpolitikken. En sterkere vektlegging av selektive virkemidler i boligpolitikken har ført med seg flere oppgaver og større beslutningsmyndighet til kommunene. For de fleste av de selektive ordningene overfører Husbanken økonomiske midler som kommunene har vedtaks- og tapsansvar for. Forholdet er preget av samarbeid og gjensidig avhengighet. På noen områder er arbeidsdelingen og ansvarsforholdene uklare.

Husbankens rolle som veileder og faglig bistandsyter ble understreket sterkere enn tidligere i St.meld. nr. 49 (1997-98) ved at kommunene fikk økt ansvar for bruken av tilskuddsmidler. Denne strategien er fulgt opp bl.a. gjennom forslaget til etablering av et «Startlån».

### *Organisering og aktivitetsnivå*

Kommunene organiserer sitt boligpolitiske arbeid svært forskjellig. De fleste kommunene opererer med et skille mellom den utbyggingsrettede og den boligsosiale delen av boligpolitikken. Behandlingen av boligspørsmål preges av sterk fragmentering. De færreste kommuner har tradisjon for tverrsektorielt samarbeid på dette området.

Organiseringen avspeiler kommunens boligpolitiske aktivitetsnivå. Dette varierer fra passiv administrasjon av statlige låne- og støtteordninger til aktiv innsats i forhold til tilrettelegging av tomter, kommunale utleieboliger, kommunal bostøtte, og liberale tildelingsregler for lån og støtte.

I plan- og byggesaksbehandlingen er variasjonen mellom kommunene i organisering og aktivitetsnivå mindre enn i det boligsosiale arbeidet. Dette har blant annet sammenheng med at lovforankringen er klarere. Like fullt kan det registreres betydelige forskjeller i saksbehandlingstid og -praksis. Ten-

densen til at mange kommuner reduserer sitt direkte engasjement i boligforsyningen er tydelig.

På tross av at et betydelig flertall av norske kommuner er for små til å ha grunnlag for å etablere fagmiljøer som er i stand til å håndtere de boligpolitiske virkemidlene, er interkommunalt samarbeid nesten fraværende. Ingen boligpolitiske oppgaver, bortsett fra overordnet regional arealdisponering, er lagt til fylkeskommunen.

#### *Samarbeid med boligsamvirket*

Boligsamvirket har en unik posisjon som samarbeidspartner for kommunene. I enkelte kommuner er samarbeidet utviklet og preget av tilfeldighet. I andre kommuner har boligbyggelagene nærmest tatt over kommunens boligforvaltning og all form for kommuneinitiert nybygging. Samarbeidsforholdet ble vesentlig endret etter dereguleringen av boligmarkedet og utviklingen av en mer selektiv boligpolitikk. I forbindelse med omsorgsboligutbyggingen er det igjen etablert nært samarbeid mellom mange kommuner og boligbyggelag.

Det er boliger til vanskeligstilte grupper som byr på mest problemer for samarbeidet.

#### *Generell boligpolitikk*

Få kommuner driver i dag en aktiv tomtepolitikk. Initiativ til utbygging og utarbeidelse av regulerings- og bebyggelsesplaner skjer også for det meste av private utbyggere. Kommunens rolle blir dermed mer passiv.

Utbyggingsavtaler benyttes i økende grad i forbindelse med utbygging av boligområder. Det er i prinsippet en avtale mellom eiendomsbesitter, utbygger og kommunen om privat utbygging i tråd med vedtatt reguleringsplan.

Etter den betydelige nedgangen i offentlige stimulanser til byfornyelse foregår det lite på dette området i kommunal regi. Nå legges det i økende grad vekt på å stimulere eierne.

#### *Kommunenes bruk av selektive ordninger*

Virkemidlene omfatter etableringslån, kjøpslån og boligtilskudd, samt statlig bostøtte. I tillegg har kommunene egne ordninger. Mest utbredt av disse er den kommunale utleievirksomheten. Enkelte kommuner har også egenfinansierte bostøtteordninger. I utgangspunkt skal ikke sosialhjelpen benyttes til permanent bolighjelp, men dette er likevel utbredt.

Bistand til kjøp av egen bolig ved bruk av etableringslån er en viktig og omfattende strategi for kommunene. I dag får i størrelsesorden 10 000 husholdninger hvert år skaffet seg bolig på denne måten. Variasjonen i bruken av ordningen er stor.

I motsetning til hva som er tilfelle for etableringslånet er det Husbanken som har vedtaksmyndighet og garantiansvar for kjøpslånet. For kommunene gjør dette det hensiktsmessig å henvise lånesøkere til Husbanken, eller sy sammen «lånepakker» ved å kombinere kjøpslån og etableringslån. På denne måten strekker kommunene lånemidlene lenger og tar mindre risiko for hvert lån.

De selektive låneordningenes innretning mot sikre betalere og kommunenes forsiktighet med å ta risiko utelater boligsøkere med lave inntekter fra ordningene. I slike tilfeller kan etableringslånet kombineres med boligtilskudd.

Boligtilskuddsordningen omfatter også tilskudd i forbindelse med boligtilpasning og utleieboliger. For denne delen av ordningen er det Husbanken som har saksbehandlings- og beslutningsansvaret.

Med hensyn til kommunenes bruk av utleieboliger er det store variasjoner. Kommunene velger ulike modeller for bruk og forvaltning. Noen kommuner satser tungt på oppføring av boliger i egen regi eller sammen med private, mens andre satser på kjøp og innleie.

Den statlige bostøtten forvaltes av Husbanken og saksbehandlingen/søknad om bostøtte foregår i all hovedsak ved kommunenes boligadministrasjoner eller sosialkontor. Vedtak om tildeling fattes i Husbanken.

For de aller mest vanskeligstilte foreligger det i praksis ikke særskilte boligpolitiske virkemidler. Kommunene havner i en situasjon der sosialhjelp og bruk av kostbare, midlertidige boplasser (for eksempel hospits) er eneste alternativ. Situasjonen peker på helt spesielle utfordringer i grenselandet mellom sosial- og boligpolitikken.

I henhold til formålet med sosialhjelp til boligformål skal den benyttes i forbindelse med kortvarige problemer. I realiteten anvendes sosialhjelp ofte som en permanent bolighjelp. Dette gjelder først og fremst kommuner med pressproblemer og et høyt prisnivå.

#### *Kommunenes bruk av juridiske virkemidler*

Boliglovene er i dag begrenset til visse rettigheter og plikter i forbindelse med sameie (eierseksjonsloven), utleie (lov om husleieavtaler) og innskuddseie (borettslagslov, boligbyggelagslov). Den enkeltes rett til bolig er kun indirekte hjemlet i lov om sosiale tjenester. Leiegårdsloven (lov om kommunal forkjøpsrett til leiegårder) kan i tillegg sees på som et virkemiddel for kommunene til å oppnå selektive formål. Dette gjelder også i en viss forstand gjeldsordningsloven.

#### *Boligplanlegging*

Sentralt i kommuneplanleggingen står kommuneplanen som gir overordnede retningslinjer for arealforvaltningen i kommunen og forvaltningen av kommunens ressurser.

Det er stor variasjon i hvordan boligsektoren behandles i kommuneplan-sammenheng. De fleste kommuneplaner har en mer eller mindre overflatisk omtale av boligvirkemidlene, oftest plassert under sosialsektoren eller teknisk virksomhet. En planmessig vurdering av virkemidlene samt hvilke mål kommunene har med å bruke dem er stort sett fraværende.

Etter hvert har flere kommuner utarbeidet ulike former for boligmeldinger. Få av disse plandokumentene inneholder imidlertid evalueringer av virksomheten. Noen kommuner har forsøkt å gripe tak i dette bl.a. ved å utarbeide mer systematiske boligsosiale planer. Ca. 120 kommuner har ved

årsskiftet 2001/2002 utarbeidet, eller er i ferd med å utarbeide boligsosiale handlingsplaner.

## Kapittel 12

### Nordiske erfaringer

#### 12.1 Innledning

---

Utvalget er ifølge sitt mandat bedt om å vurdere norsk boligpolitikk på grunnlag av utenlandske erfaringer. Internasjonale sammenlikninger vil normalt være mest interessant hvis landene har samme mål og sammenliknbare økonomiske forutsetninger. Utvalget har valgt å se nærmere på mål, virkemidler og erfaringer i boligpolitikken fra Sverige, Danmark og Finland.

Den økonomiske og politiske utviklingen har i disse landene – i grove trekk – vært lik, noe som også taler for å avgrense erfaringene til disse landene. Nordisk ministerråd har gjennom årene gjort flere utredninger om boligforhold og boligpolitikk. Rapporten *Boende och bostadspolitik i Norden*. (Nordisk ministerråd, 2001) gir en oppdatert beskrivelse av forskjeller og likheter i de nordiske landenes boligpolitikk.

Utvalget har konsentrert seg om utvalgte, aktuelle forhold som er av særlig interesse for norsk boligpolitikk.

#### 12.2 Like mål, ulike virkemidler

---

Det overordnede mål for norsk boligpolitikk skiller seg ikke ut i nordisk sammenheng.

**Tabell 12.1: Overordnede boligpolitiske målsettinger i nordiske land.**

---

Norge	Hovedmålet er at alle skal disponere en god bolig i et godt bomiljø.
Sverige	Hovedmålet er at alle skal gis forutsetninger om å leve i gode boliger til rimelige kostnader og i et stimulerende og trygt miljø innen økologisk holdbare rammer
Danmark	Hovedmålet er å sikre gode og sunne boliger til alle gjennom et allsidig boligtilbud som gir alle befolkningsgrupper muligheter for å finne passende bolig i forhold til deres behov og økonomiske evne.
Finland	Hovedmålet er å sikre at alle befolkningsgrupper som grunnleggende rettighet har tilgang til gode boliger uavhengig av inntektsnivå og bosted.

---

Kilde: Kilde: Nordisk Ministerråd, 2001.

Jf. tabell 12.1 er det overordnede målet i alle landene å sørge for en god boligstandard for hele befolkningen. Dette målet må – i store trekk - sies å ha blitt nådd. De nordiske land har en boligdekning som er i verdenstoppen. Boligkonsumet som andel av bruttonasjonalproduktet har vært høyt og relativt stabilt i de siste 20 årene. Det er bare en liten andel av husholdningene som bor i boliger med lav standard. Med kanskje et unntak for Finland er trangbodhet et lite problem. Like politiske hovedprioriteringer har medvirket til rela-

tivt små inntektsforskjeller og jevn boligfordeling. De interne skillene i boligstandard er små mellom landene.

Rollefordelingen mellom aktørene er svært lik i landene. Privat sektor initierer, bygger, eier og forvalter. Ansvarsforholdet mellom de offentlige nivåene; stat og kommune er også i stor grad sammenfallende, men det er betydelig variasjon med hensyn til innretting av virkemidler og organisering av boligpolitikken. Forskjellene i virkemiddelbruken er blant annet knyttet til ulike finansieringssystemer og ulike kobling mellom bolig- og sosialpolitikk.

I ulik grad deltar myndighetene i den direkte boligfinansieringen. Det er bare Norge som har en statseid boligbank som gir både behovsprøvde og ikke-behovsprøvde lån. I Sverige gir SBAB (Statens bostadsfinansieringsaktiebolag) lån til kommuner, bostadsrettsforeninger mv.

## 12.3 Utviklingstrekk

### 12.3.1 Nye rammebetingelser

Et fellestrekk på 1970-årene var høye boliginvesteringer initiert av myndighetene. Millionprogrammet i Sverige (mellom 1965 og 1975) vitner om de store ambisjonene. I Norge var det i dette tiåret en gjennomsnittlig årlig bygging av 40 000 boliger.

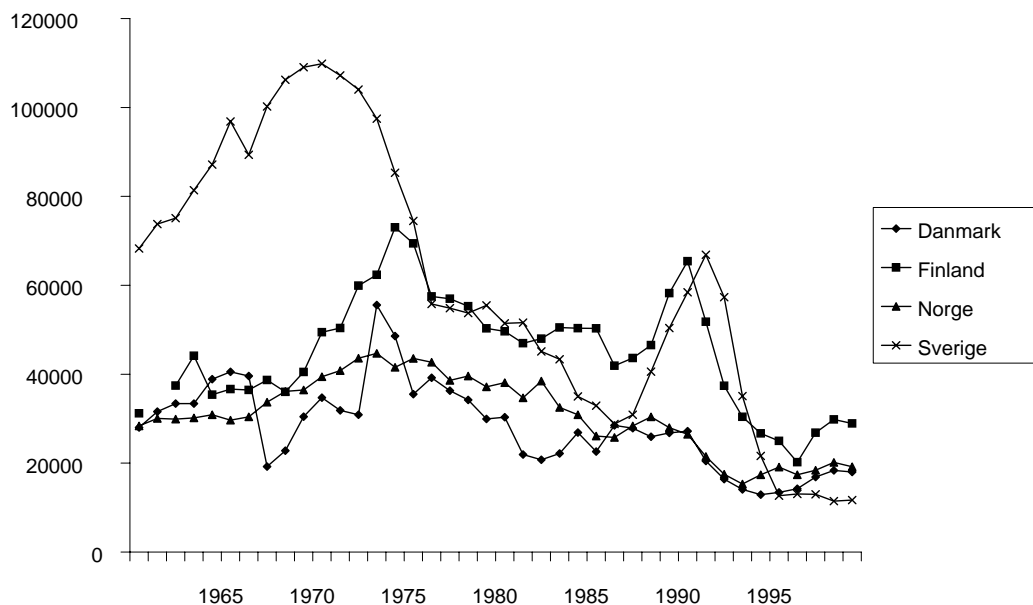
**Tabell 12.2: Boliginvesteringer som andel av BNP. 1970-1999.**

	1970	1980	1993	1999
Norge	6	5,8	2,1	2,7
Sverige	6	5	3,9	1,3
Danmark	6,9	5	3,5	4,2
Finland	7,9	7	3,6	4,2

Kilde: Kilde: Nasjonalregnskap. OECD 1999. Årsrapport til Nordisk boligadministrativt møte 2000.

Boliginvesteringene i Norden (som andel av BNP) nådde toppen på begynnelsen av 1970-tallet.

Antallet fullførte boliger i 1990-årene var i gjennomsnitt for Danmark, Finland og Norge mellom 30 og 40 prosent lavere enn den var i 1980-årene. I Sverige var årsproduksjonen drøyt 70 prosent lavere, jf. figur 12.1.



Figur 12.1 Utviklingen i antall fullførte boliger i perioden 1970-1999.

Kilde: Kilde: Nordisk statistisk årbok 2000.

Boligprisene i alle de nordiske land synes å ha vært jevnt stigende fram til begynnelsen av 1980-tallet. Som omtalt i kapittel 5 har prisene senere endret seg sterkere. I alle landene var det en sterk prisvekst i andre halvdel av 1980-tallet, etterfulgt av sterk nedgang og igjen en langvarig oppgangsperiode.

For å kunne bruke rentepolitikken aktivt i stabilisering av prisutvikling og valutakurser, har en periodevis opplevd store svingninger i både nominell rente og realrente. Dette har bidratt til ustabilitet og usikkerhet i bolig- og byggsektoren. Tidlig på 90-tallet opplevde de nordiske land en betalings- og gjeldskrisesituasjon. I alle nordiske land ble det i etterkant vedtatt lovgiving med sikte på gjeldskriseløsninger for husholdningene.

I det siste tiåret har det i flere av de nordiske landene vært gjennomført reformer i skattesystemet. Dette har blant annet redusert verdien av rentefradragene og redusert stimulansene for nybygging av boliger. Kombinasjonen av den økonomiske nedgangen og offentlige innstramminger dempet boliggetterspørselen i første halvdel av 1990-årene. Siden midten av 1990-årene har de boligpolitiske utfordringene vært preget av den sterke realprisveksten på boliger.

### 12.3.2 Fra regulering til marked

Svært generelt kan endringene i boligpolitikken tidfestes slik:

- Hovedformålet for boligpolitikken, fra etterkrigstiden fram til midten av 1970-årene var å skaffe boliger til alle.
- Siden midten av 1970-årene har fokus for politikken i større grad blitt satt på kvaliteten så vel i nyproduksjonen som i bomiljøet i den eksisterende boligmasse. Opprusting av større boligområder har blant annet blitt viktigere.

- Gjennom 1970 og 1980-årene har offentlig boligpolitikk i større grad blitt dreid mot å nå fordelingsmål. Oppmerksomheten har blitt knyttet til grupper med særskilte behov, som f.eks eldre og funksjonshemmede og ulike grupper bostedsløse, noe som har medført en sterkere selektiv innretning av boligpolitikken.
- I løpet av 1990-årene har virkemidlene blitt ytterligere utviklet i en selektiv retning. Den generelle statlige produksjons- og rentestøtten har stort sett blitt forlatt, de generelle skattesubsidiene til husholdningene har blitt redusert.

Den høye boligbyggingen i de skandinaviske land på 70-tallet muliggjorde en skrittvis deregulering uten at det har hatt for store sosiale konsekvenser.

I Sverige har boligpolitikken siden 1993 blitt preget av den økonomiske krisen. Sverige har hatt en sterk nedskjæring av offentlige subsidier i boligpolitikken. Et viktig tilleggspol problem har vært et økende antall tomme utleieboliger, særlig i den allmenntilgjengelige, kommunalt eide boligmassen. Tittelen på den svenske regjeringens siste boligpolitiske utredning: Bostadspolitik 2000-från produktion; til boendepolitik (SOU 1996:156) er beskrivende for den omleggingen av politikken som har skjedd i løpet av 1990-årene. Høye kostnader i nyproduksjonen har også fått økt fokus. Byggkostnadsdelegationen la fram sin hovedrapport sommeren 2000. Den avdekket blant annet at produktiviteten var lav i internasjonal sammenheng, blant annet som følge av monopolistiske innslag i byggeindustrien.

De sterkt økende boligprisene, særlig i pressområdene, har lagt en betydelig føring for innretningen av boligpolitikken i alle de nordiske land. I alle de nordiske storbyregionene har vekst i arbeidsplasser og befolkning vært betydelig uten at nybyggingen har økt. En fellesnevner er at boligtilbudet reagerer tregt på økt boligetterterspørsel og at det er vanskelig å holde kostnadene nede under økonomisk høykonjunktur. Økt økonomisk og fysisk integrasjon i Norden har hatt konsekvenser også for boligmarkedet og - boligpolitikken. For eksempel har åpning av Øresundbroen hatt virkninger på for boligmarkedet i Malmø og Københavnsregionen. Et annet felles trekk er tendensen til sterkere sosial segregasjon i boligmarkedet (Nordisk ministerråd, 1997).

I de følgende avsnittene gjennomgås noen aktuelle problemstillinger og erfaringer knyttet til utvalgte delområder av boligpolitikken.

## **12.4 Leiesektoren**

---

### **12.4.1 Ulik vektlegging av leiesektoren**

Boligenes disposisjonsform kan være både et mål og et virkemiddel. Mens en i Norge i etterkrigstiden har ført en politikk om at alle skal kunne eie sine egne boliger, har Sverige hatt en politikk som innebærer nøytralitet med hensyn til disposisjonsform. Dette innebærer at staten ikke skal favorisere noen disposisjonsform, men at det er husholdningen selv som skal kunne velge ut fra egne preferanser og ressurser.

I Sverige ble allmenntilgjengelige boligselskaper innført i større skala på 1960 og 70-tallet som et alternativ til den private leiesektoren. En tilsvarende satsing



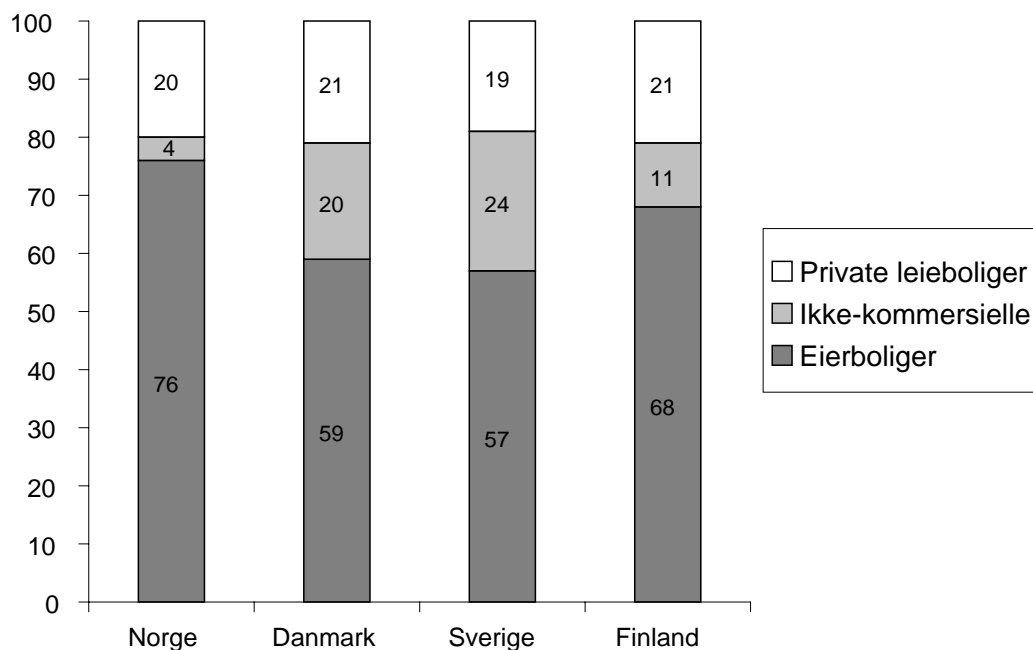
ble gjort i Danmark og Finland, mens en i Norge siden krigen har latt bolig-samvirket ha denne rollen.

En leiesektor av en viss størrelse har blitt oppfattet som en viktig forutsetning for mobiliteten på arbeidsmarkedet, særlig i Sverige. En ikke-kommer-siell leiesektor kan også være et viktig innslag i en boligpolitikk som gir mulighet for alle husholdninger til å bo i gode boliger til en rimelig kostnad. Spesielt viktig kan dette være for førstegangsetablerere og husholdninger med små økonomiske ressurser.

En betydelig fordel med kommunalt eide leieboliger eller leieboliger som er eid av ikke-kommersielle selskap, er at eventuelle subsidier blir værende i sektoren og ikke blir kapitalisert i forbindelse med eiendomsoverdragelsene.

Sannsynligvis er det med hensyn til leiesektoren at Norge skiller seg klar-est fra de øvrige nordiske landene. I Norge ble det ikke lagt vekt på å få en nybygging av utleieboliger. Like etter krigen ble et betydelig antall kommun-alt eide utleieboliger i Oslo omgjort til frittstående borettslag. Med oppheving av forbudet mot omgjøring av leieboliger til eierboliger i 1983 skjedde det en klar konvertering av eldre leieboliger til eierseksjonsleiligheter. Tilsvarende avvikling skjedde ikke i de øvrige nordiske land. I Sverige har en ikke sameier og eierseksjonsleiligheter som et alternativ til borettslagsformen.

Det er vanskelig å gi en presis statistisk oversikt over former for rettslig tilknytning til boliger i de nordiske landene. Det skyldes dels at inndelingen varierer mellom landene, ikke minst i sonderingen mellom hva som skal regnes som eierboliger, indirekte eide boliger og leieboliger. Figur 12.2 gir en generell oversikt over fordelingen mellom eie (inkludert borettslag i Norge og bostadsrett i Sverige) og leie.



Figur 12.2 Disposisjonsformer. Nordiske land. Prosent av boligmasse.

Kilde: Kilde: Nordisk ministerråd 2001. Allmenntilgjengelige boliger er inkludert i gruppen ikke-ko-

mmersielle leieboliger.

Med ikke-kommersielle utleieboliger oppfattes blant annet de allmenntiltige boligselskapene og direkte offentlig eide utleieboliger (se også 12.4.2). I Norge er denne sektoren mye mindre enn i de øvrige nordiske land. Danmark og Sverige har samlet sett de største leiesektorene. Finland er i en mellomposisjon og har, som i Norge, i større grad lagt vekt på gunstig finansiering av eieformen.

### 12.4.2 Ikke-kommersielle utleieboliger

Tolkningen av ikke-kommersielle utleieboliger eller allmenntiltige boliger varierer, men kan forstås som boliger som enten er knyttet til allmenntiltige boligselskaper eller som er direkte eid av det offentlige. Det er med andre ord boligselskaper som ikke har som formål å gi maksimal avkastning på den innskutte kapital, og som har som formål å skaffe boliger med nøktern standard til rimelig pris.

I Sverige og Danmark utgjør ikke-kommersielle utleieboliger en betydelig andel av boligmassen. Allmännyttan er i Sverige leiligheter som er bygget av svenske kommuner eller kommunale boligselskaper for utleie uten gevinstmotiv. Boligene skal i prinsippet leies ut til kostpris. Staten har gitt subsidier til byggingen gjennom rentestøtte og tilskudd.

En viktig del av de ikke-kommersielle utleieboligene i Danmark er boliger som er utleid av allmenne boligorganisasjoner, (tidligere allmenntiltige boligselskaper) som leier ut både familieboliger, ungdomsboliger og eldreboliger. Kommunene har ingen direkte innflytelse gjennom eierskap eller styrerepresentasjon, men har blant annet lovfestet retten til å bestemme at inntil 20 prosent av boligene kan disponeres av husholdninger som er utpekt av kommunen.

I Finland har allmenntiltige boligselskaper et noe mindre omfang og består blant annet av et selskap som henholdsvis bygger og leier ut boliger for studenter.

Som beskrevet innledningsvis må forskjeller i disposisjonsformene ses i sammenheng med ulik grad av urbanisering og blokkbebyggelse. Når det gjelder fordelingspolitiske hensyn i boligpolitikken har en, som nevnt foran, i Norge valgt å satse på samarbeid mellom boligkooperasjonen og kommunene, ikke på kommunale utleieboliger.

I Sverige har de kommunale boligselskapene som ligger i fraflyttingsområder over flere år hatt store problemer. Omlag 22 000 allmenntiltige boliger sto fortsatt tomme i 2001. Mange av boligselskapene hadde vært konkurs uten støttetiltak fra den svenske stat. Tre statlige utredninger<sup>46</sup> har drøftet alternativer for hvordan ikke-kommersielle selskaper kan organiseres og hvilke regler som skal gjelde ved salg av slike boliger.

### 12.4.3 Private utleieboliger

Andelen av private utleieboliger er relativt lik i de nordiske land, men forskjellene er likvel store. En betydelig større andel av det norske leiemarkedet

46. SOU 1999: 148: «På de boendes villkor», SOU 2000: 104 : «Allmännyttan på 2000-talet» og SOU 2001:27 «Allmännyttiga bostadsföretag och kommunernas boendepåbyggnad»

består av ikke-profesjonelle, små utleiery som enten leier ut en del av egen bolig eller en ekstrabolig. I de øvrige nordiske land har andelen private utleieboliger falt som følge av byggingen av allmennyttige boliger.

Prisreguleringen av leieboliger ble i Norge avvirket i første halvdel av 1990-årene, men er i stor grad opprettholdt i Sverige og Danmark. Prisnivåene i denne boligmassen reguleres av lov om husleier (Lejeloven og Boligreguleringsloven) i Danmark og gjennom bruksverdisystemet i Sverige.

## 12.5 Boligfinansiering

Hvordan boligene blir finansiert er et sentralt boligpolitisk spørsmål og det er betydelige forskjeller mellom landene. Som det framgår av Tabell 12.3 er boligfinansieringen i Norge og Finland i hovedsak basert på private og offentlige banker, i Sverige og Danmark på realkredittselskaper.

Kortsiktig eller langsiktig finansiering gjennom henholdsvis bankinnskudd eller over obligasjonsmarkedet, vil ha stor betydning for hvilken rentebinding som tilbys låntakerne. I Sverige og Danmark står realkredittforetak for over 80 prosent av boligfinansieringen. Kredittforetakene har sine innlån hovedsaklig i obligasjoner og tilbyr lån med fast rente. I Finland og Norge er boligfinansieringen i stor grad basert på at private banker.

**Tabell 12.3: Utlån til boligformål. Prosentvis fordeling etter långiversektor. Beholdning av innvilgede lån. 1998.**

	Private banker	Staten	Realkredittforeninger/- foretak	Andre
Danmark	14,0	0,0	80,0	6,0
Finland	84,7	10,2	1,6	3,5
Norge	79,1	15,0	2,0	3,9
Sverige <sup>1)</sup>	12,4	0,0	84,1	3,6

<sup>1)</sup> SBABs utlån er her holdt utenfor.

Kilde: Kilde: Nordisk ministerråd 2001.

Statens bostadsfond i Finland har en betydelig markedsandel innen boligfinansieringen. Men disse lånene er behovsprøvd.

Hovedprinsippet i realkredittmodellen er at låntakerne utsteder pantebrev, med sikkerhet i låntakerens faste eiendom, til et realkredittinstitutt. Realkredittinstituttet samler et stort antall pantebrev og usteder realkredittobligasjoner i passende serier som deretter selges på kapitalmarkedet. Realkredittinstituttet formidler altså kontakten mellom mange (små) låntakere og få (store) långivere eller investorer. Slike realkredittobligasjoner har tradisjonelt vært forbundet med lav risiko fordi realkredittforeningenes utlån har ligget godt innenfor takst og blitt underlagt betydelig regulering. Banker og andre finansinstitusjoner har ikke vært i stand til å konkurrere med rentevilkårene til realkredittforeningene verken i Sverige eller Danmark. I Dan-

mark er imidlertid de største kredittforetakene nå eid av bankene. Et nominelt fastrentelån vil vanligvis påføre låntakerne betydelig usikkerhet med hensyn til kostnadene forbundet med lånet. I Danmark er det imidlertid vanlig at obligasjonene er gitt konverteringsrett, som innebærer at låntaker har rett til å innløse sitt boliglån til pålydende verdi, uavhengig av markedsverdien. Konverteringsretten bidrar til en meget god spredning av renterisikoen fordi denne fordeles til alle investorene.

I alle de nordiske landene har en lagt vekt på at det offentlige, direkte eller indirekte, skulle stimulere finansieringen av nye boliger med et allmennyttig eller sosialt tilsnitt. Det har imidlertid vært ulik syn på om statlig medvirkning skal være knyttet til grunnfinansiering eller toppfinansiering.

Et hovedpunkt i de offentlige låneordningene har vært å sikre rimelige rente- og avdragvilkår under tider med høy inflasjon jf. 1970- tallets paritets- (Sverige), indeks- (Danmark) og utjammingslån (Norge). På 1980- tallet fikk en overgangssystemer med såkalt rentetrapp i Sverige og Norge.

Boligeiendommer er normalt sikre låneobjekter for ordinær pantelånsgivning og bør gi de laveste renter. Dette er da også grunnlaget for at BIS-reglene (Bank for International Settlements) krever lav egenkapitalandel hos bankene for pantelån til boliger. Det er mulig at Danmarks og Sveriges organisering av pantelånsgivning i kredittforetak, samlet gir noe lavere rente enn det bankfinansierte pantelån gir. Det kan se ut som bankene i Norge bruker pantelån til boligformål som en base i sin utlånsportefølje for mer risikofylte lån til næringslivet.

## **12.6 Boligsubsidier og - skatter**

---

Som boligsubsidier regner en i dette avsnittet statlig støtte til både boligbygging (for eksempel rentestøtte) og til boligkonsum (for eksempel bostøtte) og øvrige tilskudd rettet mot boligen eller personersom eier eller leier en bolig.

Omfanget av skattesubsidier har også en helt klar effekt på boligmarkedet, jf. kapittel 3. Nedenfor gjøres likevel kort rede for noen hovedforskjeller i bolig- og eiendomsbeskatning i de skandinaviske landene. For en nærmere beskrivelse viser en til Baunkjaer (Lujanen m.fl., 2001)

### **12.6.1 Produksjonsrettet støtte**

I alle de nordiske land er generell støtte til nybygging på det nærmeste blitt avvirket gjennom 1990-årene. I Danmark gis det bare støtte til bygging og ombygging av boliger beregnet for særskilte grupper; sosiale eller allmennyttige boliger, ungdomsboliger og eldreboliger. Støtten gis i form av rentestøtte, avdragsstøtte ved indeksslån, rentesikring og gjennom direkte tilskudd. I Danmark gis også relativt stor støtte til byfornyelse og ombygging. Samlet sett har innretningen og nivået på den selektive støtten til bygging vært relativt stabil. Satsing på ombygging framfor nybygging har enkelte år vært et tiltak i arbeidsmarkedspolitikken.

**Tabell 12.4: Danmark: Offentlige støtte til boligbygging og utbedring. Milliarder DK. Løpende priser.**

	1990	1994	1997	1999
Selektiv støtte til nybygging/ombygging	4,3	4,9	4,2	5,0
Sanering, byfornyelse og boligforbedring	0,9	0,9	1,6	1,5
Tilskudd til utbedring	0	2,1	0	0
Sum	5,2	7,9	5,8	6,5

<sup>1)</sup> Offentlige regnskapstall.

Kilde: Kilde: OECD 1999, NOU 1995:11, By- og boligministeriets koncernrapport 1999.

Subsidiene til bygging i Sverige har først og fremst vært i form av et rentebidrag. Rentebidraget har vært en direkte støtte for å dempe finansieringskostnadene, og har ikke vært behovsprøvd. I en svekket statsfinansiell situasjonen på midten av 1990-årene, ble produksjonssubsidiene redusert. I det nye systemet gis ett sjablonisert rentebidrag til leieboliger, som skal motsvare støtten til eide boliger via skattesystemet (rentefradrag). Staten garanterer i tillegg nyproduksjon av boliger gjennom Statens Bostadskreditnämnd. For tiden gis slike garantier til så godt som all nyproduksjon. En effekt av omleggingen har vært en sterk reduksjon av utbetaling av rentestøtten. Statens utgifter til kredittap avtar suksessivt. Tabell 12.5 gir en oversikt over subsidier gitt direkte over det svenske statsbudsjettet i perioden 1990- til 2000.

**Tabell 12.5: Støtte til boligbygging Mill. SEK. Løpende priser. Anslag for 2002.**

	1990	1993	1996	1998	2000	2002
Rentestøtte (bidrag)	19200	33900	27400	17000	3900	1460
Tap på kredittgarantier	0	2300	1300	1000	337	200
Øvrige tilskudd						184
Sum	19200	36200	38700	18000	4237	1844

Kilde: Kilde: SOU 1996:156 og Budgetproposition for 2002.

I Finland gis støtte til privat boligbygging etter behovsprøving. Lånene er rettet mot særskilte grupper og formål, og gis både til bygging av eierboliger og utleieboliger (sosiale eller allmenntilgitt boliger). Statens bostadsfond baserer sine innlån på det alminnelige kapitalmarkedet gjennom såkalt verdipapirisering av innestående lån, og utlånsrenten ligger svakt over innlånsrenten. Lånene med rentestøtte kan benyttes til ny- og ombygging av utleieboliger. I tillegg gir staten fortsatt visse investeringsbidrag samt rentesubsidier til lån som tas opp i private finansinstitusjoner.

**Tabell 12.6: Støtte til boligbygging. Finland. Mill. Finske mark. Løpende priser**

	1995	1996
Rentestøtte inkl aravalånenes underrente	2400	2500
Investerings (reparasjons)bidrag	530	450
Diverse <sup>1)</sup>	250	340
Sum	7146	7167

<sup>1)</sup> Bidrag til bostedsløse samt bostadsparesystemets rentestøtte. Staten betaler en årlig bonus av oppspart beløp i sparetiden, og et rentetilskudd i de første seks år etter boligkjøp.

Kilde: Kilde: NOU 1995: 11

For å sammenlikne nivået på produksjonsrettede subsidier (rentestøtte, underrente på statlig støtte og investeringsbidrag) beregnes subsidiene i tabell 12.7 som prosentandeler av bruttonasjonalproduktet.

**Tabell 12.7: Produksjonsrettede subsidier. Prosent av BNP.**

	1980	1990	1995	1998	1999
Norge	0,32	0,30	0,30	0,05	0,1
Finland	0,56	0,39	0,54	0,43	0,36
Danmark	0,57	0,58	0,57	0,54	0,53
Sverige	0,95	1,6	1,9	0,59	0,37

Kilde: Kilde: Nordisk ministerråd, 2001

### 12.6.2 Bostøtte

Den norske bostøtteordningen er sterkere avgrenset og har markert lavere inntektsgrenser enn i de andre nordiske land.

Tabell 12.8 gir en oppsummering av bostøtteordningene i de nordiske landene.

**Tabell 12.8: Oversikt over bostøtteordningene i Danmark, Finland, Norge og Sverige.**

	Danmark	Finland	Norge	Sverige
Målet med bostøtten	Øke boligkonsumet for lavinntektsgrupper. Utjevne forskjeller i levekår.	Øke boligkonsumet for lavinntektsgrupper.	Øke boligkonsumet for lavinntektsgrupper. Utjevne forskjeller i levekår.	Øke boligkonsumet for lavinntektsgrupper. Utjevne forskjeller i levekår.

**Tabell 12.8: Oversikt over bostøtteordningene i Danmark, Finland, Norge og Sverige.**

	Danmark	Finland	Norge	Sverige
Husholdninger	Alle	Alle	Barnefamilier, trygdede og pensjonister	Alle unntatt husholdninger som er mellom 29 og 65 år og som ikke har barn eller er trygdet.
Boligtyper	Utleieboliger. Pensjonister i eierboliger og andelsboliger kan få støtte i form av lån.	Alle	Boliger med lån fra Husbanken /Landbruksbanken, alle boliger i borettslag, boliger som en kommune eller en kommunal stiftelse eier. Private utleieboliger der det bor barnefamilier.	Alle

I Danmark har en to bostøtteordninger; henholdsvis boligsikring og boligytelse. Boligsikringen er rettet mot husholdninger i allmenntilgjengelige utleieboliger og er differensiert etter boutgifter, inntekter og husstandsstørrelse. Boligyttelsen går til pensjonister og omfatter alle boliger. I denne ordningen opereres det ikke med boutgiftstak.

Sverige har tre bostøtteordninger; henholdsvis bostadsbidrag til barnefamilier, bostadsbidrag til pensjonister, og bostadsbidrag til ungdom. Ordningen for barnefamilier omfatter alle selvstendige boliger, og alle husstander med barn under 17 år. Bostadsbidraget er differensiert etter antall barn. Beregningen tar også hensyn til formue. Bidraget dekker 75 prosent av boutgiftene over rimelig boutgift, men avkortes med 20 prosent for husstander med inntekter over 60 000 kroner. Bostadsbidraget til pensjonister omfatter alle boliger. Bidraget dekker 90 prosent av boutgiftene som ligger under et øvre boutgiftstak.

Finland har også tre bostøtteordninger, en generell, en ordning for pensjonister, og en ordning for studenter. Som i de andre nordiske landene, beregnes bostøtten etter forholdet mellom boutgifter og inntekter. For alle hushold utenom pensjonister dekker bostøtten 80 prosent av differansen mellom boutgiftstaket og rimelig boutgift. Dekningsprosenten for pensjonister er 85.

I Danmark og Finland er alle husholdningstyper berettiget til støtte. Husholdninger som har medlemmer mellom 29 og 65 år og uten barn og uten pensjon er ikke berettiget til bostøtte i Sverige.

Tabell 12.9 viser utgifter til bostøtten i prosent av BNP.

**Tabell 12.9: Offentlige utgifter til bostøtte. Prosent av BNP.**

År	Danmark	Finland	Norge	Sverige
1980	0,39	0,40	0,16	1,14
1985	0,47	0,38	0,13	0,82
1990	0,66	0,35	0,14	0,68
1995	0,76	0,76	0,15	1,10
1998	0,71	0,64	0,13	0,79
1999	0,69	0,67	0,13	0,76

Kilde: Kilder: Nordisk ministerråd, 2001.

Mens bare 6 prosent av husholdningene i Norge fikk bostøtte i 1998 fikk om lag 20 prosent av husholdningene i Danmark, Finland og Sverige slik støtte.

**Tabell 12.10: Antall og andel husholdninger med bostøtte som andel av alle husholdninger (i 1000).**

	Danmark		Finland		Norge		Sverige	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent
1980	250	13	327	17	137	8	1248	36
1985	322	15	338	18	125	7	918	25
1990	413	19	339	17	123	6		
1995	506	22	458	21	135	7	1131	28
1998	498	21	460	21	97	6	826	20

Kilde: Kilde: Nordisk ministerråd 2001.

Enslige forsørgere med barn utgjør en mindre andel av bostøtte-mottakerne i Norge enn i de andre nordiske landene.

**Tabell 12.11: Andel med bostøtte etter husholdningstype (1998).**

Husholdningstype	Norge	Danmark	Finland	Sverige
Enslige forsørgere med barn	9	65	45	87
Enslige (ikke pensjonister)		20	21	7
Par med barn	2	4	6	9
Pensjonister	15	39	15	53

Kilde: Kilder: Nordisk ministerråd 2001.



Tabellene 12.10 og 12.11 viser andre forskjeller i bostøttesystemet. Bostøtten må sees i sammenheng med andre ytelser og inngå i en samlet vurdering av husholdningenes inntekts- og utgiftssituasjon.

En likhet mellom alle landene synes å være at bostøtte må oppfattes som et viktig virkemiddel for å sikre et rimelig nivå på boligkonsumet for lavinntektshusholdninger. Dette har blitt et viktigere virkemiddel etterhvert som de generelle boligsubsidiene har blitt trappet ned.

### **12.6.3 Skattesubsidier og -fradrag**

Subsidier til bolig gjennom skattesystemet beregnes som forskjellen i beskatning av boliginvesteringer versus andre typer investeringer, jf. kapittel 3 og vedlegg. I praksis er det vanskelig å sammenligne omfanget av subsidier som gis gjennom skattesystemet. Skatteutgifter er et begrep som benyttes og som beregner det provenyet (skatteinntektene) som staten taper som følge av en for lav beskatning av boliger i forhold til et nøytralt skattesystem.

**Tabell 12.12: Hovedtrekkene i boligbeskatningen i de nordiske land.**

	Danmark	Finland	Norge	Sverige
Eiendomskatt	Statlig eiendomsverdiskatt på 1-3 pst. og eiendomsskatt til kommunen	Kommunal eiendomsskatt der satsen settes til 0,22-0,5 prosent av eiendommens markedsverdi.	Kommunal eiendomskatt i enkelte kommuner	Statlig eiendomsskatt på 1,2 pst. for selveide boliger og boligselskaper, og på 0,7 pst. for eiere av leieboliger.
Inntektsskatt	Ingen	Ingen	2,5 prosent av eiendommens likningsverdi inntil 451 000 norske kroner deretter 5 prosent av likningsverdien.	Ingen
Skatt på leieinntekt	Ingen	Leieinntekter fra bolig er skattepliktig. Det betales 25 pst. skatt av leieinntektene.	28 prosent inntektsbeskatning. Unntatt leieinntekt egen bolig	Leieinntekt fra boligen er skattepliktig for den del av inntekten som overstiger 4000 SEK.
Gevinstsbeskatning	Ingen.	Realisasjonsgevinster på boligeiendommer er skattefrie når boligen er eiet og bebodd av selgeren i mer enn to år. Ellers beskattes gevinsten med 29 prosent.	28 prosent gevinstbeskatning dersom boligen ikke har vært bebodd av eieren i minst ett av de to siste årene før realisasjonen.	Det svares 20 prosent av gevinsten. Utsatt gevinstbeskatning ved reinvestering i ny egen bolig.
Formueskatt	Ingen	0,9 pst. på formue over FIM 1,1 mill	Samlet 0,9 pst./1,1 pst. på formue over 120 000/540 000 kr	1,5 pst. på formue over SEK 1 mill. (1,5 mill. for ektepar)
Fradrag for gjeldsrenter	Renter kan trekkes fra i kapitalinntekt til en sats på 40 pst. (skal trappes ned til om lag 32 pst. i 2002)	Ubegrenset fradrag for renteutgifter i kapitalinntekt som skatlegges med 29 pst. Ved negativ kapitalinntekt kan et begrenset underskudd trekkes fra i arbeidsinntekt, til sats 29 pst.	28 prosent fradrag fra skatten for alle gjeldsrenter, inkludert renter på boliglån	Renter kan trekkes fra i kapitalinntekter som skatlegges med 30 pst. Ved negative kapitalinntekter over SEK 100 000 er satsen 21 pst.

Kilde: Kilde: Ot.prp. nr. 55 (2000-2001).

OECD har gjennomført beregninger over såkalte skatteutgifter for flere land, bla i Danmark og Finland. For Norge har Finansdepartementet i flere år beregnet det samme, jf kapittel 3. De nordiske skattesystemene var på 1980-tallet kjennetegnet av høye marginalsattesatser for inntektsskatt og generøse fradragmuligheter for gjeldsrenter. Gjennom 1990-tallet er det i de nor-

diske landene blitt gjennomført skattereformer som har gitt reduserte marginalsattesatser. Dette har redusert verdien av rentefradragene og gitt lavere skatteutgifter.

Tabell 12.12 viser utviklingen i skattefradrag for renter på boliglån i prosent av BNP.

I tabell 12.14 er det gitt en oppsummering av hovedtrekkene i skatteregler knyttet til bolig i de nordiske land slik de var i 2001.

**Tabell 12.13: Skattefradrag. Prosent av BNP.**

	1990	1995	1998	1999
Sverige	1,06	0,91	0,63	0,61
Danmark	2,63	1,93	1,68	1,45
Norge	2,70	0,91	0,62	
Finland	0,79	0,57	0,34	0,29

Kilde: Kilde: Nordisk ministerråd, 2001

#### 12.6.4 Brutto boligsubsidier

Tabell 12.13 viser summen av produksjonsrettede subsidier, bostøtte og annen konsumentrettet støtte samt verdien av skattefradrag på boliglån (brutto boligsubsidier) i prosent av BNP.

**Tabell 12.14: Brutto boligsubsidier. Prosent av BNP.**

	1990	1995	1998	1999
Sverige	3,15	3,96	2,15	1,8
Danmark	3,86	3,26	2,93	2,66
Norge	3,20	1,37	0,9	
Finland	1,61	1,93	1,42	1,32

Kilde: Kilde: Nordisk ministerråd, 2001

#### 12.6.5 Skatteinntekter fra boliger

Eiendomsskatt gir i Danmark og Sverige betydelige offentlige skatteinntekter.

**Tabell 12.15: Eiendomsskatt og øvrige skatteinntekter knyttet til bolig. Prosent av BNP.**

	1990	1995	1998	1999
<b>Sverige</b>				
-Eiendomsskatt	0,63	0,93	0,99	0,93
-Skatteinntekter fra bolig				
<b>Danmark</b>				
-Eiendomsskatt	0,81	0,77	0,74	0,78
-Skatteinntekter fra bolig	0,86	0,56	0,57	0,57
<b>Norge</b>				
-Eiendomsskatt	0,31	0,31	0,25	0,23
-Skatteinntekter fra bolig		0,51	0,47	0,44

Kilde: Kilde: Nordisk ministerråd, 2001

I Sverige er eiendomsskatten statlig. Kommunene har ingen innflytelse på satser mv, og mottar heller ingen inntekter fra skatten. Selveide boliger i Danmark skattlegges både gjennom kommunal eiendomsskatt på tomteverdien («grundskyld») og en statlig eiendomsskatt («ejendomsverdiskat») på verdien av bygningen og tomten samlet. Provenyet fra eiendomsskatt fra boligeiendommer i Danmark og Sverige gir betydelig større skatteinntekter enn i Norge, men må altså ses i sammenheng med regler knyttet til fordelsbeskatning av å ha egen bolig. Den statlige eiendomsskatten er relativ høy ; med satser på 1,2 prosent av likningstakst for eide boliger og 0,7 prosent for flerfamiliehus. Likningsverdien skal tilsvare ca 75 prosent av den aktuelle markedsverdien.

Generelt er skattlegging av eiendom og formue som andel av landets BNP lav i Norge sammenliknet med de andre OECD-landene, jf. Ot. prp. nr. 55 (2000-2001). Samlet skatt på formue og eiendom utgjorde om lag 1 prosent av BNP i Norge i 1998, mens et veid gjennomsnitt for Norden var 1,4 prosent og et veid gjennomsnitt for OECD var 2,5 prosent. Kommunal beskatning av fast eiendom som andel av kommunenes skatteinntekter er lav i Norden. Dette må ses i sammenheng med at kommunene i de nordiske land får storparten av sine inntekter fra kommunal inntektsbeskatning.

### 12.6.6 Netto boligsubsidier

Jf. tabell 12.13 var samlede offentlige brutto subsidier som andel av bruttonasjonalprodukt i 1996 høyere i Danmark og Sverige enn i Finland og Norge. Som beskrevet ovenfor er imidlertid også skatteinntektene fra boligsektoren betydelig høyere i Danmark og Sverige.

Tabell 12.16 viser offentlig sektors netto utgifter til boligsektoren (brutto subsidier minus skatter fra boligsektoren).

**Tabell 12.16: Netto offentlige subsidier til boligsektoren. Prosent av BNP.**

	1990	1995	1998	1999
Danmark	2,19	1,92	1,61	1,31
Finland	1,59	1,8	1,31	1,20
Norge		0,55	0,18	
Sverige		3,03	1,16	0,87

Kilde: Kilde: Boende och bostadspolitik i Norden. NORD 2001:27. nordisk ministerråd 2001.

Av tabell 12.16 framgår det at summen av offentlige netto subsidier til boligsektoren i 1996 var høyest i Danmark og Sverige og lavest i Norge. Nivået av netto subsidier i Sverige har blitt sterkt redusert gjennom 1990-tallet.

## 12.7 Oppsummering

Boligpolitikken har tilnærmet de samme mål, men innretning og virkemidler er forskjellig i de skandinaviske.

Den langsiktige, planmessig innsats for å få opp boligdekningen gjorde at den skrittvis deregulering og liberalisering som begynte på 1980-tallet, kunne gjennomføres uten at dette hadde for dramatiske sosiale konsekvenser. Den alminnelige boligdekningen og boligstandard er god og ligger på et høyt nivå i alle de nordiske land.

Satsingen på ikke-kommersielle utleieboliger er et tydelig skille mellom de nordiske land. Boligbeskatningsreglene i Norge er, i større grad enn i de øvrige nordiske land, i favør av eierboliger. Den norske selveiermodellen legger stor økonomiske risiko på beboerne ved at eiermodellen krever høy egenkapital og personlig ansvar for pantelån.

De nordiske land har gjennom hele etterkrigstiden hatt en ulik institusjonell tilnærming til boligfinansieringen. Dette skyldes dels ulike tradisjoner og strukturer innenfor finansmarkedet, men også ulike politiske grep.

Løpende støtte til boligforbruk i form av ulike bostøtteordninger har vært et sentralt element i nordisk boligpolitikk gjennom hele etterkrigstiden. Bostøtteordningene har, ut fra noe ulike formål, hatt ulik utforming og omfang i de nordiske land. I utgangspunktet var det ment å være en ordning som skulle styrke lavinntektshusholdningenes boligforbruk. I Sverige har den i tillegg fungert som en form for barnetrygd uavhengig av inntekt og boutgifter. Det har vært og er fortsatt stor forskjell mellom de nordiske land i omfanget av og innretningen for bostøtten. Norge har den sterkeste avgrensingen med hensyn til bostøtte, men bruken av denne ordningen må ses i sammenheng med andre overføringsordninger til ulike husholdninger og skatteregler.

Et grunnleggende punkt knyttet til mulighetene for boligbeskatning er fastsettingen av offentlige takster som grunnlag for skatteberegningene. På dette området har de øvrige nordiske land hatt et mer ajourført system enn i Norge og opererer med mer realistiske takster. Dette har nok medvirket til

mindre skattevridninger mellom boliger og andre formuesposter i de øvrige nordiske land. På dette området synes det å være nyttig å lære av de andre nordiske lands løsninger.

Med økt boligstandard og boligdekning har behovet for generelle tilskudd og rentestøtte blitt ansett for mindre og boligsubsidiene har blitt konsentrert om utvalgte formål og grupper. I dag velger en i alle de nordiske land å prioritere ulike boligformål mer temporært. Slike opplegg synes å ha en klar direkte effekt på gjennomføring av aktuelle, prioriterte formål. Det kan likevel reises spørsmål om erfaringene er udelt positive og om det fører til uforholdsmessige mye innsats konsentrert om spesielle formål.

## *Del IV Vurderinger og anbefalinger*

## Kapittel 13

# Introduksjon til del IV

### 13.1 Bakgrunn

---

I dette kapitlet oppsummeres kort de overordnede boligpolitiske utfordringene slik utvalget ser det. Kapitlet er en introduksjon til del IV, der utvalget først i kapittel 14 fremmer sine forslag til justering av de boligpolitiske mål, og videre gir sine anbefalinger for å øke den boligpolitiske måloppnåelsen, jf kapitlene 15 til 19. I kapittel 20 presenteres økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets anbefalinger. Framstillingen bygger på det teoretiske og empiriske grunnlaget som ble presentert i utredningens del II og III.

I kapittel 14 gir utvalget sine anbefalinger til justeringer av de boligpolitiske mål. Etter utvalgets oppfatning er det en utfordring å tydeliggjøre boligpolitikkenes miljø- og fordelingspolitiske mål.

Den videre presentasjonen i dette kapitlet bygger på boligpolitikkenes tre hoveddimensjoner: Tilstrekkelig boligdekning og boligproduksjon (13.2), god boligkvalitet og godt miljø (13.3) og god boligfordeling (13.4). I siste avsnitt presenteres organisatoriske utfordringer for offentlig sektor (13.5).

### 13.2 Boligtilbud og boligdekning

---

Framskrivninger tilsier en moderat økning i den samlede boliggetterspørselen over de neste 5-10 årene<sup>47</sup>. Det er imidlertid usikkerhet med hensyn til hvordan den regionale balansen mellom boligmasse og befolkning vil utvikle seg.

I storbyregionene er en høy andel sysselsatt i tjenesteytende næringer, og det er grunn til å tro at denne andelen vil fortsette å øke i årene framover. Dette tilsier en fortsatt økning av befolkningen i storbyregionene. Enkelte internasjonale trender tilsier imidlertid økt bosetting utenfor disse regionene. Mye tyder likevel på at sentraliseringen vil fortsette, og at storbyregionene vil vokse på bekostning av de mer perifere utkantkommunene, slik det er skjedd i blant annet Sverige og Finland. Men også innen regionene forventes det sentralisering og befolkningskonsentrasjon til de lokale vekstsentra.

På tilbudssiden er utfordringene dels knyttet til en bedre utnyttelse av den eksisterende boligmassen og dels til å øke nybyggingen i vekstområdene.

En bedre utnyttelse av eksisterende boligmassen forutsetter bedre samsvar mellom de enkelte husholdningenes boligbehov og fordelingen av boliger, blant annet ved å omfordele boliger mellom barnefamilier som bor trangt og mindre hushold som bor romslig.

Behovet for å øke nybyggingen skyldes lav boligdekning i mange vekstkommuner, og særlig i Oslo-området. Lav nybygging i vekstkommunene har sammenheng med svak tomtetilgang, manglende lokale arealplaner og lav pri-

47. Se vedlegg 3: Forventede utviklingstrekk i boligmarkedet på lang sikt.



oritering av arealer til boligtomter, svake kommunale incitamenter for boligbygging og høye byggekostnader.

For videre drøfting og anbefalinger for tiltak for å bedre boligdekningen og boligproduksjonen vises det til kapittel 15.

Statens viktigste virkemidler for å påvirke nybyggingen har vært Husbankens oppføringslån. Ved avvikling av rentesubsidiene i 1996 ble lånets styrke som virkemiddel redusert. Låneordningen har siden begynnelsen av 1990-årene vært gjenstand for vedvarende oppmerksomhet i kredittpolitisk sammenheng. Utvalget ser derfor betydningen av å vurdere oppføringslånets boligpolitiske bidrag.

For drøfting og anbefalinger omkring Husbankens oppføringslån vises det til kapittel 16.

### 13.3 Kvalitet og miljø

---

En «god bolig» ivaretar kvaliteter både for den enkelte beboer og for samfunnet. Kvaliteter er i dag mest utfordret i større byggeprosjekter. Boligpolitikkenes rolle er å legge til rette for og stimulere til bygging av mer varierte boliger med gode kvaliteter enn hva som ellers ville ha vært realisert i et fritt boligmarked.

Det er kommunene som har hovedansvaret for å sikre tilstrekkelig kvalitet i boliger og i bomiljø. Flere kommuner har imidlertid problemer med lang saksbehandlingstid på byggesaker, og finner dermed ikke tid og rom for den nødvendige overordnede planleggingen. Det er en utfordring å sette kommunene i stand til å fylle sin tiltenkte rolle.

Selv om kvaliteter ikke nødvendigvis fordyrer et prosjekt, vil det ofte være en samvariasjon mellom kvaliteter og kostnader. Høye kostnader vil kunne redusere nybyggingen. Men kort- og langsiktig kostnadsbesparing trenger ikke å være sammenfallende. Ved å benytte billige materialer, som ofte belaster miljøet urimelig mye, kan kostnadene presses ned. På lengre sikt kan dermed lav kvalitet i byggeprosjekter falle dyrt.

En av de største miljøutfordringene er knyttet til energibruk. Energi benyttes både i boligen og til transport mellom bolig, arbeidsplass og servicefunksjoner. Energibruk i boligen er nært knyttet til oppvarming. Utfordringene knyttet til transport er relatert til lokalisering av funksjoner og samferdselspolitikk. Dette er imidlertid ansvar som er fordelt på en rekke statlige og kommunale etater.

Også med hensyn til bruk av byggematerialer og byggeprosess er det betydelige miljøgevinster å hente.

Det er et mål at alle skal kunne tilbys en bolig tilpasset sitt funksjonsnivå, og at funksjonshemmede skal kunne integreres i vanlige bomiljøer. For å nå et slikt mål må dagens boligmasse tilpasses og nye boliger utformes med sikte på blant annet å øke tilgjengeligheten.

Enkelte av etterkrigsårenes drabantbyer ble utformet med lavere krav til blant annet boligstørrelse, og kan i dag synes mindre attraktive for barnefamilier. For å sikre en variert beboermasse og gode bomiljøer, er det en utfordring å kunne tilby en mer variert leilighetsstruktur og gode, trafikksikre utearealer.

For videre drøfting og anbefalinger av tiltak for å bidra til gode og miljøvennlige boliger og bomiljøer vises det til kapittel 17.

### 13.4 Boligfordeling

---

I 1990-årene har det vært endringer i husholdningsstruktur, inntektsfordeling gjennom livet og boligpriser som påvirker boligfordelingen. Endringene har resultert i boligetableringsproblemer og høye boutgifter for unge og vanskeligstilte.

Ungdomsfasen har blitt lengre, blant annet som følge av at flere tar høyere utdanning. Barnefødslene er blitt utsatt. Videre registreres det et økende innslag av oppløste parforhold. Dette er alle faktorer som bidrar til å øke antallet mindre husholdninger. I Oslo består nå 55 prosent av husholdningene av en person.

Lengre ungdomsfase med usikker inntekt, blant annet som følge av lengre utdanning, medfører at ungdomskullene blir senere økonomisk selvforsørgende enn det tidligere kull har blitt.

Prisveksten har vært sterkest for de minste boligene, og spesielt i storbyområdene. Prisøkningen har økt inngangsbilletten for de som etablerer seg for første gang, og hevet terskelen for å komme inn på boligmarkedet. Dette har medført at det er de unge, spesielt i storbyene, som har de høyeste etableringskostnadene og benytter mest av inntekten til å dekke boutgifter.

Unge enslige i storbyene, personer med etnisk minoritetsbakgrunn, funksjonshemmede og bostedsløse har de dårligste levekårene. Personer med etnisk minoritetsbakgrunn opplever også diskriminering på boligmarkedet. Det er en utfordring å forebygge negativ etnisk segregering i storbyenes drabantbyer i årene framover.

Det å bo til leie vil i lengden falle dyrere enn å eie. Dette skyldes hovedsakelig den gunstige fordelsbeskatningen av eieboliger. Husleien på utleieboliger er høyere i norske storbyer enn ellers i Skandinavia. Det er relativt sett flere unge og andre med svak økonomi som leier, blant annet som følge av at de ikke får lån til etablering i eid bolig. Norge har relativt sett færre utleieboliger og færre offentlige utleieboliger enn våre naboland. Utvalget anbefaler å stimulere til økt tilbud av ikke-kommersielle utleieboliger. Eventuelle tiltak for å bidra til styrking av et profesjonelt kommersielt utleiemarked vil, etter utvalgets vurdering, ligge innenfor skattepolitikken. Utvalget har derfor ikke gitt konkrete anbefalinger på dette området.

På kort sikt er en betydelig utfordring å utforme gode statlige tiltak for å bedre boligfordelingen, da tilbudet av boliger er gitt. Tiltak som bidrar til økt etterspørsel kan resultere i enda større prisøkning, uten at flere får en bolig. Det er derfor en nær sammenheng mellom boligfordeling og boligtilbud. Det er heller ikke gitt at det er formålstjenlig å bygge nye boliger øremerket de store gruppene av vanskeligstilte. For at boutgiftene i disse boligene skal bli overkommelige, må enten standarden være lav eller den offentlige støtten betydelig. Utvalget mener da at etablering i rimeligere brukte boliger er en bedre løsning.

Det er også en utfordring å utforme de boligpolitiske tiltakene slik at de bidrar til størst mulig yrkesdeltakelse, og unngå fattigdomsfeller.

Også i arbeidet med å bidra til en god boligfordeling er staten avhengig av et godt samarbeid med kommunene. Selv om kommunene har et formelt juridisk ansvar gjennom sosialloven, til å skaffe vanskeligstilte tak over hodet, er det bare gjennom godt samarbeid med staten at gode langsiktige boligløsninger kan realiseres. Selv om de statlige økonomiske og juridiske virkemidlene danner grunnlaget for dette arbeidet, benyttes i økende grad også kommunikasjon, veiledning og organisering som virkemidler.

For videre drøfting og anbefalinger av tiltak for å bidra til god boligfordeling vises det til kapittel 18.

### **13.5 Organisering og gjennomføring**

---

For å kunne løse morgendagens boligpolitiske utfordringer vil det være nødvendig med et sterkere samarbeid mellom statlige organer, mellom staten og kommunene, mellom kommunene og mellom de forskjellige etater i kommunene. Boligpolitikk inngår i en helhet med andre politikkområder, som blant annet innteksts- og skattepolitikk, næringspolitikk, arealpolitikk, samferdselspolitikk, miljøvernpolitikk og helse- og sosialpolitikk.

For å nå et godt boligpolitisk resultat er staten avhengig av et godt samarbeid med kommunene. Kommunene er på sin side, både økonomisk og på annen måte, avhengig av staten for å kunne tilby sine innbyggere tilfredsstillende boliger og tjenester. En del av disse tjenestene er lovpålagte. Det hersker således en gjensidig avhengighet mellom stat og kommuner. Utvalget ser det som en betydelig utfordring å stimulere kommunene til en mer aktiv rolle i boligpolitikken. For å få dette til må kommunene gis tilstrekkelige incitamenter. Hver enkelt kommune vil ikke kunne fylle sin tiltenkte rolle alene.

For å lykkes med boligpolitikken vil staten spesielt være avhengig av et godt samarbeid med vekstkommunene, og da særlig i hovedstadsområdet. Det er her utfordringene vil være størst innen alle de tre boligpolitiske hoveddimensjonene; boligdekning og boligproduksjon, boligfordeling og boligkvalitet og miljø.

Arealbruk og tomtepolitikk er helt avgjørende for å løse de boligpolitiske utfordringer, særlig i pressområdene. Det er behov for sterkere prioritering av areal til boligbygging i forhold til andre interesser. Det er videre nødvendig å planlegge for regioner, dvs ut over kommunegrenser og noen ganger over fylkesgrenser. Boligplanleggingen må i sterkere grad samordnes med utvikling av offentlig kommunikasjon og annen infrastruktur for at gode resultater skal kunne nås.

For videre drøfting og anbefalinger av tiltak for å presisere den offentlige rollefordelingen og for å motivere kommunene til økt boligpolitisk innsats vises det til kapittel 19.

## Kapittel 14

# Forslag til boligpolitiske mål

### 14.1 Innledning

---

Utvalget vil i dette kapitlet diskutere i hvilken grad boligpolitikkenes målsettinger er tilstrekkelige for å møte framtidens utfordringer. I kapittel 7 ble dagens boligpolitiske målsettinger gjennomgått.

Utvalget diskuterer her hvordan en skal forstå det boligpolitiske overordnede mål, og om denne målsettingen er egnet som mål for framtidens boligpolitikk. Deretter diskuteres boligpolitikkenes hovedmål, og det foreslås endringer og suppleringer av dagens mål.

### 14.2 Boligpolitikkenes overordnede mål

---

Dagens overordnede målsetting er: «Alle skal kunne disponere en god bolig i et godt bomiljø».

Det overordnede målet må forstås som en målsetting om fordeling av gode boliger og bomiljøer. Med fordeling menes det her både å bidra til at det er tilstrekkelig boligforsyning av god kvalitet, å bidra til en god fordeling av disse boligene til befolkningen som helhet, og å yte bistand til de som har vanskeligheter med selv å greie sin boligsituasjon.

Forutsatt en slik fortolkning er, etter utvalgets mening, det overordnede målet dekkende også for framtidens boligpolitiske utfordringer.

At alle skal ha tilgang til en «god bolig» betyr at alle skal ha tilgang til en sunn bolig med god fysisk utforming. En god bolig er også en bolig som fyller de nødvendige forutsetningene for trygghet, deltakelse og integrasjon i samfunnet. Et godt bomiljø innebærer et godt oppvekstmiljø for barn og ungdom, trygghet, og verdige levekår.

Det er store individuelle forskjeller mht. husstandenes boligpreferanser. Boligprisene reflekterer for eksempel preferansene for sentralt beliggende boliger i byene, selv om dette i mange tilfeller vil gå på bekostning av boligareal eller utemiljøer.

Utvalget anser det derfor ikke som formålstjenlig å konkret definere hva som er en god bolig. Utvalget vil imidlertid understreke boligpolitikkenes rolle og ansvar når det gjelder ivaretagelse av kollektive verdier herunder miljø- og ressurskvaliteter, kvalitet og bestandighet i utførelse og materialer, samt tilgjengelighet og fellesskap.

Boligstandarden fortsetter å øke for folk flest. Dette innebærer større problemer for de som ikke får del i denne velstandsøkningen. Sentralisering og sterkt stigende boligpriser gir særskilte utfordringer i vekstkommunene. Økt individuelt handlingsrom i et deregulert boligmarked medfører nye oppgaver når det gjelder å ivareta kollektive verdier. Forpliktelsene til å verne om det felles fysiske miljø er større enn tidligere.

Også boligpolitikkenes rolle er endret fra regulering til å legge til rette for og bidra til at markedet kan besvare boligetterpørsel og boligbehov. Dette gir klare begrensninger for hva som er realistiske boligpolitiske målsettinger. Slik utvalget ser det bør de nye utfordringene og boligpolitikkenes endrede rolle reflekteres i de boligpolitiske hovedmålene.

### 14.3 Forslag til endringer av hovedmål

---

Dagens fem boligpolitiske hovedmål er:

- God boligdekning og godt fungerende boligmarked
- God boligfordeling
- Gode boliger og godt bomiljø
- Botrygghet
- En funksjonell og rettferdig organisering av eie og leieforhold

En konkretisering av hovedmålene i form av delmål er gjort av Husbanken og i Statsbudsjettet. Husbankens boligpolitiske delmål er omtalt i kapittel 7. Målsettingene i Statsbudsjettet innebærer en viss presisering av enkelte av hovedmålene, men er ikke en operasjonalisering eller konkretisering av hele målhierarkiet. Som det er vist i kapittel 7 kan ikke disse målsettingene karakteriseres som «resultatmål» da de ikke angir hvilke resultater som skal oppnås.

Utvalget har ikke ansett det som sin oppgave å utarbeide et detaljert målhierarki. Utvalget anbefaler imidlertid at departementet gjennomgår målhierarkiet som helhet, også utvalgets forslag til nye hovedmål, med henblikk på å formulere operasjonaliserbare målsettinger som er mer hensiktsmessige for en målstyring av boligpolitikken.

De boligpolitiske hovedmålene har en symbolfunksjon ved å signalisere prioriterte boligpolitiske innsatsområder. Hovedmålene bør derfor være dekkende for dagens politiske utfordringer, og bør innebære en viss utdypning av det overordnede målet. Etter utvalgets syn er det behov for enkelte endringer av de boligpolitiske hovedmålene. Endringer av eksisterende hovedmål og forslag til nye målsettinger foreslås i de følgende avsnitt.

#### 14.3.1 Målsettingenes formulering

De boligpolitiske målsettingene har et normativt grunnlag. Målsettingene er ment å ivareta politikkenes ansvar for boligsituasjonen som helhet, og boligpolitikkenes rolle i forhold til andre politikkområder. Et slikt ansvar kan ikke forventes at blir tatt av den enkelte aktør på boligmarkedet.

Det offentlige har redusert sitt engasjement i regulering og styring av boligforsyning, boligpriser, mm. De økonomiske virkemidler setter rammebetingelser, men må betraktes som incentiver og redskaper for kommuner og private aktører.

Unntatt fra dette er de boligpolitiske virkemidler som er rettet mot de svakest stilte på boligmarkedet. Disse gruppene har en lovfestet rett til bistand fra det offentlige, og de økonomiske virkemidlene er således rettet inn mot å fylle denne forpliktelsen.

De eksisterende boligpolitiske målsettinger står ikke i et klart forhold til boligpolitikkenes faktiske rolle på boligmarkedet. De boligpolitiske målset-

tinger bør etter utvalgets syn derfor formuleres slik at det framgår av hver enkelt målsetting om politikkenes oppgave er å bidra til visse forhold ved boligmarkedet, eller om målsettingen impliserer regulering av det aktuelle forhold.

### 14.3.2 Boligdekning og boligmarked

En god boligdekning innebærer slik utvalget ser det at det skal legges til rette for tilstrekkelig boligforsyning gjennom nybygging og god utnyttelse av den eksisterende boligmassen. Et godt fungerende boligmarked innebærer at det er en rimelig balanse mellom tilbud og etterspørsel av boliger.

Endringer i husstandsstruktur og bosettingsmønstre har medført sterkere etterspørsel etter mindre, rimelige og sentralt beliggende boliger. En økende sentralisering gir ulike konsekvenser for sentrale og perifere regioner. I de større byene, og særlig i Oslo, er etterspørselen høy. Boligprisene har økt betydelig og boligbyggingen er ikke tilstrekkelig til å dempe prispresset eller stabilisere prisene.

På den annen side har sentraliseringen medført lavere etterspørsel etter bolig i perifere regioner. De som ønsker å etablere seg i slike områder kan ha vanskeligheter med å få kreditt fordi byggeprisene er høyere enn boligens panteverdi.

God boligdekning og et godt fungerende boligmarked innebærer altså ulike utfordringer i de forskjellige regioner. Det er i dag et boligpolitisk hovedmål å bidra til god boligdekning og et godt fungerende boligmarked. Utvalget ønsker å understreke at en viktig målsetting for et effektivt fungerende boligmarked er at delmarkedene er godt tilpasset variasjonene i etterspørselsevne. For å understreke dette foreslår utvalget at det til dagens hovedmål tilføyes at dette gjelder «...hele landet».

Målsettingen vil da være formulert som følger: Boligpolitikken skal bidra til en god boligdekning og et godt fungerende boligmarked i hele landet.

### 14.3.3 Trygghet i boligsituasjonen

Forutsigbarhet er fundamentalt for en trygg boligsituasjon. Ikke tilfredsstillende kontraktsforhold, kortvarige/ustabile leieforhold og manglende stabilitet i boligfinansieringen gir liten forutsigbarhet og trygghet. Den enkelte husstand bør kunne vite at en ikke mister sin bolig på grunn av økonomiske forhold som ikke kan forutses. Husstander med lav, eller plutselig fall i inntekt bør gis bistand til å beholde sin bolig og boligkjøperes forbruksinteresser må ivaretas.

Det er også sentralt for en trygg boligsituasjon at beboere ikke opplever seg utsatt for vold, innbrudd eller andre kriminelle handlinger i sin bolig og i sitt boområde. Alle bør kunne være trygge der de bor. En særlig utfordring er imidlertid å sørge for at barn og eldre kan oppleve trygghet i boligsituasjonen.

Blant annet er lokalisering og lyssetting av tilgangsveier, oversiktighet i omgivelsene og avklarte skiller mellom private og offentlige områder fysiske forutsetninger for opplevelse av trygghet i boligområdet. Andre menneskers tilstedeværelse gir trygghet. En-funksjonelle boligområder som tømmes for mennesker i arbeidstiden kan derfor oppleves utrygge. Integrasjon, fellesskap og deltakelse er viktig både for å unngå konflikter og fremmedfrykt, og for at naboer skal ta et gjensidig ansvar. Det er derfor et mål å forebygge krimi-

nalitet og legge til rette for en trygg boligsituasjon i planlegging av boliger og boområder.

Utvalget foreslår derfor at målsettingen om botrygghet opprettholdes og formuleres på følgende måte: Boligpolitikken skal bidra til botrygghet.

#### **14.3.4 Miljøvennlig bolig- og bygningspolitikk**

Flere av de miljøpolitiske målene berører bolig- og bygningspolitikken. Boligform, -type og størrelse, energiøkonomisering i boliger og andre bygg, samt tilrettelegging og lokalisering av bygg slik at alternative energikilder kan utnyttes effektivt, er viktige faktorer som påvirker energibruk og utslipp av klimagasser. Planlegging for redusert energibruk til transport til og fra boligen og miljøeffektiv arealbruk vil kunne bidra betydelig til en mer miljøvennlig boligsektor.

Sett i et globalt perspektiv utgjør helsestøttende og gjenvinnbar materialbruk, energi og ressursforbruket i bolig- og byggsektoren en sentral utfordring for framtidens boligpolitikk. For å kunne oppfylle det Norge har bundet seg til i Kyotoavtalen må veksten i energiforbruket i bolig og byggsektoren dempes.

For å oppfylle våre forpliktelser i internasjonal sammenheng, og for å ivareta ansvaret for framtidige generasjoner, er det etter utvalgets oppfatning behov for større oppmerksomhet omkring boligpolitikken ansvar for en miljøvennlig boligsektor. Etter utvalgets syn bør en målsetting om at «boligpolitikken skal bidra til en miljøvennlig boligsektor» være del av de boligpolitiske hovedmål.

#### **14.3.5 Presisering av målsetting for «god boligfordeling»**

Et av dagens hovedmål er at boligpolitikken skal bidra til «god boligfordeling». Inntektspolitikken er i dag ikke tilstrekkelig til å sikre en fordeling som innebærer at alle selv kan ivareta sin boligsituasjon. Det er anslått at rundt 250 000 husstander i dag mottar en eller annen form for behovsprøvet bistand til bolig (se kapittel 5). Dette er omtrent hver tiende av alle norske husstander. En ikke ubetydelig andel av de som mottar bistand er i inntektsgivende arbeid.

Boligpolitikk har tidligere vært begrunnet med at bolig er et levekårs- og velferdsgode (se kapittel 4). Boligpolitikken skal sammen med den øvrige politikken bidra til å heve levestandarden, særlig for de som har minst. Det velferdspolitiske målet om at «boligpolitikken skal bidra til en annen fordeling enn den inntektsfordelingen skaper» er gitt en framtrædende rolle som et viktig mål i forholdet mellom boligpolitikk og levekår i Utjanningsmeldinga (St.meld. nr. 50 (1998/99)). Etter utvalgets vurdering bør dette velferdspolitiske perspektivet opprettholdes og legges til grunn for framtidige målsettinger om bedre fordeling av bolig.

Etter utvalgets syn bør derfor en målsetting om at «boligpolitikken skal bidra til en bedre fordeling enn den formues- og inntektsfordelingen skaper» gis en plass blant de boligpolitiske hovedmål.

#### **14.3.6 Boligpolitikk for vanskeligstilte**

I det eksisterende overordnede målet heter det at «alle» skal kunne disponere en god bolig. Etter utvalgets oppfatning er det behov for en presisering av dette generelle mål.

Målsettingen er uproblematisk i forhold til den overveiende andel av norske husholdninger som selv er i stand til å ivareta sine interesser på boligmarkedet. Imidlertid omfatter målsettingen også personer som midlertidig har boligproblemer, enten dette er knyttet til livsfase eller annet, og den omfatter også de som ikke selv er i stand til, eller har reduserte muligheter, til selv å ivareta sine behov.

Boligbehovet for personer med nedsatt fysisk funksjon eller psykiske og sosiale funksjonshindre fanges i liten grad opp av markedet. Det er derfor en boligpolitisk oppgave å bidra til investeringer i særskilt tilpassede boligløsninger, og å bidra til at det knyttes de nødvendige tjenester til disse.

Etter utvalgets syn er det behov for en presisering av at det boligpolitiske ansvar omfatter disse gruppene og deres behov for tilrettelagte boliger eller en tilrettelagt bosituasjon.

Utvalget foreslår derfor følgende nye hovedmål: Alle skal kunne disponere en god bolig uavhengig av økonomiske, fysiske, helsemessige eller sosiale forutsetninger.

#### **14.3.7 Mål knyttet til disposisjonsretten til bolig**

Et av boligpolitikken eksisterende hovedmål er at det skal legges til rette for en «funksjonell og rettferdig organisering av eie- og leieforhold».

Målsettingen viser til det offentliges ansvar for de juridiske virkemidler som skal regulere forholdet mellom eiere og leietakere. Primært gjelder dette husleielovgivningen og borettslagslovgivningen.

Dagens målformulering er etter utvalgets vurdering uklar. Begrepet «organisering» av eie og leieforhold assosieres bredere enn til de boligjuridiske virkemidler. Målsettingen kan mistolkes i retning av et offentlig ansvar for å sidestille eiere og leiere av bolig økonomisk. En slik målsetting er ikke i tråd med Stortingets prioriteringer, og heller ikke i tråd med bolig- og skattepolitisk praksis som stimulerer til eierskap framfor leie.

Det er etter utvalgets vurdering ikke behov for en målsetting som peker på det offentliges ansvar for forholdet mellom eiere og leietakere blant de boligpolitiske hovedmål. En plassering av målsettinger for dette forhold på delmålsnivå vil samsvare bedre med målstrukturen for øvrig.

Utvalget foreslår således at målsettingen tas ut av de boligpolitiske hovedmål.

Særlig utslagsgivende for prioriteringen av eierskap i norsk boligpolitikk er skattefordelen knyttet til å eie bolig, men også dereguleringen av borettslagsboliger har forsterket prioriteringen av individuelt eierskap. Et samfunn med større mobilitet og lengre utdannelsesperioder gir imidlertid nye utfordringer for boligpolitikken. For det første er perioden etter utflytting fra foreldrehjemmet til etablering i bolig med ny familie forlenget. For det andre vil opphold ved et studiested ikke nødvendigvis innebære et ønske om å bosette seg på dette stedet.

Disse forhold medfører at det kan være et større behov for mer fleksible disposisjonsforhold enn det eierskap innebærer. Eierskap til bolig forutsetter både betydelig kompetanse om boligmarkedet, omsettingstiden er relativt lang, og omsetningskostnadene er betydelige. Leie av bolig er mindre kompetanse- og ressurskrevende og kan derfor være et bedre alternativ for noen.



En har lite konkret kunnskap om grunnlaget for boligpreferansene til personer som er i en etableringsfase. Boforholdsundersøkelsene viser en klar preferanse for å eie boligen, også for personer i mindre stabile livssituasjoner. På grunn av den skattemessige fordelene ved å eie kan imidlertid preferanser for eierskap være utslag av økonomisk rasjonalitet og ikke nødvendigvis hva personene opplever å ha behov for.

Utvalget anbefaler ikke å endre hovedretningen i norsk boligpolitikk som er at politikken først og fremst skal stimulere til et eiemarked. Utvalget ser imidlertid i større grad enn tidligere behov for at husstandene skal ha større mulighet til velge mellom å eie eller å leie. Det foreslås derfor et nytt hovedmål der det understrekes at boligpolitikken også skal bidra til et godt fungerende leiemarked.

Utvalget foreslår følgende nye hovedmål: Boligpolitikken skal bidra til et godt fungerende boligmarked, både i forhold til eie og leie av bolig.

#### **14.3.8 Gode lokalsamfunn**

For å opprettholde og videreutvikle gode lokalsamfunn er det vesentlig at boligmassen holdes ved like. Dette er først og fremst beboernes ansvar. Gjennom god organisering og et velutviklet lokalt demokrati kan lokale ressurser hentes fram. Gjennom utbedring og fornyelse kan boligens brukskvalitet, tilgjengelighet og sikkerhet forbedres. Boligene kan oppnå livsløpsstandard og dermed gjøres mer velegnede for eldre og funksjonshemmede. En konsekvens vil være at eldre kan bo lengre i sine hjem.

I enkelte boligområder står en overfor en fornyet utfordring i å heve den generelle standard. Etter utvalgets oppfatning må intensjonene i byfornyelsesarbeidet videreføres med et bredere nedslagsfelt enn i dag. Den generelle standard er betydelig forbedret i indre byområder. Behovet for en heving av standarden i framtiden vil i større grad være knyttet til fornying og videreutvikling av etterkrigstidens boligområder. En utfordring her vil være å modernisere og heve standarden på boliger og boområdet med sikte på å skape grunnlag for en god og variert befolkningssammensetning. Her tenkes det både på familiestørrelse, alderssammensetning og inntektsnivåer. Slike moderniseringstiltak vil også kunne være med på å sikre effektiv utnyttelse av eksisterende kommunal infrastruktur.

Verdien av deltakelse og likhet mellom ulike samfunnsgrupper er prioritert i norsk boligpolitikk. Målsettinger om å unngå fysisk segregasjon er slik utvalget ser det ikke tilstrekkelig. Erfaringer tilsier at fysisk integrasjon kan bety segregasjon fra miljøer der beboerne selv ønsker å delta. Utvalget anser derfor et sentralt mål å være å utvikle en politikk for å gi mulighet for både fysisk, sosial og kulturell integrasjon. Gode bomiljøer og lokalsamfunn er miljøer der det er et positivt grunnlag for integrasjon.

Utvalget foreslår derfor et nytt boligpolitisk hovedmål om at: Boligpolitikken skal bidra til gode lokalsamfunn som fremmer integrasjon, fellesskap og deltakelse.

#### 14.4 Boligpolitiske delmål

---

Utvalget anbefaler at det utarbeides et målhierarki som kan være egnet som styringsredskap i boligpolitikken. Dette innebærer at det bør konkretiseres delmål til hvert av hovedmålene.

En stor del av de boligpolitiske målsettingene vil det være kommunenes ansvar å ivareta. Dette ansvaret bør understrekes sterkere, for eksempel gjennom en lovfesting (se kapittel 19). Etter utvalgets syn bør de målsettinger som utledes av overordnet- og hovedmål legge vekt på å skille mellom de boligpolitiske mål som er statens ansvar, og de mål kommunene har ansvar for.

Hovedmålene skal være dekkende for boligmarkedet som helhet. En operasjonalisering av hovedmålene bør derfor legge særlig vekt på at delmålene også omfatter leiesektoren.

En stabil boligproduksjon er en særlig utfordring i perioder med svingende boligpriser. Utvalget vil derfor understreke det offentliges ansvar for stabiliteten i boligproduksjonen på tvers av konjunktursvingninger. Stabil boligproduksjon er på lengre sikt en forutsetning både for en god boligdekning og for et godt fungerende bolig- og byggemarked. Hovedmålet om god boligdekning og godt fungerende bolig- og byggemarked bør derfor etter utvalget syn knyttes til delmål om stabil boligproduksjon.

Videre bør hovedmålet om «gode boliger, god byggekvalitet og godt bomiljø» etter utvalgets mening knyttes til delmål om en områderettet boligpolitikk. Byfornyelse og miljøhandlingsplaner har gitt en betydelig oppgradering av indre byområder. I dag er de store utfordringene særlig knyttet til drabantbyene.

#### 14.5 Boligutvalgets forslag til målsettinger - konklusjoner

---

Det er etter utvalgets oppfatning behov for å presisere og supplere de eksisterende hovedmål når det gjelder boligpolitikkenes fordelingspolitiske betydning, boligpolitikkenes målgrupper, samt å understreke miljøbegrepets sentrale betydning også i boligpolitisk sammenheng.

Utvalget er av den oppfatning at mål om boligforsyning fortsatt skal være en del av målstrukturen, og at en slik målformulering er en forutsetning for det fordelingspolitiske målet.

Boligutvalget anbefaler følgende endringer av de boligpolitiske målsettinger:

1. Utvalget ønsker å understreke at delmarkedene må være godt tilpasset variasjonene i etterspørselsevne. Dette er en forutsetning for et effektivt fungerende boligmarked. Utvalget foreslår derfor at eksisterende hovedmål om boligdekning og boligmarked omformuleres til: Boligpolitikken skal bidra til god boligdekning og godt fungerende boligmarked i hele landet
2. Et stort antall husstander har i dag behov for offentlig bistand til bolig. Dette omfatter også husstander med medlemmer i inntektsgivende arbeid. Målsettingen om at «boligpolitikken skal bidra til en bedre fordeling av levekår enn det formues- og inntektsfordelingen skaper» bør gis en plass blant de boligpolitiske hovedmål.

3. Det er ikke målsettinger om en miljø- og ressursvennlig boligsektor blant dagens boligpolitiske hovedmål. Etter utvalgets syn bør boligpolitikken ansvar for framtidens miljø framheves særskilt. Boligutvalget foreslår derfor at følgende mål gis plass blant hovedmålene: Boligpolitikken skal bidra til en miljø- og ressursvennlig boligsektor.
4. For å sikre at alle vanskeligstilte grupper omfattes av det boligpolitiske ansvar bør følgende målsetting være del av de boligpolitiske hovedmål: Alle skal kunne disponere en god bolig uavhengig av økonomiske, fysiske, helsemessige eller sosiale forutsetninger.
5. Etter utvalgets syn er dagens målsetting om at boligpolitikken skal legge til rette for «en funksjonell og rettferdig organisering av eie- og leieforhold» upresist formulert. En målsetting som tilkjenner det offentlige ansvar for å regulere disposisjonsforhold til bolig bør fortsatt være del av de boligpolitiske mål, men bør omformuleres og plasseres på et lavere nivå i målstrukturen.
6. På grunn av demografiske endringer og endringer i bosettingsmønstre ser utvalget et behov for økt valgfrihet mellom å eie og å leie bolig. Utvalget foreslår derfor et nytt hovedmål som understreker dette: Boligpolitikken skal bidra til et godt fungerende boligmarked, både i forhold til eie og leie av bolig.
7. Det vil etter utvalgets oppfatning være en sentral utfordring i framtidens boligpolitikk å bidra til videreutvikling av gode lokalsamfunn. Utvalget foreslår derfor følgende nye hovedmål: Boligpolitikken skal bidra til gode lokalsamfunn som fremmer integrasjon, fellesskap og deltakelse.

Øvrige hovedmål opprettholdes med dagens formulering. Etter disse endringene vil hierarkiet av boligpolitikken overordnede- og hovedmål være formulert som følger:

#### *Overordnet mål*

Alle skal kunne disponere en god bolig i et godt bomiljø.

Hovedmål:

- Boligpolitikken skal bidra til god boligdekning og godt fungerende boligmarked i hele landet
- Boligpolitikken skal bidra til gode boliger og godt bomiljø
- Boligpolitikken skal bidra til en bedre fordeling av levekår enn det formues- og inntektsfordelingen skaper
- Alle skal kunne disponere en god bolig uavhengig av økonomiske, fysiske, helsemessige eller sosiale forutsetninger
- Boligpolitikken skal bidra til botrygghet
- Boligpolitikken skal bidra til en miljø- og ressursvennlig boligsektor
- Boligpolitikken skal bidra til gode lokalsamfunn som fremmer integrasjon, fellesskap og deltakelse
- Boligpolitikken skal bidra til et godt fungerende boligmarked, både i forhold til eie og leie av bolig.

## Kapittel 15

# Tiltak for å øke boligtilbudet

### 15.1 Innledning

---

Vurderingene i dette kapitlet tar utgangspunkt i beskrivelsen av boligmarkedets virkemåte i kapittel 3, utviklingstrekk på 1990-tallet i kapittel 5 og introduksjonen til del IV i kapittel 13.

Økt nybygging og bedre utnyttning av eksisterende boligmasse kan øke boligdekningen. Avsnitt 15.2 drøfter tiltak for bedre utnyttelse av den eksisterende boligmassen. Innenfor dette temaet må det skilles mellom virkemidler som tar sikte på å bedre forholdet mellom husholdningenes boligbehov og fordelingen av boliger (avsnitt 15.2.1 og 15.2.2) og virkemidler for å utvide den eksisterende boligmassen gjennom utbedringstiltak (15.2.3). Utvalgets anbefalinger er gitt i 15.2.4.

I avsnittene 15.3-15.6 drøftes ulike tiltak som påvirker nybyggingen:

- Tiltak for lavere byggekostnader
- Areal- og tomtepolitikk
- Ordninger for risiko og finansiering
- Subsidiert til nybygging

Effektene av tiltakene bør særlig vurderes med hensyn til konsekvensene de har i storby- og vekstområdene, siden det er her utfordringene er størst.

### 15.2 Tiltak for bedre utnyttelse av boligmassen

---

Tiltak for bedre utnyttelse av boligmassen er av to typer:

- Virkemidler som tar sikte på å endre markedets virkemåte for å få bedre samsvar mellom de enkelte husholdningenes boligbehov og fordelingen av boliger. Fordelingen av boligforbruket blir ikke bare bestemt av husholdningenes boligbehov, men også av at boliger anses som et gunstig investeringsobjekt. De sentrale virkemidlene for bedre utnyttelse av boligmassen er særlig skattereglene.
- Virkemidler som tar sikte på utbedring og modernisering av den eksisterende boligmassen. De aktuelle virkemidlene er særlig lån og tilskudd som stimulerer til bestemte investeringer.

#### 15.2.1 Skattemessig nøytralitet

De viktigste hindringene for at markedet fordeler boliger mellom husholdninger på en effektiv måte i Norge, ligger i utformingen av skattesystemet.

I kapittel 3 er det nærmere beskrevet hvordan skattesystemet behandler eie og leie av bolig forskjellig. En konsekvens av skattesystemets utforming er at det gjennomgående koster mer å leie enn å eie den samme boligen. De gruppene som benytter leiemarkedet (bl.a. unge, innvandrere, personer med usikre inntekter og liten formue) står dermed overfor en høyere pris på sitt

boligforbruk. Dette fører til at de har en lavere boligstandard enn de ville hatt med et mer nøytralt skattesystem. Boligmassen ville bli utnyttet mer effektivt dersom eiere og leietakere sto overfor like bokostnader. Det krever skattemessig likebehandling av eie og leie av bolig. Skattemessig likebehandling ville også hatt en gunstig fordelingseffekt.

Lav verdsetting av bolig i formuesskatten gjør at boligforbruket koster mindre for personer med stor formue enn for personer med liten formue. I tillegg har personer med høy formue lavere lånerenter enn personer med lav formue. Dette fører til økt boligforbruk for personer med høy formue. Innenfor den eksisterende boligmassen blir det da mindre plass til andre. Boligmassen ville bli bedre utnyttet dersom bolig og andre formuesobjekter ble behandlet likt i formuesbeskatningen.

Også reglene i inntektsbeskatningen gjør at boligforbruket koster mindre for noen. Her er det viktigste skillet mellom de få som har så lave inntekter at de ikke får full nytte av rentefradraget og de øvrige.

Dokumentavgiften øker kostnaden ved å skifte bolig og er nærmest å regne som en flytteavgift. Avgiften bidrar til at personer som flytter ofte kan tjene på å leie framfor å eie bolig. Dokumentavgiften kan medvirke til lavere mobilitet i boligmarkedet og har med dagens regler ingen boligpolitisk begrunnelse. Den kan føre til færre flyttinger, og derfor til at boligforbruket i mindre grad blir tilpasset de aktuelle boligbehovene. Men det er ikke kjent hvor store disse effektene eventuelt er.

### 15.2.2 Omgjøring fra eie til leie

I dag er det relativt få restriksjoner knyttet til bruk av boliger. Det er imidlertid visse begrensninger med hensyn til utleie av borettslagsboliger. I NOU 2000:17 foreslo Borettslovutvalget en oppmyking av retten til utleie av borettslagsboliger, men Borettslovutvalget mente likevel at eierens egen bruk skulle være hovedregelen og utleie unntaket. Boligutvalget mener at disse restriksjonene har hatt flere fordeler enn ulemper. Men i takt med et økt leiebehov i byområdene, kan eldre borettslagsleiligheter med relativt lav standard ofte være aktuelle for de gruppene som er henvist til å leie. Hvis restriksjonene på utleie håndheves strengt, kan reglene bidra til at det blir relativt dyrere å leie enn å eie i denne delen av boligmarkedet. Resultatet kan bli en dårligere utnyttelse av boligmassen enn ellers.

### 15.2.3 Utbedringstiltak

Boligmassen kan gjennom utbedring og modernisering utnyttes bedre. Slike tiltak består ofte av investeringer som genererer et finansieringsbehov. Husbankens utbedringslån, samt mindre tilskudd til fornyelse og utbedring av den eksisterende massen har vært de viktigste boligpolitiske virkemidlene på dette området.

Eiere av boliger har i stor grad mulighet til å påvirke utbedringen og utformingen av sine boliger. Dette er vanskeligere i blokkbebyggelse enn for småhus. I blokkbebyggelse vil større tiltak kreve felles beslutninger og samordning. I borettslag og sameier er det mulighet for dette, men interessekonflikter kan gjøre det vanskelig. Fornyelse av større områder knyttet til infrastruktur og miljø som krever samordning av flere aktører vil særlig

innebære problemer da dette ofte er kostnadskrevenne og komplisert å organisere.

For å sikre økonomisk og sosialt bærekraftige lokalsamfunn kan det være nødvendig at statlige og kommunale myndigheter engasjere seg sterkere for områdefornyning, blant annet for å utnytte tidligere kommunale investeringer i fysisk og sosial infrastruktur.

#### **15.2.4 Utvalgets anbefalinger**

Skattemessig likebehandling av eie og leie (både i forhold til innteks- og formuesskatt) og avskaffelse av dokumentavgiften vil være tiltak som kan bidra til bedre utnyttelse av boligmassen. Slike tiltak må imidlertid vurderes i en helhetlig skattepolitisk sammenheng. Utvalget har ikke sett det som sin oppgave å foreta en bred skattepolitisk vurdering, og fremmer derfor heller ikke konkrete forslag om skatteendringer. Utvalget vil likevel ikke unnlate å påpeke at de samlede skattefordelene knyttet til egen bolig og fritidsboliger for 2001 (jf. kapittel 3.4.1) ble anslått til omlag 30 milliarder kroner. I forhold til dette nivået vil det å likestille leie og eie utgjøre et relativt beskjedent beløp. Etter utvalgets vurdering burde det på sikt være gode muligheter for å legge om beskatningen på dette området slik at utnyttingen av den eksisterende boligmassen blir bedre uten at de samlede offentlige skatteinntektene går ned.

Framtidens boligmasse er i stor grad bygd. Å heve kvaliteten i den eksisterende boligmassen er minst like viktig som å heve kvaliteten på nye boliger. Tilskudd som har kvalitetshevende formål bør derfor ideelt sett gis på lik linje til eksisterende og nye boliger. Utvalget foreslår at Husbankens ordning med utbedringslån videreføres og at tilskudd rettet mot større utbedrings- og moderniseringstiltak i konsentrert bebyggelse prioriteres. I kapittel 17 drøfter utvalget tiltak for bedre miljø og kvalitet i boligmassen og større områderettede tiltak.

### **15.3 Tiltak for lavere byggekostnader**

---

Fokus på byggekostnader er viktig på grunn av betydningen for nybyggingnivået og prisdannelsen i boligmarkedet. Tiltak som reduserer byggekostnadene og drifts- og vedlikeholdskostnadene bidrar til å redusere bokostnadene for den enkelte husholdning.

Byggekostnadene bestemmes av prisene på materialer, arbeidskraft og produktiviteten i byggenæringen. Produktivitet er et mål på hva en sektor eller bedrift får igjen i form av verdiskapning eller produksjon i forhold til bruken av innsatsfaktorene. Byggekostnadene blir også påvirket av lovpålagte krav til boligen og offentlig saksbehandlingstid. I de enkelte prosjektene er kostnadene også avhengig av fordelingen av utgifter til infrastruktur som fordeles mellom utbygger/byggherre og kommune/stat.

Utvalget vurderer i dette avsnittet enkelte tiltak som myndighetene kan iverksette for å medvirke til lavere byggekostnader. Dette omfatter:

- Forbedringer i regelverk og saksbehandling
- Rekruttere, utdanne og beholde bygningsarbeidere og holde jevn nybyggingsaktivitet

– Forsknings – og prøveprosjekter for lavkostnadsboliger

### 15.3.1 Forbedringer i regelverk og saksbehandling

#### *Krav til byggverk*

De fleste byggearbeider krever rammetillatelse. Før godkjenning gis, skal byggverk oppfylle en rekke krav gitt i eller i henhold til plan- og bygningsloven. Tomten skal bl.a. ha adkomst, avløp og tilstrekkelig vann. Der det foreligger godkjent regulerings- eller bebyggelsesplan, er det i dag blitt mer og mer vanlig at tiltakshaver opparbeider vei, vann og avløp også fram til tomten. Slike anlegg overtas vederlagsfritt av kommunen. Det kan stilles krav om areal til parkering, eller eventuelt innbetaling til kommunen for bygging av parkeringsanlegg. Byggverket skal også oppfylle krav til plassering og estetikk. Loven stiller tekniske krav til bygget i henhold til forskrifter.

Teknisk forskrift til plan- og bygningsloven stiller krav til byggverk, herunder produktene som brukes i forhold til brannsikring, bæreevne, miljøforhold, inneklima, installasjoner og brukbarhet. Enkelte regler har entydige krav, f. eks at hus fra og med 4 etasjer skal ha heis. De fleste bestemmelsene inneholder imidlertid funksjonskrav, som ikke angir spesifiserte løsninger. Løsninger som oppfyller kravene kan være aksepterte løsninger, standarder eller må dokumenteres særskilt for tiltaket.

Ved siden av de nasjonale kravene, kan kommunen med hjemmel i plan- og bygningsloven vedta egne planer og vedtekter som stiller krav til byggverk. Det kan gjelde arealdisponering, utnyttingsgrad, plassering, estetikk og parkering. Arealdisponering, plassering og utnyttingsgrad for området har stor betydning og påvirker byggekostnadene direkte. Kommunen kan videre vedta vedtekter med nærmere regulering av flere forhold, bl.a. estetisk utforming, frikjøp av parkering og lekeplasser. Ved vedtekt kan kommunen også kreve tilknytning til fjernvarmeanlegg der konsesjon til fjernvarmeanlegg er gitt.

Kommunale vedtekter knyttet til parkeringsplass og garasje vil isolert øke byggekostnadene for den enkelte bolig. Hensikten med vedtektene er trolig å forsøke å redusere gateparkering og forbedre bomiljøet. I enkelte kommuner er parkeringsnormen under revisjon, bl.a. på bakgrunn av at det i mange byggesaker hevdes at det settes urimelig høye krav til antall parkeringsplasser. En ny norm bør legge til grunn en mer fleksibel vurdering av parkeringskravene i forhold til de forskjellige bruksformål og prosjekter. Det er imidlertid usikkert i hvilken grad pålagte krav til parkering ved nye boligbygg bidrar til å løse areal – eller miljøpolitiske problemer.

Tekniske forskrifters krav til heis mv, kommunale parkeringsvedtekter og Husbankens krav kan på kort sikt bidra til økte byggekostnader pr bolig. Hvis byggenormer og reguleringer er for detaljerte, kan det ha en negativ innvirkning på den langsiktige effektiviteten i bygge- og boligsektoren fordi insitamentene hos bedriftene til å utvikle nye materialer og produksjonsmetoder blir mindre. For lavinntektsgrupper vil det være interesse for boliger til lavere kostnad. Krav til areal i form av minste standard og økte kvaliteter til en bolig kan øke prisene og begrense mulighetene for at disse gruppene kan kjøpe en bolig tilpasset sin økonomi.

Det er et mål å redusere kostnadene ved bygging og fornying av boliger, men samtidig er det et boligpolitisk mål å ha god boligkvalitet. Det er ofte mer komplisert og mer kostbart å få inn ønskede kvaliteter i eksisterende boligmasse enn ved bygging av nye boliger. Det gjelder spesielt alternative energikilder, f.eks vannbåren varme, tilgjengelighet, fleksibilitet og kvaliteter tilpasset boligens beliggenhet. I et rikt land vil en være opptatt av at det nye som bygges skal forskjønne det kollektive miljø. Det er derfor naturlig å sette høye kvalitetskrav til nye bygg. I de tilfeller der økt kvalitet bare kan oppnås ved økte kostnader, står en overfor en målkonflikt.

En mulighet er å bygge boliger med varierende standard. I enkelte prosjekter der lav pris er spesielt viktig bør ideelle krav kunne fravikes. Det er en statlig oppgave å gi støtte til forsknings- og prøveprosjekter som kan bidra til reduserte kostnader uten at det går ut over kvaliteten. Det vises også til omtale i kapittel 17.

### *Saksbehandlingstid*

I forarbeidet for lovrevisjonen av plan- og bygningsloven i 1995 ble det hevdet at feil og mangler ga samfunnsøkonomiske kostnader som var større enn de kostnader som sen byggesaksbehandling påførte samfunnet. Utbyggere og enkelte evalueringer har lagt vekt på at kostnadene knyttet til byggefeil o.a. på dette området ikke har gått ned, men at det nye regelverket har påført byggherren betydelig større kostnader enn tidligere blant annet i form av administrative kostnader og lengre saksbehandlingstid, jf. omtale i kapittel 9 (boks 9.1).

Kommunal- og regionaldepartementets forslag om øvre grenser for saksbehandlingsfrister kan bidra til lavere gjennomsnittlig saksbehandlingstid. En mulighet til å redusere saksbehandlingstiden og indirekte redusere byggekostnadene, er å redusere lovens muligheter til å klage og/eller å innføre et klagegebyr.

Ved eventuelle endringer i plan- og bygningslov, jordloven, jordskifte-loven og konsesjonsloven står en overfor en avveining mellom lavere byggekostnader og en rekke andre hensyn. Noen av disse avveiningene er til vurdering av andre utvalg. Detaljerte forslag knyttet til endringer i for eksempel plan- og bygningsloven ligger ikke innenfor dette utvalgets mandat.

### *Samordning*

Husbanken har egne kvalitetskriterier for å få tilskudd knyttet til gode løsninger på områder som uteareal, terreng/vegetasjon, trafiksikkerhet. En mulighet er at disse kriteriene videreutvikles til å bli et redskap for kommunal planlegging. I enkelte kommuner kjenner ikke saksbehandlere til tilskuddene og de kvalitetskriteriene som Husbanken setter. Husbanken har også en egen veiledning knyttet til Byggeskikk. Det er et forbedringspotensiale i å harmonisere veilederen til estetikkparagrafen i plan- og bygningsloven - slik at bransje, kommune og Husbanken kan arbeide på en felles plattform.

Husbankens regler er opprinnelig utformet for å bidra til nøktern arealbruk og til rasjonelle løsninger som gir god ressursutnyttelse. Husbanken har noen sentrale avvik i forhold til gjeldende NS 3940 og de ulike arealbegrep er



ikke samkjørt mellom Husbanken og kommune. Det er uheldig at en bolig blir arealmålt forskjellig avhengig om den er husbankfinansiert eller ikke. Det er nedsatt en egen komite for revidering av NS 3940: areal- og volumberegninger av bygninger. Utvalget støtter arbeidet med å få en bedre samordning av begrepene.

### **15.3.2 Stabil arbeidskraft og jevnere byggeaktivitet**

Stabile byggekostnader er avhengig av flere forhold, blant annet stabile økonomisk rammer og at det er tilstrekkelig med arbeidskraft.

Byggebransjen er en relativ arbeidskraftintensiv sektor. Siden midten av 1990-tallet er mye arbeidskraft hentet fra de andre nordiske land for å dekke behovet i byggenæringen. Lønnskostnadene har økt betydelig de senere årene. Mulighetene til å rekruttere, utdanne og beholde arbeidskraft er for å dempe veksten i byggekostnadene. Som en stor byggherre har offentlig sektor et ansvar for å fordele byggeprosjekter over tid slik at det bidrar til en stabil kapasitetsutnyttning og dermed jevn sysselsetting. Det offentlige har et ansvar for at det er tilstrekkelig med utdanningsplasser og bør også bidra til å rekruttere til disse plassene.

### **15.3.3 Prøveprosjekter for lavkostnadsboliger**

I ulike sammenhenger forsøker bedrifter, bransjeorganisasjoner og offentlige myndigheter å oppmuntre til bygging av boliger til lavere kostnader enn ved tradisjonelle byggemetoder og standarder. Husbanken har blant annet gjennom ulike arkitekt- og anbudskonkurranser invitert til bygging av billige boliger for ungdom. Flere demonstrasjonsprosjekter har vist muligheter til å bygge billige boliger.

Det påligger det offentlige et ansvar i å støtte forskning- og utredningsprosjekter i byggenæringen for å kunne utvikle muligheter til å bygge boliger til lavere kostnader, både generelt og rettet mot bestemte formål.

### **15.3.4 Utvalgets anbefalinger**

Utvalget støtter det pågående arbeidet med forenkling av byggesaksbehandlingen og en samordning av begrepsbruken i areal- og volumberegninger av bygninger, byggeforskriften og Husbanken.

For å redusere byggekostnadene vil utvalget påpeke betydningen av å rekruttere, utdanne og beholde arbeidskraft i byggenæringen. Øvrig tiltak for å redusere byggekostnadene bør være en prioritert oppgave for Husbanken.

Utvalget vil understreke det offentliges ansvar i å støtte forsknings- og utviklingsprosjekt i byggenæringen med sikte på lavere kostnader uten at det nødvendigvis går på bekostning av kvalitet.

## **15.4 Areal- og tomtepolitikk**

---

Tomtetilgang er en forutsetning for nybygging, og kommunal regulering av arealer har betydelig effekt på tomteprisene. Vurdering av tiltak for økt tomtetilgang tar utgangspunkt i beskrivelsen av boligmarkedets virkemåte i kapittel 3, spesielt avsnitt 3.3.4 om det offentliges rolle i tomtemarkedet i storbyområdene. I situasjonsbeskrivelse og problemforståelse har utvalget i stor grad bygd på analyser og konklusjoner fra andre offentlige utvalg.

### 15.4.1 Arealutnytting

For å øke boligproduksjonen og holde prisnivået nede, er areal- og reguleringsplanlegging et viktig offentlige virkemiddel på lang sikt. I de største byområdene er det sannsynligvis det viktigste virkemidlet det offentlige har.

Større arealer avsatt for boligformål og høyere utnyttingsgrad vil være det viktigste bidraget til lavere tomtekostnader.

Høyere arealutnytting kan ha negative effekter på enkelte sider av bomiljøet og kan derfor innebære betydelige ulemper for grupper som allerede bor i de områdene som blir berørt. Men, dersom kommunen ønsker lavere byggekostnader og økt nybygging vil utvalget påpeke at en ikke kommer utenom at mer av det samlede tomtearealet utnyttes til boliger og/eller at utnyttingsgraden heves.

Konfliktene er ofte størst i tilknytning til prosjekter som innebærer fortetting i eller nær sentrumsområdene. Det gjelder både fortetting innenfor eksisterende boligområder og bruk av ubebygde arealer. Prosjekter for nybygging i randsonen omkring byområdene kan ofte gi mindre interessekonflikter, og derfor være lettere å få gjennomført. Slike prosjekter kan imidlertid også ha betydelige negative miljøkonsekvenser. De gir husholdningen økt reisetid og øker infrastrukturkostnadene. De bidrar også i mindre grad til å dempe prisnivået i de sentrale områdene. Potensialet for fortetting i sentrale byområder kan være meget stort.

Enkelte utredninger har anslått potensialet for bygging i Oslo til 100 000 boliger uten at en bryter markagrensen. Uten å ta stilling til hvor langt en kan gå i konkrete tilfeller, vil utvalget peke på betydningen av at boliginteressene blir vektlagt tilstrekkelig i de politiske prosessene som regulerer kampen om grunn. Skal en bedre boligsituasjonen i de større byområdene på en rimelig og miljøvennlig måte, kommer en ikke utenom fortetting, og da må enkelte interesser vike.

Boligfortetting kan også skje ved at næringsarealer og eksisterende næringsbygg blir tatt i bruk til boligformål. Det er viktig at en erkjenner at næringsstrukturen og lokaliseringsmønsteret for næringsvirksomhet er i endring, og at en derfor vurderer muligheten for flere boliger i områder som tidligere har vært avsatt til næringsformål.

Jordlovens begrensninger med hensyn til hvor det tillates bygd vil påvirke tomtekostnadene. Etter paragraf 9 i jordloven er omdisponering av dyrket og dyrkbar jord til andre formål enn landbruk, herunder boligbygging, i utgangspunktet forbudt. Kostnadene til grunnarbeider og framføring av teknisk infrastruktur til byggeklare tomter vil være høyere i områder med vanskelige grunn- og terrengforhold enn i de fleste områder som er regulert til landbruksformål. Et strengt vern av jorbruksarealene nær bykjernene og knutepunkter for kollektivtrafikken, kan til en viss grad virke mot sin hensikt ved at mer dyrket jord må brukes til vegformål og liknende.

Interessene til eksisterende beboere vil i praksis dominere interessene til de nye beboere som ikke er representert i den lokale arealplanleggingen.

Overordnede beslutninger med betydelige konsekvenser for hele regionens boligmarked blir tatt av de enkelte kommunene gjennom arbeidet med de respektive arealplanene. For kommuner med et felles arbeids- og boligmarked trengs en mer overordnet arealplanlegging.

Oslo og omegnskommunene er i hovedsak ett boligmarked. Hovedstad-utvalget (NOU 1997:12) slo fast at det foreligger et reformbehov når det gjelder arealdisponering, utbyggingspolitikk og en samordnet areal- og transportpolitikk. Areal- og boligutfordringene er kommuneoverskridende og krever kommuneoverskridende løsninger. En ny administrativ inndeling eller andre organisasjonsmessige endringer vil bidra til bedre håndtering av plan- og arealutfordringene i Oslo og Akershus. Denne problemstillingen drøftes også i kapittel 19.

#### **15.4.2 Kommunal tomtepolitikk**

Kommunen har mange roller i en utbyggingsprosess; både lovpålagte roller som forvaltningsmyndighet og som regulator for arealbruken. I tillegg kan kommunen føre en aktiv tomtepolitikk ved å kjøpe, utvikle og selge egne tomter og eiendommer med sikte på boligbygging.

For noen kommuner kan det være et aktuelt tiltak å bruke tomter som de kjøper eller eier, til bestemte boligformål. For eksempel til bygging av boliger for eldre, funksjonshemmede, psykiatriske pasienter, bostedsløse mv. Uansett må det være en kommunal oppgave at det er tilstrekkelig med tomter til bygging av boliger for disse gruppene.

Et spørsmål for kommunene som selger tomter er om en tomt skal selges til høystbydende eller om den skal selges under markedspris til bestemte formål. Enkelte kommuner har vedtatt at salg av egne tomter skal skje til høystbydende og at eventuelle gevinster fra salg alltid skal brukes til målrettede boligpolitiske tiltak.

Strategiske oppkjøp av tomter kan for kommunene være viktig for å koordinere ulike interesser i større utbyggings- og fornyelsesprosjekter. Kommunal økonomi kan imidlertid være en begrensning for å være en aktiv aktør i tomtepolitikken.

Det er behov for å utvikle virkemidler for å redusere kommunenes risiko ved å kjøpe tomter og sitte med byggeklare tomter over tid. En mulighet for å kunne finansiere oppkjøp er at Husbanken utvikler en låneordning som reduserer risikoen for kommunene til å erverve tomter. Dette kan eventuelt gjøres med utgangspunkt i dagens oppføringslåneordning. En annen mulighet er at kommunene gjennom lånet, samt eventuelle tilskudd, kan finansiere kjøp av strategiske eiendommer for boligformål. Dette vil si at en gjeninnfører en finansieringsordning for grunnkjøp, men i en annen form enn den en hadde tidligere.

Fortettingsprosjekter kjennetegnes ved høy kompleksitet med mange parter og interesser og tidkrevende plan- og gjennomføringsprosesser. Koordinerings- og kompetansebehovet er betydelig både på privat og offentlig side.

#### **15.4.3 Statlig eiendom**

Staten, gjennom ulike departementer og etater, er i enkelte fylker og byer en betydelig grunneier. Et aktuell tiltak for å skaffe fram flere byggeklare tomter på kort sikt, er at staten tar større ansvar ved å tilby kommune eller private utbyggere arealer for boligformål.

De ulike statlige etatene tar sannsynligvis lite hensyn til egne tomtekostnader. Som eiere av grunn og eiendomsmasse ser de ikke alltid på alterna-

tiver, herunder flytting. Statlige etater bør oppfordres til å vurdere om de disponerer grunn eller bygninger som med fordel kan omdisponeres til boligformål. Når det er gode samfunnsmessige grunner til det, bør statlige etater akseptere at slik grunn blir regulert til boligformål, selv om næringsformål kunne gitt en høyere tomtepris.

Gjeldende avhendingsinstruks krever at avhending av statlig fast eiendom skal skje til markedspris dersom ikke annet er bestemt av Stortinget. Tidligere initiativ for å utvide adgang til underpris uten foreleggelse for Stortinget har ikke ført fram. Avhending av statlig eiendom til underpris bryter i følge Finansdepartementet med hovedprinsipper for forvaltning av statens kapital og statlig budsjettering. Tiltak som krever statlige bidrag skal budsjetteres på utgiftssiden i statsbudsjettet og å avhende statlige tomter til underpris vil føre til at de aktuelle tiltakene som tilgodeses unndras de vanlige prioriteringer som gjøres i budsjettprosessen. At kostnadene dekkes gjennom lavere inntekter (ved salg av underpris) i stedet for høyere utgifter (for eksempel ved tilskudd til målgruppen) betyr imidlertid ikke at tiltaket koster mindre. I følge Finansdepartementet knytter det seg også andre problemer til en ordning med salg til underpris. Blant annet kan det innebære at statsinstitusjonenes incitament til å selge eiendom reduseres.

#### **15.4.4 Utvalgets anbefalinger**

Utvalget ser det som vesentlig å få økt boligpolitisk oppmerksomhet rundt knappheten på gode boligtomter. Tomtegrunn er et knapt gode, og mye av de beste boligtomtene er allerede disponert til dette formålet. Særlig i pressområder med stor knapphet på grunn, er det viktig at boliginteressene blir sterkere vektlagt i de politiske prosessene som skal regulere kampen om grunn. Det er i økende grad et boligpolitisk problem at boligbyggingen blir henvist til dårlig egnede tomter – i konkurranse med særlig jordbruk, næringsbygg og friluftsinnteresser. I lokale politiske prosesser taper nybyggingsinteressene konkurransen om tomtegrunn fordi det svært ofte kan være en belastning overfor de etablerte velgerne å gå inn for utbyggingsalternativet – selv om dette i et mer overordnet og langsiktig perspektiv er det beste for kommunen og regionen.

Utvalget vil påpeke kommunenes ansvar å ha tilstrekkelige arealer for boligbygging. En god boligforsyning forutsetter at kommunen tar ansvar for kommunal tilrettelegging. Utvalget vil oppfordre kommunene til å legge større vekt på boligforsyning i den overordnede arealplanleggingen.

Utvalget vil understreke betydningen av en aktiv kommunal tomtepolitikk (bruk av egne tomter samt kjøp, utvikling og salg av tomter). For å redusere kommunenes risiko og kostnader ved tomteerverv, anbefaler utvalget at det vurderes å opprette en statlig finansieringsordning.

Utvalget vil peke på Husbankens tilskudd til fortetting og fornyelse, jf. også kapittel 17, kan være et egnet virkemiddel i fortettingsprosjekter.

Eiendomsskatt framstår som et mulig virkemiddel og incentiv for fortetting i bymessige strøk, men er lite benyttet. Rammene for bruk av eiendomsskatt som virkemiddel for å fremme fortetting kontra spredt utbygging bør utredes nærmere.

Utvalget vil understreke at det er nødvendig at kommunene i større byregioner sammen tar et ansvar for å komme fram til en helhetlig arealbruk som

gir tilstrekkelig rom for boligbygging. Et slikt samarbeid må også omfatte transportløsninger og da må staten og fylkeskommunene være med. Dersom disse partene ikke kommer fram til slikt samarbeid, må en vurdere endringer i myndighetsforholdene. Staten har her et overordnet ansvar. Det er viktig at staten – som har en mer overordnet politisk agenda – å utøve makt og innflytelse gjennom sin rolle som stor eiendomsbesitter.

Etter utvalgets vurdering bør staten veie ulike interesser knyttet til tomtegrunn opp mot overordnede mål for samfunnsutviklingen. Dette betyr at staten (gjennom sine ulike etater/instanser) må koble sine interesser som eiendomsbesitter og boligpolitisk utøver på en mer aktiv måte enn hva som gjøres i dag. Målet med dette skal være i større grad å sikre tomter og eiendommer som egner seg godt til boligformål – og som staten eier – til nettopp dette formålet, og ikke noe annet.

Dersom staten besitter eiendommer som ikke lenger utgjør viktige produksjonsressurser for staten og disse egner seg for sosiale boligformål, er det viktig at kommunene får bedre muligheter til å påvirke bruken av eiendommene. Et viktig tiltak vil være bedre koordinering og endrede informasjonsrutiner fra statlige eiendomsbesittere. Etter utvalgets vurdering er det særlig viktig å forbedre informasjon mellom statlige organer og kommunene ved planlegging av eiendomssalg.

Utvalget vil videre påpeke behov for en fleksibel bruk av avhendingsinstruksen der statlige tomter og eiendommer er aktuelle for boligbygging for bestemte formål.

## **15.5 Ordninger for risiko og finansiering**

---

### **15.5.1 Utbyggerrisiko**

Det er en betydelig økonomisk risiko knyttet til gjennomføring av nye boligprosjekter, dels som følge av statlige regelutforming og kommunal praksis med blant annet lang behandlingstid av arealplanene. Reglene i henhold til dagens kulturminnelov innebærer at utbygger må bekoste utgraving av eventuelle arkeologiske funn.

Utviklingen av forsikringssystemer for at prosjekt blir realisert etter planen, og at entreprenørens risiko avlastes er blitt et aktuelt virkemiddel.

Behov for avlastning av risiko har ført til at stadig flere entreprenører ønsker samarbeid med boligbyggelag for å få tilgang til Boligsamvirkets Forsikring (BSF). Som beskrevet i kapittel 5 har ordningen som formål å sikre boligbyggelagenes byggeprosjekter mot usolgte boliger. I tillegg til BSF fulltegningsforsikring ble det også bygd opp en parallell sikringsordning knyttet til husleietap i eksisterende borettslag (Husleiefondet). Sikringsordningen gjennom BSF baserer seg på en premieinnbetaling (varierende fra prosjekt til prosjekt), en viss andel forhåndssolgte boliger og egenandeler (for boligbyggelagene) ved tap/usolgte boliger.

BSF fulltegningsforsikring gir større sikkerhet for banker som gir byggelån fordi utbyggers risiko knyttet til eventuelle usolgte boliger er overtatt av forsikringen. Boligbyggelag med boligsamvirkets fulltegningsforsikring og Husbanklån gir lavere rentekostnader, blant annet fordi Husban-

ken konverterer prosjekter med denne forsikringen selv om det står usolgte boliger ved ferdigstillelse.

Det er i de senere årene satt søkelys på kulturminnelovens regler om at utbygger må bekoste utgraving av arkeologiske funn. Det bør vurderes hvorvidt stat eller kommune bør ta et større kostnadsansvar i forbindelse med kulturminnelovens regler.

### 15.5.2 Finansiering

I dette avsnittet vurderer utvalget kort finansiering, herunder oppføringslånet betydning for å øke boligtilbudet. Utvalget viser til kapittel 16 for en bredere diskusjon av oppføringslånets betydning.

Dagens utfordringer knyttet til boligproduksjonen er i pressområdene og spesielt til Oslo. Det er lite som tyder på at generell tilgang til finansiering som begrenser boligtilbudet.

Som beskrevet i kapittel 6 har imidlertid endringene i kredittmarkedet og reduserte rentefordel gjort at rentefordelen med et oppføringslån sammenliknet med et alternativt lån blitt relativt liten. I Oslo har oppføringslånets andel utgjort en mindre andel enn i andre fylker.

Mulige endringer i låneordningen som tar sikte på øke oppføringslånets betydning kan være å:

- Godta høyere tomtekostnader ved prosjekter i storbyområdene
- Gjeninnføre høyere rentefordeler knyttet til oppføringslånet
- Øke låneutmålingen ved prosjekter i storbyområdene
- Godta lavere arealgrenser ved prosjektene enn i dag

En slik vurdering må en imidlertid se i forhold til en mer generell vurdering av oppføringslånets måloppnåelse, jf. kapittel 16.

### 15.5.3 Utvalgets anbefalinger

Utvalget vil påpeke at boligsamvirkets forskringsordning mot usolgte boliger kan ha relevans for boligbyggere mer generelt. Utvalget oppfordrer departementet og Husbanken til i samarbeid med bransjen å se nærmere på muligheten for å få realisert tilsvarende ordninger som den NBBL har bygd opp.

Det bør vurderes hvorvidt stat eller kommune bør ta et større kostnadsansvar i forbindelse med kulturminnelovens regler.

## 15.6 Subsidier til nybygging

---

For at subsidier eller reduserte avgifter til nybygging skal ha vesentlig effekt på nybyggingsnivået, krever dette relativt store beløp over statsbudsjettet. Dersom effektene på boligprisene og bokostnadene skal være varige, må subsidiene være permanente.

Nedenfor drøftes effekter av økonomiske incentiver (subsidier og avgifter) knyttet til nybygging under avsnittene:

- Tilskudd til bygging av nye boliger
- Kommunenes bruk av utbyggingsavgifter og tilskudd til kommunene for tilrettelegging
- Moms- og avgiftsreduksjon

### 15.6.1 Tilskudd til bygging av nye boliger

Fra 1967 til 1982 ble direkte støtte til boligproduksjon gitt som et såkalt arealtilskudd. Tilskuddet ble ytt etter faste satser pr kvm areal med en skala som ga høyest tilskudd for de første kvadratmetre. Rentestøtte ved Husbanklån som ble gitt fram til 1995 fungerte som en mer indirekte form for tilskudd til nybygging.

Det er i dag ingen generelle tilskudd til nybygging av noe større omfang, men Husbanken gir, som omtalt i kapittel 8 og foran i dette avsnittet tilskudd til nye boliger som har bestemte kvaliteter (stimulans til tilgjengelighet/heis og miljø/-energibesparelser). Utvalget drøfter betydningen og innretningen av disse kvalitetstilskuddene nærmere i kapittel 17: tiltak for bedre miljø og kvalitet. Også tilskudd til utleieboliger vil virke som et produksjonsstimulerende tiltak. Utvalget drøfter slike tilskudd i kapittel 18: tiltak for bedre fordeling.

Generelt vil tilskudd til nybygging redusere kostnader og bidra til økt nybygging. Virkningen vil være forskjellig avhengig av om tilskuddet blir gitt som et fast beløp pr boenhet eller etter boligens areal. Et fast beløp vil i større grad komme grupper med lave inntekter til gode. Et tilskudd pr kvm kan føre til at det blir bygd mer arealkrevende boliger.

### 15.6.2 Utbyggingsavgifter

Utbyggingsavtaler har av enkelte kommuner i vekstområder blitt det sentrale virkemidlet for gjennomføring av vedtatte reguleringsplaner og har medvirket til effektiv gjennomføring av prosjekter. Fra både utbyggernes og kommunens side har slike avtaler gitt muligheter for å påvirke utformingen av prosjektet på et tidlig stadium og for å avklare plikter og ansvar i forbindelse med gjennomføring av reguleringsplanen. I tilknytning til slike avtaler har det i økende grad blitt benyttet det utvalget oppfatter som utbyggingsavgifter, som innebærer at utbyggeren bidrar til finansiering av teknisk og sosial infrastruktur i prosjektene. Utbyggingsavgiftene tilknyttet nye boliger har etter hvert fått et betydelig omfang og for kommunene framstått som et alternativ til tradisjonell finansiering (skatt og overføringer). Denne problemstillingen er drøftet nærmere i St.prp. nr. 82 (2000-2001).

Kommunal utbygging av infrastruktur øker tomteverdien. Det kan da virke rimelig at kommunen tar betalt for sine kostnader. I noen tilfeller vil det skje på bekostning av utbyggernes fortjeneste uten at boligene blir dyrere. Men utbyggingsavgifter kan også komme som et tillegg til byggekostnadene, øke boligprisene og dempe nybyggingen. Hvilke effekter som dominerer avhenger av den konkrete situasjonen. Utvalget legger til grunn at effekten i mange tilfeller er økte byggekostnader.

Kommunal- og regionaldepartementet har presisert at det ikke er anledning til å innføre et generelt gebyr for dekning av kommunale investeringer i infrastrukturtiltak. Begrunnelsen er at dette må anses som en skattelegging som ikke er hjemlet i dagens lovverk.

Som beskrevet i avsnitt 3.3.6 vil kommunenes beslutninger bli påvirket av hvordan utbygging påvirker den kommunale økonomien. Det grunnleggende spørsmålet er om vekstkommunene har et utgiftsbehov som ikke fanges opp av inntektssystemet. Nye innbyggere gir ikke bare økte kommunale driftsko-

stnader, men kan også kreve nyinvesteringer i henholdsvis teknisk infrastruktur som bygging av veg, vann og kloakk og eventuelt i sosial infrastruktur som barnehager og skoler. Vekstkommunenenes økende bruk av utbyggingsavgifter gjør at utvalget legger til grunn at vekstkommunene ikke anser det som økonomisk gunstig å legge til rette for nybygging.

Både vekstkommunene, Stortinget og regjeringen har vært opptatt av problemstillingen. Kommunal- og regionaldepartementet har foreløpig ikke foreslått endringer i utgiftsutjevningen som fanger opp variasjoner i kapitalkostnadene. Departementet viser i St.prp. nr. 82 (2000-2001) til at kapitalbehovet er noenlunde proporsjonalt med produksjonen av de fleste kommunale tjenester, og at det ikke er behov for å ha særskilte kriterier for dette i kostnadsnøkkelen. De faktorene som forklarer forskjellene i driftsbehov vil da også forklare forskjellene i kapitalbehov. Imidlertid understreker departementet at kapitalutgifter over et kortere tidsrom kan variere til dels betydelig mellom kommunene utover variasjonen i driftsutgifter. Departementet legger derfor dette til grunn for tildeling av skjønnskudd og at dette tas inn i retningslinjene for å tildele etter skjønn fra 2002.

Utbyggingen på den tidligere hovedflyplassen på Fornebu er et stort prosjekt og innebærer store investeringer. Bærum kommune har selv beregnet at inntektene fra den nye befolkningen (13 000 innbyggere) antagelig ikke vil rekke til å betjene rentene av en lånefinansiert investering i sosial infrastruktur og langt mindre til å betale ned selve lånet. Kommunen forventer derfor at utbyggerne gir betydelige økonomiske bidrag til byggingen av skoler, barnehager ol.. Dersom ikke dette skjer, kan regulering og bygging på området bli vesentlig forsinket. I en analyse fra ECON (ECON, 2001) av den samme utbyggingen heter det imidlertid at:

«Boligbygging på Fornebu blir etter all sannsynlighet en berikelse for Bærum kommune og dens innbyggere. Ved hjelp av inntektene fra den nye befolkningen kan investeringene i sosial infrastruktur være nedbetalt omtrent 10 år etter endt utbygging. Deretter kan befolkningen på Fornebu generere et betydelig økonomisk overskudd for kommunen. I tillegg til den direkte økonomiske virkningen av utbyggingen, kommer en positiv effekt på boligmarkedet. Denne effekten kan gjøre det lettere for unge bæringer og andre lavinntektsgrupper å skaffe seg bolig i kommunen.»

Konklusjonene fra henholdsvis Bærum kommune og ECON drar i hver sin retning med hensyn til om kommunen taper økonomisk på å legge til rette for boligbygging.

For de største delområdene på Fornebu finnes det foreløpig ingen utbyggingsavtaler, men ECON påpeker at staten og Oslo kommune har inngått en gjensidig avtale om å bygge teknisk infrastruktur for anslagsvis 1,8 milliarder kroner. Et slikt løft vil rimeligvis virke positivt inn på Bærum kommunes økonomi.

I kraft av sin størrelse er Fornebu-utbyggingen utypisk. Utover en analyse av Agenda (omtalt i kapittel 11) kjenner ikke utvalget til en samlet analyse av effektene på kommunal økonomi av nye innbyggere. Det vil sannsynligvis variere fra prosjekt til prosjekt hvorvidt en kommune økonomisk sett tjener eller taper på å legge til rette for boligbygging. Investeringene i sosial og



teknisk infrastruktur vil videre være forskjellig ved fortetting, knutepunktutvikling og i nye utbyggingsområder.

Så lenge det er usikkerhet hvorvidt kommunene i realiteten kompenseres for økende utgiftsbehov som følge av boligbygging, er det et grunnleggende spørsmål om staten i sterkere grad enn i dag skal bidra med å dekke infrastrukturkostnader ved nye boligprosjekter.

### 15.6.3 Om tilskudd til kommunene

Innenfor inntektssystemet for kommunene er det flere muligheter for å kompensere for vekstkommunenes utgiftsbehov knyttet til nye boliger:

- Ambisjonene for inntektsutjevning reduseres. Det vil si at vekstkommunene beholder mer av egne skatteinntekter fra innbyggere. Dette vil svekke inntektsgrunnlaget for skattesvake kommuner.
- Vekst eller reduksjon i antall innbyggere får virkning for kommunene noe tidligere enn i dag. Dette vil imidlertid innebære mindre forutsigbarhet for kommunene.
- Det innføres et boligkriterium i inntektssystemet ved at antall boliger i en kommune kan vektlegges ved fordeling av rammetilskuddet.
- Innføring av et eventuelt nytt «vekstområdetilskudd». Eksempler på slike avgrensede tilskudd innenfor dagens inntektssystem er hovedstadstilskuddet som er rettet mot Oslo (som har spesielle oppgaver som hovedstad), eller Nord Norge tilskuddet som er begrunnet ut fra distriktpolitiske hensyn.
- Kommunene kompenseres over skjønnstilskuddet. Kommunene kompenseres allerede i dag for økte investeringsutgifter over skjønnstilskuddet, men praksisen kan utvides. Imidlertid kan dette svekke begrunnelsen for skjønnstilskuddet som primært skal kompenseres for ekstraordinære forhold.
- Innføring av et nybyggingstilskudd pr bygd bolig i en kommune.

Av disse, mulige kompensasjonsordningene, ser utvalget på kort sikt innføring av et nybyggingstilskudd pr bolig som mest interessant å vurdere nærmere. Dette er den type tiltak som mest direkte vil stimulere kommunene til å legge til rette for økt boligbygging.

### 15.6.4 Nybyggingstilskudd pr. bygd bolig

Et direkte tilskudd per nybygd bolig vil stimulere kommunene til å prioritere økt boligbygging. Eventuelle negative effekter for kommunens økonomi av økt boligbygging vil bli redusert. Det kan ha positive effekter på viljen til å sette av nødvendige arealer, til å ferdigregulere tomter i tide og til å gjøre de nødvendige investeringene i infrastruktur. Det kan også motvirke tendensen til at enkelte kommuner i for stor grad søker å overvelte kommunale kostnader på utbyggerne gjennom utbyggingsavgifter eller på andre måter.

Kommunene, enten samtlige eller kun kommuner som oppfyller visse kriterier, kan etter nærmere retningslinjer premieres for boligbygging. Årlig boligbygging i kommunene blir løpende registrert i GAB-registeret og publiseres av SSB. Fra 2003 kommer SSB register over hele boligmassen til å være operativt. Staten kan hvert år gi et tilskudd etter antall nybygde boenheter i

kommunene året før. Det er en forutsetning at tilskuddet ikke overstiger normale kommunale kostnader til infrastruktur.

Et slikt nybyggingstilskudd vil være et tillegg til rammeoverføringene. Det er en vurdering hvorvidt et slikt tilskudd skal være øremerket eller ikke, om det skal gå til alle kommuner og om tilskuddet skal begrenses med hensyn til hvilke typer boliger som det skal omfatte. Det er mulig å lage begrensninger med hensyn til areal på boligene og målgruppe.

Et argument for at ordningen ikke skal være øremerket, er at den da vil være enklere å administrere. Det vil da heller ikke stride mot det uttalte mål at kommunene først og fremst skal finansieres over frie inntekter. Samtidig unngås byråkratiske rapporteringskrav. Når pengene kan disponeres fritt, slipper en etterkontroll med hensyn til bruken. Effektiv øremerking vil i praksis være vanskelig fordi kommunene uansett har utgifter til teknisk og sosial infrastruktur.

Hvorvidt tilskuddet skal gis alle kommuner, uavhengig av vekstsmert er en annen avveining. Hensynet til enkelhet og likebehandling taler for at det bør gå til alle kommuner. I praksis vil også da det aller meste av beløpet gå til vekstkommunene.

Det er mulig å avgrense og differensiere etter areal, boligtype, størrelse på prosjekt og om det bygges for bestemte grupper (ungdom, vanskeligstilte mv). Utvalget vil peke på at slike avgrensinger vil øke administrasjonskostnader og vri bygging i retning av boliger som akkurat passerer de grensene som settes. Med et gitt areal vil kommunen likevel få større tilskudd ved å bruke det flere mindre boliger.

### **15.6.5 Redusert moms på bygging og boligjenester**

Boligtjenester er generelt unntatt fra momssystemet. Det betyr at det ikke blir betalt moms på husleie eller på beregnet husleie for eiere. Det blir betalt moms på byggedelen av nybygde boliger, mens tomtedelen er fritatt. Videre blir det betalt moms på vedlikehold og på de aller fleste varer og tjenester som går med til å produsere boligtjenester. Siden det ikke blir betalt moms på husleie, kan inngående moms heller ikke trekkes fra. En del andre varer og tjenester innenfor momssystemet har en sats på enten 12 prosent eller null. I realiteten har derfor forbruk av boligtjenester en høyere skattesats enn den som gjelder for gjennomsnittet av annet forbruk.

Som omtalt i 15.2.4 har ikke utvalget sett det som sin oppgave å foreta en bred skattepolitisk vurdering. Vurdering av redusert moms på byggearbeider, som har vært foreslått av blant annet LO, må sees i en større skattemessig sammenheng. Utvalget vil imidlertid påpeke at en generell reduksjon av momsen på boligbygging - foruten at det vil være svært kostbart - vil stimulere til bygging av store og relativt arealkrevende boliger. Dette er etter utvalgets vurdering lite ønskelig.

### **15.6.6 Utvalgets anbefalinger**

Utvalget legger til grunn at kommunene og særlig enkelte vekstkommuner, har høye investeringskostnader som i for stor grad overveltes nye boligprosjekter. Utvalget vil understreke at det bør settes grenser for kommunenes bruk av utbyggingsavgifter og liknende fordi det øker utbyggernes og kjøpernes kostnader uforholdsmessig og har uheldige fordelingsvirkninger.

På de områdene der kommunene har hjemmel for å pålegge innbyggerne å betale avgifter vil utvalget peke på at kommunene i større grad bør benytte årsavgifter framfor tilknytningsavgifter. Dette vil medvirke til at avgiftene knyttet til bygging av nye boliger blir noe redusert.

Et samlet utvalget foreslår videre å benytte direkte tilskudd til kommunene for å stimulere nybyggingen. Tilskuddet kan gis etterskuddsvis til enkeltkommune på bakgrunn av antallet nybygde boliger/boenheter og være et tillegg til rammeoverføringene.

I tilknytning til vurdering av tilskudd pr bolig ber utvalget om at inntektsystemet blir vurdert med tanke på om vekstkommuner kommer for dårlig ut. Særlig kan det kanskje gjelde minsteinntektskommuner som har befolkningsvekst.

Utvalgets medlem Olsen mener at en momsrefusjonsordning vil være et brukbart virkemiddel for å få ned boligbyggekostnadene. Helt siden moms-systemet ble innført, har det vært et viktig politisk prinsipp at viktige samfunns-goder skal være fritatt for moms. Det gjelder f.eks. kulturelle tiltak som bøker og aviser. Sist i rekken av unntak fra moms-systemet som er gjennomført for å fremme viktige samfunnspolitiske mål er halveringen av moms på matvarer som ble iverksatt i 2001. Olsen mener at boligsektoren er en så viktig del av vårt velferdssamfunn at prinsippet om reduksjon/fritak for moms også bør gjelde her. Ordningen bør imidlertid ikke gjennomføres som et generelt fritak eller reduksjon for moms. Ordningen skal ikke ha til hensikt å gi moms-fritak for bygging av store luksusboliger, men være et tiltak for å få ned kostnadene for å bygge boliger av normal størrelse og standard. Ordningen bør derfor formes som en refusjonsordning hvor det settes et tak for hvor mye som kan refunderes. Hvor vidt det skal gis full eller delvis refusjon, samt andre sider ved en slik ordning, må utredes nærmere.

Utvalgets medlemmer Johannesen, Kielland og Aaker slutter seg ikke til Olsens merknad om en momsrefusjonsordning, men vil samtidig understreke at de ikke prinsipielt er mot momsfritak/-refusjon slik Olsen har skissert i sin merknad. Johannesen, Kielland og Aaker er imidlertid av den oppfatning at et tiltak av denne karakter for å få ned kostnadene ved nybyggingen, vil være såpass kostbart at det vanskelig kan ses isolert fra andre skattemessige grep på boligsektoren. En kombinasjon av momsreduksjon/-refusjon på nybygging og høyere beskatning på selve boligforbruket (eiendomsskatt/fordelsbeskatning), kan etter disse medlemmenes vurdering bidra til både bedre fordeling og en mer effektiv utnyttelse av de totale boligressurser. En slik nokså radikal omlegging av beskatningssystemet på boligsektoren, vil det imidlertid etter disse medlemmenes syn være svært vanskelig å få politisk gjennomslag for, uten at dette inngår i en større skattemessig omlegging som omfatter mer enn bolig.

Utvalgsmedlemmene Rødseth og Skrede anbefaler ikke å innføre momsfritak, momsrefusjon eller liknende generelle tilskudd til utbyggerne av boliger. Etter deres vurdering vil slike tiltak uansett gi for liten måloppnåelse i forhold til den belastningen de vil innebære på offentlige budsjetter. Disse medlemmer ser likevel ikke helt bort fra at det i enkelte situasjoner med høy arbeidsledighet i byggfagene og meget liten byggeaktivitet unntaksvis kan

være gunstig med generelle tilskudd til boligbygging når det kan bidra til å sysselsette personer som ellers ville gå ledig.

Utvalgsmedlemmet Johannesen vil påpeke at et tilskudd til kommunene ikke bør betraktes som et alternativ til direkte tilskudd til konkrete boligprosjekter. Husbanken gir også i dag tilskudd til boliger med bestemte kvaliteter jf. omtale i avsnitt 8.3.3 og 17.3, om enn i begrenset omfang. Større bruk av denne type direkte tilskudd vil generelt også kunne virke stimulerende på nivået på boligbyggingen. Bruken av slike tilskudd vil derfor være særlig aktuelt å dimensjonere ift konjunkturrelle hensyn.

## Kapittel 16

# Drøfting av Husbankens oppføringslån

### 16.1 Innledning

---

Husbankens oppføringslån har vært en av de viktigste bærebjelkene i norsk boligpolitikk etter andre verdenskrig. Siden bankkrisen på begynnelsen av 1990-årene har imidlertid lånets berettigelse vært gjenstand for vedvarende diskusjon. Som omtalt i kapittel 6, stod omtalen av oppføringslånet sentralt i Statsbankutvalgets rapport. Oppføringslånet var også utgangspunktet for at Finansnæringens hovedorganisasjon innklagde Husbanken for ESA, dvs. overvåkningsorganet for EØS-avtalen. Oppføringslånets innretning og omfang har også stått sentralt i ordskiftet mellom de politiske partiene på Stortinget.

Drøftingene i dette kapitlet tar utgangspunkt i den historiske gjennomgangen av kredittmarkedet og Husbankens rolle i kapittel 6 og omtalen av de boligøkonomiske virkemidlene i kapittel 8.

I avsnitt 16.2 drøftes oppføringslånets bidrag til den boligpolitiske måloppnåelsen samtidig som lånevirkksomheten vurderes i et stats- og samfunnsøkonomisk perspektiv. Mulige tiltak for å øke måloppnåelsen skisseres i avsnitt 16.3, og utvalgets anbefalinger til videreføring av låneordningen presenteres i avsnitt 16.4. Kapitlet oppsummeres i avsnitt 16.5.

### 16.2 Vurdering av oppføringslånet

---

#### 16.2.1 Mål og bakgrunn

Hovedformålet for Husbankens oppføringslån er å bidra til tilstrekkelig boligdekning, et høyt og stabilt nivå i boligproduksjonen, kvalitet på boliger og bomiljø og å dempe kostnadene i boligproduksjonen.

I 2000 ble det igangsatt 23.550 nye boliger hvorav anslagsvis 40 prosent ble grunnfinansiert med oppføringslån i Husbanken. Det ble gitt oppføringslån for over 6.300 millioner kroner til grunnfinansiering av nærmere 10.000 boliger. Av en total utlånsramme i Husbanken på 11 milliarder kroner utgjorde oppføringslånene 57 prosent.

Som beskrevet i kapittel 6, hadde Husbanken i de første etterkrigsårene tilnærmet monopol på finansiering av nye boliger. Bankens regelverk var da tilnærmet lov, og lån var et meget sterkt boligpolitisk virkemiddel. Husbanken kunne stille høye krav ved tildeling av lån, og kravene ble innfridd.

Også i perioden med høye subsidier var lånet et betydelig boligpolitisk virkemiddel. Men ettersom rentetrappen gradvis ble avvirket, ble fordelene ved husbanklånet redusert. I forbindelse med at husbankrenten ble markedsbestemt i 1996, ble rentefordelen, over hele lånets løpetid for en privat låntaker med et husbanklån på 750.000 kroner, redusert fra rundt 132.000 til 36.000 kroner. For borettslag er rentefordelen redusert til rundt 18.000 kroner for et

tilsvarende lån. De fleste kommunene oppnår tilnærmet like gode lånevilkår ellers i markedet.

Men selv om rentefordelen er redusert, er den ikke ubetydelig. Spesielt vil dette være tilfelle for vanskeligstilte personer som ikke oppnår de gunstigste rentevilkårene i private banker.

Det er også viktig å understreke at det ikke bare er renten som påvirker oppføringslånets relative konkurranseevne. For mange byggherrer og låntakere representerer Husbanken større forutsigbarhet og trygghet, både med hensyn til låneutmåling og renteutvikling. I tillegg er låneutmålingen økt i de senere år. Spesielt har dette vært tilfellet i Oslo-området. At det i tillegg til lån også gis tilskudd for bestemte boligkvaliteter bidrar også til å bedre lånets attraktivitet.

### **16.2.2 Høy og stabil boligproduksjon**

I motsetning til etterkrigsårene kan det hevdes at boligproduksjonen og boligdekningen på landsbasis i dag er tilstrekkelig. Tilgang på kreditt til boligfinansiering er ikke et generelt problem, men ivaretas for de flestes vedkommende tilfredsstillende av de ordinære kredittinstitusjonene.

Men selv om oppføringslånets styrke som virkemiddel er redusert og kreditttilgang ikke er et større problem, så representerer lånet fortsatt trygghet, forutsigbarhet og for mange rimelig kreditt. Dette er viktige faktorer for å sikre stabilitet og tilstrekkelig boligbygging.

Under bankkrisen på begynnelsen av 1990-årene, da de private bankene var svært restriktive med hensyn til å gi lån, bidro Husbanken til stabilitet i boligbyggingen gjennom å opprettholde tilgangen på kreditt.

Dagens utfordringer for den generelle boligproduksjonen er spesielt knyttet til Oslo-regionen. Heller ikke her er det tilgangen på kreditt som er hovedproblemet. Lånet i sin nåværende form, bidrar dermed bare i beskjeden grad til å øke boligproduksjonen. At Husbanken ikke har finansiert mange boliger Oslo-området i de senere årene skyldes at prosjektene har falt utenfor grensene for areal, tomte- eller byggekostnader. Det er imidlertid foretatt tilpasninger av regelverket i 2001, slik at Husbanken i dag yter lån til et økende antall boliger også i Oslo-området.

### **16.2.3 Kvalitet på boliger og bomiljø**

Som omtalt i kapittel 8, så viser evalueringer at Husbanken gjennom oppføringslånene påvirker kvaliteten i boligprosjektene. Regler for minstestandard sammen med lånetillegg og kvalitetstilskudd bidrar til dette. Også Husbankens arbeid med bevisstgjøring og veiledning av sentrale aktører i boligproduksjonen bidrar til bedret bolig- og bomiljøkvalitet. Dette er et strategisk arbeide som også bidrar til å bedre byggeprosjekter som ikke er finansiert i Husbanken.

Den generelle kvaliteten på boliger er i dag god. Utfordringene er i hovedsak knyttet til fortetting og til større byggeprosjekter. Premissene for god bolig- og bomiljøkvalitet i slike store prosjekter legges på planleggingsstadiet, det vil si før planene materialiserer seg i en søknad om finansiering i Husbanken. Det er derfor grunn til å tro at Husbankens arbeid for å fremme kvalitet i enda større grad bør rettes mot aktørene i planprosessen. Dette kan gjøres gjennom målrettet arbeid for å støtte, veilede og øke kompetansen hos sen-

trale aktører. Slike sentrale aktører er kommunene, større enheter i byggebransjen, utbyggere, boligbyggelagene og utdanningsinstitusjoner for planleggere og arkitekter. Spesielt vil opplæring av de instanser i kommunene som planlegger og godkjenner byggeprosjektene, stå sentralt. Husbanken tilbyr imidlertid forhåndskonferanser til utbyggere slik at banken på et tidlig tidspunkt har kunnet kommet inn i større byggeprosjekter for å påvirke prosjektutformingen.

Utvalgets anbefalinger for å fremme kvalitet i boligproduksjonen er for øvrig omtalt i kapittel 17.

#### **16.2.4 Produktivitet og kostnadsdemping**

I etterkrigsårene skulle kostnadskontroll i Husbanken motvirke at privilegiene som var knyttet til tilgang på billig kreditt bare skulle bidra til økte priser og fortjenestemarginer. Uten kontroll kunne fordelene ved husbanklånet tilfalle byggherren og ikke huskjøperen. Tilsvarende gjaldt for perioden med store subsidier. Ettersom subsidiene gradvis har blitt avviklet, er kontrollaspektet knyttet til kostnader dempet. I dag forsvares kontrollen først og fremst av hensynet til kvalitet. I følge den nye Plan- og bygningsloven er det kommunene som har ansvaret for at et bygg oppføres i tråd med de godkjente planer.

Som vist i kapittel 8, viser en evaluering fra Byggforsk at kostnadsrensene og kostnadskontrollen i Husbanken trolig ikke lenger har en kostnadsdempende effekt. Grensene har imidlertid bidratt til at prosjektene styres inn mot det segmentet av markedet som ligger innenfor Husbankens kostnadskrav. I alle fall tidligere, når fordelene ved et husbanklån var større, medførte dette at flere boliger ble oppført innenfor Husbankens kostnadsrens. Tilbudet av nøkterne boliger er derfor større, og boligfordelingen jevnere enn hva den ellers ville vært.

Den tidligere analysen antyder at kostnadsdemping og tiltak for å øke produktiviteten i bygg- og anleggsbransjen fortsatt er aktuelt. Mye tyder på at produktivitetsveksten i byggebransjen har vært lav. Analyser fra Sverige antyder et vekstpotensial for produktiviteten i bransjen på 20 prosent. Det kan være grunn til å tro at forholdene ikke er vesentlig annerledes i Norge. Andre undersøkelser viser at kostnadene for oppføring av nye omsorgsboliger i kommunal regi ligger langt over kostnadene for oppføring av en tilsvarende husbankbolig. Det kan således synes som om det både i byggebransjen og lokalt i kommunene finnes et betydelig potensial for produktivitetsvekst.

Kostnadsdemping kan alternativt oppnås gjennom bevisstgjøring av aktørene. Økt bevissthet kan oppnås ved å heve kompetansen i kommunene, boligbyggelagene og hos andre byggherrer knyttet bant annet til anbudsutforming, organisering og prosess. Husbanken kunne også tilby informasjon om gjeldende markedspriser for typeboliger slik at aktørene kan sammenlikne med egne byggeprosjekter, såkalt bench-marking.

Det vises for øvrig til omtale og anbefalinger i kapittel 15.

#### **16.2.5 Fordelingspolitisk effekt**

Selv om oppføringslånet ikke har som hovedmål å bidra til god boligfordeling, har lånet positiv effekt på boligfordelingen. Dette fordi det bygges flere nøkterne boliger til en billigere pris enn hva det ellers ville ha gjort. Rentefordelen ved husbanklånet tilfaller dermed ikke bare kjøperen av nye boliger. Ved at

det bygges flere nye boliger bidrar lånet også til lavere pris på brukte boliger med «husbankstandard». Også kjøperne av brukte boliger oppnår dermed en gevinst.

Gjennom finansiering av boliger rundt Oslo, slik at bokostnadene blir lavere der, bidrar Husbanken til å holde prisnivået på boliger i sentrum nede. Dersom oppføringslånet skal bidra til bedre fordeling og mindre segregering i sentrale deler av Oslo, må det først og fremst være gjennom å vri sammensetningen av de boligene som blir bygd fra dyre boliger til boliger med mer nøktern standard. En slik vridning kan alternativt oppnås gjennom reguleringssplaner.

Den fordelingspolitiske virkningen er dermed et argument for å opprettholde ordningen. Instrumentet er imidlertid lite treffsikkert, men koster heller ikke mye. På den andre siden tilsier den lave rentefordelen for husbanklån at heller ikke den fordelingspolitiske effekt er særlig stor.

#### **16.2.6 Distriktpolitisk virkemiddel**

Husbanken vurderer ikke lånets pantesikkerhet ved tildeling av lån. I hovedregelen blir søknader derfor ikke avslått som følge av lav pantesikkerhet. Boliger i tynt befolkede områder av landet uten et ordinært boligmarked har lav pantesikkerhet. Det kan derfor hevdes at husbanklånene bidrar til å opprettholde bosettingen i distriktene.

Siden gjenreisningen etter krigen, og spesielt gjennom gjenoppbyggingen av Nord-Troms og Finnmark, har Husbankens identitet vært sterkt knyttet rollen som distriktsboligbank.

Hvorvidt søknader om boligfinansiering avslås på kritikkverdig grunnlag av andre banker i distriktene eller at de rentevilkårene som tilbys er urimelig høye som følge av pantets lave sikkerhet, har ikke vært gjenstand for større utredninger. De lokale private bankene vurderer sterkere enn Husbanken lånesøkers tilbakebetalingsevne. Men denne rollen ivaretar de også ved husbankfinansiering når de vurderer byggelån og toppfinansiering.

Enkelte mindre lokale banker ønsker en risikospredning i sin utlånportefølje, og ser derfor en samfinansiering med Husbanken som tjenlig. Helst så disse at det offentlige tok en større risiko, og har foreslått et rolleskifte slik at det offentlige ga toppfinansieringen og de lokale bankene grunnfinansieringen. En styrking av toppfinansieringen, ville slik de ser det, gitt det beste distriktpolitiske bidraget. Risikospredning gjennom blant annet samfinansiering kan også oppnås med andre banker. Det må også tas med i vurderingen at distriktene trenger vel fungerende lokale kredittinstitusjoner både til boligfinansiering og til andre formål.

#### **16.2.7 Statsfinansielle forhold**

Ved omleggingen av Husbankens lånesystem i 1996 ble det innført en rentemargin på 0,5 prosentpoeng. Marginen ble opprinnelig begrunnet med at den skulle dekke statens administrative kostnader og tap knyttet til lånevirk-somheten.

Med et utlånsvolum i Husbanken i 2000 på rundt 90 mrd kroner beløper statens inntekter fra rentemarginen seg til rundt 450 millioner kroner. Husbankens administrasjonskostnader og tap var 230 millioner kroner samme år. Det kan således argumenteres for at staten tjener 200 - 250 millioner kroner



på Husbankens lånevirkosomhet pr år. Legges det til grunn at Husbanken i tillegg til lånevirkosomheten også administrerer en rekke tilskudds- og støtteordninger og har flere direktoratsfunksjoner, kan de administrative kostnadene knyttet til lånevirkosomheten ytterligere reduseres og statens overskudd tilsvarende økes. På den annen side må en regne med at tapene enkelte år kan bli noe større enn de har vært i det siste. For enkelhets skyld er rentestøtte til vanskeligstilte, inntekter fra gebyrer, eventuelle avkastningskrav på statlig egenkapital og innlånskostnader holdt utenfor. Dette er faktorer som også påvirker kostnadsbildet.

Det kan hevdes at den omfattende lånevirkosomheten i Husbanken påfører staten en kostnad som ikke synes på statsbudsjettet. Denne kostnaden skulle i så fall oppstå ved at staten bruker en del av sin kredittverdighet ved å låne til Husbanken. På den måten skulle rentene på øvrige statlige lån blir høyere enn hva den ellers ville ha vært. Den norske stat har imidlertid i dag så høy kredittverdighet at dette momentet trolig ikke spiller noen rolle.

Husbankens lånevirkosomhet kunne ha en alternativkostnad ved at staten kan oppnå høyere avkastning ved en annen anvendelse av utlånsmidlene. Problemet er at investeringer med høyere forventet avkastning, for eksempel aksjer, også gir høyere risiko. Med den risikoeksponeringen staten allerede har, virker det lite aktuelt at staten skulle bruke lånte midler på en måte som øker risikoeksponeringen.

### **16.2.8 Samfunnsøkonomiske kostnader i kredittmarkedet**

De fleste som kjøper bolig har bruk for andre lån i tillegg til husbanklånet, som bygge- og topplån. De må da forholde seg til to kredittinstitusjoner der de ellers kunne klart seg med en. De samlede administrasjonskostnadene i kredittinstitusjonene blir dermed større enn om en bank hadde gitt hele lånet. Dette reflekteres trolig i prisen på tilleggsfinansieringen. Den samlede rentefordelen for en husbankfinansiert bolig blir dermed mindre enn rentefordelen når en ser på husbanklånet isolert.

Borettslag er store kunder og relativt sikre betalere. De kan derfor oppnå billigere finansiering enn husholdningene i private kredittinstitusjoner, men betaler det samme i Husbanken. Når forskjellen i flytende rente i utgangspunktet er liten, er det lite å gå på før Husbanken taper kunder. Dette blir forsterket ved at Husbanken ikke tilbyr bygge- og topplån, og at boligen må oppfylle krav til boligkvalitet og kostnader. På den andre siden føler mange låntakere en trygghet ved å være kunde i en statsbank.

Statsbankutvalget var opptatt av at Husbanken kunne ha uheldige virkninger for det øvrige kredittmarkedet. Siden Husbanken den gang var en vesentlig aktør innen en av de minst risikable delene av kredittmarkedet, hadde norske banker tradisjonelt hatt en relativt risikofylt utlånsportefølje. Det var naturlig kort tid etter bankkrisen å legge vekt på de fordelene det kunne gitt om forholdet hadde vært annerledes. Samtidig ble det henvist til konkurransen fra utenlandske aktører fra land uten statlig boligbank. Husbankens andel av markedet for pant i bolig har i tiårsperioden fra 1990 til 2000 blitt redusert fra 24 til 13 prosent, samtidig som det viste seg at utenlandske banker ikke hadde noen vesentlig høyere andel av utlånsporteføljen i lån med pant i bolig. I blant annet Sverige og Danmark er det kredittforetakene som har det

vesentligste av boligfinansieringen med markedsandeler på over 80 prosent. Disse selskapene har liten aktivitet utover landegrensene.

I teorien motsvares Husbankens utlån av statlige innlån i form av sertifikater og obligasjoner. Dermed bidrar Husbanken til å opprettholde et større og mer likvid marked for statspapirer, noe som kan være en fordel i en situasjon der staten ellers ikke har lånebehov.

Statsbankutvalget var også opptatt av at det tidlig i 1990-årene var betydelig overkapasitet i det norske kredittmarkedet. Kapasiteten i kredittmarkedet er siden den gang redusert, slik at dette momentet er mindre aktuelt nå. Fortsatt er imidlertid den vanlige oppfatningen at det er sterk konkurranse i kredittmarkedet, kanskje sterkere enn tidligere. Det er liten grad av konsentrasjon, utenlandske finanskonsern søker å vinne markedsandeler, og det har blitt lett å finne informasjon om de beste tilbudene. Husbankens lånevirkosomhet kan derfor vanskelig begrunnes av hensyn til generell konkurranse i kredittmarkedet. Det er likevel de som hevder at Husbanken fungerer som et korrektiv til de rentevilkår som tilbys på boliglån fra andre aktører.

## **16.3 Strategier for økt måloppnåelse**

---

### **16.3.1 Innledning**

I dette avsnittet drøftes alternativer for å øke oppføringslånets bidrag til den boligpolitiske måloppnåelsen. Dette kan oppnås gjennom tiltak for å styrke oppføringslånets som virkemiddel. Under vurderes det å redusere renten (16.3.2), å øke tilbudet av fastrentelån (16.3.3) og gjennom reduksjon i søkergrunnlaget å frigjøre ressurser til oppgaver som kan ha en høyere boligpolitisk avkastning (16.3.4). Til slutt omtales et alternativ for å skille lånevirkosomheten i Husbanken fra de øvrige boligpolitiske oppgavene ved å opprette et kredittforetak (16.3.5).

### **16.3.2 Lavere rente**

I 2000 hadde staten inntekter på rundt 450 millioner kroner fra rentemarginen på lånevirkosomheten i Husbanken, jf. 16.2.7. Fratrasket 230 millioner kroner i utgifter til administrasjon og tap, som rentemarginen var ment å dekke, gir dette et netto årlig overskudd for staten på 200-250 millioner kroner. Rentemarginen kunne dermed vært redusert til 0,3 prosentpoeng for alle låntakergrupper, og likevel dekke statens utgifter til administrasjon og tap. En slik reduksjon ville styrket husbanklånets rentefordel og dermed bidratt til en høyere boligpolitisk måloppnåelse.

Observasjoner over tid viser at rentefordelen for et husbanklån varierer mellom låntakergrupper. I gjennomsnitt er rentefordelen rundt ett prosentpoeng for privatpersoner og rundt 0,5 prosentpoeng for borettslag. Kommunene oppnår like gode rentevilkår fra andre långivere. Lånets styrke som virkemiddel varierer dermed mellom låntakergruppene. Kommunene og borettslagene har en like stor rentemargin på sine lån som privatpersoner. Lånene til disse låntakergruppene er større og bedre sikret enn lån til privatpersoner. De administrative kostnadene og tapene pr utlånt krone blir dermed lavere. Det kan derfor argumenteres for å redusere renten for disse låntakergruppene mer enn for andre låntakergrupper. På den annen side forlattes

dermed likhetsprinsippet om at alle låntakergrupper i Husbanken skal ha like lånevilkår uten hensyn til låntakers kredittverdighet eller pantets sikkerhet.

### 16.3.3 Dempe låntakers renterisiko

I den norske boligmodellen med en stor andel av selv- og andelseiere, er det vanlige personer og ikke bedrifter, stat eller kommune som bærer den største risikoen ved boligkjøp. Risikoen bæres dermed av de aktørene med lavest finansiell styrke til å takle eventuelle tap. Risiko er blant annet knyttet til framtidig prisutvikling på boligen, til utviklingen i renten på lånene og til låntakers framtidige inntekt. Samtidig har Norge etter dereguleringene i 1980-årene fått Nordens mest markedseksponerte boligmarked, dvs. med minst regulering av boligpriser og husleier.

Som erfart på begynnelsen av 1990-årene, kan en prisnedgang på boliger kombinert med stigende rente sette husholdninger med høy lånebelastning i vanskelige situasjoner.

For å redusere risikoen ved framtidige rentesvingninger kan låntaker velge fastrente. I Norge er tilbudet av og tradisjonen for fastrentelån lav sammenliknet med andre nordiske land, og andelen av boliglånene med flytende rente tilsvarende høy. I andre land kan låntaker velge fast rente over hele lånets løpetid, dvs. lån med inntil 30 års rentebinding. Lånene kan følge boligen slik at låntaker ikke belastes med renterisiko, dvs. over- eller underkurs, ved brudd på fastrenteavtalen ved f.eks. flytting. Indirekte ville låntaker likevel kunne bli belastet med renterisikoen ved et salg. Differensen mellom renten på lånet som fulgte med boligen og den aktuelle markedsrenten ville trolig avspeiles i prisen på boligen.

Renten på et fastrentelån vil i gjennomsnitt være høyere enn på et lån med flytende rente da risikoen på fastrentelånet er høyere. Gjennom å redusere renten på fastrentelånene ville disse lånene bli relativt billigere, og enda flere låntakere ville velge slike lån. I 2000 hadde 82 prosent av låntakerne i Husbanken bundet renten.

Som beskrevet i kapittel 6, så er Husbankens andel av markedet for boligfinansiering bare 13 prosent. Husbanken tilbyr i dag lån med fem års fastrente. De øvrige kredittinstitusjonene tilbyr i regelen lån med inntil fem års fastrente. Men disse tilbyr ofte også lån med ett og tre års fastrente.

### 16.3.4 Endringer i søkergrunnlaget

Da oppføringslånets styrke som boligpolitisk virkemiddel er blitt svekket, kan det spørres om deler av de ressurser som i dag benyttes til å betjene oppføringslånene kunne bidratt til en høyere boligpolitisk måloppnåelse i alternativ anvendelse. En slik alternativ anvendelse kunne være å intensivere Husbankens rolle som kompetansehever og rådgiver. Spesielt kunne det være aktuelt å intensivere et slikt arbeid overfor sentrale aktører i bolig- og bygge-markedet som kommuner, planleggere, større entreprenører og boligbyggelag.

Dersom ressurser fra lånevirkosomheten skulle frigjøres, kunne dette gjøres med utgangspunkt i fire hovedstrategier der oppføringslånene:

1. Forbeholdes selektive målgrupper
2. Forbeholdes store boligprosjekter
3. Utelukkes for andre formål enn bolig

#### 4. Avvikles helt.

I det videre drøftes kort disse 4 hovedstrategiene.

##### *Forbeholdes selektive målgrupper*

I dette alternativet forbeholdes oppføringslånet unge og vanskeligstilte. Lånet ville dermed bidra til det boligpolitiske mål om god boligfordeling.

Alternativet kan sees som en videreføring av den mer selektive innretting av boligpolitikken, som startet i 1970-årene. Også oppføringslånene har gradvis blitt selektivisert i den forstand at de i økende grad benyttes som grunnfinansiering av boliger for vanskeligstilte grupper. Anslagsvis går rundt 60 prosent av oppføringslånene til unge og vanskeligstilte<sup>48</sup>.

Både enkeltpersoner og utbyggere ville fortsatt kunne tildeles lån så lenge låntaker er i målgruppen. Borettslag, som baseres på kollektive lån, vil måtte forbeholde byggeprosjektet til unge medlemmer eller kreve at de som faller utenfor målgruppen foretar individuell nedbetaling av felleslånet. Dette vil høyst sannsynlig redusere boligbyggelagene og borettslagenes interesse for å benytte Husbanken som finansieringskilde.

##### *Forbeholdes store boligprosjekter*

I dette alternativet vil oppføringslånet være forbeholdt store boligprosjekter, f.eks. prosjekter med flere enn fire boliger. Lånet ville dermed bidra til det boligpolitiske mål om god boligdekning og god kvalitet i boliger og bomiljø.

Husbanken har tradisjonelt tildelt relativt få lån til pressområder med høye tomteknader samtidig som analysen viser at det er her boligdekningen er lavest. Dersom forslaget tas til følge, ville andelen husbankfinansierte boliger i pressområdene kunne øke. Det kunne i så fall vurderes å justere Husbankens areal- og kostnadsgrenser i flere regioner enn Oslo-området.

Lånet ville blitt innrettet mot større nye byggeprosjekter og fortetting der kvaliteten i følge analysen, er mest utsatt. Dersom oppføringslånet innrettes mot større prosjekter samtidig som Husbanken retter mer av sin aktivitet inn mot planleggingsfasen i disse prosjektene, så er det grunn til å tro at kvaliteten i prosjektene kunne heves.

Rundt 70 prosent av lånemidlene i 2000 ble benyttet til store prosjekter. Dersom forslaget ble tatt til følge, ville enkeltpersoner som bygger småboliger ikke lenger kunne søke om husbanklån. Da administrasjon av store lån krever relativt mindre ressurser enn små lån, vil tiltaket trolig frigjøre mer enn 30 prosent av de administrative ressurser som i dag medgår til å betjene små oppføringslån.

48. Sikre data for hvor stor andel av lånet som går til selektive målgrupper samlet sett er ikke tilgjengelige. Dette fordi det er ukjent hvor mange boliger som etter at de var oppført av utbygger eller boligbyggelag ble toppfinansiert med etableringslån og/eller boligtilskudd fra kommunene. Alderen til de som flytter inn i husbankfinansierte nye borettslagsboliger er også ukjent. Anslaget tar utgangspunkt i at 10 prosent av oppføringslånene gikk direkte fra Husbanken til vanskeligstilte grupper i 2000, og at 40 prosent av de personlige oppføringslånene gikk til låntakere under 30 år og 75 prosent til låntakere under 40 år.

### *Utelukkes for andre formål enn bolig*

I dette alternativet begrenses muligheten til å oppta oppføringslån til andre formål enn bolig, dvs. lokaler for 6-årsreformen, skolefritidsordningen og barnehager. Ved en slik omlegging ville Husbanken bedre kunne spisse sin boligpolitiske profil.

I 2000 gikk rundt 152 millioner kroner, eller vel 1 prosent, av de nye utlånene til lokaler for skolefritidsordningen og 6-årsreformen og barnehager. Selv om låneordningene er beskjedne i volum, krever de relativt større administrative ressurser da Husbanken må opprettholde kompetanse, it-systemer, regelverk, informasjonsmaterieell med mer for hver av ordningene.

Husbankens saksbehandling av disse prosjektene bidrar ikke til den boligpolitiske måloppnåelsen, og heller ikke til vesentlig bedre kvalitet eller lavere kostnader i byggeprosjektene.

Disse låneformålene ble lagt til Husbanken for å sikre prosjektene rimelig lånefinansiering. Den gang var det større rentefordeler knyttet til husbanklånene. Som tidligere vist, er det i dag små eller ingen rentefordeler for kommunene ved tildeling av husbanklån. De oppnår like gode lånevilkår over tid hos andre kredittinstitusjoner, som f eks i Kommunalbanken. Der finansieres også andre kommunale byggeprosjekter.

Husbanken krever kommunal garanti ved finansiering av ikke-kommunale barnehager, eid av f eks stiftelser eller organisasjoner. Slike byggeprosjekter vil også kunne oppnå tilsvarende lånevilkår som i Husbanken i andre kredittinstitusjoner.

### *Oppføringslånet avvikles helt*

I dette alternativet avvikles oppføringslånet i helt. Det forutsettes imidlertid at Husbanken fortsatt skal kunne grunnfinansiere nye boliger for selektive målgrupper med f eks startlån.

I 2000 ble 6,3 milliarder kroner av utlånsrammen for nye lån benyttet til oppføringslån. Forslaget innebærer at forbruket av oppføringslån reduseres med nær 90 prosent. Forskjellen til alternativ 1, der lånet selektiviseres, er at grunnfinansiering av 4-5.000 boliger til unge faller ut.

#### **16.3.5 Skille av boligpolitiske og bankfaglige funksjoner**

Det kan argumenteres for at Husbankens lånevirkosomhet bør skilles ut i et eget foretak. Ved en slik organisering kan det nye foretaket få større frihet til selv å utforme sine låneprodukter.

Husbanken kunne deles i to ved at den delen av lånevirkosomheten som gjelder oppføringslånene kunne skilles ut i et nytt statlig kredittforetak, her omtalt som «Husbanken ASA». Den gjenværende delen av den nåværende Husbanken omtales her videre som «Boligdirektoratet».

Kommunaldepartementet kunne forvalte statens aksjer i Husbanken ASA. Forutsatt at Banklovkommisjonens forslag blir vedtatt, kunne utlånene finansieres ved å selge obligasjoner med særskilt sikkerhet. Kredittforetaket kunne videre overta løpende oppføringslån fra den nåværende Husbanken. Disse kunne bli finansiert med innlån fra statskassen på tilsvarende vilkår som nå. For øvrig kunne det nye Husbanken ASA bli underlagt de samme regler som andre kredittforetak.

Nivået på utlånsvirksomheten i det nye kredittforetaket vil være bestemt av størrelsen på den ansvarlige kapital som staten skyter inn. Ut over dette vil det ikke være nødvendig å bestemme utlånsrammer. Husbanken ASA vil kunne ha full frihet til å utforme sine lånevilkår med sikte på å gi låntakerne et best mulig tilbud. I dette ligger det blant annet at Husbanken ASA vil kunne tilby differensierte renter og fastrentelån med vesentlig lengre bindingstid enn dagens Husbank.

Boligdirektoratet beholder i utgangspunktet de øvrige oppgavene som Husbanken har i dag. Som påpekt andre steder i utredningen, kan det også være aktuelt å tilføre direktoratet nye oppgaver. De selektive låneordningene skal fortsatt administreres av Boligdirektoratet. Den tekniske låneforvaltningen kan imidlertid settes bort til andre, for eksempel Husbanken ASA.

Et annet alternativ for å skille bank og boligpolitiske oppgaver er at Husbanken i stedet for selv å yte lån skulle gå over til å garantere for lån fra de private bankene. Et slikt forslag ble drøftet og enstemmig avvist av Statsbankutvalget. Det som følger av de store administrative kostnadene og de uheldige incitamentene ordningen representerer for de private bankene med hensyn til å unngå tap. I Sverige er en slik ordning forsøkt med dårlig resultat.

## **16.4 Anbefalte løsninger**

---

### **16.4.1 Innledning**

I dette avsnittet presenteres utvalgets anbefalinger for videreføring av oppføringslånet. Anbefalingene bygger på presentasjonen av tiltak i forrige avsnitt (16.3). Utvalget har delt seg i en flertalls- og to mindretallsinnstillinger. Hele utvalget ønsker å videreføre ordningen med oppføringslån, men deler seg i spørsmål knyttet til organisasjonsform og grad av boligpolitiske føringer.

Hele utvalget anbefaler å rendyrke Husbankens lånevirksomhet til boligformål, og vil derfor foreslå at lokaler for skolefritidsordningen og 6-årsreformen og barnehager ikke lenger skal være berettiget til lån.

### **16.4.2 Flertallets innstilling**

Utvalgets flertall Wibe, Johannesen, Aaker, Huitfeldt, Olsen, og Rathore er av den oppfatning at dagens oppføringslån spiller en avgjørende rolle for kvalitet og nivå i boligbyggingen. For de fleste låntakergrupper representerer lånene en rentefordel, og bidrar dermed til lavere bokostnader og høyere boligbygging. Oppføringslånet representerer også trygghet og forutsigbarhet for låntakerne. Flertallet ønsker derfor ingen vesentlige endringer i oppføringslånets innretning, omfang eller organisering.

Flertallet ser det som en fordel at Husbankens låne- og tilskuddsmidler blir sett og håndtert i sammenheng. I mange tilfeller kan et aktivt samspill mellom lån og tilskudd gi høy boligpolitisk måloppnåelse. For oppføringslånets del, er det koblingen til kvalitetstilskuddet, jf delavsnitt 8.3.3, som er mest relevant. Men også koblingen til de behovsprøvde ordningene boligtilskudd og etableringslån, kan i noen tilfeller være relevant. Denne muligheten for i konkrete tilfeller å se sammenhengen mellom ulike ordninger, taler for at bankens ulike funksjoner og faglige miljø ikke splittes opp for sterkt.

Flertallet vil allikevel, i likhet med hva som framheves i de to mindretalenes merknader, understreke viktigheten av en hensiktsmessig organisering av Husbanken. Det tenkes særlig på bankens mange ulike oppgaver, og organisatoriske forutsetninger for å bygge opp og vedlikeholde den nødvendige kompetansen på forskjellige delområder. Særlig pekes det på funksjonsdelingen mellom de bankfaglige oppgavene og rollen som «boligfaglig direktorat». Det er flertallets syn at det eksisterer gode grunner for å tydeliggjøre skillet mellom disse to ulike oppgaveområdene, men det foreslås ikke konkrete omorganiseringstiltak for å imøtekomme dette. Det bør imidlertid være en prioritert oppgave for Husbanken og departementet i fellesskap å finne fram til aktuelle organisatoriske grep for å styrke den samlede boligpolitiske måloppnåelsen.

Flertallet vil også påpeke at hvis det av kredittpolitiske grunner skulle være avgjørende å få redusert Husbankens totale lånevolum, har utvalget i delavsnitt 16.3.4, pekt på en del aktuelle muligheter for å redusere omfanget av oppføringslånet; gjennom spissing av målgrupper m.v. Flertallet understreker at det vil foretrekke denne typen innstramminger framfor en radikal omlegging av oppføringslånets formål og rolle.

Flertallet vil i denne sammenheng også framheve betydningen av at Husbanken generelt, og oppføringslån spesielt, må ha en rolle og funksjon som skiller det fra tilsvarende lån gitt i det private kredittmarkedet. Hvis ikke, vil det være vanskelig å begrunne opprettholdelsen av ordningen, ikke minst i forhold konkurransesituasjonen på kredittmarkedet, jf den såkalte ESA-saken om Husbanken. Selv om det ikke er foreslått konkrete innstramminger i hvilke formål som bør falle inn under dagens oppføringslåneordning, vil flertallet understreke at det har forståelse for at dette kan bli gjort, hvis det er maktpåliggende for å komme de hensyn i møte som lå til grunn for kritikken av Husbanken i ESA-saken.

Selv om det ikke foreslås konkrete innstramminger i oppføringslåneordningen, vil flertallet peke på en aktuell mulighet som ikke er behandlet i 16.3.4. Oppføringslånet er ikke behovsprøvd, og Husbankens regelverk gir pr. i dag lite rom for å nekte søkere oppføringslån til nye boliger i områder hvor det er lite behov for nybygging. Etter dagens regelverk kan Husbanken vanskelig si nei til å finansiere boliger i distriktene som tilfredsstill bankens krav, selv om det er bankens vurdering at boligdekningen på det aktuelle sted er god nok. Etter flertallets syn bør Husbanken i slike områder gis større muligheter til å kunne tilby kjøpslån uten streng behovsprøving, slik at offentlig virkemiddelbruk bidrar til å sikre god utnyttelse av boligmassen og samtidig ikke stimulere til unødvendige investeringer.

Flertallet vil foreslå å styrke oppføringslånets rolle som virkemiddel i boligbyggingen ved å øke lånets rentefordel noe. Ved å redusere rentemarginen ned mot et nivå som bare dekker Husbankens administrative kostnader, vil rentemarginen kunne reduseres til 0,3 prosent. Ved siden av den økte generelle rentefordelen som dette kan gi, mener flertallet at dette også vil lette mulighetene for å gå over på et mer differensiert system for rentefastsetting. Flertallet tenker her spesielt på å kunne gi noe lavere rente til kommuner og borettslag, som representerer sikrere låntakere enn vanlig. Ved en reduksjon

av rentemarginen vil dette være mulig å få til uten å måtte øke rentenivået for andre grupper.

For å redusere låntakernes risiko og for å bidra til noe mer stabilitet i boligmarkedet generelt, mener flertallet det foreligger gode argumenter for å få de fleste av Husbankens kunder til å velge lån med flere års rentebinding. På denne bakgrunn mener flertallet at Husbanken bør kunne tilby fastrentelån med lenger bindingstid enn fem år. Flertallet mener også det er grunn til å vurdere om det bør innføres en ekstra rentefordel til fastrentelån gjennom Husbanken. Dette for å stimulere til at flere velger slike lån. Utvalget har imidlertid ikke foreslått noe konkret på dette punktet, men ber departementet og Husbanken vurdere en slik mulighet nærmere.

### **16.4.3 Det ene mindretallets innstilling**

Utvalgets ene mindretall Kielland og Mosli mener lånevirkosomheten i dagens Husbank bør skilles ut i en egen statlig stiftelse, heretter omtalt som Den nye Husbanken.

Begrunnelsen for dette er følgende: Husbanken er i dag både en kredittinstitusjon og et forvaltningsorgan. Som forvaltningsorgan har Husbanken viktige oppgaver både når det gjelder boligbygging, bolig- og miljøkvaliteter, og når det gjelder hjelp til utsatte grupper i boligmarkedet. Rollen som bank kan i visse situasjoner komme til fortrengsel for andre viktige oppgaver i Husbanken. En årsak til det er mangelen på et klart budsjetteknisk skille mellom bankdriften og øvrige aktiviteter. Det er også uheldig at ytelse av f.eks. bostøtte krever at boligene er husbankfinansiert, uten at det nødvendigvis er en god grunn for det. Ved å skille de bankfaglige, boligpolitiske og boligfaglige roller i dagens Husbank, vil en kunne tydeliggjøre disse roller og øke kompetansen i hver av funksjonene.

Den nye Husbanken foreslås som en miljø- og kvalitetsbank med et ideelt boligpolitisk formål. Formålsinstruksen som eventuelt vil bli bestemt av Stortinget, foreslås å avspeile den boligpolitiske målstrukturen. På den måten vil Den nye Husbanken fortsatt kunne være et viktig supplement og korrektiv til de øvrige boligfinansieringsinstitusjoner, og en vesentlig bidragsyter i norsk boligpolitikk.

Den nye Husbanken foreslås å konsentrere sin virksomhet til finansiering av større nybygg- og rehabiliteringsprosjekt i storbyer og andre vekstkommuner, der potensialet for miljø- og kvalitetsgevinster er størst, og til boligprosjekter i distriktene der det ellers kan være vanskelig å oppnå annen akseptabel finansiering.

Den nye Husbanken bør kunne yte alle typer boliglån, som bygge-, grunn- og topplån. Med utgangspunkt i formålsinstruksen bør banken gis mulighet til selv å utforme eget regelverk for tildeling av lån. Lånene bør kunne tildeles ut i fra en totalvurdering av søknaden, der regelverket gis en mer normativ rolle. Innen gitte rammebetingelser foreslås banken å stå fritt til selv å bestemme sine låntakernes rente- og øvrige utlånsvilkår.

Det resterende av dagens oppgaver i Husbanken foreslås organisert sammen med planlegging, i et nytt Plan- og boligdirektorat, jf. forslag til nytt direktorat i kapittel 19. Med unntak av lån, foreslås de øvrige boligpolitiske virkemidlene forvaltet av dette direktoratet, som plan- og boliglovverket og de boligøkonomiske tilskudds- og støtteordningene.



Dette direktoratet skal videre informere og drive kompetanse- og holdningsskapende arbeid overfor sentrale aktører i bolig- og byggemarkedet. Dette vil også gjelde overfor andre institusjoner for boligfinansiering enn Den nye Husbanken.

#### 16.4.4 Det andre mindretallets innstilling

Utvalgets andre mindretall Rødseth og Skrede slutter seg til

utvalgsmedlemmene Kjelland og Mosli på to hovedpunkter, nemlig deling av Husbanken i et direktorat og en bank, og konsentrasjon av bankvirksomheten om større prosjekter i sentrale strøk og boliger i distriktene. Medlemmene Rødseth og Skrede mener, som Kjelland og Mosli, at det er gode boligpolitiske grunner for å gjøre dette. Medlemmene Rødseth og Skrede har imidlertid et litt annet syn på organiseringen av og virksomheten i den nye Husbanken.

Utgangspunktet for medlemmene Rødseth og Skrede er at etter avviklingen av lavrentepolitikken og av rentesubsidiene i Husbanken er oppføringslånenes effekt som boligpolitisk virkemiddel betydelig svekket. En kan stille spørsmål om en ikke like godt kunne avvikle Husbankens oppføringslån. Imidlertid ser utbyggerne fortsatt på Husbanken som en viktig samarbeidspartner, den har en betydelig markedsandel og den var et viktig redskap for å holde boligbyggingen i gang under bankkrisen tidlig i 1990-årene. Norge mangler den typen kredittforetak som står for det meste av boligfinansieringen i våre naboland. Norge har sammenliknet med nabolandene også et relativt dårlig utviklet tilbud av fastrentelån. Dette tilsier at det kan være gunstig å videreføre oppføringslånene. Medlemmene Rødseth og Skrede foreslår derfor at oppføringslånene blir videreført i et statlig kredittforetak, «Husbanken ASA».

Husbanken ASA bør stå friere til å utvikle nye lånetilbud, også fastrentelån, enn Husbanken gjør i dag. I tillegg til oppføringslån bør Husbanken ASA kunne gi lån til større rehabiliteringsprosjekter og gjerne til kjøp av ikke-kommersielle utleieboliger i samarbeid med kommunene. Husbanken ASA vil bli mindre byråkratisk og mer smidig enn dagens Husbank ved at den ikke vil ha egne «byggeforskrifter», kostnadskontroll og politisk fastsatte utlånsrammer for det enkelte år. Det vil bli slutt på den uheldige «dobbelreguleringen» som Husbankens regelverk innebærer. Banken vil likevel, uten å være bundet av et rigid regelverk, kunne ta boligpolitiske hensyn og miljøhensyn når den velger hvilke prosjekter som skal få lån. Videre bør banken henvise utbyggerne til Boligdirektoratet for rådgivning, og eventuelt for å søke om tilskudd. På den måten kan boligkvaliteten påvirkes på en hensiktsmessig måte. Banken vil også ha en beredskapsfunksjon for det tilfellet at tilbudet av boliglån fra andre kilder skulle bli svekket.

Husbanken ASA vil måtte drive innenfor samme lov- og regelverk som andre kredittforetak og uten statsgaranti for innlånene. Dermed burde det bli slutt på den diskusjonen som har vært om Husbanken i forhold til konkurransereglene. På den andre siden vil rentefastsettelsen også måtte endres, og gjøres mer markedstilpasset. For å kunne gi lån på tilstrekkelig gunstige vilkår må banken da sannsynligvis være en nisjeinstitusjon med lave kostnader. Medlemmene Rødseth og Skrede ser det derfor ikke som ønskelig at

banken blir pålagt å yte byggelån og topplån, siden det vil kreve betydelige administrative ressurser.

En deling av Husbanken reiser også spørsmålet om hvem som skal administrere personrettede lån til kjøp av bolig for spesielle grupper, dvs. etableringslån og kjøpslån. Rødseth og Skrede finner det mest hensiktsmessig at slike lån blir gitt av kommunene og finansiert via «Boligdirektoratet», jamfør utvalgets forslag i avsnitt 16.3.5. Direktoratet bør imidlertid sette bort den tekniske låneforvaltningen til andre, for eksempel til «Husbanken ASA», slik at direktoratfunksjonene kan rendyrkes.

## 16.5 Oppsummering

---

Oppføringslånet skal bidra til boligdekning og høy og stabil boligproduksjon, kvalitet i boliger og bomiljø og kostnadsdemping. Lånets styrke som boligpolitisk virkemiddel og bidrag til den boligpolitiske måloppnåelsen er gradvis redusert. Likevel bidrar lånet fortsatt til forutsigbarhet og trygghet i boligproduksjonen, og sammen med lånetillegg, kvalitetstilskudd og rådgivning til høyere kvalitet i boligproduksjonen.

For å øke lånets styrke som virkemiddel er det vurdert å redusere renten, å øke tilbudet av fastrentelån og å frigjøre ressurser til annen anvendelse gjennom å redusere lånets omfang. Det er også vurdert å skille bank- og boligfaglig virksomhet.

Hele utvalget ønsker å videreføre ordningen med oppføringslån, men deler seg i spørsmål knyttet til organisasjonsform og grad av boligpolitiske føringer.

Utvalgets flertall Wibe, Aaker, Huitfeldt, Olsen, Johannesen og Rathore er av den oppfatning at oppføringslånet spiller en avgjørende rolle for kvalitet og nivå i boligbyggingen. For de aller fleste låntakergrupper bidrar lånet til lavere bokostnader. Flertallet ønsker derfor ingen vesentlige endring i oppføringslånets innretning, omfang eller organisering. Flertallet mener at oppføringslånets bidrag til den boligpolitiske måloppnåelsen styrkes vesentlig av at lånet inngår som en del av en finansieringspakke sammen med Husbankens øvrige tilskuddsordninger. For å gjenreise lånets styrke som virkemiddel ønsker disse å redusere rentemarginen ned mot et nivå som bare dekker Husbankens kostnader ved lånevirksomheten. For å redusere låntakernes risiko og for å bidra til noe mer stabilitet i boligmarkedet generelt, foreslår flertallet å øke tilbudet av fastrentelån samtidig som det anbefales å vurderes å redusere renten på fastrentelån.

Begge utvalgets to mindretall, bestående av henholdsvis Kielland/Mosli, og Rødseth/Skrede, anbefaler å skille Husbankens bankfaglige oppgaver fra de boligfaglige da de mener dagens samorganisering medfører en uheldig sammenblanding av roller. De bankfaglige oppgavene foreslås samlet i en ny statlig Husbank, mens de boligpolitiske og boligfaglige rollene foreslås samlet i et eget direktorat. Det nye kredittforetaket anbefales å få stor frihet til selv å bestemme sine utlåns- og rentevilkår.

Utvalgets ene mindretall Kielland og Mosli mener den nye Husbanken bør opprettes som statlig stiftelse med et ideelt boligpolitisk formål. Miljø- og

kvalitet foreslås spesielt fokusert. Disse mener banken skal yte alle typer boliglån, også bygge- og topplån.

Utvalgets andre mindretall Rødseth og Skrede legger større vekt på at den boligpolitiske effekten av oppføringslånene er betydelig svekket. Disse medlemmene ønsker den nye Husbanken organisert som et kredittforetak etter vanlige regler, og vil ikke gi den like omfattende boligpolitiske oppgaver. De vil heller ikke pålegge den nye banken å yte topplån og byggelån. I likhet med flertallet mener dette mindretallet at etableringslån skal ytes av kommunene, men stiller seg åpne for at det nye kredittforetaket kan tilby kommunene teknisk forvaltning av slike lån.

Hele utvalget anbefaler å rendyrke Husbankens virksomhet til boligformål, og vil derfor foreslå at skolelokaler og barnehager ikke lenger skal være berettiget til lån.

## Kapittel 17

### Tiltak for bedre miljø og kvalitet

#### 17.1 Innledning

---

I dette kapitlet presenteres utvalgets vurderinger og anbefalinger for å fremme gode og miljøvennlige boliger og bomiljøer. I kapitlet er det først fokusert på hva som er en god bolig (2). Videre omtales det offentliges rolle med hensyn til å bidra til bedre boligkvalitet (3), tiltak for mer miljøvennlige boliger (4), tiltak for å bidra til flere boliger egnet for forskjellig funksjonsdyktighet (5), og områderettede tiltak (6). Til slutt oppsummeres kapitlet (7).

Det vises til omtale av de boligøkonomiske virkemidlene rettet mot kvalitet i kapittel 8 og tiltak for å øke boligproduksjonen i kapittel 15.

#### 17.2 God bolig

---

En «god bolig» er en bolig som ivaretar både prioriterte kvaliteter for den enkelte beboer og kvaliteter som er viktige for samfunnet som helhet. En bolig skal fylle de nødvendige funksjoner og gi de nødvendige forutsetninger for beboerens trygghet, deltakelse og integrasjon i samfunnet.

Det er imidlertid forskjeller på de enkelte husstandenes oppfattelse av hva som er prioriterte kvaliteter ved en bolig. For enkelte er høy standard det viktigste. For andre er den vesentlige kvaliteten at boligen ligger sentralt i byen, selv om dette kan gå på bekostning av boligens størrelse og kvaliteten på utemiljøet.

En bolig skal fylle en rekke ulike funksjoner og verdier. Det er derfor ikke mulig å snakke om en boligkvalitet. Boligen har en rekke ulike kvaliteter. Hvilket kvalitetshierarki som avgjør den enkelte husstands boligvalg avhenger av individuelle prioriteringer. Fordi det er stor forskjell på individuelle preferanser er det ikke mulig å gi noen allmenngyldig definisjon av hva som er boligkvalitet.

For å kunne møte etterspørselen etter gode boliger er det et boligpolitisk mål å sørge for en tilstrekkelig forsyning av gode og varierte boliger. Boligpolitikkenes rolle og ansvar er å ivareta kvaliteter som ellers ikke ville blitt realisert i det frie boligmarkedet.

Boligpolitikkenes kvalitetshierarki er dermed ikke nødvendigvis det samme som individenes boligpreferanser. For boligpolitikken må det kollektive ansvar være å styre prioriteringen av kvaliteter.

Det er imidlertid etter utvalgets syn behov for videre utredninger av hva som er offentlig prioriterte kvalitetsaspekter. Kvalitet står sentralt i en miljø og ressursvennlig boligsektor. Kvalitet er miljø- og ressurseffektivt i et livsløpsperspektiv ved å sikre lengre levetid og lavere vedlikeholdskostnader, og ved å gi bedre livskvalitet til brukerne. Redusert ressursbruk handler ikke bare om energi, men også tomter, boligareal, materialbruk og avfall.

### 17.3 Det offentliges rolle og utfordringer

---

Offentlig inngripen i byggemarkedet skal korrigere markedet og på den måten bidra til å nå samfunnets mål for god boligkvalitet. Det er ikke i alle tilfeller at byggherrenes og boligkjøpernes vurderinger av god boligkvalitet sammenfaller med samfunnets vurderinger. Mangel på informasjon eller skjev informasjon hos byggherre og boligkjøper bidrar til at løsningene ikke er optimale. En bolig er det dyreste og mest komplekse de fleste kjøper gjennom et liv. De færreste som kjøper bolig har full informasjon om alle aspekter ved kjøpet, det være seg arkitektfaglige, byggetekniske, organisatoriske, juridiske og økonomiske forhold. De fleste vil dermed være tjent med at det finnes lover og regler som regulerer dette markedet. Dette er også effektivt for samfunnet.

Det finnes kvaliteter ut over lovens minimum som markedet ville realisere bare aktørene kjente til forholdet. Dette er tiltak som er kostnadsdekkende ved at de bidrar til lavere bokostnader, enten gjennom lavere driftskostnader og/eller høyere framtidig verdi på boligen. Slike forhold kan være gode planløsninger, gode utearealer, energiøkonomisering og god byggeskikk. Slike kvaliteter kan dermed oppnås gjennom bevisstgjøring og veiledning av aktørene.

Eksterne effekter gir ikke boligeieren lavere bokostnader, men gir økt verdi for alle. Dette kan være tilfelle for kvaliteter de selv ikke vil dra nytte av eller som avspeiles i boligens verdi, i alle fall ikke i overskuelig framtid. Eksempler kan være tilgjengelighet, god byggeskikk og opparbeidelse av utearealer sett i sammenheng med det offentlige rom («Din bolig er min utsikt»).

Kollektive goder, som gode utearealer og parker, er det vanskelig å kostnadspålegge den enkelte huskjøper. Alle har nytte av slike tiltak og mange av dem vil være samfunnsøkonomisk lønnsomme dersom de realiseres.

Risiko ved forsøksbygging, for eksempel for å utprøve nye løsninger for energisparing, vil det også være samfunnsøkonomisk lite lønnsomt å pålegge boligbyggeren alene.

I disse nevnte tilfeller med eksterne effekter, kollektive goder og høy risiko bør offentlige tilskudd bidra til å realisere samfunnsøkonomiske gode prosjekter. I teorien skal tilskuddet da utgjøre differensen mellom hva tiltaket koster og hva kjøperen er villig til å betale.

Kortsiktig og langsiktig lønnsomhet trenger ikke å være sammenfallende. Ved å benytte billige materialer, velge dårlige løsninger og løsninger som belaster miljøet urimelig mye kan kostnadene presses ned. Undersøkelser viser at markedet ofte ikke avspeiler slike kvalitetsforskjeller i prisen. Den framtidige miljøkostnaden blir heller ikke avspeilet i prisen. Prisen bestemmes ofte kortsiktig av boligens beliggenhet og størrelse. Det kan diskuteres om gapet mellom kort- og langsiktige kostnader skyldes manglende informasjon eller om det er et gap mellom privat- og samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Kvalitet er i dag mest utfordret i større byggeprosjekter. Premissene for gode bolig- og bomiljøkvaliteter i slike store prosjekter legges i stor grad på planleggingsstadiet. Det er derfor grunn til å tro at arbeidet for å fremme

kvalitet i enda større grad bør rettes mot aktørene i planprosessen. Dette kan gjøres gjennom målrettet arbeid for å støtte, veilede og øke kompetansen hos sentrale aktører. Slike sentrale aktører er kommunene, større enheter i byggebransjen, utbyggerne, boligbyggelagene og utdanningsinstitusjoner for planleggere og arkitekter. Spesielt vil opplæring av de instanser i kommunene som planlegger og godkjenner byggeprosjektene, stå sentralt. Husbanken tilbyr imidlertid forhåndskonferanser til utbyggere slik at banken på et tidlig tidspunkt kan bli med i planleggingen av større byggeprosjekter og dermed påvirke prosjektutforming. Kommunene tilbyr tilsvarende konferanser. Også Husbankens arbeid med bevisstgjøring og veiledning av sentrale aktører i boligproduksjonen bidrar til bedret bolig- og bomiljøkvalitet. Dette er et strategisk arbeide som også bidrar til å bedre byggeprosjekter som ikke er finansiert i Husbanken.

Bevilgningene til tilskudd til boligkvalitet har de senere årene ligget på rundt 100 mill kroner. Sett i forhold til alle de tiltak som det i dag gis tilskudd til, er beløpet lavt. Husbanken har da også gått tom for tilskuddsmidler de senere år. Dette er uheldig da byggherren på prosjektstadiet ikke kan vite om han mottar tilskudd eller ikke. De vil da ofte prosjektere som om de ikke mottar tilskudd, og eventuelt innkassere tilskuddet som en bonus. Dermed oppnåes ingen adferdsendring. Tilskuddene som ligger på rundt 10.000 kroner er også så beskjedne at de muligens ikke er tilstrekkelige til å bidra til den ønskede adferdsendring. Som det framkom av evalueringene av kvalitetstilskuddet i kapittel 8, var kvalitetene i mange tilfeller i prosjektet før det ble kjent at de fikk tilskudd. Det kan derfor spørres om informasjonsverdien og bevisstgjøringen som ligger i ordningene med kvalitetstilskudd, lån og lånetillegg er større enn behovet for det faktiske tilskuddet. På den annen siden kan det hevdes at det oppnås mye med relativt beskjedne midler.

Boligutvalget anbefaler at virkemidlene som benyttes for å stimulere til kvaliteter i større grad differensieres ut fra problemforståelse og mål slik at virkemidlenes formåleffektivitet kan økes. Utvalget vil imidlertid understreke at kvalitetstilskuddet fortsatt skal kunne tildeles boligpolitisk prioriterte enkeltkvaliteter som tilgjengelighet, sanering av boliger med understandard og annet.

Utvalget mener at tiltak for å øke kompetansen hos sentrale aktører bør prioriteres i større grad enn i dag, blant annet gjennom å styrke informasjon og utarbeiding av veiledere til bruk i kommunenes byggesakskontor og i Husbanken.

I følge plan- og bygningsloven er det kommunene som har hovedansvaret for å sikre tilstrekkelig kvalitet i boliger og i bomiljø. I praksis ser vi at en rekke kommuner får problemer med lang saksbehandlingstid på byggesaker og at de ikke finner tid og rom for overordnet planlegging. Kompetansen i enkelte kommuner er for lav til å ivareta sin tiltenkte rolle, eller områdene blir nedprioritert. Det kan derfor hevdes at staten må ta et større ansvar for å ivareta krav til kvalitet.

Husbankens kvalitetspåvirkning, både gjennom saksbehandlingen av søknader og ved etterkontroll av prosjekter, kan av enkelte oppfattes som unødvendig når det stilles kvalitetskrav også gjennom bygningslovgivningen. Noen vil imidlertid hevde at Husbankens påvirkning vil være nødvendig for å

sikre at de kvalitative sidene ved et boligprosjekt blir tilstrekkelig ivarett. Andre vil, derimot, vil hevde at kvalitetskravene er av en slik karakter at de bare kan løses lokalt, og at det beste staten kan gjøre er å sette kommunene i stand til å løse sin tiltenkte rolle.

Utvalget finner det uheldig at rollefordelingen mellom stat og kommuner for å sikre god kvalitet ikke fungerer tilfredstillende, og anbefaler at det blir iversatt tiltak for at kommunene bedre skal kunne fylle sin tiltenkte rolle.

Selv om kvaliteter ikke nødvendigvis fordyrer et prosjekt, vil det ofte være en samvariasjon mellom forskjellige kvaliteter og kostnader. Som omtalt i kapittel 15, er høye bygge- og tomteknader noen av årsakene til lav boligproduksjon i pressområdene. Det er viktig å være seg denne målkonflikten bevisst.

Utvalget anbefaler at målet om lave kostnader for nye boliger ikke må gå på bekostning av den langsiktige økonomien i prosjektet, og at miljøkostnader da taes med i betraktningen.

Utvalget forutsetter at det også er interesse i byggebransjen for miljøvennlige løsninger som ikke er fordyrende. Utvalget anbefaler at det offentlige bruker informasjon aktivt for å bidra til at slike løsninger faktisk blir implementert i byggeprosessene.

## **17.4 Miljøvennlig boligpolitikk**

---

Utvalget har foreslått et nytt boligpolitisk hovedmål om en miljøvennlig boligsektor. I dette avsnittet drøftes tiltak for å bidra til å nå dette målet.

Miljømålet er først og fremst knyttet til energibruk. Utvalget ser imidlertid også behov for å samordne og utvikle standarder for miljøvennlige boliger også på andre områder enn energi. Det henvises til metoden for miljøklassifisering av boligbygg som Økobygg har utarbeidet, og som tar utgangspunkt i 80 parametere innen tre hovedområder: Ytre miljø, inneklima og ressurser. Dette arbeidet bør følges opp fra statens side med sikte på å utvikle allment aksepterte standarder for miljøvennlige boliger, og at disse standardene avspeiles i lovverk og i Husbankens ordninger. Dette bør gjøres i samarbeid med organisasjoner med kompetanse på feltet.

En god ressursbruk er etter utvalgets syn en offensiv satsing på utbedring av eksisterende bygde boliger og gjenbruk av andre typer bygninger som kan transformeres til boliger.

### **17.4.1 Energibruk i boligen**

Investeringer i alternative energikilder er kostnadskreven. Fordelt på boligens levetid vil imidlertid løsninger som vannbåren varme, fjernvarme og tilgang til flere løsninger i den enkelte bolig redusere kostnadene til oppvarming.

Økningen i boligareal per person har vært jevnt stigende de siste 50 år. Det gjennomsnittlige boligareal for nybygde eneboliger er i dag ca. 160 kvm. I tillegg har innetemperaturen økt og det skal være like varmt i alle rom. Å varme opp stadig større boliger krever i de fleste tilfeller mer energi. Eneboligen er den desidert mest energikrevende boligform, både når det gjelder forbruk av areal, energi og drift. Norge har Skandinavias høyeste boligareal pr

person og størst andel av eneboliger. Det er grunn til å tro at skattelovgivningen og lave strømpriser har vært med på å fremme en slik utvikling.

Utvalget anbefaler derfor at det arbeides videre for å dempe energibruken i boligen, og å stimulere til bruk av alternative energikilder, blant annet ved installering av varmpumper, arealoptimale boliger, og mer konsentrert bebyggelse der dette er hensiktsmessig. Etter utvalgets syn bør det være mulig å holde et lavt energibruk i den enkelte bolig, enten gjennom begrenset arealbruk, tilgang til alternative energikilder eller annet. Krav til et årskostnadsregnskap (som omfatter dokumentasjon av kapitalutgifter, utgifter til vedlikehold og energibruk i byggets levetid satt til 60 år), bør vurderes i første rekke i prosjekter av en viss størrelse. Et årskostnadsregnskap er et redskap for å synliggjøre boligens energi og ressursforbruk og vil kunne bidra til at dette reflekteres i boligprisene.

Fra flere faglige miljøer etterlyses det større grad av helhetstenkning som muliggjør flere løsningsalternativer, så som den enkelte boligens lokalisering og form, bebyggelsesplan og trafikkløsninger, mm. Det er viktig å stimulere til enkel teknologi, brukervennlighet, samt en byggeteknikk innrettet mot soliditet og varighet, framfor teknologisk raffinement. Det bør også vurderes om det i forskriftene bør stilles krav om vannbåren varme, eller andre tekniske løsninger som muliggjør økt bruk av alternative miljøvennlige energiformer.

De statlige boligpolitiske virkemidlene for å redusere energibruken er først og fremst bygningslovgivningen, låne- og tilskuddsordninger i Husbanken og informasjon. Husbanken bidrar i dag gjennom å støtte konkrete tiltak i ny og eksisterende boligmasse, gjennom forsøksprosjekter for utprøving av nye energisparende metoder og opparbeiding av kunnskap, og gjennom informasjon og veiledning.

Utvalget anbefaler økt statlig satsing på redusert energibruk i boligen gjennom en presisering av byggeforskriftene, videreutvikling av standarder og metoder for dette, og gjennom Husbanken. Tiltak for denne satsingen foreslås også i avsnitt 17.4.3.

#### **17.4.2 Samordning av statlig miljøvernpolitikk**

Utvalget anser målsettinger for samferdselspolitikken å ligge utenfor sitt ansvarsområde. Det er imidlertid en klar utfordring for boligpolitikken å bidra til redusert energibruk til transport til og fra boligen gjennom boligplanleggingen.

Transport foretas av husstandsmedlemmene mellom hjem, arbeid og skole, andre servicefunksjoner og fritidsaktiviteter. Graden av energibruk og forurensning er knyttet både til omfang og transportmetode. Omfanget vil være bestemt av avstandene mellom de forskjellige aktiviteter. Om transporten foregår med privatbil vil de negative utslagene på miljøet bli større enn om transporten foregår med kollektivtrafikk.

Redusert energibruk kan dermed oppnås ved å redusere avstanden, og ved å tilrettelegge for bruk av kollektiv- og annen miljøvennlig transport, blant annet mellom folks hjem, arbeid, butikker og fritidsaktiviteter. Slike grep kan foretas på et overordnet plannivå, og vil omfatte en rekke enheter i stat og kommuner. Gode planer forutsetter dermed koordinering og samarbeid både på tvers av forvaltningsområdene og mellom ulike forvaltningsnivåer, og at de forskjellige interesser samkjøres tidlig i planprosessen.



Utvalget vil derfor anbefale at samordningen mellom aktuelle offentlige instanser gjennomgås med sikte på å formalisere samarbeidsrutiner og koordinering av mål og virkemidler på et tidlig tidspunkt i planprosessen.

Utvalgets oppfatning er at særlig to områder prioriteres. Områdeplanlegging som planleggingsverktøy må i større grad utvikles og forbedres. Formålet med dette er at kommunene blir bedre i stand til å analysere behovene for boliger, kommunal service, og sosial og teknisk infrastruktur (herunder transport) i sammenheng. I den regionale planleggingen må den helhetlige planleggingen av utbyggingsmønster og transportsystem styrkes. Utvalget anbefaler at det vurderes om det er hensiktsmessig med et planleggingstilskudd for å stimulere disse planleggingsnivåene. Bolig- og arbeidsmarkedene går på tvers av kommunegrensene. Behovet for regional samordning drøftes blant annet av Planlovutvalget. Bedre regional styring og planlegging er av avgjørende betydning også i spørsmålet om ressurs- og energibruk i boligsektoren. Utvalget anbefaler en større innstats for å imøtekomme utfordringene knyttet til lokalisering og transport på et regionalt nivå og på tvers av kommunegrensene.

Det vises for øvrig til drøfting og anbefalinger i kapittel 19 Gjennomføring av boligpolitikken.

#### **17.4.3 Forskning og utvikling**

Det er behov for å videreutvikle verktøy for miljøvennlig boligplanlegging. Utvalget anbefaler derfor at det utvikles verktøy for miljøstyring som omfatter en helhet fra uttak av naturressurser (inkludert tomter), via produktutvikling og prosjektgjennomføring, til riving og ombruk. Verktøyet bør også kunne benyttes for miljøstyring av den enkelte bolig.

Energi og ressursbruk reflekteres i dag i liten grad i boligpris og bokostnader. Utvalget anbefaler at det utvikles modeller for en prispolitikk som avspeiler ressursbruk og andre miljøkonsekvenser.

Eksempelets makt er betydelig. Utvalget ser derfor også et behov for en sterkere satsing på forsøksbygging. Forsøksbygging for videreutvikling av bolig- og miljøkvaliteter bør både omfatte utvikling av nye løsninger for den enkelte boenhet og for lokalområder. Det må i denne forbindelse settes krav om dokumentasjon og avsettes tilstrekkelige midler til dette av eksisterende og nye forskningsresultater.

Det anbefales en årlig bevilgning på 50 mill kr. for å styrke arbeidet for miljø og kvalitet, blant annet ved å tilgjengeliggjøre informasjon og veiledere, samt utvikling av forbilledlige forsøksprosjekter.

### **17.5 Tilpassede og varierte boliger**

---

Det er et mål for boligpolitikken at alle grupper av befolkningen skal kunne tilbys egnede boliger, dvs boliger tilpasset deres funksjonsnivå.

Husbanken har gjennom en rekke år premiert boliger med livsløpsstandard. Først bare med lånetillegg, nå også med kvalitetstilskudd. Når en bolig har livsløpsstandard kan bevegelseshemmede i rullestol benytte boligen. Dette stiller krav til både adkomst og boligens planløsning. I 2000 hadde nær

50 prosent av de nye boligene finansiert med oppføringslån i Husbanken denne kvaliteten.

Også omsorgsboliger som inngår i Handlingsplan for eldreomsorgen har livsløpsstandard. I tillegg skal beboere i disse boligene tilbys døgnkontinuerlig tilsyn der det er behov for det. Antall eldre vil fortsatt øke framover, og behovet for tilpasset bolig er betydelig. Når eldrereformen etter planen skal avsluttes i løpet av 2002, vil det fortsatt være et udekket behov for boliger tilpasset denne målgruppen.

For å nå mål om at funksjonshemmede skal kunne velge bolig mest mulig fritt, herunder eldre, vil det være nødvendig å øke tilgjengeligheten også i den eksisterende boligmassen. Husbanken gir i dag tilskudd til tilpasning av bolig og tilskudd til heis for å øke tilgjengeligheten i boligmassen.

Strategiutvalget for funksjonshemmede drøftet i sin utredning tilgjengelighet i bolig og boområder, og konkluderte med at satsingen hittil ikke har hatt tilstrekkelig effekt (NOU 2001:22). Selv om andelen husbankfinansierte boliger med livsløpsstandard er stigende, så er andelen tilpassede boliger fortsatt for lav. Utvalget påpeker uklare grenser mellom Husbankens og Folketrygdens finansieringsansvar for tilrettelegging av boligen. Dette bidrar til lite hensiktsmessige løsninger for funksjonshemmede. Utvalget foreslo at i prosjekter der det bygges boliger for utleie og salg skal 20 prosent av boligene ha livsløpsstandard. De foreslo også at kravet om heis i teknisk forskrift endres fra fire til tre etasjer. Merkostnadene for livsløpsstandard i nybygde boliger blir mindre jo flere boliger som bygges med denne standarden. Strategiutvalget foreslo derfor at plan- og bygningsloven ble tydeligere på at det kan settes krav om livsløpsstandard i regulerings- og bebyggelsesplaner. Kommunene stiller i dag sjelden krav om dette.

Funksjonshemmede utgjør en relativt stor andel av lavinntektsgruppene. Med utgangspunkt i Strategiutvalgets tilrådninger gjennomfører Husbanken for tiden en evaluering av sine virkemidler rettet mot funksjonshemmede. Dette vil danne grunnlag for justering av virkemidlene slik at måloppnåelsen kan økes.

Nedsatt funksjonsdyktighet kan gjelde andre områder enn bevegelsehemming. Boliger må også tilpasses barn, som har lavere funksjonsnivå enn voksne, og andre grupper med redusert funksjonsdyktighet, som for eksempel blinde. Også det økende antall personer med allergi og astma stiller krav til valg av blant annet byggematerialer. Det utredes også tiltak for at senildefemte skal bli mest mulig selvhjulpne, blant annet gjennom ny teknikk, og tiltak for at personer med psykiske lidelser skal få en best mulig tilrettelagt bolig.

I hvilken grad eldre og funksjonshemmede trenger institusjonsplass henger ikke bare sammen med utformingen av boligen og omgivelsene, men også tilgjengelighet av tjenester og trygghet for å få hjelp når det er behov for det. Informasjonsteknologi som gir økte muligheter for kommunikasjon og interaksjon mellom bolig og tjenesteytere er utviklet. Det er imidlertid behov for å utvikle kompetanse på hvordan ulike teknologiske løsninger kan integreres i boligtilbudet.

Husbanken har ansvaret for prosjektet Universell design. Prosjektets mål er å bidra til et samfunn der alle kan bevege seg og velge bolig mest mulig fritt

uavhengig av funksjonsnivå. Strategien i prosjektet har vært å påvirke kompetansen og holdningene til studenter i relevante læreinstitusjoner (arkitektutdanning, utdanning for planleggere, etc.).

Det vises videre til kapittel 18 Tiltak for å bedre boligfordelingen der utvalget foreslår tiltak rettet mot personer som trenger oppfølging i boligen.

Også trekk i den demografiske utviklingen med flere og lengre aleneboende, flere enslige forsørgere og innvandrere i storfamilier stiller nye krav til boligens utforming. Boligen har tradisjonelt vært utformet med sikte på standardhusholdningene. Det er bare en liten del av boligmassen som er tilpasset alternative boformer som bofelleskap og andre former for organisering av samboende. I alternative boformer legges det bedre til rette for en enklere standard til en lavere kostnad ved for eksempel felles bruk av bad, vaskeom, kjøkken, gjesterom mm.

Arbeidet med tilrettelegging av boliger og bomiljø for alle brukergrupper bør intensiveres, og informasjon og FoU innen området bør prioriteres. For å kunne nå mål om bedre tilgjengelighet i eksisterende bebyggelse, vil utvalget foreslå å videreføre deler av de midlene som inntil nå har vært benyttet til Handlingsplan for eldre til dette formålet. Utvalget foreslår en årlig tilleggsbevilgning på 100 mill kr til tilgjengelighetstiltak fordelt nøytralt mellom ny og eksisterende bebyggelse.

Boligutvalget anbefaler, i tråd med Strategiutvalgets forslag, at grensene mellom Folketrygdens og Husbankens finansieringsansvar bør bli klarere. Etter utvalgets oppfatning bør Folketrygdens og Husbankens virkemidler utvikles slik at ordningene kan virke gjensidig utfyllende. Folketrygden gir i dag kun støtte til individer/husholdninger og kan derfor for eksempel ikke være med og finansiere heis i blokk. Videre støtter Boligutvalget forslaget om at Plan og bygningsloven bør tydeliggjøres på at det kan settes krav om livsløpsstandard i planarbeidet. Et lovutvalg for en helhetlig gjennomgang av bygningslovgivningen er planlagt i 2002. Boligutvalget anbefaler at dette arbeidet følges opp av det nye utvalget.

### **17.6 Områderettede tiltak for gode lokalsamfunn**

---

Det er klare sammenhenger mellom levekårsproblemer og store miljøbelastninger. Støy, forurensning og nedslitte omgivelser og mangel på trygghet påvirker både vår fysiske og psykiske helse. En forbedring av miljøet, i bred forstand, vil derfor også forbedre levekårene for befolkningen. Redusert forurensning bidrar både til bedre fysisk miljø, helse, trivsel og levekår. Personer med svak økonomi og eller sosiale problemer befinner seg ofte i områder med store miljøbelastninger, til dels på grunn av at boligprisene er lavest her. Opphopning av dårlige levekår i sentrale strøk i storbyene er uttrykk for dette. En forbedring av miljøforholdene vil derfor både ha en levekårs- og en fordelingseffekt.

Med områderettede tiltak menes ofte byfornyelse. Selv om den tradisjonelle byfornyelsen nå trappes ned, finnes det fortsatt boliger med understandard. Et mål på understandard er at det ikke er wc i leiligheten. Hvor mange boliger som fortsatt er uten wc finnes det i dag ikke eksakte data på, men folke- og boligtellingsen i 2001 vil gi svar på dette. Byfornyelsen har omfattet de tre

største byene Trondheim, Bergen og Oslo. Både i Trondheim og Bergen er det nå få boliger uten bad og wc i byfornyelsesområdene. Det antas at det i Oslo fortsatt kan være rundt 7 000 boliger uten wc innenfor boligens vegger. Utbedring av understandard er fortsatt et prioritert tilskuddsformål i Husbanken. Gjennom undersøkelser i alle tre byene er det påvist et betydelig behov for forbedringer i den tekniske bygningsstandarden i byfornyelsesområdenes førkrigsbebyggelse. Dette gjelder særlig i forhold til støysolering og bransikkerhet.

Undersøkelser har vist at Oslo indre øst hadde de dårligste levekårene i landet. I 1997 ble det derfor iverksatt en 10 års handlingsplan for dette området. I planperioden skal staten og Oslo kommunene avsette 50 millioner kroner hver per år til tiltak i for å bedre levekårene i bydelen. Disse midlene har primært gått til andre tiltak enn boliger, og er spredt over et vidt spekter av tiltak. Det har vært en utfordring for dette arbeidet å målrette innsatsen da levekårsbegrepet er meget vidt definert.

Et av målene med både byfornyelsesarbeidet og tiltaksplanen for Oslo indre øst har vært å bedre levekårene til de opprinnelige beboerne. Mange av disse har etnisk minoritetsbakgrunn. Nå har veksten i antall personer med etnisk minoritetsbakgrunn i Oslo indre øst stoppet opp, mens veksten fortsetter i drabantbyene i Oslo nord og syd. En del av disse har dårlige levekår. Dette mønsteret finnes i flere andre europeiske land og også i andre norske byer. I Sverige gjennomføres det for tiden et større prosjekt for å prøve å snu negative segregeringstendenser i drabantbyene rundt Stockholm, Gøteborg og Malmø.

Utvalget anbefaler at det utvikles mål og virkemidler for en integrasjonspolitikk for å unngå en negativ etnisk segregering i Norge.

Etterkrigsårenes drabantbyer ble utformet ut fra andre krav enn hva som etterspørres i dag. Boligene i mange drabantbyer er derfor oppgradert med nye balkonger og bad, nye vinduer og etterisolerte vegger. Beboerne er selv villige å betale for disse utbedringene, som ofte er finansiert med utbedringslån fra Husbanken. I de tidligste drabantbyene er leilighetene små og leilighetsstrukturen ensidig. All parkering skjer på gateplan. For å få en variert beboerstruktur som gjør disse drabantbyene mer attraktive for barnefamilier, bør antallet større leiligheter økes og bilene må kunne settes andre steder enn i fellesarealene. Større leiligheter kan oppnås gjennom å slå sammen små leiligheter, ved å bygge på blokkene, eller ved å bygge nye, større boliger på dårlig utnyttede arealer i drabantbyene.

Utvalget er av den oppfatning at kommunene bør engasjere seg sterkere i en slik områdefornyning. Kommunene kan i følge plan- og bygningsloven stille krav om en variert boligstørrelse i reguleringsplaner. En variert og stabil befolkningssammensetning bidrar til å sikre en mer effektiv utnyttelse av kommunal/felles infrastruktur som skoler, barnehager, eldresentra, idrettsplasser, osv, og vil kunne bidra til integrasjon mellom ulike grupper. Det vises her også til kapittel 13 om boligpolitiske mål, og kapittel 15 om boligforsyning.

Husbankens tilskudd til fortetting og fornyelse kan være et egnet virkemiddel for å bidra til en god og variert befolkningssammensetning. Husbanken bør også utvikle nye virkemidler for å bidra til dette både med hensyn til

familiestørrelse, alderssammensetning og inntektsvilkår. Det bør være et mål å bidra til variert befolkningssammensetning og gode trafikksikre utearealer i eldre drabantbyer. Det bør også være et mål å bidra til at det bygges nye boliger med variert størrelse og standard i boligprosjekter over en viss størrelse.

Områdeplanlegging er et viktig virkemiddel til å oppnå mer miljøvennlige og bedre bo- og utemiljø. På samme måte som det i regional planlegging er nødvendig å se arealbruk og transport i sammenheng, er dette også nødvendig på lokalt nivå. Forholdet mellom bolig, utearealer, transport og parkering må løses som en helhet. Erfaringer så langt har vist for stor grad av bygging av boliger uten tilfredsstillende utearealer og trafikkløsninger. Om lag halvparten av beboerne som bor i sentrumsnære boliger sier at trafikken er et stort problem.

Utvalget foreslår en mer aktiv bruk av kommunedelsplaner og områdeplaner for å sikre gode bomiljøer og mål om bedre miljø.

Krav til parkeringsplasser stilles også til byboliger. Dette gjør boligene dyre samtidig som det blir mye trafikk i området. Dersom parkeringskrav ikke ble pålagt det enkelte boligprosjekt i byen, men isteden ble lagt som krav til området, kunne de som ønsker det kjøpe parkeringsplass, og de som ikke ønsker det la være. Parkeringsanleggene burde i så fall lokaliseres til hovedvegnettet. Ved å akseptere samme gangavstand til parkeringsanlegg som til kollektivholdeplasser, for eksempel 400 m., kan store sammenhengende områder/enklaver frigjøres for biltrafikk. Foruten bedre utearealer gir dette også grunnlag for høyere utnyttelse og flere boliger sentralt i byen, noe som igjen bidrar til å redusere energibruken i boligsektoren.

Utvalget foreslår at departementet vurderer tiltak slik at kommunenes parkeringsbestemmelser for byboliger kan praktiseres med større fleksibilitet enn i dag, men understreker at dette forutsetter et bedre tilbud av kollektivtransport enn i dag.

## 17.7 Oppsummering

---

Kvalitet står sentralt i en miljø og ressursvennlig boligsektor. Kvalitet er miljø og ressurseffektivt i et livsløpsperspektiv ved å sikre lengre levetid og lavere vedlikeholdskostnader, og ved å gi bedre livskvalitet til brukerne. Boligpolitikkenes rolle og ansvar er å ivareta kvaliteter som ellers ikke ville blitt realisert i boligmarkedet. Utvalget anbefaler en aktiv bruk av informasjon for å nå mål om miljø og kvalitet.

Utvalget ser behov for å videreutvikle både verktøy for miljøstyring av boligene, og for områdeplanlegging og den regionale planleggingen. Det er en særskilt utfordring for boligpolitikken å bidra til redusert energibruk til transport gjennom boligplanleggingen. Det anbefales en gjennomgang av samordningen mellom aktuelle offentlige instanser for å koordinere mål og virkemidler på et tidlig tidspunkt i planprosessen.

Det bør være mulig å holde et lavt energibruk i den enkelte bolig, enten gjennom et begrenset arealbruk, eller ved installering av alternative energikilder som varmepumper eller annet. I en del alternative boformer ligger det dessuten til rette for en enklere standard til en lavere kostnad ved for

eksempel felles bruk av bad, vaskerom, kjøkken, gjesterom mm. Utvalget anbefaler en økt statlig satsing på redusert energibruk i boligen gjennom byggeforskriftene og Husbanken. Det anbefales en årlig bevilgning på 50 mill. kroner for å styrke arbeidet for miljø og kvalitet, blant annet ved å tilgjengeliggjøre informasjon og veiledere, og å utvikle forbilledlige forsøksprosjekter.

Det er et mål for boligpolitikken at alle grupper skal kunne tilbys egnede boliger, det vil si boliger tilpasset deres funksjonsnivå. For å nå mål om bedre tilgjengelighet, foreslår utvalget å videreføre deler av de midlene som inntil nå har vært benyttet til Handlingsplanen for eldre til dette formålet. Utvalget foreslår en årlig bevilgning på 100 mill. kr. til tilgjengelighetstiltak fordelt nøytralt mellom ny og eksisterende bebyggelse. Utvalget anbefaler også at plan- og bygningsloven tydeliggjøres på at det kan settes krav til livsløpsstandard.

Selv om den tradisjonelle byfornyelsen nå trappes ned, finnes det fortsatt boliger med understandard, og boområder med behov for fornyelsestiltak. Etterkrigsårenes drabantbyområder ble utformet ut fra andre krav enn hva som etterspørres i dag. Utvalget er av den oppfatning at stat og kommuner bør engasjere seg sterkere i en områdefornyning i etterkrigstidens boligområder. Særlig er det et mål å få en mer variert beboersammensetning. Utvalget anbefaler også at Husbanken bør utvikle nye virkemidler for å bidra til en variert befolkningssammensetning.

## Kapittel 18

# Forslag til tiltak for å bedre boligfordelingen

### 18.1 Bakgrunn

---

I dette kapitlet drøftes boligutvalgets tiltak for å bedre boligfordelingen. Drøftingene tar utgangspunkt i sentrale utviklingstrekk på 90-tallet (kap. 5), innhold- og innretting i eksisterende virkemidler (kap. 8), erfaringer fra de nordiske land (kap. 12) og de viktigste utfordringene slik de er presentert i kap. 13.

Innledningsvis gjennomgås utvalgets problemforståelse. På denne bakgrunn drøftes behovet for endringer i virkemidlene samtidig som utvalgets anbefalinger presenteres. Deretter omtaler utvalget kort mulige kilder for inndekning av de kostnadene som forslagene representerer. Til slutt oppsummeres utvalgets hovedsatsing og forslag til endringer i virkemidlene.

I kapittel 3 drøftes blant annet fordelingseffekten av skattesystemet. Skattesystemet er ikke vurdert som boligpolitisk virkemiddel.

### 18.2 Problemforståelse

---

Etter omleggingen av Husbankens subsidieprofil og rentevilkår i 1996 har større deler av de økonomiske virkemidlene blitt rettet mot svakstilte. Boligsubsidiene og en økende del av utlånsmidlene har gått til vanskeligstilte husholdninger.

Boforholdene reflekterer inntektsfordelingen. De som har lav disponibel inntekt bor dårligst. Det er avgjørende for innrettingen av virkemidlene om lavinntektssituasjonen er et varig eller midlertidig problem. Virkemidler rettet mot midlertidige boligproblemer anbefales innrettet slik at husstandene settes i best mulig stand til å greie seg selv. For virkemidler rettet mot varige boligproblemer er det i tillegg et mål at husstandene kan ha en tilfredsstillende og trygg boligsituasjon over tid. Ofte kan det være glidende overganger mellom slike situasjoner. Utvalget legger dette skillet mellom varige- og midlertidige inntektsproblemer til grunn for sin drøfting av aktuelle virkemidler.

Noen lavinntektshusholdninger har andre problemer enn svak økonomi. Dette kan dreie seg om nedsatt funksjonsnivå på grunn av fysiske, psykiske eller sosiale årsaker, eller manglende kunnskap om hvordan boligmarkedet fungerer. Enkelte boligproblemer er akutte. Først og fremst gjelder det for de som står helt uten bolig på grunn av utkastelser, eller annet.

Siden 1993 har prisveksten vært sterk, særlig i vekstkommunene. De minste boligene, som etterspørres av lavlønnsgrupper og nyetablerte, har hatt den sterkeste prisveksten. Husholdningene med de laveste inntektene må dermed bruke en større del av inntektene sine til å dekke boliggiftene enn tidligere. Unge, enslige og enslige forsørgere, sammen med personer med etnisk

minoritetsbakgrunn har de høyeste boutgiftsbelastningene. For de husstandene der årsakene til lav inntekt er knyttet til livsfase, antas det at boligproblemene vil være av midlertidig karakter.

### **18.3 Varig lav inntekt og vanskelig boligsituasjon**

---

Utvalget drøfter her virkemidler for husstander som har varig lav inntekt.

De viktigste virkemidlene er bostøtte og boligtilskudd. Bostøtten skal bidra til at disse husstandene kan opprettholde et tilfredsstillende boligkonsum og en trygg boligsituasjon. Boligtilskuddet danner det økonomiske grunnlaget for kommunenes tilbud av utleieboliger og det kan gis til lavinntektshusholdninger som skal kjøpe egen bolig. I slike tilfeller vil også etableringslån eller kjøpslån (eventuelt det nye startlånet) være et aktuelt virkemiddel. Kombinasjonen av etableringslån, boligtilskudd og bostøtte vil, med de forbedringer i ordningene som utvalget anbefaler, være et effektivt virkemiddel for å sette flere varige vanskeligstilte i stand til å skaffe seg sin egen bolig.

#### **18.3.1 Bostøtte**

##### *Bostøttens rolle og mål*

Erfaringene både i Norge og internasjonalt tilsier at i frie bolig- og leiemarkeder er en bostøtteordning for å skjerme lavinntektsgrupper mot utrygghet nødvendig. Bostøtten er et viktig virkemiddel for å oppfylle målet om botrygghet. Utvalget vil derfor legge til grunn at bostøtten må spille en mer sentral rolle i boligpolitikken enn den har gjort til nå. Nedenfor har utvalget skissert flere forslag til endringer i bostøtten. Det vises i denne sammenheng til Stortingsmelding nr. 50 (1998-99) Utjamningsmeldinga, hvor det ble skissert forslag i samme retning som utvalget her foreslår.

Utvalget har ikke sett det som sin oppgave å utarbeide et detaljert forslag til hvordan en forbedret bostøtteordning kan gjennomføres i praksis. Den videre prosess må avklare hvor langt en ønsker å gå, og det må framskaffes et bedre vurderingsgrunnlag enn det utvalget har hatt til rådighet. Generelt vil utvalget anbefale at det settes ned en egen faggruppe med mandat til å gå igjennom alle sider av bostøtteordningen, herunder evaluere ordningens måloppnåelse.

##### *Rollefordelingen mellom bostøtte, trygd og andre ytelser*

Etter utvalgets mening bør sammenhengen mellom bostøtte, trygdeytelser og sosialhjelp gis større oppmerksomhet. Hvis generelle trygdeytelser/inntekter økes, så blir behovet for bostøtte mindre. og omvendt; ved inntekts/trygdene-dgang øker behovet for bostøtte. Bostøtten øker ved en forventet eller uventet boutgiftsøkning. Dermed bidrar den som forsikring mot økte boutgifter og medvirker til økt botrygghet. Slik bostøtteordningen er utformet vil den i hovedsak virke automatisk overfor inntekts- og boutgiftsendringer.

Et generelt problem med inntektsprøvede overføringer er de høye marginaleffektene som kan oppstå ved inntektsøkninger, den såkalte fattigdomsfellen. Med den tekniske oppbyggingen bostøtten har, reduseres støtten i takt



med inntektsøkning. Et viktig spørsmål er imidlertid om de samlede marginaleffektene i bostøttesystemet, skattesystemet og andre inntektsprøvede overføringssystem er så høye at de påvirker visse husstandstypers vilje til å skaffe seg skattbar inntekt. Dette er en virkning som det bør sees nærmere på. Det må imidlertid understrekes at høye marginaleffekter samtidig innebærer at bostøtten fungerer bra etter intensjonen ved en inntektsreduksjon.

Betydelige deler av den kommunale sosialhjelpen går til å dekke boutgifter. Utvalget foreslår at det vurderes om den statlige bostøtten bør endres slik at den i større grad erstatter sosialhjelp til dekning av boutgifter. I følge bostøttens regelverk er det anledning til å gi bostøtte til enslige voksne som antas å motta sosialhjelp som eneste inntekt i ett år eller mer. En endring av regelverket dreier seg derfor først og fremst om husholdninger som over lengre tid er avhengig av supplerende sosialhjelp for å klare boutgiftene.

1463 enslige husstander mottok bostøtte fra Husbanken i 2000 med begrunnelse i at personen var forventet å motta sosialhjelp som eneste ytelse til livsopphold i ett år eller mer. Dette er et svært lavt tall i forhold til antallet som har sosialhjelp som eneste inntekt i ett år eller mer. Årsaken er trolig delvis at en del av sosialhjelpsmottakerne ikke tilfredsstillende bostøttens boligkrav fordi de bor for dårlig, og delvis underforbruk fra kommunenes side. Utvalget anser det som et dilemma at bostøttens boligkrav, som primært har som formål å opprettholde en tilfredsstillende boligstandard hos lavinntektsgrupper, også har den konsekvens at de vanskeligst stilte utelukkes fra bostøtteordningen. Utvalget anbefaler derfor at en drøfting av bostøttens boligkrav må ta i betraktning dette forhold. Utvalget anbefaler også tiltak for at kommunene skal bli mer oppmerksomme på denne gruppen sosialhjelpsmottakere.

En forbedring av bostøtten vil innebære utvidelse av de grupper og boligkategorier som faller inn under ordningen. Samtidig må også den praktiske koordinering mellom sosialhjelp og bostøtte bli bedre.

Utvalget foreslår at månedlig utbetaling av bostøtten tas opp til ny drøfting. Et hovedargument for dette er å redusere eventuelle likviditetsproblemer for leietaker. Månedlig utbetaling som gjennomføres lang tid på etterskudd bør derfor unngås.

Utvalget ønsker å ta opp forholdet mellom barnetrygd og bostøtte. I motsetning til bostøtten er ikke barnetrygden inntektsprøvd, men som bostøtten er den en ikke skattepliktig ytelse. Utvalget foreslår at det utredes om en mindre del av barnetrygdbudsjettet bør overføres til bostøttebudsjettet med sikte på en bedre løsning for barnefamilier med lavere inntekt. En overføring fra barnetrygd til bostøtte kan gi relativt store fordelingsvirkninger til fordel for lavinntektsgruppene uten at dette gir svært store utslag for barnefamiliene som får redusert støtte.

#### *Beregning av bostøtten og grenser for boutgifter og inntekter*

Bostøttmottakere skal ikke komme særlig høyt i inntekt før bostøtten blir lav og faller helt bort. Dette har ført til at det bare er hushold med lave inntekter, som minstepensjon fra folketrygden og litt mer, som oppnår bostøtte av større betydning for økonomien. Lav inntektsgrense er en av hovedårsakene til at bostøtteordningen dekker få hushold med to voksne og barn. Etter utvalgets syn er det behov for justering av inntektsgrensene og en vurdering av om

avkortingen av bostøtten med stigende inntekt er for bratt. Dersom denne progresjonen dempes, vil en kunne oppnå en bedre dekning for grupper med noe høyere, men fremdeles lave inntekter.

Da bostøtteordningen ble etablert på 70-tallet var boutgiftstaket lik boutgifter i en ny, husbankfinansiert bolig. Boutgiftstaket bør heves slik at det mer fullstendig dekker boutgiftene for vanlige boliger. Dette vil føre til at inntekts-grensene blir hevet og bidra til bedre dekning av boutgiftene for barnefamilier.

I en budsjettvurdering rundt merutgiftene av overnevnte endringer kan en da eventuelt vurdere å senke dekningsprosenten.

### *Bostøttens personavgrensning*

Bostøtten har gjennom alle år i hovedsak vært forbeholdt barnefamilier, eldre og trygdede. Enslige, både yngre og andre opp til 65 år, samt hushold med flere voksne, har ikke vært berettiget til bostøtte, uansett inntekt. Det store antallet enpersonhusholdninger, ensliges relativt sett lavere etterspørselsevne på boligmarkedet, og en høy andel enslige blant langtids sosialhjelpsmottakere, reiser spørsmålet om å inkludere enslige i bostøtteordningen ut over de som har sosialhjelp som eneste inntektskilde over tid.

En generell utvidelse av bostøtten til å omfatte enslige er, slik utvalget ser det, neppe hensiktsmessig. Innenfor rammen av det generelle bostøttesystemet vil det imidlertid kunne være hensiktsmessig å få en større grad av målretting mot enkelte husholdstyper, også enslige. Dette vil både kunne innebære at bostøttegrunnlag og søknadssystem forenkles og forbedres, og tillate en utvidelse av bostøtten til å omfatte grupper med varige boligproblemer, som i dag har varig supplerende sosialhjelp. I de øvrige nordiske land er bostøtten organisert slik at en har noe forskjellige ordninger for ungdom, studenter, barnefamilier, funksjonshemmede og eldre. Etter utvalgets mening bør en slik innretning vurderes nærmere av den nevnte faggruppen.

### *Bostøttens boligavgrensning*

Det har etter utvalget syn utviklet seg til en noe tilfeldig blanding av hvilke boligkategorier som kvalifiserer til bostøtte. En gjennomgående, underliggende holdning har vært at støtteberettigede boliger skulle være nøkterne, men i praksis har dette ikke vært konsekvent. Utvalget mener det kan være på tide å foreta både en prinsipiell og praktisk opprydning i boligavgrensningen med sikte på å etablere noen enkle, praktiserbare kriterier for hvilke boliger som kan få støtte.

Det bør imidlertid fortsatt være klare avgrensninger mot boliger av understandard, dvs at boligene tilfredstiller krav til varig beboelse. Bostøtten bør fortsatt fungere som et boligpolitisk virkemiddel som inneholder incentiver for at husholdningene skaffer seg en tilfredsstillende boligsituasjon både standardmessig og ut fra kriterier for trangboddhet. Det bør imidlertid drøftes hvordan en kan opprettholde en avgrensning mot boliger med understandard, og samtidig unngå å utelukke personer som mottar sosialhjelp som eneste varige inntekt. Hvor boligkriteriene rent praktisk skal settes bør avgjøres av en faggruppe.

### *Geografisk differensiering av bostøtten*

De geografiske variasjonene i boforhold og boutgifter er betydelige. I presområdene vil boutgiftene i mange tilfeller overstige boutgiftstaket.

Bostøtten vil da ikke være et tilstrekkelig effektivt virkemiddel for å beskytte lavinntektsgrupper. Boutgiftstaket bør heves slik at det mer fullstendig dekker boutgiftene for vanlige boliger. Dette vil gi en klar geografisk differensiering av bostøtten på grunnlag av de utgifter husholdningene faktisk har. Bostøtten vil da sammen med de forslag som utvalget har skissert, bidra til at bostøtten også i de større byene fungerer etter intensjonen.

### **18.3.2 Sosialhjelp**

Utvalget vil understreke at sosialhjelp er innrettet for å være en *subsidiær* og *midlertidig* ytelse. For enkelte grupper er i dag varig sosialhjelp eneste tilgjengelige bidragsform. Hver femte husstand som får bostøtte mottar supplerende sosialhjelp. Sosialhjelp er ikke innrettet for å være en kompensasjon for et mangelfullt inntektsfordelingssystem. Sosialhjelp er heller ikke innrettet for å dekke opp for en for dårlig bostøtteordning, underforbruk av bostøtte, eller for å være et tilbud til de som ikke har rett til bostøtte.

Sosialhjelp til boligformål er slik utvalget ser det ikke egnet som et boligpolitisk virkemiddel overfor varige boligproblemer. Skjønnsvurdering av stønadsbehov er etter utvalgets oppfatning hensiktsmessig ved akutte boligproblemer. Skjønnsvurdering gir imidlertid ulik behandling av individer, og bidrar på lengre sikt til uforutsigbarhet og utrygghet i boligsituasjonen.

Sosialhjelp til boligformål stiller ikke krav til boligens eller oppholdsstedets kvalitet. I praksis medfører dette i mange tilfeller at sosialhjelp bidrar til å opprettholde ikke tilfredsstillende boforhold.

Som beskrevet i forrige avsnitt anbefaler utvalget at bostøtten utvides til å omfatte varig vanskeligstilte grupper som i dag er henvist til sosialhjelp til boligformål.

Det ville, slik utvalget ser det, være av interesse å analysere fordeler og ulemper med en samordning av ulike støtteformer til bolig. Utgangspunktet må her være at støtte til boligkonsum bør være rettighetsbasert (som bostøtten), stabilt og forutsigbart for husstanden og ved gitte forutsetninger resultere i samme støtte.

En samordning av bostøtte og sosialhjelp ble gjennomført i Finland i forbindelse med en større satsing på bostøtte. Det viste seg her at de økte kostnadene for bostøtte i stor grad kunne finansieres gjennom en reduksjon av kostnader for sosialhjelp.

### **18.3.3 Lån til kjøp av bolig**

Sterke oppfordringer fra statlige myndigheter og tilpasninger i regelverket har ført til et betydelig høyere utlån av etableringslån de siste årene. Dette har imidlertid ikke gjort ordningen mer aktuell for vanskeligstilte med varig lav inntekt. Kravet til betjeningsevne står fortsatt sterkt, og kommunenes tapsfrykt oppfattes som reell. Mange får avslag, eller unnlater å søke, fordi de tjener for lite. Stigende boligpriser forverrer situasjonen ytterligere. En høy andel har ikke utsikter til positiv inntektsutvikling.

Etableringslån, kjøpslån og det nye startlånet er lite egnet som virkemiddel for majoriteten av varig vanskeligstilte. I enkelte utkantkommuner med et

betydelig lavere prisnivå kan likevel låneordningene, og særlig i kombinasjon med bostøtte, være et egnet virkemiddel også for slike husholdninger. I presskommuner vil lån kun være aktuelt i kombinasjon med tilskudd.

#### **18.3.4 Tilskudd til kjøp av bolig**

Etter utvalgets vurdering bør boligtilskudd til kjøp kunne benyttes både til husholdninger med varige- og midlertidige inntektsproblemer. Kommunene prioriterer husholdninger med varige problemer. Utvalget støtter denne prioriteringen. Denne målgruppen er økende i vekstkommunene, og stigende boligpriser krever større tilskuddsutmåling i hvert enkelt tilfelle.

Både i 2001 og budsjettet for 2002 har bevilgningen til boligtilskuddsordningen økt. Beløpet som står til rådighet i 2002, som tilsvarer 650 millioner kroner, ligger om lag 100 millioner kroner over beløpet i 1996 da ordningen ble opprettet. Dette tilsvarer en økning på 20 prosent. Gjennomsnittlig prisstigning på boliger har i samme periode ligget på over 50 prosent (SSBs prisindeks), i sentrale strøk betydelig høyere. Utvalget konstaterer at bevilgningssøkingen ikke har vært tilstrekkelig til å kompensere for prisutviklingen. Hvert tilskudd må utmåles høyere for å holde boutgiftene på et nivå som husstandene kan betjene. Dermed er det færre som kan få. Dette medfører at fordelingseffekten blir mindre enn tidligere. Utvalget vil anbefale at den årlige bevilgningen til tilskuddsordningen tar hensyn til prisstigningen på boliger, slik at den delen av tilskuddet som går til kommunene til kjøp av boliger opprettholder i det minste dagens realverdi.

Indeksreguleringen bør legges til grunn at den årlige bevilgningen til boligtilskuddsordningen automatisk følger SSBs byggkostnadsindeks. Med de betydelige variasjonene i regional boligprisutvikling vil ikke dette kompensere for boligprisutviklingen i vekstkommuner. Det vil derimot føre til overkompensasjon i kommuner uten press på boligmarkedet. Denne situasjonen mener utvalget best kan kompenseres ved å øke den regionale differensieringen i tilskuddsrammene. I dag er situasjonen omvendt. Storbykommunene, og andre vekstkommuner, har en lavere tildeling pr. innbygger enn øvrige kommuner. Som kriterium for regional differensiering av rammeutmåling bør lokal boligprisutvikling legges til grunn.

I tillegg går utvalget inn for en reell økning i bevilgningen til boligtilskuddsordningen. Økningen foreslås benyttet både til varige og midlertidige vanskeligstilte. Kommunene har ansvaret for tildeling av tilskudd i forbindelse med individuelt kjøp av bolig. Utvalget foreslår at denne virksomheten styrkes med 100 millioner kroner. Husbanken foreslås å fordele rammer for bruk av midlene etter kriterier som tar bedre hensyn til regionale forskjeller. Øvrige forslag til styrking av tilskuddsordningen er omtalt i avsnitt 18.3.5 og 18.5.4

#### **18.3.5 Boligtilskudd til utleieboliger**

Det er behov for et større antall kommunale utleieboliger til et økende antall husstander med varige boligproblemer. Det har ikke vært noen vesentlig økning i tilbudet de siste årene. I storbyene har det vært en nedgang i forhold til folketallet. Utvalget vil allikevel ikke anbefale at en generell framskaffelse av kommunale utleieboliger gjøres til en hovedsatsing. Derimot vil utvalget gå inn for en særskilt satsing innrettet mot bostedsløse. Det foreslås at det bevilges 100 millioner kroner hvert år i tre år til dette formålet over boligtilskud-

det (se avsnitt 18.4.2). Om den planlagte handlingsplanen mot rusmiddelproblemer blir gjennomført, vil det være naturlig å legge deler av tilbudet til bostedsløse innen denne satsingen. Utvalget foreslår at denne bevilgningen forvaltes av Husbanken.

I tillegg anbefaler utvalget at kommunene i samarbeid med Husbanken gjennomfører en betydelig styrking av tilbudet av gjennomgangsboliger og andre botilbud for midlertidig vanskeligstilte. Dette er omtalt under avsnitt 18.5.

Kombinert med styrket boligtilskudd til kjøp av bolig, bedringer i bostøtteordningen og fortsatt satsing på studentboliger, vil dette frigjøre et større antall av eksisterende kommunale utleieboliger til varig vanskeligstilte.

## **18.4 Andre varige boligproblemer**

---

De forslagene til endringer i virkemidlene som er drøftet i foregående avsnitt vil også i stor grad hjelpe husholdninger med andre varige boligproblemer. Økonomiske virkemidler alene er imidlertid ikke alltid tilstrekkelig. Mange har behov for oppfølging for å opprettholde en tilfredsstillende boligsituasjon. Boliger og tjenester bør innrettes slik at det bidrar til å sette den enkelte i best mulig stand til å greie seg selv.

### **18.4.1 Midlertidige bo og oppholdstilbud**

Sosialtjenstelovens § 4-5 hjemler bruk av midlertidige oppholdstilbud. Personer med akutte boligproblemer har behov for disse tilbudene. Enkelte i denne gruppen har nedsatt funksjonsnivå på grunn av sosiale eller psykiske årsaker. Disse har behov for lavterskeltilbud.

Midlertidige oppholdstilbud er i byene i dag primært ulike former for gjennomgangsboliger og hospitser. I mindre kommuner benyttes blant annet pensjonater og campinghytter. Det er i dag ingen definert forskjell på lavterskeltilbud og midlertidige oppholdssteder. Blant annet benyttes hospitser til begge formål. En konsekvens av dette er at rusmisbrukere, personer med kun økonomiske problemer, ungdom og barnefamilier kan plasseres på samme sted. Innenfor et boligpolitisk perspektiv med utvikling av ulike tilpassede boligløsninger i en trappemodell som samsvarer med ulike gruppers behov, bør det trekkes klare grenser mellom lavterskeltilbud og midlertidige oppholdstilbud.

Private hospitser er i dag regulert på linje med annen næringsvirksomhet. Beboernes disposisjonsrett til oppholdsstedet er imidlertid ikke regulert. Grove brudd på privatlivet på hospitser kan i dag ikke sanksjoneres. Det anbefales at beboernes disposisjonsrett lovfestes. Det bør utredes om midlertidige oppholdssteder bør reguleres som institusjoner, eller gjennom husleieloven.

Det understrekes videre at disse oppholdsstedene kun bør benyttes som midlertidige oppholdssteder. Midlertidige oppholdssteder er ikke egnet som varige botilbud. En boligpolitisk utfordring er derfor å bidra til at kommunene disponerer tilstrekkelige varige botilbud. Hospits er en svært kostbar form for oppholdstilbud. Redusert bruk av hospits vil dermed kunne frigjøre midler til boliger.

Kommunal- og regionaldepartementet og Sosialdepartementet utreder i dag hvordan en kan stille krav til kvaliteten ved midlertidige oppholdssteder. Opphold på hospits og liknende finansieres med sosialhjelp. I følge Sosialtjenestelovens §1 skal ytelser som hjemles i dette lovverk bidra til den enkelte settes i stand til å greie seg selv. Slik en rekke hospitser i dag er innrettet virker det reduserende på beboernes muligheter til å mestre en selvstendig boligsituasjon. Det er et klart behov for å sikre en tilstrekkelig bemanningssituasjon og den fysiske kvaliteten ved disse oppholdsstedene. Utvalget anbefaler derfor at utredningsarbeidet gis høy prioritet.

#### **18.4.2 Bolig og tjenester**

Problematikk omkring bolig og oppfølging i boligsituasjonen er sentralt både i Opptrappingsplanen i psykiatri, i Bostedsløseprosjektet og i kommunenes boligsosiale handlingsplaner. En statssekretærutvalg ble nedsatt i 2001 for å utvikle en handlingsplan mot rusmiddelproblemer. Totalt er det her behov for å utvikle et tilbud til rusmisbrukere på 6-7000 boliger og omfattende tilknyttede tjenester. Husbanken har en sentral rolle i arbeidet på alle disse områdene. Tiltakene innebærer en rekke felles boligpolitiske utfordringer. Blant annet er dette knyttet til utvikling av ulike boligløsninger og tiltakstrapper, samarbeid mellom boligadministrasjoner og tjenesteytere, samarbeid med frivillige organisasjoner, utvikling av lov- og avtaleverk, m.v. Utvalget tilrår derfor at Husbanken organiserer det utviklingsarbeidet disse tiltakene forutsetter slik at en sikrer en felles etablering av kunnskap.

Det er ikke mulig å ta et boligpolitisk ansvar overfor beboere med oppfølgingsbehov uten et forpliktende samarbeid med sosial og helsetjenester.

I praksis har imidlertid ikke sosial- og helsetjenester noen forpliktelse for boligsituasjonen i det øyeblikk boligen er framskaffet. Erfaring tilsier at nødvendige tjenester i mange tilfeller faller fra. I de tilfeller hvor klientgrupper med oppfølgingsbehov tildeles vanlige boliger er det, etter utvalgets mening, helt nødvendig at dette skjer på grunnlag av forpliktende avtale i hvert enkelt tilfelle om at tilstrekkelige tjenester skal ytes. Utvalget anbefaler at et slikt avtaleverk utvikles i samarbeid mellom Kommunal- og regionaldepartementet og Sosialdepartementet.

Husbankens Bostedsløseprosjekt har som formål blant annet å etablere samarbeid mellom ulike deler av tjenesteapparatet for å kunne gi nødvendig oppfølging i boligsituasjonen. Syv kommuner skal prøve ut forskjellige løsninger for boliger og tjenester i en prosjektperiode på fire år. Utvalget anser det som vesentlig at aktuelle departementer nyttiggjør seg erfaringene fra bostedsløshetsprosjektet og bidrar til at modeller for tverretattlig arbeid med bostedsløshet kan gjøres tilgjengelig for kommunene generelt.

Bostedsløseprosjektet skal utvikle nye bolig- og tjenesteløsninger for de vanskeligst stilte bostedsløse. Det er flere alternative virkemidler for å nå denne målsettingen. Prosjektet skal utvikle løsninger innen en trappemodell, dvs. et sett av boligløsninger og tjenester som til sammen skal utgjøre en trapp av suksessivt økende selvstendighet i bosituasjon. Sentrale prinsipper i denne modellen bør legges til grunn for arbeidet. Å flytte bostedsløse inn i egne boliger, kan ikke gjennomføres uten at det er gjort en reell vurdering av om den aktuelle boligløsningen er hensiktsmessig for den bostedsløse, og at det er lagt grunnlag for at nødvendige tjenester er sikret over tid.

Utvalget vil i denne forbindelse også understreke det ansvar det medfører overfor øvrige beboere å integrere vanskeligstilte i bomiljøer. Et forslag om at «10 % - regelen» skal utvides til å omfatte frivillige organisasjoner som kommunen har avtale med, er i dag på høring. En slik eventuell lovendring må knyttes til forpliktende oppfølging av beboere som har behov for tjenester for å fungere i boligsituasjonen. Om de frivillige organisasjonene ikke gjennomfører den nødvendige oppfølgingen, må sosial-, helse- og omsorgstjenester være pålagt å ta dette ansvaret. Et samarbeid med frivillige organisasjoner om bosetting av vanskeligstilte er positivt. Kommunene må imidlertid nøye vurdere om organisasjonene har den tilstrekkelige erfaring og kunnskap til å kunne inngå i et slikt samarbeid. Utvalget vil i den forbindelse vise til sitt forslag om en betydelig satsing på å etablere egne botilbud for bostedsløse (se 18.3.5).

Bolig og tjenestetilbudene som utvikles innen opptrappingsplanen i psykiatri, Bostedsløseprosjektet og eventuelt opptrappingsplanen i rusmiddelomsorgen, bør innrettes slik at en sikrer en gjennomstrømning i boligtilbudene. Uten tilstrekkelig dynamikk vil tilbud som utvikles i dag fylles opp, og man vil om kort tid igjen stå uten tilstrekkelige virkemidler. Målet må derfor være at virkemidlene skal være innrettet slik at den enkelte settes i best mulig stand til å greie seg selv.

Psykriatireformen ført til at mange psykiatriske langtidspasienter ble flyttet til egen bolig. En viss kunnskap om boligsituasjonen for psykisk syke foreligger i enkelte kommuner gjennom boligsosiale handlingsplaner. Det finnes imidlertid ingen samlet kunnskap om boligsituasjonen for psykisk syke i Norge i dag. Det anbefales derfor at boligsituasjonen for psykisk syke i Norge utredes.

### 18.4.3 Vurdering av bistandsbehov

Behovsprøvingen av boligpolitiske virkemidler skjer i hovedsak i forhold til inntekt. Tildelingen av økonomiske og ikke-økonomiske virkemidler er imidlertid ikke en lineær funksjon av inntekt. I praktisk boligpolitikk er det ikke slik at de fattigste prioriteres først. Prioriteringen skjer derimot mellom ulike grupper under et gitt inntektstak på basis av ikke-økonomiske kriterier.

Forutsetningen for å få kommunal bolig er at husstanden/personene faller inn på et riktig nivå i den «elendighetsrangeringen» som prioriterer tildelingene. Vurderes imidlertid personene for lavt i denne rangeringen gis betegnelsen «uten boevne». Personer i denne kategorien får ikke tilgang til kommunal bolig. I følge sosiallovgivningen skal det offentlige yte bistand til bolig også for grupper som har behov for særlig tilrettelagt bosituasjon. Dette er i dag tilfellet for fysisk funksjonshemmede, psykisk utviklingshemmede og andre.

Vurderinger av boligsøkerens situasjon gjøres ved kommunale boligadministrasjoner og ved sosialkontorene. Utvalget vil imidlertid påpeke at vurderingen «uten boevne» anses som irrelevant både i forhold til kommunal boligadministrasjon, og i forhold til sosialtjenestelovens § 3-4 og § 4-5.

Utvalget anbefaler derfor at betegnelsen «uten boevne» ikke lenger skal benyttes i vurdering av boligsøkere. Det bør i stedet vurderes hvilket bistandsbehov den enkelte har for å bo i selvstendig bolig, eventuelt alternative boformer eller institusjon.

#### 18.4.4 Tilgjengelighet og tilpasning av bolig

Den betydelige satsingen på oppføring av omsorgsboliger i forbindelse med eldrereformen er et eksempel på et landsomfattende løft for å bringe tilbudet for en gruppe varig vanskeligstilte opp på et akseptabelt nivå. Fortsatt kommer vi til å ha en økende eldrebeholdning i landet, og behovet for tilpasset bolig, kombinert med medisinsk og sosial oppfølging, vil bli større. Dette stiller store utfordringer til samarbeidet mellom bolig- og sosialsektoren og til eksisterende modeller for hjemmebasert omsorg. Når eldrereformen avsluttes i løpet av 2002 bør fokus for boligpolitikken i sterkere grad rettes inn mot de utfordringene som boligetablering i presskommunene reiser.

Enkelte vanskeligstilte har behov for finansiell hjelp for å tilrettelegge boligen for sitt funksjonsnivå. Funksjonshemmede utgjør en relativt større andel av lavinntektsgruppene enn gjennomsnittsbefolkningen. Utvalgets forslag til tiltak for egnede/tilpassede boliger for disse gruppene drøftes i kapittel 19.

#### 18.4.5 Svake rettigheter til bolig

Andelen med svake rettigheter til boligen øker, særlig blant unge. Svake rettigheter til bolig dreier seg ofte om 'boliger utleid i øyeblikket', og leiekontrakter som ikke oppfyller Husleielovens krav til oppsigelighet. Økende mobilitet, sentralisering og store ungdomskull i høyere utdanning har tvunget flere over i usikre leieforhold.

Etter utvalgets syn er det nær sammenheng mellom presset på leiemarkedet og den økende andel med svake rettigheter til bolig. Økende dekning av studentboliger vil derfor kunne være et virkemiddel både for å sikre studentenes egen situasjon, og det vil kunne styrke leietakers posisjon generelt det private i leiemarkedet. Utvalget foreslår (se 17.5.7) at mulighetene for en offentlig megler for leiemarkedet utredes. Slik utvalget ser det vil en offentlig formidling av boliger gjennom en meglerinstitusjon kunne bidra til at en større andel boliger leies ut med tilfredsstillende kontraktsbetingelser. En offentlig meglerinstitusjon vil også bidra til å overflødiggjøre useriøse private bedrifter som driver formidling av utleieboliger.

#### 18.4.6 Boligfaglig kompetanse for tjenesteytere

Verken personer som ansettes i Husbanken, i kommunal boligadministrasjon, eller på sosialkontorene har tilbud om boligfaglig utdanning eller etterutdanning. Problemstillinger knyttet til sosialmottakeres bosituasjon og boligfinansiering er i dag en av de mest tidkrevende oppgavene både ved bolig- og sosialkontorene. Boligfaglige problemstillinger er i dag kun dekket med noen få timers undervisning i sosialfaglig utdanning på høgskolene.

Det er etter utvalgets syn et klart behov for bankfaglig kompetanse og økt kunnskap om finansieringsordninger i statlige og kommunale boligadministrasjoner. Det er også behov for økt kunnskap om hvordan boligen og bolig-situasjonen bør tilpasses for vanskeligstilte grupper. Boliggjøringen i eldreomsorg og opptrappingsplaner i psykiatri og rusmiddelomsorg, forebyggende tiltak for bostedsløshet og tiltak for å redusere utkastelser øker behovet for en slik kompetanse ved sosialkontorene.

Husbanken og NBBL har gjennomført et prøveprosjekt med utdanning i bomiljøarbeid som etterutdanningstilbud ved en høgskole i Oslo. Utdannelsen er nå etablert som fast etterutdanningstilbud. Det pågående bostedsløsepro-



sjektet i Husbanken har som delmål å utvikle kompetanse i boligsosialt arbeid i samarbeid med høgskolene. Som et forsøk starter Høgskolen i Sør-Trøndelag en etterutdannelse i boligsosialt arbeid fra høsten 2002.

Utvalget anbefaler at det tas initiativ til at vektleggingen av den boligfaglige kompetansen økes ved sosialhøgskolene og i andre relevante utdannelser. Videre bør grunnlaget for et eget boligfag ved høgskolene utredes.

Økt boligfaglig kompetanse vil, slik utvalget ser det, kunne være en viktig langsiktig strategi for arbeid med vanskeligstilte på boligmarkedet, og for å profesjonalisere boligforvaltning generelt.

#### **18.4.7 Integrasjon**

Verdien av integrasjon, nærhet og likhet mellom ulike samfunnsgrupper, inklusive personer med etnisk minoritetsbakgrunn, er sentral i norsk boligpolitikk. Redusert segregasjon er imidlertid ikke ensbetydende med økt sosial integrasjon. Motsetningen til integrasjon er desintegrasjon. Segregasjon er en av flere former for desintegrasjon. Det overordnede spørsmålet er, etter utvalgets syn, hva som fremmer og hemmer integrasjon, og den rolle boligen spiller i denne sammenheng.

Gjennomgangene av eldresatsingen og PU-reformen har vist at integrasjon i vanlige bomiljøer kan bety segregasjon fra miljøer der beboerne selv ønsker å delta. Det er med andre ord ikke gitt at det å bo fysisk integrert i vanlige bomiljøer også medfører sosial integrasjon.

Pågående tiltak for å bosette bostedsløse og psykisk syke og planlagte tiltak overfor rusmisbrukere og fattige aktualiserer denne problemstillingen ytterligere. Utvalget anser det i denne sammenheng som vesentlig at det ikke føres en politikk for å unngå segregasjon, men en politikk for å oppnå integrasjon.

En sentral utfordring i framtidens boligpolitikk vil være å bidra til å skape gode lokalmiljøer. Gode lokalmiljøer er miljøer der det blant annet er et positivt grunnlag for integrasjon. Utvalget anbefaler derfor en gjennomgang av boligpolitikken med henblikk på å utrede hvilken betydning boligen har for sosial integrasjon, og å definere målsettinger og virkemidler for en integrasjonspolitik.

### **18.5 Midlertidig lavinntekt og vanskelig boligsituasjon**

---

Det viktigste virkemidlet for å hjelpe unge og andre med midlertidig inntektssvikt er tilgang på relativt rimelig kreditt gjennom de selektive låneordningene etableringslån og kjøpslån i Husbanken. I varierende omfang benyttes også boligtilskudd til slike husholdninger. Utvalget vil gå inn for at disse ordningene skal danne basis for offentlig bistand også i framtida. Utvalgets forslag til endringer i bostøtten vil kunne få betydning for deler av gruppen med midlertidige boligproblemer. Disse forslagene er beskrevet under avsnitt 18.3.1.

#### **18.5.1 Endringer i eksisterende låneordninger**

I 2002 er det foreslått å innføre et nytt startlån. Startlånet skal, som dagens etableringslån, videretildeles av kommunene. Utvalget støtter innføringen av startlånet, som erstatter både etableringslånet og kjøpslånet. Regelverket for den nye ordningen er svært likt de tidligere ordningene, men avviker på et par

viktige punkter. Startlånet introduserer et nytt prinsipp som åpner for kommunene til å overlate den tekniske låneforvaltning til Husbanken. Dette vil bety en betydelig utvidelse av Husbankens låneforvaltningsvirksomhet. Utvalget drøfter forslaget i kap. 19. Forslaget er interessant i et fordelingsperspektiv, sett på bakgrunn av at dagens praksis med kjøp av private tjenester til å håndtere låneforvaltningen innebærer en kostnad som nå dekkes av låntakerne. Startlånforslaget innfører også et nytt risikofordelingsprinsipp mellom kommunene og Husbanken. Etter utvalgets vurdering går ikke dette prinsippet langt nok når det gjelder å imøtekomme kommunenes behov for å redusere tapsrisikoen (se kap. 19).

Det må være opp til kommunene å behandle hver enkelt lånesøker med hensyn på hvilken tilbakebetalingsprofil som er mest hensiktsmessig. I saksbehandlingen må mulighetene til å kombinere underrente, omgjøring av renter til lån, avdragsfrihet og tilskudd inngå på en slik måte at de totale lånekostnadene over lånets løpetid tilsvarer kommunens kostnader overfor Husbanken.

Husholdninger med midlertidige inntektsproblemer må primært hjelpes med lån med gunstig rente i den perioden hvor inntekten er for lav til å betjene ordinær markedsrente. Selv om husbankrenta er den laveste i markedet fanger dagens modell uten rentesubsidier ikke inn disse gruppene. Utvalget vil derfor foreslå at låneordningen praktiseres mer fleksibelt. En framgangsmåte kan være å innføre en form for inntektsavhengig tilbakebetaling. Ordningen kunne utformes slik at dersom låneutgiftene overgår en nærmere angitt andel av låntakers inntekt, så kunne hele eller deler av rentegjelden konverteres til et rentefritt tilleggs lån.

Sammen med avdragsfrihet ville dermed låneutgiftene kunne holdes lave i den første delen av etableringsfasen, for eksempel inntil 8 år. Det er ofte denne fasen som er den mest kritiske for etablerere før de får fast og stabil inntekt. Det er imidlertid viktig å påse at låntaker med rimelig sikkerhet vil være i stand til å betjene sine framtidige låneforpliktelser.

I denne sammenheng vil utvalget også oppfordre til større fleksibilitet i vurderingen av tilbakebetalingsevne. En rekke kommuner stiller absolutte krav om at husholdningen må ha minst en person i fast inntektsgivende arbeid. Dette utelukker i flere tilfeller personer med etnisk minoritetsbakgrunn og ungdom. I sterkere grad bør individuelle kredittvurderinger legges til grunn for tildeling og utmåling av lån. Større fleksibilitet og flere låneprodukter vil stille større krav til kommunenes bankfaglig kompetanse enn i dag. Sannsynligvis vil også ressursforbruket tilknyttet hver enkelt lånesak bli noe større.

Utvalget vil i den forbindelse peke på forslaget om å overføre kommunenes arbeid med låneforvaltning til Husbanken (eller eventuelt en nytt statlig kredittforetak), som vil kunne frigjøre ressurser til lånesaksbehandlingen og dessuten håndtere forskjellige tilbakebetalingsmodeller på individuelle lån.

Særmerknad: Utvalgets medlemmer Rødseth og Skrede viser til at antall innvilgede etableringslån økte med 50 prosent første halvår 2001. Disse medlemmene oppfatter denne politikken som en respons på at økte boligpriser har gjort etablering vanskeligere for mange unge. Disse medlemmene vil advare mot at en bruker en økning i antall etableringslån som virkemiddel

i en slik situasjon. Disse medlemmene viser til faren for at tiltaket bidrar til å øke prisnivået ytterligere, og til de generelle innvendingene i avsnitt 18.5.2 mot å gi ordningen med etableringslån for stort omfang. Etableringslånet bør være forbeholdt grupper som ellers ville ha kommet relativt langt bak i boligkøen, mens tiltak for å bedre boligsituasjonen for unge generelt først og fremst bør være tiltak for økt nybygging.

### 18.5.2 Særskilt om etableringslån som rettighet

Med bakgrunn i forslag fra LO/AUF har utvalget drøftet om etableringslånet skal omgjøres til en generell rettighetsordning. En rettighetsbasert toppfinansieringsordning kan begrunnes med at det kan være vanskelig for unge å få slik finansiering i private banker og/eller at denne gis med svært høy rente. Tanken bak en slik rettighetsbasert ordning er å bøte på dette.

Det er flere problemstillinger som må avklares med en eventuell rettighetsbasert topplånsordning:

- hvem som skal omfattes av ordningen
- om det skal settes en aldersgrense
- hva som skal legges i begrepet førstehjem
- krav til boligen
- hvem skal gi og forvalte lånet (Husbanken eller private kredittinstitusjoner)

Videre må det utredes om det skal stilles krav til lånesøkers tilbakebetalingsevne eller lånets pantesikkerhet, men i så fall forlates prinsippet om en rettighetsbasert ordning. I fasen etter at lånet er utbetalt må det tas stilling til forhold knyttet til boplikt, samlivsbrudd og eventuelt nytt låneopptak etter mislighold.

I avsnittene under gjennomgås to aspekter ved en rettighetsbasert toppfinansieringsordning: Økt tilgang på kreditt og tilgang på rimelig kreditt.

#### *Kreditttilgang*

Dersom en lånesøker blir nektet kreditt i en ordinær bank, er det vanligvis fordi bankene oppfatter tilbakebetalingsrisikoen som for stor, eller fordi de mener at låntakeren selv ikke innser at å oppta et lån vil være ugunstig for vedkommende. Stortinget har gjennom en ny finansavtalelov pålagt bankene en plikt til å fraråde låneopptak i slike tilfeller. Det er derfor vanskelig å forsvare en ny ordning som innebærer en absolutt rett til toppfinansiering uten kredittvurdering. En viss form for kredittvurdering innebærer at låntakernes tilbakebetalingsevne må vurderes før lån blir gitt. Det vil i så fall tilsi at rettigheten til topplån ikke blir absolutt.

Det neste sentrale spørsmålet er om Husbanken og kommunene skal legge andre og mildere kriterier til grunn for sin kredittvurdering enn andre kredittinstitusjoner. I praksis skjer det i dag med de selektive låneordningene etableringslån og kjøpslån.

Dagens målgruppe for etableringslån omfatter sannsynligvis de fleste som trenger støtte. En topplånsordning vil ikke tilføre noe når det gjelder utvidelse av målgruppen. Små justeringer i dagens ordninger vil eventuelt kunne ta høyde for særlige behov eller grupper som ikke dekkes i dag.

De selektive lånene som i dag ytes er innrettet mot en avgrenset målgruppe av låntakere som ellers ikke får lån, eller som tilbys urimelige dyre lån, i private banker. Det er likevel en forutsetning at de skal kunne betjene sine lån. Dersom målgruppen skal utvides vesentlig mot husholdninger med svakere betalingsevne, må det stilles økte offentlige ressurser til rådighet i form av tilskudd og bostøtte. Dersom målgruppen skal utvides mot grupper med bedre økonomi, må Husbanken overta markedsandeler fra private banker. Etableringslånene fra Husbanken dekker i dag anslagsvis 20 % av markedet for toplån for førstegangsetablerere, mens de resterende 80 % får toplån i ordinære banker.

Myndighetene er bundet av avtaler som blant annet skal sikre likest mulige konkurransevilkår mellom kredittinstitusjonene, og har også øvrige kredittpolitiske hensyn å ta. En økt/omfattende bruk av etableringslån og kjøpslån, eventuelt en rettighetsbasert toppfinansieringsordning, vil kunne innebære at Husbanken går private banker i næringsen. Dette må det også tas hensyn til i en helhetsvurdering av en slik ordning.

Dersom Husbanken skal etablere og administrere et landsdekkende apparat for kredittvurdering ville det bli relativt kostbart. Antall lån i banken ville bli mangedoblet. Administrasjonskostnadene må dekkes av låntaker eller staten<sup>49</sup>.

Ved å tilby toplån i stor skala ville Husbanken påta seg høy risiko. Det må derfor forventes høyere tap. Disse tapene må også dekkes av låntaker eller staten.

### *Rimelig kreditt*

I tillegg til hensikten med økt tilgang på kreditt er det også en hensikt med toplåne å tilby førstegangsetablerere lån til lavere rente enn de ellers kan oppnå i de ordinære finansinstitusjonene. På den måten gis det støtte til kjøp av egen bolig. Denne støtten gir selvsagt også de unge evne til å ta opp noe større lån.

En tilsvarende effekt kunne også vært oppnådd ved å gi de unge et kontant tilskudd til kjøp av bolig. Gis et likt beløp til alle, er dette administrativt enklere enn å gi lån etter kredittvurdering. Begrunnelsen for å gi lån isteden for tilskudd må være at ved å la alle betale samme rente så gir dette størst subsidier til de som ellers måtte betale høyest rente i det ordinære kredittmarkedet. Dermed får ordningen med rentestøtte en viss sosial profil. Personer som blir værende leietakere får imidlertid ikke del i denne støtten. For øvrig ville de som mottar den største rentefordel i ny toplånsordning i stor grad være de samme som har fordel av lav rente på dagens selektive etableringslån.

49. Statsbankutvalget vurderte blant annet om kredittvurderingen kunne overlates til private banker, mens risikoen skulle ligge hos Husbanken. Interessemotsetninger mellom de private bankene og Husbanken, blant annet med omsyn til tap, gjør en slik løsning betenkelig. Av denne grunn avviste statsbankutvalget en ordning der de private bankene gir lån, mens staten garanterte for lånene. Dersom en slik ordning foreslås, må det også vurderes om det er lovmessig adgang til å sette bort denne typen offentlig saksbehandling til private foretak, og eventuelt om ikke offentlige saksbehandlingsregler må gjelde også for disse. I Sverige er en slik ordning forsøkt med lite hell (inn referanse her).

Virkningen på boliggetterspørselen avhenger av hvordan lånet blir utmålt. Dersom alle får det samme lånet til kjøp av sin første eierbolig, så er rentefordelen noe en kan ta ut en gang i livet uavhengig av når en kjøper boligen. Siden nesten alle kjøper bolig før eller senere, er likheten mellom en slik rentefordel og et kontanttilskudd, som utbetales på et gitt tidspunkt i livet, stor. Det er imidlertid en viktig forskjell. Rentefordelen er mer verdt dersom den tas ut tidlig i livet. I tillegg har de fleste lavere kredittverdighet som unge, slik at den renten låntaker alternativt måtte ha betalt er høyere. Dette stimulerer til tidligere boligetablering enn ellers.

Selv om størrelsen på lånet er uavhengig av prisen på boligen, kan likevel verdien av rentefordelen bli noe større dersom en kjøper en dyr bolig fordi alternativ toppfinansiering da kan være dyrere. Dermed ligger det i ordningen med subsidiert rente også isolert sett en stimulans til å etterspørre større boliger. Så lenge låneutmålingen på toppfinansieringen er uavhengig av boligens pris, vil trolig den større rentefordelen ved kjøp av dyr bolig bli spist opp av at grunnfinansieringen av en dyr bolig blir gitt til dårligere rentevilkår – for eksempel til 80 prosent av takst for dyr bolig mot 60 prosent av takst av rimelig bolig.

Subsidier til alle unge som kjøper egen bolig vil på kort sikt ikke skaffe flere boliger. I den grad etterspørselen etter boliger øker, vil imidlertid også prisene gå opp. I første omgang er derfor selgerne av boliger blant de som tjener på innføringen av en slik ordning. Rekkefølgen mellom husholdningene innbyrdes etter betalingsvilje kan imidlertid bli endret. Når ordningen utvides fra å omfatte en selektiv gruppe til å omfatte alle unge, vil deler av den selektive gruppen trolig ikke lenger nå opp i konkurransen om de boligene som er tilgjengelige. Dersom den selektive gruppen virkelig er de mest prioriterte i boligpolitikken, vil en utvidelse av gruppen som kan få subsidier ha lite heldige virkninger på kort sikt. På lengre sikt kan subsidiering av unges boligkjøp føre til at de unge kjøper større og bedre boliger noe tidligere i livet enn de ellers ville ha gjort.

Nivået på renten har selvsagt stor betydning for hvor mange som bruker ordningen. Dersom renten settes relativt høyt, vil de som har størst kredittverdighet foretrekke vanlige banklån. I så fall ville subsidiene bestå i at det offentlige må dekke utlånstap. Desto lavere renten settes, desto flere ville etterspørre ordningen. Et viktig poeng her er at mange av de potensielle brukerne har god kredittverdighet. Derfor møter de nokså like lånerenter i de private kredittinstitusjonene. Settes renten for startlån litt under dette nivået, vil svært mange gjøre bruk av ordningen. Settes renten noe høyere, vil brukerne bli vesentlig færre.

En liten forskjell i rentenivået kan dermed få meget store følger for de samlede administrasjonskostnadene som ordningen vil medføre. Brukerne forventes å låne også i andre kredittinstitusjoner, slik at administrasjonskostnadene i Husbanken blir en ren ekstrakostnad for samfunnet. Med to lån vil låntaker også få ekstra kostnader til pantegebyr. Dersom fordelene med topplånene er så små at de for mange av brukerne bare så vidt er verdt bryet med en ekstra lånesøknad, betyr det at fordelene for mange av brukerne er langt mindre enn administrasjonskostnadene i Husbanken.

I praksis må en ved utforming av ordningen velge mellom to alternativer; Enten en høy rente, som gjør låneordningen mer selektiv, eller en lav rente, som fører til at alle bruker den, men som krever større subsidier. Ved å sette renten høyere gjøres en formell generell ordning til en ordning som reelt sett er selektiv.

Selv om Husbanken skulle tilby toppfinansiering i en større skala, så ville likevel mange lånesøkere måtte bli avvist. Dersom ikke staten dekker de økte kostnadene til tap og administrasjon, ville lånekostnadene for låntaker måtte øke. Også prisen på boliger ville kunne øke med påfølgende uheldige fordelingsvirkninger.

Utvalgets flertall er derfor av den oppfatning den samlede gevinsten av en generell rettighetsordning for toppfinansiering synes å være liten og vil ikke anbefale at en slik ordning innføres. Utvalgets mindretall, bestående av Huitfeldt, Mosli og Olsen, mener Husbankens ordning med etableringslån bør endres til et rettighetsbasert førstehjemslån. Lånet skal sikre førstegangsetablerende rett til rimelig toppfinansiering gjennom Husbanken. Husbanken må vise vilje til å ta større risiko ved innføring av et slikt lån. En rekke statsbanker tar større risiko enn banker i det private markedet. Dette er i samsvar med disse bankenes samfunnsmessige oppgave.

Mindretallets forslag til ny låneordning skal omfatte førstegangsetablerende uavhengig av alder og administreres av Husbanken, men videretildes av kommunene etter mønster fra dagens etableringslån. Den skal gis som et 2. prioritetslån, garantert av staten. De som benytter seg av ordningen skal stå fritt til å låne restbeløpet i Husbanken eller i en annen bank. Ved at Husbanken dekker hele eller deler av egenkapitalkravet vil langt flere kunne kjøpe/bygge sine egne boliger.

Denne låneordningen skal være en videreføring av etableringslånet, som tilbys av Husbanken i dag. Den nye ordningen trenger derfor ikke medføre økning av administrative kostnader.

Ved den endelige utformingen av ordningen med rettighetslån må det legges vekt på å utforme kriterier om nøktern standard og kjøpernes betalingssevne. Denne ordningen for førstehjemslån skal ikke være en ordning for finansiering av dyre luksusleiligheter, men i stedet være et tilbud til de som ønsker å etablere seg i nøkterne boliger. Hva som er nøkternt, kan bestemmes innenfor den enkelte kommune.

### **18.5.3 Tilskudd til kjøp av bolig**

Som nevnt, er utvalget av den oppfatning at tilskuddsmidler til kjøp av bolig skal kunne benyttes både til varig- og midlertidig vanskeligstilte. Utvalget mener imidlertid at varig vanskeligstilte. Utvalget understreker imidlertid at det ligger innenfor kommunenes fullmakter å foreta slike avveininger, i samsvar med lokale forhold. Utvalgets forslag om å øke den delen av tilskuddsmidlene som overføres kommunene med 100 millioner kroner gir rom for en slik tilpasning (se avsnitt 18.3.4).

### **18.5.4 Utleieboliger for ungdom**

For mange husholdninger med midlertidige problemer kan en utleiebolig være et hensiktsmessig alternativ. Kjøpere av eierboliger må ta betydelig risiko. Risiko er knyttet til prissvingninger og rentesvingninger. Usikkerhet

knyttet til egen framtidig inntekt forsterker risikoeksponeringen. I tillegg krever kjøp av bolig betydelig kompetanse, og det er knyttet relativt høye kostnader til anskaffelse og avhending. Enkelte husholdninger vil derfor foretrekke å leie en bolig, blant annet de som anser boligen som et midlertidig bosted. Andre kan føle seg tvunget til å velge utleieformen fordi de mangler tilstrekkelig egenkapital, de ikke oppnår 100% lånefinansiering til en eiebolig eller fordi eierformen vil være for krevende i forhold til deres funksjonsnivå. Det private leiemarked er ikke i dag et tilstrekkelig alternativ for slike husholdninger. Tilbudet er mangelfullt i forhold til etterspørselen, og boutgiftene blir i de fleste tilfeller høyere enn for en tilsvarende eiebolig. Dette henger sammen med skattesystemets favorisering av eieformen.

Derimot går utvalget inn for at økt tilbud av ikke-kommersielle gjennomgangsboliger til unge og førstegangsetablerende får økt oppmerksomhet. Utvalget vil gi tiltak som kan bidra til dette formålet høy prioritet.

I de fleste kommuner er tilbudet av offentlige utleieboliger så begrenset at det ikke er relevant å omtale det som et tilbud for ungdom med midlertidige inntektsproblemer. Behovsprøvingen er så streng at det nærmest utelukkende er husholdninger med varig inntektssvikt som slipper gjennom nåløyet. Det er allikevel variasjoner mellom kommunene. Det er mange eksempler på kommuner som har en relativt rask omløpshastighet i utleieboligene, bl.a. ved at de stimulerer husholdningene til å komme seg videre i boligkarrieren. I disse kommunene fungerer i praksis en del av boligene som kommunale gjennomgangsboliger for husholdninger med midlertidige boligproblemer. Utvalget vil oppfordre flere kommuner til å følge en slik praksis. Det vil kunne øke antallet årlige tildelinger betydelig.

Boligtilskuddsordningen er velegnet til å øke antallet utleieboliger til husholdninger med midlertidige boligproblemer. Utvalget foreslår at den årlige bevilgningen til ordningen økes med 100 millioner kroner. Denne økte satsingen, kombinert med videreføringen av et høyt nivå på studentboligfinansieringen (se nedenfor), vil kunne føre til at det generelle prispresset også på det private utleiemarkedet blir mindre.

Utvalget anbefaler at denne bevilgningen ikke fordeles til kommunene, men tildeles direkte av Husbanken etter anbefaling fra kommunene. Det forutsettes videre at kommunene legger til rette nødvendige rammebetingelser, herunder tomteframskaffelse og plan- og bygningsbehandling. Utvalget vil anbefale at mesteparten av midlene benyttes i de kommunene som kan dokumentere størst behov.

Prosjektene kan organiseres som «lavinnskuddsboliger.» Boligsamvirket har gjennomført fem prøveprosjekter etter denne modellen. Lavinnskuddsboligene har regulert omsetningspris og lavere innskudd enn ordinære borettslagsboliger. Tilbudet er rettet inn mot unge etablerere, og beboerne har rett til fradrag for renteutgifter på lik linje med beboerne i ordinære borettslag. Lavinnskuddsboliger kan være et nyttig supplement til ordinære kommunale utleieboliger. Utfordringen vil være å utvikle en prisreguleringsmodell som sikrer at tilskuddene blir værende i boligen og kommer målgruppen til gode.

#### **18.5.5 Studentboliger**

Antall studenter har økt betydelig, og langt mer enn tilgangen på studentboliger. Dette har bidratt til press på leiemarkedet og på eie- og andelsmarkedet

for mindre boliger. I konkurranse med sosialt vanskeligstilte grupper oppfattes studenter i regelen som mer attraktive. Andre vanskeligstilte husstander blir dermed presset ut av utleiemarkedet, eller må betale en høyere leie for å få kontrakten.

Staten har de senere år økt tilskuddsmidlene til studentboliger. Tilgangen av boliger har dermed økt.

Utvalget vil foreslå en fortsatt økning av antall studentboliger i pressområdene, og mener dette er av avgjørende betydning for å dempe prisveksten på mindre boliger i disse områdene. Det er imidlertid en forutsetning for å avlaste leiemarkedet at studentboliger lokaliseres slik at de faktisk utgjør et alternativ for studentene. Erfaringer fra Oslo kan tilsa en preferanse for lokalisering sentralt framfor lavere pris.

For å få utnyttet samspillet mellom boligvirkemidlene og for å samle kompetansen på dette feltet, vil et flertall i utvalget dessuten anbefale at Husbanken overtar ansvaret for finansiering av studentboliger.

Utvalgsmedlem Rødseth ser som flertallet at det finnes gode boligpolitiske og praktiske grunner for å overføre ansvaret for studentboliger til Kommunaldepartementet og Husbanken. Imidlertid legger dette medlem større vekt på at finansieringen av boliger bør ses i sammenheng med utdanningspolitikken, og går derfor inn for at bevilgninger til studentboliger fortsatt blir gitt over budsjettet til Utdannings- og forskningsdepartementet.

#### **18.5.6 Personer med etnisk minoritetsbakgrunn**

Utvalget anser boligproblemen til personer med etnisk minoritetsbakgrunn først og fremst å være av midlertidig karakter. De aller fleste greier seg selv etter en kortere periode. En høy andel personer med etnisk minoritetsbakgrunn har midlertidige inntektsproblemer, noe som bl.a. får til følge at en betydelig høyere andel leier bolig enn gjennomsnittet av befolkningen. Diskriminering i forbindelse med anskaffelse av bolig er relativt utbredt, særlig på leiemarkedet. Variasjonene mellom de ulike nasjonalitetene er imidlertid betydelig.

I følge straffelovens § 349 a er det forbudt å gi boligsøkere ulike tilbud på grunn av en persons trosbekjennelse, rase, hudfarge eller nasjonal eller etnisk bakgrunn når boligformidlingen er del av næringsvirksomhet. En dom i Høyesterett fant imidlertid at formidling av private boliger ikke er næringsvirksomhet i straffelovens forstand. §349a har dermed vist seg å ikke gi god nok beskyttelse mot diskriminering på boligmarkedet. De fleste boligene på leiemarkedet leies imidlertid ut av privatpersoner. Denne utleien er heller ikke underlagt straffelovens bestemmelser.

Borettsutvalget har foreslått at Lov om borettslag og Lov om boligbyggelag tar inn en bestemmelse mot etnisk diskriminering. Departementet utreder om tilsvarende bestemmelse skal tas inn i husleieloven og eierseksjonsloven. Lovutvalget for lov om etnisk diskriminering diskuterer et nytt, generelt lovverk. Lovverket vil kunne ha konsekvenser blant annet i forbindelse med formidling, kjøp og leie av bolig.

Boligutvalget ser verdien av en lovgivning mot etnisk diskriminering også for boligsektoren. På leiemarkedet vil lovgivningen kunne ha en positiv signaleffekt, men vern om privatsfæren tilsier at ikke-profesjonelle utleierye fortsatt



vil ha mulighet til selv å velge sine leietakere. De praktiske konsekvenser av en slik lovgivning på leiemarkedet vil derfor kunne være begrenset.

Utvalget ser derfor behov for utvikling av ikke-juridiske virkemidler for å motvirke diskriminering. Først og fremst bør dette være tiltak som kan bidra til å øke tilbudet av boliger. Foruten å øke tilgjengeligheten av offentlige virkemidler gjennom informasjon og tilrettelegging rettet særskilt mot personer med etnisk minoritetsbakgrunn, foreslår utvalget i avsnitt 18.5 særskilte tiltak for å bedre tilgangen på private utleieboliger gjennom informasjonsvirksomhet og konkret bistand.

Førstegangsbosetting av flyktninger er en særskilt utfordring. Praksis fram til nå har ført til et betydelig antall sekundærflyttinger til sentrale strøk. Statlige myndigheter, i samarbeid med Kommunenes Sentralforbund og innvandrersorganisasjonene, har utarbeidet nye modeller for 1. gangsbosetting av flyktninger som trolig vil redusere dette problemet. De fleste kommuner framskaffer gode boligtilbud til de flyktningene som får oppholdstillatelse. Hovedproblemet er at bosettingsarbeidet går for seint, og at presset på storbyene blir større enn det gis kompensasjon for (se for øvrig drøftingene i kap. 19). Utvalget slutter seg til den nye modellen for utplassering av flyktninger, og mener den vil bidra til å redusere problemet med misstilpasning og sekundærflytting. Det er imidlertid viktig å være klar over at dette vil representere økte kostnader, som en følge av at en større andel av flyktningene bevisst vil bli styrt til storbyene og nærliggende kommuner, der kostnadene til boligetablering er høyest.

Utvalget vil peke på at kommunenes arbeid med boligframskaffelse til flyktninger også finansieres fra boligtilskuddet. Det finnes ingen særordninger for flyktninger. Ved førstegangsetablering er imidlertid flyktninger å betrakte som særlig vanskeligstilte, og dermed prioritert. Hovedregelen er at flyktningene flytter inn i en bolig som kommunen eier, leier eller disponerer på annen måte. Utvalget ser det som en hensiktsmessig ordning at også tilskudd til flyktningeboliger er en del av boligtilskuddet. Imidlertid vil dette, som er en prioritert oppgave, raskt kunne legge beslag på store deler av tilskuddet. Utvalget ser det derfor som avgjørende at det gis særskilte bevilgninger til boligtilskuddet som er dimensjonert i forhold til bosettingsoppgavene, og at disse blir øremerket.

#### **18.5.7 Informasjon - meglerbistand**

Utvalget foreslår at Husbankens informasjonsvirksomhet overfor førstegangsetablerere og vanskeligstilte utvides. Det anbefales at det i samarbeid med private banker utarbeides informasjonsmateriale om framgangsmåter for kjøp av bolig. Materialet bør gi informasjon om hvilke betingelser som gis av private banker og hvilke muligheter boligkjøperen har for ytelser fra Husbanken. Informasjonen bør både være rettet mot førstegangsetablerere og personer med etnisk minoritetsbakgrunn med liten kompetanse om norsk boligmarked, og mot andre som har behov for kunnskap om kjøpsmarkedet.

Informasjon bør også formidles av kommunene og gjennom frivillige organisasjoner. I tilfeller hvor ingen i de aktuelle husstander behersker norsk, bør det gis konkret bistand på eget språk. Denne bistanden bør imidlertid omfatte mer enn rene oversettelser. Personer med liten kunnskap om det nor-

ske boligmarkedet vil ha behov for bistand til å tolke konkrete situasjoner som utgjør hindringer og muligheter på boligmarkedet.

Både for personer med etnisk minoritetsbakgrunn og for andre med liten kunnskap om det norske boligmarkedet, vil kompetanse kunne bidra til at husstandene får større evne til å mestre boligsituasjonen på egenhånd.

Utvalget foreslår videre at mulighetene for offentlig boligformidling for leieboliger utredes. En slik formidlingsinstitusjon kan etableres som en offentlig boligmegler for utleiemarkedet. Institusjonen bør være et tilbud til personer som etterspør leieboliger generelt, men bør etablere kompetanse for særskilt bistand til personer med etnisk minoritetsbakgrunn (Jf. omtale i punkt 18.4.5).

### **18.5.8 Akutte boligproblemer**

Mellom halvparten og en tredjedel av alle som mangler bolig i Norge er midlertidig bostedsløse i påvente av ny bolig. Det er grunn til å anslå at det til enhver tid er 2-3 000 midlertidig bostedsløse i Norge. De fleste av disse har primært behov for egen bolig. Årsakene til bostedsløshet er ofte knyttet til endringer i livssituasjon, som flytting, skilsmisser, tap av arbeid, etc.. Flere av disse årsakene opptrer gjerne samtidig.

I følge namsmannen i Oslo gjennomføres det om lag 1000 utkastelser fra bolig i Oslo hvert år. De aller fleste utkastelser skyldes manglende husleiebetaling. I svært mange tilfeller er årsaken til dette manglende orden i egen økonomi, ikke primært fattigdom. For alle som kastes ut er bostedsløshet den umiddelbare konsekvens. Personer som står uten bolig har i følge sosialtjenesteloven krav på bistand til midlertidig oppholdssted.

Utvalgets oppfatning er generelt at det er formålstjenlig å forhindre utkastelser framfor å yte bistand i etterkant. En reduksjon av antall utkastelser vil kunne redusere bostedsløsheten i Norge. Erfaring fra enkelte kommuner og fra andre land tilsier at en betydelig andel utkastelser kan forhindres med relativt enkle grep. Det anbefales derfor at de aktuelle departementer i fellesskap utreder nærmere framgangsmåter for å forebygge utkastelser.

Mange av de som er kastet ut vil i kortere eller lengre tid være avhengig av opphold på hospits eller liknede. Det er vesentlig særlig for disse gruppene bostedsløse at ikke opphold på hospits eller liknende strekker ut i tid. Varig opphold på hospits og liknende reduserer den enkeltes mulighet til å mestre en selvstendig boligsituasjon.

I følge det kommunale tjenesteapparatet er manglende tilgang på utleieboliger det viktigste hinder for å kunne bistå til en selvstendig boligsituasjon. De aller fleste midlertidig bostedsløse er ikke kvalifisert til offentlige eller private lån på grunn av manglende arbeidsinntekter.

Utvalget anser det sentrale virkemiddel for disse å være boliger disponert av kommunene, eller eventuelt frivillige organisasjoner. Antall boliger med kommunal tildelingsrett bør økes, særlig i byene. Det vises i den forbindelse til tiltak beskrevet under avsnitt 18.5. Enkelte bostedsløse vil kunne ha betjeningsevne av etableringslån forutsatt en høy tilskuddsutmåling.

### **18.5.9 Ungbo**

Ungbo er et førsteetableringstilbud til ungdom mellom 17 og 23 år i Oslo og Trondheim. Tilbudet innebærer at boliger til vanskeligstilt ungdom er lokalis-

ert sammen med boliger for presumptivt ressurssterke, som skal fungere som modeller for vanskeligstilte. I tillegg er det knyttet miljøarbeidertjeneste til boligene.

Utvalget anser Ungbomodellen som en viktig form for midlertidig bosetting av vanskeligstilt ungdom for å forebygge levekårs- og boligproblemer. Ungbo har imidlertid vist seg kostnadskreven, og å utgjøre et tilbud til relativt få vanskeligstilte. Det anbefales derfor et samarbeid mellom Husbanken og storbykommunene for å utvikle flere løsninger som ivaretar prinsippene om modellering og integrasjon av ungdom basert på erfaringene fra Ungbomodellen.

#### **18.5.10 Sosialhjelp og bostøtte**

Sosialhjelp til boligformål er den økonomisk største ordningen for støtte til bolig blant annet fordi de boligpolitiske virkemidlene er for begrensede og blir for dårlig utnyttet. I følge sosialtjenesteloven skal sosialtjenesten medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet (§3-4), og skaffe midlertidig husvære til de som ikke greier dette selv (§4-5).

Utvalget anser sosialhjelp til boligformål som et nødvendig boligpolitisk virkemiddel i situasjoner med akutte boligproblemer.

Sosialhjelp skal i følge lovens intensjon (§1) bidra til å sette den enkelte i stand til å greie seg selv. Det er en forutsetning at sosialkontorenes saksbehandlere gir råd og veileder den enkelte slik at vedkommende raskest mulig kan komme over i inntektsgivende arbeid, opplæring eller utdanning, eller i varige stønadsordninger.

Utvalget vil understreke at dette også gjelder bolig. Primært bør enten varige boligproblemer løses med andre virkemidler enn sosialhjelp, eller det bør ytes bistand slik at vedkommende kan bli i stand til selv å ivareta sin bolig-situasjon.

Forslag til endringer av bostøtten er drøftet i avsnitt 18.3. Bostøttens fleksibilitet i forhold til endringer i betalingsevne og boutgifter gjør at den kan virke som en forsikring også mot midlertidig økte boutgifter. De forbedringer av bostøtten som er foreslått innebærer at bostøtten i større grad enn i dag også vil kunne være et virkemiddel i forhold til midlertidig lavinntekt.

### **18.6 Sammendrag**

---

Etter utvalgets vurdering er de eksisterende selektive virkemidler velegnet til å nå de fordelingspolitiske mål. Imidlertid er ordningene mangelfullt dimensjonerte, og til dels upresist innrettet i forhold til dagens utfordringer. Utvalget anbefaler en økning i bevilgningene og en regional differensiering av tilskuddsrammene tilpasset kommunenes behov.

I denne oppsummeringen gjøres det først rede for utvalgets hovedsatsinger, deretter beskrives hovedtrekkene i utvalgets forslag om endringer i virkemiddelbruken.

*Tiltak mot bostedsløshet*

Det er behov for en særskilt satsing overfor personer som står helt uten bolig. Utvalget foreslår at satsingen skal gå over tre år, og at det bevilges 100 millioner kroner årlig over boligtilskuddet til formålet.

Utvalgets forslag følger prinsippene i den såkalte trappemodellen, og er rettet inn mot ulike sider av bostedsløshetsproblemet. Tiltakene innebærer økt innsats når det gjelder framskaffelse av boligtilbud. Det er imidlertid avgjørende at dette følges opp med nødvendig individuell oppfølging.

*Tilbudet til førstegangsetablere*

Førstegangsetablerere må få større oppmerksomhet i boligpolitikken. Utvalgets forslag omfatter økte bevilgninger til gjennomgangsboliger for ungdom og styrket finansieringsbistand til individuelt kjøp. Utvalget foreslår både økte overføringer av tilskuddsmidler til kommunene, en prioritering av kommuner med dokumenterte behov, økt fleksibilitet i etableringslånordningen og endringer i bostøtteordningen. Utvalget foreslår økte årlige bevilgninger i størrelsesorden 200 millioner kroner til boligtilskuddet, hvorav halvparten tildeles kommunene til videreformidling. Den resterende halvpart beholdes av Husbanken, og benyttes til stimulering av framskaffelse av skjermede gjennomgangsboliger. Det anslås at dette samlet vil kunne øke tilbudet til førstegangsetablerende med mellom 600 og 800 boliger årlig.

Utvalget har drøftet om etableringslånet skal omgjøres til en generell rettighetsordning. En rettighetsbasert toppfinansieringsordning kan begrunnes med at det kan være vanskelig for unge å få slik finansiering i private banker eller at denne gis med svært høy rente.

Utvalgets flertall er av den oppfatning den samlede gevinsten av en generell rettighetsordning for toppfinansiering synes å være liten, og vil ikke anbefale at en slik ordning innføres. Utvalgets mindretall, bestående av Huitfeldt, Mosli og Olsen, mener Husbankens ordning med etableringslån bør endres til et rettighetsbasert førstehjemslån.

*Tiltak overfor varig vanskeligstilte*

Det behov for forbedringer i tilbudet til varig vanskeligstilte. De viktigste tilbudene er kommunale utleieboliger og statlig bøøgtilskudd og bostøtte. Utvalget legger ikke opp til noen særskilt satsing når det gjelder kommunale utleieboliger til slike husholdninger. Den generelle styrking av boligtilskuddet vil imidlertid gi kommunene anledning til å utvide også dette tilbudet dersom lokale forhold tilsier det.

*Bosetting av flyktninge*

Det er kommunene som har ansvaret for bosetting av flyktninger. Disse boligene finansieres med boligtilskudd fra Husbanken. Det må bevilges særskilte tilskuddsmidler til dette bosettingsarbeidet, og tilskuddet må samsvarer med antallet som skal bosettes.

### *Bostøtten*

Utvalget går inn for endringer i regelverket for bostøtten slik at den i større grad skal kunne bidra til mål om god bolig og botrygghet for alle. Bostøtten bør endres slik at den i større grad kan dekke opp for sosialhjelp til dekning av boutgifter, først og fremst for langtidsmottakere av supplerende sosialhjelp. Dette innebærer en utvidelse av de grupper og boligkategorier som faller inn under bostøtteordningen.

I dag er det bare husstander med svært lave inntekter, som minstepensjon fra folketrygden og litt mer, som får bostøtte av større betydning for økonomien. En demping av avkortingene med stigende inntekt vil gi bedre dekning for grupper med noe høyere, men fortsatt lave inntekter. Utvalget foreslår at boutgiftstaket heves slik at det mer fullstendig dekker boutgiftene for vanlige boliger. Dette vil gi en klar geografisk differensiering av bostøtten på grunnlag av de utgifter husholdningene faktisk har og få stor betydning for husholdninger som er avhengig av sosialhjelp i byene.

Bostøtten har vært forbeholdt barnefamilier, eldre og trygdede. Enslige, både yngre og andre opp til 65 år, samt husstander med flere voksne, som mottar supplerende sosialhjelp har ikke vært berettiget bostøtte, uansett inntekt. Det store antallet enpersonhusholdninger, en høy andel enslige sosialhjelpsmottakere og ensliges lave etterspørselsevne på boligmarkedet reiser spørsmålet om å inkludere enslige i ordningen. En generell utvidelse av bostøtteordningen til å omfatte enslige er, slik utvalget oppfatter det, neppe hensiktsmessig. Innenfor rammen av det generelle bostøttesystemet vil det imidlertid kunne være hensiktsmessig å få en større grad av målretting mot enkelte husholdstyper, også enslige.

Kategoriene som avgjør hvilke boliger som kvalifiserer til bostøtte kan framstå som vilkårlige og lite rettfærdige. Utvalget mener det bør foretas en prinsipiell og praktisk opprydning i boligavgrensningen. Det foreslås å nedsette en egen faggruppe for gjennomgang av bostøtten.

### *Boligtilskudd*

Utvalget vil satse på boligtilskuddsordningen både når det gjelder framskaffelse av utleieboliger og når det gjelder finansieringsbistand. Satsingen omfatter en 3-årig satsing mot bostedsløshet på 100 millioner pr. år, og en generell økning i den årlige bevilgningen tilsvarende 200 millioner kroner som skal gå til finansieringsbistand og utleieboliger til ungdom og førstegangsetablerende. Samlet tilsvarer dette en økning i årlig bevilgning fra eksisterende nivå på 300 millioner kroner de nærmeste 3 årene, deretter 200 millioner kroner årlig.

Utvalget anser det hensiktsmessig å rette oppmerksomheten mot styrking av et ikke-kommersielt, skjermet utleiemarked, som et supplement til å gi behovsprøvde lån. Hovedlinjen skal fortsatt være bistand til etablering i eiebolig, men det foreligger tungtveiende grunner for et sterkere offentlig engasjement for å øke tilbudet av ikke-kommersielle utleieboliger, både for varig vanskeligstilte og for husholdninger med midlertidige boligproblemer. Etter utvalgets vurdering er det helt nødvendig med økte bevilgninger til boligtilskuddsordningen for å få dette til.

En økt satsing på kommunale utleieboliger vil kunne føre til at det generelle prispresset også på det private utleiemarkedet blir lettere. Denne effekten vil forsterkes med videreføringen av et høyt nivå på studentboligfinansieringen i pressområdene. Dette er av avgjørende betydning for å dempe prisveksten på mindre billige boliger i disse områdene, boliger som også etterspørres av vanskeligstilte. Et flertall i utvalget, alle unntatt Rødseth, er av den oppfatning at tilskuddet til studentboliger bør forvaltes av Husbanken. Dette vil gi mulighet til å foreta samordnende vurderinger av hvilke prioriteringer som til enhver tid vil gi den største samfunnsmessige effekt.

#### *Lån til kjøp av bolig*

Det viktigste virkemidlet for å hjelpe unge med midlertidige boligproblemer er selektive låneordningene i Husbanken. Utvalget finner det ikke hensiktsmessig å opprettholde to låneordninger med samme innretning, og slutter seg derfor til forslaget om å innføre et nytt startlån.

Husholdninger med midlertidige inntektsproblemer må primært hjelpes med lån med gunstig rente i den perioden hvor inntekten er for lav til å betjene ordinær markedsrente. Selv om husbankrenta er den laveste i markedet, fanger dagens modell uten rentesubsidier ikke godt nok inn disse gruppene. Behovet for lavere rentekostnader i perioder, særlig i startfasen, er etter utvalgets oppfatning åpenbart til stede. Utvalget foreslår en større fleksibilitet i praktiseringen av ordningen, slik at lånene kan utformes med en innbetalingsprofil som tilsvarende husholdningens sannsynlige betjeningsutvikling.

#### *Andre virkemidler*

Økonomiske virkemidler alene er ikke tilstrekkelig for å nå det boligpolitiske hovedmål om at alle skal kunne disponere en god bolig i et godt bomiljø. Enkelte husstander har behov for oppfølging både for å oppnå og opprettholde en tilfredsstillende bolig.

Problematikk omkring bolig og oppfølging i boligsituasjonen er sentralt både i Opptrappingsplanen i psykiatri, Bostedsløseprosjektet og en planlagt opptrappingsplan for rusmiddelomsorg.

Det er ikke mulig å ta et boligpolitisk ansvar overfor beboere med oppfølgingsbehov uten et forpliktende samarbeid med sosial- og helsetjenester. Utvalget anbefaler at et slikt avtaleverk utvikles i samarbeid mellom Kommunal- og regionaldepartementet og Sosialdepartementet.

Personer med akutte boligproblemer har behov for midlertidige oppholdstilbud. Enkelte i denne gruppen har nedsatt funksjonsnivå, og har dermed behov for lavterskeltilbud. Det er i dag ingen definert forskjell på lavterskeltilbud og midlertidige oppholdssteder. En konsekvens av dette er at rusmisbrukere, personer med kun økonomiske problemer, ungdom og barnefamilier kan plasseres på samme sted. Utvalget anbefaler at det trekkes klare grenser mellom lavterskeltilbud og midlertidige oppholdstilbud. Beboernes disposisjonsrett til midlertidige oppholdssteder er ikke regulert. Utvalget anbefaler derfor at beboernes disposisjonsrett reguleres.

Lovutvalget og departementet utreder i dag lovverket mot etnisk diskriminering, men antar at de praktiske konsekvenser av en slik lovgivning på leiemarkedet vil være begrenset.

Utvalget ser også behov for utvikling av ikke-juridiske virkemidler for å motvirke diskriminering. Utvalget foreslår at mulighetene for offentlig boligformidling for leieboliger utredes.

Utvalget foreslår videre at Husbankens informasjonsvirksomhet overfor førstegangsetablerere og vanskeligstilte utvides, både overfor personer med etnisk minoritetsbakgrunn, og for andre med liten kunnskap om det norske boligmarkedet.

## Kapittel 19

# Tiltak for å bedre gjennomføringen av boligpolitikken

### 19.1 Problemforståelse

---

Dagens og framtidens utfordringer stiller nye krav til organisering- og gjennomføring av boligpolitikken. Oppgavefordelingen og samspillet mellom aktørene må tilpasses dette. I kapittel 13 reises spørsmål om dagens organisasjonsstruktur og samarbeidsprinsipper er til hinder for en effektiv utnyttelse av ressursene. Det er et vesentlig spørsmål om effektiviteten i gjennomføringen av boligpolitikken kan økes ved å legge til rette for endringer i ansvars- og oppgavefordelingen mellom aktørene.

Det er i kommunene boligpolitikken gjennomføres, og utvalget vil derfor legge hovedvekten på en drøfting av mulige forbedringer i betingelsene for kommunal boligpolitikk. Dette henger imidlertid sammen med interne organisatoriske forhold både i statlige etater og i forholdet mellom disse og kommunene. Utvalget ønsker også å rette oppmerksomheten mot behovet for en bedre samordning av bolig- og boligrelaterte oppgaver i departementene, og en sterkere konsentrasjon om Husbankens rolle som overordnet boligpolitisk organ.

Anbefalingene er basert på de analyser og den dokumentasjon som er beskrevet i kapittel 8, 10 og 11.

### 19.2 Tilrettelegging for kommunens oppgaver

---

#### 19.2.1 Bakgrunn

Det er kommunene som har ansvaret for tilrettelegging for boligbygging og for å skaffe boliger til vanskeligstilte grupper. Kommunenes bruk av plan- og bygningsloven, kommunenes tomtepolitikk og kommunenes prising og kostnadsfordeling av infrastruktur knyttet til boligbygging er avgjørende for boligbyggingen og den langsiktige boligforsyningen. Kommunenes samarbeid med Husbanken og egen organisering og prioritering av boligpolitiske oppgaver, er vesentlig for i hvilken grad kommunene oppnår å skaffe tilfredsstillende boforhold for sine innbyggere.

Variasjonsbredden er stor både når det gjelder den utbyggingsrettede og den boligsosiale virksomheten. Kvaliteten på boligpolitikken er avhengig av bosted. I enkelte kommuner utnyttes virkemidlene maksimalt, mens virkemidlene er fraværende i andre.

Kommunalt selvstyre og desentralisering av myndighet skaper forskjellsbehandling. Selvstyret skal i utgangspunktet gi anledning til å utvikle tilbudene i samsvar med lokale forutsetninger. Mange kommuner ligger imidlertid på et lavt aktivitetsnivå. Det kan også skyldes uklare rammebetingelser og manglende regelverksdifferensiering fra statlige myndigheters side. De lokale utfordringene er svært ulike fra kommune til kommune, men kommu-



nenes muligheter til å tilpasse seg begrenses av et statlig regelverk som er tilnærmet likt i hele landet.

Utvalget ser det som svært viktig å stimulere til økt lokalt engasjement både i den utbyggingsrettede og den boligsosiale delen av boligpolitikken.

### **19.2.2 Samarbeidet med Husbanken**

#### *Desentralisering av vedtaksmyndighet*

Utvalget anbefaler at saksbehandling og vedtaksmyndighet for samtlige statlige, selektive, personrettede låne- og tilskuddsordninger legges til kommunene, og slutter seg således i all hovedsak til den nye Startlån-modellen. Dette stiller nye krav og åpner nye muligheter for lokal gjennomføring av boligpolitikken. Det gir et bedre utgangspunkt for helhetsløsninger, for samspill mellom virkemidler og for samarbeid og forhandlinger med private finansieringsinstitusjoner og utbyggere.

Kommunal tilrettelegging for grupper med særskilte behov dreier seg om hvordan kommunen utformer rammebetingelser for bruk av virkemiddelapparatet. Det har nær sammenheng med hvordan kommunen har organisert sitt boligarbeid, og hvilken politisk og administrativ prioritering arbeidet er gitt. Det har også sammenheng med kvalitet og innretting på det planarbeid som drives i kommunen, blant annet i hvilken grad det skjer kartlegging og behovsvurderinger av husholdninger med behov for offentlig bistand.

Det er et relativt stort antall mindre kommuner som ikke vil være i stand til å ta på seg og utnytte virkemidlene. Alternativer for å styrke små og mellomstore kommuners forutsetninger for å administrere en aktiv boligpolitikk, herunder interkommunalt samarbeid, er drøftet i avsnitt 19.2.4.

#### *Vektlegging av Husbankens overordnede oppgaver*

Utvalget vil gå inn for en sterkere vektlegging av Husbankens overordnede strategiske og utviklingsrettede oppgaver (se avsnitt 19.3). Husbanken skal fortsatt ha ansvaret for prosjektrettede lån og tilskudd, for utvikling av rammerregelverket, tildeling av kvoter, oppfølging og kontroll, samt opplæring, veiledning og informasjon. Husbankens pågående prosjekt med å gi bistand til kommunenes boligplanarbeid, vil innenfor denne modellen bli enda viktigere. Dette vil føre til økt overordnet ansvar, men betydelig mindre saksbehandlingssansvar. Det er naturlig at Husbanken i kraft av overordnet rammemyndighet for kommunenes saksbehandling, gis en form for ansvar for etterprøving og kontroll av kommunenes praksis.

#### *Sterkere prioritering av dokumentert behov og aktivitetsnivå*

Når det gjelder de selektive virkemidlene er hovedmodellen i dag at Husbanken tildeler kommunene økonomiske rammer etter visse kriterier. Utvalget er av den oppfatning at denne modellen er god og bør fortsette. Det er imidlertid grunn til å se nærmere på de kriteriene som legges til grunn for prioriteringen mellom kommunene. Prioriteringen bør i betydelig sterkere grad enn i dag gi rom for å favorisere kommuner som kan dokumentere behov for økte rammer og som selv viser aktiv vilje til å legge inn ressurser i virksomheten. En slik prioritering ble signalisert i St. meld. nr. 49 (1997-98) i forbindelse med opp-

fordringen til kommunene om å utarbeide boligplaner, men har foreløpig betydd lite.

Særlig når det gjelder fordelingen av boligtilskuddsmidler må kriteriene i større grad enn i dag reflektere reelle behov. Kommuner med press på boligmarkedet, der kommunene kan dokumentere betydelige etableringsproblemer, samt en effektiv organisasjon til å utnytte midlene, bør få økte andeler i forhold til dagens fordeling. Som drøftet i kapittel 18 går utvalget inn for en generell økning av bevilgningen til boligtilskuddsordningen, slik at skadevirkningene for de kommunene som blir nedprioritert blir minst mulig.

### *Risikofordeling*

For de fleste ordningene har kommunene allerede fått vedtaksfullmakt. Dette gjelder også tildeling av tilskuddsmidler. For låneordningene innebærer dette at kommunene også må ta ansvaret for eventuelle tap på utlånsvirksomheten. I dag må risikoen for tap på kommunens hånd vurderes som begrenset. Panteverdien er høy og kommunene har bygget opp fond av statlige midler (opptil 20 prosent av boligtilskuddsmidlene) til tapsdekning. De seneste regelverksendringene i etableringslåneordningen innebærer i tillegg en noe endret innretning av målgruppen, som medfører utlån til grupper med bedre betjeningsevne. Samtidig er det imidlertid åpnet for fullfinansiering, noe som betyr økt risikoeksponering (fordelingsmessige konsekvenser av regelendringene er drøftet i kap. 18).

Økt desentralisering av myndighet vil nødvendigvis føre med seg en risikooverføring fra statlige myndigheter til kommunesektoren.

Prinsippet om at fullmakt og myndighet skal følges av ansvar for risikoen ved beslutningen må legges til grunn for arbeidsdelingen mellom statlige og kommunale myndigheter i boligfinansieringssaker (det finansielle ansvarsprinsipp). Hensynet til nøkternhet og grundighet i utlånspraksisen og kjennskap til lokale forhold, tilsier at dette prinsippet blir beholdt. Utvalget vil allikevel foreslå en viss justering av ansvarsforholdene, for å forhindre at tapsvegningen i for stor grad påvirker utlånsaktiviteten.

I forbindelse med lanseringen av forslaget om startlån er det foreslått en risikofordeling som innebærer at kommunen står ansvarlig for de første 25 prosent av tapet, staten for resten. Utvalget er av den oppfatning at dette ikke er en tilfredsstillende fordeling, og vil gå inn for at stat og kommune deler tapet fra første krone. Dette vil være en tilstrekkelig risikoeksponering for kommunene til at den nødvendige forsiktighet i utlånsvirksomheten ivaretas, samtidig som den ikke er større enn at aktiviteten bør kunne holdes på et høyt nivå. Samtidig anbefaler utvalget at dagens praksis med fondsoppbygging vurderes. Betydelige tilskuddsmidler unndras på denne måten boligpolitisk virksomhet. Utvalget vil peke på at i en situasjon med risikodeling med statlige myndigheter må kommunene kunne akseptere at fondsavsetningen reduseres fra 20 prosent til for eksempel 10 prosent av mottatte tilskuddsmidler.

Utvalgsmedlem Jens Halvdan Mosli er ikke tilhenger av å overføre flere oppgaver fra Husbanken til den enkelte kommune, heller ikke forvaltning av startlånet. Etter Moslis vurdering har ikke små kommuner kapasitet til å greie låneforvaltningen selv. Forvaltning av også dette husbanklånet bør derfor leg-

ges til det nye boligdirektoratet og stiftelsen den nye Husbank, jf. kap. 16. Mosli mener kommunenes primære oppgave er å legge til rette for gode boligtomter og boligområder.

#### *Kvalitetssikring av boligbyggingen*

Utvalget er av den oppfatning at Husbanken fortsatt skal ha kvalitetsfremmende tiltak som en del av sitt prioriterte arbeidsområde. Det må tilstrebes større påvirkning i kommunenes generelle kvalitetsfremmende arbeid, dvs. også av den boligbyggingen som skjer uavhengig av Husbankens finansieringsordninger. Dette forutsetter at Husbankens kvalitetsstimulerende virkemidler i større grad settes inn i planleggingsfasen, jf. kap. 17.

Kommunene må foreta de endelige avveininger mellom ulike hensyn, der både Husbankens kvalitetsstandarder og plan- og bygningslovens bestemmelser legges til grunn. Husbankens rolle vil være å ivareta opplæring, rådgivning og i visse sammenhenger direkte bistand i saksbehandlingen.

### **19.2.3 Organisering og tilrettelegging**

#### *Erkjennelse av boligpolitisk ansvar*

Det er almen tilslutning til hovedtrekkene i eksisterende arbeidsdeling mellom kommunene og staten i boligpolitikken. Det er slått fast i Lov om sosiale tjenester mv. at kommunene har plikt til å skaffe sine innbyggere «husvære», men det er tvilsomt om dette omfatter noe mer enn å framskaffe «tak over hodet». Dette oppfattes som betydelig mer begrenset enn de oppgavene som er beskrevet i boligpolitikken og hvor målet er å sørge for at «alle skal kunne disponere en god bolig i et godt bomiljø». Et slikt utvidet ansvar er imidlertid ikke lovfestet, men beskrevet i flere stortingsmeldinger og i rundskriv fra Kommunal- og regionaldepartementet. Dette manglende lovgrunnlaget forutsetter at de virkemidlene som stilles til rådighet oppfattes som ressurser i arbeidet med å utvikle tjenestetilbudet i kommunene, og ikke som pålegg fra statlige myndigheters side som belaster kommuneøkonomien snarere enn å styrke den.

Effekten av de selektive boligvirkemidlene er godt dokumentert. Det er god kommuneøkonomi å bygge opp et tjenesteapparat som er i stand til å utnytte de statlige overføringene. At en rekke kommuner allikevel gir lav prioritet til boligpolitikken har trolig sammenheng med manglende kunnskaper om de muligheter som foreligger. Utvalget vil peke på at Husbanken har en viktig rolle i å bidra til at kommunene er i besittelse av nødvendig kunnskap om virkemidlenes potensiale.

Mange kommuner gjennomfører organisasjonsendringer som innebærer at boligadministrasjonene blir nedlagt eller innlemmet i andre sektorer. I de kommunene hvor slike organisasjonsendringer har funnet sted, eller planlegges, kan dette nettopp være et uttrykk for manglende politisk forståelse for de fordelene en aktiv bruk av boligvirkemidlene representerer, sammenliknet med å løse kommunens boligetableringsproblemer med sosialhjelp.

Også i kommuner med en relativt høy prioritering av boligpolitisk arbeid kan den politiske interessen og engasjementet være fraværende. Oppmerksomheten er mer knyttet til behandlingen av enkeltsaker enn av langsiktige

prinsipper og strategier, og det foregår svært sjelden overordnede strategiske diskusjoner.

Kommunene har et ansvar for å sørge for en jevn forsyning av byggeklare arealer. Det er mange kommuner som ikke følger opp ansvaret. Svært få kommuner har en praksis med å kjøpe eller ekspropriere grunn, klargjøre byggetomter og selge dem videre. I noen kommuner har disse oppgavene vært organisert gjennom kommunale tomteselskaper. Fra statlige myndigheters side har det vært lagt stor vekt på kommunens ansvar for å skaffe tomter, men oppgaven er ikke lovpålagt.

Utvalget er opptatt av at kommunene igjen må feste grepet om tomtepolitikken. Gode løsninger av tomte- og boligspørsmål finnes bare gjennom en helhetlig og langsiktig planlegging.

Det vises forøvrig til omtale i kapittel 15.

### *Sterkere vekt på administrativ samordning*

Boligpolitikken utgjør ingen helhetlig sektor på kommunalt nivå. Den er kjenetegnet av en stor grad av fragmentering, både politisk og institusjonelt. Boligpolitiske spørsmål inngår i en lang rekke politikkområder, og består av elementer som ikke nødvendigvis er koblet sammen verken politisk eller administrativt.

Utvalget vil peke på de særlige organisatoriske utfordringene dette stiller kommunene overfor. Dersom den boligpolitiske aktiviteten skal kunne holdes på et tilfredsstillende nivå uten unødig ressursbruk, vil det være nødvendig med et overgripende samarbeid mellom de kommunale aktører som deltar i utforming og iverksetting av boligpolitikk.

Det er store forskjeller med hensyn til hvordan kommunene organiserer sitt boligpolitiske arbeid. Dette reflekterer kommunenes ulike tilpasninger til lokale utfordringer. Trolig må en også akseptere at tilbudene og kvaliteten kan variere noe fra kommune til kommune. Utvalget vil likevel stille spørsmål om kommunene tar nok hensyn til samordning av boligsektoren med øvrige sektorer, særlig utbyggingssektoren, men også helse-, omsorgs- og sosialsektoren, i sine organisasjonsplaner.

Organisatorske spørsmål er høyst relevante også når det gjelder å legge til rette for boligforsyningen. Stort sett har planbehandling og byggesaksbehandling vært foretatt av organisatorisk separate enheter i kommunene. I noen kommuner har det imidlertid funnet sted en endring i retning av større integrering mellom plan- og byggesak. Dette vil kunne bli ytterligere aktualisert gjennom utvalgets anbefaling om å vurdere en sterkere integrering av bolig-, plan- og byggesak på statlig nivå (Se avsnitt 19.3).

### *Framskaffelse av utleieboliger*

Både kjøp, oppføring og innleie er viktige metoder for å øke antallet kommunale utleieboliger. Innleie fra det private marked for videreutleie har blitt vanlig i mange kommuner. Dette kan være en hensiktsmessig løsning, men krever stor grad av profesjonalitet fra kommunens side. Ofte er det en kostbar løsning. Vanligvis må kommunen dekke hele eller deler av husleia med sosialhjelp. Kjøp av kommunale boliger i sameier eller borettslag er utbredt. Slike

kjøp finansierer kommunene med lån og boligtilskudd. Strategien har mange fordeler, bl.a. ved å legge til rette for integrasjon og botrening i ordinære bomiljøer, men forutsetter ofte betydelig oppfølging fra kommunens side.

#### *Prinsipper for fastsettelse av utleiepriser*

Prinsipper for å fastsette husleien varierer mellom kommunene. Et økende antall benytter selvkostprinsippet, der leietakerene dekker kostnadene. På tross av betydelige tilskudd fra Husbanken, er likevel mange av beboerne i kommunale utleieboliger ikke i stand til å betjene en selvkosthusleie. Den statlige bostøtten skal i utgangspunktet dekke differansen mellom husleie og betjeningsevne, men er i dag ikke tilstrekkelig dimensjonert for dette. Utvalget vil foreslå å styrke den statlige bostøtten slik at den vil bli bedre i stand til å dekke differensen mellom selvkosthusleien og husstandens betjeningsevne.

Kommunene har forskjellig praksis for beregning av kostnadsdekkende leie. Det er uklart om dekning for avdragsinnbetalinger og administrasjonsutgifter skal legges inn, og om gjennomsnittsleie eller reelle kostnader for hvert enkelt leieforhold skal legges til grunn. Det er en fordel om alle kommuner benytter samme beregningsmåte. Det anbefales derfor at Husbanken utarbeider retningslinjer for hvordan kommunene skal beregne kostnadsdekkende husleie i de tilfeller hvor statlige midler er en del av finansieringsgrunnlaget.

Utvalget vil ikke anbefale at kommunene subsidierer leieprisene slik at de kan bringes ned på et nivå som målgruppen er i stand til å betjene. Sammenliknet med subsidiert husleie har selvkostprinsippet den fordel at det synliggjør kostnadene ved de kommunale utleieboliger, subsidiene kan målrettes mot de som trenger det mest, beboere med bedret økonomi får et press på seg til å flytte slik at boligen frigjøres til andre, det utløses større statlige overføringer ved at flere blir berettiget til statlig bostøtte samtidig som kommunene får større inntekter til vedlikehold av egen boligmasse. Utvalget vil, under forutsetning om styrket bostøtte, støtte bruken av kostnadsdekning som prinsipp ved fastsettelse av husleienivå.

#### **19.2.4 Kommunalt samarbeid**

##### *Småkommuner*

Over halvparten av kommunene har under 5 000 innbyggere. Majoriteten av disse kommunene har ubetydelige problemer på boligmarkedet og vil normalt kunne håndtere de utfordringer som finnes uten store administrasjonskostnader. For en del av dem, og framfor alt de som er noe større, kan allikevel boligutfordringene være betydelige. Imidlertid er befolkningsgrunnlag og økonomisk fundament i mange tilfeller for svakt til å forsvare egne boligadministrasjoner og til å skaffe seg, og holde på, spesialisert kompetanse. En undersøkelse om kommunal boligpolitikk peker på at små kommuners utfordringer særlig er knyttet til rekruttering av fagfolk og etablering av fagmiljø, samt muligheten for å ha kompetanse og for å gi innbyggerne et differensiert og bredt tilbud av tjenester (Strand, 2001).

Etter utvalgets vurdering er det ingen god løsning å overlate forvaltningen av boligvirkemidlene i disse kommunene til Husbanken. Det viktigste fortrinnet i en desentralisert forvaltning, nærheten til og kjennskapet til problemet,

samt oversikt over det lokale tjenesteapparatet, vil ikke kunne bli utnyttet like godt av Husbanken. Slike modeller er kun akseptable som midlertidige overgangsløsninger. Kommunesammenslåinger til enheter som er store nok til å forsvare tilstrekkelig ressursbruk og gi tilgang til kvalifisert arbeidskraft, vil trolig på lengre sikt være den beste løsningen.

Utvalget vil rette oppmerksomheten mot interkommunalt samarbeid. Slikt samarbeid har utviklet seg på flere samfunnssektorer på bakgrunn av behovet for å utnytte komparative fortrinn, stordriftsfordeler og utvikle robuste fagmiljøer. Fylkeskommunen er ikke et aktuelt forvaltningsnivå i denne sammenheng, først og fremst fordi fylkeskommunens forvaltningsområde (fylket) er for stort og sammensatt, og vil i de fleste tilfeller omfatte kommuner som har svært ulike forutsetninger for å kunne ivareta sine boligpolitiske forpliktelser. Innenfor ett fylke vil det imidlertid i mange tilfeller være flere mindre, relativt homogene, regioner hvor det vil være nærliggende å utvikle boligpolitisk samarbeid. At fylkeskommunale myndigheter medvirker til å etablere slike regionale samarbeidsenheter, gjennom for eksempel fylkesdelsplaner, ser utvalget som naturlig.

Det finnes eksempler på forsøk på interkommunalt samarbeid om boligspørsmål. Bl.a. har Husbankens samarbeid med kommunene i forbindelse med utarbeidelse av boligplaner medvirket til at behovet for samarbeid er avdekket, og faktisk samarbeid etablert. Slike relasjoner kan ta ulike former og ha ulikt innhold, alt fra beskjedent samarbeid om informasjon og opplæring, til forpliktende samarbeidsavtaler mellom kommuner om spesialisering og arbeidsdeling om tilbud for hele regionen. Delansvar kan legges til de ulike kommunesentra, mens hovedansvaret kan plasseres i boligadministrasjonen i et regionsenter. Utvalget mener statlige myndigheter bør bidra aktivt til å stimulere til slikt samarbeid, og vil anbefale Husbanken å legge temaet inn som et fast element i sitt samarbeid med kommunesektoren. Husbanken bør kunne bidra både med kompetanse og utrednings-/utviklingsmidler. Tilsvarende bør, som nevnt, fylkeskommunen bidra til interkommunalt samarbeid innenfor sitt ansvar for regional utvikling, arealdisponering og utbyggingsmønster.

### *Vekstkommuner*

Vekstkommunene, særlig i hovedstadsområdet og storbyområdene, står overfor andre typer organisatoriske utfordringer, som også virker hindrende for en effektiv gjennomføring av boligpolitikken. Problemene har sin bakgrunn i at administrative grenser ikke samsvarer med naturlige avgrensninger av bolig- og arbeidsmarkedene. Beslutninger som synes optimale for én kommune kan skape vanskeligheter for en annen, og dessuten innebære løsninger som samfunnsmessig er lite heldige, bl.a. når det gjelder en helhetlig bolig-, areal- og transportforvaltning. Interkommunalt samarbeid om felles løsninger for regional utvikling i slike områder har i praksis vist seg vanskelig. Det synes å være stort behov for å utvikle et organ med myndighet til å fatte kommuneovergripende beslutninger til fellesskapets beste.

Manglende regional samordning får særlig konsekvenser for utbyggingsmønster og arealpolitikk. Temaet er spesielt viktig i forbindelse med utfordringer for å øke boligbyggingen.

Plan- og bygningsloven gir anledning til å utarbeide rikspolitiske retningslinjer (RPR). Rikspolitiske retningslinjer kan være et hensiktsmessig virkemiddel for samordnet arealplanlegging, som også vil kunne få effekter for boligpolitikken. Slike retningslinjer kan vedtas av regjeringen og vil kunne virke bestemmende for kommunenes planlegging. I forbindelse med trafikk-løsninger og utbyggingsmønster er slike retningslinjer benyttet («Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportpolitikk»), hvor ønsket om et sentralisert bosettingsmønster innenfor tettstedet, høy arealutnyttelse innenfor hvert enkelt boligområde og kort avstand til stoppesteder for kollektivtransport ble vektlagt. ECON (1999) har vurdert i hvilken grad kommunene tar hensyn til disse rikspolitiske retningslinjene. Deres konklusjoner viser at det er andre forhold som først og fremst virker bestemmende for lokalisering og utnyttelse av boligområder. Utbyggernes vurdering av samlet lønnsomhet er viktigst.

Fylkeskommunen har ansvar for de regionale utviklingsoppgavene, herunder utbyggingsmønster og rammer for bolig- og arbeidsmarkedets utvikling. Stortinget har nettopp gitt sin tilslutning til Oppgavefordelingsutvalgets (NOU 2000: 22) anbefaling om å forsterke fylkeskommunens ansvar for regional utvikling (Innst. S. nr. 307 (2000-2001)). Likeledes har Planlovutvalget foreslått å gjøre fylkesplandelens arealdel bindende for kommunens disposisjoner, noe som vil kunne gi en mer samordnet utvikling enn det som kan bli resultatet av mange kommuners individuelle tilpasninger. Det finnes flere eksempler på initiativ til samarbeid på basis av fylkes- eller fylkesdelsplaner.

Etter utvalgets vurdering har fylkeskommunen, slik den framstår i dag, verken den nødvendige autoritet eller virkemidler til å bli oppfattet som bindende for enkeltkommunenes disposisjoner. Fylkeskommunen har ikke lykkes så godt som sentral drivkraft og tilrettelegger for regional utvikling. Dersom fylkeskommunen skal bli et effektivt instrument til å ivareta kommuneovergrepene og samfunnsmessige interesser, må det finne sted en betydelig videreutvikling av fylkeskommunens myndighetsgrunnlag.

Samferdselsdepartementet har på trappene forsøk med å overføre alt ansvar for transport til de større byområdene (St. prp. nr. 1 (2001-2002)). Formålet med forsøket er å oppnå en bedre samordnet areal- og transportpolitikk. Forsøkene skal belyse om andre organisatoriske løsninger enn dagens, kan møte utfordringene i transportsektoren i byområdene på en mer effektiv og helhetlig måte. Et forslag kunne være at også bolig- og arealutvikling generelt inngikk i forsøket, slik at disse oppgavene og utfordringene ble sett i sammenheng.

Utvalget mener en også må gå videre med å utrede modeller for sterkere statlig styring av regioner som har vist seg ute av stand til å samles om samfunnsmessige effektive utviklingsforløp. I slike utredninger bør spørsmålet om en videre utvikling av instrumentet Rikspolitiske retningslinjer inngå.

Utvalget har ikke gått dypere inn i vurderinger av modeller for økt regionalt samarbeid, men vil vise til de forsøkene som er i gang, bl.a. det såkalte FAR-prosjektet (Felles Administrative Ressurser) på Nord-Jæren. Prosjektet prøver ut forskjellige former for interkommunalt samarbeid som kan være aktuelt å vurdere i forbindelse med samarbeid på boligsektoren.

### 19.2.5 Plangrunnlag for gjennomføring av boligpolitikken

#### *Fysisk plangrunnlag*

I henhold til plan- og bygningsloven er kommunene pålagt å «utføre en løpende kommuneplanlegging med sikte på å samordne den fysiske, økonomiske, sosiale, estetiske og kulturelle utvikling innenfor sine områder» (Pbl. §20-1). Dette omfatter utarbeidelse av kommuneplan, herunder bindende arealplan og reguleringsplaner der det skal gjennomføres omfattende bygge- og anleggsarbeid.

Både arealdelen av kommuneplanen og reguleringsplanene er viktige for tilrettelegging av boligbyggingen. Byggingen må kommunen selv eller private ta initiativ til. Plan- og bygningsloven har ingen bestemmelser som pålegger kommunene å utarbeide planer for hvordan kommunene skal ivareta sine boligsosiale oppgaver og heller ikke for bruken av Husbankens virkemidler. Dette har sammenheng med at boligpolitiske hensyn ikke er inntatt som en formålsbestemmelse i plan- og bygningsloven. Planlovutvalget har i sin delinnstilling heller ikke foreslått dette. Boligutvalget vil anbefale at dette gjøres, også fordi det gir bedre grunnlag for å iverksette rikspolitiske retningslinjer (RPR) for kommunenes boligplanlegging og tomtepolitikk (Jf. forrige avsnitt om samordning av kommunenes planlegging). Etter utvalgets vurdering vil dette kunne bidra til at plan- og bygningsloven kan stimulere til økt boligforsyning. Utvalget vil også påpeke behovet for å bruke plan- og bygningsloven mer aktivt i forhold til behovet for en mer variert boligsammensetning.

Lov om sosiale tjenester pålegger kommunene en plikt til å skaffe sine innbyggere *husvære*, men dette regnes for å være et helt utilstrekkelig nivå i forhold til boligpolitikkenes målsettinger. Se for øvrig drøftingen i kap. 18.

Kommunenes arealplaner skal i prinsippet finne sin plass innenfor fylkesplanens arealdel. Fylkesplanen skal være sentral for avklaring av spørsmål knyttet til arealdisponering og utbyggingsmønster over kommunegrensene. I mange kommuner fungerer dette prinsippet tilfredsstillende. I regioner med sterke motstridende interesser og arealkonflikter, er imidlertid fylkesplanen mer eller mindre verdiløs, og har bare i liten grad fungert etter intensjonene i plan- og bygningsloven. Flere evalueringer har stadig påpekt fylkesplanens manglende gjennomslag og betydning. I slike områder er derfor ikke fylkesplanen et relevant plannivå å trekke fram i sammenheng med boligpolitiske utfordringer.

#### *Boligpolitiske planer*

Tidligere ble kommunene sterkt oppfordret av nasjonale myndigheter til å utarbeide boligbyggeprogrammer, basert på beregninger av byggebehov og etterspørselsutvikling, og som et grunnlag for tomteklargjøring. Denne virksomheten er i stor grad opphørt.

Kommunene har plikt til å utarbeide kommuneplaner. Men i liten grad omtales det i slike overordnede dokumenter hva som skal være boligpolitikkenes rolle og hvilke overordnede mål virkemidlene skal ivareta. Svært ofte omtales Husbankens virkemidler under kommunens sosialpolitiske- eller



tekniske virksomhet og dette bidrar til å utydeliggjøre hva som er virkemidlenes potensiale og målgrupper.

Utvalget har imidlertid merket seg at noen av de største kommunene har mer eller mindre systematiske rutiner med politisk behandling av plandokumenter som boligmeldinger, boligplaner, handlingsplaner eller liknende. Slik planarbeid bidrar betydelig til å vedlikeholde høy politisk interesse og kontinuitet, og det synes å være disse kommunene som har de beste forutsetninger for et høyt aktivitetsnivå og for kontinuerlig utvikling av virkemiddelbruken. Disse kommunenes boligmeldinger omfatter også ofte behovskartlegginger som grunnlag for dimensjonering og innretting av virkemiddelbruk og boligforsyning.

For mange kommuner er dette «enkeltløft», og det kan gå mange år mellom hver gang en ser seg i stand til å gjennomføre slike kartlegginger. Noen kommuner har imidlertid gjort dette til en årviss praksis. Planene fungerer da som et godt styringsinstrument over ressursinnsatsen i forhold til behovet og de politiske prioriteringene på boligsektoren. For de fleste kommuner er det både av bemannings- og kompetansemessige grunner urealistisk å forvente regelmessig og systematisk boligpolitisk planarbeid. Utvalget ser klart behovet for statlig bistand, og vil i denne forbindelse peke på det arbeidet som Husbanken har igangsatt med å stimulere kommuner som ønsker å lage boligsosiale handlingsplaner. Denne satsingen representerer en ny dimensjon i Husbankens samarbeidsmodell med kommunene. Etter utvalgets vurdering, vil dette være en riktig linje å følge videre.

Se for øvrig omtale av prosjektet i kapittel 11. Utvalget vil oppfordre flere kommuner til å utarbeide handlingsplaner eller programmer som beskriver boligpolitikkenes overordnede målsettinger, samt virkemidlenes innretting og dimensjonering.

### **19.2.6 Lovfesting av boligpolitisk ansvar**

#### *Bakgrunn*

I forhold til målene for boligpolitikken, og ansvarsdelingen slik den er beskrevet i stortingsdokumenter og rundskriv, er det etter utvalgets vurdering behov for å stimulere til økt kommunalt engasjement. Kommunene må erkjenne et boligpolitisk ansvar som går lenger enn det som pålegges i eksisterende lovverk, at innbyggerne skal ha «tak over hodet.» Det er mange årsaker til lavt engasjement. En av de viktigste er manglende lovfesting av ansvaret for boligoppgavene. Utvalget vil anbefale at det vurderes å forankre kommunenes oppgaver i boligpolitikken i en egen lov.

Som tidligere omtalt, anbefaler utvalget at instrumentet «rikspolitiske retningslinjer» utredes med hensyn på å kunne gi kommunene et sterkere pålegg til å følge opp sitt boligpolitiske ansvar. En slik strategi kan være et hensiktsmessig alternativ til en egen boliglov, men utvalget har kommet til at de to strategiene vil kunne representere hensiktsmessige supplement.

Det kan reises visse innvendinger mot en særskilt boliglov, både av faglig og politisk karakter, men utvalget er allikevel av den oppfatning at en slik lov kan være nødvendig for å synliggjøre det kommunale ansvaret. I sine vurderinger har utvalget lagt vekt på tre formål ved lovfestingen :

1. Loven skal pålegge kommunen mer konkrete plikter, eventuelt gi hjem-

- mel for at staten kan pålegge mer konkrete plikter.
2. Loven skal gi bedre informasjon til kommunene, til statlige organ og til allmennheten om hvilke oppgaver kommunene har.
  3. Loven skal sette opp politiske mål som stat og kommune skal arbeide mot.

Det første av disse formålene kan ivaretas på ulike måter. Lovbestemmelser om kommunens oppgaver på boligområdet kan samles i en særskilt lov eller arbeides inn i annen lovgiving, for eksempel kommuneloven, plan- og bygningsloven eller sosialtjenesteloven. Sammenhengen mellom oppgavene på boligområdet og andre oppgaver kommer tydelig fram på den måten. På den annen side gir en mer omfattende boliglov mulighet for å gi uttrykk for det samlede offentlige ansvaret for boligpolitikken, og en slik lov vil også være bedre egnet til å gi informasjon om oppgaver og virkemidler på boligområdet. Utvalget er av den oppfatning at effekten vil bli størst ved å utarbeide en egen lov, og vil anbefale at det arbeides videre med dette alternativet.

Spørsmålet om å samle noen sentrale boliglover til én lov har vært drøftet i andre sammenhenger. Lovstrukturutvalget foreslo i sin tid å samle de dagjeldende lovene om husleie, husleieregulering, borettslag, boligbyggelag, eierseksjoner og kommunal forkjøpsrett (NOU 1992:32 s. 238). Borettslovutvalget vurderte samme spørsmål, og kom til at ulempene med en slik samling av lovene ville bli større enn fordelene (NOU 2000:17 s. 42–43). Det ble blant annet pekt på at en ikke ville få nevneverdig færre paragrafer, og at gevinsten ved en samling av bestemmelsene kunne gå tapt ved at oversikten ble dårligere for den enkelte boligform. Husleieloven og eierseksjonsloven gjelder for både boliger og lokaler, og en samling av boligbestemmelsene i én lov, ville føre til en oppdeling av bestemmelsene i disse to lovene. Det kan legges til at en ikke i noe tilfelle ville få en samling av alle bestemmelser som har med boliger å gjøre. For eksempel kunne bestemmelser om pantsettelse eller planlegging ikke godt føres over til en boliglov.

Utvalget vil ta opp tanken om en boliglov av en annen karakter, nemlig en lov som i første rekke skal gi en oversikt over annen lovgivning om boliger og over boligpolitiske virkemiddel. I tillegg kan det tas inn materielle regler som passer bedre i en boliglov enn i annen boliglovgivning. En slik lov kan kalles en «portallov», og kan tjene flere formål. Loven kan være en veiviser for myndigheter og publikum til lovgivning som har med boliger å gjøre. Loven kan gi en sammenstilling av boligpolitiske virkemidler, og loven kan være en påminnelse og en støtte for kommunene i arbeidet med boligoppgavene. Utvalget skal nedenfor også nevne noen av innvendingene som kan reises mot en slik lov.

### *Veiviser i lovgivningen*

En boliglov med henvisninger til andre lover kan gjøre det lettere å orientere seg i lovgivningen om boliger. På den måten kan en portallov et stykke på vei ivareta de hensynene som ligger bak forslagene om å samle flere av boliglovene. Oversikten kan være til hjelp for både publikum og myndigheter. Inntrykket er at det kan være tidkrevende å skaffe seg oversikt over lovbestemmelser med innbyrdes sammenheng.

En portallov som beskrevet her vil være godt tilpasset elektronisk formidling. Lovdatas base på nettet over ajourførte lover er i ferd med å bli den viktigste kilde til lovgivningen for mange brukere. Gjennom lenker kan en slik lov bli en innfallsport i dobbelt forstand til boliglovgivningen ved at brukerne enkelt kan følge henvisningene til de andre lovene.

#### *Sammenstilling av virkemidler*

En boliglov som her nevnt, kan gi oversikt over de viktigste boligpolitiske virkemidlene. Virkemidlene er sammensatte, og det er ikke alltid lett å se forbindelsene mellom dem.

En sammenstilling av viktige virkemidler, som lovgivning, finansiering, planlegging og sosiale tjenester, kan gi en bedre plattform for den boligpolitiske debatten. En kan heller ikke se bort fra at sammenstillingen i seg selv kan skape og holde ved like verdifulle innsikter for dem som har ansvaret for en samlet boligpolitikk.

#### *Påminnelse og støtte for kommunene*

En lovfesting av kommunens oppgaver på boligområdet kan i seg selv brukes til å formidle informasjon og målformuleringer til kommunene. En boliglov av den typen som omtales her, har et videre formål, men den vil også kunne ivareta hensynet til en slik formidling. For staten kan det være ønskelig å nå ut til kommunene på dette viset, men loven kan samtidig være til hjelp for kommunene i deres planlegging og prioritering. Ansvaret for oppgavene på boligområdet kan bli tydeligere og få større gjennomslagskraft i kommunenes samlede aktiviteter.

#### *Ulemper med en portallov om boliger*

Den viktigste innvendingen er at lovformen ikke bør brukes der den ikke trengs. Lov må til der en skal legge rettslige plikter på private og kommuner, eventuelt der en skal legge plikter på staten som ikke skal kunne endres uten nytt lovvedtak. Det finnes allerede i dag en rekke lovbestemmelser som mer er programerklæringer enn grunnlag for rettslige plikter, og de har sine uheldige sider. Særlig kan det rettes kritikk mot lovbestemmelser som synes gi større rettigheter til private enn det som er realiteten.

En lov der mange av bestemmelsene bare viser til andre lover, kan tenkes å skape tolkningstvil ved at det må avgjøres i hvert tilfelle om bestemmelsen er en ren henvisning, eller om den har et selvstendig innhold.

Denne formen for lovgivning er dessuten uvant. Det kan oppstå tvil om hvor mye som skal legges i en portallov i forhold til de lovene det blir vist til, hvor fullstendig loven bør være, osv.

Utvalgets oppfatning er at innvendinger som disse ikke behøver være avgjørende. Mye vil avhenge av hvordan loven blir utformet. Hvis en er seg bevisst skillet mellom målformuleringer, rene henvisninger og bestemmelser med selvstendig materielt innhold, kan en nok ta hensyn til de fleste av innvendingene, og fordelene kan bli overveiende.

I vedlegg 1 finnes det elektroniske henvisninger til en skisse av en eventuell portallov.

### **19.2.7 Stimulanser til økt kommunalt engasjement**

Utvalget understreker det kommunale ansvaret for gjennomføring av boligpolitikken.

Dette forutsetter imidlertid at statlige myndigheter styrker rammebetingelsene og premissene for kommunenes virksomhet. Husbankens høyest prioriterte oppgave blir å sette kommunene i stand til å gjennomføre nasjonal politikk. Dette innebærer betydelig vektlegging av informasjons- og opplæringsoppgaver, og til å sørge for økonomiske midler. Husbanken vil også måtte ivareta viktige oppgaver med å fange opp endringsbehov og formidle disse videre.

God lokal boligpolitikk er lønnsom, både for den enkelte kommune og for samfunnet. Imidlertid erkjennes det at økt kommunalt ansvar kan medføre økte administrasjonskostnader for kommunene. Økte administrasjonskostnader vil kunne begrenses gjennom utvidet kommunalt samarbeid og arbeidsdeling og operativ bistand fra Husbanken. Allikevel mener utvalget at det er behov for å drøfte enkelte endringer i de økonomiske incentiver kommunene står overfor.

Utvalgets drøfting av behovet for å foreta justeringer i inntektssystemet er gjengitt i kap. 15. Utvalget anbefaler at det vurderes å gjennomføre endringer i overføringene slik at vekstkommunene i sterkere grad enn i dag kompenseres for antatte merkostnader med å legge til rette for boligbygging.

Utvalget vil gå inn for at det utvikles virkemidler som rettes inn mot å redusere kommunenes risiko ved tomteerverv (jf. kap. 15).

Utvalget støtter det finansielle ansvarsprinsipp og mener det er riktig at kommunene tar risiko ved utlånsvirksomheten. Utvalget vil imidlertid gå inn for at stat og kommune deler et eventuelt tap fra første krone, og ikke som det foreslås i forbindelse med det nye Startlånet, at kommunen alene står ansvarlig for de første 25 prosent av tapet (se for øvrig avsnitt 19.2.2).

Utvalget har drøftet ulike modeller for håndtering av kommunenes tekniske låneforvaltning. I mange kommuner legger dette beslag på betydelige ressurser og krever spesialisert kompetanse. Utvalget støtter prinsippet som er foreslått i forbindelse med det nye Startlånet, som innebærer at Husbanken tilbyr forvaltning av utlånene.

Utvalget støtter prinsippet om at kommunene skal kunne kreve gebyrer for den tekniske låneforvaltningen, men at det må holdes på et minimum.

I forbindelse med forslaget til den nye Startlån-ordningen legges det opp til at kommunene skal kunne innkreve gebyrer til dekning av administrasjonskostnader. Utvalget vil ikke anbefale at dette prinsippet gjennomføres.

Kommunene har årlig anledning til å avsette 20 prosent av tildelte boligtilskuddsmidler til et tapsfond. Denne ordningen har vært i virksomhet siden 1996. Ved årsskiftet 2001/2002 utgjør samlet tapsfond i størrelsesorden 150 mill. kr. Utvalget er av den oppfatning at dette prinsippet bør videreføres, men foreslår at fondsavsetningen begrenses til 10 prosent, slik at økte midler kan tilføres målgruppen.

## 19.3 Tilrettelegging for statlige oppgaver

---

### 19.3.1 Bakgrunn

Boligpolitikken har omfattende grenseflater til andre politikkområder. Statlige prioriteringer og beslutninger med store konsekvenser for kommunenes rammebetingelser og befolkningens boforhold tas av flere departementer.

### 19.3.2 Samordning av statlige oppgaver

Etter utvalgets vurdering er det behov for en bedre samordning av statlige oppgaver som påvirker rammebetingelsene for gjennomføring av boligpolitikken. Et alternativ er å etablere en enhet med ansvar for å holde oversikt over, og vurdere konsekvensene av, boligrelaterte forslag innenfor aktuelle departementer. Seksjon for samordning av distrikts- og regionalpolitikk har tilsvarende ansvar for å koordinere forslag med distriktsmessige konsekvenser. Ansvaret for samordningen bør legges til Bolig- og bygningssavdelingen i Kommunal- og regionaldepartementet, som i dag har ansvaret for forvaltning og utforming av boligpolitikken og også for byggebestemmelsene i plan- og bygningsloven (Se neste delkapittel). Utvalget anbefaler at spørsmålet utredes nærmere.

### 19.3.3 Samspillet med plan- og byggepolitikk

Forvaltningen av plan- og bygningsloven er delt mellom Miljøverndepartementet (MD) og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Ansvaret for overordnet arealplanlegging ligger i MD. Ansvaret for byggebestemmelsene i KRD. Planlovutvalget har i sin første delutredning (NOU 2001:7) diskutert forholdet mellom plansaker og byggesaker, og konkludert med at det er grunn til å se nærmere på sammenhengen mellom saksområdene. Boligutvalget slutter seg til dette. Boligsak og plansak har en rekke berøringspunkter som omfatter boligforsyning, betingelser for gjennomføring av fortettingssprosjekter, sammenhengen mellom bomiljø og nærmiljø, storbypolitikk og regional planlegging.

En eventuell samordning mellom plansak og byggesak vil utløse behov for også å se nærmere på fordelingen av forvaltningsansvaret for plan- og bygningsloven mellom MD og KRD. Dette spørsmålet har vært oppe tidligere, men utvalget mener det er grunnlag for å ta opp igjen drøftingene om ansvars- og arbeidsdelingen mellom de to departementene.

Regjeringen har planlagt å nedsette et utvalg for å gjennomgå bygningslovgivningen. Boligutvalget mener en videre vurdering av eventuell administrativ samordning mellom MD og KRD bør avvente dette utvalgets innstilling.

### 19.3.4 Samspillet med sosialpolitikk

Boligpolitikken er en viktig del av velferdspolitikken. Dette innebærer at boligpolitikken må spille sammen med, være integrert i og ha gode grenseflater til både den generelle økonomiske politikken og sosialpolitikken.

Den sterke vektleggingen av bolig i velferdssammenheng ble understreket i St. meld nr 50 (1998-99) Om utjevning av levekår. Koplingen mellom «boligtjenester» og «sosialtjenester» vil, etter utvalgets vurdering, stå sentralt

i årene framover. Arbeidet med eldresatsingen (bygging av omsorgsboliger og sykehjem) og utfordringer tilknyttet bostedsløshet illustrerer de nære forbindelsene mellom bolig- og sosialpolitikken. I dag ivaretas samarbeidet fra oppgave til oppgave. Disse relasjonene bør formaliseres og en bør vurdere å etablere et permanent samarbeidsorgan mellom Sosialdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet som muliggjør regelmessig drøfting av strategiske bolig- og sosialpolitiske spørsmål.

### **19.3.5 Forholdet mellom departementene og ytre etater**

Kommunal- og regionaldepartementet har to underliggende etater som er særlig viktige i boligpolitikken, Bygningsteknisk etat og Husbanken. I tillegg er enkelte oppgaver delegert til fylkesmannen. Den nylig opprettede Husleietvistnemnda er organisert som en liten etat med administrativ støtte fra Husbanken. Nemnda behandler klager i forbindelse med husleielovgivning.

Miljøverndepartementet har ingen ytre etater i plansaker. Enkelte oppgaver har vært delegert til to av MDs direktorater (Riksantikvaren og Statens forurensningstilsyn) og fylkesmannen har i dag betydelig arbeid med plan- og miljø saker.

### **19.3.6 Husbankens roller**

Utvalgets drøfting og anbefalinger av organisering og arbeidsdeling mellom departement, Husbank og kommunene må sees i sammenheng med de vurderinger utvalget gjør av Husbankens framtidige rolle i boligfinansieringen, jf. kap. 16. Det vises i den forbindelse til drøftingene av ulike alternativer for etatens forvaltning av utlånsporteføljen.

Husbanken har mange roller i boligpolitikken. Den er boligbank, formidler av statlig støtte og skal sikre kvalitet og minstestandard i boligbyggingen. Den er rådgiver/veileder med opplæringsoppgaver både overfor bransje, enkeltpersoner og kommuner. Dels fungerer banken også som sekretariat for departement og politiske ledelse. Dette kan skape vanskelige prioriteringssavveininger og framstå som utydelig overfor målgruppene og krever en uforholdsmessig høy ressursbruk. Dette kan gå på bekostning av bankens oppgave med å få best mulig effekt av virkemidlene.

I forslaget til det nye Startlånet foreslo Stoltenberg-regjeringen et prinsipp der kommunene ble gitt anledning til å overlate forvaltningen av utlånsporteføljen til Husbanken. Dette vil medføre at Husbankens arbeid med låneforvaltning måtte utvides betydelig i forhold til dag. Til gjengjeld ville det bety at en rekke kommuner ville kunne frigjøre ressurser til for eksempel utlånsvirksomheten. Forslaget bør sees i sammenheng med anbefalingen fra utvalgets mindretall om å skille ut Husbankens bankarbeid i et eget statlig kredittforetak (se kap. 16). Etter utvalgets vurdering er anledningen for kommunene til å overlate låneforvaltningen til Husbanken et interessant forslag, som en anbefaler at det arbeides videre med.

Husbanken har i liten grad utviklet samarbeid med private finansieringsinstitusjoner når det gjelder forvaltningen av utlånsporteføljen. Erfaringene fra en rekke av de største kommunene, som i dag kjøper slike forvaltningstjenester fra private, hevdes å være gode, og modellen bør også vurderes for Husbanken. Utvalget understreker at dette ikke dreier seg om å fjerne ansvaret for gjeldsrådgivning og misligholdshåndtering fra Husbankens arbeidsområde.

Kjøp av denne typen tjenester kan bare være aktuelt for den rent tekniske låneforvaltningen. I forbindelse med en slik vurdering bør en imidlertid være klar over de kostnadskonsekvenser kjøp av forvaltningstjenester kan ha. Dagens praksis i kommunene er at det er låntakerne som belastes kostnadene ved å kjøpe slike tjenester (gebyrer). Det er en grense for hvor store gebyrene kan bli før den boligpolitiske effekten blir skadelidende. Utvalget vil understreke at slike gebyrer kun kan knyttes til teknisk låneforvaltning, og ikke gå til deknning av Husbankens eller kommunenes administrasjonskostnader ved utlånsvirksomheten.

Den økende myndighetsoverføringen til kommunene innebærer at Husbanken må legge større vekt på tilrettelegger-, oppfølgings-, og kontrolloppgavene. Det bør i denne sammenheng vurderes om Husbanken skal ivareta en boligtilsynsfunksjon med nasjonalt ansvar for å følge opp kommunal- og fylkeskommunal boligplanlegging, gi veiledning, bidra til kompetanseutvikling, utvikle nettverkssamarbeid og eventuelt spille en rolle når det oppstår konflikter rundt planer.

### **19.3.7 Husbanken og Statens bygningstekniske etat**

Forholdet mellom Husbanken og Statens bygningstekniske etat (BE) bør særlig gjennomgås. Etatene opererer med forskjellige tekniske krav. BE utformer kravene til minimumsstandard gjennom Teknisk byggeforskrift (TEK), og Husbanken kan legge egne krav oppå disse som grunnlag for vilkår til bestemte lån eller tilskudd. Det er grunn til å stille spørsmål ved om det er hensiktsmessig å ha to forskjellige statlige etater (underlagt samme departementsavdeling) som hver på sin kant arbeider med samme type tekniske krav.

Utvalget er klar over at etatene har flere forskjellige oppgaver og målsettinger, men er allikevel av den oppfatning at det vil kunne innebære en rasjonaliseringsgevinst å slå sammen etatene, f.eks. til et Bolig- og bygningsdirektorat. Rasjonaliseringsgevinsten vil først og fremst gjelde de tekniske funksjonene på faglig nivå, samt rent administrativt. Den samlede kompetanse vil også bli større om forhold som f.eks. byggeskikk, tilgjengelighet, miljømessig utførelse osv. På den annen side vil det kunne hevdes at BE har særskilte slagkraft nettopp som liten, spesialisert etat.

### **19.3.8 Et «plan-, bolig- og bygningsdirektorat»?**

Det har vært reist forslag om etablering av et eget plandirektorat underlagt Miljøverndepartementet. Etter utvalgets mening bør dette spørsmålet sees i sammenheng med vurderingen av et felles Bolig- og bygningsdirektorat. En integrering av de tre arbeidsområdene plan-, bygge- og boligspørsmål kan etter utvalgets vurdering være en svært aktuell strategi. Et slikt «Plan-, bolig- og bygningsdirektorat» vil kunne representere et tungt fagmiljø, sikre at planleggingen tjener både plansak og boligsak og forholde seg bedre til kommunenes sammensatte problemstillinger enn sterke, smale statsetater vil gjøre. En felles organisering kan også gi grunnlag for en regional organisering, der de regionale miljøene har tilstrekkelig bredde. Forslaget er sammensatt og involverer omorganisering av tunge statsetater. Utvalget anbefaler at forslaget undergis grundig utredning, bl.a. ved først å studere liknende organisasjonsendringer i andre land.

## **19.4 Boligsamvirket og øvrige private aktørers rolle**

---

### **19.4.1 Bakgrunn**

Det er lange tradisjoner for samarbeid med private organisasjoner i boligpolitikken. Historisk har særlig boligsamvirket vært en aktiv medspiller i den sosiale boligbyggingen, og i mange kommuner har boligbyggelagene vært betraktet som en forlengelse av den offentlige virksomheten. I dag er situasjonen preget av at flere private organisasjoner tilbyr sine tjenester, og i takt med markedstilpasningen av boligpolitikken har boligbyggelagene mistet mye av sin rolle som redskap i boligpolitisk sammenheng (se kap. 11 for nærmere beskrivelse).

Tilpasninger i arbeidsdelingen mellom de offentlige aktørene i boligpolitikken, vil også påvirke forholdet til, og behovet for medvirkning fra private aktører. Kommunenes handlingsrom er økende og en rekke av de oppgavene som den kommunale boligpolitikken omfatter kan kjøpes av private foretak.

### **19.4.2 Arbeids- og ansvarsdeling med private aktører**

Utvalget mener det vil være interessant å videreutvikle samarbeidet med private aktører både når det gjelder boligbygging, utleievirksomhet og boligforvaltning, utlånsvirksomhet, låneforvaltning, og når det gjelder framskaffelse av ulike boligtilbud.

Utvalget ser det som lite aktuelt å gå inn for overføring av ansvar for offentlige boligpolitiske oppgaver til private aktører. Utvalget har drøftet mulighetene til å la kredittforetak få fullmakter til på kommunens vegne å foreta lånebevilgninger i kurante saker, for eksempel etableringslån (entueft startlån), samt enkle søknader om betalingsutsettelse på kommunale lån. Enkelte kommuner har allerede etablert en slik praksis. Etter utvalgets vurdering vil dette kunne frigjøre ressurser til andre oppgaver, men det er uheldig at de kostnadene ved låneforvaltningen som belastes låntakerne blir for høye. Disse spørsmålene forutsettes nærmere utredet, men utvalget finner forslaget om å overlate kommunenes låneforvaltning til Husbanken vel så interessant og anbefaler å gå videre med dette.

Etter at det ble vanlig for kommunene å kjøpe boliger i den private boligmassen, både i borettslag og sameier, er grenseflatene til private boligeiere nødvendigvis blitt større. Dette forholdet har til tider, og i en del kommuner, vært anstrengt. De fleste kommuner har svært begrensede muligheter til å skaffe seg tildelingsboliger til vanskeligstilte boligsøkere utenfor det private marked. Motstanden mot dette har i en del tilfeller vært betydelig, noe som blant annet resulterte i lovendringer som sikrer kommunen rett til et viss andel boliger i borettslag og eierseksjoner (10% - regelen). Det påhviler kommunene betydelige forpliktelser med oppfølging av tildelingsboligene. Samarbeidsforholdet må anses nødvendig og nyttig, ikke minst med tanke på en hensiktsmessig integrering. En vil allikevel peke på nødvendigheten av at kommunene besitter et tilfredsstillende antall lavterskeltilbud i tillegg til andeler i den ordinære boligmassen, slik at en unngår plassering av boligsøkere uten tilstrekkelig boevne.



### 19.4.3 Særskilt om boligsamvirket

I borettsutvalgets innstilling (NOU 2000: 17) slås det fast at boligsamvirket, boligbyggelagene og borettslagene ikke har noen særstilling i forhold til andre organisasjoner når det gjelder samarbeid med kommunene om boligbygging og annen boligpolitisk virksomhet. Det er ingen bestemmelser i lovverk eller formålsbeskrivelser som forplikter organisasjonen til å fravike forretningsmessige prinsipper, eller for øvrig ta særskilte hensyn, ved å bidra til å løse offentlige oppgaver. Det må være opp til hver kommune å etablere samarbeidsrelasjoner med private aktører på grunnlag av lokale behov og forutsetninger.

Boligutvalget vil likevel peke på en del sider ved boligsamvirket som i mange sammenhenger gjør det til et mer hensiktsmessig redskap for kommunale interesser enn andre organisasjoner. For det første er det et faktum at mange boligbyggelag tar selvstendige initiativ for å løse en del boligsosiale oppgaver. Det tenkes her spesielt på bygging av boliger for ungdom og eldre, og i noen grad også for grupper av vanskeligstilte. En del service- og bomiljøtiltak er også av positiv betydning for det kommunale tjenesteapparatet.

For det andre gir den kommunale representasjonen i boligbyggelagene styrer et inntak til samarbeid som er spesielt for boligsamvirket som aktør. Dette systemet med en direkte kobling til kommunen gikk borettslovutvalget inn for å videreføre. Slik sett er boligsamvirket tildelt en spesiell rolle.

For det tredje har utvalget merket seg en del konkrete tilfeller der kommunene har valgt samarbeidspartnere som ikke har vært i stand til å løse oppgavene på en måte som har gitt kommunen en god måloppnåelse. Særlig er dette avgjørende i tilfeller der betydelige offentlige tilskuddsmidler er involvert.

På denne bakgrunn mener utvalget at det er viktig at kommunene har et aktivt forhold til de lokale boligbyggelagene. I vesentlig grad kan kommunene være med på å påvirke utviklingen i disse. I passive kommuner som ikke fremmer krav og forventninger til boligbyggelaget, er det større sjanse for at laget rendyrker de forretningsmessige sidene ved virksomheten. I en viss forstand får kommunene det boligbyggelaget de ber om. Boligutvalget tror generelt at boligsektoren i Norge vil tjene på et boligsamvirke hvor det er et tett og aktivt samarbeid med kommunene.

Det vises for øvrig til nærmere beskrivelse av boligsamvirkets organisasjoner og ulike samarbeidsmodeller i kap. 11.

## 19.5 Oppsummering

---

Det er almen tilslutning til hovedtrekkene i arbeidsdelingen i boligpolitikken. Utvalget foreslår ingen vesentlige endringer, men mener det er behov for å tydeliggjøre ansvarsforholdene.

Utvalgets flertall, alle unntatt Mosli, anbefaler at saksbehandling og vedtaksmyndighet for samtlige selektive, personrettede låne- og tilskuddsordninger legges til kommunene og slutter seg således i all hovedsak til opplegget for innføring av Startlånet.

Rammetildelingen av tilskuddsmidler fra Husbanken bør favorisere kommuner som kan dokumentere behov for økte rammer. Utvalget anbefaler samtidig at en må se nærmere på dagens praksis med fondsoppbygging.

Utvalget vil ikke gå inn for å gi boligsamvirket særbehandling i forhold til andre organisasjoner, men vil likevel påpeke en del sider ved boligsamvirket som gjør dem til et mer hensiktsmessig redskap for kommunale interesser enn andre organisasjoner.

Utvalget ser det som svært viktig å stimulere til økt lokalt engasjement både i den utbyggingsrettede og den boligsosiale delen av boligpolitikken. Særlig vil utvalget peke på behovet for at kommunene tar et større ansvar i tomteforsyningen.

Mange kommuner har gode tradisjoner med å utarbeide boligsosiale planer. For flertallet av kommunene ser imidlertid utvalget klart behovet for statlig bistand, og utvalget støtter arbeidet som Husbanken har igangsatt med stimulering av kommuner som ønsker å lage boligpolitiske handlingsplaner. Denne delen av Husbankens virksomhet bør prioriteres høyt.

Utvalget anbefaler at det innarbeides formålsbestemmelser i plan- og bygningsloven som pålegger kommunene å utarbeide nødvendig plangrunnlag også for boligsosiale utfordringer. Dette vil også kunne gi bedre grunnlag for å iverksette rikspolitiske retningslinjer (RPR) for kommunenes boligplanlegging og tomtepolitikk. Plan- og bygningsloven kan dermed bidra til økt boligforsyning, ikke kun virke begrensende.

Utvalget vil videre gå inn for å tydeliggjøre det kommunale ansvaret ved å foreslå at det vurderes å innføre en egen boliglov. Utvalget foreslår en portallov som i første rekke skal gi en oversikt over annen lovgivning om boliger og over boligpolitiske virkemiddel.

Husbankens høyest prioriterte oppgave skal være å sette kommunene i stand til å gjennomføre nasjonal politikk. Dette innebærer at Husbanken må bli gitt bedre anledning til å prioritere sine boligpolitiske oppgaver når det gjelder fordeling, kommunenes og bransjens arbeid med gjennomføring, boligsosiale forhold, miljøhensyn, byggskikk mv.

Utvalget mener det er behov for å drøfte endringer i rammebetingelsene som vil kunne virke som viktige insentiver for kommunene i en økt boligpolitisk satsing.

Noen slike rammebetingelser utvalget mener det er viktig å arbeide videre med, er følgende :

- Inntektssystemet. Utvalget mener det kan stilles spørsmål ved om inntektssystemet i tilfredstillende grad kompenserer vekstkommunene for antatte merkostnader ved å legge til rette for befolkningsøkning.
- Gebyrer. I utgangspunktet mener utvalget det ikke er riktig at kommunale administrasjonsutgifter skal dekkes ved å kreve gebyrer av låntakerne. En vil allikevel gå inn for at den tekniske låneforvaltningen kan dekkes med gebyrer.
- Risiko. Utvalget går inn for at stat og kommune deler et eventuelt tap fra første krone, og ikke som det foreslås i forbindelse med det nye Startlånet, at kommunen alene står ansvarlig for de første 25 prosent av tapet.
- Avsetning i fond. Utvalget er av den oppfatning at prinsippet om fondsavsetning fra boligtilskuddsordningen bør videreføres, men foreslår at

fondsavsetningen begrenses til 10 prosent, slik at økte midler kan tilføres målgruppen.

- Låneforvaltning. Utvalget støtter prinsippet om at Husbanken tilbyr å forvalte startlånene.
- Tilskudd per produsert bolig. Utvalget mener det bør vurderes å etablere en refusjonsordning som premierer kommunene for boligbygging.
- Finansieringsordninger for kommunalt tomteerverv. Utvalget vil gå inn for at virkemidler for å redusere kommunenes risiko ved tomteerverv vurderes.

Utvalget vil anbefale kommunene å ta mer hensyn til samordning av boligsektoren med øvrige sektorer. Svært mange kommuner er små og kan ikke forsvare egne boligadministrasjoner. Utvalget vil ikke anbefale at boligpolitikken i slike kommuner overlates til Husbanken, og en går heller ikke inn for at fylkeskommunen skal gis større overkommunal myndighet i boligpolitikken. Derimot anbefaler utvalget at oppmerksomheten i sterkere grad rettes inn mot interkommunalt samarbeid. Statlige myndigheter bør kunne bidra aktivt til å stimulere til dette.

Utvalget mener en også må gå videre med å utrede modeller for sterkere statlig styring av regioner. I slike utredninger bør spørsmålet om en videre utvikling av instrumentet Rikspolitiske retningslinjer inngå. Særlig i enkelte pressområder er behovet for et organ med myndighet til å fatte kommuneovergripende beslutninger til fellesskapets beste, klart til stede.

Også på statlig nivå er det behov for å tydeliggjøre samordningsbehovet. Oppgaver som påvirker rammebetingelsene for gjennomføring av boligpolitikken gjøres innenfor en rekke departementer. Utvalget mener det bør vurderes å etablere en enhet med ansvar for å styrke samordningen av statlige oppgaver. Av særlig interesse er samspillet med plan- og bygningspolitikken. Utvalget vil gå inn for at det vurderes å opprette et felles direktorat for de tre arbeidsområdene plan-, bygge- og boligspørsmål.

## Kapittel 20

### Økonomiske og administrative konsekvenser

#### 20.1 Innledning

I dette kapitlet konsekvensberegnes de forslag til tiltak i del IV som antas å ha økonomiske og administrative konsekvenser.

For å utnytte de eksisterende ressurser enda bedre, er utvalget av den oppfatning at virkemidlene ytterligere kan formålseffektiviseres. Generelt kan det vurderes å benytte informasjon, veiledning og andre kompetansehevende tiltak til fordel for de mer tradisjonelle økonomiske og juridiske virkemidlene. Det kan også synes som om det er gevinster å hente ved i større grad å differensiere utmålingen av tilskudd til boligkvalitet og boligfordeling (boligtilskudd) ut fra egenskaper ved enkeltsakene.

I tråd med utredningsinstruksen har utvalget vurdert forslagene innenfor to hovedalternativer. I avsnitt 20.2 konsekvensberegnes utvalgets forslag uten hensyn til budsjettammer, mens utvalgets prioriteringer under gitte budsjettammer presenteres i 20.3.

Da flere av forslagene forutsetter videre utredninger og konkretiseringer, har utvalget vurdert det som lite formålstjenlig å konsekvensberegne disse.

#### 20.2 Konsekvensvurdering av utvalgets anbefalinger

I dette avsnittet beregnes økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets anbefalinger. Disposisjonen følger kapittelinnstillingen i del IV.

Utvalgets samlede forslag til tiltak er grovt kostnadsberegnet til 630 millioner kroner, fordelt med 180 mill kroner til reduksjon av rentemarginen på husbanklån, 100 mill kroner til økning av kvalitetstilskuddet, 300 millioner kroner til økning av boligtilskuddet og 50 millioner til forskning og utvikling for bedre miljø, jf tabell 20.1. Forslaget om reduksjon i husbankrenten er en flertallsinnstilling.

Utvalget foreslår også en vesentlig økning i bevilgningen til bostøtte. Men da tiltakene ikke er konkretisert, har det heller ikke vært mulig å konsekvensberegne disse.

**Tabell 20.1: Bevilgninger over statsbudsjettet 2002 og utvalgets forslag til økninger i bevilgningene. Beløp i 1000 kroner.**

Kap	Pos	Bevilgning 2002 (SI)	Forslag til endring
		-4 890 540	-630 000
	<i>Netto utgifter i alt</i>		
	<i>I alt utgifter</i>	17 962 350	450 000
580	Bostøtte	1 737 000	

**Tabell 20.1: Bevilgninger over statsbudsjettet 2002 og utvalgets forslag til økninger i bevilgningene. Beløp i 1000 kroner.**

Kap	Pos	Bevilgning 2002 (SI)	Forslag til endring
581	Bolig- og bomiljøtiltak	897 150	450 000
	71 Tilskudd til byfornyelse og boligkvalitet	106 000	100 000
	75 Boligtilskudd til etablering, utbedring og utleieboliger	680 000	300 000
	78 Tilskudd til utvikling av bomiljø, boligforvaltning og boligpolitikk	36 500	50 000
582	Skoleanlegg	70 000	
585	Husleietvistutvalget	4 000	
586	Tilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser	2 761 800	
241 2	Den Norske Stats Husbank	12 492 400	
	<i>I alt inntekter</i>	<i>13 071 810</i>	<i>-180 000</i>
531 2	Den Norske Stats Husbank	6 411 610	
561 5	Renter fra Den Norske Stats Husbank	6 660 000	-180 000
358 5	Husleietvistutvalget	200	

### 20.2.1 Tiltak for økt boligtilbud

I kapittel 15 ble utvalgets forslag for å øke boligtilbudet presentert. Dette kan gjøres gjennom bedre utnyttelse av boligmassen og ved å øke nybyggingen.

Konsekvensene av tiltakene for bedre utnyttelse av boligmassen er ikke beregnet, i det tiltakene, etter utvalgets mening, må vurderes i en helhetlig skattepolitisk sammenheng. Skattepolitikk ligger slik utvalget ser det, utenfor det boligpolitiske virkemiddelområde.

Utvalgets anbefaler å motivere kommunene til økt nybygging gjennom å yte et fast beløp pr ny bolig som bygges i kommunen. 20 000 kroner pr bolig foreslås som et utgangspunkt. Ved bygging av 25 000 boliger vil dette utgjøre 500 millioner kroner per år. Beløpet kan sees som en delvis kompensasjon for kommunenes merutgifter til teknisk og sosial infrastruktur ved nybygging. Ordningen forutsettes innarbeidet i det statlige rammeoverføringssystemet til kommunene. Midlene kan dermed disponeres fritt av kommunene. Ordningen vil da ikke stride mot målet om at kommunene primært skal finansieres med frie inntekter. Forslaget krever bare liten administrasjon, og kan derfor ivaretas med dagens administrative ressurser.

Kommunenes inntektssystem anbefales samtidig vurdert med sikte på å avdekke om vekstkommuner får tilstrekkelig kompensasjon for sine investeringer i forbindelse med boligbygging.

I kapittel 16 ble oppføringslånets rolle som boligpolitisk virkemiddel drøftet. Gjennomgangen viste at lånets styrke som boligpolitisk virkemiddel var redusert.

For å gjenreise lånets styrke som virkemiddel ønsker utvalgets flertall på 6 å redusere rentemarginen på husbanklån med 0,2 prosentpoeng i gjennomsnitt. Rentemarginen vil fortsatt være tilstrekkelig til å dekke Husbankens administrasjonskostnader og tap. Med utgangspunkt i et utlånsvolum på 90 milliarder kroner ville statens inntekter fra utlånsvirksomheten bli redusert med 180 millioner kroner om forslaget ble tatt til følge.

De to mindretallene på til sammen 4 medlemmer ønsker å skille Husbankens bolig- og bankfaglige virksomhet, og legge utlånsvirksomheten til et eget foretak. Forslagenes budsjettvirkninger er vanskelige å beregne før modellene er ytterligere konkretiserte.

### **20.2.2 Forslag til tiltak for å nå mål om miljø og kvalitet**

I kapittel 17 ble utvalgets anbefalinger for å bidra til bedre og mer miljøvennlige boliger fremmet.

Det foreslås å øke tilskuddsbevilgningen til byfornyelse og boligkvalitet med 100 millioner kroner for å bidra til tilgjengelige boliger i ny og eksisterende bebyggelse. For å fremme forskning og utvikling av miljøvennlige boliger foreslås det å øke bevilgningen med 50 mill kroner.

### **20.2.3 Tiltak for bedre fordeling**

I kapittel 18 ble utvalgets forslag til tiltak for å bedre boligfordelingen presentert.

Den årlige bevilgningen til boligtilskudd foreslås økt med 300 millioner kroner, fordelt med 100 mill kroner på hver av tiltaksområdene: boligetablering, utleieboliger og bostedsløse.

Forslagene til endringer i bostøtten kan ikke kostnadsberegnes før nye kriterier er nærmere definert. Utvalget vil likevel signalisere en betydelig økning i bevilgningen. Deler av kostnadene ved en eventuell utvidelse av bostøtten antas å kunne dekkes inn ved tilsvarende innsparinger i den kommunale sosialhjelpen eller i barnetrygden.

### **20.2.4 Tiltak for bedre den offentlig ansvarsfordelingen**

I kapittel 19 ble utvalgets forslag til tiltak for å bedre den offentlige ansvarsfordelingen presentert. Forslagene vil, om de tas til følge, innebære noen administrative endringer i både stat og kommune, mens de økonomiske konsekvensene vil være relativt små.

Utvalget har foreslått at kommunene skal overta saksbehandlingen og få vedtaksmyndighet for flere av de selektive, personrettede låne- og tilskuddsordningene som Husbanken disponerer. Kommunenes merkostnader til dette arbeidet må dekkes av staten, kommunen eller brukeren.

At staten ved Husbanken skal legge større vekt på rollen som direktorat og tilrettelegger og serviceorgan for kommunene vil kreve ressurser. Ressursumfanget er imidlertid vanskelig å anslå før rollen er nærmere definert. Disse ressurser må dekkes gjennom omprioritering av eksisterende oppgaver, tilførsel av nye midler fra staten eller som brukerbetaling fra kommunene.

Utvalgets anbefalinger om en egen boliglov, vil ikke medføre vesentlige økte arbeidsoppgaver, og forutsettes derfor dekket innenfor dagens rammer. Også forslagene om en bedre intern organisering mellom KRD og Husbanken, mellom KRD og MD og forslaget om et nytt felles direktorat for de tre

arbeidsområdene plan-, bygge- og boligspørsmål forutsettes dekket innenfor dagens rammer.

### **20.3 Prioriteringer ved uendrede bevilgninger**

---

Innenfor gitte budsjettammer anbefaler utvalget å dekke merkostnadene for sine forslag gjennom en tilsvarende reduksjon i bevilgningen til Handlingsplan for eldreomsorgen. Handlingsplanen er likevel forutsatt avvirket fra 2003. Utvalget ser det derfor som rimelig at disse midlene videreføres som satsing overfor spesielt vanskeligstilte grupper og for å fremme økt tilgjengelighet. På den måten ivaretas de fordelingspolitiske hovedintensjonene bak eldresatsingen.

Dersom utvalget måtte velge mellom sine forslag, ville forslaget om å øke bevilgningen til boligtilskudd bli prioritert høyest, og da spesielt satsingen på bostedsløse og utleieboliger.

Det er tre hovedinnsatsområder for statlig boligpolitikk: boligdekning og boligproduksjon, boligkvalitet og boligfordeling. Utvalget mener den eksisterende prioritering av innsatsområder er tilfredsstillende, og vil derfor ikke foreslå endring i bevilgningene dersom dagens bevilgningsnivå opprettholdes.

Også innen de enkelte hovedinnsatsområder mener utvalget at fordelingen hovedsakelig er tilfredsstillende. Det anbefales likevel at bevilgningen til boligtilskudd avveies mot bevilgningen til bostøtte med sikte på å optimalisere den samlede formålseffektivitet.

### Litteraturliste

- Agenda 2001: *Boligbygging og flytting. Et problemnotat om sammenhengen mellom boligbygging og flytting i Oslo-området*. Notat utarbeidet for boligutvalget
- Anas, A., Arnott, R. og Small, K.A., 1998: *Urban spatial structure*. Journal of Economic Literature 36, 1426-1464
- Asplan Analyse 2000: *Kostnader og markedsvirksomheter ved bygging av omsorgsboliger*
- Barlindhaug R. og Stamsø, M.A., 1998: *Strukturelle trekk ved anskaffelse og bygging av nye boliger*. Prosjektrapport nr. 245, Norges byggforskningsinstitutt, Oslo
- Barlindhaug, R., 1987: *Husbankens rolle i boligpolitikken*. Sosialøkonomen nr 11, 1987, Oslo
- Barlindhaug, R., 1992: *Fordelingsvirksomheter av bolig- og skattepolitikken i 80-årene*. Prosjektrapport nr. 114, Norges byggforskningsinstitutt, Oslo
- Barlindhaug, R., 2000: *Kostnadsanalyse og effekter av Husbankens krav. Nye eneboliger*. Upublisert notat, Norges byggforskningsinstitutt.
- Barlindhaug, R., 2001: *God bolig. Begrepsdrøfting og empirisk analyse*. Ikke publisert notat, Norges byggforskningsinstitutt.
- Barlindhaug, R., 2001b: *Boligbeskatning og fordelingspolitikk*. Notat til boligutvalget, Norges byggforskningsinstitutt, Oslo
- Barlindhaug, R., Bondevik, P.N. og Nordvik, V., 1996: *Tilskudd og rimelige lån til kjøp av egen bolig: en evaluering av Husbankens etableringstilskuddsordning*. Prosjektrapport nr. 200, Norges byggforskningsinstitutt, Oslo
- Barr, N., 1998: *The Economics of the Welfare State*, Oxford 1999
- Bengtson, B. & Rothstein, B., 1997: *Precisionsbombningen problemvelferdsstaten och bostadspolitik*, Uppsala
- Bengtson, B., 1995: *Bostaden- velferdsstatens marknadsvare*, Uppsala
- Brattbakk, I. og Hansen, T., 2002: *Oversikt over kommunale utleieboliger*. Prosjektrapport under slutføring, Norges byggforskningsinstitutt, Oslo
- Brodtkorb, E., 2001: *Bostedsløshet i grenseland. Bostedsløshet blant mennesker med psykiske lidelser i storby*. Diakonhjemmets Høgskolesenter. Oslo
- Bruce, E., 2000: *Bygge- og tomteknader*. ECON-rapport 26/2000
- Bostadsutskottets betänkande 1997/98: *BoU10*. Sveriges Riksdag
- Chen, X., Denizou, K. og Nordvik, V., 2000: *Oppføringslånets bidrag til kvalitet og kostnader*. Byggforsknnotat nr. 44, Norges byggforskningsinstitutt
- Dyb, E., 2001: *10 prosentregelen: Kommunale boliger i borettslag og sameier*. Prosjektrapport nr. 298, Norges byggforskningsinstitutt, Oslo
- ECON, 1997: *Om arealknapphet og boligbygging i hovedstadsområdet*. Rapport 66/97
- ECON, 1999: *Rikspolitiske retningslinjer*. N 79/99, ECON Senter for økonomisk analyse, Oslo
- ECON, 2000: *Byggemarkedet i Sverige – paralleller til Norge?* ECON-notat 2000
- ECON, 2000: *Skatt og utleieboliger*. ECON-notat 47/2000
- Ellingsen, T., 1989: *Statsbanker som styringsinstrument*. Vedlegg til NOU



- 1989: 1
- Fjærli, E., 1990: *Hvem tjener på skattesubsidiering av boligkapital?* Sosialøkonomen nr. 4 1990, Oslo
- Gulbrandsen, L., 1993: *Når gjelda ikke blir betalt.* Resultater fra en undersøkelse av misligholdte lån blant personkunder i Den Norske Bank. INAS. Rapporter; 93:3, Oslo
- Gulbrandsen, L., 1994: *Husholdningenes låneopptak, gjelds- og betalingsproblemer i Kreditrisker och betalningsproblem i bo stadssektoren.* Tema Nord 1994:66 :Nordiska Ministerrådet, København 1994
- Gulbrandsen, L., 2000: *Boligsparing for ungdom.* Notat utarbeidet for utvalget om mål og virkemidler i boligpolitikken, september 2000
- Gulbrandsen, L. og Sandlie, H-C., 2001: *Housing consumption in Norway. New trends among young Norwegians?* Paper presentert på konferansen Housing and Urban Development in New Europe
- Gulbrandsen, L., 2001: *Boligpriser og renter* i Eiendomsmegleren, nr 11 2001.
- Gulbrandsen, L., 2002: *Aldri har det vært så ille som akkurat nå.* Om norsk ungdoms utflytting fra barndomshjemmet og etablering i egen bolig. Publiseres i Tidsskrift for ungdomsforskning, nr. 12002.
- Gulbrandsen, L. og Kosonen, K., 1994: *Kreditrisker og betalningsproblem i bostadssektoren.* Nordisk Ministerråds TemaNord-serie
- Gulbrandsen, L., 1993: *Rapport 93:3*, INAS.
- Gulbrandsen, O. og Barlindhaug, R., 2000: *Boforhold, flytting og befolkningstviklingen i storbyene.* Prosjektrapport nr. 278, Norges byggforskningsinstitutt, Oslo
- Ytrehus, S., 1997: *Beboere i nye omsorgsboliger.* Prosjektrapport nr. 217, Norges byggforskningsinstitutt. Oslo
- Guttu, J., Kann, Skogheim, Thorén, 1998: *Husbandens tilskudd til boligkvalitet - Evaluering av ordningen etter to års funksjonstid.* Norsk institutt for by og regionsforskning, Oslo
- Hansen, T., 2002: *Boligsamvirkets rolle i sosial boligpolitikk.* Prosjektrapport nr. 319, Norges byggforskningsinstitutt, Oslo
- Hansen, T. og Åhrén, P., 1991: *Vanskeligstilte boligsøkere.* Programmet for storbyforskning. Rapport nr. 16, Norges byggforskningsinstitutt, Oslo
- Hansen, T., Nordvik, V. og Stang, E., 1998: *Kommunale utleieboliger, lønner det seg?* Prosjektrapport nr. 233, Norges byggforskningsinstitutt, Oslo
- Hernes, H. og Skaar, K., 1997: *Evaluering av omleggingen av ordningen med boligtilskudd til etablering.* Rapport nr: 11/97, Agderforskning.
- Husbanken: *Strategisk plan 2001-2005*
- Klausen, Opedal m.fl., 1999: *Smått i stort.* Prosjektrapport 11, Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo
- Knudtzon, L.C., og Bondevik, P.N., 1997: *Kommunal eide boliger i borettslag.* Prosjektrapport nr. 222, Norges byggforskningsinstitutt, Oslo
- Kommunal- og regionaldepartementet: *En solidarisk boligpolitikk.* Rundskriv H – 20/01
- Kommunale Boligadministrasjoners Landsråd, 1995: *Kommuneundersøkelsen.*
- Kredittilsynet 2000: *Boliglånsundersøkelsen 2000.*
- Lilleholt, K., Ohnstad, O. og Assev, H., 2001: *B oliglov.* Notat utarbeidet for

- boligutvalget
- Lilleholt, K., Ohnstad, O. og Assev, H., 2001: *Boligretten – oversyn*. Notat utarbeidet for boligutvalget
- Lilleholt, K., Ohnstad, O. og Assev, H., 2001: *Plan- og bygningslova og bustadforsyninga*. Notat utarbeidet for boligutvalget
- Lov om sosiale tjenester m.v.: Lov 1991-12-13 nr. 81
- Lujanen, M. (red.) 2001: «*Boende och bostadspolitik i Norden*». Nord Bygg/Bosteder Nordiske ministerrådet 2001
- Lyngstad, J. og Andersen, A., 2002: *Utvikling i boforhold 1987- 1997*. Rapport til boligutvalget
- Martens, J.D. 2000: *Miljøvennlig boligplanlegging*. Notat til Boligutvalget. Vista utredning. Oslo
- Medby, P., 2001: *Prisutviklingen for selveide boliger i Norge – En empirisk analyse av perioden 1991-2000* Kommer som prosjektrapport, Norges byggforskningsinstitutt, Oslo
- Miles, D., 1994: *Housing, Financial Markets and the Wider Economy*. John Wiley & sons Inc, New York
- Miljøhandlingsplan 2001-2004, Kommunal og regionaldepartementet
- Miljøverndepartementet, m.fl., 2001: *Virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder*. Sluttrapport
- Mills, E.S. og Luan Sendé Lubuele, 1978: *Inner cities*. Journal of Economic
- Mills, E.S., 1972: *Urban economics*. Glenview, Illinois 1972
- Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, 2001: *What people want, where people live - Housing in the 21<sup>st</sup> Century*. Amsterdam
- Moum, K., 1989: *Boligmarked, boligfinansiering og statsbanker*, Vedlegg 1B i *Penger og kreditt i en omstillingstid*. NOU 1989:1
- Nordahl, B., 1994: *Kommunal boligpolitikk*. Prosjektrapport nr. 146, Norges byggforskningsinstitutt, Oslo
- Nordisk Ministerråd, 1997: *Boligpolitikk mod segregation*. Nord 1997:544
- Nordisk Ministerråd, 2001: *Boende och bostadspolitik i Norden*. Nord 2001:27
- Nordvik, V. og Gulbrandsen, L., 2001: *En bolig ekstra - Ekstraboligers betydning som utleieobjekt og boligkapital* Prosjektrapport nr. 312, Norges byggforskningsinstitutt, Oslo
- Nordvik, V. og Paus, E., 1996: *Hva koster det å bo?* Tidsskrift for samfunnsforskning
- Nordvik, V., 1995: *Skatt på utleie av bolig*. Norges byggforskningsinstitutt, Oslo
- Nordvik, V., 1996: *Mot et mer ustabil leiemarked?* Samfunnsspeilet nr. 4/1996, 10. årgang
- Nordvik, V., 2000: *Tilbudet av leide boliger*, upublisert notat, Norges byggforskningsinstitutt
- Nordvik, V., 2001: *Analysis of Rental Housing Markets: Five Essays*, Prosjektrapport nr. 295, Norges byggforskningsinstitutt
- Nordvik, V., 2001b: *Husleieutvikling*. Notat til Boligutvalget, Norges byggforskningsinstitutt, Oslo
- Nordvik, V., 2001c: *Beregninger*. Notat til Boligutvalget, Norges byggforskningsinstitutt, Oslo
- Nordvik, V., Brattbakk, I. og Chen, X., 2001: *Husbankens byfornyelsestilskudd*,

- en evaluering*. Prosjektrapport nr. 305, Norges byggforskningsinstitutt, Oslo
- NOU 1995:11: *Statsbankene under endrede rammevilkår*.
- NOU 2000:22: *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*
- NOU 2000:17: *Burettenslovene*
- NOU 2001:7: *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*
- NOU 2001:22: *Fra bruker til borger; En strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer*
- Nyhagen, P., Hansen, T., Nordahl, B. og Strand, A., 1998: *Kommunal boligpolitikk*. Samarbeidsrapport Norsk institutt for by- og regionalforskning og Norsk byggforskningsinstitutt, Oslo
- Oddum, J., 2000: *Bostøtte og boligkonsum*. Husbanken
- Osmunddalen, Å. 1999: *Kommunal variasjon i sosialhjelpsnivå, inntektsnivå blant sosialhjelpsmottakere og langtidsbruk av sosialhjelp*. SSB Notater 99/34, hefte 3.
- Palmgren, H.Å., 2000: *Bostadssektoren och samhällsekonomin i de nordiske landerne*. Bostadskreditnemen, Sverige
- Paus, E. og Pettersen, I., 2001: *Økonomiske virkemidler for fortetting*. ECON-rapport 17/01
- Paus, E., og Nordvik, V., 1997: *Om arealknapphet og boligbygging i hovedstadssområdet*. Rapport 66/97, ECON Senter for økonomisk analyse, Oslo
- Proposition 1997/98:119 – *Bostadspolitik för hållbar utveckling*. Sveriges Riksdag
- Quigley J.M., 1999: *Why should Government Play a Role in Housing, A View from North America*. Housing, Theory and Society, Vol 16. 201-203
- Reiersen, E. og Thue, E., 1996: *De tusen hjem - Den Norske Stats Husbank 1946-1996*. Ad Notam Gyldendal, Oslo
- Rothenberg, J., Galster, G., Butler, R.V. og Pitkin, J.R., 1991: *The Maze of Urban Housing*. University of Chicago Press, Chicago
- Ruud, M.E., 2001: *Eget hjem for første gang – Å flytte hjemmefra blant et utvalg ungdom i Oslo*. Prosjektrapport 311, Norges byggforskningsinstitutt, Oslo
- Rødseth, A. 1987: *Bustadmarknaden - utviklingstrekk og verkemåte*. Sosialøkonomen 11/87
- Smith, L., Rosen, K. and Fallis, G., 1988: *Recent developments in economic models of housing markets*. Journal of Economic Literature, XXVI, 1988 29-64
- SOU 1996:156 *Bostadspolitik 2000 – från produktions- til boendepolitik*
- St. prp. nr. 1 (1995-96): *Statsbudsjettet 1996*.
- St. prp. nr. 82 (2000-2001): *Kommuneproposisjonen*.
- St.meld nr 34 (1994-95): *Om Husbankens rentevilkår og subsideprofil*.
- St.meld. nr. 1 (2000-2001): *Nasjonalbudsjettet 2001*.
- St.meld. nr. 1 (2001-2002): *Nasjonalbudsjettet 2002*.
- St.meld. nr. 12 (1981-82) *Om boligpolitikk*
- St.meld. nr. 30 (2000-2001) *Langtidsprogrammet 2002-2005*
- St.meld. nr. 31 (2000-2001) *Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling*
- St.meld. nr. 34 (1988-89) *Boligpolitikk for 90-årene*
- St.meld. nr. 34 (1988-89) *Boligpolitikk for 90-årene*

- St.meld. nr. 34 (1994-95) *Om Husbankens rentevilkår og subsidieprofil*
- St.meld. nr. 34 (1999-2000) *Handlingsplan for eldreomsorgen etter 2 år.*
- St.meld. nr. 50 (1996-1997) *Handlingsplan for eldreomsorgen.*
- St.meld. nr. 50 (1998-1999) *Utjamningsmeldinga*
- St.meld. nr. 61 *Om tillegg til St.meld. nr. 12 (1981-82) Om boligpolitikk*
- St.prp. nr. 1 (2001-2002) *Statsbudsjettet*
- Stamsø, M.A. og Østerby, S., 2000: *Forholdet mellom bostøtte og sosialhjelp.*  
Prosjektrapport nr. 288, Norges byggforskningsinstitutt, Oslo
- Statistisk sentralbyrå 2000: *Sosialt utsyn 2000*
- Straffeloven: *Lov 1902-05-22 nr. 10 Almindelig borgerlig straffelov*
- Strand, A. og Hansen, T. m.fl., 2002: *Rapport om kommunal boligpolitikk under slutføring.* Norsk institutt for by- og regionalforskning og Norsk byggforskningsinstitutt, Oslo
- Sunde, H. og Råd, O.G., 2001: *Husbanken: Slik gjør vi det – En underveis evaluering av Husbankens prosjekt «Lokale boligsosiale handlingsplaner.*Rapport nr. 042, Asplan Viak AS,
- Søholt, S., 1999: *Om lovgivning og diskriminering på boligmarkedet.* Byggforsknotat nr. 33, Norges byggforskningsinstitutt, Oslo
- Søholt, S., 2001: *Etniske minoriteter og strategier på boligmarkedet i Oslo.* Prosjektrapport nr. 297. Oslo
- Thorkildsen, F., 2001: *Kan bostøtten erstatte inntekt?* Oslo kommune, Boligvirkemiddeletaten
- Torgersen, U., 1996: *Omstridt boligslett. Ut- og avvikling av skatt av inntekt fra å bo i egen bolig 1882-1996, med særlig vekt på de tre siste tiår.* INAS-rapport 96:5
- UDI 2000: *Art og omfang av rasisme og diskriminering i Norge 1999-2000*
- Ulfrstad, L.M., 1997: *Bostedsløshet i Norge. Kartlegging av bostedsløse i kontakt med hjelpeapparatet.* Norges byggforskningsinstitutt. Prosjektrapport nr. 216. Oslo
- Ulfrstad, L.M., 1999: *Hjelpeapparatet for bostedsløse. Om hjelpeapparatet i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger.* Prosjektrapport nr. 264, Norges byggforskningsinstitutt, Oslo
- Wessel, T., 1996: *Eierleiligheter, Framveksten av en ny boligsektor i Oslo, Bergen og Trondheim.* Dr.philos-avhandling Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, Pensumtjenesten
- Wigren, R. og Fåltning, L., 2001: *Utgifter og kostnader for boende i Norden.* Rapport for Nordisk Ministerråd, foreløpig utgave
- Ytrehus, S., Stamsø, M.A. og Østerby, S., 1998: *Evalueringsrapport av Husbankens tilskuddsordning til tilpasning av bolig.* Prosjektrapport nr. 246, Norges byggforskningsinstitutt, Oslo
- Øistensen, B., 1998: *Boligetablering.* Prosjektrapport nr. 232, Norges byggforskningsinstitutt, Oslo
- Øistensen, B., 1999: *God bruk av etableringslån.* Prosjektrapport nr. 254, Norges byggforskningsinstitutt, Oslo
- Østby, L., 2002: *Demografi, flytting og boligbehov på 1990-tallet.* Rapporter 2002/5, Statistisk sentralbyrå

## Vedlegg 1

### Om utredninger og referansegruppen

Utvalget har igangsatt flere utredningsoppdrag. Følgende rapporter og notater kan lastes ned fra internettadressen <http://odin.dep.no/krd/norsk/publ/utredninger/>

Agenda, 2001: Et problemnotat om sammenhengen mellom boligbygging og flytting i Oslo-området. Notat til boligutvalget

Barlindhaug, R., 2000: *God bolig*. Begrepsdrøfting og empirisk analyse.

Barlindhaug, R.: *Langsiktige framskrivninger av boligbyggingen*. Trykket som vedlegg 3 til utredningen

Barlindhaug, R., 2001: *Boligbeskatning og fordelingspolitikk*. Notat til boligutvalget

ECON, 2000: *Byggmarkedet i Sverige – paralleller til Norge?* Notat til boligutvalget

ECON, 2000: *Skatt og utleieboliger*. Notat til boligutvalget

Fjærli, E., 2001: *Verdien av boligkonsumet; hvem har mest og hvem betaler?* Trykket som vedlegg 2 i utredningen

Hansen, T. mfl: *Boligsituasjonen i by og land*. Oversikt. Notat til boligutvalget

Holm, A., 2000: *Boligetablering*. Oppdragsrapport. Norges byggeforskningsinstitutt

Gulbrandsen, L.: *BSU. Boligsparing for ungdom (2000)*. Notat utarbeidet for boligutvalget

Lilleholt, K., Ohnstad, O. og Assev, H.: *Boligretten – oversyn*. Notat av 8.6.2001

Lilleholt, K., Ohnstad, O. og Assev, H.: *Plan- og bygningslova og bustadforsyninga*. Notat av 26.12.2001.

Lilleholt, K.: *Lovfesting av kommunale oppgaver*. Notat til boligutvalget

Lilleholt, K.: *Noen modeller for boligsubsidier til ungdom*. Notat til boligutvalget

Lyngstad, J. og Andersen A.S., 2001: *Utvikling i boforhold 1987-1997. Rapport til Boligutvalget*. Publisert i noe revidert form som Rapporter 2002/3, Statistisk sentralbyrå

Martens, J.D., 2000: *Miljøvennlig boligplanlegging*. Notat til Boligutvalget. Vista utredning. Oslo

Martens, J.D., 2001: *Transportsektorens betydning for boligsektoren*. Notat til boligutvalget. Vista utredning.

NBBL: *Nytt og brukt*. Utvikling i byggekostnader og bruktboligpriser i bolig-samvirket, 1997- 2000. Notat til boligutvalget

Nordvik, V., 2001: *Trenger vi flere utleieboliger i Norge?* Notat til boligutvalget

Norges Handicapforbund, 2001: *Tilrettelagte boliger*

Norges Leieboerforbund: *En moderne og helhetlig boligpolitikk*. Problemnotat til boligutvalget.

Røed Larsen, E., 2001: *Boligutgiftene i Norge på 90-tallet. Systematiske observasjoner av livsfase, geografi og husholdningstype*. Publisert i noe revidert form som Rapporter 2002/4, Statistisk sentralbyrå

Seip m.fl.: Notat fra nettverksgruppe for boligfornyelse

Sevatdal, H., 2001: *Boligpolitiske konsekvenser av jordpolitisk lovgivning, retningslinjer og praksis, m.v.*, Norges Landbrukshøgskole

STEP-gruppen, 2001: *Sosial boligpolitikk og spredt bosetting – uforenlige mål*.

Notat til boligutvalget.

Østby, L., 2001: *Demografi, flytting og boligbehov på 1990-tallet*. Publisert i utvidet og noe revidert form som Rapporten 2002/5, Statistisk sentralbyrå  
Yterhus, S., 2001: *Etter eldresatsingen. Hva er veien videre*. Oppdragsrapport 2001

I samsvar med punkt 5 i mandatet har Kommunal- og regionaldepartementet oppnevnt en egen referansegruppe med medlemmer fra følgende organisasjoner.

- Finansnæringens Hovedorganisasjon
- Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
- Forbrukerrådet
- Huseiernes Landsforbund
- Kommunenes sentralforbund
- Kommunale Boligadministrasjoners Landsråd
- Landsorganisasjonen i Norge v/ Fellesforbundet
- Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner
- Norges Leieboerforbund
- Norges Pensjonistforbund
- Norsk Studentunion
- Norske Boligbyggelags landsforbund
- Næringslivets Hovedorganisasjon v/ Boligprodusentenes Forening
- Samarbeidsforum for Funksjonshemmedes Organisasjoner
- Sparebankforeningen
- Husbanken
- Finansdepartementet
- Kirke-, undervisnings og forskningsdepartementet
- Miljøverndepartementet
- Nærings- og handelsdepartementet
- Sosial- og helsedepartementet
- Kommunal- og regionaldepartementet

Utvalget har arrangert to fellesmøte med referansegruppen i mars 2000 og i oktober 2001. I tillegg har en avholdt møter med referansegruppens medlemmer enkeltvis.

## Vedlegg 2

# Verdien av boligkonsumet; hvem har mest og hvem betaler? <sup>1)</sup>

*Erik Fjærli, Statistisk sentralbyrå.*

I dette vedlegget drøftes spørsmål omkring boligens betydning for husholdningens økonomiske velferd. Vi diskuterer verdien av tjenester fra egen bolig og presenterer empiriske anslag på inntekt av egen bolig for husholdningssektoren under ett og for ulike husholdningstyper. Våre beregninger tyder på at inntekt av egen bolig stort sett er proporsjonal med husholdningenes totale nettoinntekt. Blant de fattigste 10 prosent av befolkningen er andelen som eier egen bolig likevel mye lavere enn i resten av befolkningen. Gjennom skattesystemet subsidieres kapitalkostnadene ved bolig, også dette proporsjonalt med husholdningenes boligformue og inntekt. Verdien av rentesubsidiene til egen bolig og annen forbrukskapital gjennom skattesystemet er blitt mye lavere siden 1992, ettersom både det nominelle rentenivået og skattesatsene på kapitalinntekt har sunket. Likevel betaler fremdeles «det offentlige», dvs. alle skattebetalerne samlet, omtrent halvparten av kapitalkostnadene knyttet til den enkeltes bolig. På 80-tallet utgjorde det offentliges andel av kapitalkostnadene omtrent 70-80 prosent. <sup>50</sup>

## 1 Innledning

---

Bolig skiller seg fra mange andre goder ved at det er et varig gode, som gir eieren glede i mange, mange år. Kjøp av bolig innebærer altså at eieren disponerer en langvarig strøm av tjenester, «boligtjenester». Bolig skiller seg også ut ved at det er et sammensatt gode. Tjenestestrømmen fra en bolig har mange forskjellige kvaliteter som for eksempel standard og lokalisering, og verdien av en bolig framkommer derfor ikke bare som kvadratmeterprisen multiplisert med arealet. Sant nok har boarealet en positiv betydning for prisen, gitt standarden for øvrig, men størrelse er ikke nødvendigvis den faktoren som er viktigst for folks betalingsvilje for en bolig. Sentralt beliggende boliger med nærhet til skoler og butikker kan for eksempel lett gi travle dobbeltarbeidende foreldre et par verdifulle timer ekstra hver dag, noe man selvsagt kan være villig til å betale mye for. Andre er villige til å betale mye for å bo i et «fint» strøk, mens andre kanskje vil betale ekstra for å få noe som er nytt. Stor enebolig på landet med masse frisk luft er imidlertid som oftest relativt billig.

Den årlige fysiske slitasjen på boligmassen er lav og selve boligen forbrukes svært langsomt. Tomter er fysisk sett uslitelige, selv om utviklingen i noen tilfeller kan gjøre et område ubeboelig. Den varige karakteren ved bolig åpner igjen for et annet særtrekk, nemlig et stort og viktig annenhåndsmarked med muligheten for å tjene eller tape store beløp. Erfaringen viser at i det lange løp kan man regne med at boligen i det minste beholder sin realverdi.

50. Takk til Viggo Nordvik, Espen Paus og Asbjørn Rødseth for verdifulle kommentarer.

Særlig i sentrale strøk med mangel på boliger i forhold til etterspørselen er det heller ikke uvanlig med lange perioder med stigende realpriser. Sparing gjennom det å eie sin egen bolig har derfor vært en god måte å sikre alderdommen på, også på grunn av skattereglene. Investeringsmotivet er derfor viktig for boliggetterspørselen.

Bolig av en viss standard er også et nødvendig gode, ikke minst på våre breddegrader. Det betyr ikke at bolig er et «nødvendighetsgode» i sosialøkonomisk forstand. I sosialøkonomien mener man med et nødvendighetsgode et gode hvis budsjetandel minker med inntekten, i motsetning til luksusgoder som tar en større del av husholdningsbudsjettet med økende inntekt. Sannsynligvis omfatter vel den sammensatte pakken av boligjenester som knytter seg til en bolig både nødvendighetsgoder og luksusgoder - etterspørselen etter utsikt og nabolag med status øker gjerne med inntekten, mens etterspørselen etter flere værelser antakelig er mer motivert av behov (f.eks. barn). Markedsverdien av en bolig, ev. dens årlige leieverdi, vil oppsummere og gjenspeile boligjenestenes samlede verdi for beboerne. For en familie med begrensede ressurser innebærer det å disponere en bestemt bolig at annet forbruk fortrenkes og de fleste foretar nok en nøye avveining mellom bolig og andre behov før de velger hvor og hvordan de vil bo.

Noen har mer begrensede økonomiske ressurser enn andre, og det er rimelig å forvente at boligkonsumet er skjevt fordelt. Egentlig behøver man vel ikke statistikk for å slå fast dette - siden bolig (som bil) er svært synlige goder og det egentlig er lett for alle å registrere sammenhengen mellom høy inntekt og verdifull bolig. Nå er det likevel ikke boligens funksjon som statussymbol som er det mest interessante ved boligsektoren, men snarere at boligstandard (innenfor det «normale») er viktig for husholdningenes velferd. I dette vedlegget skal vi se derfor se nærmere på boligens betydning for husholdningenes økonomiske velferd. I mange andre land er leiemarkedet større enn her, og man kan i større grad basere seg på tall for husleie når man skal tallfeste verdien av boligkonsumet. Boligkonsumet i Norge skjer i stor grad gjennom at husholdningene eier boligen selv, enten direkte eller gjennom et boligselskap, og dette vanskeliggjør anslag på verdien av husholdningenes boligkonsum. Vi vil derfor vie en del plass til å skissere prinsippet for prising av boligjenester som man «leier av seg selv». Deretter skal vi bruke dette prinsippet for å anslå verdien av boligkonsumet og inntekt av egen bolig for ulike husholdningstyper og inntektsnivåer. Skattespørsmål er ikke noe hovedpoeng her, men siden den asymmetriske behandlingen av inntekter og fradragsberettigede utgifter knyttet til egen bolig i kroner og øre er det viktigste boligpolitiske virkemiddel i Norge i dag, er skattesystemets betydning ikke helt uinteressant i vår sammenheng. Vi vil derfor også komme inn på betydningen av kapital- og boligbeskatningen, og kort berøre de direkte effektene av ulike forslag til nye skatteregler for bolig.

## **2 Litt om boligens økonomiske betydning**

---

Kjøp av egen bolig er vanligvis den største enkeltinvestering en familie gjør, og de fleste velger å eie boligen selv. Særlig gjelder dette når man kommer i en mer etablert livsfase - ja, det å få seg egen bolig har for mange vært selve



Målet. Tabell 2.1 viser at andelen som eier boligen selv, enten som selveier eller gjennom borettslag el., er høy og har vist en økende tendens siden slutten av 60-tallet, riktignok med en liten nedgang på 90-tallet.

**Tabell 2.1: Andel av husholdningene som eier boligen (selveiere og andelseiere). Prosent.**

År	1967 <sup>1)</sup>	1973 <sup>1)</sup>	1981 <sup>1)</sup>	1988 <sup>1)</sup>	1995 <sup>1)</sup>	1997 <sup>2)</sup>
Andel eiere (prosent)	68	71	76	80	76	76

<sup>1)</sup> Boforholdsundersøkelsene.

<sup>2)</sup> Levekårsundersøkelsen.

Kilde: Kilde: SSB.

For folk flest utgjør bolig også den klart viktigste delen av formuen. Tabell 2.2 viser boligformuen for husholdninger i ulike livsfaser, basert på data fra Levekårsundersøkelsen 1997 (SSB). I gjennomsnitt utgjorde boligformuen til husholdningene i utvalget drøyt 650.000 kroner, dvs. om lag 70 prosent av samlet bruttoformue. Dette tallet omfatter også de med 0 i boligformue, og er basert på intervjuobjektene egne anslag på boligens omsetningsverdi. Siden da har boligprisene i gjennomsnitt steget med 30 -40 pst, avhengig av boligtype, noe som skulle gi en gjennomsnittlig boligformue i dag på rundt 900.000 kroner (dette tallet vil nok variere mye, ikke minst etter bosted og hvilken livsfase man er i). Boligformuen er høyest for husholdninger der hovedinntektstaker er mellom 40 og 50 år, det samme er gjennomsnittlig boligareal og disponibel inntekt. Dette gjenspeiler nok både husholdningenes behov og økonomiske stilling.

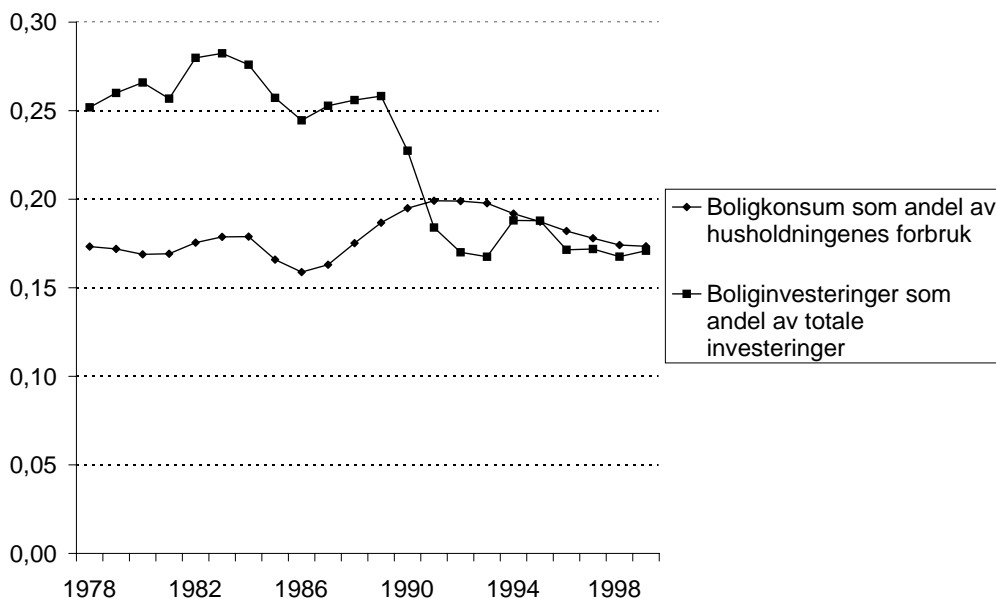
**Tabell 2.2: Gjennomsnittlig boligareal, disponibel inntekt og boligformue 1997.**

Hovedinntekt stakers alder	Gjennomsnittlig boligareal, m <sup>2</sup>	Gjennomsnittlig disponibel inntekt (bruttoinntekt minus skatt), hele 1997-kroner	Gjennomsnittlig antatt omsetningsverdi av egen bolig, hele 1997-kroner
alle	120	257.000	650.000
under 30 år	84	170.000	282.000
30-40 år	127	315.000	713.000
40-50 år	144	353.000	879.000
50-64 år	136	321.000	847.000
65-74år	115	187.000	666.000
over 75 år	107	133.000	483.000

Kilde: Kilde: Egne beregninger basert på data fra levekårsundersøkelsen 1997 (SSB).

Boligens sentrale plass i husholdningenes økonomi viser seg også i nasjonaløkonomien. Nasjonalregnskapet viser at boliginvesteringene i gjennom-

snitt svarte for om lag 22 prosent av de samlede investeringene i Fastlands-Norge i perioden 1978-1999. Konsumet av bolig tjenester <sup>51</sup> utgjorde i samme periode om lag 18 prosent av husholdningenes totale forbruk. Figur 1 viser boligandelen av henholdsvis investeringene og av husholdningskonsumet gjennom perioden. Mens investeringsandelen falt kraftig rundt 1988-1990, viste bolig tjenestenes andel av konsumet en svak økning. Dette henger sammen med at investeringer i nye boliger falt kraftig som følge av lavkonjunkturen og høy realrente. Konsumet av bolig tjenester stammer derimot i stor grad fra eksisterende boligmasse og viste seg følgelig å være mer stabilt enn annet konsum under nedgangsperioden 1987/88-1992. Boliginvesteringenes andel av de totale investeringer er fremdeles mye lavere enn på 1970- og 80-tallet, noe som kan være en medvirkende årsak til at boligprisene har økt betydelig de siste årene. Etterspørselspress og høyere boligpriser gjør det imidlertid mer lønnsomt å bygge nye boliger, noe som skulle tilsi at man etter hvert vil få en økning i investeringsnivået.



Figur 2.1 Boligkonsum og boliginvesteringer 1978-1999. Andel av husholdningenes totale konsum og andel av totale bruttoinvesteringer (Fastlands-Norge).

Kilde: Kilde: SSB

Statistikken viser altså at produksjonen og konsumet av bolig tjenester er en vesentlig faktor i nasjonaløkonomien. Både målt som andel av totale fastlandsinvesteringer og som andel av husholdningenes totale konsum utgjør bolig og bolig tjenester mot slutten av 1990-årene 16-17 prosent. Dette legger naturlig nok beslag på en betydelig del av samfunnets samlede ressurser. I

51. Nasjonalregnskapets tall for boligkonsum omfatter både husleie og leieverdien av egen bolig.

følge Statistisk årbok (2000) sysselsatte bygge- og anleggsvirksomheten om lag 137.000 personer i 1997, og hadde en omsetning på over 125 milliarder kroner. I årene 1996 - 98 utgjorde boliger om lag 46 prosent av det samlede påbegynte og fullførte bruksareal i næringen. Tidlig på 1980-tallet lå denne andelen omkring 63 prosent.

### **3    Inntekt, brukerkostnad og avkastningen av egen bolig**

---

Foruten å være en betydelig komponent i husholdningenes totalforbruk har boligen også en særstilling i husholdningenes økonomi gjennom å være en viktig faktor for formuesoppbyggingen i husholdningene. Boligens sentrale betydning som velferdsgode og som formuesobjekt reiser også spørsmålet om hvordan dette godet er fordelt blant husholdningene og om verdien av boligkonsumet bidrar positivt eller negativt til inntektsulikheten blant husholdninger. Dette reiser igjen spørsmålet om hvordan boligforbruket skal prises og hva man skal mene med «inntekt» i denne sammenhengen.

I framstillinger av levikårsforskjeller er det naturlig å ta utgangspunkt i det konsumpotensiale som tilfaller individet gjennom eiendom og arbeidskraft når man skal definere og måle inntekten. Ideelt sett kunne en legge til grunn nåverdien av individets livsinntekt, men dette er vanskelig i praksis og analyser av inntektsulikhet baserer seg vanligvis på periodiserte inntekter. Et inntektsbegrep som kan føres tilbake til Adam Smith er formulert av J.R. Hicks som verdien av det en kan konsumere i løpet av en periode, samtidig som formuen ved utgangen av perioden kan forventes å være uendret (Hicks,1946). Hicks sitt inntektsbegrep involverer vanskelige spørsmål om forventninger og varighet. Et beslektet inntektsbegrep som er svært vanlig i sammenheng med fordelingsanalyser er det såkalte Schanz-Haig-Simons (SHS) inntektsbegrep (se Haig, 1921 eller Simons, 1938), etter sigende først lansert av den tyske økonomen G. von Schanz allerede på slutten av 1800 tallet. Dette inntektsbegrepet er eksplisitt utviklet for skatteformål og er med enkelte forenklinger forholdsvis lett å operasjonalisere. Denne inntektsdefinisjonen er i likhet med Hicks' mer teoretiske definisjon basert på individets konsumpotensiale, dvs. som realverdien av det individet kan konsumere gjennom perioden, uten at realverdien av formuen reduseres. Ved SHS blir imidlertid inntekten satt lik summen av det faktiske konsumet og kapitalakkumulasjonen i perioden. Som inntekt regnes både penger og alt som kan måles i penger (naturalia mm), og det følger også av definisjonen at rene verdienringer av formuen skal regnes som inntekt når de påløper<sup>52</sup>.

### **4    Brukerkostnad og leieverdi**

---

Moum (1989) kan gi et fruktbart utgangspunkt for det å etablere en sammenheng mellom bolig og inntekt:

«En vanlig definisjon på en aktørs inntekt i en periode er som følger: Inntekt er lik realverdien av det aktøren maksimalt kan konsumere gjennom perioden, uten at realverdien av formuen reduseres. Med ut-

---

52. Goode (1977) gir en framstilling av ulike inntektsbegrep.

gangspunkt i samme type tankegang som den som ligger bak dette inntektsbegrepet kan en definere kostnaden ved det å bruke en bestemt bolig i en periode (brukerkostnaden) som følger: Brukerkostnaden er lik differansen mellom det som er tilgjengelig for sparing og annet forbruk enn boligforbruk i perioden dersom husholdningen ikke hadde hatt egen bolig og det som faktisk er tilgjengelig med den valgte bolig.» (s257).

Økonomiske definisjoner av inntekt tar som vi har sett vanligvis utgangspunkt i konsumpotensiale, utfra grunntanken i økonomien at målet for økonomisk aktivitet er konsum i vid forstand (altså tilfredsstillelse av materielle behov). Inntekt er gjerne fruktene av innsats (f.eks. arbeid eller sparing) og er hva «den økonomiske aktøren» har disponibelt for konsum (etter fradrag for ev. innsatsfaktorer som går med i verdiskapningen). Når det gjelder bolig kan inntekten ta form av pengeinntekt, som ved utleie, eller gi inntekt som naturalia om eieren selv bebor boligen. Å beregne «inntekt av egen bolig» dreier seg med andre ord om å anslå verdien av boligkonsumet.

Prisen på boligkonsumet er gitt av den husleie man betaler som leietaker, eller av brukerkostnaden ved selveie (vesentlig kapitalkostnader). Normalt vil en selveier bo i sin egen bolig («leie av seg selv»), men ofte leies deler av boligen ut. Mange velger også å bo til leie mens man leier ut sin egen bolig ved midlertidig flytting.

For utleieboliger er det relativt enkelt å definere eierens bruttoinntekt, som naturligvis er den husleien som kan oppnås i markedet pluss realverdiendringer. I et velfungerende leiemarked vil husleien over tid reflektere alternativavkastningen til den kapitalen som utleieren har bundet i utleieobjektet (ev. lånerenter), korrigert for vedlikeholdskostnader og forventede verdiendringer<sup>53</sup>. Med stigende boligpriser vil utleieren kunne nøye seg med mindre prosentvis avkastning fra leieinntekter enn f.eks. et bankinnskudd for å være villig til å leie ut, men dersom boligprisene tenderer til å falle i realverdi vil kravet til avkastning i form av utleieinntekter måtte bli høyere enn realrenten.

Så lenge det er konkurranse i markedet<sup>54</sup> vil leieverdien av en bolig altså svare til boligkapitalens brukerpris, som inkluderer rentekostnader, kapitalslit, verdiendringer og vedlikeholdsutgifter etc, samt de endringer i skatt som følger av å eie boligen. Verdiutviklingen av boligen vil avhenge av hvordan den vedlikeholdes, så det er hensiktsmessig å se vedlikeholdsutgifter og realverdiendringer i sammenheng. La derfor realpristigningsraten korrigert for vedlikeholdsutgifter mm (dvs. realverdistigning minus vedlikeholdsutgifter) betegnes med  $p$  og realrenten med  $r$ , og la  $V$  betegne markedsverdien av boligen. Sett bort fra skatt vil leieverdien  $L$  da være gitt ved

$$L = (r - p) \times V \quad (1)$$

Ser man bort fra virkningen av skatt kan teoretisk leieverdi altså grovt regnet settes lik markedsverdien av boligen multiplisert med realrenten minus (pluss) evt verdistigning (tap) etter fradrag for nødvendig vedlikehold mm.

53. Vi har her sett bort fra risikobetraktninger. I virkeligheten vil det knytte seg en viss usikkerhet til verdiutviklingen på eiendom og -kanskje enda viktigere- til leietakerens vandel og betalingsvilje/evne. Jo sterkere oppsigelsesbeskyttelse leietakerne har i lovverket, jo høyere blir gjerne den risikopremie utleieren vil forlange for å være villig til å leie ut.

54. Faktorer som f.eks. transaksjonskostnader og krav til egenkapital ved kjøp av egen bolig kan innebære at utleiere kan «klemme litt ekstra» ut av leietakere.

Dette er også hva det koster utleieren å holde boligen (brukerkostnaden eller boligkapitalens brukerpris).

I alminnelighet vil inntektsskatt ofte påvirke inntekt etter skatt så vel som avkastningskrav før skatt. Med et helt nøytralt skattesystem, der inntekter og utgiftsfradrag fastsettes «korrekt» med deres økonomiske verdi og kommer til beskatning eller fradrag med samme sats,  $\tau$ , innebærer konkurranse i leiemarkedet at leieverdien etter skatt må være lik brukerkostnaden etter skatt. Dette gir

$$(1 - \tau) \times L = (1 - \tau) \times (r - p) \times V \quad (2)$$

I (2) beskattes både leieinntekten og ev. påløpte kapitalgevinster med samme sats, og utleieren får fullt fradrag for kapitalkostnader og vedlikehold. Dette innebærer igjen at likning (1) fremdeles er oppfylt (ved å dividere igjen med likning (2) med faktoren  $(1 - \tau)$  sitter man igjen med uttrykket i likning (1)), dvs. at skattesystemet ikke påvirker leieverdien før skatt av utleieobjektet.

På grunn av at lave likningstakster innebærer gunstig formuesansettelse vil avkastningskravet til utleieboliger før skatt antakelig bli noe lavere enn ved et nøytralt skattesystem. I samme retning trekker at skattesystemet baserer seg på nominelle størrelser, og at verdistigning først beskattes ved realisasjon. Skattesystemets betydning for leieverdiene for rene utleieboliger er likevel moderat i forhold til hva tilfellet er for selveierboliger<sup>55</sup>.

I utleiemarkedet svarer altså leietakerens utgifter til boligkonsum til leieverdien av boligen og som tilfaller eieren. Leietakerens inntekt kan i prinsippet måles både ved å se på opptjeningsiden (lønn og andre pengeinntekter) eller anvendelsessiden (verdien av forbruket pluss endring i formue). Utleieren på sin side vil ha en nettoinntekt av boligen som svarer til renten han eller hun kunne ha oppnådd ved alternative finansielle plasseringer.

Når det gjelder boliger som bebos av eieren vil leieverdien i prinsippet kunne fastsettes på samme måte som for utleieboliger. I likhet med utleieboligen vil brukerprisen for en selveier stort sett bestå av kapitalkostnader og vedlikehold mm. For en lånefinansiert bolig består kapitalkostnadene av lånerenter som foretrekker annet konsum eller sparing. Etter hvert som eieren bygger opp egenkapital, ligger kapitalkostnadene mer og mer i det at formuen er bundet opp i en ikke-rentebærende form. Imidlertid vil realverdistigning representere en form for forrentning som vil kunne redusere brukerprisen, mens fallende realverdi vil øke kostnadene ved å sitte med en bestemt bolig. Sett bort fra skatt kan brukerkostnaden for en selveierbolig,  $K$ , altså fastsettes på samme måte som brukerkostnaden og leieverdien til en tilsvarende utleiebolig:

$$K = (r - p) \times V = L \quad (3)$$

Når (3) er oppfylt vil det ikke være mulig å leie ut sin egen bolig til en høyere pris enn det man selv vil måtte betale for å leie en tilsvarende bolig. Brukerprisen er den samme for utleieboliger og selveierboliger, og boligkonsumet vil altså koste det samme uansett eieforhold til boligen. Likning (3) kan tolkes slik at  $(r - p)$  er leieprisen per krone bolig. Verdien av selve boligen,  $V$ , bestemmes av mange forhold, som størrelse og beskaffenhet og ikke minst

55. Derimot vil muligheten for skattefrie inntekter av hybelleiligheter i prosentlignede boliger innebære lavere avkastningskrav før skatt og skattesystemet medfører antakelig lavere husleie for denne utleieformen.

beliggenhet. Sentralitet, dvs. nærhet til offentlige kommunikasjonsmidler, forretninger etc og et godt arbeidsmarked i regionen betyr mye for hva potensielle kjøpere er villige til å betale for en bolig.

## 5 Betydningen av verdiendringer

---

Vi har sett at brukerkostnaden for en bolig (eierboliger så vel som utleieboliger) særlig avhenger av to størrelser: Realrenten på alternative plasseringer og evt realverdiendringer på boligkapital, i den grad de påvirker kravet til avkastning i form av leie. En systematisk og forventet verdistigning kan altså innebære lavere leieavkastning fordi den samtidig gir eieren en kapitalgevinst.

La  $Y_A$  betegne realverdien av annen inntekt enn bolig (lønn, pensjon, netto renteinntekter etc.). Sett bort fra skatt vil netto konsumpotensiale for en person (familie, husholdning) som eier sin egen bolig da være gitt ved

$$Y = Y_A + (y - p) \times V + p \times V \quad (4)$$

Som det framgår av likning (4) inngår uttrykket  $p \cdot V$  i inntekten med både positivt og negativt fortegn. En reduksjon i den teoretiske leien går hånd i hånd med økt forrentning av boligen i form av verdistigning. Summen av de to vil være uendret og tilsvare avkastningen på alternative plasseringer. Med et inntektsbegrep som tar utgangspunkt i «verdien av det en kan konsumere i løpet av en periode, samtidig som formuen ved utgangen av perioden kan forventes å være uendret» (altså John R. Hicks sitt inntektsbegrep), kan man derfor se bort fra verdiendringer og simpelthen beregne inntekt av egen bolig som den forventede realrenten (ev. justert for risiko) multiplisert med boligens løpende verdi, minus utgifter til vedlikehold mm. Legger en derimot til grunn at de faktiske verdiendringer i perioden skal regnes som inntekt (altså SHS-inntektsbegrepet), så reiser det i sin tur spørsmålet om hva man skal forutsette om effekten av verdiendringer på brukerkostnaden: Selv om det å eie en bolig gjennom en gunstig periode for eksempel har medført en verdistigning som mer enn dekker rentekostnadene, virker det lite fornuftig å trekke den slutningen at leieverdien av boligen har vært negativ. Inntekt av egen bolig bør da kanskje heller settes lik hva det faktisk har kostet å leie en tilsvarende bolig pluss verdiendringer i perioden. Dette er for eksempel hva FN anbefaler (Provisional guidelines on statistics of the distribution of income, consumption and accumulation of households, 1977). Med denne måten å beregne inntekten på vil altså leieverdien kunne avvike fra alternativavkastningen, spesielt i perioder med turbulens i boligmarkedet.

I perioder har verdistigningen på boliger vært svært høy, så høy at det å eie bolig ikke har kostet noe - ja brukerkostnaden ex post har endog vært negativ i enkelte perioder. Selv om mange husholdninger nok har lagt stigende priser til grunn for sine boliginvesteringer, er det imidlertid lite tenkelig med vedvarende negative brukerkostnader. For det første ville dette innebære at boligkjøp var en ren pengemaskin der «alle» uten risiko kunne tjene seg rike på å kjøpe seg opp i boligmarkedet. For det andre innebærer en vedvarende og sterk realprisstigning på bolig at verdien av boligsektoren vokser raskere enn resten av økonomien. Det er vanskelig å tenke seg hvilke økonomiske krefter som skulle få en slik utvikling til å fortsette for alltid - motoren bak boligprisene er tross alt inntektsutviklingen ellers i samfunnet.

En årsak til realprisendringer på bolig ligger i lokale og regionale forhold. Prisstigningen i pressområder vil gjerne være høyere enn ellers (så lenge etterspørselsoverskuddet vedvarer), og i fraflyttingsområder vil boligprisene gjerne være fallende. Lokal prisstigning vil også kunne snu til nedgang. For eksempel ville en omfattende utbyggingsplan for hele Osloregionen kombinert med en storstilt satsing på kommunikasjonene kanskje kunne lette presset på de mest sentrale områdene og føre til et lokalt prisfall i selve Oslo.

Selv om markedet igjen ser ut til å ha vernet seg til at realverdistigning er «normalt» er det verdt å minne om at boligprisstigningen i perioder også kan være lavere enn den alminnelige pris- og lønnsutviklingen. Realverdien på bolig (for hele landet under ett) falt for eksempel i perioden fra 1982 til 1984<sup>56</sup> og på nytt fra 1987 til 1993. Etter 1993 har vi sett en til dels kraftig oppgang i boligmarkedet.

## 6 Skatt

Kapitalbeskatningen er en viktig faktor i boligøkonomien. Ved at skattyteren kan trekke fra renter på boliglånet i skattbar inntekt mens naturalavkastningen av egen bolig beskattes relativt lempelig, får eieren av egen bolig en skattefordel mens «det offentlige» (dvs. alle skattyterne samlet) lider et tilsvarende tap av skatteproveny. Tabell 2.3 viser betydningen av husholdningenes samlede rentefradrag og samlede skattbare boliginntekt for total skatt på inntekt og formue. Næringsdrivendes rentefradrag er holdt utenfor.

**Tabell 2.3: Det offentliges inntekter fra skatt på inntekt og formue, med og uten boliginntekt og rentefradrag. 1989, 1992 og 2000 (løpende kroneverdi).**

	1989		1992		2000	
	mill.kr	pst	mill.kr	pst	mill.kr	pst
Totalproveny (totale skatteinntekter)	10787	100,00	11727	100,00	20583	100,00
	3		4		4 <sup>1)</sup>	
Herav						
Negativ inntektsskatt på rentefradrag fra andre enn næringsdrivende	-20160	-18,7	-15180	-12,9	-13520	-6,6
Inntektsskatt på bolig og hytte	1260	1,2	1270	1,1	1640	0,8

<sup>1)</sup> Foreløpige tall.

Kilde: Kilde: Skattestatistikk for personlige skattytere og beregninger på mikrosimuleringsmodellen LOTTE (SSB).

Provenytapet fra rentefradraget har blitt vesentlig redusert i løpet av 90-årene, dels fordi den nominelle renten har falt, dels på grunn av skattereformen i 1992 som innebar at de fleste fikk redusert både den marginale og den gjennomsnittlige skattesatsen på rentefradrag. Inntektsskatt på bolig og hytte

56. Barlindhaug (1992)

har også fått mindre betydning for skatteinntektene, men endringene her har vært mer moderate.

Også når boligen finansieres av egenkapital innebærer kapitalbeskatningen en «subsidiert» av kapitalkostnadene ved å eie egen bolig, ved at skatt på renteinntekter og bedriftsoverskudd reduserer avkastningen etter skatt på alternative anvendelser av kapitalen. Dette medfører at det blir billigere for eierne å binde kapitalen i egen bolig, målt etter hva man må oppgi av annet konsum og sparing for å kunne sitte med en bestemt bolig. Formuesskatten trekker i samme retning, ved at det kan være mye å tjene på å flytte formue fra andre plasseringsmåter og over i bolig, eller å bruke den gunstige formuestakseringen av bolig til å skjerme seg mot formuesskatt. En person med en formue på 3 millioner kroner kan for eksempel helt unngå formuesskatt ved å låne ytterligere 3 millioner, kjøpe en bolig til 4 millioner med en likningstakst på inntil 1 million (dvs. 25 prosent av markedsverdi) og plassere 2 millioner i aksjemarkedet. Dette gir en skattbar formue på 1 pluss 2 minus 3 millioner kroner, dvs 0. Effekten av skattesystemet på boligkapitalens brukerpris og inntekt av egen bolig er vist i boks 2.1.

### Boks 2.1 Brukerkostnad og inntekt av egen bolig etter skatt

Brukerkostnaden etter skatt framkommer grovt sett som realrenten etter skatt pluss skatt på inntekt av egen bolig minus ev. besparelse i formuesskatt. La  $i$  betegne den nominelle renten,  $\pi$  inflasjonsraten og  $r = i - \pi$  realrenten før skatt (i kontinuerlig tid). Som en forenkling antar vi at renten på lån og alternativ plassering av egenkapital er den samme. Inntektskattesatsen betegnes med  $\tau$  mens formuesskattesatsen er  $w$ . Skattemessig avkastningsrate av egen bolig (prosentinntekten) betegnes  $y$  mens likningstakstene utgjør en andel  $a < 1$  av boligens markedsverdi. Hvis vi som en forenkling antar at realverdistigning minus vedlikehold er 0, blir brukerkostnaden etter skatt ( $K_T$ ) lik realrenten minus virkningen av boligkjøpet for selveierens totale skattebelastning:  $K_T = k \cdot V = (i - \pi - \tau \cdot i + \tau \cdot y \cdot a) \cdot V - w \cdot (1 - a) \cdot V = [r - \tau \cdot (i - y \cdot a) - w \cdot (1 - a)] \cdot V$  (B.1)

Leddet  $\tau \cdot (i - y \cdot a)$  angir virkningen på inntektsskatten av at det gis rentefradrag basert på nominell rente (eller at avkastningen på egenkapitalen som går med beskattes med nominell rente), mens den motsvarende boligavkastningen ( $y$ ) og likningsverdien ( $a$ ) er satt lavt. Dersom den nominelle renten er 7 pst, den skattemessige prosentinntekten 2,5 pst. og likningstaksten 20 pst. av markedsverdi, blir effekten av boligkjøpet at skattbar inntekt reduseres med 7 pst. minus  $0,025 \cdot 0,2 = 0,5$  pst., i alt 6,5 pst. av boligens verdi. Videre reduseres ev. skattbar formue med faktoren  $(1 - a)$ , i eksemplet 80 pst. Dersom likningstaksten settes lik markedsverdi ( $a = 1$ ) og bolig beskattes nominelt ( $y = i$ ), blir effekten av skattesystemet på brukerprisen lik 0.

Det framgår av uttrykket (B.1) at skattefordelen ved boliginvestering reduserer selveierens brukerkostnad - til dels ganske kraftig. På sett og vis reduserer dette også leieverdien av boliger man «leier av seg selv», og en del av avkastningen av egen bolig kommer nå i stedet i form av



spart skatt. Det at skattebetalerne i fellesskap på denne måten betaler deler av den enkeltes kapitalkostnader kan i sin tur føre til at husholdningene øker sitt forbruk av boligjenester. Når boligjenestene blir billigere velger man kanskje en høyere standard, eller man kjøper større eller bedre beliggende bolig. Dette vil i sin tur føre til press på tomteprisene og i byggebransjen og gi dyrere boliger. Avhengig av forholdene på tilbudsiden vil skattefordelen delvis bli veltet over på eierne av tomtegrunn og aktørene i byggebransjen.

Hensyn tatt til skatt blir totalinntekten til en som eier sin egen bolig nå om lag slik:  $Y_T = Y_{AT} + [r - p - \tau \cdot (i - y \cdot a) - w \cdot (1 - a)] \cdot V + [p + \tau \cdot (i - y \cdot a) + w \cdot (1 - a)] \cdot V = Y_{AT} + r \cdot V$  (B.2)

$Y_{AT}$  benevner her realverdien av annen inntekt etter skatt, men før boligskatt og fradrag for renter.

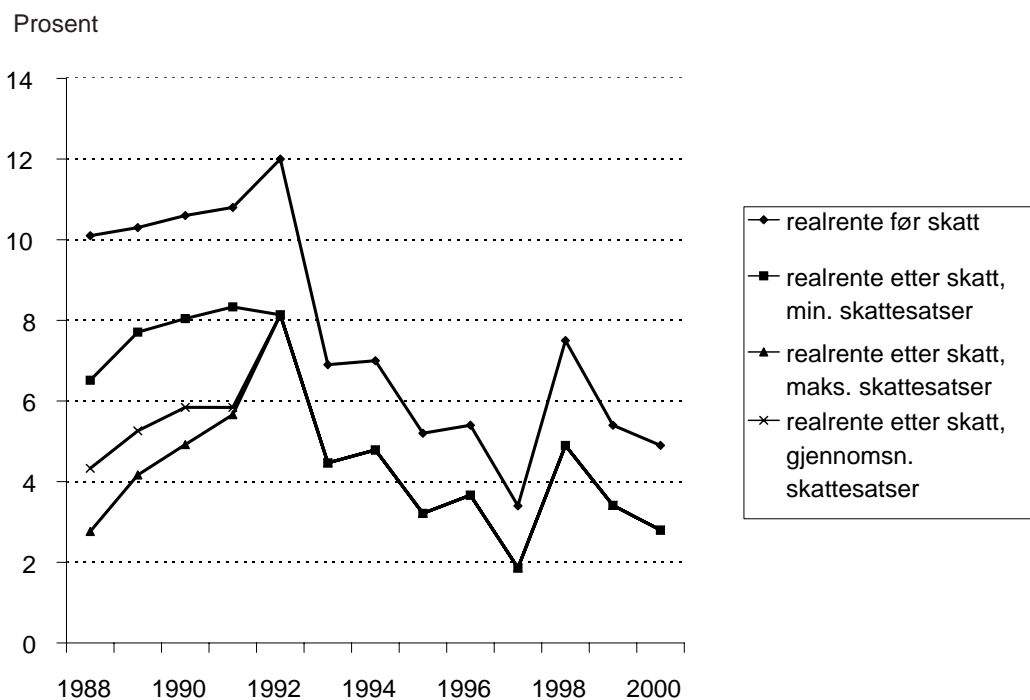
Den første hakeparentesen på høyre side angir brukerprisen på egen bolig etter skatt. De faktorene som reduserer leieprisen for egen bolig i formel (B2), dvs. verdistigning og skattefordel, opptrer også med positivt fortegn, i den siste hakeparentesen, idet de jo tilfaller «utleieren». Sammenlignet med formel (4) har boligjenester blitt relativt billigere målt etter hva man må oppgi av andre goder for å holde en bestemt bolig, på grunn av den asymmetriske behandlingen av bolig og andre kapitalinntekter/-utgifter i skattesystemet. Effekten av skattesystemet er altså dels at bolig er blitt billigere i forhold til annet konsum, dels at selveierens konsumpotensiale øker som følge av dette. På samme vis som at verdistigning reduserer brukerprisen på bolig og kommer inn som en egen komponent i totalavkastningen på boligen, vil en del av avkastningen etter skatt kunne tilskrives skattefordelen. Det blir som ved statsstøttede barnehager: Verdien av husholdningens forbruk av barnepass er lik summen av foreldrebetalingen og statsstøtten.

Det går fram av boks 1 at inntekt av egen bolig er lik summen av skattefordelen og brukerprisen etter skatt, som igjen er lik realrentetapet før skatt ved å binde kapitalen i bolig. Dette er også den samfunnsøkonomiske kostnaden ved produksjon av boligjenester, målt etter den avkastning kapitalen kunne ha gitt i andre anvendelser. Med andre ord er inntekten av egen bolig lik den samfunnsøkonomiske kostnaden ved å frambringe dem, som igjen betales delvis av det offentlige, delvis av den enkelte husholdning. Skattesystemet påvirker altså ikke nivået på boliginntekten, men slår en kile mellom den samfunnsøkonomiske kostnaden ved å frambringe boligjenester og den prisen forbrukerne betaler.

I utgangspunktet kan skattefordelen ved boligkjøp for så vidt medføre både økt boligkonsum, økning i annet konsum og økt sparing. For et gitt nivå på det offentliges finansieringsbehov vil imidlertid andre skatter og avgifter måtte økes i forhold til et nøytralt skattesystem. Slik vil altså vinningen gå opp i spinningen og husholdningenes kjøpekraft vil i gjennomsnitt være uendret. Skattefordelen vil derfor kun påvirke sammensetningen av husholdningenes konsum (og sparing), i favør av bolig og andre kapitalvarer<sup>57</sup>. Imidlertid kan

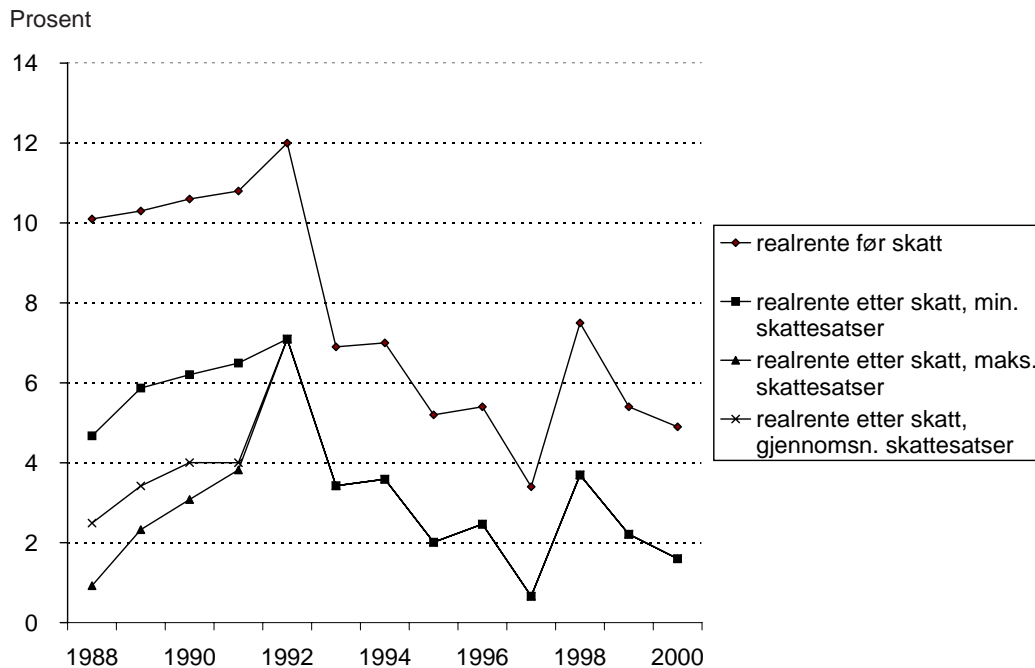
skattesystemets skjerming av boligkapital ha omfordelingsvirkninger, ved at noen skattytere tjener mer enn de taper - på bekostning av andre.

Figur 2.2 og 2.3 viser utviklingen av realrentetapet ved boligkjøp før og etter skatt fra 1988 til i dag for en bolig der likningstaksten utgjør 20 prosent av markedsverdi og den skattemessige boliginntekten er 2,5 prosent av likningsverdi, under ulike forutsetninger om formuesskatt. Figurene tar ikke hensyn til evt realverdiendringer. Som det går fram av figurene er skattefordelen ved boligkjøp blitt betraktelig mindre etter hvert som både skattesatser og nominell rente er blitt redusert. Fra 1993 av har realrenten før skatt stabilisert seg på et lavere nivå enn før og ligger nå stort sett mellom 5 og 7 prosent, mens den gjennomsnittlige realrenten etter skatt for selveieren er av størrelsesorden 2,5 - 3,5 prosent, avhengig av hva man forutsetter om formuesskatten. Etter skattereformen medfører altså skattesystemet at realrentetapet etter skatt blir om lag 50 pst av nivået før skatt, mot 20-30 prosent på slutten av 1980-tallet.



Figur 2.2 Realrentetap før og etter skatt. 1988-2000 uten formuesskatt.

57. Skattesubsidiet som ligger i nominell beskatning av finansiell kapital/lån uten motsvarende beskatning av realkapitalen innebærer at det blir billigere å eie konsumkapital generelt, ikke bare bolig. For noen kapitalvarer som f.eks. biler innebærer særavgiftene at nettoeffekten av skatter og avgifter på etterspørselen trolig er negativ. Når det gjelder bolig og fritidsbolig er eiendomsskatt og særavgifter langt fra høye nok til å balansere virkningen via skatt på inntekt og formue.



Figur 2.3 Realrentetap før og etter skatt, 1988-2000 med maksimal formuesskatt.

## 7 Hva er markedsavkastningen av bolig?

Sett bort fra vedlikeholdskostnader og realverdiendringer, og uten å ta hensyn til størrelsen på en evt risikopremie skulle realrentenivået på 90-tallet i teorien tilsa en gjennomsnittlig leieverdi før skatt på om lag 6 prosent av boligens markedsverdi. Uten data for både leieinntekter og markedsverdi for utleieboliger kan dette vanskelig etterprøves empirisk. En viss pekepinn om markedsavkastningen kan man likevel få ved å sammenlikne husleie per kvadratmeter for ulike boligtyper og kvadratmeterpriser for tilsvarende selveierboliger av samme type. Tabell 2.4 viser et slikt mål på gjennomsnittlig leieverdi i prosent av markedsverdi for boliger etter ulike regioner, boligtyper og -størrelser. Prosentavkastningen er basert på hva leietakere og selveiere i levekårsundersøkelsen 1997 oppga som areal og henholdsvis husleie og anslått markedsverdi, og framkommer ved å dividere den oppgitte leien per kvadratmeter på den gjennomsnittlige oppgitte kvadratmeterpris for tilsvarende boligtype. I gjennomsnitt ser de oppgitte markedsverdiene og husleiene ut til å samsvare ganske bra mht. variasjoner i boligens leieverdi f.eks. etter region, men det er likevel noe variasjon i den prosentvise leien, som ser ut til å være høyest for små boliger og blokkleiligheter.

For hele utvalget under ett blir den gjennomsnittlige leieverdien i prosent av oppgitt markedsverdi for sammenliknbar bolig om lag 7 prosent. I forhold til en realrente før skatt i de senere årene på rundt 6 prosent innebærer dette et visst påslag for den samlede vurdering av risiko, verdiendringer, vedlikehold mm. og skattemessige forhold. Alt i alt kan det synes som at leiemarkedet virkelig fungerer slik at leieprisene tenderer mot den teoretiske verdien i

likningene (1) og (2) foran, og at realrenten før skatt multiplisert med antatt markedsverdi også kan tjene som et brukbart mål på leieverdien av egen bolig.

**Tabell 2.4: Gjennomsnittlig årsleie per kvadratmeter i prosent av gjennomsnittlig kvadratmeterpris for tilsvarende boliger. 1997. Eksklusive tjenesteboliger, trygdeboliger etc.**

	Årlig kvmleie i prosent av kvmpris
Alle	6,97 %
Areal	
Under 60 m <sup>2</sup>	7,58 %
60-90 m <sup>2</sup>	6,97 %
90-120 m <sup>2</sup>	5,25 %
Over 120 m <sup>2</sup>	3,92 %
Hustype	
Enebolig	5,86 %
Rekkehus, småhus	6,79 %
Blokk	9,10 %
Annet	5,57 %
Region	
Oslo, Akershus	6,39 %
Stavanger, Bergen, Trondheim, Tromsø	7,00 %
Resten av landet	7,29 %

Kilde: Kilde: Egne beregninger på tall fra Levekårsundersøkelsen 1997. (SSB).

## 8 Bolig og inntektsfordeling

I sammenheng med den senere tids diskusjon om «fordelsbeskatningen» synes det som at mange overhodet ikke aksepterer begrepet «inntekt av egen bolig». Skatt på inntekt innebærer prinsippet om skatt «etter evne» (i motsetning til for eksempel koppskatt), og da inntektsskatt ble innført i Norge, var det vel nokså selvsagt at de som eide egen bolig skulle skattlegges for den inntekten eller fordelen dette gir, på samme måte som at bøndene skulle skattlegges for inntekt eller fordel av mat til eget forbruk. At selve prinsippet om fordelsbeskatning av egen bolig nå er blitt kontroversielt skyldes kanskje at andelen leietakere er blitt mindre, kanskje er det et uttrykk for at prinsipielle vurderinger mer og mer avløses av opportuniste i politikken. Uansett, skatt eller ikke skatt, heller ikke motstanderne av boligslett vil vel fornekte den betydningen forbruket av boligjenester har for husholdningenes velferd, og å se bort fra betydningen av egen bolig ved inntektsfordelingsanalyser vil innebære at en stor og viktig del av forbruket holdes utenfor. I dette avsnittet skal vi se litt nærmere på betydningen av leieverdien av egen bolig for inntektsfordelingen.

Inntektsulikhet og bidraget til ulikhet fra forskjellige inntektskomponenter kan framstilles på mange måter. I dette avsnittet belyses betydningen av bolig for fordelingen av inntekt på enkleste måte, ved å sammenlikne gjennomsnittsinntektene og gjennomsnittlig inntekt av egen bolig for den rikeste og fattigste halvpart av befolkningen, og ved hjelp av desiltabeller, som angir gjennomsnittsinntekter mm. for befolkningen gruppert i 10 like store grupper (desiler) og sortert etter totalinntekten. Med en helt jevn inntektsfordeling vil gjennomsnittsinntekten selvfølgelig være den samme i alle desiler, og forskjellen i gjennomsnittsinntekt mellom desilene sier følgelig noe om hvor skjev inntektsfordelingen er. På samme måte vil en inntektskomponent som er like stor for alle nivåer på totalinntekten virke utjevne, og mer utjevne jo større andel den har av totalinntekten. En inntektskomponent som er fordelt proporsjonalt med totalinntekten vil virke like ulikhetsskapende som resten av inntekten, uansett hvor stor del den utgjør av totalen. En inntektskomponent som er skjevere fordelt enn totalinntekten vil virke mer ulikhetsskapende jo større andel den har av totalen. Betydningen for inntektsforskjellene av en inntektsfaktor avhenger altså både av hvor skjevt fordelt den er i rangeringen etter totalinntekt og av hvor viktig inntektskomponenten er.

Datagrunnlaget for fordelingstabellene i første del av dette avsnittet er selvangivelsesstatistikk fra Inntekts- og formuesundersøkelsen 1998, framskrevet til 2000. Simuleringene av de ulike oppleggene for boligslett i siste del er utført på et annet datagrunnlag, som er framført til år 2001. I beregningene av leieverdi av egen bolig er det antatt at likningstakstene for bolig i gjennomsnitt utgjør 25 prosent av markedsverdiene, og leieverdiene (realavkastningen i leiemarkedet) er skjønsmessig fastsatt til 5 prosent av antatt markedsverdi. Leieverdiene framkommer altså som likningsverdi av boligen multiplisert med 4, multiplisert med 0,05. Dette gir en gjennomsnittlig månedlig leieverdi på om lag 4.500 kroner for husholdninger med egen bolig. Maksimal månedlig leieverdi beregnet på denne måten var om lag 33.000 kroner, mens minsteleien var om lag 1.100 kroner.

Sammenliknet med realrentenivået før skatt de senere år og anslagene på leieverdi i prosent av markedsverdi i tabell 2.4 virker den stipulerte avkastningsraten på 5 prosent som et forsiktig anslag. Når det gjelder forholdstallet mellom likningstakster og markedsverdi kan dette variere mye. Statistikk fra Statistisk sentralbyrå som bygger på omsatte boliger (se Ukens statistikk nr. 9, 1997) viser at likningstaksten i gjennomsnitt utgjorde 31 prosent av salgssummen i 1995. For boliger omsatt for under 250.000 kroner utgjorde imidlertid likningstaksten 66 prosent av salgssummen. For boliger omsatt for mellom 250.000 og 1 million kroner var tilsvarende tall 32 prosent og for boliger omsatt for over 2 millioner kroner 14 prosent. Denne statistikken bygger på opplysninger om likningstakst fra likningen 1995 og registrert omsetningssum for de tre siste kvartalene i 1995 fra Grunneiendoms-, Adresse- og Bygningsregisteret (GAB). Om lag 15 500 omsatte selveierboliger som er registrert omsatt i fritt salg de tre siste kvartalene i 1995 er med i denne statistikken, men boliger med likningstakst på over 150 prosent av omsetningssum er holdt utenfor.

Tatt i betraktning at boliger som omsettes under 250.000 ofte vil inkludere gavesalg virker det ikke urimelig å legge mindre vekt på disse. Statistikken

over er dessuten basert på et utvalg der blokkleiligheter er utelatt (GAB-registeret). Dette fører til en underrepresentasjon av byboliger, som gjennomgående har relativt lave likningstakster. Alt i alt synes det å bruke et gjennomsnittlig forholdstall på 0,25 som et grovt anslag ikke helt urimelig (dette passer også bra med tall fra boforholdsundersøkelsen 1995). Selv om dette naturligvis ikke passer for hver husholdning gir det likevel et rimelig godt grunnlag for gjennomsnittsbetraktninger.

Statistikken viser imidlertid også at boliger med høy salgssum har lavere relativ likningstakst enn boliger med lavere salgssum. Dette er gjennomgående for alle deler av landet. Denne mer systematiske skjevheten i forholdstallet mellom likningstakst og markedsverdi innebærer at det å anslå markedsverdiene utfra likningstakster og gjennomsnittlige forholdstall kan undervurdere boligformuen til de rikeste husholdningene, som i gjennomsnitt også har de dyreste boligene og de gunstigste likningstakstene.

På grunn av at leieverdiene særlig for de dyreste boligene er forholdsvis forsiktig anslått, vil fordelingstabellene i dette avsnittet trolig undervurdere bidraget fra boligkapital til ulikhet i inntektsfordelingen. På den annen side gir dette oss en viss margin mot å overdrive betydningen av bolig.

## 9 Boligkonsum og inntekt

I tabell 2.5 er husholdningene delt inn i desiler og sortert stigende etter inntekt inklusive beregnet markedsleieverdi av egen bolig og fratrukket skatt og «private» renteutgifter (renter i næring er ikke trukket fra). Inntektsvariabelen er altså bruttoinntekt etter skatt (inklusive sosialhjelp etc), der inntekt av egen bolig er tatt med til anslått markedsleie og de motsvarende renteutgifter er trukket fra. Dette er ment å være en tilnærming til et slags SHS-inntektsbegrep som omfatter summen av forbruk og sparing i perioden. Ikke alle renteutgiftene er relatert til bolig. Også forbrukslån og lån til bil, hytte etc. vil omfattes av renter utenfor næring, men det er ikke mulig å foreta noen korleksjon for dette.

**Tabell 2.5: Fordelingen av inntekt, leieverdier og renteutgifter. Alle husholdninger.**

Desil	«SHS-inntekt»	Markedsmessig inntekt av egen bolig	Skattemessig inntekt av egen bolig	Renteutgifter	Inntekt av egen bolig som prosent av inntekt
Alle	298.000	29.240	2.920	23.310	9,4
1	71.000	2.000	172	6.720	2,2
2	124.000	11.560	893	4.510	9,1
3	159.000	14.540	1.242	9.920	9,1
4	193.000	18.810	1.607	13.940	9,7
5	231.000	25.100	2.301	16.770	10,9
6	278.000	30.300	2.900	24.140	10,9
7	332.000	35.550	3.442	32.630	10,7
8	389.000	41.940	4.201	38.140	10,8

**Tabell 2.5: Fordelingen av inntekt, leieverdier og renteutgifter. Alle husholdninger.**

Desil	«SHS-inntekt»	Markedsmessig inntekt av egen bolig	Skattemessig inntekt av egen bolig	Renteutgifter	Inntekt av egen bolig som prosent av inntekt
9	462.000	49.140	5.084	40.010	10,6
10	738.000	63.450	7.356	46.270	9,6

Det går fram av tabell 2.5 at markedsleieverdien av egen bolig utgjør en forholdsvis konstant andel av husholdningsinntekten, ca. 9,5 prosent. Andelen er likevel noe lavere enn gjennomsnittet for de fattigste 30 prosent av husholdningene og noe høyere for den rikeste halvparten. Den lave boliginntekten i første desil (2,2 prosent) henger sammen med at svært få av husholdningene her har inntekt av egen bolig. Boligforbruket er altså noe skjevere fordelt enn totalinntekten og bidrar med sine 9-10 prosent av husholdningsinntektene klart positivt til forskjellene i levekår. Den gjennomsnittlige verdien av boligkonsumet ligger på ca. 50.000 til 65.000 kroner i de rikeste 20 prosent av husholdningene (9. og 10. desil), mot ca. 2.000 til 11.000 kroner for husholdningene i de to laveste desilene. De 20 prosent rikeste husholdningene står for om lag 39 prosent av boligkonsumet målt på denne måten. Dette er om lag like mye som deres andel av totalinntekten. Tar man høyde for at de rikeste husholdningene med de dyreste boligene også har gjennomgående gunstigere likningstakster, kan inntekt av egen bolig vise seg å være enda skjevere fordelt enn i tabell 2.5, ved at vårt sjablonmessige anslag på markedsverdien av egen bolig blir for lavt for dem med de dyreste boligene. Også renteutgiftene er skjevt fordelt, noe som naturligvis illustrerer forskjeller mellom husholdningene i evnen til å bære gjeld.

Tabell 2.5 omfatter hele utvalget under ett og dekker over store forskjeller mellom husholdninger i ulike livsfaser. For å få et mer fullstendig bilde av boligkonsumets rolle i sammenheng med inntektsforhold er det derfor ønskelig å se på forskjeller mellom og innen ulike grupper av husholdninger. I tabell 2.6 har vi splittet opp utvalget i henholdsvis pensjonister og trygdede, og yrkesaktive (andre ikke-yrkesaktive er holdt utenfor). Fordelingsprofilen til inntekt av egen bolig som vi så i tabell 2.5 går igjen for begge undergruppene, med den forskjell at gruppen pensjonister og trygdede ikke overraskende har et lavere nivå på både inntekt og boligkonsum. Selv om leieverdiene til boligene er atskillig lavere for pensjonister og trygdede enn for de yrkesaktive, utgjør boliginntekten likevel en noe større andel av totalinntekten for denne gruppen. Lavere nivå på boligkonsumet, samt at renteutgiftene (og sikkert også avdragsbelastningen) er mye mindre enn i tidligere livsfaser, er nok med på å motvirke virkningen av inntektsbortfallet ved pensjonering. Selv om det ikke framgår direkte av denne ene tabellen, kan tallene i tabell 2.6 forklare med at egen bolig spiller en helt sentral rolle som investeringsobjekt i Norge, ved at sparing for pensjonsalderen i stor grad skjer i form av kjøp av egen bolig og nedbetaling av gjeld.

**Tabell 2.6: Fordelingen av inntekt, leieverdier og renteutgifter. Pensjonister mm og yrkesaktive.**

Yrkestilknytning	Desil	«SHS-inntekt»	Markedsmessig inntekt av egen bolig	Skattemessig inntekt av egen bolig	Renteutgifter	Inntekt av egen bolig som prosent av inntekt
Pensjonister og trygdede	alle	198.000	24.430	2.297	5.260	11,5
	1	89.000	1.170	90	2.330	1,2
	2	109.000	6.250	398	1.670	5,7
	3	123.000	15.830	1.239	2.710	12,8
	4	139.000	18.360	1.496	3.810	13,3
	5	158.000	21.530	1.895	4.090	13,6
	6	180.000	23.570	2.058	4.560	13,1
	7	208.000	28.670	2.610	5.010	13,8
	8	240.000	32.940	3.071	7.370	13,8
	9	286.000	42.090	4.213	7.440	14,7
	10	450.000	53.880	5.902	13.550	13,0
Yrkesaktive	alle	363.000	33.850	3.446	33.770	8,9
	1	124.000	4.940	400	18.640	3,4
	2	183.000	12.500	1.016	17.510	6,8
	3	221.000	19.790	1.771	23.380	8,9
	4	266.000	25.540	2.386	29.350	9,6
	5	313.000	29.980	2.810	34.930	9,6
	6	357.000	37.080	3.628	40.540	10,4
	7	397.000	41.740	4.123	39.870	10,5
	8	446.000	46.660	4.730	40.560	10,5
	9	513.000	54.110	5.788	42.170	10,5
	10	815.000	66.150	7.803	50.720	9,7

I tabell 2.7 ser vi nærmere på fordelingen mellom og innen ulike husholdningskategorier. Her har vi nøyd oss med å dele hver kategori i to etter medianinntekten (dvs. i den rikeste og den fattigste halvpart). Boligkonsumet utgjør som vi ser en forholdsvis stabil andel av totalinntekten for ulike husholdningstyper, men er likevel noe lavere for enslige og enslige forsørgere. Målt i kroner er konsumet av bolig tjenester sterkt økende med inntekt for alle husholdningstyper, men særlig for gruppen enslige og enslige forsørgere. For disse gruppene er også boligkonsumets andel av totalinntekten klart økende med husholdningsinntekten, dvs. mer skjevfordelt enn denne. For alle husholdningstyper er andelen som har inntekt av egen bolig klart høyere i den høyest lønnede halvdel, tydeligst i gruppen enslige og enslige forsørgere.



**Tabell 2.7: Fordelingen av inntekt, leieverdier og renteutgifter. Ulike husholdningstyper.**

Husholdningstype	«SHS- inntekt»	Markedsm essig inntekt av egen bolig	Skattemes sig inntekt av egen bolig	Renteut gifter	Inntekt av egen bolig som prosent av inntekt	Andel som har inntekt av egen bolig (prosent)
Enslige	158.000	15.280	1.368	9.770	8,5	43,5
Under medianen	101.000	7.050	544	4.290	5,9	26,3
Over medianen	215.000	23.510	2.193	15.240	10,9	60,7
Enslige forsørgere	257.000	23.850	2.345	23.490	8,8	56,7
Under medianen	174.000	11.300	967	16.440	6,1	35,2
Over medianen	340.000	36.390	3.722	30.540	11,5	78,2
Par u/barn	348.000	36.640	3.684	19.900	10,6	77,7
Under medianen	235.000	25.560	2.330	11.170	10,3	68,6
Over medianen	461.000	47.700	5.038	28.660	10,9	86,7
Par m/1barn	398.000	37.600	3.802	46.720	9,3	72,7
Under medianen	290.000	24.450	2.294	41.260	8,1	58,2
Over medianen	506.000	50.800	5.310	52.180	10,6	87,2
Par m/2barn	447.000	45.220	4.711	48.530	10,5	82,6
Under medianen	324.000	33.820	3.248	46.700	10,5	75,0
Over medianen	569.000	56.620	6.174	50.360	10,6	90,1
Par m/3 eller flere barn	474.000	46.170	4.961	50.010	10,2	79,8
Under medianen	344.000	36.330	3.655	49.310	10,5	73,3
Over medianen	604.000	56.010	6.267	50.710	9,8	86,4
Par m/voksne barn	482.000	44.000	4.631	31.220	9,5	82,2
Under medianen	319.000	30.800	2.940	25.030	9,7	73,8
Over medianen	645.000	57.150	6.323	37.410	9,4	90,6

Tabellene 2.6 og 2.7 viser at den skjeve fordelingen av boligkonsumet i tabell 2.5 ikke kan forklares som et resultat av at bestemte husholdningstyper befinner seg i ulike deler av inntektsfordelingen. Tvert om, forskjellene framstår vel som enda tydeligere når man tar hensyn til sosioøkonomisk tilhørighet og husholdningstype.

## 10 Boligskatt

Som nevnt tidligere er dagens praksis for skattemessig taksering av bolig blitt kritisert for å være vilkårlig, slik at taksten kan variere mye mellom ellers like boliger. Videre kan ulike kommuner og likningskontor kanskje ha ulik praksis mht. hvor «streng» man skal være, og det synes å være en viss forskjell mellom by og land ved at særlig folk i byene drar nytte av at den sentralt bestemte økningen i likningstakstene ikke holder tritt med prisøkningen på bolig. Nye

og mer entydige takseringsregler har derfor stått på den politiske dagsorden siden Brundtland-regjeringens melding om boligtaksering og prinsipper for boligbeskatning (St.meld. nr. 45 (1995-96)). Etter dette forslaget skulle en eiendoms takstverdi være summen av tomteverdien og produksjonskostnader med fradrag for slit og elde - dvs. i prinsippet lik eiendommens omsetningsverdi og med et passende bunnfradrag for å gi boligbeskatningen en akseptabel fordelingsprofil.

Fordelingsprofilen til et slikt system ville selvsagt avhenge av bunnfradragets størrelse. Fra tabell 2.5 har vi at gjennomsnittlig beregnet leieverdi av egen bolig for husholdningene under ett er om lag 29.000 kroner (dette gjennomsnittet omfatter også dem som ikke har egen bolig). Medianleieverdien (leieverdien til den husholdningen som deler utvalget i 2 like store deler, sortert etter totalinntekt) ligger også i den størrelsesorden. Som et svært grovt anslag kan man utfra dette gjette at en inntektskatt som inkluderer markedslieverdi av egen bolig med et bunnfradrag på i underkant av 30.000 kroner i gjennomsnitt ville gi en skattelette for den fattigste halvparten av husholdningene og skatteøkning for den rikeste halvparten<sup>58</sup>. Til sammenlikning innebærer dagens praksis med lempelige likningstakster en gjennomsnittlig reduksjon i skattbar inntekt i størrelsesorden 40-60.000 kroner for de to øverste desilene, sammenliknet med anslaget på boligkonsumets egentlige økonomiske verdi. For de midlere inntekter utgjør differansen omlag 20-30.000 kroner og for de laveste inntektene 10-15.000 kroner. (For laveste desil utgjør differansen kun ca. 1.800 kroner i gjennomsnitt. Denne gruppen omfatter imidlertid trolig mange studenter og institusjonsbeboere, som har boligkonsumet foran seg eller bak seg).

Ved å se bort fra viktige faktorer som eiendommens beliggenhet og tomtestørrelse gikk flertallet i finanskomiteen inn for et annet prinsipp for takseringen enn å legge boligens omsetningsverdi til grunn. I Innst. S.nr. 143 (1996-97) ble det i stedet skissert en boligtakseringssystem basert på stipulerte produksjonsverdier med ulike tilleggsgrep som «etasjefaktorer», «livsløpsstandard» mm. Skissen hadde riktignok et visst element av markedsverditenkning i seg gjennom bruk av kvadratmeterprising, men innebar likevel at man fjernet seg fra markedsverdiene (særlig for de mest verdifulle byeieendommene). Man kan godt si at skissen innebar et skritt bort fra evneprinsippet i beskatningen. I stedet bar skissen preg av komiteflertallets oppfatninger mht. hva slags boliger folk burde bo i og som skattesystemet skulle premiere. For eksempel innebar denne skissen at det ville være lønnsomt å kjøpe seg plass i form av halve etasjer og sokkeetasjer (for å fremme bedre tomteutnyttelse?). På den annen side skulle det være «gratis» å sitte på stor tomt (så lenge man ikke utnyttet tomten ved å øke grunnflaten på boligen, vel og merke). Våren 2001 la regjeringen fram et nytt forslag til takseringsregler i Ot.prp. nr. 55 (2000-2001), i store trekk basert på finanskomiteens skisse men tilpasset praktiske hensyn. På et punkt fravek imidlertid forslaget finanskomiteens skisse mer prinsipielt, i det at man la opp til fradrag i fraflyttingssoner. Dette innebar et element av geografisk differensiering av takstene som i alle fall delvis fanget opp geografiske variasjoner i markedsverdier.

58. Da er det ikke tatt hensyn til at økte likningstakster kan føre til reduserte markedspriser.

Ingen av disse forslagene har fått flertall i Stortinget. Inntil videre lever man derfor videre med det gjeldende systemet, dog med den begrensning at taksten ikke skal overstige 30 prosent av omsetningsverdi.

Tabell 2.8 viser virkningen av de ulike forslagene til takseringsregler for skattbar inntekt. Beregningsgrunnlaget her er et eget datamateriale og en takstsimuleringsmodell som ble utviklet i SSB spesielt for Finansdepartementets arbeid med nye takseringsregler for bolig. Utvalget er sortert etter skattemessig bruttoinntekt (men før inntekt av egen bolig). Særlig finanskomiteens skisse fra 1997 innebærer at skatteletten vil bli størst for de rikeste husholdningene, men også de andre alternativene gir mest til husholdningene i den øvre halvpart av inntektsfordelingen.

Tallene i tabell 2.8 illustrerer ganske godt at de mer eller mindre finurlige takseringsprinsippene i finanskomiteens innstilling fra 1997 i svært liten grad fanger opp de egenskapene som avgjør prisen på «normale» boliger eid av husholdninger med «normale» inntekter. Dette står i kontrast til flertallets ønske om å gi systemet en fordelingspolitisk profil. Riktignok skulle store boliger beskattes hardere enn boliger av mer gjennomsnittlig størrelse, men dette kan like gjerne bety skattefritak for verdifulle byleiligheter som skjerming av «vanlige» boliger. Vurdert utfra omsetningsverdiene kunne dette takseringssystemet trolig ha vist seg å bli enda mer vilkårlig enn dagens likningstakster. Når det gjelder Stortingsflertallets tak på likningstakstene lik 30 prosent av omsetningsverdi, så betyr dette så lite for de fleste at neppe mange vil ta seg bryet med å skaffe seg takst. Unntaket er de 10 prosent rikeste husholdningene, der boligverdiene er så høye at de som kommer inn under begrensningen kan ha en del å tjene.

**Tabell 2.8: Virkningen av ulike skatteopplegg for bolig.**

Desil	Skattemessig inntekt av egen bolig					
	Brutto inntekt	Markedsme ssig inntekt av egen bolig	Gjeldende regler	Endring, Innst. S. nr. 143 (1996- 97)	Endring, Ot.prp. nr. 55 (2000- 2001)	Endring, gjeldende regler med 30pst-tak
alle	409.000	34.670	3.669	-3.214	-1.228	-444
1	60.000	4.580	387	-311	-78	0
2	129.000	16.940	1.500	-1.444	-811	-29
3	191.000	20.800	1.936	-1.909	-1.236	-49
4	252.000	26.810	2.551	-2.517	-1.489	-19
5	308.000	28.410	2.815	-2.674	-1.279	-125
6	378.000	35.690	3.660	-3.435	-1.607	-290
7	459.000	42.850	4.437	-4.129	-1.863	-392
8	550.000	48.100	5.145	-4.623	-1.675	-529
9	662.000	53.790	5.865	-4.718	-1.568	-859
10	1.102.000	68.750	8.393	-6.382	-678	-2.148

Kilde: Kilde: Egne beregninger på framførte data fra levkårsundersøkelsen 1997 og inntekts- og formuesundersøkelsen 1997 (SSB).

## 11 Oppsummering

Hensikten med dette notatet har vært å gi en teoretisk begrunnelse for, og et empirisk et anslag på boligkapitalens brukerpris og på bidraget fra egen bolig til husholdningenes forbruksmuligheter - samlet og for ulike husholdninger etter type og inntekt.

Vi har sett at boligsektoren er en viktig faktor i norsk økonomi. Boliginvesteringer står for en stor del av de samlede fastlandsinvesteringene og sektoren sysselsetter 10-tusener av mennesker. Boligtjenester utgjør en vesentlig del av husholdningenes samlede konsum og er verdsatt av den enkelte - både i form av penger og av mange sikkert også på andre måter. Den rent pengemessige verdien av boligtjenestene kan anslås ved å beregne hva husholdningene selv verdsetter boligkonsumet til i form av de alternativkostnader de pådrar seg ved å kjøpe bolig, dvs. hva det medfører av reduserte forbruksmuligheter ellers å disponere en bestemt bolig. Dette er hva som menes med boligkapitalens brukerpris. Brukerprisen øker med rentenivået, mens verdistigning og skattefordeler reduserer kostnaden ved å eie egen bolig.

Begrepet «inntekt av egen bolig» inneholder noe mer enn bare brukerprisen. Husholdningens inntekt en periode regnes vanligvis som summen av totalforbruket og verdiendringer av formuen i løpet av perioden. Skattefordelen ved bolig reduserer riktignok brukerprisen og dermed verdien for husholdningen av boligkonsumet, men øker samtidig husholdningens forbruksmuligheter ellers. Det samme gjelder ev. verdistigning, som kan tas ut i

form av forbruk eller spares til senere. Eiernes fordel av egen bolig består i prinsippet altså av verdien for husholdningen av boligkonsumet (realrentetappet etter skatt x verdien av boligen) pluss skattefordelen pluss verdiendringer.

Uten realverdiendringer og sett bort fra skatt vil brukerprisen tendere mot realrenten før skatt. I likhet med andre kapitalanvendelser angir realrenten den samfunnsøkonomiske kostnaden ved å binde kapital i boliger. Skattefordelen er altså differansen mellom den pris husholdningene betaler hver for seg og den samfunnsøkonomiske kostnaden ved å frambringe bolig tjenestene. Dette er også hva husholdningene må betale ekstra i fellesskap gjennom andre skatter og avgifter, for å dekke opp for det provenytapet som oppstår gjennom samspillet mellom bolig- og kapitalbeskatningen. At det offentlige gjennom tvungne overføringer mellom husholdninger betaler deler av prisen for den enkelte boligforbruk innebærer altså at den samlede samfunnsøkonomiske kostnaden ved å frambringe bolig tjenestene er større enn husholdningenes verdsetting av det samme konsumet. Nå er det ikke uvanlig at det offentlige subsidierer virksomhet eller forbruk - særlig dersom man kan begrunne det med markedssvikt i tilbud eller etterspørsel eller med fordelingshensyn. Det er imidlertid lite som skulle tilsi at husholdningene selv ikke er stand til å vurdere sine behov på dette området eller at den private produksjonen av boliger ikke er i stand til å dekke etterspørselen uten finansiell hjelp fra det offentlige. Fordelingsprofilen til skattefordelen er også heller dårlig: I gjennomsnitt utgjør differansen mellom den markedsmessige og den skattemessige inntekten av egen bolig ca. 26.000 kroner (se tab.5). Man kunne ha tenkt seg at denne skattefordelen i stedet ble fordelt som et likt kronebeløp til alle. I forhold til et tenkt skattesystem som legger markedsmessig leieverdi til grunn, og der alle får et likt kronebeløp i inntektsfradrag slik at skattenivået totalt sett holdes uendret, så får de 10 prosent fattigste husholdningene i dag en skattbar merinntekt på drøyt 24.000 kroner (gjennomsnittlig skattefordel for hele befolkningen på ca. 26.000 kroner minus gjennomsnittlig skattefordel det laveste desilet på ca. 1.800 kr gir 24.200 kroner). I det nest laveste inntektsdesilet er differansen omtrent 15.000 kroner. De 10 prosent rikeste får på tilsvarende vis redusert skattbar inntekt med ca. 28.000 kroner i forhold til alternativet med likt inntektsfradrag for alle, og i det nest høyeste desilet reduseres skattbar inntekt med ca. 18.000 kroner i gjennomsnitt. Med en flat skattesats på 28 prosent gir dette en merskatt på ca. 6.700 kroner for de 10 prosent fattigste og en skattelette på ca. 7.800 kroner for de 10 prosent rikeste. I tillegg kommer selvsagt tilsvarende effekter via formuesbeskatningen.

Vi har vist at inntekt av egen bolig er fordelt mer eller mindre like skjevt som totalinntekten i samfunnet. For de aller laveste inntektene utgjør boliginntekten en særlig lav andel av totalinntekten. I denne gruppen må husholdningene altså i større grad enn andre betale husleie, ut av et relativt trangt budsjett (i den grad denne gruppen omfatter institusjonsbeboere vil husleiebelastningen kanskje ikke være så stor). Fordelingsprofilen til inntekt av egen bolig går igjen også når vi ser på ulike husholdningskategorier. Dette tilsier at virkemiddelbruken i boligpolitikken bør være spesielt innrettet mot de med lavest inntekt og ikke være generell, om boligpolitisk begrunnede overføringer mm. skal ha noen rasjonell begrunnelse. Dessverre er det nok ikke slik hva angår bruk av skattefordeler ved kjøp av egen bolig. Samspillet

mellom kapital- og boligbeskatningen innebærer at kapitalkostnadene ved husholdningenes boliginvesteringer blir omtrent halvert i forhold til realrenten før skatt, og fordelene i kroner og øre er størst for dem med de høyeste inntektene og de dyreste boligene. Det er også rimelig å tro at ulikheten i boligkonsumet blant husholdningene ikke bare skyldes ulikhet i inntekt før skatt, men også måten bolig behandles på skattemessig: Evnen til å bære gjeld øker med inntekten og det er derfor de rikeste som i størst grad kan utnytte skattefordelene ved å kjøpe så dyr bolig (og hytte mm.) som husholdningsbudsjettet tillater. Skattefordelen har derfor trolig bidratt til å øke boligens bidrag til ulikheten blant husholdningene og har nok også bidratt til å presse opp boligprisene. De ulike forslagene til nye takseringsregler for skatteformål vil - riktignok i varierende grad - bare forsterke den skjeve fordelingsprofilen og bidra til å øke markedets betalingsvilje for bolig ytterligere.

### Referanser

- Barlundhaug, Rolf (1992): *Fordelingsvirkninger av bolig- og skattepolitikken i 1980-årene*. Rapp. 114/92, Norges Byggeforskningsinstitut.
- Innst. S.nr, 143 (1996-1997) Innstilling fra finanskomiteen om boligtaksering og prinsipper for boligbeskatning.
- Goode, R. (1977): The Economic Definition of Income, i J. Pechman, (Red.): *Comprehensive Income Taxation*, The Brookings Institution, Washington D.C.
- Haig, R. M. (1921): The Concept of Income - Economic and Legal Aspects. Gjenoptrykket i Richard Musgrave og Carl S. Shoup (1959): *Readings in the Economics of Taxation*.
- Hicks, J.R. (1939/1946): *Value and Capital: An Inquiry into Some Fundamental Principles of Economic theory*. Oxford univ. press.
- Moum, Knut (1989): *Boligmarked, boligfinansiering og statsbanker*. Vedlegg i NOU1989:1 Penger og kreditt i en omstillingstid.
- Ot. prp. nr. 55 (2000-2001) Om lov om endringer i skattelovgivningen (boligtaksering m.m.
- Simons, H.C. (1938): *Personal Income Taxation*, Chicago, Chicago Univ. Press.
- St.meld.nr.45 (1995-1996) Boligtaksering og prinsipper for boligbeskatning.
- United Nations (1977): Provisional guidelines on statistics of the distribution of income, consumption and accumulation of households. Study M 61.

**Vedlegg 3**

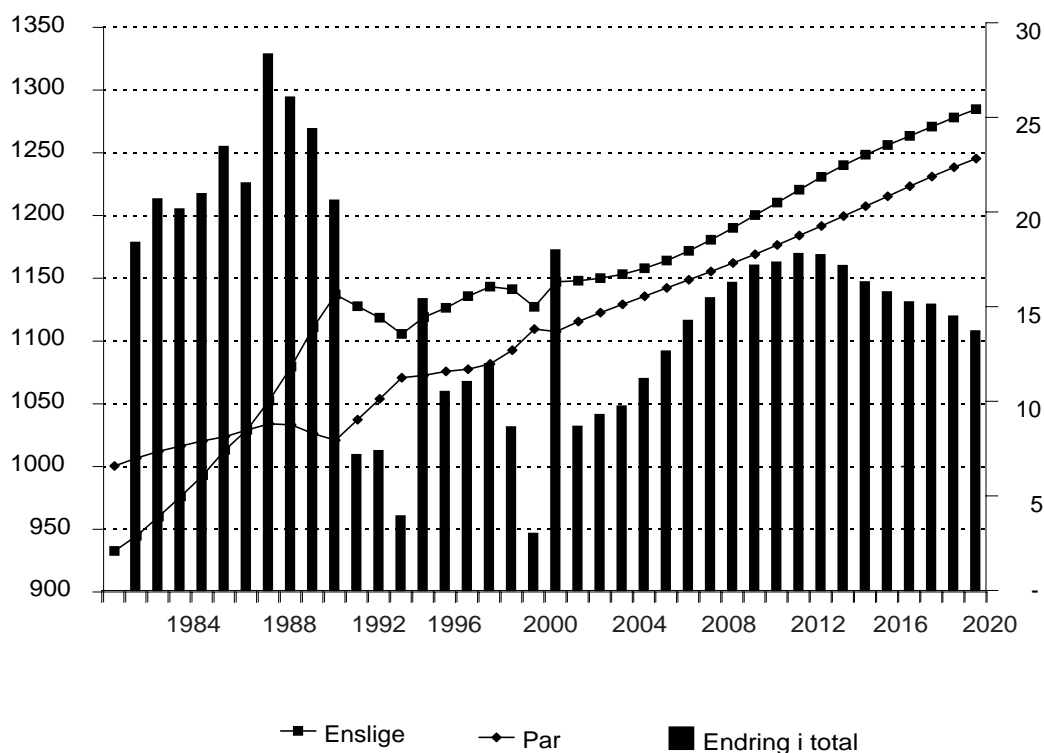
**Langsiktige framskrivinger av boligbyggingen**

*Rolf Barlindhaug, Norges byggforskningsinstitutt.*

Utviklingen i boligpriser er av stor makroøkonomisk betydning og følges blant annet gjennom modeller som beskriver og framskriver utviklingen i norsk økonomi.

Nedenfor presenteres kort resultatene fra en simuleringsmodell, BUMOD som har til hensikt å fange opp mellomlange og langsiktige utviklingstrekk ved det norske boligmarkedet.

BUMOD forklarer boligbyggingen på mellomlang og lang sikt i form av antall fullførte boliger som et resultat av utviklingen i økonomiske variabler og demografi.

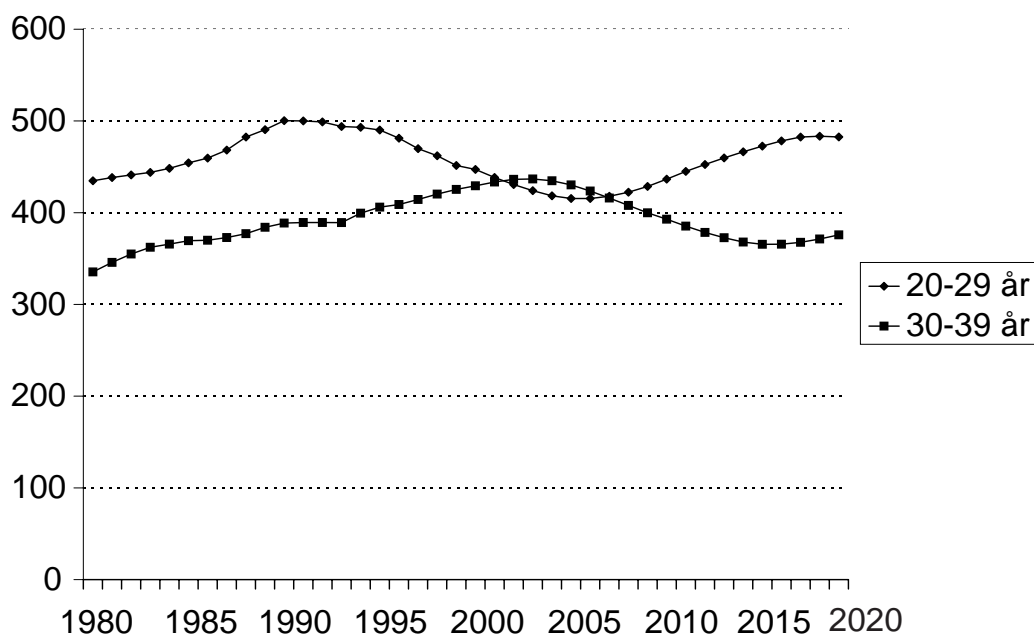


Figur 3.1 Antall konsumenter, par og enslige og årlige endringer i totalt antall konsumenter. 1980-2019. Målt i 1000.

Figur 3.1 viser utvikling i antall konsumenter fra 1980 og fram til 2019. Med konsumenter menes alle enslige og par (samboere og ektepar) over 20 år samt personer i alderen 16 til 20 år som ikke går på skole/studerer eller er i det militære. Institusjonsbeboere er ikke inkludert. Konsumentene velger mellom å bo i egen bolig eller om de vil bo sammen med andre konsumenter. Mange unge enslige konsumenter bor sammen med foreldre eller sammen med andre unge enslige konsumenter før de etablerer seg i egen bolig.

Antall konsumenter det enkelte år påvirkes bl.a. av hvor mange som danner par, dødelighet og inn/utvandring. Endringer i antall konsumenter fra år til år er svært følsom for anslag på samboerrater i befolkningen. Disse er basert på intervjuundersøkelser foretatt av SSB (Omnibuss) som gir tall for femårsgrupper etter kjønn. Økningen i det samlede antall konsumenter har vært mye mindre på 1990-tallet enn på 1980-tallet. Fra 1980 til 1990 steg antall konsumenter med drøyt 11 prosent, mens økningen fra 1990 til 2000 bare var på 4,0 prosent. Gjennom perioden 2000-2010 forventes det samlede tallet på konsumenter i det norske boligmarkedet å øke noe, til nærmere 6 prosent. Også i perioden 2010 til 2019 øker antall konsumenter med 6 prosent. For prognoseperioden er det en topp i veksten rundt 2010.

Aldersgruppen 20-29 år hadde en topp på begynnelsen av 1990-tallet. Fram til 2005 faller antall konsumenter i denne aldersgruppen, men antallet igjen stiger til en ny topp rundt 2020. Antall konsumenter i aldersgruppen 30-39 år vil ventelig stige fram til 2004 for så å falle.



Figur 3.2 Totalt antall konsumenter i aldersgruppene 20-29 år og 30-39 år, 1980-2019.

Demografiske forhold peker i retning av en moderat økning i den samlede boligetterspørselen over de neste 5-10 årene i Norge. Den største usikkerheten på dette feltet ligger i hvordan den regionale balansen mellom boligmasse og befolkningen utvikler seg.

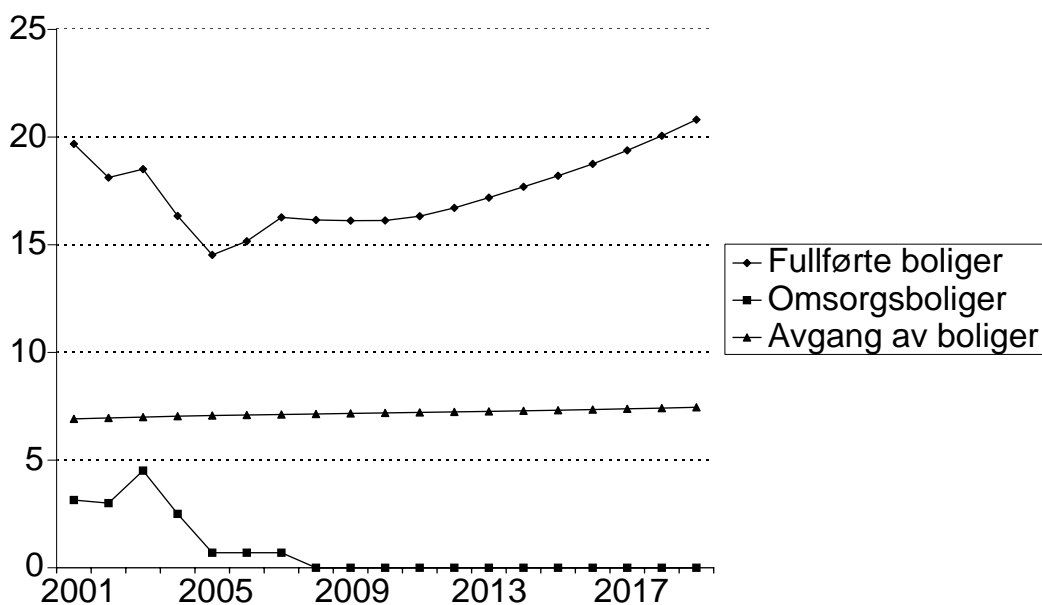
Et resultat fra simuleringene med BUMOD viser at behovet for nybygging vil gå ned i årene framover, dels som følge av en avtrapping i bygging av omsorgsboliger, men også som en følge av en svak økning i antall konsumenter. Tall for avgangen av boliger er usikker. De etterspørsels- og demografisk drevede framskrivningene tyder på at boligbyggingen heller ikke på lang sikt skal øke sterkt i årene framover.



Simuleringen bygger på at nominell rente synker med 1,4 prosentpoeng fra 2001 til 2003 for så å ligge på samme nivå. Reallønn pr årsverk forventes å vokse med 2,7 prosent i 2002 og deretter med 1,7 prosent pr. år i hele framskrivningsperioden. De langsiktige konjunkturuavhengige byggekostnadene forutsettes å øke med reelt 0,5 prosent i året fra 2001 og framover

Boligbyggingen vil i følge BUMOD falle ned mot 14 500 fram mot år 2005 jf. figur 3.3. Mye av fallet skyldes en nedgang i byggingen av omsorgsboliger. Deretter vil boligbyggingen øke til over 20 000 mot slutten av perioden.

Siden 1997 har realrenten økt med over 3 prosentpoeng, noe som i BUMOD bidrar til en prisnedgang på boliger i samme periode. Dette minsker lønnsomheten ved å bygge nye boliger og boligbyggingen synker. Boligprisstatistikk viser imidlertid at boligprisene til tross for renteoppgangen har steget kraftig siden 1997 og boligbyggingen har kommet opp et nivå rundt 25 000 boliger i året. En forklaring på prisøkningen kan være at konsumentene har diskontert en forventet rentenedgang. På kort sikt vil derfor byggetallene i BUMOD ikke stemme overens med faktisk nybygging.

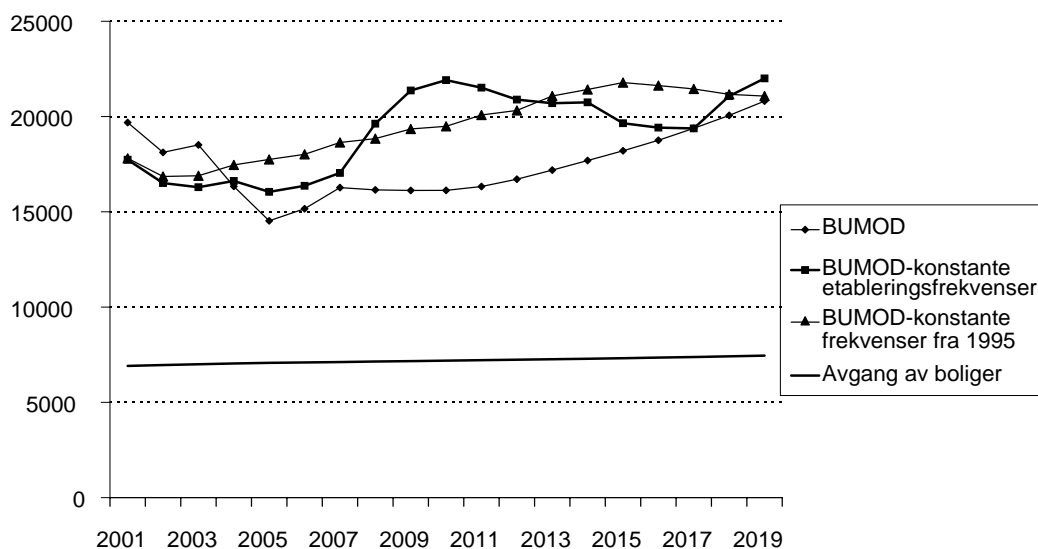


Figur 3.3 Prognose for antall fullførte boliger totalt, herav antall omsorgsboliger og anslag på avgang av boliger. 2001-2019. Byggforsk – boligmarkedsmodellen BUMOD.

Boligdekningen for par og enslige i ulike aldersgrupper er beregnet på grunnlag av data fra Boforholdsundersøkelsen 1995. Disse boligfrekvensene fra 1995 er i figur 3.4 forutsatt å være uforandret i hele framskrivningsperioden. Med samme avgangsforutsetninger som i BUMOD, har en så beregnet hvor stor årlig boligbygging som må til for å opprettholde boligfrekvensene på samme nivå. Å anta uendrede boligfrekvenser for aldersgrupper betyr at vi for eksempel antar at dagens trettiåring vil opptre på samme måte om 20 år som dagens femtiåring.

Fram til 2003 er dette byggebehovet lavere enn BUMODs tall. Deretter ligger boligbygging med faste boligfrekvenser en del høyere. Mot slutten av perioden viser beregningen med faste boligfrekvenser og BUMODs boligbyggetall samme nivå.

Ved å gjøre visse forutsetninger i BUMOD kan den kjøres slik at boligbyggingen blir rent demografibestemt. Basisårets etableringsfrekvenser, som uttrykker hvordan aktive konsumenter opptrer i basisåret 1980, settes konstante for hele perioden 1980-2019. I den omtalte simuleringen foran ble etableringsfrekvensene hvert år bestemt av modellens økonomiske størrelser, som for eksempel inntekt, skatte- og rentesatser, men nå koples disse forklaringsfaktorene ut.



Figur 3.4 Prognose for antall fullførte boliger totalt, avgang av boliger, byggebehov ved konstante etableringsfrekvenser og byggebehov ved konstante boligfrekvenser fra 1995. 2001-2019.

Kilde: Kilde: Byggforsk ; boligmarkedsmodellen BUMOD.

Tallene over byggebehov ved konstante etableringsfrekvenser er i figur 3.4 vist som et glidende gjennomsnitt over 3 år. Fram til 2007 faller nybyggingen ved full simulering noenlunde sammen med resultatene av kjøringen med konstante etableringsfrekvenser. Fra 2008 og ca. 5 år framover blir byggingen i alternativet med konstante etableringsfrekvenser betydelig høyere. Det er i denne perioden veksten i totalt antall konsumenter er på sitt høyeste.

Alt i alt kan vi konkludere med at i framskrivingsperioden vil den demografidrevne utviklingen i boligbyggingen ligge betydelig høyere enn det en full simulering av modellen BUMOD frambringer.