



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

St.meld. nr. 23

(2003–2004)

Om boligpolitikken

Innhold

1	Sammendrag	5			
1.1	Regjeringens visjon, mål og hovedstrategier	5	4.4.5	Husleieindeks	37
1.2	Den gode bolig	6	4.5	Regulering av eiermarkedet m.m.	38
1.3	Velfungerende boligmarkeder	6	5	Vanskeligstilte på boligmarkedet .	40
1.4	Vanskeligstilte på boligmarkedet	7	5.1	Innledning	40
1.5	Kvalitet – miljøvennlige og universelt utformede boliger	9	5.2	Boligetablering for folk med svak økonomi	40
1.6	De boligøkonomiske virkemidlene ...	10	5.2.1	Styrke startlån som etableringsvirkemiddel	40
1.7	Gjennomføringen av boligpolitikken .	11	5.2.2	Legge til rette for varierte boformer .	42
2	Dagens boligmarked – en beskrivelse	13	5.3	Strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet	42
3	Regjeringens visjoner og mål	17	5.3.1	Prosjekt bostedsløse	42
3.1	Bakgrunn	17	5.3.2	Forestillinger om bostedsløshet – Individuelle og strukturelle årsaker ..	43
3.2	Visjon, mål og hovedstrategier	17	5.3.3	Nasjonal strategi	45
3.3	Utdypning av visjonen: Alle skal kunne bo godt og trygt	18	5.3.4	Rammebetingelser	46
4	Boligmarkedene	20	5.3.5	Tiltak	47
4.1	Innledning	20	5.4	Sikre boliger for etniske minoriteter	49
4.2	Tiltak mot økte byggekostnader og sen saksbehandling	21	5.4.1	Raskere bosetting i kommunene	49
4.2.1	Innledning	21	5.4.2	Sikre flyktninger og etniske minoriteter en boligkarriere	50
4.2.2	Boligpriser og arbeidsgruppe mot økte byggekostnader	21	5.4.3	Etnisk diskriminering på boligmarkedet og lovverket	50
4.2.3	Raskere plan- og byggesaksbehandling	28	5.5	Tilrettelegge for personer med nedsatt funksjonsevne	51
4.2.4	Modernisering av bygningsloven – bygningslovutvalget	28	5.5.1	Større fleksibilitet i boligfinansieringen	51
4.3	Tilgang på boligtomter	30	5.5.2	Boligrådgivning og samfinansiering av gråsonesaker	51
4.3.1	Vurdering av tilgangen på tomter	30	5.5.3	Tilgjengelige boliger for eldre	52
4.3.2	Bedre planlegging – forslag fra planlovutvalget	31	5.5.4	Opptappingsplanen for psykisk helse og videre oppfølging	52
4.3.3	Utbyggingsavtaler	32	5.6	Sosiale utleieboliger som boligpolitisk virkemiddel	53
4.3.4	Nybyggingstilskudd og statlig tomtefinansieringsordning	34	5.6.1	Strategier for kommunale utleieboliger	53
4.4	Leiemarkedet og husleieloven	35	5.6.2	Private organisasjoner som eiere av sosiale utleieboliger	55
4.4.1	Innledning	35	5.7	Vurdering av å lovfeste retten til bolig	55
4.4.2	Størrelsen på leiemarkedet	35	6	Boligkvalitet	57
4.4.3	Den rettslige reguleringen av leiemarkedet	36	6.1	Innledning	57
4.4.4	Twisteløsning – Husleietvistutvalget .	37	6.2	System for påvirkning av kvalitet	57

6.3	Miljøvennlige boliger	60	7.9.2	Boligutvalgets anbefalinger	79
6.4	Tilgjengelighet – universelt utformede boliger	61	7.9.3	Forslag til forbedringer av bostøtten	81
6.5	Byggeskikk og estetikk	64	7.9.4	Bostøtte og arbeidsdeltakelse	82
6.6	Boforhold i store byer	65	7.10	Boligtilskudd	82
7	De boligøkonomiske		7.10.1	Innledning	82
	virkemidlene	67	7.10.2	Forslag til endringer	82
7.1	Innledning	67	7.11	Tilskudd til kompetanse og kommunikasjon	84
7.2	Husbankens låneordninger	67	8	Gjennomføringen av	
7.3	Vurdering av topplånet – startlån	67		boligpolitikken	85
7.3.1	Innledning	67	8.1	Innledning	85
7.3.2	Vurderinger og forslag til endringer .	68	8.2	Staten	85
7.3.3	Vurdering av et rettighetsbasert topplån	69	8.2.1	Innledning	85
7.4	Vurdering av grunnlånene	69	8.2.2	Husbanken som tilrettelegger, kunnskaps- og prosessutvikler	85
7.4.1	Innledning	69	8.2.3	Husbanken – lokalisering, konkurransetsetting og styrer	88
7.4.2	Dagens grunnlån – oppføringslån til nye boliger og utbedringslån	70	8.2.4	Samordning av Husbanken og Statens bygningstekniske etat	90
7.4.3	Forslag til videreføring: Ett grunnlån fra Husbanken	71	8.2.5	Samarbeid med andre statlige aktører	90
7.4.4	Skille bank- og boligfaglige oppgaver – eget kredittselskap	72	8.3	Kommunene	91
7.5	Lån til barnehager og skolefritidsordningen	74	8.3.1	Gjennomføring og delegering av statlige virkemidler	91
7.6	Husbankens utlånsramme	74	8.3.2	Vurdering av å lovfeste kommunenes oppgaver	92
7.7	Renten på husbanklån	75	8.4	Private aktører og frivillige organisasjoner	93
7.8	Omlegging av subsidiene til utleieboliger	75	9	Økonomiske og administrative	
7.8.1	Innledning	75		konsekvenser	96
7.8.2	Forslag til ny finansieringsmodell	76	Litteraturliste		97
7.8.3	Konsekvenser av omleggingen	77			
7.9	Bostøtte	79			
7.9.1	Innledning	79			



St.meld. nr. 23

(2003–2004)

Om boligpolitikken

*Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 6. februar 2004,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Sammendrag

1.1 Regjeringens visjon, mål og hovedstrategier

Regjeringen har som visjon at alle skal kunne bo godt og trygt. Flest mulig skal være mest mulig selvhjulpne i boligmarkedet og forsørget av egen arbeidsinntekt. De fleste bor da også i gode boliger til rimelige bokostnader og er selvhjulpne og selvforsørget. Den norske boligmodellen der målet har vært at flest mulig skal eie sin egen bolig, har vært vellykket.

Regjeringens hovedstrategi for å nå sin visjon, og første hovedmål, er å legge til rette for et velfungerende boligmarked. Rentenivået er den økonomiske faktoren som påvirker boligmarkedene mest. Regjeringen legger derfor stor vekt på å føre en økonomisk politikk som sikrer stabile, lave renter. En slik politikk sikrer en stabil utvikling i boligmarkedene, dempet risiko for aktørene og stabil, høy sysselsetting. Stabil, høy sysselsetting sikrer folks arbeidsinntekt slik at de kan ivareta egne boutgifter.

Noen har færre ressurser enn majoriteten av befolkningen, og vil trenge hjelp til å etablere seg i boligmarkedet. Regjeringen har derfor som sitt

andre hovedmål å skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet og hjelp til å bli boende i denne.

Videre ønsker regjeringen å legge til rette for å øke antall miljøvennlige og universelt utformede boliger og boområder, og har dette som sitt tredje og siste hovedmål.

Boks 1.1 Regjeringens boligpolitiske målstruktur

Den overordnede visjon for regjeringens boligpolitikk er at:

Alle skal kunne bo godt og trygt.

Visjonen skal oppnås gjennom følgende hovedmål og strategier:

- *Tilrettelegge for et velfungerende boligmarked.*
- *Skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet.*
- *Øke antall miljøvennlige og universelt utformede boliger og boområder.*

1.2 Den gode bolig

Hva som oppfattes som en god og trygg bolig avhenger av en rekke egenskaper ved boligen og boområdet og av beboerens egne preferanser. En god bolig skal som minimum dekke beboerens grunnleggende behov for trygghet for liv og helse, for personlig hygiene og for hvile. I takt med velferdsøkningen har valg av bolig blitt et synlig symbol for valg av identitet, kultur og ønske om tilhørighet.

Kvaliteten på boligen er også avgjørende for om den oppfattes som god. Om en bolig vurderes som god, vil variere mellom individer med forskjellige preferanser. Med den tiltagende variasjon i familie og levemønster er det viktig at boligmassen avspeiler befolkningens ønsker slik at flest mulig kan finne en bolig som dekker deres behov.

Også juridiske og økonomiske faktorer skal bidra til en trygg og god bolig. Lovverket og domstolsapparatet skal sikre beboernes rettigheter, og er avgjørende for deres botrygghet. Forutsigbare og stabile økonomiske rammer og systemer demper husstandenes risiko, blant annet knyttet til lånerenter og boligpriser. Også et godt velferdssystem for vanskeligstilte gir økt trygghet.

Et godt sted å bo er en viktig forutsetning for integrering og deltakelse i samfunnet. Bolig utgjør sammen med arbeid og helse de tre grunnleggende elementer i velferdssamfunnet. En god bolig er grunnlaget for en anstendig menneskelig tilværelse, og vil ofte være avgjørende for innbyggernes helse og deltakelse i arbeidslivet.

1.3 Velfungerende boligmarkeder

Ett av boligpolitikkenes hovedmål og hovedstrategier er å legge til rette for at boligmarkedene skal fungere best mulig. Et velfungerende boligmarked skal ideelt sett imøtekomme alles behov for bolig på en økonomisk effektiv, sosialt rettferdig og miljøvennlig måte. Boligmarkedet vil fremskaffe boliger med de ønskede kvaliteter til en lavest mulig kostnad for samfunnet. Det offentliges oppgave er å tilrettelegge for at markedene skal fungere best mulig.

Statens viktigste virkemidler for å tilrettelegge for et velfungerende boligmarked er lover og regler, organisering, kunnskap og kommunikasjon. De økonomiske virkemidlene, som husbanklån, boligtilskudd og bostøtte, skal først og fremst rettes mot tiltak for å korrigere markedet, og på den måten sikre boliger til vanskeligstilte og til å øke

antall miljøvennlige og universelt utformede boliger.

Boligprisene har steget betydelig det siste tiåret, blant annet som følge av den generelle prisstigningen og økt standard på boligene. Produktivitetsutviklingen i byggebransjen har imidlertid vært lavere enn i andre bransjer. Dette har bidratt til at kostnadene er høyere enn nødvendig. De økte kostnadene bidrar til å øke boligprisene og til at det bygges færre boliger. Høye priser og lav boligbygging bidrar til at flere blir vanskeligstilte på boligmarkedet. Regjeringen ønsker derfor å rette spesiell oppmerksomhet mot tiltak for å redusere veksten i byggekostnadene og for å forenkle den offentlige plan- og byggesaksbehandlingen. Tiltak som sikrer enklere og raskere saksbehandling er allerede iverksatt sommeren 2003. Videre er det nedsatt et offentlig utvalg for å vurdere ytterligere forbedringer av bygningsloven og en arbeidsgruppe med representanter fra det offentlige og byggenæringen, for å vurdere tiltak for å øke produktiviteten og dempe veksten i byggekostnadene.

Undersøkelser tyder på at tomteforsyningen i det alt overveiende er tilfredsstillende, men at det er knyttet utfordringer til en enklere og raskere behandling av saker om regulering av tomter til boligformål. Regjeringen vil ikke foreslå å innføre en ny finansieringsordning for kommunalt tomtekjøp, da blant annet Kommunalbanken allerede gir lån til dette formålet.

I flere presskommuner som benytter utbyggingsavtaler ved gjennomføring av nye boligprosjekter er det uenighet om hvem som skal finansiere sosial infrastruktur, som skoler og barnehager. Både planlov- og bygningslovutvalget har gitt sine tilrådninger om lovregulering av kommunenes bruk av utbyggingsavtaler. Regjeringen vil med utgangspunkt i disse tilrådingene legge fram forslag til nye bestemmelser.

Om vekstkommunene kompenseres tilstrekkelig for veksten i folketallet, skal vurderes av inntekstssystemutvalget. Blant annet med henvisning til nevnte utvalg avviser regjeringen boligutvalgets anbefaling om å innføre et nytt tilskudd til kommunene pr. nybygd bolig. For å tilgodese vekstkommunene, har regjeringen fått gjennomslag i Stortinget for at tellingen av kommunenes innbyggere, som danner grunnlag for overføringene, blitt lagt nærmere budsjettåret.

Et godt lovverk er avgjørende for å legge til rette for et velfungerende marked. Arbeidet med å forbedre plan- og bygningsloven er allerede nevnt. Etter regjeringens vurdering fungerer de øvrige lovene som regulerer boligmarkedet i all hovedsak

etter intensjonene, og vil ikke foreta større endringer av disse. Det er imidlertid behov for å øke aktørenes kunnskap om lovene.

For videre omtale av utfordringer, vurderinger og tiltak for å oppnå velfungerende boligmarkeder vises det til kapittel 4.

1.4 Vanskeligstilte på boligmarkedet

Regjeringen la høsten 2002 frem St.meld. nr. 6 (2002–2003) *Tiltaksplan mot fattigdom*. Å sikre vanskeligstilte gode, nøkterne boliger var en sentral strategi i denne meldingen.

Vanskeligstilte på boligmarkedet skal sikres en bolig de kan klare å beholde. Dette er en forutsetning for at flest mulig i yrkesaktiv alder skal klare seg selv ved egen arbeidsinntekt.

Tiltak for å redusere antall vanskeligstilte på boligmarkedet vil på den ene siden bli rettet mot individene for å styrke deres ressurser slik at de lettere kan delta på boligmarkedet, og på den annen siden bli rettet mot egenskaper ved boligmarkedet og boligmassen som unødvendig hindrer folk i å delta.

Det er kommunene som har hovedansvaret for å sikre vanskeligstilte en bolig. Utfordringen er å legge til rette for at kommunene skal ha de beste muligheter for å ivareta dette ansvaret.

Boligetablering av personer med svak økonomi

Økte boligpriser har medført at det nå er vanskeligere for folk som har liten egenkapital og lav eller usikker inntekt å etablere seg i egen bolig enn det var for ti år siden. Ungdom har i økende grad usikker inntekt, blant annet fordi de studerer lenger. På den annen side flytter ikke ungdom senere

fra oppveksthjemmet enn tidligere, og de fleste har ikke høyere boutgifter enn hva som kan forventes i en etableringsfase. Også ungdoms egne prioriteringer, blant annet mellom arbeid og fritid og mellom konsum av bolig mot andre varer og tjenester, bestemmer deres posisjon på boligmarkedet.

Det viktigste virkemidlet for å sikre etablerende en bolig er et velfungerende boligmarked. Et slikt marked vil bidra til at det tilbys et tilstrekkelig antall boliger. Nye boliger vil ofte falle dyre for boligetablerende med svak økonomi. At det bygges nye boliger for mer kjøpesterke grupper bidrar imidlertid gjennom flyttekjeder til at det frigjøres boliger for førstegangsetablerende, og at disse blir rimeligere.

For enkelte grupper vil ikke økt tilgang på boliger alene kunne avhjelpe deres boligbehov. Personer med usikker inntekt og liten egenkapital vil ikke få lån eller må betale høye renter for å få lån i ordinære kredittinstitusjoner. Regjeringen foreslår derfor at Husbankens nye grunnlån innrettes mot boligetablerende og å utvikle startlån til vanskeligstilte som virkemiddel.

Forebygge og bekjempe bostedsløshet

Regjeringens langsiktige mål er å bekjempe bostedsløshet. Det pågående prosjekt bostedsløse skal etter planen avsluttes i 2004. Regjeringen foreslår en fortsatt satsing på å forebygge og bekjempe bostedsløshet, og av figur 1.1 under fremgår forslag til hovedmål og resultatmål i perioden frem til 2007. Husbanken skal fortsatt ha et koordineringsansvar for arbeidet, og legge til rette for at kommunene kan utforme lokalt tilpassede strategier. En interdepartemental gruppe skal følge opp satsingen.

<i>Hovedmål</i>	<i>Resultatmål</i>
Motvirke at folk blir bostedsløse	Antall begjæringer om utkastelser skal reduseres med 50 pst. og antall utkastelser med 30 pst..
	At ingen skal måtte tilbringe tid i midlertidige løsninger ved løslatelse fra fengselsopphold.
	At ingen skal måtte tilbringe tid i midlertidige løsninger etter utskrivelse fra institusjon.
Bidra til god kvalitet ved døgnovernatting	Ingen skal tilbys døgnovernatting uten kvalitetsavtale.
Bidra til at bostedsløse raskt får tilbud om varig bolig	Ingen skal oppholde seg mer enn tre måneder i midlertidig botilbud.

Figur 1.1 Hoved- og resultatmål for å bekjempe bostedsløshet fram til 2007.

Boliger til innvandrere og flyktninger

Målet for boligetablering av innvandrere er som for nordmenn flest, at de raskest mulig skal etableres og bli selvhjulpne i en egen bolig. De fleste innvandrere etablerer seg i boligmarkedet uten offentlig hjelp, men enkelte trenger støtte. Spesielt for denne gruppen er at mange snakker dårlig norsk og har lite kunnskaper om det norske boligmarkedet og boligfinansieringsordninger.

Flyktninger som har fått varig opphold i Norge skal bosettes i kommunene, og trenger spesiell hjelp til boligetablering. Det er for tiden flere flyktninger og asylsøkere som får beskyttelse og opphold i Norge enn hva kommunene ønsker å ta imot. De fleste flyktninger bosettes i utleieboliger. I denne meldingen forslår regjeringen å endre bruken av subsidier til sosiale utleieboliger slik at nyankomne flyktninger bedre kan sikres en god boligkarriere. Det er integreringstilskuddet som er ment å dekke kommunenes kostnader til bosetting av flyktninger, og en utredning viser da også at dette tilskuddet dekker de fleste kommunenes utgifter. Regjeringen vil ta initiativ til at rollefordelingen mellom integrerings- og boligtilskuddet avklares.

Diskriminering på etnisk grunnlag forekommer i noe omfang i boligmarkedene, spesielt i leiemarkedet. Å overvåke og få klare bevis på at slik diskriminering forekommer er vanskelig. Lovverket har hittil vist seg ikke å gi god nok beskyttelse mot diskriminering på boligmarkedet, og bestemmelser mot diskriminering er nå vedtatt, og disse inngår i boliglovene.

Tilrettelegge for personer med nedsatt funksjonsevne

Det er et mål for regjeringen å øke antall boliger og boområder som er tilgjengelige for personer med nedsatt funksjonsevne (universelt utformede). Tilskuddene til formålet foreslås ytterligere målrettet. Det er videre behov for å styrke den faglige veiledningen overfor brukerne. Det vises til videre omtale under avsnitt 1.2.4 om kvalitet.

Antall eldre vil dobles over de neste 50 årene. Da det å bli gammel ofte handler om å få nedsatt funksjonsevne, vil behovet for tilgjengelige boliger være økende. For flere enn i dag kan det være aktuelt å bli boende hjemme i egen bolig dersom boligen blir tilrettelagt. Dette vil også være god samfunnsøkonomi. Regjeringen vil derfor foreslå at Husbankens grunnlån innrettes mot tiltak for å øke boligenes tilgjengelighet.

Opptrappingsplanen for psykisk helse og videre oppfølging

Det avgrensede boligprogrammet innenfor Opptrappingsplanen for psykisk helse (3 400 stk.) er i ferd med å bli realisert. Ytterligere boligtiltak for personer med psykiske lidelser bør etter regjeringens vurdering tilrettelegges innenfor de generelle boligtiltak for vanskeligstilte. De foreslåtte virkemidler i denne meldingen vil bidra til at vanskeligstilte på boligmarkedet, herunder personer med psykiske lidelser og med rusproblematikk, lettere får tilgang til tilrettelagte boliger. Dette vil være et viktig ledd i regjeringens videre satsing på området.

Sosiale utleieboliger som boligpolitisk virkemiddel

For de fleste vil det være fordelaktig å eie sin egen bolig. Ved kortvarige boligetableringer kan det imidlertid være en fordel å leie. Dette gjelder også for vanskeligstilte. Sosiale utleieboliger anbefales derfor ikke som permanent bosted for vanskeligstilte, men som gjennomgangsbolig. Det er ikke nødvendigvis slik at en stor andel sosiale utleieboliger sikrer en god boligsosial politikk, slik enkelte hevder. Utleieboligen kan representere en fattigdomsfelle.

Det å være vanskeligstilt skal ikke være noen permanent tilstand. Forholdene bør derfor legges til rette for at den enkelte kan gjennomgå en boligkarriere etter egne forutsetninger, der målet er å bli mest mulig selvhjulpne i egen bolig. Både leiekontrakt og offentlig økonomisk støtte til leiere i sosiale utleieboliger bør derfor utformes slik at de motiverer til å avansere i boligkarrieren.

Selv om det skal legges til rette for at flest mulig skal eie sine boliger, er det viktig at kommunene disponerer et stort spekter av utleieboliger som avspeiler deres behov. Husbankens veiledning overfor kommunene skal styrkes og kunnskapen skal økes på dette området, blant annet gjennom utviklingsprosjekter.

Vurdering av å lovfeste retten til bolig

I internasjonale fora, som i FN, er retten til bolig en aktuell strategi for å styrke enkeltindividenes rettigheter og for å sikre vanskeligstilte bolig. Også boligutvalget anbefalte å vurdere lovfesting av retten til bolig. I januar 2004 avviste Stortinget et forslag om å grunnlovsfeste retten til bolig. Regjeringen mener at retten til bolig er tilstrekkelig forankret, og vil ikke foreslå ytterligere presiseringer.

1.5 Kvalitet – miljøvennlige og universelt utformede boliger

Regjeringen har som ett av sine hovedmål å øke antall miljøvennlige og universelt utformede boliger og boområder. Storbyene har de største boligpolitiske utfordringene på alle områder, også knyttet til kvalitet på boligene og boområdene.

Miljøvennlige boliger

De negative miljøvirkningene av boligsektoren må reduseres for å oppnå en mer bærekraftig samfunnsutvikling. Kommunal- og regionaldepartementet vil i løpet av 2004 utarbeide sin andre miljøhandlingsplan, og satsningsområdene vil være:

- Økt arealeffektivitet og økt hensyn til biologisk mangfold
- Reduksjon i energibruken i bolig- og bygningsmassen
- Kartlegging og redusert bruk av helse- og miljøfarlige byggematerialer
- Redusert mengde byggavfall og økt gjenbruk av byggematerialer
- God kvalitet og byggeskikk
- Miljøvennlig forvaltning, drift og vedlikehold.

Ett prioritert tiltak vil være å utvikle indikatorer for å kunne måle utviklingen i miljøbelastningene fra bolig- og byggsektoren. Å redusere usikkerheten i kostnads- og lønnsomhetskalkyler for miljøtiltak er viktig. Regjeringen vil derfor prioritere ordninger for risikoavlastning ved forsøksbygging og legge vekt på formidling av erfaringer og gode eksempler.

Tilgjengelighet og universell utforming

Regjeringen vil legge til rette for universelt utformede boliger og bomiljøer. Også andre funksjonsnedsettelse enn bevegelseshemming skal fokuseres.

Kostnadene ved universell utforming av boliger ligger hovedsakelig i installasjon av heis og tilrettelegging av inngangsforhold, men også større plassbehov kan fordyre prosjektet. Ved å synliggjøre fordeler ved økt tilgjengelighet vil flere etter spørre slike boliger. Den samfunnsøkonomiske gevinsten ved at personer kan bo lengre i sine hjem framfor å måtte ta i bruk en institusjonsplass er betydelig.

Husbanken har de siste årene samarbeidet med flere sentrale aktører, blant annet byggebransjen, for å stimulere til at det bygges flere tilgjengelige boliger. Universell utforming vil inn-

gå som ett av kriteriene for tildeling av så vel det nye grunnlånet som tilskudd til tilgjengelighet fra Husbanken. Kommunikasjon og kunnskapsutvikling er sentrale virkemidler, herunder strategier for å sikre at universell utforming inngår i utdannelsen for sentrale faggrupper.

Bygningslovutvalget er bl.a. bedt om å vurdere om lovgivningen i tilstrekkelig grad ivaretar tilgjengelighet for funksjonshemmede. Plan- og bygningsloven og byggeforskriftene vil bli vurdert med utgangspunkt i utvalgets tilrådninger.

Byggeskikk og estetikk

Byggeskikk er en viktig del av vår kultur og gir et direkte og umiddelbart uttrykk for verdier og prioriteringer både i samtid og fortid. Den preger våre daglige omgivelser og har en signaleffekt overfor andre. Kvaliteter i omgivelsene gir viktige premisser for enkeltmenneskets oppvekstvilkår og livskvalitet.

God byggeskikk handler mer om bevissthet, god planlegging og kompetanse enn om kostnader. Fortsatt satsing på kompetansehevede tiltak er derfor viktig. Regjeringen vil at Husbanken også i framtiden skal ha en sentral rolle i arbeidet med å stimulere til god byggeskikk.

Boforhold i store byer

Det er i de store byene de boligpolitiske utfordringene er størst, både når det gjelder å få markedene til å fungere tilfredsstillende, når det gjelder vanskeligstilte på boligmarkedet og når det gjelder utfordringer knyttet til boligkvalitet. De høye boligprisene i storbyene er en viktig årsak til at flere blir vanskeligstilte der enn i resten av landet. I tillegg velger mange vanskeligstilte selv å bosette seg der.

Sammenlignet med noen tiår tilbake er det i dag få hele bydeler i storbyene der boligene er preget av manglende vedlikehold og bebos av personer med levekårsproblemer. Men fortsatt finnes det mindre områder med slike utfordringer. Enkelte drabantbyer har tiltakende problemer, og kommunene anbefales derfor å følge utviklingen i disse bydelene nøye.

Det er kommunene som har ansvaret for byutvikling innenfor sine grenser. Husbankens rolle er å bistå og legge til rette for kommunenes arbeid, blant annet gjennom tiltak for å heve kompetansen. Tilskudd fra Husbanken skal kunne benyttes til slike tiltak.

1.6 De boligøkonomiske virkemidlene

Den viktigste funksjonen for de boligøkonomiske virkemidlene, som tildeles gjennom Husbanken, er å sette vanskeligstilte i stand til å bo godt og trygt. For å sikre en god bruk av virkemidlene blir de foreslått målrettet i større grad mot de vanskeligst stilte og utformet slik at de bidrar til den velferdspolitiske målsettingen om at flest mulig skal være mest mulig selvhjulpne i egen bolig og selvforsørget med egen arbeidsinntekt. Virkemidlene skal også bidra til miljøvennlige og universelt utformede boliger og boområder og til boligbygging i distriktene.

Husbanklån

Husbankens oppføringslån til nye boliger bidrar til at det bygges bedre boliger, men bare i liten grad til at det bygges flere boliger, som er lånets hovedformål. Det bygges likevel et tilstrekkelig antall boliger. Regjeringen ønsker å øke lånets boligpolitiske bidrag og foreslår at grunnlånene i Husbanken, dvs. oppførings- og utbedringslån, samles i ett grunnlån. Lånet målrettes mot boligetablerende og vanskeligstilte, mot miljøvennlige og universelt utformede boliger og mot områder av landet der det er vanskelig å få boliglån på ordinære vilkår. Lånet skal kunne benyttes til finansiering av nye boliger, til utbedring av boliger og til ombygging. For å forenkle og brukerorientere den nye låneordningen foreslås det at låntaker selv skal kunne velge låneutmålingen innenfor rimelige grenser, og at dagens minstestandard og lånetillegg bortfaller.

Startlånet som ble innført i 2003, fungerer etter intensjonene, og det blir ikke foreslått vesentlige endringer av dette lånet. Regjeringen ønsker ikke å innføre startlån som en rettighetsordning.

Regjeringen har full barnehagedekning som mål, og ønsker derfor at barnehager fortsatt skal kunne lånefinansieres i Husbanken. Ordningen med lån til finansiering av lokaler til skolefritidsordningen, som er meget liten i omfang, foreslås å utgå.

Ved fastsetting av Husbankens utlånsramme og utlånsrenter må hensynet til bolig- og kredittpolitikken balanseres. Regjeringen ønsker at det fortsatt skal være Stortinget som skal fastsette utlånsrammen i de årlige budsjettprosessene. Dagens rentesystem foreslås ikke endret, men det skal tilbys flere typer fastrentelån for å redusere låntakers renterisiko.

Et mindretall i boligutvalget foreslo å videre-

føre lånevirkosomheten i Husbanken i et eget kredittforetak, og alternativet har vært utredet. Regjeringen vil ikke foreslå å opprette et slikt kredittselskap.

Subsidier til utleieboliger

De senere års satsing på utleieboliger har ikke økt tilbudet tilsvarende. Heller ikke husleien reduseres som forventet. Utleieboligene blir også dyre, blant annet fordi det bygges mye nytt isteden for å kjøpe brukt. Lav husleie er et lite målrettet subsidie, og motiverer i liten grad beboeren til å flytte videre til det ordinære boligmarkedet. Dagens modell begrenser leiers og kommuners mulighet til å velge boligløsninger. Staten subsidierer i dag kommunale utleieboliger både med boligtilskudd (investeringsstøtte) og med bostøtte (konsumentstøtte). Subsidiens formål er delvis overlappende. Regjeringen mener at effekten av dagens subsidiemodell er for lav.

Prinsipielt skulle hele subsidiet vært gitt som bostøtte (konsumentstøtte). I teorien skulle dette ikke bidra til at det etableres færre utleieboliger. I praksis vil nok likevel noen kommuner oppfatte et tilskudd som et sterkere virkemiddel enn bostøtte. Regjeringen foreslår derfor en gradvis omlegging. Som første skritt foreslås det at boligtilskuddet reduseres til 20 pst. av boligens kostnader, dvs. rundt 200 000 kroner pr. bolig, og at et beløp tilsvarende det som innspareres på boligtilskuddet overføres til bostøtten for å kompensere leier og utleier. Regjeringen vil følge utviklingen nøye for å unngå eventuelle utilsiktede negative konsekvenser av omleggingen.

Bostøtte, boligtilskudd og tilskudd til kommunikasjon og kunnskapsutvikling

Bostøtte og boligtilskuddet skal hjelpe vanskeligstilte til å etablere seg i en bolig og til å beholde denne. I 2003 ble det tildelt bostøtte for 2,35 mrd. kroner til rundt 120 000 huster. Boligtilskudd for rundt 700 mill. kroner ble samme år benyttet til etablering i eid bolig eller utleiebolig og til tiltak for å øke tilgjengeligheten i boligene.

Bostøtteordningen foreslås i årene fremover styrket ved å fjerne arealkravet og isteden innføre et funksjonskrav, ved å fjerne finansieringskravet og ved å inkludere foreldre med delt omsorg for egne barn.

Boligtilskuddet foreslås ytterligere målrettet mot pressområdene. Kommunene skal fortsatt kunne velge om de ønsker å tildele boligtilskudd til etablering selv eller å overlate dette til Hus-

banken, men de skal ikke lenger kunne velge bare å tildele tilskudd til tilgjengelighet. Kommunene skal få økt frihet til å tildele tilskuddet etter egne kriterier.

Husbanken disponerer et tilskudd til kommunikasjon og kunnskapsutvikling, med en bevilgning på 36 mill. kroner i 2003. Regjeringen foreslår å styrke dette tilskuddet ved å omdisponere dagens tilskuddsbevilgning til boligkvalitet til formålet, da dette antas å gi større boligpolitisk avkastning.

1.7 Gjennomføringen av boligpolitikken

Rollefordelingen i norsk boligpolitikk er i hovedtrekk at staten fastsetter boligpolitiske mål og juridiske rammevilkår, tilbyr økonomisk bistand til spesielle formål og bidrar med kompetansetiltak, at kommunene planlegger og tilrettelegger for bygging og utbedring av boliger og boligområder og har ansvar for at også vanskeligstilte har et boligtilbud og at private eier, bygger og forvalter boligmassen.

Selv om rollefordelingen lenge har vært den samme, har det likevel skjedd endringer i sammenheng med tre hovedtendenser: Deregulering av markedene, desentralisering av myndighet og en sterkere vektlegging av å hjelpe vanskeligstilte. Deregulering og desentralisering forventes å gi gevinster ved at private gis rom til å ta effektive beslutninger innenfor de politiske målsettingene og rammer som er fastsatt av staten. Som boligpolitisk virkemiddel har kunnskap og kommunikasjon fått en sterkere rolle. Regjeringen ønsker å videreføre disse utviklingstendensene.

Det boligpolitiske ansvaret er forankret i Kommunal- og regionaldepartementet. Husbanken er statens sentrale gjennomføringsorgan i boligpolitikken og disponerer de boligøkonomiske virkemidlene. Statens bygningstekniske etat (BE) opplyser om byggeforskrifter, fører tilsyn med byggevarers egenskaper og driver ordningen for godkjenning av foretak i byggenæringen. Husleietvistutvalget er opprettet som en prøveordning, og er et informasjons- og meglingsorgan for husleietvister i Oslo og Akershus.

Departementet har igangsatt en utredning for å vurdere en bedre samordning av Husbankens og BEs oppgaver, herunder en eventuell sammenslåing av etatene.

Husbanken – lokalisering, konkurranseutsetting og vurdering av styrene

For å følge opp strategien i Storbymeldingen om å lokalisere flere statlige etater utenfor Oslo-området har Husbankens hovedstyre bestemt å flytte hovedkontoret med rundt 130 ansatte fra Oslo til Drammen i 2005.

Husbankens låneforvaltning bidrar i mindre grad til den boligpolitiske måloppnåelsen. Samtidig finnes det mange tilbydere av slike forvaltningstjenester. Fristilling og konkurranseutsetting av denne delen av Husbankens virksomhet er derfor en mulighet som regjeringen vil vurdere.

Husbankens styre er vurdert. Styrene bidrar til å skape forståelse for boligpolitikk og Husbankens rolle. Hovedstyret ivaretar en viktig rolle som støtte- og motspiller for administrerende direktør. Regionsstyrene gir en viktig lokal forankring. Regjeringen foreslår derfor at Husbankens styre beholdes, men at husbankloven og styrenes instruks endres slik at de er i overensstemmelse med deres faktiske funksjon.

Kunnskap som virkemiddel

Dersom boligmarkedene skal fungere godt, er det avgjørende at aktørene har den nødvendige kunnskap for å ta optimale valg. Dette gjelder også for grupper som er vanskeligstilte på boligmarkedene. Også det offentlige trenger økt kunnskap om de forskjellige markedene for å kunne innrette virkemidlene så godt som mulig.

Regjeringen ønsker at Husbanken skal styrke samarbeidet med kommunene og private aktører utover selve lånevirkksomheten. Dette skal oppnås ved å utvikle Husbankens rolle som tilrettelegger, kunnskapsutvikler og veileder. Også Bygningsteknisk etat skal intensivere sin satsing på området.

Kunnskapsutvikling gjennom forskning vil også bli vektlagt. Kommunal- og regionaldepartementet har ansvar for boligfaglig forskning, og skal i 2004 utarbeide en ny forskningsstrategi.

Kommunene

Engasjement og høyt aktivitetsnivå i kommunene er avgjørende for å lykkes i boligpolitikken. Regjeringen ønsker ikke å pålegge kommunene nye plikter ved å lovfeste deres plikt til å yte bolig tjenester, men vil isteden stimulere til økt aktivitet gjennom økonomiske virkemidler, samarbeid og kommunikasjon. Ytterligere beslutningsmyndighet foreslås derfor delegert til kommunene, blant annet for Husbankens startlån og boligtilskudd.

Private og frivillige aktører

Den høye andel privat eide boliger i Norge (96 pst.) er resultatet av en bevisst politikk. Dette har bidratt til at nordmenn bor meget godt til rimelige bokostnader og at boligmassen er godt vedlikeholdt, selv med moderate offentlige økonomiske

bidrag. Regjeringen vil fortsatt ha som mål at flest mulig skal kunne eie sin egen bolig.

De frivillige organisasjonene er viktige partnere for det offentlige i velferdspolitikken, og regjeringen vil styrke samarbeidet med de frivillige organisasjonene, både med hensyn til å ivareta de vanskeligstiltes rettigheter og som tjenesteytere.

2 Dagens boligmarked – en beskrivelse

Boligmassens omfang, verdi og eierstruktur

I følge folke- og boligtellingsen var det i Norge i underkant av 2 mill. boliger i 2001, dvs. en økning på 12 pst. siden 1990. Antall bosatte pr. bolig har i samme periode sunket fra 2,4 til 2,3. Kvaliteten på norske boliger er jevnt over meget god. I gjennomsnitt har hver nordmann 52 kvm boligareal til disposisjon, som er en økning på 16 kvm over de siste 20 årene. Gjennomsnittsboligen er nå på 114 kvm, som er blant det høyeste i Europa. Boligmassen er jevnt over godt vedlikeholdt. Dette indikerer at nordmenn prioriterer boligen sin høyt.

Verdien av alle norske boliger ble beregnet til 1 665 mrd. kroner ved utgangen av 2002 (SSB), og utgjorde da 84 pst. av husholdningenes samlede formue. Samme år ble det investert for 52 mrd. kroner i boliger, som er 18 pst. av de samlede investeringene i landet dette året. Rundt 2/3 av investeringene går til bygging av nye boliger og 1/3 til rehabilitering. Det ble igangsatt 23 000 og ferdigstilt 21 700 nye boliger i 2002. Bygge- og anleggsbransjen sysselsatte 157 000 personer ved utgangen av 2002, som er 7 pst. av arbeidsstokken.

77 pst. av husholdningene eier sin bolig, enten som selveier (63 pst.) eller som andelseier (14 pst.). Det har vært en bevisst politikk siden 1945 at flest mulig skal kunne eie sin egen bolig, enten som selveier eller sammen med andre som andelseier.

Tilsvarende leier 23 pst. av husholdningene. I de store byene er det flere leiere, som i Oslo der 30 pst. av boligene er utleieboliger. Antall utleieboliger har økt noe det siste tiåret, etter å ha blitt redusert siden 1920-årene, jf. tabell 2.1.

Også de fleste utleieboligene eies av private. Hele 96 pst. av de norske boligene eies av private. Flesteparten av de resterende 4 pst. av boligene som eies av det offentlige, eies av kommunene og disponeres til sosiale utleieboliger til eldre og vanskeligstilte personer.

Bokostnader og boligpriser

For de fleste eiere har bokostnadene vært negative de senere år som følge av den store prisøkningen på boliger. Verdistigningen på boligen har dermed

Tabell 2.1 Andel hushold som leier bolig. Norge totalt og Oslo spesielt. Pst..

	1920	1970	1990	2001
Norge	47	34	22	23
Oslo	95*	49	24	29

* Tallet for 1920 gjelder innenfor Oslos daværende grenser.
Kilde: SSBs Folke- og boligtellinger.

vært større enn utgifter til renter på lån og egenkapital og utgifter til drift- og vedlikehold. Bokostnadene for leiere, som i hovedsak er det samme som husleien, har økt betydelig, og sterkere i Oslo enn i resten av landet. I det siste har imidlertid veksten i leien flatet ut, og til og med blitt redusert i noen områder.

Boutgiftene, som i motsetning til bokostnadene ikke tar hensyn til endringer i verdien på boligen, økte med 13 pst. fra 1997 til 2001. Boutgiftene har økt med rundt 30 pst. for yngre, mens par i aldersgruppen 45–66 år uten barn hadde en liten nedgang i boutgiftene. Boutgiftbelastningen, dvs. forholdet mellom boutgifter og inntekter, er størst for unge, enslige og enslige forsørgere, for de som bor i pressområder og for dem som leier. Minst belastning har eldre og par med og uten barn, som bor i eid bolig i distriktene.

Boligprisene for både nye og brukte boliger har steget betydelig i perioden 1993 til 2002. Det meste av prisstigningen på nye boliger kan tilskrives den generelle prisstigningen og økt standard på boligene. Produktivitetsutviklingen i byggebransjen har imidlertid vært lav. De økte boligprisene er en utfordring, da disse kan føre til at tallet på dem som ikke har økonomisk evne til å komme inn i markedet øker og til at boligbyggingen reduseres.

Mangel på egnede arealer til boligbygging kan være et hovedproblem, og vil da medføre høye tomtepriser. En velfungerende, langsiktig, effektiv og offensiv kommunal planlegging er avgjørende for å sikre tilgang på et tilstrekkelig antall gode og rimelige tomter. Finansiering av sosial infrastruktur, som skoler og barnehager, er en annen utfordring. I flere pressområder der det benyttes utbyg-

gingsavtaler er kommunene på den ene siden og utbyggerne og boligkjøperne på den andre siden uenige om hvem som skal dekke disse kostnadene ved gjennomføring av nye boligprosjekter.

Storbyenes utfordringer

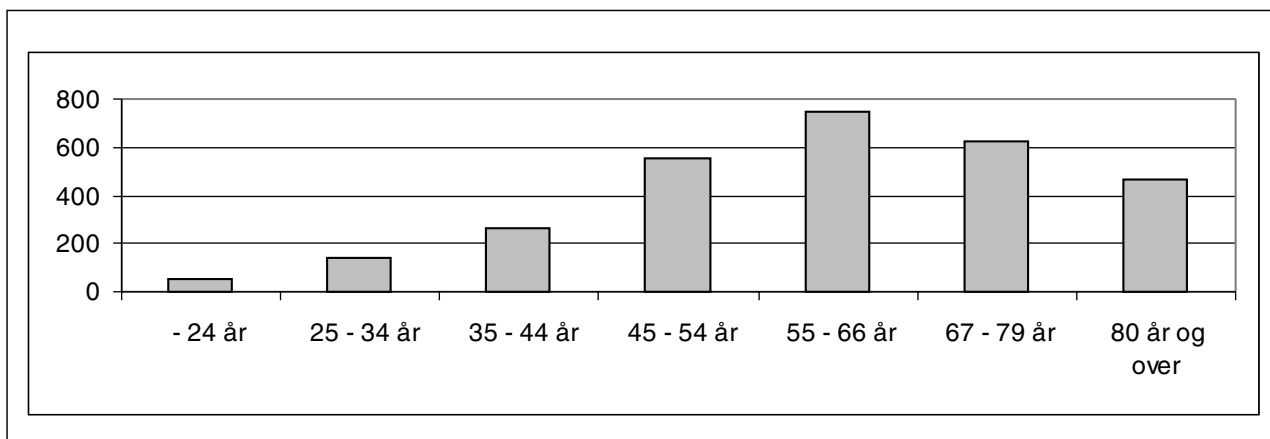
Det er i de store byene de boligpolitiske utfordringene er størst. Dette fordi det er mange som ønsker å bo, studere og arbeide der, og spesielt i de sentrumsnære områdene. De urbane, kulturelle og historiske verdier som disse områdene kan tilby har steget i verdi. At mange vil bo i storbyene krever mange nye boliger, og spesielt i sentrum. Boligbyggingen har ikke kunnet tilfredsstillende den økende etterspørselen. Dette har resultert i høye boligpriser. Noe av årsaken til det er kompliserte grunneierforhold og planprosesser i disse områdene, blant annet fordi eiendommene kan ha kulturhistorisk verdi. Den store etterspørselen og det knappe ferdigregulerte arealet har resultert i stigende tomtepriser. De høye boligprisene er i seg selv en viktig årsak til at mange blir vanskeligstilte på boligmarkedet i storbyene. Standarden på de eksisterende boligene er dårligere i byene enn i resten av landet. Omtrent dobbelt så mange oppgir at de har problemer med innemiljøet i de største byene enn i landet for øvrig. Og fortsatt gjenstår det i de tre storbyene Oslo, Bergen og Trondheim omtrent 8 000 boliger som ikke har wc i leiligheten og minst 12 000 boliger med mangler ved brann-sikkerheten. Det er også mange vanskeligstilte som velger å bosette seg i storbyene. Dette har for eksempel resultert i at det er i storbyene det finnes flest bostedsløse. Også innvandrerne som er en risikoutsatt gruppe i boligmarkedet, ønsker ofte å bosette seg i storbyene.

Vanskeligstilte på boligmarkedet

Økte boligpriser gjennom 1990-årene har isolert sett medført at det i dag er vanskeligere enn for ti år siden å etablere seg i egen bolig for folk som har liten egenkapital og lav eller usikker inntekt. Ungdom har i økende grad usikker inntekt, blant annet fordi de studerer lenger. Arbeidsløshet blant ungdom og vanskeligstilte er en av regjeringens største utfordringer, også på boligmarkedet og for boligpolitikken. Unge har også lavere egenkapital enn eldre, bl.a. som følge av at de studerer lengre, og dermed opptar lån, og fordi de i liten grad eier egen bolig, jf. fig. 2.1. Undersøkelser viser at ungdom ikke flytter senere fra oppveksthjemmet enn tidligere og at de fleste ikke har høyere bostedsgifter enn hva som kan forventes i en etableringsfase. Deler av de unges etableringsproblem kan tilskrives at mange ønsker å bo i sentrum av de store byene der boligprisene er høyest. Noen unge førstegangsetablerende får hjelp av sine foreldre til boligetablering. Dette gjør inngangen til boligmarkedet enklere for mange.

Også personer som skal reetablere seg, for eksempel etter brudd i parforhold, etter at de har mistet jobben og har måttet flytte eller etter at de har blitt syke, kan ha lav egenkapital og lav eller usikker inntekt.

Antall bostedsløse ble i 1997 anslått til om lag 6 200. 35 pst. av de bostedsløse er midlertidig bostedsløse, hvilket indikerer stor gjennomstrømming. Mange av de langvarige bostedsløse har tilleggspolproblemer som rus og psykiske lidelser. 60 pst. av de bostedsløse er rusmisbrukere. 58 pst. av de bostedsløse befinner seg i de tre største byene. En tredjedel av de bostedsløse har først og fremst et boligproblem, og kan klare seg i en egen bolig



Figur 2.1 Fordeling av formue på aldersgrupper, gjennomsnitt 2001 i 1 000 kroner.

Kilde: SSB.

straks. De resterende trenger oppfølging, og i noen tilfeller også behandling for et rusmiddelproblem og/eller psykisk lidelse. Omfanget av bostedsløshet skal nå kartlegges på nytt, og resultatet vil være klart i 2004.

Flyktninger og innvandrere har dårligere levekår enn nordmenn flest. Flere innvandrere leier bolig enn etniske nordmenn og flere bor i storbyene. Årlig mottar Norge rundt 7 000 flyktinger som skal bosettes. De fleste innvandrere etablerer seg i boligmarkedet uten offentlig hjelp. Selv om de fleste innvandrere har dårlig økonomi, får de hjelp av familie og venner til boligetablering. I tillegg til svak økonomi behersker mange innvandrere norsk dårlig og har lite kunnskaper om det norske boligmarkedet. Andelen innvandrere blant bostedsløse er økende. Diskriminering på etnisk grunnlag forekommer i noe omfang i boligmarkedene, og da særlig i leiemarkedet.

Antall eldre vil dobles frem mot 2050, og flere vil dermed ha nedsatt funksjonsevne. For at disse gruppene skal kunne bo lengst mulig hjemme og være mest mulig selvhjulpne, trenger de en bolig som er tilgjengelig. Også andre med nedsatt funksjonsevne bør kunne velge bolig og bevege seg mest mulig fritt. Tilbudet av tilgjengelige og universelt utformede boliger dekker ikke det voksen-

de behovet. I den eksisterende boligmassen kan en som bruker rullestol komme inn i 17 pst. av boligene ved egen hjelp, men bare 7 pst. av boligene er både tilgjengelig og egnet som bolig for en rullestolbruker.

Mange mennesker med alvorlige psykiske lidelser har en svært dårlig boligstandard. Dette er i seg selv et alvorlig hinder for at denne gruppen skal kunne bli i stand til å mestre eget liv. Boligbehovet for denne gruppen er anslått til 3 400 boliger. Om lag 2 400 voksne personer med utviklingshemming bor fortsatt hos sine pårørende. Mange av disse ønsker å flytte til egen bolig.

Bærekraftig samfunnsutvikling og miljøvennlige boliger

Bolig- og byggesektoren står for 40 pst. av energibruken og materialbruken i samfunnet og 40 pst. av avfallet til deponi er byggavfall. Sektoren legger også beslag på betydelige landarealer. Målet om en bærekraftig samfunnsutvikling, er forankret i både Kyoto-avtalen og flere EU-direktiv, og tilsier at miljøbelastningene fra boligsektoren må dempes. Det høye og voksende boligkonsumet representerer en utfordring med hensyn til å nå miljømål.

Boks 2.2 Nøkkeltall for Sverige, Danmark, Finland og Norge

Sammenliknet med våre naboland er det i Norge:

- Flere som eier sin egen bolig og færre som leier.
- Flere boliger som er eid av private og færre som er eid av det offentlige.
- Færre utleieboliger til vanskeligstilte disponert av det offentlige.
- Flere eneboliger og småhus og færre blokkleiligheter.
- Større boliger og flere kvadratmeter pr. person.
- Flest igangsatte boliger pr. innbygger.
- Mindre rene statlige boligsubsidier.

Forskjeller i disposisjonsform, hustyper og areal kan delvis forklares med ulik grad av urbanisering. Norge fremstår som mindre urbanisert enn

flere av våre naboland, og flere disponerer selv store eneboliger.

Forskjeller i boligproduksjon kan delvis forklares med forskjeller i konjunktursykluser og tidligere boligproduksjon. Sverige som i dag har den laveste relative boligproduksjonen har likevel den høyeste boligdekningen pr. innbygger, jf. tabellen under.

Forskjeller i subsidier til boligformål er vanskelige å sammenlikne. I tabellen er bare de rene boligsubsidiene medregnet. Skal man få et helhetlig bilde må også andre sosiale ytelser og boligs kattene trekkes inn. Norge har blant de laveste boligs kattene i Norden. Trekkes disse forhold inn blir subsidiene til boligformål jevne enn det tabellen skulle tilsi.

Tabell 2.2

	<i>Norge</i>	<i>Sverige</i>	<i>Danmark</i>	<i>Finland</i>
<i>Disposisjonsform, andel, pst. (2001)</i>				
Selv- og andelseide boliger	76	57	59	68
Utleieboliger, private	20	19	21	21
Utleieboliger til vanskeligstilte, offentlige	4	24	20	11
<i>Hustyper, andel, pst. (1990)</i>				
Eneboliger og småhus	80	46	58	54
Flerbostedshus	20	54	42	46
<i>Boligkvalitet,</i>				
Areal pr bolig, gjennomsnitt, kvm (2001)	117	90	109	77
Innbyggere pr. bolig (1999/2000)	2,3	2,8	2,1	2,2
<i>Boligproduksjon, (2002)</i>				
Igangsatte boliger	23 000	19 700	18 100	28 200
Igangsatte boliger pr 1000 innbyggere.	5,5	2,2	3,4	5,4
<i>Statlige boligs subsidier. Pst. av BNP (1998)</i>				
I alt	0,9	2,2	2,9	1,4
Herav bostøtte	0,1	0,8	0,7	0,6

Kilder: NOU 2002:2, Nord 2001:27, SSB, DSB, SCB og Aftenposten.

3 Regjeringens visjoner og mål

3.1 Bakgrunn

Stortinget behandlet våren 1999 St.meld. nr. 49 (1997–98) *Om boligetablering for unge og vanskeligstilte*. Ved behandling av meldingen, jf. Inst. S. nr. 100 (1998–99), vedtok et enstemmig Storting:

«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.»

Boligutvalget la fram sin utredning NOU 2002:2 *Boligmarkedene og boligpolitikken* 15. februar 2002. Utredningen ble sendt på en bred høringsrunde.

3.2 Visjon, mål og hovedstrategier

Regjeringen har som visjon at alle skal kunne bo godt og trygt. De aller fleste klarer seg godt på boligmarkedet i dag, uten bistand fra det offentlige. Regjeringen ønsker å føre en økonomisk politikk som bidrar til et fortsatt lavt rentenivå og dermed til økt sysselsetting. Det lave rentenivået reduserer bokostnadene og gjør det isolert sett lettere for unge og andre å etablere seg i egen bolig. Skattepolitikken er også svært viktig for den enkeltes bokostnader. Regjeringen slår i Sem-erklæringen fast at den ønsker å fjerne fordelsbeskatningen på egen bolig.

Den norske boligpolitikken har vært basert på at folk skal eie sin egen bolig. Dette har vært en svært vellykket strategi, som har ført til at folk er herre i eget hus og til at de får ta del i verdistigningen på boligene. Selv om noen av ulike årsaker ønsker å leie, vil regjeringen i sin politikk legge til grunn at flest mulig skal kunne eie sin egen bolig.

Regjeringen vil legge til rette for et velfungerende boligmarked. Lover og regelverk skal bidra til at det blir bygget et tilstrekkelig antall boliger og til at viktige kvaliteter blir ivaretatt. Samtidig vil regjeringen fokusere på boligprisene og spesielt kostnadene ved boligbygging. Dette gjøres både gjennom forenklinger av lovverket og gjennom

samarbeid med aktører i bolig- og bygningsbransjen. Regjeringen vil også legge forholdene til rette for en konkurranse- og levedyktig byggebransje.

Selv om de aller fleste klarer seg godt på boligmarkedet i dag, har enkelte grupper store utfordringer. Regjeringen mener at de boligøkonomiske virkemidlene først og fremst må rettes mot disse gruppene. Virkemidlene skal utformes slik at de motiverer mottakerne til størst mulig arbeidsdeltakelse.

Mange unge har liten egenkapital, noe som gjør inngangsterskelen til boligmarkedet høyere. Uten egenkapital er det vanskelig å skaffe seg lån til bolig, i alle fall med vanlig rente. Regjeringen innførte derfor startlånet 1. januar 2003. Dette lånet vil fortsatt vil være det viktigste virkemiddelet, men også det nye grunnlånet fra Husbanken foreslås målrettet mot denne gruppen.

Regjeringen vil rette de boligøkonomiske tilskudds- og støtteordningene inn mot de aller mest vanskeligstilte, og på den måten følge opp regjeringens tiltaksplan mot fattigdom. Boligtilskudd og bostøtte vil fortsatt være de viktigste virkemidlene, og regjeringen vil utvikle disse videre for bedre å kunne nå dem som har størst behov for bidrag fra staten.

Boligmassen har gjennomgående en høy standard. Gjennom de boligpolitiske virkemidlene vil regjeringen stimulere til gode kvaliteter og spesielt til å øke antall miljøvennlige og tilgjengelige boliger.

Informasjon og kunnskap blir stadig viktigere virkemidler i boligpolitikken. Regjeringen vil derfor styrke Husbanken som kompetanseinstitusjon, og som veileder overfor kommunene, byggebransjen og publikum. Kommunene skal fortsatt ha hovedansvaret for iverksettingen av boligpolitikken og de private aktørene for gjennomføringen.

På bakgrunn av dette vil regjeringen fremme følgende boligpolitiske visjon:

Alle skal kunne bo godt og trygt.

Visjonen skal oppnås gjennom følgende mål og strategier:

- *Tilrettelegge for et velfungerende boligmarked.*
- *Skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet.*

- *Øke antall miljøvennlige og universelt utformede boliger og boområder.*

Videre i dette kapittelet utdypes den boligpolitiske visjon om at alle skal kunne bo godt og trygt, mens målene, strategiene og tiltakene blir utdypet videre i senere kapitler i meldingen.

3.3 Utdypning av visjonen: Alle skal kunne bo godt og trygt

Visjon: Alle skal kunne bo godt og trygt

Hva som oppfattes som er en god og trygg bolig avhenger av en rekke egenskaper ved boligen og boområdet og av beboerens egne preferanser. De fleste vil likevel mene at en god bolig skal dekke menneskenes grunnleggende behov for trygghet og sikkerhet for liv og helse, for personlig hygiene og for å hvile. Å yte beboerne beskyttelse og trygghet er dermed en av boligens grunnleggende funksjoner. Opprinnelig innebar dette å gi beboerne trygghet mot naturforhold som regn, snø og kulde. Da de fleste i dag tar slik beskyttelse som en selvfølge, vil nok flere tenke på beskyttelse mot innbrudd og annen kriminalitet. Det er videre en selvfølge at boligen i seg selv ikke er en fare for liv og helse, og den må derfor ikke være brann- eller helsefarlig. Dårlige hygieniske forhold utgjør ikke bare en fare for beboerne, men også for boområdet. Større byggt tekniske skader og setningskader kan også medføre fare for liv og helse. Dårlig inn klima, for eksempel på grunn av materialbruk, fuktskader eller radonstråling, har fått økt fokus. Dette er skader som koster samfunnet store beløp i form av utbedringskostnader og dårlig helse. Også utenfor boligen vil forhold som trafikk sikkerhet og lite forurensning være faktorer som bidrar til at beboerne oppfatter boligen som trygg. Også det at beboerne trives i sitt nabolag og nærmiljø og føler tilhørighet, vil gi dem økt trygghet og bokvalitet.

I takt med velferdsøkningen har utforming av interiør og valg av bolig og boområde blitt et synlig symbol for beboerens valg av identitet, kultur og ønske om tilhørighet. Mange ønsker derfor at både boligen og bomiljøet skal kunne fortelle en historie som gir dem identitet og tilhørighet. Velferdsøkningen sammen med høyere levealder og færre barn har gitt mer fritid og større muligheter til å flytte flere funksjoner fra hjemmet og ut i fellesrommet, som for eksempel matlagning og sosial omgang, og å øke konsumet av goder som

kultur og reiser. Denne utviklingen endrer også våre oppfatninger om hva som er en god bolig.

Kvaliteten på boligen og boområdene rundt er også avgjørende for om den oppfattes som god. Om boligen vurderes som god avhenger av hvilke tjenester den er forutsatt å yte beboeren, og vil variere mellom individer med forskjellige personlige preferanser. Noen tilbringer store deler av dagen i og rundt sine boliger, og for mange er boligen også en arbeidsplass. For disse skal boligen fylle en rekke funksjoner, fra matlagning til sosial arena og til arbeidsplass. Andre stiller ikke større krav til boligen enn til et hotellværelse, og legger utover visse grunnleggende funksjoner mest vekt på boligens lokalisering i forhold til transport, tjenester, kulturtilbud og fornøylesliv. Enkelte ønsker å bo alene på en tomt som skjerner for innsyn, mens andre foretrekker å bo i bokollektiver midt i byen. For folk som har nedsatt funksjonsevne er det avgjørende at boligen og boområdet er tilpasset deres behov. Med en tiltagende variasjon i familie og levemønster er det viktig at boligmassen avspeiler befolkningens ønsker om bolig og boformer slik at flest mulig kan finne en bolig som dekker deres behov.

Også juridiske og økonomiske faktorer skal bidra til en trygg og god bolig. Lovverket og domstolsapparatet skal sikre beboernes rettigheter, og er avgjørende for deres botrygghet. Et godt juridisk rammeverk bidrar til å sikre den enkeltes rettigheter i bosituasjonen, og skal forhindre vilkårlig og urimelig behandling av beboere. For de fleste er boligen den dyreste investeringen de gjør i livet. Økonomisk sett vil forutsigbare, stabile rammer og systemer som demper husstandens risiko, blant annet som følge av svingninger i lånerenten eller boligprisene, øke deres trygghet. Også et godt velferdssystem, som sikrer de grupper som trenger økonomisk bistand til å skaffe seg en bolig og til å beholde den de har, gir økt trygghet. Det samme gjør sikkerhetsnett som trer i kraft ved for eksempel arbeidsløshet, sykdom eller andre uforutsette kriser.

Et godt sted å bo er en viktig forutsetning for integrering og deltakelse i samfunnet, og utgjør sammen med arbeid og helse grunnleggende elementer i velferdsstaten. En god bolig er grunnlaget for en anstendig menneskelig tilværelse, og vil ofte være avgjørende for beboernes helse og deltakelse i arbeidslivet. Det er derfor av avgjørende betydning for folks livskvalitet og samfunnets velferd at flest mulig får mulighet til å bo trygt og godt.

Hovedstrategi og første hovedmål: Et velfungerende boligmarked

Regjeringens hovedstrategi for å nå visjonen om at flest mulig skal kunne bo trygt og godt er å tilrettelegge for velfungerende boligmarkeder. Velfungerende markeder vil bidra til at de fleste kan bo i en god bolig til en rimelig kostnad for seg selv og for samfunnet. Ytterligere vurderinger og tiltak for å få boligmarkedet til å fungere best mulig omtales i kapittel 4.

Andre hovedmål: Skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet

Ikke alle har tilstrekkelige ressurser til å kunne etablere seg i egen bolig ved egen hjelp. Andre møter unødvendige hindre for å kunne etablere seg i egen bolig. Ytterligere vurderinger og tiltak for at flest mulig vanskeligstilte på boligmarkedet skal settes i stand til å skaffe seg og bli boende i egen bolig ved egen hjelp omtales i kapittel 5.

Tredje hovedmål: Øke antall miljøvennlige og universelt utformede boliger og boområder

For å nå målsettinger om en bærekraftig utvikling ønsker regjeringen å tilrettelegge for flere miljø-

vennlige boliger. Boliger og boområder som ikke er universelt utformede slik at også personer med nedsatt funksjonsdyktighet kan benytte dem, representerer en betydelig hindring for at mange kan etablere seg i egen bolig og være mest mulig selvhjulpne der. Dette er også til hinder for at eldre kan bli boende lenge hjemme i egen bolig. Ytterligere vurderinger og tiltak for å nå målsettingen om flere miljøvennlige og universelt utformede boliger og boområder omtales i kapittel 6. Storbyene har spesielle utfordringer, som omtales nærmere i det samme kapittelet.

Økonomiske virkemidler og rollefordeling

En effektiv og målrettet bruk av de økonomiske virkemidlene er avgjørende for å kunne hjelpe flest mulig, og i kapittel 7 omtales Husbankens lån, tilskudd og bostøtte nærmere.

Til slutt omtales i kapittel 8 rollefordelingen mellom aktørene i boligmarkedet, tiltak for å samordne og styrke kommunikasjon og kunnskapsutvikling som boligpolitiske virkemidler, tiltak for bedre samordning av de offentlige aktørene og tiltak for å tilrettelegge for å styrke kommunene, frivillige organisasjoner og andre private aktørers rolle.

4 Boligmarkedene

4.1 Innledning

Det er ett av boligpolitikkenes hovedmål å legge til rette for at markedene skal fungere best mulig. Et velfungerende boligmarked vil ideelt sett imøtekomme alles behov for bolig på en økonomisk effektiv, sosialt rettferdig og miljøvennlig måte, og slik legge forutsetningen for at det tilbys et tilstrekkelig antall boliger med de ønskede kvaliteter til en lavest mulig kostnad for samfunnet. Det offentlige oppgave er å tilrettelegge for at markedene skal fungere best mulig.

Statens viktigste virkemidler for å tilrettelegge for et velfungerende boligmarked er lover og regler, organisering, kunnskap og kommunikasjon. De økonomiske virkemidlene som husbanklån, boligtilskudd og bostøtte skal i hovedsak forbeholdes tiltak for å korrigere markedet, og på den måten sikre boliger til folk med særlige behov og miljøvennlige og tilgjengelige boliger.

Boligmarkedet er et komplisert marked dersom det sammenliknes med flere andre markeder. En av grunnene er at dette store totalmarkedet består av flere delmarkeder. Inndelingen kan gjøres etter geografiske skillelinjer eller etter en kategorisering av boligen, dvs. etter boligtyper. Et annet viktig hovedskille er inndelingen i et eiermarked og et leiemarked. Videre er det vanlig å snakke om et marked for brukte boliger og et marked for nye boliger.

Boligmarkedene er påvirket av konjunktorene, blant annet gjennom svingninger i boligprisene og utlånsrenten. Dette utsetter aktørene for risiko. Rentenivået er trolig den enkelte økonomiske faktoren som påvirker boligmarkedene mest av alt. Renten påvirker lønnsomheten av de investeringer som folk gjør i boliger, i forhold til de kostnader som folk har med å bo og sysselsettingen i byggebransjen. Regjeringen legger derfor stor vekt på å føre en økonomisk politikk som sikrer lav prisstigning og stabile, lave renter. På den måten sikres også en mest mulig stabil utvikling i bolig- og byggemarkedene og høy sysselsetting. Dette vil bidra til å redusere risikoen i nybyggingsprosjekter der det ofte tar flere år fra et prosjekt planlegges til det er ferdig oppført.

Bolig- og leieprisene bestemmes i hovedsak av

tilbudet og etterspørselen i det totale boligmarkedet og i de forskjellige delmarkedene. På kort sikt er det totale tilbudet av boliger gitt, og består av eksisterende boligmasse. Tilbudet av boliger endres som følge av nybygging og avgang, dvs. fraflytting, brann, riving, ombygging og bruksendring. Hvis nybygging er større enn avgangen, øker tilbudet av boliger. Nybygging utgjør en liten andel i forhold til det totale antallet boliger, rundt én prosent pr. år.

Etterspørselen etter boliger er en funksjon av utviklingen i befolkningsstørrelsen, husholdningenes sammensetning, flyttinger, kjøpekraft, nivået og standarden på den eksisterende boligmasse og nivået på gjeldende boligkonsum. I tillegg er etterspørselen en funksjon av den generelle økonomiske utviklingen i landet, boligprisene, finansieringsvilkårene på kredittmarkedet, tilgangen på offentlige subsidier; herunder boligbeskatningen, nåværende og forventede fremtidige husholdningsinntekter samt individuelle preferanser. Siden tilbudet på kort sikt så å si er gitt, er det etterspørselen som bestemmer bolig- og leieprisene.

Utviklingen i etterspørselen etter boliger har nær sammenheng med befolkningsutviklingen. Fremskrivninger av befolkningen tilsier en vekst fra om lag 4,5 millioner innbyggere i 2002 til mellom 4,6 og 6,6 millioner innbyggere i 2050, jf. beregninger fra Statistisk sentralbyrå (SSB). Hvor høy veksten blir avhenger i stor grad av fødselsrater og fremtidig innvandring. Med en fortsatt dekningsprosent på 2,3 person pr. bolig, skulle boligbehovet være et sted mellom om lag 45 000 og 910 000 flere boliger i tidsperioden, isolert sett. Dette tilsvarer et sted mellom 1 000 og 20 000 nye boliger pr. år. Tilveksten i antall boliger vil trolig ligge høyere. Det fordi en del boliger saneres og en del blir stående tomme, fordi folketallet trolig vil øke mest i pressområdene der det allerede er knapphet på boliger, fordi antall mindre husstander fortsatt vil øke, fordi folks kjøpekraft fortsatt vil vokse og fordi folks preferanse for boligkonsum ikke vil avta. Boligbyggingen har de senere årene ligget på vel 20 000 nye boliger, og anslag tilsier et tilsvarende nivå i årene fremover. Tilstrekkelig tilvekst av boliger er viktig for at alle skal kunne tilbys en bolig og for å holde boligprisene lave.

Når markedet ikke fungerer hensiktsmessig, kan det skyldes forhold som: Mangler ved lovene, dårlig risikohåndtering, høye byggekostnader som følge av manglende effektivitet, svak konkurranse i byggbransjen og ressurskrevende offentlig saksbehandling, mangel på tomter, manglende finansiering av infrastruktur og manglende boligfinansiering. Ofte vil årsaken til at markedet ikke fungerer godt nok være en kombinasjon av disse forhold, hvor forholdene også internt kan påvirke hverandre.

Et godt lovverk er avgjørende for å legge til rette for et velfungerende marked. Dette gjelder så vel ved nybygging og utbedring som ved regulering av omsetning og drift av boligene. Lovverket sikrer og avveier rettigheter og risiko gjennom regler for kontrakter og regler for å avgjøre tvister. I kapittel 4.4 og 4.5 gis det en omtale av boliglover med betydning for eie- og leiemarkedet. Omtalen av plan- og bygningsloven og arbeidet med denne loven knyttes imidlertid til omtalen av tiltak for å redusere byggekostnadene i kapittel 4.2 og tiltak for å øke tilgangen for tomter i kapittel 4.3.

Tilgang på egnete, rimelige og gode byggematerialer og tjenester er vesentlig for å fremskaffe boliger til en lavest mulig kostnad. Dette krever god konkurranse i byggemarkedet. Konkurransen kan økes ved å motvirke monopoler, blant annet ved å åpne for internasjonal konkurranse, og ved å styrke byggherrenes og boligkjøpernes posisjon, blant annet ved juridiske rettigheter og informasjon. I kapittel 4.2 drøftes prisstigningen på boliger og tiltak for å dempe byggekostnadene.

Mangel på egnete arealer til boligproduksjon og uenighet om finansiering av sosial infrastruktur kan bidra til at det bygges færre boliger enn ønskelig. I kapittel 4.3 drøftes det om mangel på byggeklare tomter begrenser boligbyggingen og tiltak for å sikre en god tomtetilgang.

Et velfungerende marked for boliglån er en forutsetning for et velfungerende boligmarked. Det må være egne låneordninger både for dem som bygger og utbedrer bolig, for byggherre under byggetiden og for dem som skal kjøpe boliger. Også folk med lav eller usikker inntekt må tilbys lån til kjøp av egen bolig. Husbankens lån skal supplere det ordinære kredittmarkedet. For å øke den boligpolitiske effekten av husbanklånene, foreslår regjeringen å samordne dagens oppførings- og utbedringslån i Husbanken til ett nytt grunnlån. Lånet skal målrettes mot boligetablerende med svak økonomi, mot tilgjengelige og miljøvennlige boliger og mot distrikter med svakt tilbud om boliglån. Husbankens låne- og tilskuddsordninger omtales nærmere i kapittel 7.

Skatter og avgifter påvirker også boligmarkedenes funksjonsmåte. Skatteutvalget har foreslått endringer i skattesystemet, herunder boligbeskatningen, jf. NOU 2003:9. Det vises til boks 4.1 for en nærmere omtale av dagens regler for boligbeskatning og skatteutvalgets anbefalinger. Regjeringen vil fremme en egen stortingsmelding om skattesystemet. Derfor gis det ikke en nærmere drøfting av skatter som berører boligmarkedene i denne meldingen. Som et ledd i Sem-erklæringens mål om å fjerne fordelsbeskatningen av egen bolig, er boligbeskatningen redusert både i 2002, 2003 og 2004. Samlet er fordelsbeskatningen av egen bolig redusert med til sammen om lag 650 mill. kroner under Samarbeidsregjeringen.

4.2 Tiltak mot økte byggekostnader og sen saksbehandling

4.2.1 Innledning

Boligprisene og kostnadene ved oppføring av boliger har økt betydelig. Det er derfor nedsatt en arbeidsgruppe for å fremme tiltak som kan bidra til å redusere boligpriser gjennom tiltak for å dempe veksten i byggekostnadene (4.2.2).

Lang saksbehandlingstid og komplisert regelverk for plan- og byggesaker i kommunene øker byggekostnadene. Innsparingspotensialet er beregnet til inntil 3,5 mrd. kroner for byggebransjen (KanEnergi, 2001). Regjeringen har allerede iverksatt tiltak som sikrer enklere og raskere behandling av plan- og byggesaker i kommunene (4.2.3). Videre er det nedsatt et offentlig utvalg for å vurdere ytterligere forbedringer og effektivisering av bygningslovgivningen (4.2.4). Også planlovutvalget har foreslått forbedringer, særlig av planleggingsprosessene (4.3.2).

4.2.2 Boligpriser og arbeidsgruppe mot økte byggekostnader

Arbeidsgruppe for reduserte byggekostnader

Boligprisene har økt betydelig de siste ti årene. Veksten i boligprisene kan dempes gjennom tiltak som reduserer veksten i byggekostnadene. Derfor tok Kommunal- og regionaldepartementet våren 2003 initiativ til å få nedsatt en arbeidsgruppe med representanter fra byggebransjen, forbrukersiden, kommunene, Husbanken, BE og andre departementer for å vurdere strategier og tiltak for å dempe veksten i byggekostnadene og øke effektiviteten i næringen. Tilsvarende tiltak er iverksatt i Danmark og Sverige. Inspirasjonen er hentet fra

Boks 4.1 Boligbeskatning

Den største indirekte støtten til boligsektoren ytes via skattesystemet gjennom fradrag for renteutgifter og ved at boliger er lempeligere beskattet enn andre skatteobjekter (skatteutgifter).

Beskatning av bolig skjer dels gjennom inntektsbeskatning, ved fordelsbeskatning av egen bolig og fritidsbolig og dels gjennom formues- og gevinstbeskatning. I tillegg beskattes inntekter fra utleie av bolig, og det betales dokumentavgift ved omsetning av boliger. Videre har en del kommuner eiendomsskatt på boliger. Mens inntektene og formuen fra boliger i begrenset grad blir skattelagt, gis det ubegrenset fradrag for private gjeldsrenter.

Det offentlige inntekter fra skatt på bolig og annen fast eiendom er anslått til vel 10 mrd. kroner i 2003, jf. tabellen under. Inntektene fra den kommunale eiendomsskatten er anslått til 2,9 mrd. kroner, hvorav anslagsvis 1 mrd. kroner skyldes beskatning av bolig. Nærmere halvparten av landets kommuner skriver ut eiendomsskatt, men i en del av disse kommunene er boliger likevel fritatt for skatt. Verdien av rentefradraget for private er anslått til 16,7 mrd. kroner i 2003. Renter på boliglån utgjør den dominerende delen av rentefradraget.

I nasjonalbudsjettet presenteres årlig anslag på skatteutgifter. En skatteutgift er definert som de skatteinntektene det offentlige går glipp av som følge av at ulike skattytere eller ulike typer aktiviteter skattlegges mer lempelig enn vanlig. I 2003 ble skatteutgiften knyttet til egen bolig og fritidsbolig anslått til om lag 29 mrd. kroner, fordelt med 20 mrd. kroner på inntektsskatten og med 9 mrd. kroner på formuesskatten.

Skatteutvalget la i 2003 frem sine anbefalinger, jf. NOU 2003:9 *Skatteutvalget*. Prinsippet om nøytralitet i beskatningen av kapitalobjekter legges til grunn for beskatningen av bolig og fast eiendom. De anbefaler å avvikle formuesskatten og å øke fordelsbeskatningen av bolig og annen fast eiendom av likebehandlingshensyn og fordi boliger er et lite mobilt skattegrunnlag. Dersom det ikke er politisk vilje til å øke fordelsbeskatningen, anbefaler utvalget at det i stedet innføres en obligatorisk eiendomsskatt. Utvalget støtter utvalget om eiendomsskatts anbefalinger, jf. NOU 1996:20 *Ny lov om eiendomsskatt*, om at det som hovedregel skal betales eiendomsskatt av alle eiendommer og at takstene bør gjenspeile markedsverdien. I tillegg foreslår skatteutvalget å avvikle ordningen med boligsparing for ungdom (BSU).

Tabell 4.1 Statens inntekter fra skatt på bolig og annen fast eiendom. Anslag 2003.

	Beløp i mrd. kroner
Eiendomsskatt (kommunal)	2,9
Inntektsskatt	1,9
Formuesskatt	1,6
Gevinstbeskatning	0,66
Dokumentavgift	3,1
I alt	10,16

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

det britiske prosjektet «Rethinking Construction», jf. boks 4.2. Arbeidsgruppen skal etter planen kom-

me med en tilrådning til mandat for det videre arbeidet våren 2004.

Boks 4.2 Rethinking Construction

På oppdrag fra den britiske regjeringen ble det i 1998 presentert en rapport om den britiske byggesektoren, den såkalte Egan-rapporten, med anbefalinger til tiltak for å forbedre kvaliteten og effektiviteten i byggesektoren. Tiltakene hadde som mål å redusere byggekostnadene og byggetiden med 10 pst. og byggefeilene med 20 pst. årlig, og rettet seg spesielt mot arbeidsforholdene og lederskapsrollen i byggeindustrien. Industrien ble oppfordret til å inngå langsiktige partnerskapsløsninger med tydelige krav for forbedringer i kvalitet og effektivitet.

For å sette ideen i Egan-rapporten ut i livet ble organisasjonen Rethinking Construction Ltd opprettet. Organisasjonen er en selvstendig juridisk enhet, har en styringsgruppe som ledes av «the minister for construction», og finansieres med 60 pst. offentlige midler og 40 pst. med midler fra medlemsforetak og sponsorer. I 2002 omsatte de for om lag 25 mill. kroner og hadde 25 ansatte. Over 1000 foretak er aktivt involvert i programmet.

Under paraplyorganisasjonen Rethinking Construction Ltd er det opprettet fem separate organisasjoner. *The Movement for Innovation* utgjør den største delvirksomheten i systemet og har hele byggebransjen som nedslagsfelt. *The Housing Forum* er rettet spesielt mot boligbyggebransjen. *The Central Government Task Force* leder arbeidet med utvikling og implementering av beste praksis for statlige klienter. *The Local*

Government Task Force leder arbeidet med utvikling og implementering av beste praksis for lavere forvaltningsnivåer. *The Construction Best Practice Programme* skal høyne oppmerksomheten på betydningen av referansetesting (best practice) samt bidra med metoder, kunnskap og grunnlag. Virksomheten har fokus på verdikjeder og samspeillet mellom ulike organisasjoner i kjedene. Dette er tett kontakt og erfaringsutvesklig mellom alle virksomhetsområdene i det totale nettverket.

Prosjektet har resultert i en rekke demonstrasjonsprosjekter hvor aktørene i bransjen gis muligheter for å gjennomføre og vurderer tankene bak Rethinking Construction i byggeprosessen. Frem til 2002 ble det gjennomført over 400 prosjekter med en samlet verdi på 70 mrd. kroner. I prosjektene har aktørene samarbeidet på nye måter for å skape en moderne industri. Dette har resultert i økt standardisering, økt bruk av prefabrikkerte materialer, anvendelse av ny teknikk, utvikling av samarbeidsformer og andre prosessforbedringer. De involverte mener det er viktigere å forbedre prosesser enn å lansere nye tekniske innovasjoner.

Som et ledd i prosjektet er det utviklet 12 resultatindikatorer, som på et objektivt grunnlag kan måle forbedringene i industrien. Resultater for de 400 prosjektene viser at resultatindikatorerne nås. De største forbedringene er gjort innen kvalitet, sikkerhet, kundetilfredshet, produktivitet og kostnadskontroll.

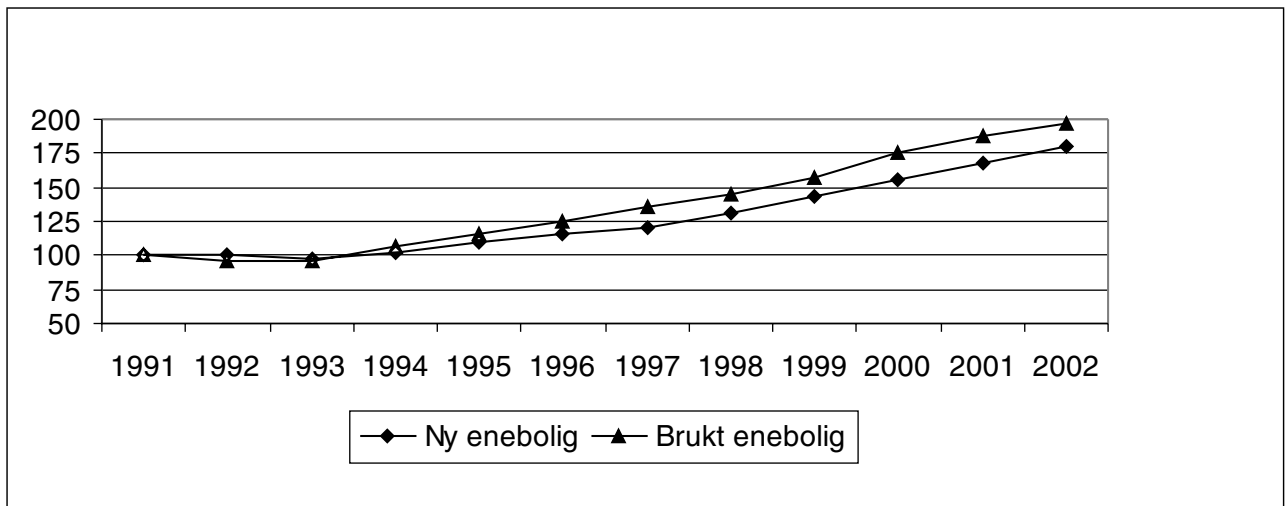
Utviklingen i boligpriser

Prisen på boliger har økt betydelig det siste tiåret. For eksempel har prisen på brukte eneboliger økt med 97 pst., og prisen på nye eneboliger med 79 pst., jf. figur 4.1.

Prisene på alle typer boliger har økt i perioden 1993–2002. I 2003 flatet prisene først ut for siden å stige igjen mot slutten av året. Prisene pr. kvadratmeter for blokkleiligheter har imidlertid økt mest, mens prisene for eneboliger har vist en noe mindre økning. Boligprisene har økt i alle deler av landet, men mest i storbyene, jf. figur 4.2.

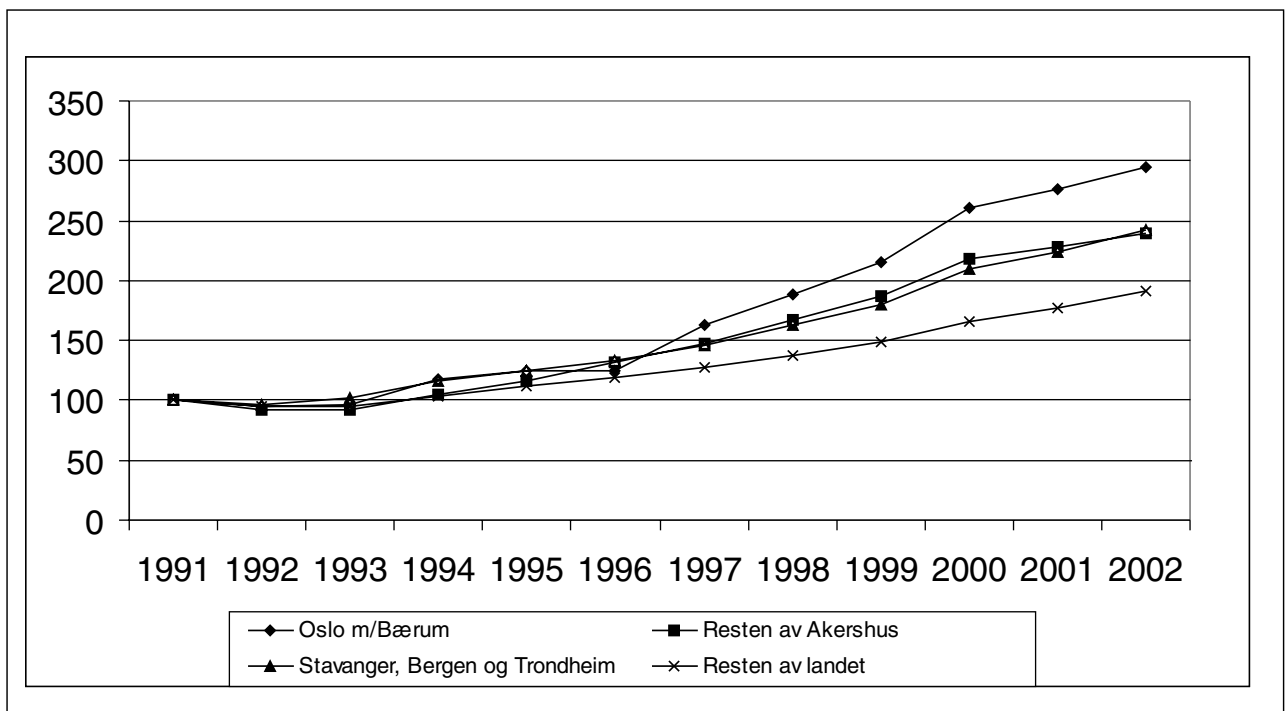
Innenfor hver region forekommer det også forskjellige priser for boliger av samme størrelse. Dette er særlig av betydning i Oslo. For eksempel var det en forskjell i kvadratmeterprisen på OBOS-tilknyttede boliger på Bygdøy-Frogner og på Romås på 140 pst. i november 2003. Tilsvarende forskjeller, men av et annet omfang, finnes også i andre større byer.

Prisveksten på boliger i perioden 1993–2002 har i hovedsak sammenheng med utviklingen i sentrale faktorer på etterspørselsiden av boligmarkedet. Den viktigste faktoren i denne sammenheng antas å være utviklingen i demografiske forhold. Fra 1. januar 1990 til 1. januar 2002 økte



Figur 4.1 Prisutvikling på brukte og nye eneboliger 1991–2002. Indeks.

Kilde: SSB.



Figur 4.2 Prisutviklingen på boligmarkedet for Oslo med Bærum, Akershus for øvrig, Stavanger, Bergen og Trondheim samt resten av landet i perioden 1991–2002.

Kilde: SSB

folketallet i landet med vel 290 000 mennesker, eller 6,9 pst. Samtidig fant det sted en økning i antallet husholdninger på om lag 11,5 pst. Videre sank antallet personer pr. bolig fra 2,4 til 2,3 i denne perioden. De økonomiske faktorene som påvirker etterspørselen etter boliger utviklet seg samtidig positivt. Blant annet økte realdisponibel inntekt pr. person i gjennomsnitt med om lag 3 pst. pr. år, som følge av den gunstige utviklingen på arbeidsmarkedet med høy sysselsetting og lav le-

dighet. Realrenten etter skatt viste også en gunstig utvikling i denne perioden. Tilgangen på boliglån både i det private kredittmarkedet og fra Husbanken har også vært god for de alle fleste boligsøkere.

Geografiske forskjeller i boligpriser har sammenheng med ulik befolkningsvekst. Sentrale regioner har hatt størst befolkningsvekst. Den geografiske forskjellen i boligprisene antas også å ha sammenheng med forskjeller i fordelingen av

de ulike boligtypene. De små boligene, som det er flest av i store byer, har hatt høyest prisvekst i hele landet. Når det er flest av disse i storbyene, vil prisveksten her bli høyere enn i landet for øvrig.

Faktorer på tilbudssiden som kan forklare veksten i boligprisene er omfanget og den geografiske fordelingen av boligbyggingen i denne perioden. I 1990-årene ble det i gjennomsnitt bygget om lag 20 000 boliger pr. år. I 2000 tok boligbyggingen seg markert opp, og det ble igangsatt nærmere 24 000 boliger. Igangsettingen tok seg ytterligere opp i 2001. Siden høsten 2002 har det vært en utflating av boligbyggingen. Omfanget av boligbyggingen, målt i antall boliger, var lavt i 1990-årene sammenliknet med 1980-årene, da det ble bygget ca. 30 000 boliger årlig. Videre har det vært betydelige regionale variasjoner i nybyggingen. I enkelte deler av landet og særlig i Oslo, hvor prisene steg mest, var veksten i boligbyggingen lavere enn befolkningsveksten. Økningen i bygge- og tomtekostnader har også vært en årsak til økte boligpriser i denne perioden, jf. nærmere omtale nedenfor.

Nærmere om boligstandard, kostnader og boligpriser

Selv om en del av årsaken til økte byggekostnader og boligpriser kan tilskrives standardforbedringer i boligene, er sammenhengen mellom kvalitet, byggekostnader og boligpriser ikke entydig. Byggekostnadene vil gjennomgående øke med økt boligstandard. Standardbegrepet som legges til grunn i slike tilfeller er kjennetegnet ved boligens størrelse, ulike materialer og tekniske løsninger som er brukt i boligen, blant annet interiør, bad og sanitærom, antallet av disse og hvordan de er utstyrt, hvilke kjøkkenløsninger som er valgt og tilsvarende. Denne tolkningen av standardbegrepet dekker imidlertid bare en del av de kvalitetselementene som kan knyttes til en bolig. For de øvrige kvalitetsdimensjonene er ikke sammenhengen mellom byggekostnad og kvalitet like klar. En bolig med god planløsning og gode bruksegenskaper behøver ikke å være dyrere å produsere enn en bolig med en mindre vellykket planløsning. God arkitektur trenger heller ikke til å bidra til økte byggekostnader.

Når boligpriser og byggekostnader skal vurderes, er det også viktig å ta hensyn til de langsiktige kostnadene til drift, forvaltning og vedlikehold, eventuelt også til utvikling eller fysiske endringer av boligen. Investering i kvalitet som reduserer disse kostnadene, vil kunne la seg forsvare avhengig av hvor mye tiltaket reduserer de løpende

driftsutgiftene, eller om de utsetter eller overflødiggjør et vedlikeholds- eller endringsarbeide. For å få et reelt bilde av kostnadene, må de vurderes over byggets «livsløp». Jo lengre en bygningsdel holder, uten at den behøver repareres eller byttes ut, jo lavere blir de langsiktige totalkostnadene både for eier og samfunnet forøvrig. Ved å velge produkter med lave livsløpskostnader kan selv løsninger som gir høyere pris på oppføringstidspunktet vise seg å være økonomisk lønnsomme over tid. Det fordi de gir reduserte drifts- og forvaltningskostnader på lang sikt. De langsiktige kostnadene påvirkes imidlertid av den pris man betaler for produktet i utgangspunktet, blant annet pga. renteutgifter.

Kostnader og kvalitet bestemmes for en stor del i planleggingsfasen. Forhold som ikke blir tenkt på og inkludert i denne fasen, kan det ofte bli vesentlig dyrere å anskaffe eller oppnå etter at boligen er bygd. Også produksjonsfasen er kritisk for kvalitet og kostnad. Feil som gjøres i denne fasen gir seg fort utslag i kvalitetsforringelse og økte kostnader ved istandsetting. Byggeprosessen er en komplisert prosess der mange aktører skal innpasse sin aktivitet i et presset tidsskjema og der den enkelte faggruppes arbeid må bygge på andre faggruppers arbeid. Tidspress vil øke sjansene for feil. Samtidig vil økt tidsbruk øke kostnadene.

Privatøkonomiske kostnader og samfunnsøkonomiske kostnader knyttet til kvalitative forhold kan være forskjellige. Å redusere boligkvaliteten under et visst minimum kan, i alle fall på kort sikt, gi redusert privatøkonomisk kostnad, men kan fort bli samfunnsøkonomisk kostbart. For eksempel vil tiltak som gir økt helse og trivsel kunne få betydelige positive effekter både for den enkelte og for samfunnet. Imidlertid kan kostnadene ved dette i mange tilfeller kunne bli vurdert som for høye privatøkonomisk.

Bildet blir ytterligere komplisert når man ser på sammenhengen mellom kvalitet og faktisk boligpris. Det er ikke gitt at økte kostnader ved kvalitetstiltak gir seg tilsvarende utslag i boligpris. Undersøkelser viser at markedet ofte ikke avspeiler kvalitetsforskjeller i prisen. Prisen bestemmes ofte kortsiktig av boligens beliggenhet og størrelse. Prisene for identiske boliger kan variere betydelig alt etter hvilket geografisk delmarked boligen tilhører. Rene brukskvaliteter ved boligen betyr trolig mindre for prisdannelsen enn beliggenhet. Enkelte tekniske kvaliteter betyr ofte ingenting fordi de ikke blir inkludert i den enkelte boligkjøpers vurderinger som ligger til grunn for et kjøp. Tekniske, og gjerne synlige kvaliteter som oppfattes som «høy standard», vil likevel bli tillagt vekt.

Andre faktorer bak prisveksten

Det utarbeides ikke offisiell statistikk på tomtepriser. Data for godkjente tomtepriser i Husbanken samt uttalelser fra en rekke aktører i bransjen tyder imidlertid på at også tomteprisene har økt siste ti år. I hele landet har det vært en tendens til at flere boliger bygges i sentrumsnære områder. Der

er prisene for tomten høyere, og det kan tilkomme kostnader for å rive eksisterende bygg. I tillegg blir behandlingstiden både for plan- og byggesaken ofte lang, bl.a. fordi det oftere kommer klager på byggeprosjekter i eksisterende boligområder. Dette er forhold som er med på å øke prisen for den byggeklare tomten.

Boks 4.3 Konsentrasjon i BA-næringen

Tabellen nedenfor viser omsetningen fordelt på delbransjer i BA-næringen i 2001. Tabellens andre kolonne viser oversikt over såkalte herfindalindekser (HI) som brukes som et mål for konsentrasjon. Indeksen er summen av kvadratet av foretakenes markedsandeler. Konkurransemyndighetene i USA har som tommelfingerregel at markeder med HI under 1 000 har lav konsentrasjon og at en HI høyere enn 1 800 indikerer en farlig sterk konsentrasjon og lav konkurranse.

Av alle bransjene i tabellen, er det kun to med HI høyere enn 1 800. Disse bransjene har en samlet omsetning på vel 700 mill. kr, og dermed relativt ubetydelig i den store sammenhengen. HI på nasjonalt nivå sier lite om konkurranseintensiteten på regionalt nivå.

Tilsvarende indekser for byggevarehandelen tilsier heller ikke her noen uheldig konsentrasjon.

Tabell 4.2 Omsetning i BA-næringen fordelt på delbransjer og konsentrasjon i 2001.

Kategori	Omsetning i mill. kr	Herfindalindeks
Riving av bygninger og flytting av masse	8 413	31
Oppføring av bygninger	53 722	171
Oppføring av andre konstruksjoner	4 177	376
Blikkenslagerarbeid	1 890	49
Takarbeid ellers	935	182
Bygging av veier, flyplasser og idrettsanlegg	2 039	335
Bygging av havne- og damanlegg	276	3 189
Annen spesialisert bygge- og anleggsvirksomhet	9 776	37
Elektrisk installasjonsarbeid	24 600	684
Isolasjonsarbeid	433	2 132
VVS-arbeid	15 590	73
Annen bygginstallasjon	312	841
Stukkatorarbeid og pussing	34	750
Snekkerarbeid	4 073	40
Gulvlegging og tapetsering	1 203	102
Malerarbeid	3 768	41
Glassarbeid	830	106
Annen ferdiggjøring av bygninger	616	631
Utleie av bygge- og anleggsmaskiner med personell	1 562	132

Kilde: SSB og ECON

Også byggebransjens fortjeneste har vært fokusert. Denne varierer imidlertid over tid, blant annet mellom lav- og høykonjunkturer. Det er ikke grunnlag for å hevde at bransjens fortjeneste er urimelig høy.

God konkurranse sikrer gode produkter til lave priser. Dette gjelder også for byggemarkedene. Markedet for byggetjenester består av mange delmarkeder, for eksempel for rørleggere, elektrikere og tømrere. En indikator på konkurranse er antallet som konkurrerer. I et byggemarked hvor det bare er få deltakere på tilbudssiden eller der det er samarbeid mellom tilbyderne, vil disse kunne ta høye fortjenestemarginer samtidig som de ikke har samme motivasjon for å øke produktiviteten. Konkurranseloven av 1994, som skal sikre god konkurranse, gjelder også for byggemarkedet. Det er Konkurransetilsynet som skal påse at loven følges.

Målt etter antall aktører i bransjens delmarkeder er det ikke tegn til svak konkurranse, jf. boks 4.3. Vurderingen gjelder imidlertid for landet som helhet, og det kan dermed ikke utelukkes at konkurransen kan være svak på regionalt nivå. Selv om det er mange aktører, kan de motvirke konkurransen gjennom prissamarbeid og markedsdeling. Våren 2003 ble flere entreprenører politianmeldt av Konkurransetilsynet for ulovlig pris- og anbuds-samarbeid og markedsdeling i bygg- og anleggsbransjen. Dette er en indikasjon på at ulovlig samarbeid kan forekomme.

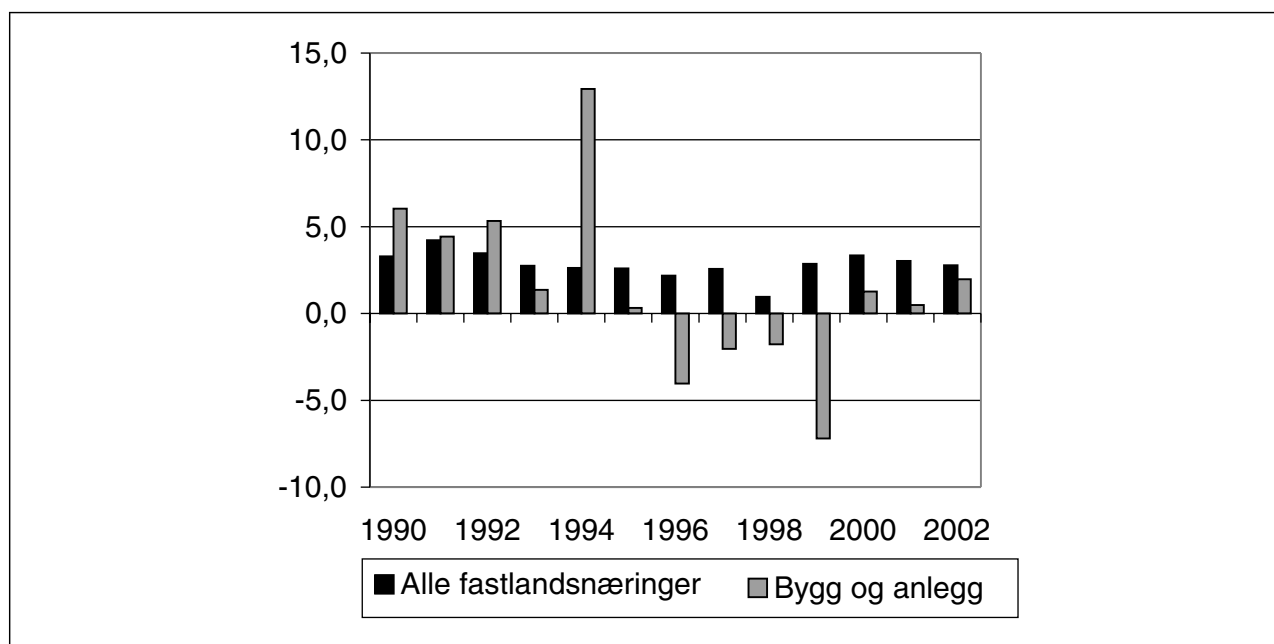
Den innenlandske konkurransen kan stimuleres ved å åpne for konkurranse fra utlandet. Dette kan blant annet gjøres ved å følge internasjonale

standarder og ved å bygge ned konkurransehindrenger. Nordisk ministerråd har igangsatt et arbeide for å identifisere hindringer for større internordisk konkurranse i byggebransjen. Enkelte aktører har begynt å importere moduler fra utlandet til meget konkurransedyktige priser.

Økt produktivitet reduserer kostnadene. Verdien av eventuelle innsparinger er stor. En bedring i produktiviteten på 10 pst. tilsvarer en besparelse på over 5 mrd. kroner (BA-rådet 2002). Arbeidsproduktiviteten i bygg- og anleggsnæringen har utviklet seg noe svakere enn andre fastlandsnæringer i den senere tid, jf. figur 4.3. Det kan imidlertid hevdes at byggebransjen er mer konjunkturfølsom enn andre bransjer. I en slik bransje vil det ofte være slik at produktiviteten er høyest i nedgangsperioder, når entreprenørene sitter igjen med sine beste arbeidere. Når konjunkturerne stiger, vil det bli ansatt arbeidere som ofte er mindre produktive enn de som allerede var ansatt, og gjennomsnittsprøduktiviteten vil dermed avta. Da vi det siste tiåret har tilbakelagt en oppgangsfase, vil det ofte være slik at arbeidsproduktiviteten avtar i denne fasen.

Et pågående prosjekt om produktivitet i bygge-, anleggs- og eiendomsnæringen (BAE-næringen) har som mål å utvikle struktur og verktøy for produktivitetmålinger, foreslå tiltak for forbedringer og etablere nettverk og «best practice»-database for benchmarking (referansetesting). Prosjektet et partnerskap mellom offentlige og private aktører, og ledes av Norges Byggforskningsinstitutt. Prosjektperioden er fra 2001 til 2005.

For å kunne måle produktivitet og kunne sam-



Figur 4.3 Utvikling i arbeidsproduktiviteten i BA og alle fastlandsnæringer 1990–2002. Vekst i prosent.

Kilde: SSB

menlikne seg med andre, er det viktig å benytte samme standarder. Det arbeid som Norges Byggstandardiseringsråd (NBR) gjør på dette området er derfor viktig.

Feil og byggskader er en betydelig kostnadsdrivende faktor i BAE-næringen. Utbedring av skader på ferdigstilte bygg utgjør, i følge næringens egne anslag, 5 pst. av det årlige produksjonsvolumet i byggesektoren. Kostnadene til oppretting av feil og utbedring av skader før overlevering, dvs. i løpet av produksjonsfasen, anslås til å ligge på samme nivå. Sammen med feil og skader begått i forbindelse med arbeidet med anleggsprosjekter anslås de totale innsparingsmulighetene til 13 mrd. kroner pr. år, dvs. dersom arbeidet utføres riktig første gang (BAE-rådet).

Mer enn halvparten av feilene og skadene kan unngås gjennom en vel gjennomført prosjekteringsfase, i følge næringen selv. Da kan feil rettes til lavere kostnader enn hva som er tilfellet senere i prosjektet. Næringen mener videre at det er mulig å redusere byggskaedomfanget med om lag 30–40 pst. i løpet av en 10–15-årsperiode. Dette er imidlertid avhengig av en høy prioritering av skadeforebyggende tiltak og identifisering, prioritering og igangsetting av tiltak på tvers av næringens mange særinteresser.

4.2.3 Raskere plan- og byggesaksbehandling

Regjeringen mener at behandlingstiden både for plan- og byggesaker er for lang og for komplisert i mange kommuner, særlig i pressområdene. Dette bidrar til å øke byggekostnadene. Regjeringen foreslo derfor i Ot.prp. nr. 113 og 112 (2001–2002) tiltak for å oppnå raskere og smidigere byggesaksbehandling, og som Stortinget i det alt vesentlige sluttet seg til. Fra 1. juli 2003 er det innført tidsfrister for kommunal saksbehandling av private planforslag og de fleste byggesaker. Blant annet kan flere saker behandles som det en i plan- og bygningsloven omtaler som «enkle tiltak». Fra 1. juli 2004 vil det være slik at kommuner som ikke overholder fristene for saksbehandling, kan miste muligheten til å ta inn hele eller deler av saksbehandlingsgebyret. Undersøkelser viser at kommunene allerede er i ferd med å innrette seg etter de nye fristene, slik at behandlingstiden allerede er redusert. Utfordringen er nå først og fremst å få til en raskere og mer forutberegnlig behandling av plansakene.

Det internettbaserte saksbehandlingssystemet ByggSøk er et annet tiltak som er iverksatt for å forenkle og redusere behandlingstiden for plan- og

byggesaker. Byggesaksdelen i dette systemet kom i drift sommeren 2003, mens plandelen forventes å komme i drift i 2004. Det samlede systemet har som formål å få styrket sammenhengen mellom planlegging og gjennomføring av byggesaker. Den elektroniske behandlingen forutsetter at informasjonen blir ensartet. En positiv effekt av prosjektet vil derfor være økt standardisering på alle områder og en forenkling av de opplysningene som oppgis i søknadene. Til nå har byggebransjen blitt møtt med forskjellige form- og innholdskrav alt etter hvilken kommune som behandler byggesaken. ByggSøk, som Statens bygningstekniske etat (BE) har driftsansvaret for, vil gjøre det lettere for den enkelte kommune å overholde de nye tidsfristene for plan- og byggesaker.

4.2.4 Modernisering av bygningsloven – bygningslovutvalget

Det er et viktig mål for regjeringen å få ned saksbehandlingstiden og å øke brukervennligheten ved kommunal behandling av plan- og byggesaker, som nevnt over. Regelverket er i dag både for komplisert og for tidkrevende, og behovet for endringer er derfor stort. Det er derfor nedsatt et eget bygningslovutvalg som skal anbefale ytterligere forbedringer og forenklinger. Det er også lagt vekt på den store verdien av de samfunnsinvesteringer som berøres av loven. Det er derfor viktig at loven legger til rette for gode og effektive prosesser i alle ledd og stadier slik at byggeprosjekter ikke forsinkes på en unødige måte. Utvalget skal blant annet vurdere reglene for ekspropriasjon og refusjon og se på behovet for særlige regler for å regulere bruken av utbyggingsavtaler, jf. punkt 4.3.3. Utvalgsperioden er fra 2002 til 2005.

Første delutredning ble levert høsten 2003, jf. *NOU 2003: 24 Mer effektiv bygningslovgivning*. Denne delutredningen er todelt. I den første generelle delen er det trukket opp overordnede retningslinjer for utvikling av bygningsloven og utvalgets arbeid med denne. I den andre delen fremmes et konkret lovforslag om regulering av utbyggingsavtaler. Dette forslaget må sees i sammenheng med planlovutvalgets forslag om regulering av utbyggingsavtaler i *NOU 2003:14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II*. Begge forslagene omtales nærmere under pkt. 4.3.3.

Bygningslovutvalget er gitt i mandat å foreta en total gjennomgang av bygningslovgivningen, herunder lovens struktur. Lovens struktur skal gjennomgå bl.a. med henblikk på forenkling og brukervennlighet for alle aktuelle brukere, dvs. utbyg-

gere og forvaltningsmyndigheter. Utvalget anbefaler at det utarbeides én ny, felles plan- og bygningslov, og ikke en separat bygningslov. Ved fordeling av regelverket mellom lov og forskrift legger utvalget vekt på at detaljregler normalt bør gis i form av forskifter, særlig hvis det kan være aktuelt å endre dem relativt ofte.

Utvalget ønsker i tillegg å etablere et system som bedre sikrer at regelverket faktisk etterleves, og vil vurdere behovet for klarere ansvarsforhold, bedre tilsynsordninger, kompetanse i foretakene og en privatisert og uavhengig kontroll. Utvalget vil se nærmere på utviklingen av godkjenningsordningen, med klar ansvars plassering for øyet. Erfaringene med dagens system viser at dokumentert egenkontroll ikke sikrer prosessene på en god nok måte. Utvalget mener at det for mer kompliserte bygg og anlegg er nødvendig med uavhengig kontroll på kritiske stadier i byggeprosessen, og vur-

derer derfor å innføre en privat og uavhengig kontrollordning.

Utvalget tar sikte på å utarbeide et søknadssystem som er mer logisk og ryddig, og der det finnes en grunnstamme som er felles for alle saker. Videre foreslår utvalget at det innføres en meklingsadgang i byggesaker som et alternativ til tradisjonell klagesaksbehandling og et bedre system for oppfølging av ulovligheter.

Når det gjelder kostnadsfordeling for teknisk infrastruktur, skal utvalget arbeide med alternativer til refusjon, for eksempel et forenklet refusjonssystem eller avgifter øremerket bestemte typer fellesinnretninger og se på andre typer fremtidsrettede finansieringsinstrumenter. Utvalget vil også vurdere behovet for bedre samordning mellom plan- og bygningsloven og annet regelverk i forbindelse med byggesaksbehandlingen.

Boks 4.4 Plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven fra 1985 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 byggesaksreglene. 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.

Et sentralt element i loven er arealdelen av kommuneplanen. Arealdelen av kommuneplanen er bindende for grunneiere og for offentlige myndigheter, og skal angi byggeområder, landbruks- natur- 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 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.

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. 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. I 2003 ble det innført tidsfrister for behandling av plan- og byggesaker.

4.3 Tilgang på boligtomter

4.3.1 Vurdering av tilgangen på tomter

Tilgangen på byggeklare tomter påvirker både nybyggingen og prisene på nye boliger, og på lang sikt også prisene på brukte boliger. For at boligmarkedene skal fungere godt er det nødvendig med en tilstrekkelig tilgang på byggeklare tomter. Kommunene har ansvar for å tilrettelegge for byggeklare tomter. Ut fra de tap en del kommuner hadde på tomtekjøp i 1980-årene, har de fleste kommuner lagt seg på en forsiktig politikk når det gjelder kjøp av tomtearealer for utvikling og videre salg. Mange kommuner har overlatt dette til private.

Tidligere var kommunal regulering og tilrettelegging av større boligfelt den vanlige modellen. Etterfølgende utbygging kunne bli gjennomført i regi av private (selvbyggere), boligbyggelag og entreprenører. I dag er selvbyggeren nesten fraværende, og profesjonelle utbyggere har ofte hånd om alle ledd i byggeprosessen; regulering, tomteopparbeidelse, teknisk infrastruktur, utbygging og salg av ferdige boliger. En reguleringsplan kan i dag omfatte ett enkelt bygg eller prosjekt, mens den tidligere gjerne omfattet store felt med varierende bebyggelse. Denne utviklingen har vært særlig fremtredende i pressområder, og så godt som alle nye boligprosjekter i Oslo tilrettelegges gjennom private planforslag. En slik utvikling kan være hensiktsmessig. Kommunene har fremdeles mulighet for rammestyrt gjennom overordnede arealplaner og boligbyggeprogram og detaljstyring gjennom vedtakskompetanse for reguleringsplaner.

Mange sentrale aktører i bygge- og anleggsnæringen og i boligbyggelag mener at mangel på boligtomter ikke er et hovedproblem for boligbyggingen i dag. Hovedutfordringen er etter deres mening behovet for større forutsigbarhet gjennom klare rammebetingelser fra kommunens side. Dette kan tyde på at kommunene ikke har utviklet et plan- og styringsgrunnlag som er godt nok tilpasset den nye virkeligheten med privat planlegging. Videre pekes det på kommunenes lange saksbehandlingstid ved regulering av boligtomter, samt kommunale krav om bidrag til bygging av sosial infrastruktur gjennom utbyggingsavtaler etter at tomten er kjøpt (Byggforsk 2002e).

I en undersøkelse i Oslo og Akershus-kommunene svarer ingen at en mer aktiv kommunal tomtepolitikk er et viktig innsatsområde for økt boligbygging. Representanter for kommunene ble i undersøkelsen spurt om hva som kan bidra til økt

boligbygging. Svaret fra de fleste var å ta initiativ overfor utbyggere, forenkle planprosessene, redusere saksbehandlingstiden, finne ut hvilke tomter som var mest attraktive for utbyggerne og å fremforhandle gode utbyggingsavtaler. Enkelte kommuner mener at de kan tillate høyere boligbygging dersom de økonomiske forholdene blir lagt til rette for det, som ved endringer av inntektssystemet, statlige tomteutskudd eller direkte tilskudd til sosial infrastruktur, særlig skolebygging. Andre kommuner mener at staten og fylket må arbeide tettere og mer forpliktende sammen med kommunene når det gjelder regionalt utbyggingsmønster og infrastruktur (NIBR 2002). Ingen mener at en mer aktiv kommunal tomtepolitikk er et innsatsområde for økt boligbygging. Kommunenes hovedutfordring, i følge undersøkelsen, er at de kan bestemme hva som ikke skal bygges, men ikke at andre *skal* bygge.

Regjeringen mener at tomteforsyningen i det alt overveiende er tilfredsstillende, men at det er knyttet utfordringer til en enklere og raskere saksbehandling av saker om regulering av tomter til boligformål.

Selv om tomtetilgangen i alt overveiende er tilfredsstillende i dag, vil det i enkelte delmarkeder over tid kunne oppstå mangel på byggeklare tomter. Dette vil påvirke både nybyggingen og boligprisene i en negativ retning. Her vil departementet vise til kommunens ansvar for å tilrettelegge områder for boligbygging. Departementet mener at kommunene selv skal velge hvordan dette arbeidet skal utføres innen lovens rammer. Forutsetningen er imidlertid at enhver kommune tar ansvar for at byggherren får tilgang på hensiktsmessige tomter til enhver tid. For å komme fram til en helhetlig arealplanlegging vil det være nødvendig med samarbeid mellom kommuner som inngår i samme boligmarkedsregion. I boks 4.5 gis det en kort presentasjon av tomtepolitikken i de fire største byene i Norge.

Statens viktigste virkemiddel for å påvirke tomteforsyningen er de rettslige rammebetingelsene, som blant annet plan- og bygningsloven representerer. Det har vært nedsatt to utvalg for å vurdere hhv. lovens plan- og byggedel. Planlovutvalgets anbefalinger omtales i kapittel 4.3.2. Bygningslovutvalget, som blant annet har vurdert om utbyggingsavtaler skal underlegges ytterligere reguleringer, omtales i kapittel 4.3.3. I boks 4.6 omtales andre rettslige rammebetingelser som påvirker tomtetilgangen. Som omtalt i kapittel 4.2.2, har regjeringen allerede fått iverksatt tiltak for å redusere saksbehandlingstiden for private reguleringsforslag.

Boks 4.5 Tomtepolitikk i Stavanger, Bergen, Trondheim og Oslo

Stavanger kommune kjøper, utvikler og selger byggegrunn innenfor større sammenhengende områder. På et tidlig stadium blir grunneierne kontaktet av kommunen. Dette skjer gjerne i samband med at plan- og reguleringsarbeidet blir gjennomført. Dessuten betaler kommunen lik pris for alle tomtene uavhengig av hva de skal brukes til. Etter at kjøpet er gjennomført, blir arealet tilknyttet vei, vann, avløp og fjernvarme. Deretter blir tomtene overdratt til utbygger for planlegging og bebyggelse. Kommunens salgspriser varierer innenfor ett og samme område etter reguleringsformål og målgruppe for utbyggingen. Bystyret fastsetter hovedlinjer for fordeling av tomter.

Bergen kommune har organisert sin tomtepolitikk gjennom et eget tomteselskap. Formålet med dette selskapet er å kjøpe, utvikle og selge tomter til bolig- og næringsformål i hele regionen. Dette selskapet er orientert mot markedet, og det tilbyr tilrettelagte tomter til konkurransedyktige vilkår. Målsetningen til selskapet er å ha en tilfredsstillende tomtereserve for å skape en bedre balanse mellom tilbud og etterspørsel. På denne måten medvirker selskapet etter eget utsagn til å redusere prispresset i området.

Trondheim kommune bruker i større grad utbyggingsavtaler med private utbyggere for å få til nybygging. Avtalene forutsetter en kostnadsdeling og tar utgangspunkt i eksisterende reguleringsplaner. Eventuelle forpliktelser utover dette bygger på frivillighet. For å dekke kommunens behov for sykehjem, omsorgsboliger og boliger til hushold med spesielle vansker eller behov er det utarbeidet et grunnervervsprogram basert på kommuneplanens arealdel og boligprogrammet.

Oslo kommune har som mål å bygge 40 000 boliger innen 2015. For å nå dette målet tar kommunen direkte kontakt med forskjellige aktører for å få disse sammen om felles mål for utbyggingen. Om nødvendig blir tomteareal ekspropriert. Ved salg settes det en frist for å sette i gang med å bygge på tomten. Det er opprettet en egen etat for å samordne det arbeidet som de forskjellige etater må gjøre i forbindelse med en utbygging. Kommunen opplyser at de har en balansert bruk av utbyggingsavtaler. For å styrke planarbeidet har kommunen rekruttert flere personer med god fagkompetanse.

Tabell 4.3 Antall igangsatte boliger i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger og landet i alt i perioden 1998–2002.

Kommune	Oslo	Bergen	Trondheim	Stavanger	Landet i alt
Gj.snitt pr. år	1 828	887	868	726	22 387
Boliger pr. 1000 innbyggere	3,5	3,8	5,7	6,5	4,9

Boligutvalget foreslo at staten skulle innføre et tilskudd til kommunene for å kompensere merkostnader ved nybygging og vurdere å opprette en statlig finansieringsordning for kommunalt tomtekjøp. Disse forslagene vurderes i kapittel 4.3.4.

4.3.2 Bedre planlegging – forslag fra planlovutvalget

Dagens plansystem ble innført i plan- og bygningsloven av 1985. Reglene gir kommunene et ansvar for planlegging og å bestemme arealbruken, og krever en overordnet plan for kommunen (kommuneplan), og gir anvisning på mer detaljerte planer for de enkelte områder (reguleringsplaner). I tillegg kan det opereres med kommunedelplaner som både kan være temaplaner og arealplaner, og

bebyggelsesplaner, som er mer detaljerte reguleringsplaner. Loven gir i tillegg regler om arealkategorier, formål og bestemmelser til planer, samt regler om innsigelser fra andre sektorer, statlige virkemidler i planleggingen, fylkesplaner, interkommunalt samarbeid osv. Selv om loven stadfester et offentlig ansvar for planleggingen, åpnes det også for private planforslag som grunnlag for kommunale planvedtak. I de senere årene er slike private forslag blitt dominerende i mange kommuner.

Planlovutvalget har gjennomgått plansystemet med sikte på forbedringer. Utvalget har avgitt to innstillinger, den siste ble avgitt våren 2003, jf. NOU 2003:14 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*.

Lovens formål skal etter utvalgets anbefaling være å fremme bærekraftig utvikling til beste for

den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner. Den skal legge til rette for verdiskapning, næringsutvikling, gode boliger og bomiljøer, og gode oppvekst- og levekår i alle deler av landet, og fremme folkehelse og samfunnssikkerhet. Den skal sikre vern av verdifulle landskap og natur- og kulturmiljøer og sikre naturgrunnet for samisk kultur. Den skal ivareta hensynet til estetikk og god byggeskikk.

Kommunal- og regionaldepartementet samarbeidet med Miljøverndepartementet og Landbruksdepartementet og seks kommuner om virkemidler for bedre arealutnyttelse. Dette arbeidet er videreført i planlovutvalget. Utvalget foreslo to virkemidler for å forbedre muligheten for gjennomføring av nødvendig omforming og fornyelse i allerede utbygde områder: Å innføre «omforming og fornyelse» som nytt arealformål i de kommunale arealplanene, og å utvikle jordskiftelignende ordninger for å legge bedre til rette for omformingsprosjekter i byer og tettsteder («urbant jordskifte»).

Utvalget ønsker å styrke den strategiske planleggingen i kommunene. Dette skal oppnås gjennom sterkere målretting og samordning mellom areal- og samfunnsdelen av kommuneplanen, ved at kommunestyret må utarbeide planstrategi ved begynnelsen av hver valgperiode og ved innføring av planprogrammer og ved oppstart av planprosesser. Utvalget understreker betydningen av planers gjennomføring som virkemidler for omforming og fornyelse, og som virkemidler for å få bedre arealutnyttelse med kvalitet. Det er også ønskelig å forsterke det interkommunale plansamarbeidet, redusere bruken av innsigelser, og tydeliggjøre de statlige virkemidlene. Dette er sentrale deler av ny planlov som har innvirkning for å få en sikker og forutsigbar boligtilgang.

I arealplanleggingen ønsker utvalget å redusere antall plantyper, først og fremst ved å ta bort kommunedelplaner, som geografiske planer, og gjøre dem til rene temaplaner. Kommunedelplaner, reguleringsplaner og kommunalt utarbeidede bebyggelsesplaner tas ut og erstattes av en områdeplan, som det skal være kommunens oppgave å utarbeide. Denne plantypen kan dermed ha et svært fleksibelt detaljeringsnivå, tilpasset behovet i kommunen og det enkelte område. På mer detaljert nivå foreslår utvalget en detaljplan som ny plantype. Denne kan utarbeides av private i forbindelse med de enkelte tiltakene, og kan slås sammen med behandlingen av søknad om rammetillatelse. På sikt vil også klagemengden kunne reduseres, ved at mulighetene til å klage flere ganger på samme forhold tas bort.

Mye av utvalgets arbeid har vært konsentrert om samordning av de enkelte sektors planlegging gjennom plan- og bygningslovens system. I denne sammenheng representerer også boligbyggingen en sektor som må ivaretas gjennom god kommunal planlegging. Boligpolitiske mål er en svært viktig del av planleggingen, og dette avspeiles bl.a. i utvalgets forslag til lovens formålsparagraf.

Plan- og bygningsloven er nærmere beskrevet i boks 4.4. I boks 4.6 beskrives andre lover som regulerer tomtemarkedet.

4.3.3 Utbyggingsavtaler

Utbygging av infrastruktur er nødvendig for å legge til rette for boligbygging, men finansieringen kan være en utfordring. Finansieringen av teknisk infrastruktur, som vei, vann, kloakk, strøm og kabler for informasjon, er relativt uproblematisk. Slike kostnader dekkes gjennom offentlige og private avgifter. I enkelte pressområder har det imidlertid ved større utbygginger oppstått uenighet om kommunenes bruk av utbyggingsavtaler og avgifter til å finansiere såkalt sosial infrastruktur, som barnehager og skoler. Stabile offentlige rammebetingelser reduserer entreprenørenes og byggherrenes risiko. Regjeringen er opptatt av å skape klare og forutsigbare betingelser for bruk av utbyggingsavtaler og avgifter. Samtidig er det viktig at vekstkommunene har insitammenter for å legge til rette for bygging av boliger. Regjeringen har derfor nedsett et offentlig utvalg for å vurdere det kommunale inntektssystemet. Dette utvalget skal blant annet vurdere om vekstkommunenes utfordringer ivaretas i tilstrekkelig grad. I kapittel 4.3.4. gis det en nærmere omtale av dette utvalget samt en vurdering av boligutvalgets forslag om innføring av nybyggingstilskudd til kommunene.

Den økte bruken av utbyggingsavtaler har reist spørsmålet om hvilke begrensninger som finnes, særlig for bruk av finansieringsbidrag gjennom avtaler. Det har også vært en diskusjon om avtaler har vært en del av den offentlige forvaltningsmyndighet eller av privatrettslig karakter. Dette har betydning for hvilke sett av regler som skal gjelde. Kommunal- og regionaldepartementet, Miljøverndepartementet og Justisdepartementet har gjennomgått temaet på bakgrunn av gjeldende rett og konkludert med at kommunene på det nåværende tidspunkt har få begrensninger med hensyn til å bruke avtalene til å sikre finansieringsbidrag, jf. Rundskriv H-5/02 fra KRD og MD. Kommunene har ikke anledning til ensidig å kreve et fast kontantbeløp av utbyggere, og finansieringsbidrag må avtales og kunne knyttes direkte til de utgifter de

Boks 4.6 Jord-, konsesjons-, odels- og tomtefesteloven

Jordloven fra 1995 har til formål å sikre at arealressursene blir brukt «på den måten som er mest gagnlig for samfunnet og dem som har yrket sitt i landbruket». 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. 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 landbruks-eiendom. Kommunen kan med andre ord gjennom kommuneplan og detaljplaner vedta at dyrket mark skal brukes til boligbygging, eventuelt ved fradeling av tomter fra landbrukseiendommer, men kommer det innsigelse 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». Hovedregelen er at fast eiendom ikke kan erverves uten statlig tillatelse, men det gjelder viktige unntak, blant annet for bebygd 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». I forbindelse med konsesjonsbehandlingen skal konsesjonsmyndighetene etter dette foreta en verdivurdering. Konsesjon kan avslås dersom kjøpesummen er for høy.

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. Er et område regulert til byggeområde (mm.), kan det ikke lenger vinnes ny odelshevd til eiendommer i området. Selges det regulerte området for seg, kan en odelsberettiget ikke kreve å overta arealet på odels.

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 odels-eiendom, 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. I tråd med Sem-erklæringen foreslo regjeringen i Ot. prp. nr. 79 (2002–2003) å heve grensene ytterligere slik at erverv av bygd eiendom inntil 100 dekar skal være konsesjonsfritt, dersom ikke mer enn 20 dekar av den er fulldyrket. Forslaget ble vedtatt av Stortinget i desember 2003. Loven trådte i kraft 1. januar 2004.

Tomtefesteloven av 1996, som trådte i kraft i 2002, 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. Tomtefeste er leie av grunn til hus som festeren eier. 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 tomten.

Loven har videre bestemmelser som regulerer festeavgiftens størrelse. Loven innebærer 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 takt med endringer i konsumprisindeksen. Justisdepartementet er i ferd med å foreta en evaluering av tomtefesteloven § 15 om regulering av festeavgiften.

nye innbyggerne medfører. Utover dette er utbyggingsavtaler lovlige, forutsatt at utbygger ikke utsettes for utilbørlig press. Regjeringen mener det er behov for ytterligere politiske avklaringer og retningslinjer på området.

Etter fremleggelsen av ovenfor nevnte rundskriv har både planlovutvalget og bygningslovutvalget, vurdert bruken av utbyggingsavtaler og fremmet separate forslag om lovregulering av slike avtaler, jf. *NOU 2003:13 Bedre kommunal og regionalplanlegging etter plan- og bygningsloven og NOU 2003: 24 Mer effektiv bygningslovgivning*. Begge utvalgene mener at utbyggingsavtaler kan være et positivt virkemiddel for kommunene til å styrke gjennomføringen av både kommuneplaner og reguleringsplaner, men foreslår samtidig innføring av et nytt kapittel i plan- og bygningsloven for å sette rammer for kommunal bruk av utbyggingsavtaler.

Regjeringen har varslet at den ønsker innstramming i bruken av utbyggingsavtaler, og vil, med utgangspunkt i de to utvalgenes utredninger og høringsuttalelsene til disse, legge frem et forslag for Stortinget om videre bruk av slike avtaler i 2004.

4.3.4 Nybyggingstilskudd og statlig tomtefinansieringsordning

Nybyggingstilskudd til kommunene

Boligutvalget mente at kommunene ikke kompenseres tilstrekkelig for økte utgifter til blant annet teknisk og sosial infrastruktur som følge av boligbygging. Etter utvalgets vurdering kan dette bidra til å redusere kommunenes arbeid med å regulere tomter til boligformål. For å motvirke slike tendenser anbefalte utvalget at kommunene skal gis et statlig tilskudd på 20 000 kroner pr. bygd bolig. Utvalget anbefalte også å vurdere kommunenes inntektssystem for å klarlegge om vekstkommunene får tiltrekkelig kompensasjon for sine investeringskostnader i forbindelse med boligbygging.

De fleste høringsinstanser støtter utvalgets forslag om å innføre et statlig nybyggingstilskudd til kommunene. Enkelte mener imidlertid at størrelsen på tilskuddet bør være høyere enn utvalgets forslag på 20 000 kroner pr. bolig. Sparebankforeningen er skeptisk til innføring av et slikt tilskudd, og Finansnæringens hovedorganisasjon (FNH) mener at kommunenes utgifter ved boligbygging bør reflekteres i fordelingsnøkklene for rammeoverføringer til kommunene.

Det overordnede formålet med inntektssystemet er å sørge for en rettferdig fordeling av mid-

lene som blir tilført kommunesektoren. Forskjellene mellom landets kommuner er til dels store når det gjelder befolkningssammensetning, geografisk struktur og størrelse. Dette medfører at det er store variasjoner mellom kommunenes behov for kommunale tjenester og hvor mye det koster å produsere tjenestene. Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet får kommunene full kompensasjon for ufrivillige kostnadsulemper. Med ufrivillige kostnadsulemper menes forhold som kommunen selv ikke kan påvirke. Faktorer som fanger opp ufrivillige kostnadsulemper omtales også som objektive kriterier. Til grunn for disse kriteriene ligger omfattende analyser av hvilke forhold det er som påvirker kommunenes utgiftsbehov. Stortinget ga ved behandlingen av kommuneøkonomi-proposisjonen for 1997 tilslutning til prinsippet om at kostnadsnøkklene i inntektssystemet skal være faglig begrunnet.

Et generelt krav til kriteriene i kostnadsnøkkelene er at kommunene ikke skal ha innvirkning på kriteriene gjennom egne disposisjoner. Et nybyggingstilskudd tilfredsstillende ikke kravet til objektivitet, fordi størrelsen på kommunens tilskudd kan påvirkes av kommunens egne disposisjoner. Kriteriet inneholder på denne måten et refusjonselement som strider mot prinsippene i inntektssystemet.

Å innføre et eget nybyggingstilskudd i kostnadsnøkkelene, for på den måten å gi kommunene insentiver til boligbygging, vil etter departementets syn være i konflikt med prinsippet om en rettferdig fordeling og i strid med dagens utforming av inntektssystemet. Hvis et slikt kriterium innføres, vil kommuner med mange nye boliger få økt sine inntekter, mens kommuner med få nybygde boliger vil få redusert sine inntekter. Sistnevnte kommuner vil få redusert sine inntekter uten at kostnadene ved å produsere og tilby velferdstjenester går ned. Hvis det innføres et eget nybyggingstilskudd, vil staten dessuten legge føringer på det lokale selvstyret ved at man belønner en bestemt type atferd og straffer en annen. Denne typen elementer av belønning/straff ligger ikke inne i dagens inntektssystem.

For at kommunene raskere skal kompenseres for økte utgifter som følge av økning i befolkningen, ble det lagt mer oppdaterte data for folketallet til grunn for beregningene av statens overføringer til kommunene fra budsjettåret 2003. I tillegg vurderes inntektssystemets behandling av kommunenes kapitalkostnader (investeringskostnader). Resultatene fra dette arbeidet vil bli omtalt i kommuneproposisjonen for 2005.

Vekstkommunenes økte utgifter ved boligbygging kan best kompenseres gjennom endring av inntektssystemet. Regjeringen har nedsatt et utvalg som skal foreta en total gjennomgang av inntektssystemet og finansieringen av kommunesektoren. Behandlingen av vekstkommuner vil være en av flere problemstillinger for dette utvalget.

Regjeringen vil på dette grunnlaget ikke foreslå at et nybyggingstilskudd skal inngå i overføringene til kommunene.

Statlig finansieringsordning for kommunalt tomtekjøp

For å redusere kommunens risiko og kostnader ved tomtekjøp anbefalte boligutvalget å vurdere å opprette en statlig finansieringsordning for kommunalt tomtekjøp. Forslaget fikk støtte av mange av høringsinstansene.

Det går ikke fram av boligutvalgets forslag om det er svak tilgang på kreditt, prisen på den kreditten som gis eller risikoen som skulle tilsi behov for en statlig finansieringsordning for kommunalt kjøp av tomter.

Kommunalbanken og andre banker gir allerede kommunene lån til tomtekjøp til konkurransedyktige renter, så det skulle ikke være tilgangen på kreditt eller rentebetingelsene som skulle motivere en slik ordning. Det antas derfor at begrunnelsen må være hensynet til risiko. Risikoen er først og fremst knyttet til utviklingen i prisen på tomtene. I dag er det ingenting som tyder på at det vil komme et prisfall som skulle medføre at kommunene får økonomiske vanskeligheter. Som nevnt tidligere, er det lite som tyder på at mangel på tomter er en stor og generell hindring for boligbyggingen. I mange kommuner tar private aktører risikoen ved kjøp av tomter.

Regjeringen ser på denne bakgrunn ikke behov for å opprette en statlig finansieringsordning for kommunalt kjøp av tomter utover de finansieringsordninger som allerede tilbys av Kommunalbanken.

4.4 Leiemarkedet og husleieloven

4.4.1 Innledning

Regjeringen har, i likhet med tidligere regjeringer, som målsetting at flest mulig skal eie sin egen bolig. Likevel velger noen av forskjellige grunner å leie bolig for kortere eller lengre tid. Det er derfor viktig å legge til rette for et velfungerende leiemarked.

I kapittel 4.4.2 beskrives leiemarkedet og i kapittel 4.4.3 gis det en drøfting av spørsmålet om dagens lovverk på en forsvarlig måte ivaretar de interessene som er i markedet. I forhold til dette regelverket er det viktig med effektive organer for tvisteløsning, og dette drøftes i kapittel 4.4.4. Til slutt i kapittel 4.4.5 drøftes spørsmålet om hensiktsmessigheten av å utarbeide en husleieindeks.

4.4.2 Størrelsen på leiemarkedet

I følge Folke- og bolig tellingen fra 2001 bor 23 pst. av husholdningene i en utleiebolig. I de store byene er andelen noe høyere. I Oslo bor for eksempel 29 pst. av husholdningene i utleieboliger.

De fleste utleierne i dag er private. Det vil si at verken stat eller kommuner eier eller leier ut boliger i noe betydelig omfang. Kommunene har en viss utleiemasse for utleie til spesielle grupper, jf. kapittel 5.6. I det private markedet er utleieren ofte ikke-profesjonell og leier ut få leieobjekter. Dette kan være det vi kaller for bolig nummer to eller en leilighet i egen enebolig. Siden svært mange av de tradisjonelle leieboligene etter hvert er gjort om til eierseksjonssameier eller borettslag, er det få profesjonelle gårdeiere med mange boliger å leie ut.

Siden de fleste eier sin egen bolig, enten alene eller sammen med andre, viser det seg at det først og fremst er særskilte grupper som leier bolig. Først og fremst er det yngre mennesker, som studenter eller som er i etableringsfasen. I noen grad er det også eldre som leier. En del eldre ser på leieformen som en permanent ordning, og disse ønsker da lange, tidsbestemte husleieavtaler. Yngre mennesker ønsker derimot at det blir inngått korte, tidsbestemte avtaler. Konklusjonen her er at leiemarkedet over de siste åtti år har endret karakter. Tidligere var det vanlig med livslange husleieforhold, mens det vanlige i dag er husleieavtaler med kortere varighet.

I undersøkelser oppgir yngre mennesker at de på lengre sikt foretrekker å eie boligen. De fleste regner med å få dette ønsket oppfylt på et senere tidspunkt. Det viser seg også at utleieboligen kan være et godt alternativ for visse grupper. Dette vil særlig gjelde yngre mennesker i en periode i livet før de danner par, stifter familie og bestemmer seg for hvor de vil bo for en lengre periode.

Selv om et flertallet av leiere i aldersgruppen 30–59 år ønsker å bli eiere, er det ikke alle som mener dette er mulig å oppnå i overskuelig framtid. Dårlig personøkonomi blir oppgitt som en viktig årsak. Deler av denne gruppen er dermed «låst» i leiemarkedet, og kan ikke uten hjelp kom-

me over i eiemarkedet. Leiemarkedet kan dermed representere en fattigdomsfelle (NOVA 2003a).

Det lave antallet utleieboliger er resultat av en ønsket politikk. Målet i de siste femti år har vært at flest mulig skal eie sin egen bolig, enten dette gjelder eneboliger eller eie i fellesskap i form av andel i borettslag, seksjon i sameie eller aksje i boligaksjeselskap. Bakgrunnen for at det i sin tid ble stiftet boligbyggelag og borettslag var at leierne ønsket å få kontroll over boligen, og slik frigjøre seg fra å måtte leie av private.

Etter regjeringens vurdering har det ikke skjedd noe i den senere tid som skulle tilsi at det generelt blir anbefalt noen å leie bolig framfor å eie. For de fleste vil det på lang sikt være best å eie sin egen bolig. Dette har sammenheng med at eierboligen gir beboerne de sterkeste juridiske rettighetene og som oftest de laveste bokostnadene. Eierboligen gir også beboerne større valgfrihet. I tillegg vil bygninger som inneholder eierboliger jevnt over ha en høyere standard enn i typiske leiegårder.

Men å bytte bolig koster mer når beboeren eier sin bolig. Kostnadene er knyttet til offentlige utgifter og til eiendomsmegler, dersom dette benyttes. For personer som bare har et midlertidig boligbehov, vil det derfor kunne lønne seg å leie. Det samme gjelder i perioder der boligprisene faller. Men fall i eierprisene forekommer sjelden og fallet varer sjelden over tid dersom området ikke er preget av fraflytting.

For å hindre at leieprisene blir for høye, må det legges til rette for at det blir tilbudt nok utleieboliger for dem som har behov for en slik bolig. Samtidig skal det arbeides for at personer som sitter fast i leiesektoren kan komme seg over i eiemarkedet.

4.4.3 Den rettslige reguleringen av leiemarkedet

Regjeringen viser til at det i 1999 ble vedtatt en ny lov om husleieavtaler. Loven trådte i kraft 1. januar 2000 og avløste husleieloven fra 1939. Dette er en kontraktslov som på en balansert måte skal ivareta både utleierens og leierens interesser. En del bestemmelser i loven er ufravikelige, for å sikre lei-

eren et visst minimum av rettigheter i avtaleforholdet. Samtidig med at den nye husleieloven ble vedtatt, ble det også vedtatt å oppheve husleiereguleringsloven fra 1967 over en tiårsperiode regnet fra 1. januar 2000.

Det er ikke noe krav i husleieloven om at husleieavtaler skal være skriftlige, også muntlige avtaler er bindende mellom partene. Ulempen med muntlige leieavtaler er at det kan bli vanskelig å bevise hva partene har blitt enige om dersom det senere skulle oppstå en konflikt mellom dem. Loven gir derfor hver av partene rett til å kreve at en muntlig avtale gjøres skriftlig. Undersøkelser har vist at i underkant av 30 prosent av leieavtalene er skriftlige. Regjeringen mener at langt flere leieavtaler bør være skriftlige. Departementet vil derfor iverksette målrettet informasjon om muligheten for å kreve skriftlige avtaler, og fordelen med dette. Samtidig vil departementet også sørge for at andre bestemmelser i loven blir bedre kjent.

Det er også viktig å spre informasjon om lovens bestemmelser om leieprisvern. Ved inngåelse av en leieavtale kan partene ikke avtale en pris som er høyere enn vanlig markedsleie, og årlig kan leien bare økes i samsvar med konsumprisindeksen. Først etter tre år er det mulig å justere leieprisen ytterligere. Leieprisen kan da justeres i samsvar med «gjengs leie», som er en gjennomsnittlig pris i sammenlignbare etablerte leieforhold.

Media har flere ganger rettet kritisk søkelys på regulering av leien til «gjengs leie». Kritikken har blant annet gått på at det ikke alltid har vært lett å finne leieobjekter som kan sammenliknes når en skulle foreta leietilpassingen, og at det har vært uklart hvilke leieobjekter som er sammenliknbare. Gjengs leie var en ny rettslig standard som ble innført med den nye husleieloven. Det har derfor vært behov for noen rettslige avgjørelser basert på enkelttilfeller for å skape retningslinjer for tolkningen av bestemmelsen. Noen avgjørelser i Husleietvistutvalget i Oslo og Akershus og Oslo husleienemnd kan gi noen holdepunkter, og det forventes at det etter hvert vil komme presidentskapende avgjørelser i domstolene. Med utvikling av en husleieindeks, jf. omtalen under punkt 4.4.5, vil det også bli lettere å fastsette hva som er gjengs leie i

Tabell 4.4 Andel utleieboliger i utvalgte europeiske land 2000/2001. Andel av alle boliger. Pst.

	Norge	Sverige	Danmark	Finland	England	Nederland	Frankrike
Utleieboliger	23	50	45	31	31	47	38

Kilde: Boende og bostadspolitik i Norden, Nord 2001:27 og Housing Statistic in the European Union 2002 s. 34 og s. 35, European Housing Forum.

den enkelte sak. Departementet ser på denne bakgrunn ikke behov for å gjøre endringer på dette punktet nå.

Husleieloven har også bestemmelser som verner leierne mot å bli sagt opp uten at det foreligger saklig grunnlag for dette. Det er også fastsatt en minstetid ved inngåelse av tidsbestemte leieavtaler. De tidsbestemte husleieavtalene må som hovedregel inngås med en varighet på minst tre år. Dette gjelder likevel ikke ved utleie av lofts- eller sokkelbolig og lignende. Her er minstetiden ett år. Kortere tid kan avtales dersom det er særlige grunner for det. Undersøkelser viser at om lag 20 prosent av alle husleieavtaler er tidsbestemte avtaler med en varighet på tre år eller kortere.

Regjeringen er av den oppfatning at gjeldende husleielov fungerer etter sitt formål og at det ikke vil være nødvendig å foreta store endringer av lovens bestemmelser. Enkelte mindre justeringer kan det likevel bli aktuelt å foreta etter at loven har virket en tid. Det vil fremdeles være behov for å få ut mer informasjon om loven, slik at alle berørte parter blir i stand til å ivareta egne interesser på en god måte. Blant annet gjelder dette viktigheten av å inngå skriftlige avtaler, jf. omtalen ovenfor. Det er også viktig å sikre at leiepris og lengden på leieavtalen er i samsvar med lovens bestemmelser. Departementet vil derfor sammen med Husbanken ta initiativ til et samarbeid med leieboerforeninger, studentorganisasjoner og huseierforeninger om et informasjonsopplegg som skal gi bedre kunnskap om loven og partenes rettigheter og ansvar.

4.4.4 Tvisteløsning – Husleietvistutvalget

Tvister i husleieforhold kan løses ved hjelp av domstolene, men det vil også være mulig å få oppnevnt en takstnemnd som kan ta stilling til tvister om fastsettelse eller justering av leieprisen. Slike takstnemnder oppnevnes av den lokale tingrett for den enkelte sak. I Oslo og Trondheim vil den kommunale husleienemnda langt på vei ha samme kompetanse. I Oslo og Akershus vil partene i boligleieforhold også kunne få sine tvister løst av et eget husleietvistutvalg, som er et alternativt tvisteløsningsorgan.

Formålet med et husleietvistutvalg er å tilby raskere og billigere avgjørelser av tvister mellom leier og utleier av bolig. Dette søkes oppnådd gjennom enkle prosessregler, aktiv mekling av en erfaren jurist og raske avgjørelser dersom saken ikke blir forlikt. Avgjørelser som ikke blir forlikt treffes da av et utvalg bestående av en nøytral jurist, en leieboerrepresentant og en utleierrepresentant.

Avgjørelsene kan bringes inn for de ordinære domstolene uten forliksbehandling. Både forlik og avgjørelser som ikke blir brakt inn for domstolene har samme virkning som en rettskraftig dom.

Husleietvistutvalget for Oslo og Akershus (HTU) ble opprettet i 2001 av Kommunal- og regionaldepartementet som en prøveordning for tre år. Opprinnelig var utvalget et tilbud til leiere og utleiere av bolig i Oslo, men fra 2003 ble ordningen utvidet til også å omfatte Akershus. I årene 2001, 2002 og 2003 kom det inn hhv. 53, 91 og 139 begjæringer om tvisteløsning til HTU. Saksmengden er dermed jevnt stigende.

HTU er evaluert (RH Knoff 2003). Brukerne gir i rapporten, HTU et svært godt skussmål. Meglingen blir godt gjennomført, og en forbausende høy andel parter er tilfreds med resultatet. I tillegg er behandlingstiden betraktelig kortere enn for forliksråd og tingrett. Etterspørselen er imidlertid fortsatt ganske beskjeden og kostnaden pr. sak er svært høy.

Departementet har bestemt å utvide prøveperioden til HTU ut 2005. Etter det tidspunktet vil det bli tatt endelig stilling til om utvalget skal gjøres permanent i Oslo og Akershus, og om ordningen eventuelt skal utvides til andre byer og områder.

4.4.5 Husleieindeks

Regjeringen har sett behov for å få utarbeidet en husleieindeks som kan gi bedre informasjon om leieprisnivået på de enkelte delområder, både med hensyn til boligtype og geografisk område. Det er derfor satt i gang et arbeid med å utvikle en slik permanent husleieindeks. Departementet vil ta kontakt med Statistisk sentralbyrå for å få hjelp i det videre arbeidet.

Indeksen skal utvikles på flere nivåer. Det ene er det nasjonale nivået, det andre vil være å få til gode regionale indekser, særlig i de større byene og områdene rundt. Innenfor disse sektorene vil det være ønskelig å etablere del-indekser knyttet til forskjellige utleiesektorer. Dette kan gjelde kommunale utleieboliger, profesjonelle private utleiere og utleieboliger som fremdeles er strengt regulert med hjemmel i husleiereguleringsloven. Videre vil indeksen kunne differensieres etter husstype og areal.

Formålet med indeksen er å sikre større gjennomsiktighet og bedre oversikt over leieutviklingen, ikke å tilrettelegge for ny offentlig prisregulering. Indeksen kan være et egnet hjelpemiddel når en skal vurdere markedsløen eller gjengs leie etter husleieloven, men det vil likevel være behov for individuelle vurderinger når en skal fastsette disse

størrelsene i konkrete tilfeller. Slik sett kan indeksen bidra til en større grad av stabilitet og forutberegningslighet i leiemarkedet. Indeksen kan også ha en viktig forbrukerpolitisk funksjon, ved at den gjøres alminnelig kjent for potensielle leiere og utleiery. I tillegg skal den være tilstrekkelig nyantert til å dekke de behov de forskjellige delmarkedene har. Blir disse hensynene ivaretatt, skulle en egen husleieindeks ha gode muligheter til å bli en vellykket nyskaping, sammen med økt informasjon og kunnskap om husleieloven.

4.5 Regulering av eiermarkedet m.m.

Med regulering av eiermarkedet siktes det her til reguleringen av eiendomsretten til fast eiendom i motsetning til leiemarkedet. Eiendomsretten kan knytte seg til eide grunneiendommer, seksjoner i eierseksjonssameier og andeler i borettslag. Reguleringen kan både omfatte bygging, drift og omsetning av slik eiendom. Også dette arbeidet er avhenging av en god rettslig regulering som kan medvirke til å stabilisere markedet, skape forutberegningslighet og forhindre at urimeligheter oppstår.

Perioden etter at forrige boligmelding ble lagt fram i 1989 har vært preget av omfattende lovgivningsaktivitet på dette området. De fleste lover er blitt revidert, og det er blitt vedtatt flere nye lover. Ikke i noe tidligere tidsrom kan det vises til så mange og omfattende endringer innen denne lovgivningen. Nedenfor gis det en kort presentasjon av noen av de lover og reguleringer som nå finnes på området.

Plan- og bygningslovgivningen er omtalt under kapittel 4.2. Her skal bare nevnes at loven flere ganger har gjennomgått omfattende revisjoner. I 1995 ble bestemmelsene i byggesaksdelen av loven endret. Denne endringen trådte i kraft i 1997, og ble møtt med motstand innenfor visse miljøer. Senest i 2003 ble bestemmelsene om tidsfrister, og andre bestemmelser, endret for å oppnå raskere saksbehandling, jf. kapittel 4.2.3. Ytterligere endringer er under utarbeidelse, både i bygningsdelen og i plandelen av loven, jf. omtalen under kapittel 4.2. og 4.3.

Tidligere var forholdet mellom en entreprenør og en byggherre nesten utelukkende regulert av entreprisedavtalen. For profesjonelle utøvere var dette en håndterbar situasjon, men i de tilfellene der byggherren ikke var profesjonell, viste det seg at han kunne komme dårlig ut, blant annet gjennom at han kunne akseptere direkte urimelige avtalevilkår. For å bedre denne situasjonen ble boligoppføringsloven vedtatt i 1997. Dette er en lov som

regulerer forholdet mellom en forbruker som byggherre og yrkesutøvere som leverandører ved oppføring av nye boliger (og fritidsboliger). Loven setter rammer for hva som kan avtales med hensyn til forskuddsbetaling, endring av utførelsen, reklamasjoner, mangler, mangelsansvar m.m. Dette var en klar forbedring av rettstilstanden for forbrukerne i forbindelse med nybygg. På liknende måte ga også håndverkertjenesteloven av 1989 forbrukerne styrket vern i forbindelse med reparasjoner, vedlikehold, installasjoner, ombygging m.m. av bestående boliger.

Tidligere var det ingen lov som særskilt regulerte forholdet ved kjøp og salg av fast eiendom. De rettslige spørsmålene ble avklart i avtalen eller gjennom å støtte seg på bestemmelsene i kjøpsloven. Dette førte til at det i praksis oppstod mange uavklarte rettslige problemer. Det var følgelig en klar forbedring av rettstilstanden da avhendingsloven kom i 1992. For første gang ble avtaler om kjøp av fast eiendom lovregulert, og mange av bestemmelsene er det heller ikke adgang til å fravike.

Etter gjeldende rett gjelder ikke boligoppføringsloven eller avhendingsloven for oppføring av boliger i borettslag eller omsetning av andelen i slike lag. Når de nye borettslovene trer i kraft i 2005, vil også bruksområdene til boligoppføringsloven og avhendingsloven bli utvidet til også å gjelde salg av nye og brukte borettslagsboliger.

I 1989 ble det vedtatt ny lov om eiendomsmekling som blant annet inneholder regler om meglerens ansvar, sikkerhetsstillelse, krav til oppdragets utførelse m.m. I de senere år har økningen av boligprisene vært sterk, og hastigheten på omsetningen har vært høy. Det er blitt stilt spørsmål om praksisen med å gi bud med korte tidsfrister er en tilfredsstillende måte å formidle og omsette fast eiendom på. I tillegg kan det oppstå spekulasjoner om budene er fiktive, og om tidsfristene er unødvendig korte. Finansdepartementet har gitt hjemmel til å vedta forskrifter som gir innsynsrett til opplysninger som gjelder slike bud, for på den måten rette på denne praksisen. Så langt er ikke denne hjemmelen brukt, men det kan imidlertid opplyses at Forbrukerombudet, Forbrukerrådet, Den norske Advokatforening og Norges Eiendomsmeglerforbund i fellesskap har utviklet et sett normgivende regler om budgivning som blant annet inneholder regler om åpenhet i budrunden.

Regelverket om pant og tvangssalg har opp gjennom årene hatt mye å si for muligheten for å få lån og slik skaffe seg en hensiktsmessig bolig. Det vises her til at boligen i seg selv er et viktig dekningsobjekt for eierens kreditorer. Både panteloven fra 1980 og tvangsfullbyrdelsesloven av 1992

har gitt flere avklaringer i rettstilstanden med hensyn til pantsettelse. Det foreligger ingen planer om større revisjoner av panteloven, gjelds- og konkurssloven så langt dette gjelder bestemmelser som gir partene, lånegiverne og andre kreditorer tilfredstillende sikkerhet. En annen viktig endring i denne forbindelse er kapittel fem i den nye borettslagsloven, som inneholder nye regler om rettsregistrering av eier- og panteretter i borettslag. Registrering av slike retter skal, etter at den nye loven trer i kraft, skje i ett eller flere borettsregister. Departementet arbeider for tiden med utfyllende forskrifter om denne ordningen.

Et annet rettslig virkemiddel er lov om gjeldsordning for privatpersoner. Loven tok til å gjelde fra januar 1993, og skal hjelpe personer med gjeldsproblemer å få orden på økonomien. Et vilkår for å få til en frivillig eller tvungen gjeldsordning kan være at søkeren må avhende boligen, men forutsetningen er da at han skal ha en bolig som skal dekke hans og husstandens rimelige behov for å ha et sted å bo. Dette er også et viktig boligpolitisk virkemiddel som det ikke skulle være noen grunn til å endre på.

I 2003 ble to nye borettslover vedtatt av Stortinget. Boligbyggelagsloven og borettslagsloven fra 1960 vil bli avløst av de nye lovene. Samtidig som de nye lovene i stor grad viderefører gjeldende bestemmelser, er det også foretatt viktige justeringer og forbedringer. Dette er blant annet gjort for bedre å tilpasse reglene til de endringer som ellers har skjedd på boligmarkedet.

I 1997 vedtok Stortinget en ny lov om eierseksjonssameier til erstatning fra eierseksjonsloven fra 1983. Den nye loven forbedret den rettslige reguleringen på flere punkter. Blant annet ble det innført nye regler om kontroll med seksjoneringen, regler om legalpant for skyldige fellesutgifter og mer utfyllende regler om beboernes kjøperett ved seksjonering av fast eiendom. Lovreguleringen hadde også som formål å forhindre at det oppsto for mange forskjellige kollektive eierformer. Er

variantene for mange, vil det bli vanskeligere for forbrukerne å få oversikt over hvilke rettigheter og plikter som gjelder.

Som et ledd i regjeringens handlingsplan mot rasisme og diskriminering ble det 1. januar 2004 satt i kraft nye bestemmelser i borettslovene, eierseksjonsloven og husleieloven. De nye bestemmelsene setter forbud mot å ta hensyn til trosbekjennelse, hudfarge, språkkunnskaper, nasjonalt eller etnisk opprinnelse eller homofil legning, leveform eller orientering ved eierskifte eller overlating av bruken av boliger i nevnte eierformer. Slike omstendigheter kan ikke regnes som saklig grunn for å nekte godkjenning i disse tilfellene.

Dersom det er til stede omstendigheter som kan gi grunn til diskriminering, skal slik diskriminering legges til grunn som bevist, med mindre den som har utført handlingen gjør det sannsynlig at det likevel ikke har funnet sted diskriminering i strid med loven. Ellers gjelder de vanlige erstatningsreglene. Den som diskriminerer kan bli dømt til å betale den diskriminerte kompensasjon for det som har skjedd.

Kjøperetten i eierseksjonsloven gir leieren rett til å kjøpe boligen når eiendommen seksjoneres. Omsettes hele leiegården, vil kommunen med hjemmel i lov om kommunal forkjøpsrett til leiegårder (leiegårdsloven) kunne gjøre løsningsrett gjeldende til fordel for beboerne som vil opprette et borettslag eller eierseksjonssameie. Kommunen kan også gjøre løsningsretten gjeldende til fordel for seg selv eller for en studentsamskipnad.

Det legges til grunn at både kjøperetten i eierseksjonsloven og forkjøpsretten etter leiegårdsloven blir videreført. Begge lovene er gode og effektive virkemidler for å gi personer økt botrygghet. I praksis har det likevel vist seg å være problemer med tolkning av noen av bestemmelsene i leiegårdsloven. For å skape større klarhet, forbereder departementet en revisjon av denne loven. Hovedtrekkene i loven vil imidlertid bli videreført.

5 Vanskeligstilte på boligmarkedet

5.1 Innledning

For å kunne nå det overordnede boligpolitiske målet om at alle skal kunne bo godt og trygt, må det tilrettelegges for at vanskeligstilte på boligmarkedet sikres en bolig de klarer å holde på. Dette vil være en forutsetning for at flest mulig i yrkesaktiv alder skal klare seg selv ved egen arbeidsinntekt, jf. St.meld. nr. 6 (2002–2003) *Tiltaksplan mot fattigdom*.

Tiltak for å redusere antall vanskeligstilte på boligmarkedet vil på den ene siden bli rettet mot individene for å styrke deres ressurser slik at de kan delta på boligmarkedet, og på den annen side bli rettet mot egenskaper ved boligmarkedet og boligmassen som unødvendig hindrer folk i å delta. Individenes manglende ressurser vil i mange tilfeller være knyttet til lav inntekt og egenkapital, men kan også henge sammen med nedsatt funksjonsevne, helsemessige og sosiale problemer, dårlige norskkunnskaper og kunnskaper om det norske boligmarkedet. Egenskaper ved boligmarkedet som ekskluderer folk fra å delta kan være manglende tilgjengelighet i boligene, diskriminering og vanskelig tilgang på tjenester og informasjon.

Kommunene har hovedansvaret for å skaffe bolig til vanskeligstilte på boligmarkedet. Regjeringen vil derfor legge til rette for at kommunene skal ha de beste mulighetene til å ivareta dette ansvaret. Kommunene skal ha muligheten til å administrere personrettede låne- og tilskuddsordninger slik at beslutninger kan treffes så nær bruker som mulig. Det er likevel behov for å rette et nasjonalt fokus på enkelte områder og tilrettelegge spesielt for at kommunene og øvrige aktører kan bidra til at enkeltindividet selv er i stand til å etablere seg og beholde sin bolig. Det vises også til omtale i kapittel 8.3.

Regjeringen foreslår at følgende utfordringer prioriteres:

- Boligetablering av personer med svak økonomi.
- Forebygge og bekjempe bostedløshet.
- Sikre boliger til flyktninger med oppholdstillatelse.

- Tilrettelegge for tilgang til boligmarkedet for personer med nedsatt funksjonsevne.
- Styrke de kommunale boligjenestene.

5.2 Boligetablering for folk med svak økonomi

Regjeringen har som ambisjon å styrke folks evne til å etablere seg både på eiermarkedet og i det private leiemarkedet.

Det viktigste virkemidlet for å sikre boligetablering er å legge tilrette for et vel fungerende boligmarked. I et vel fungerende marked vil det bygges, utbedres og ombygges et tilstrekkelig antall boliger til god kvalitet til den lavest mulige kostnaden for samfunnet. Nye boliger vil ofte bli for dyre for boligetablerende med svak økonomi. At det bygges nye større boliger for mer kjøpesterke grupper, bidrar imidlertid gjennom flyttekjeder til at det frigjøres boliger for førstegangsetablerende og andre, og at disse boligene blir billigere enn hva de ellers hadde vært. Hver ny bolig som bygges utløser i gjennomsnitt 4 – 5 flyttinger (Byggforsk og Asplan Viak 2002). De høye tomteprisene i storbyenes sentrumsnære områder og motstanden mot ytterligere vekst og fortetting i de samme områdene representerer utfordringer knyttet til å øke boligtilbudet og dempe boligprisene i disse områdene.

For enkelte grupper vil ikke økt tilgang på boliger alene kunne avhjelpe deres boligbehov. Personer med usikker inntekt og liten egenkapital vil ikke få lån eller må betale høye renter for å få lån i ordinære kredittinstitusjoner. Også personer som bor i distrikter av landet der boligen har lav panteverdi, kan måtte betale høyere renter enn normalt eller nektes lån. For at også disse gruppene skal kunne etablere seg i en eierbolig, vil det være behov for hjelp fra det offentlige.

5.2.1 Styrke startlån som etableringsvirkemiddel

I 2003 innførte regjeringen ordningen med startlån fra Husbanken, jf. kapittel 7.3, som videretildeles

gjennom kommunene til låntaker. Startlån kan tildeles sammen med grunnlån og sammen med bostøtte og boligtilskudd. Kommunene har stor frihet til å utforme låneordningen etter lokale behov. Husbanken har et særlig ansvar for å veilede kommunene slik at ordningen treffer dem med de største behovene. Regjeringen ønsker at Husbanken skal styrke veiledningen overfor kommunene, men vil samtidig beholde den lokale og individuelle fleksibiliteten som startlånsordningen gir.

I rundskriv U-10/2002 *Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold* oppfordres kommunene til å se boligvirkemidlene i en helhetlig sammenheng ved søknadsbehandling. Dette for å unngå situasjoner der en husstand får avslag på lån grunnet manglende betjeningsevne, og husstanden blir stående med en uløst eller uholdbar situasjon. En mer helhetlig saksbehandling kan forebygge bostedsløshet. Husbanken skal i samarbeid med Sosial- og helsedirektoratet og Kommuneforlaget vurdere på hvilken måte veiledning om Husbankens økonomiske virkemidler kan integreres i Kommuneforlagets Infoserie. Dette er en elektronisk informasjonsbank og verktøy for saksbehandling.

Låneutmålingen varierer fra kommune til kommune etter hvor stort lån låntaker antas å kunne betjene. Hvor stort lån som kan betjenes, avhenger av utgifter til andre formål. Utgifter til andre formål fastsettes som oftest etter satser fra Statens Institutt for Forbruksforskning (SIFO). I Oslo kommune benyttes namsmannens satser. Felles for begge disse beregningsmåtene er at de gir liten eller ingen uttelling for «stordriftsfordeler». Utgiften per barn beregnes til en fast sum. Barnerike familier vil måtte ha svært høye inntekter for å klare utgiftene etter disse beregningsmåtene (Byggforsk 2001a). Husbanken vil innlede samarbeid med SIFO og namsmannen for å se nærmere på satsene for livsopphold for å komme frem til en mer korrekt låneutmåling for store familier.

Startlånet må i dag benyttes i den kommunen som har tildelt lånet. Dette innskrenker individenes valgfrihet. Muligheten for å øke låntakernes valgfrihet vil bli utredet.

Høyt prisnivå og prisvekst, spesielt i storbyene, gjør det vanskelig å kjøpe og beholde en eierbolig. Det hjelper lite dersom kapitalavkastningen er stor, og de beregnede bokostnader på sikt er lave eller endog negative, dersom eieren ikke makter å møte de kortsiktige, løpende likviditetskrav som vanligvis defineres som boutgifter (NOVA 2003). Startlån er også et viktig virkemiddel for personer som er i gjeldskrise, og kan benyttes som refinansiering, for eksempel ved brudd i parforhold.

Lov om gjeldsordning for privatpersoner kom som en følge av de alvorlige gjeldsproblemene som oppstod på slutten av 1980-årene. Loven, som trådte i kraft 1. januar 1993, skal hjelpe personer med alvorlige gjeldsproblemer til å få kontroll over sin økonomi. Loven åpner for at privatpersoner, etter søknad til namsmannen, kan gjennomgå en organisert gjeldsordning under offentlig veiledning og kontroll, og i løpet av en femårsperiode få sanert sine gjeldsforpliktelser helt eller delvis. Personer med gjeldsordning kan få startlån slik forskriftene er formulert. Dette gjelder både til refinansiering og kjøp av annen bolig.

Boks 5.1 BSU og dokumentavgift

Også boligsparing for ungdom (BSU) og dokumentavgiften er virkemidler som antas å påvirke kostnadene ved boligetablering. Skatteutvalget (NOU 2003:9) anbefalte å avvikle BSU-ordningen under henvisning til at det var tvilsomt om ordningen oppfylte sin intensjon. Utvalget pekte på at BSU forutsetter at man har råd til å binde likviditet. Ordningen treffer dermed i liten grad de med lavest inntekt. Utvalget fant at de fleste som sparer i BSU, har høyere formue enn gjennomsnittet. Dette indikerer at BSU primært resulterer i omplassering av formue, og ikke økt sparing. Det samlede skattefradraget som gis under BSU-ordningen summerer seg til om lag 400 mill. kroner.

Skatteutvalget foreslo også å utvide grunnlaget for dokumentavgiften ved at det også skulle betales slik avgift ved omsetning av borettslagsleiligheter. Statens inntekter fra dokumentavgift ved boligomsetning er anslått til om lag 2,5 mrd. kroner i 2002, hvorav boligkjøpere under 36 år har betalt om lag én mrd. kroner (NOVA 2003a). Dokumentavgiften vil imidlertid ikke ensidig bli båret av boligkjøper gjennom økt pris. Man må gå ut i fra at selger også gjennom sitt prisforlangende tar hensyn til denne avgiften. Selger vil derfor måtte finne seg i en lavere «nettoppris» etter avgift enn hva han kunne vente seg dersom avgiften var fjernet. Man kan derfor ikke forvente at boligprisene vil synke tilsvarende størrelsen på dokumentavgiften dersom denne fjernes.

Regjeringen vil legge frem en stortingsmelding om endringer skattesystemet i løpet av våren som en oppfølging av skatteutvalgets anbefalinger.

5.2.2 Legge til rette for varierte boformer

Boligprisene er høyest i indre bykjerne av de største byene. Andelen enslige boligetablerere er også størst her. Regjeringen oppfatter det ikke som en offentlig oppgave å støtte vanlige boligetablerende i disse områdene med spesielle økonomiske tiltak. Boligetablerende har imidlertid vist at de selv kan finne løsninger på de høye prisene ved at stadig flere deler større boliger i disse områdene. Boutgiftene for hver enkelt blir dermed akseptable. Kommunene har muligheter til å innvilge startlån til denne type boligetabling.

Kommunene, byggherrene og Husbanken kan videre bidra til at det bygges flere mindre boliger og flere fleksible boliger, bl.a. med utleiehybel, og at tomtene utnyttes bedre.

Husbanken kan tilby grunnlån til slike prosjekter, jf kapittel 7.4.3. Videre kan kommunene tilby startlån til de personer som har problemer med å makte bankfinansiering for å klare innskuddet. Tilskudd og bostøtte kan også vurderes sammen med startlånet. Husbanken vil øke innsatsen for å bidra til å utvikle nye, rimelige boligløsninger. Ved utvikling av nye konsepter kan banken tilby tilskudd.

5.3 Strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet

Bekjempelse av bostedsløshet har vært et viktig boligpolitisk satsingsområde de senere årene. I 1997 ble det kartlagt om lag 6 200 bostedsløse i Norge (Byggforsk 1997). Situasjonen for bostedsløse ble omtalt nærmere St.meld. nr. 50 (1998–99) *Utjammingsmeldinga*. Prosjekt bostedsløse ble opprettet som et resultat av behandlingen av denne meldingen. Det vises til nærmere omtale i avsnitt 5.3.1.

En bostedsløs defineres i denne sammenheng som en person som ikke disponerer en eid eller leid bolig, og som ikke har et ordnet oppholdssted for kommende natt. Blant bostedsløse finner vi også de som er henvist til tilfeldig boalternativ eller oppholder seg på institusjon, fengsel eller lignende og ikke har bosted ved utskrivelse, og utskrivelsen vil finne sted om to måneder eller mindre. Som bostedsløs regnes også den som bor midlertidig hos slektninger eller venner. Bostedsløshet refererer til bestemte posisjoner på boligmarkedet, jf boks 5.3.

Boligutvalget anbefalte en årlig tilleggsbevilgning på 100 mill. kroner over 3 år for å bekjempe bostedsløshet. Videre foreslo utvalget å utrede om

bostedsløses opphold på døgnovernattingssteder og hospitser burde lovreguleres. Alle høringsinstansene som uttalte seg om saken, støtter forslaget om økt bevilgning til tiltak for bostedsløse, men Oslo kommune og Husbanken påpeker at forslaget til bevilgning ikke dekker behovet. Frelsesarmeen mener at en lovregulering av bostedsløses opphold kan være i konflikt med husleielovens formål om å medvirke til botrygghet og sosialtjenestelovens formål om ytelse av tjenester. De finner det ikke hensiktsmessig at midlertidige botilbud reguleres av husleieloven da det i mange tilfeller er nødvendig med innsyn på beboernes rom. Sosialdepartementet ser problemet med grove brudd på privatlivet for de som bor på hospits, men er usikker på hvordan en eventuell lovfesting av beboernes disposisjonsrett skulle skje. En eventuell regulering av hospits som institusjon gjennom sosialtjenesteloven vurderes som lite aktuelt. Bergen kommune ber staten vurdere om flere bostedsløse bør plasseres i boenheter med større grad av tilsyn, da gruppen er vanskelig å integrere og lett kan være en belastning for bomiljøet. Justisdepartementet påpeker behovet for tilrettelagt bosituasjon ved domfeltes løslatelse.

5.3.1 Prosjekt bostedsløse

Prosjekt bostedsløse ble opprettet i 2001 og skal gå ut 2004. Hovedmålet i prosjektet har vært å utvikle metoder og modeller for organisering av bolig- og tjenestetilbud til bostedsløse. Arbeidet i prosjekt bostedsløse har gitt regjeringen et grunnlag for å utforme en nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet.

Det som har kjennetegnet mange kommuners arbeid overfor bostedsløse og andre vanskeligstilte på boligmarkedet, er at arbeidet har vært fragmentert og lite systematisk, jf. NIBR 2002. Selv om kommunene har etablert ulike tiltak, har en overordnet målsetning og strategi for å skape stabile og varige bosituasjoner vært til dels fraværende. Dette var bakgrunnen for å opprette prosjekt bostedsløse. Husbanken har hatt det operative ansvaret for prosjektet. I utgangspunktet var de fem største byene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand invitert med for å delta. I forbindelse med statsbudsjettet for 2002 ble prosjektet utvidet til å omfatte byene Tromsø og Drammen, og organisasjonene Kirkens Bymisjon, Frelsesarmeen og Kirkens Sosialtjeneste ble invitert inn i prosjektet. Staten har stilt til rådighet midler til prosjektledelse og til utvikling av bolig- og oppfølgingstiltak for kommunene som deltar. I de sju prosjektkommunene har kommunene og de frivillige organisasjo-

Boks 5.2 Bostedsløse kvinner

Både internasjonalt og i Norge har andelen kvinner blant bostedsløse økt. I Byggforsks undersøkelse fra 1997 utgjorde kvinner 24 pst. av utvalget. Bostedsløse kvinner var gjennomgående yngre enn de bostedsløse mennene. I prosjekt bostedsløse har Stavanger og Bergen opprettet egne tiltak for kvinner. I Stavanger drives tiltaket («Kvinnebo») i samarbeid med Kirkens Bymisjon. Viktigheten av å ha et særskilt fokus og egne tiltak for kvinner er framhevet i forskningen på feltet. Kvinner har ofte andre behov enn menn. Blant annet er kvinner mer voldsutsatt, og har behov for ekstra beskyttelse.

nene etablert, eller er i ferd med å etablere, 27 ulike tiltak.

Tiltak overfor bostedsløse klassifiseres i dag innenfor 3 ulike modeller: *Normaliserings-, kjede-, og trappetrinnsmodellen*. Det er gjort nærmere rede for modellene i boks 5.4.

5.3.2 Forestillinger om bostedsløshet – Individuelle og strukturelle årsaker

Hvem som regnes som bostedsløs varierer fra land til land, og ofte er spesifikke nasjonale utfordringer lagt til grunn for definisjonen (OECD 2003). Den nasjonale politikken bør ha et helhetlig grep og favne vidt.

I Sverige har et eget utvalg vurdert situasjonen og innsatsen rettet mot bostedsløse, jf. SOU 2001:95 Att motverka hemlöshet – En sammanhållen strategi för samhället. Den svenske utredningen fremhever at det er husholdets tilknytning til boligmarkedet som bør styrkes i de strategier som skal motvirke bostedsløsheten. Det vil være nødvendig å rette oppmerksomhet mot årsakene til bostedsløshet for å få til dette.

Hittil har de individuelle årsakene vært mest sentrale i innsatsen overfor bostedsløse. I tidligere kartlegging framkommer det at 60 pst. av de bostedsløse er rusmisbrukere og at 24 pst. har en psykisk lidelse. Undersøkelsen konkluderer med at en tredel av de bostedsløse har behov for en bolig, en tredel oppfølging i tillegg til boligen, mens den siste tredjedelen har behov for behandling. (Byggforsk 1997)

Enkelte kommuner har kriterier som sier at personer som er blitt kastet ut av boligen, må bevise boevne før de kan få kommunal bolig på nytt. En

Boks 5.3 Posisjoner på boligmarkedet

Boligmarkedet kan fra et individståsted oppfattes som et sett av posisjoner (Byggforsk 1997). Forenklet sett kan boligmarkedet deles i følgende posisjoner. Den første posisjonen oppfattes som den sterkeste og den siste som den svakeste:

1. Disponerer egen eid bolig
2. Disponerer leid bolig med husleiekontrakt
3. Disponerer egen eid bolig, men med redusert fysisk standard
4. Disponerer egen leid bolig, men med redusert fysisk standard
5. Bor som voksen i foreldrenes bolig
6. Oppholder seg i institusjon eller fengsel uten å disponere egen eid eller leid bolig
7. Oppholder seg midlertidig hos venner, bekjente eller slektninger
8. Oppholder seg på hospits, pensjonat eller lignende, uten å disponere egen eid eller leid bolig
9. Bor i egen eller andres campingvogn eller hytte
10. Oppholder seg fra dag til dag hos bekjente
11. Uten overnattingsmulighet for kommende natt.

Rettigheter, forpliktelser og muligheter til den enkelte vil variere mellom posisjonene. Ambisjonen er å styrke den enkeltes posisjon på boligmarkedet. Spesielt viktig er dette ved overgang fra en posisjon til en annen, for eksempel ved løslatelse fra fengsel.

Et godt lokalt boligsosialt arbeid vil ha som et utgangspunkt å legge til rette for tiltakskjeder som bidrar til at enkeltindividet på sikt blir selvhjulpen, gjerne i en egen eid bolig.

viktig strategi i prosjekt bostedsløse har derfor vært å fokusere på oppfølgingsbehovet til den enkelte, heller enn å vektlegge boevne. Et skreddersydd opplegg for oppfølging vil heve den enkeltes mestringsevne.

I tillegg til en individuell tilnærming finnes en mer samfunnsorientert tilnærming som retter oppmerksomheten mot blant annet «huller» i hjelpeapparatet og boligmarkedet, det vil si strukturer som kan bidra til bostedsløshet. Regjeringen ønsker å vektlegge strukturelle årsaker til bostedsløshet noe sterkere i den nasjonale strategien som foreslås, uten at dette skal gå på bekostning av den

Boks 5.4 Tre hovedmodeller for bosetting av vanskeligstilte

I Prosjekt bostedsløse har utgangspunktet vært å utvikle helhetlige modeller for bosetting av vanskeligstilte. Det har blitt utarbeidet tre alternative modeller for å få til vellykket bosetting av vanskeligstilte på boligmarkedet.

Modellene bygger på forskjellige idégrunnlag og er klassifisert som normaliseringsmodellen, kjedemodellen og trappetrinnsmodellen.

Normaliseringsmodellen bygger på at bostedsløse har samme behov for bolig og sosial støtte som alle andre i samfunnet, selv om de skulle ha vanskeligheter med rus eller ha psykiske problemer. Den personen det gjelder skal flytte rett inn i egen permanent bolig, uten at det forutsettes at de skal klare seg helt uten støtte og oppfølging. Finland arbeider etter en normaliseringsmodell.

Kjedemodellen er basert på en kjede av tiltak, og opererer med en overgangsfase mellom døgnovernatting/lavterskeltilbud og vanlig bolig. Overgangsfasen i kjedemodellen fra lavterskeltilbud til egen bolig skal være tydelig avgrenset og ha klare målsettinger. Det er mestringsevnen til den enkelte som avgjør hvilket boligtiltak den enkelte tilbys.

Trappetrinnsmodellen bygger på ideen om at bostedsløse skal flytte oppover i en hierarkisk trapp før egen bolig tilbys. Differensierte botilbud vil gi mulighet for en oppadstigende boligkarriere. Målet («belønningen») er vanlig bolig med ordinær leiekontrakt. Sanksjoner benyttes dersom vilkårene ikke blir fulgt opp, og leieren vil rykke ned ett trinn eller to i trappen dersom forpliktelsene han har påtatt seg ikke oppfylles. Modellen har hatt stor utbredelse i Sverige.

I utgangspunktet skulle trappetrinnsmodellen prøves ut i prosjekt bostedsløse. De svenske erfaringene, tilbakemeldinger fra kommunene

og anbefalinger fra Byggforsk som evaluerer prosjektet, bidro til at kommunene ble stilt fritt ved valg av modell (Byggforsk 2002b). «Normalisering» og «boliggjøring» har vært sentrale mål for arbeidet i kommunene så langt. Innenfor denne rammen har det vært stor variasjon i hvilke modeller kommunene har valgt.

Drammen kommune har langt på vei bare brukt normaliseringsmodellen. Tidligere arbeidet kommunen etter trappetrinnsmodellen. De erfarte at mange kom opp på mellomtrinnet i trappen, men ikke videre. Behandling fikk oppmerksomhet på bekostning av stabilitet i boligsituasjon. Ved bruk av normaliseringsmodellen er det lagt vekt på at boligen er et gode i seg selv. Dette samsvarer bedre med de behov og ønsker som beboeren selv har. I Oslo, Bergen og Trondheim har kommunene bygd det boligsosiale arbeidet på en kombinasjon av normaliserings- og kjedemodellen. Stavanger har arbeidet etter en modell som ligger i skjæringspunktet mellom kjede- og trappetrinnsmodellen.

De fleste kommuner har kommet fram til at de fleste bostedsløse kan bosettes direkte i egne boliger, og ønsker å sette i gang bo- og tjenestetiltak med utgangspunkt i normaliseringsmodellen. Det vil si at det skjer en direkte innflytting i egen bolig, i tillegg til at beboeren får en oppfølging som er individuelt tilpasset.

Arbeidet med å utvikle disse modellene viser nødvendigheten av bevisste strategier i den boligsosiale innsatsen. For å videreutvikle modellene slik at de kan benyttes i et helhetlig boligsosialt arbeid og ikke begrenses til arbeidet med bostedsløse, må de utvikles videre.

Prosjekt bostedsløse evalueres av Byggforsk, og kommunenes erfaringer med valg av modeller inngår som en del av denne evalueringen.

	Normaliseringsmodell	Kjedemodell	Trappetrinnsmodell
Mål	Innflytting i egen bolig med en gang	Innflytting i egen bolig etter en individuelt tilpasset overgangsfase	Hierarki/ trapp av boformer med egen bolig som mål for de som lykkes
Metode	Individuelt tilpasset hjelp og støttetiltak gis etter innflytting i vanlig bolig	Kjede av tiltak i en klart avgrenset overgangsfase, før egen bolig	Differensiert/fingradert system av boformer med hjelpetiltak og sanksjoner
Idégrunnlag	Bostedsløse har samme behov for bolig og (evt.) tjenester som alle andre	En ond sirkel skal brytes gjennom tilvenning til vanlig bolig	Bostedsløse må gradvis opplæres til å bo selvstendig, ikke alle vil klare det

Figur 5.1 Modeller for bosetting av bostedsløse.

individuelle oppfølgingen. Når de strukturelle årsakene skal vektlegges, innebærer det blant annet å overvåke mulige forflytninger mellom posisjoner, og iverksette tiltak for å unngå at tilknytningen til boligmarkedet svekkes ved en slik forflytning. Konkrete eksempler på denne type utfordring kan være å arbeide for at personer som eksempelvis har sittet i fengsel eller skrives ut fra institusjon, unngår å tilbringe den første tiden etter løslatelse på hospits eller liknende. Videre kan hjelpeapparatet styrke sin veiledning og bistand til alternative boligløsninger når det for eksempel gis avslag på en søknad om støtte. De siste årene har antallet utkastelser økt betraktelig. Ved å rette oppmerksomheten på de som bor, men som kan miste boligen, kan bostedsløshet forebygges.

Bostedsløse møtes med negative holdninger i samfunnet. Bostedsløse oppfattes gjerne som forvirrede og psykisk forstyrrede mennesker med misbruksproblemer. Dette bidrar til at det kan være vanskelig for kommunene og samarbeidspartnere å skaffe boliger. Erfaringer fra prosjekt bostedsløse er at naboprotester bidrar til at det tar lang tid å etablere tiltak for bostedsløse. Kommunene opplever at det følger få klager i etterkant. Naboprotestene er gjerne grunnet i frykt for det ukjente og manglende informasjon fra det offentlige. Husbanken vil sammen med berørte kommuner utvikle en bedre informasjons- og kommunikasjonsstrategi til bruk ved etablering av botilbud for bostedsløse.

5.3.3 Nasjonal strategi

Regjeringens overordnede mål er å bekjempe bostedsløshet. Dette er en visjon som vil kreve langsiktig og systematisk innsats. I den nasjonale stra-

tegien legges det til grunn et mer kortsiktig perspektiv. Strategien skal i første omgang gjelde fram til 2007, og deretter evalueres. Resultatene av evalueringen skal sammen med en videreutviklet strategi legges fram for Stortinget. Regjeringens strategi er treleddet. Til hvert av hovedmålene er det satt resultatmål, jf. figur 5.2.

Motvirke at folk blir bostedsløse

Strategien tilsier at det rettes oppmerksomhet på situasjonen til de som allerede har en bolig, men av ulike årsaker kan miste denne. I 2002 ble 14 200 personer begjært kastet ut av sine boliger, og 2 400 utkastelser ble gjennomført. Selv om utkastelsesinstituttet som sådan må opprettholdes, er antallet begjæringer om og faktiske utkastelser for høyt. Regjeringen skal arbeide for en 50 pst. nedgang i antallet begjæringer om utkastelser og for at antallet utkastelser reduseres med 30 pst. innen 2007. Videre skal regjeringen arbeide for at personer som oppholder seg i fengsel eller på institusjon, ikke skal få en svekket posisjon på boligmarkedet i det de løslates fra fengsel eller skrives ut fra institusjon, jf. boks 5.4. Med dette menes at det skal arbeides med mer permanente boforhold før løslatelse og utskrivelse. Målet er at *ingen* skal måtte tilbringe tid i midlertidige løsninger ved løslatelse fra fengsel. Videre skal ingen måtte tilbringe tid i midlertidige løsninger etter endt behandling i institusjon.

Bidra til at kvaliteten på døgnovernatting er god

Det vil være behov for midlertidige boligløsninger også i fremtiden. Familiebrudd, boligbrann og andre akutte årsaker er grunner til at enkelte vil ha

Hovedmål	Resultatmål
Motvirke at folk blir bostedsløse	Antall begjæringer om utkastelser skal reduseres med 50 pst. og antall utkastelser med 30 pst.. At ingen skal måtte tilbringe tid i midlertidige løsninger ved løslatelse fra fengselsopphold. At ingen skal måtte tilbringe tid i midlertidige løsninger etter utskrivelse fra institusjon.
Bidra til god kvalitet ved døgnovernatting	Ingen skal tilbys døgnovernatting uten kvalitetsavtale.
Bidra til at bostedsløse raskt får tilbud om varig bolig	Ingen skal oppholde seg mer enn tre måneder i midlertidig botilbud.

Figur 5.2 Strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet frem til 2007.

behov for døgnovernatting. Kvaliteten i de midlertidige botilbudene som kommunene har benyttet, har fått mye oppmerksomhet den siste tiden. Studier om forholdene på hospits forteller om uttrygghet, bråk, narkotika, tyveri, vold, overgrep og mangel på samhold enkelte steder (Hermansdottir 2002). Det har også kommet fram at enkelte hospits er brannfeller. Flere kommuner har etter hvert inngått kvalitetsavtaler med tilbydere av midlertidige botilbud. Sosialdepartementet ga våren 2003 ut en veileder for hvordan slike avtaler kan inngås. Regjeringens mål er at ingen skal tilbys plass i døgnovernattingstilbud uten kvalitetsavtale innen 2007. Dette krever ikke bare aktivt samarbeid mellom statlige myndigheter og kommunene, men også kommunene imellom.

Bidra til at bostedsløse raskt får tilbud om varig bolig og helhetlig tjenesteoppfølging

Sist, men ikke minst vil regjeringen styrke innsatsen slik at husstander som befinner seg i døgnovernattingstilbud, eller på annen måte kan defineres som bostedsløs, raskt får tilbud om varig bolig. Med varig bolig menes i denne sammenhengen en bolig som tilfredstiller krav om beboelse etter plan- og bygningsloven, samtidig som beboer har kontrakt i henhold til husleieloven eller andre boliglover. Regjeringens mål er at ingen skal oppholde seg mer enn tre måneder i midlertidig botilbud innen år 2007.

5.3.4 Rammebetingelser

Regjeringen ønsker å legge til rette for at kommunene kan utforme lokalt tilpassede strategier. For å oppnå dette skal staten opptre kompetent og samordnet overfor kommunene og samarbeide med kommunen om å utvikle lokalt tilpassede mål. Staten kan stille til disposisjon midler og inngå partnerskap med kommuner som har spesielle utfordringer. Husbanken skal ha et koordineringsansvar i den nasjonale strategien. Det skal oppnevnes en egen koordineringsgruppe med deltakere fra berørte departementer, som Sosial-, Helse-, Justis- og Kommunal- og regionaldepartementet.

Regjeringen vil også holde Stortinget fortløpende underrettet om status. Dette krever at det opprettes systemer for rapportering og oppfølging av resultatene. Husbanken skal ha en sentral rolle i dette arbeidet, sammen med Statistisk Sentralbyrå og kommunene. Statusrapportering skal jevnlig foreligge på Husbankens nettsider.

For å lykkes vil det kreve et ekstra løft og tett samarbeid mellom statlige, frivillige og kommunale

le aktører. Strategien vil kreve at flere virkemidler tas i bruk.

De viktigste økonomiske virkemidlene fra Husbanken for å gjennomføre strategien rettet mot bostedsløse, vil være:

- *Bostøtte*, som er den største og viktigste statlige økonomiske støtteordningen for vanskeligstilte på boligmarkedet, foreslås ytterligere styrket og målrettet, jf. kapittel 7.9.
- *Boligtilskudd til etablering og til utleieboliger*, som foreslås ytterligere målrettet, blant annet ved ny modell for finansiering av utleieboliger, jf. kapitlene 7.8 og 7.10.
- *Tilskudd til kommunikasjon og kunnskapsutvikling*, som foreslås styrket og der tiltak for å bekjempe bostedsløshet vil være et prioritert område, jf. kapittel 7.11.

Videre kan oppfølgingstjenester i bolig finansieres med *tilskudd til oppfølgingstjenester*, som ble opprettet i forbindelse med St.meld. nr. 6 (2002–2003) *Tiltaksplan mot fattigdom*. I 2003 var ordningen begrenset til prosjektkommunene i prosjekt bostedsløse, men fra 2004 kan alle kommuner med over 20 000 innbyggere søke om midler. Sosial- og helsedirektoratet administrerer ordningen.

I systemet for inntektsoverføringer til kommunene arbeider regjeringen for at kommunenes sosiale utfordringer får en større plass. Regjeringen la våren 2003 frem St.meld. nr. 31 (2002–2003) *Storbymeldingen*. I denne drøftes blant annet storbyenes sosiale utfordringer, og det konkluderes med at storbyenes utgifter i forbindelse med rus- og psykiatri ikke er godt nok ivaretatt i inntektsoverføringene. Høsten 2003 ble det satt ned et utvalg som skal se på inntektssystemet til kommunene, og blant annet drøfte tiltak for å kompensere storbyene for kostnader forårsaket av personer med tilhørighet i andre kommuner. I St.prp. nr. 66 (2002–2003) *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi* har regjeringen foreslått og Stortinget siden sluttet seg til, en kommunal toppfinansieringsordning for særlig ressurskrevende brukere. Regjeringen har dessuten foreslått ny kostnadsnøkkel for sosiale tjenester i inntektssystemet, jf. St.meld. nr. 6 (2003–2004).

Stortinget har vedtatt å lovfeste retten til individuell plan etter lov om sosiale tjenester. Den individuelle planen skal sikre en mer langsiktig og helhetlig tenking i forhold til brukere med sammensatte behov og som derfor er avhengige av flere tjenester. Kommunene oppfordres til å vurdere behovet for bolig når de individuelle planene utarbeides, jf. rundskriv U-10/2002 *Boligsosialt arbeid*. I andre land arbeides det for at boligbehov skal be-

traktes som tjenestebehov på linje med andre tjenester etter sosialtjenesteloven. Boligen og dens utforming kan være styrende for omfanget av tjenester.

Det skal opprettes en pris som skal tildeles årlig til det beste tiltaket for bostedsløse. Private, frivillige og kommuner kan delta med prosjekter. Prosjektene skal vurderes etter om prosjektet på en innovativ måte kan forebygge bostedsløshet, om tiltaket gir bostedsløse den støtte de trenger for å få tilgang på hjelp og relevante tjenester, om potensielle brukere lett kan finne informasjon om tjenesten, om forholdet til andre aktører er godt utviklet, om brukermedvirkning er ivaretatt og om tjenesten er godt evaluert.

Det vises også til omtalen av gjennomføringen av boligpolitikken i kapittel 8, blant annet til tiltakene for å styrke kommunenes og de frivillige aktørenes posisjoner. Videreutvikling av strategien vil finne sted i nært samarbeid med kommunene.

5.3.5 Tiltak

Regjeringen vil videre iverksette enkelte tiltak. Disse tiltakene vil i første rekke være rettet mot å dekke «huller» i hjelpeapparatet. Spesielt viktig vil det være å legge til rette for dialog på tvers av kommunegrensene, på tvers av forvaltningsnivå og til de private organisasjonene.

Legge til rette for interkommunalt samarbeid

Interkommunalt samarbeid og samarbeid på tvers av sektorer er en forutsetning for å bekjempe bostedsløshet. Mange er bostedsløse fordi de oppsøker de store byene uten nødvendige ressurser til selv å skaffe seg en bolig. Omegnskommuner til de store byene benytter også tilbud i de store byene til sine «klienter». For eksempel er hospits i byene også benyttet av omkringliggende kommuner. For å redusere hospitsbruken og heve kvaliteten på disse tjenestene er det avgjørende at kommunene utarbeider felles politikk. Strategier for å forebygge og bekjempe bostedsløshet bør være tema i de fora der ordførere og rådmenn møtes. Staten har et særskilt ansvar for å bidra til at kommunikasjon på tvers av kommunegrensene finner sted, jf. St.meld. nr. 31 (2002–2003) *Storbymeldingen*. Det er også behov for å skaffe mer kunnskap om flytting på tvers av kommunegrensene.

Tiltak for å begrense antallet begjæringer om og antallet utkastelser

For å begrense antallet begjæringer om og antallet

Boks 5.5 Alternativer til de åpne rusmiljøene i Oslo Sentrum

Oslo kommune utarbeidet høsten 2002 *Tiltaksplan for alternativer til rusmiljøene i Oslo Sentrum*. Planen har som formål å redusere skadevirkningene av de åpne rusmiljøene og forhindre rekruttering av unge mennesker. Fokuset er rettet mot alternativer til de åpne miljøene, og tiltakene i planen har som formål å være aktive hjelpetilbud til den enkelte misbruker.

Sosialdepartementet bevilget fem millioner til oppfølging av planen. Et av prosjektene går på å styrke reetablering i bostedskommune. Utenbystilhørende rusmiddelmissbrukere som oppsøker Oslo sentrum, skal innen kort tid hjelpes tilbake til bostedskommune og få kontakt med sosial- og helsetjenesten der. Kommunal- og regionaldepartementet, Sosialdepartementet og Barne- og familiedepartementet inviterte Oslo og de omkringliggende kommunene til seminar for å belyse dette temaet. Det var bred enighet på seminaret om å forsterke samarbeidet på tvers av kommunegrensene og forvaltningsnivå. Oslo kommune har opprettet kontakt slik at faglig samarbeid rundt den enkelte bruker kan foregå tilfredsstillende. Videre kom det fram et behov for å gi utfordringene bredere lokalpolitisk oppmerksomhet, blant annet ved at arbeidet løftes inn i diskusjonene som foregår i regionrådene, der ordførere møtes.

På seminaret kom det fram at de omkringliggende kommunene kan benytte Husbankens ordninger mer aktivt enn i dag. Kommunene har et underforbruk av midler sammenlignet med en del andre kommuner. Også prosjektmidler som Sosial- og helsedirektoratet administrerer, er relativt lite benyttet i disse kommunene. Som en oppfølging av seminaret har direktoratet satt av noe stimuleringsmidler til oppfølgingstjenester som disse kommunene kan søke. De andre storbyene oppfordres til å utvikle lignende samarbeid med omkringliggende kommuner. Felles strategier for å imøtekomme flytting på tvers av kommunegrensene vil være sentralt.

utkastelser sendte flere departementer høsten 2003 ut et rundskriv (U-10/2002 Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold) til landets kommuner og namsmenn. Sosial- og helsedirek-

toratet og Husbanken skal følge opp rundskrivet med en rekke tiltak:

- Konferanser for å sette problemstillingen på dagsorden vil bli avholdt våren 2004 for kommunene, namsmannsembetene, boligbyggelagene og profesjonelle utleiere. Konferansene skal arrangeres av Sosial- og helsedirektoratet, fylkesmennene og Husbanken.
- En internettbasert verktøykasse om temaet skal utvikles av Husbanken i samarbeid med Sosial- og helsedirektoratet.
- Prosjekter for å få ned antallet utkastelser. Ett prosjekt skal gjennomføres av Oslo kommune og Namsmannen i Oslo, og andre tiltak kan søke støtte i Husbanken.
- Et statlig nettverk for aktører på statlig nivå innen helse-, justis-, sosial- og kommunalomsrådet er opprettet for å utveksle erfaringer og bygge felles kompetanse på det boligsosiale området samt å bidra til å gi ideer til nye tiltak som bør settes i verk.

Motvirke bruk av døgnovernatting etter fengsels- og institusjonsopphold

Ved slutten av et fengsels- eller behandlingsopphold er faren for at enkelte ender som bostedsløse stor. Det er behov for mer kunnskap om hva som faktisk skjer ved løslatelse og etter institusjonsopphold, og en undersøkelse om dette vil bli gjennomført.

Barnefamilier på hospits

Regjeringen skal i samarbeid med kommunene arbeide for at barnefamilier ikke havner på hospits. Stortinget har bedt regjeringen om å utarbeide regelverk som sikrer at dette ikke skjer. I første omgang er situasjonen til barnefamilier på hospits framhevet i Sosialdepartementets kvalitetsveileder (Rundskriv U-5/2003). Av rundskrivet fremgår det at barnefamilier, barn og unge som har et akutt boligbehov må få tilbud om midlertidig husvære som er forsvarlig og som egner seg for gruppen. Videre understrekes det at midlertidig husvære hvor personer med rusmiddelproblemer oppholder seg ikke er et egnet sted for barnefamilier, barn og unge. Kommunene må sikre forsvarlige og egnede tilbud for denne gruppen når behov oppstår. Omfanget av barnefamilier på hospits er ikke kjent. Det er nå tatt initiativ til at dette kartlegges i den årlige KOSTRA-rapporteringen fra 2004. Se også boks 5.6.

Boks 5.6 Bruk av hospits til barnefamilier

Samtlige av de største byene har forsøkt å redusere omfanget av barnefamilier på hospits, og ingen av storbyene melder nå om hospitsbruk. Dette viser en rundspørring foretatt av departementet høsten 2003.

Stavanger kommune har vedtatt en egen sak om hospitsbruk: Plan for redusert bruk av hospits. Bruk av hospits ble kartlagt som en del av arbeidet med planen. Kartleggingen viste at pr. mars 2003 bodde ingen barnefamilier på hospits. Det er også politisk vedtak i kommunen på at familier med barn ikke skal plasseres på hospits. Alternativet vil som hovedregel være hotell.

Trondheim kommune har behov for midlertidige løsninger for barnefamilier i forbindelse med gjenforening av flyktningsfamilier. Tidligere ble private appartementsleiligheter benyttet i disse tilfellene. Men i 2002 opprettet kommunen kriseboliger som kunne benyttes i slike saker, og bruken av appartementsleiligheter har dermed opphørt.

Oslo kommune har inngått kvalitetsavtaler med hospitsene. Totalt seks steder har fått kvalitetsavtaler, og kun ett av disse har lov til å ta i mot barn og unge under 23 år. Det bodde per oktober 2003 ingen barn på dette hospisset. Kommunen har dessuten opprettet alternative løsninger, som et botreningscenter for flyktningsfamilier.

Boligbehov blant rusmiddelmissbrukere

Stortinget har bedt regjeringen vurdere hvordan Husbankens ordninger kan omfatte et boligprogram for rusmiddelmissbrukere. Stortinget ba også om en utredning av en støtteordning for kommuner og frivillige organisasjoner for delvis dekning av utgifter til boligsosial oppfølging.

60 pst. av de bostedsløse i Byggforsk sin undersøkelse var rusmiddelmissbrukere. De strategier som foreslås for å forebygge og bekjempe bostedsløshet, vil derfor i stor grad omfatte rusmiddelmissbrukere.

Videre viser kartlegginger, utført i forbindelse med lokale boligsosiale handlingsplaner, at mange av dem som kan miste boligen dersom kommunen ikke går inn med tiltak også har et rusproblem. I slike tilfeller kan det blant annet være aktuelt med oppfølging i bolig. Sammen med individuell plan vil de virkemidler regjeringen her foreslår sikre en

god oppfølging av boligbehov blant rusmisbrukere.

Rusmiddelmissbrukere som har et boligbehov, har tilgang til de samme husbankordninger som andre grupper. Regjeringen vil legge til rette for at rusmiddelmissbrukere sikres tilgang til samme individuelle vurdering som andre grupper. Kartlegginger foretatt i forbindelse med lokale boligsosiale handlingsplaner viser at rusmiddelmissbrukere har varierte boligbehov. Regjeringen vil derfor ikke fremheve et virkemiddel som bedre egnet enn andre virkemidler, og vil heller ikke foreslå egne ordninger for rusmiddelmissbrukere.

I Husbankens rapporter er ikke rusmiddelmissbrukere skilt ut som egen brukerkategori, og det er dermed behov for å synliggjøre målgruppen i rapporteringssystemet

I statsbudsjettet for 2004 er bostøttens boustiftak i de største byene hevet samtidig som kravet om et boareal på 40 kvm for barnefamilier i boliger formidlet av kommunen er fjernet. Dette vil medføre at flere rusmiddelmissbrukere får økte ytelser og at flere faller inn under ordningen.

SHdir forvalter videre en tilskuddsordning til oppfølgingstjenester i boligen, der samarbeid med frivillig sektor er ett av momentene som blir vektlagt ved vurdering av søknadene. Tilskuddet er benyttet til flere rustiltak i kommunene. Sosialdepartementet ser det ikke som aktuelt å utvide denne ordningen til også å omfatte frivillige organisasjoner, men kommunalt samarbeid med frivillige er ett av momentene som blir vektlagt ved vurdering av kommunenes søknader.

Kompetansehevende tiltak

Det er opprettet kurs i boligsosialt arbeid på høgskolen i Trondheim. Det første kullet ble uteksaminert våren 2003. Det har vært stor etterspørsel etter kurset. Norske Boligbyggelags Landsforening (NBBL) har, i samarbeid med høgskolen i Oslo, utviklet et kurs i bomiljøarbeid. Begge kursene har mottatt økonomisk støtte fra Husbanken, men forventes etter noen år å kunne finansieres med deltakeravgiften. Høgskolene i Trondheim og Oslo vil bli oppfordret til samarbeid om videreutvikling og markedsføring av tilbudene. Regjeringen vil arbeide videre med utdanningsrettede tiltak, og blant annet vurdere muligheten for at boligfag skal få en større plass innenfor grunnutdanningen av eksempelvis sosialarbeidere.

Oppfølging og rapportering

Husbanken vil fortsatt være den statlige institusjon som skal koordinere og samordne arbeidet med bostedsløse. Som et ledd i dette arbeidet skal Husbanken i tett samarbeid med Sosial- og helsedirektoratet, sørge for årlige rapporter om antallet bostedsløse, status over tiltakene og aktivitetsplaner for arbeidet videre.

5.4 Sikre boliger for etniske minoriteter

Målet for boligetablering av innvandrere er som for nordmenn flest, at de raskest mulig skal etableres og bli selvhjulpne i en egen bolig. Dette er en viktig forutsetning for at de skal kunne delta i det norske samfunn med retter og plikter som andre nordmenn. For kommunene er det en stor utfordring å skaffe boliger til asylsøkere som har fått varig opphold i Norge og overføringsflyktninger som gjenbosettes i samarbeid med FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) og familiegjenforente.

De fleste innvandrere etablerer seg i boligmarkedet uten offentlig hjelp. Enkelte vil imidlertid trenge hjelp fra det offentlige. I tillegg til svak økonomi behersker mange innvandrere norsk språk dårlig og har lite kunnskaper om det norske boligmarkedet (Byggforsk 2002c). Noen trenger også oppfølging i en periode etter at de er etablert for å forebygge utkastelser, blant annet som følge av manglende kunnskap om norske boforhold. Innvandrersandelen blant bostedsløse er økende.

5.4.1 Raskere bosetting i kommunene

Flyktninger og asylsøkere som har fått varig opphold i Norge skal bosettes i kommunene og trenger spesiell hjelp til boligetablering. Årlig bosetter Norge rundt 7 000 flyktninger, hvilket gir et årlig boligbehov på rundt 3 500 boliger. Kommunene mottar et integreringstilskudd for å motta flyktninger, som er ment å dekke kommunenes kostnader. I 2004 er tilskuddet i utgangspunktet på 396 000 kroner pr. person, men det gis høyere tilskudd for eldre og funksjonshemmede. Tilsagnsbevilgningen er på 2,9 mrd. kroner.

Det er for tiden flere flyktninger som får beskyttelse og opphold i Norge enn hva kommunene ønsker å ta imot. En del blir derfor boende i statlige mottak lenge etter at de har fått vedtak om opphold. Den største utfordringen er å få kommu-

nene til å ta imot enslige menn. Kommunene oppgir ofte for liten tilgang på rimelige boliger og for lite boligtilskudd som årsak til ikke å bosette flere. Mange flyktninger bosettes i dag i kommunale utleieboliger. Disse boligene tilskuddsfinansieres med boligtilskudd til utleieboliger fra Husbanken. I 2003 vil Husbanken anslagsvis finansiere rundt 600 boliger for rundt 170 mill. kroner til flyktninger. De fleste av disse er kommunalt disponerte utleieboliger. Dette utgjør anslagsvis halvparten av Husbankens tilskudd til utleieboliger. Ønsket om høyere tilskuddsutmåling begrunnes av kommunene med økte boligpriser og svak kommunal økonomi. På den annen side kan boligløsningene som velges i mange tilfeller virke unødig kostbare. Økonomi kan også være et vikarierende argument for ikke å ta imot flere flyktninger.

Målet er at ingen skal ha behov for å være mer enn tre måneder i mottak før bosetting i en kommune. Staten vil legge til rette for at kommuner bidrar positivt til at målet oppfylles. Regjeringen foreslår å endre bruken av subsidier til sosiale utleieboliger, jf. kapittel 7.8. Forslaget antas å bidra til å øke effekten av subsidiene, og dermed danne grunnlag for at nyankomne flyktninger sikres en god boligkarriere og økt grad av selvhjulpenhet. Regjeringen vil også ta initiativ til å avklare rollefordelingen mellom boligtilskuddet og integreringstilskuddet som kommunene mottar for å bosette flyktninger.

5.4.2 Sikre flyktninger og etniske minoriteter en boligkarriere

En utfordring i kommunene er å sikre den enkelte en boligkarriere. Regjeringen har fra første september innført lov om introduksjonsordning. I tidsrommet frem til 31. august 2004 gjelder loven bare kommuner som selv beslutter at loven skal gjelde der. Fra 1. september 2004 gjelder loven alle kommuner. Alle skal delta i norsk med samfunnsopplæring. Kommunene har plikt til å gjennomføre introduksjonsprogram. Målet er at innvandrere sikres en raskere integrering og overgang til det norske arbeidsmarkedet. Den som deltar på programmet, sikres inntekt ved såkalt introduksjonsstønad. Videre vil deltakere på programmet kunne søke om statlig bostøtte fra 3. tertial 2004.

Å bo i leid bolig kan være en fattigdomsfelle og bidra til sosial eksklusjon. Utleieboliger anbefales derfor bare benyttet som gjennomgangsboliger for dem som ikke direkte kan etablere seg i en selveid bolig. En slik praksis er allerede innført i noen kommuner, bl.a. Stavanger og Larvik. Mange flyktninger har flyttet mye, både før de kom til landet

og etter, blant annet mellom utleieboliger med kort kontraktstid. En raskere etablering i eierbolig vil kunne redusere antall flyttinger. Kommunene kan, dersom det er ønske om det, regne introduksjonsstønad som inntekt i forbindelse med startlansordningen.

En undersøkelse viser at 1/3 av dem som søkte etableringslån i Oslo og Akershus-regionen, hadde etnisk minoritetsbakgrunn. Hele 62 pst. av søkere med opprinnelsesland utenfor Europa har fått søknaden avslått (Byggforsk 2003b). Noe av dette kan henge sammen med måten satsen for livsopphold beregnes. Men materialet viser at denne gruppen oftere får avslag sammenliknet med etniske nordmenn, også når det korrigeres for inntektsforskjeller.

For å heve flyktningenes egne kunnskaper om det norske boligmarkedet, om det å anskaffe seg bolig og om det å bo, er slike temaer tatt inn i introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere. Det skal vises til fordeler eierboligen har og de muligheter som eksisterer for finansiering.

5.4.3 Etnisk diskriminering på boligmarkedet og lovverket

Diskriminering på etnisk grunnlag forekommer i noe omfang i boligmarkedene, og da særlig i leiemarkedet. Dette er dokumentert både av Senter mot etnisk diskriminering (SMED) og Utlendingsdirektoratet (UDI). Å overvåke og få klare bevis på at slik diskriminering forekommer i det enkelte leieforhold, kan være vanskelig. Det store omfanget av private utleiere som leier ut ekstrabolig eller husrom i egen bolig, gjør dette spesielt vanskelig.

Internasjonale konvensjoner plikter Norge til å forby diskriminering og å sikre alle retten til bolig uavhengig av rase. 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 fastslo imidlertid at formidling av private boliger ikke er næringsvirksomhet i straffelovens forstand. § 349 a har dermed vist seg å ikke gi god nok beskyttelse mot diskriminering på boligmarkedet.

De nye boliglovene, samt husleieloven og eie-seksjonsloven, har nå egne bestemmelser som setter forbud mot diskriminering, jf. kapittel 4.5. Bestemmelsene tok til å gjelde 1. januar 2004.

Regjeringen mener at disse lovendringene vil kunne medvirke til å forhindre diskriminering på boligmarkedet, både ved leie og ved kjøp av bolig i borettslag. De nye bestemmelsene er milepæler i

arbeidet med å bekjempe diskriminering innenfor det boligrettslige området.

5.5 Tilrettelegge for personer med nedsatt funksjonsevne

Et av regjeringens boligpolitiske hovedmål er å øke antall boliger som er tilgjengelige for personer med nedsatt funksjonsevne. Dette gjelder personer som er født med eller som i relativt ung alder får en funksjonsnedsettelse og eldre som opplever at aldringen gradvis nedsetter deres funksjons- og orienteringsevne. Boligutvalget anbefalte at det bør være et mål for boligpolitikken at alle grupper skal kunne tilbys egnede boliger tilpasset deres funksjonsnivå. I høringsrunden uttalte de fleste seg meget positive til økt satsing på tilgjengelighet. Byggebransjen gjør imidlertid oppmerksom på at en økt satsing på tilgjengelighet har en kostnadsside.

I boligmeldingen legger regjeringen til grunn universell utforming som bærende kvalitetsprinsipp ved utforming av bygninger, boliger og uteområder. Universelt utformede boliger og boområder er en visjon det vil ta tid å realisere. Det er derfor nødvendig med strategier som fremmer den enkeltes muligheter til å kunne skaffe en tilfredsstillende bolig. Dette kan blant annet innebære at det bygges spesielt tilrettelagte boliger. Det kan også være å tilrettelegge boligen slik at den fysiske standarden står i forhold til funksjonsnivå.

5.5.1 Større fleksibilitet i boligfinansieringen

Regjeringen foreslår å opprette en tilskuddsordning til tilgjengelighet under boligtilskuddet til erstatning for dagens tilskudd til tilpasning og å målrette denne bedre mot gruppen av personer med nedsatt funksjonsdyktighet, jf. kapittel 7.10. En utredning konkluderer med at boligbehovene til personer med nedsatt funksjonsevne er mer *kreven*de enn for andre grupper (Nordlandsforskning, 2002). Tilbudet av universelt utformede og tilgjengelige boliger er lavt. Selv om det oftest ikke er dyrere å bygge en tilpasset bolig, dersom dette er et premiss ved planlegging, kan selger i pressområder kreve mer for boligen da tilbudet av denne type boliger er lavt. Ved behandling av låne- og tilskuddssøknader fra funksjonshemmede må saksbehandlerne ta spesielle hensyn slik at låne- og tilskuddssøknaden ikke ubegrunnet blir avslått fordi boligen har lav pantesikkerhet eller fordi innkomsten er for høy.

De funksjonshemmedes organisasjoner har foreslått å innføre et eget topplån for funksjonshemmede. Regjeringen mener at startlånet er innrettet slik at det ikke vil være behov for et eget topplån, og at dette lånet på en god måte ivaretar ønskene fra de funksjonshemmedes organisasjoner. En undersøkelse viser at personer med nedsatt funksjonsevne utgjør 5 pst. av søkerne på etableringslån i Oslo/Akershus. Blant enslige under 35 år utgjør de 12 pst. (Byggforsk, 2003). Dette indikerer at personer med nedsatt funksjonsevne er godt ivare tatt innenfor den nåværende startlånsordningen.

5.5.2 Boligrådgivning og samfinansiering av gråsonesaker

For å oppnå bedre helhet i boligtilrettelegging for funksjonshemmede foreslås to hovedområder styrket: Faglig bistand til å definere behov og løsninger for tilpasning av bolig og finansiering av tilpasningene.

Det oppsplittede ansvaret for finansiering av tilgjengelighetstiltak mellom Rikstrygdeverket og Husbanken er uheldig, som påpekt i NOU 2001:22 *Fra bruker til borger* (Manneråkutvalget). En arbeidsgruppe bestående av Kommunal- og regionaldepartementet, Husbanken, Sosialdepartementet, Sosial- og helsedirektoratet ved Delta-senteret og Rikstrygdeverket har vurdert tiltak som kan bidra til bedre samordning mellom Husbanken og Rikstrygdeverkets hjelpemiddelsentraler. Arbeidsgruppen har vært i dialog med funksjonshemmedes organisasjoner.

Tradisjonelle bolig- og planløsninger er stort sett ikke tilpasset boligbehovene for personer med nedsatt funksjonsevne på grunn av bevegelse, syn og hørsel eller andre årsaker. Tilpasning av bolig omfatter blant annet tilrettelegging av adkomstforhold i form av ramper eller heis, påbygg eller ombygning av bad og kjøkken, mindre tilpasninger som utvidelse av dør, fjerning av terskler, plassering av håndtak, installasjon av ledelinjer, lys og lignende. Tilpassingen kan løses bygningsmessig eller ved installasjon av hjelpemidler, eller i kombinasjon av de to.

Rikstrygdverket og Husbanken har finansieringsordninger til disse formål. Husbankens ordninger er rammebevilget og er basert på økonomisk og funksjonell behovsprøving. Folketrygdens ordninger er gitt i form av en overslagsbevilgning, og er rettighetsbasert for mennesker med varig og vesentlig nedsatt funksjonsevne. Den rådgivning den enkelte bruker får om hvilke løsninger som egner seg og om finansieringsordninger, er i dag mangelfull og tilfeldig.

Det er behov for å styrke den faglige veiledning for brukere. Regjeringen ønsker å stimulere og veilede kommunene til å opprette tverrfaglig og tverretattlig samarbeid om boligrådgivningsgrupper. Det kan tenkes ulike modeller for slik boligrådgivning. Et forprosjekt som skal utarbeide forslag til ulike modeller for organisering av boligrådgivning gjennomføres ved Husbankens regionkontor i Bergen i løpet av høsten 2003. I løpet av 2004 skal alle regionkontorene ta initiativ til samarbeid med hjelpemiddelsentraler og kommuner for å opprette denne type boligrådgivning. I samarbeidet skal en mer fleksibel bruk av finansieringsordningene også prøves ut.

Formålet er å:

- Arbeide for større *kunnskap og helhetstenkning* rundt de ulike ordningene fra Husbanken, folketrygden og andre finansieringsmuligheter og på grunnlag av dette prøve ut ulike modeller for boligrådgivning.
- Prøve ut *personlig utredningstilskudd* i stedet for prosjekteringstilskudd og *nytt tilskudd til tilgjengelighet*, jf. kapittel 7.10.
- Prøve ut *forsøksordningen* i to fylker. Rikstrykdeverket har åpnet for en mer fleksibel bruk av tilskudd til installering av trappeheis og løfteplattform når dette erstatter hjelpemidlet («paradokssakene»).

Forsøket skal evalueres etter to år, blant annet for å kunne fremme forslag om ny innretning av finansieringsordningene. I løpet av forsøksperioden skal det også utarbeides en kostnadsanalyse og en eksempelsamling om kostnader ved ulike løsninger for tilrettelegging av bolig. Dette vil gi et bedre beslutningsgrunnlag for hvordan arbeidet bør organiseres videre.

5.5.3 Tilgjengelige boliger for eldre

Antall eldre over 66 år vil øke fra 610 000 i 2002 til nesten 1 mill. i 2030, og til mellom 1,1 og 1,4 mill. i 2050. Økningen blant de aller eldste er enda større som følge av at folk lever lenger. Behovet for tilrettelegte boliger vil derfor øke.

Endring i levealder, helsetilstand og sykdomsbilde kan bety at det for flere enn i dag kan være aktuelt å bli boende hjemme i egen bolig dersom boligen blir tilrettelagt. Det er vanskelig å flytte når man har blitt pleie- og omsorgstrengende, og det er vanskeligere å flytte jo eldre man blir. Ideelt sett bør boligen bygges slik at den er tilgjengelig, eller det bør tilrettelegges for at eldre kan flytte før problemet oppstår.

For ytterligere å øke antall tilgjengelige bolig-

er, blant annet til eldre, foreslår regjeringen at det opprettes et nytt grunnlån i Husbanken som har som ett av hovedformålene å bidra til økt tilgjengelighet, jf. kapittel 6.4. Andre tiltak for å øke tilgjengeligheten i boligmassen omtales i kapittel 5.4.

De særskilte tilskuddene til bygging av sykehjem og omsorgsboliger har vært et sentralt virkemiddel i Handlingsplan for eldreomsorgen. Regjeringen legger til grunn at handlingsplanens mål vil nås og har derfor tidligere varslet at tilskuddene vil opphøre med handlingsplanen. De siste tilsagnene ble gitt i 2003, mens byggingen skal være slutført innen 2005 (07). Handlingsplan for eldreomsorgen omtales ikke videre i denne meldingen.

5.5.4 Opptrappingsplanen for psykisk helse og videre oppfølging

Mange mennesker med alvorlige psykiske lidelser har en svært dårlig boligstandard. Dette er i seg selv et alvorlig hinder for at denne gruppen skal kunne bli i stand til å mestre eget liv. I St.prp. nr. 63 (1997–1998) *Om opptrappingsplanen for psykisk helse 1999–2006* foreslo regjeringen å bygge boliger for mennesker med psykiske lidelser. Stortinget ga sin tilslutning til dette.

Antatt nødvendig dekningsgrad for spesielt tilrettelagte boliger varierte betydelig i de kommunale planene. Ut fra en samlet vurdering antok Helsedepartementet at det var et behov for 3 400 nye boliger til mennesker med psykiske lidelser. Det ble tatt utgangspunkt i de samme forutsetningene for gjennomsnittlige investeringskostnader som ble lagt til grunn i Handlingsplan for eldreomsorgen.

Brukerorganisasjonene innen psykisk helse mener at behovet overstiger de 3 400 boliger som regjeringen har lagt til grunn i Opptrappingsplanen. Rapportering fra Sosial- og helsedirektoratet støtter opp under tallene til brukerorganisasjonene. Tall fra kommunene høsten 2002 indikerer at det er behov for flere boliger enn det som nå er under planlegging og ferdigstilling. Kommuner melder også at det er behov for boliger. Gruppeboliger kan være egnet boform til denne gruppen. Boformen er også aktuell for voksne brukere. Videre ser det ut til at behovet omfatter tilrettelagte botilbud med psykososial og praktisk støtte, og ikke nødvendigvis tradisjonelle, individuelle omsorgsboliger. Tall fra Husbanken viser at de aller fleste omsorgsboligene som bygges er vanlige, selvstendige boliger uten fellesareal. Kjøp og utbedring av brukte boliger ser i liten grad ut til å være vurdert. Dette bør etter departementets vurdering være en aktuell strategi for kommunene.

Kjøp og utbedring av brukte boliger er også forenelig med ønsket om integrering av psykisk syke i vanlige boområder.

Det avgrensede boligprogrammet innenfor Opptrappingsplanen for psykisk helse (3 400 stk.) er i ferd med å bli realisert. De resterende tilsagn innen denne kvoten forutsettes tildelt innen 2004. Ytterligere boligtiltak for personer med psykiske lidelser bør, etter regjeringens vurdering, tilrettelegges innenfor de generelle ordningene for vanskeligstilte på boligmarkedet. De foreslåtte virkemidler i denne meldingen vil bidra til at vanskeligstilte på boligmarkedet, herunder personer med psykiske lidelser og med rusproblematikk, lettere får tilgang til tilrettelagte boliger. Dette vil være et viktig ledd i regjeringens videre satsing på psykisk helse.

5.6 Sosiale utleieboliger som boligpolitisk virkemiddel

5.6.1 Strategier for kommunale utleieboliger

Det finnes i dag 90 922 kommunalt disponerte utleieboliger, hvorav 93 pst. er såkalte sosiale utleieboliger og 7 pst. er personalboliger, jf. boks 5.7.

Strategier på hvordan kommunen kan skaffe og forvalte boliger til vanskeligstilte har vært viktig i arbeidet med de lokale boligsosiale handlingsplanene. Regjeringen skal legge til rette for at staten bidrar til å utvikle gode modeller for forvaltning og boligfremskaffelse der brukernes behov settes i fokus. Slike modeller bør ivareta de utfordringer som skisseres nedenfor.

De fleste anbefales å eie sin egen bolig, også vanskeligstilte, når boligetableringen forventes å være av lengre varighet. Eierboligen gir beboeren større rettssikkerhet, større valgfrihet og er i de fleste tilfeller også den økonomisk mest lønnsomme. Eier drar fordel av prisstigningen på boligen, og eierformen er gunstig skattelagt. For kortere botid anbefales leie, da flyttekostnadene til megler og staten er større for en eierbolig. Over tid kan leie representere en fattigdomsfelle, da disposisjonsformen er kostbar og fordi leier ikke oppar-

Boks 5.7 Kommunalt disponerte utleieboliger

Ved utgangen av 2002 disponerte kommunene 90 922 utleieboliger. Av disse er 84 500 (93 pst.) sosiale utleieboliger, mens resten er personalboliger. 21 485 (24 pst.) er omsorgsboliger.

I gjennomsnittet for hele landet finnes det 20,1 slike utleieboliger pr. 1 000 innbygger. Finnmark har flest boliger, med 25,6 og Akershus færrest med 14,0. Oslo har 23,6 boliger pr. 1 000 innbyggere.

De fleste leierne er eldre, og utgjør 42 pst.. I Østfold utgjør de hele 64 pst. av leierne, mens de i Oslo utgjør 16 pst.. Mens andelen disponert som personalbolig utgjør 7 pst. for hele landet, utgjør den 26 pst. i Finnmark og 1 pst. i Østfold.

Av de kommunalt disponerte utleieboligene eide kommunene 74 513 (82 pst.) selv, 5 147 (6 pst.) var innleid fra private og 11 262 (12 pst.) var i privat eie med kommunal disposisjonsrett.

Dette viser tall fra SSB, KOSTRA.

beider seg egenkapital i form av boligformue for å kunne etablere seg i eiemarkedet.

Når kommunene skal tilrettelegge for en god boligpolitikk for unge og vanskeligstilte, er målet at flest mulig over tid skal være etablert i eierbolig. Det er ikke nødvendigvis slik at en god sosial boligpolitikk tilsier et høyt antall offentlige eide utleieboliger. I virkeligheten kan dette på sikt til dels virke mot sin hensikt. Det er derfor ikke noe tegn på at boligpolitikken er mislykket fordi andelen av offentlige utleieboliger i Norge er lavere enn i våre naboland og andre europeiske land det er naturlig å sammenligne seg med, jf. tabell 5.1, snarere tvert imot.

Undersøkelser viser at leiere hovedsakelig er unge, eldre og vanskeligstilte, dvs. utsatte grupper på boligmarkedet. Boligen har gjennomgående dårligere standard enn andre boliger. Disse marginale gruppene har dermed gjennomgående dårligere boforhold enn andre. Noen steder har det gått

Tabell 5.1 Andel offentlige og sosiale utleieboliger i utvalgte europeiske land 2000/2001. Andel av alle boliger. Pst.

Norge	Sverige	Danmark	Finland	England	Nederland	Frankrike
4	23	19	16	21	35	16

så langt at utleiegårdene, som ofte mangler vedlikehold, blir oppfattet som sosiale gettoer. Leierne i disse boligene blir utsatt for sosial eksklusjon. Det kan også være slik at beboerne tar dårligere vare på en bolig de leier enn de selv eier.

Mange vanskeligstilte leiere er uten eller har korte tidsbestemte husleieavtaler. Disse flytter ofte. Flyttingen gjør dem utsatte for å miste sin posisjon på boligmarkedet og er en stor belastning i seg selv. Stabile, gode boforhold vil ofte være en forutsetning for at vanskeligstilte skal kunne lykkes i samfunnet, blant annet for at barna skal få venner og nødvendig skolegang og for at foreldrene skal kunne søke arbeid.

Det å være vanskeligstilt er ikke nødvendigvis en permanent tilstand. Personlige problemer eller forbigående økonomiske vanskeligheter kan ha medført at vedkommende står uten boligtilbud eller har problemer med å finne noe selv. Det anbefales derfor at forholdene legges til rette for at den enkelte kan planlegge sin egen boligkarriere. En boligkarriere kan gjennomføres i en og samme bolig eller ved å flytte, jf modellene beskrevet i boks 5.4. For eldre er målet å tilrettelegge for at de kan bli boende hjemme lengst mulig og klare seg mest mulig selv. Dette kan oppnås ved å tilrettelegge boligen og yte bistand i denne.

Dersom kommunen legger normaliseringsmodellen til grunn, kan den vanskeligstilte motta omfattende hjelp i en utleiebolig. Dette kan være en bolig som kommunen har kjøpt etter 10-prosentsregelen i et borettslag eller sameie. Etter hvert som beboeren gjør fremskritt, avtrappes hjelpen samtidig som leiligheten overdras til beboer. Kommunene kan benytte Husbankens personrettede låne- og tilskuddsordninger som virkemidler for denne type strategi. Informasjon til leietaker om muligheten for kjøp av boligen ved innflytting kan redusere slitasjen og dermed vedlikeholdskostnaden, og dermed øke både den økonomiske og individuelle verdien av boligen.

Mange kommuner inngår tidsbestemte husleieavtaler ved utleie av egne boliger. Da er det vanskelig å avslutte leieforholdet uten at det foreligger spesielle grunner. Ved å begrense varigheten av avtalen kan kommunen få en mulighet til å vurdere søkers situasjon med jevne mellomrom, og eventuelt motivere leier til å flytte videre til det ordinære boligmarkedet samtidig som de kommunale utleieboligene kan tilbys mer vanskeligstilte. På den måten kan det skapes en mer dynamisk politikk som er basert på aktuelle behov. Kommunene har anledning til å klausulere boliger etter husleieloven §§ 11-1 og 11-2. Det kan da være anledning til å inngå husleieavtaler som gir leierne

færre rettigheter. For gjennomgangsboliger kan dette blant annet være leieavtaler av kortere varighet. Kommunene benytter seg av spesialreglene på forskjellige måter. Noen benytter det som et aktivt virkemiddel og andre bare ved unntak. Det er behov for ytterligere dokumentasjon av effektene ved bruk av ulike avtaleformer, og departementet arbeider med problemstillingen. Husleieloven er nærmere omtalt i kapittel 4.4.

For at kommunene skal kunne yte gode boligsosiale tjenester, trenger de et bredt spekter av boliger som kan tilbys vanskeligstilte. Mange kommuner er i en situasjon der de utleieboligene de disponerer, ikke avspeiler behovet. Det kan være manglende sammenheng mellom leilighetsstørrelsen og familiestørrelsene, eller at boligen ikke er egnet for folk med nedsatt funksjonsevne, eller at boligen ikke er tilfredstillende lokalisert.

Kommunen kan eie utleieboligene selv eller leie boliger av private. Driften av boligene kan kommunen også velge om den vil besørge selv eller om den vil kjøpe tjenesten fra private. Kommunen kan også velge bare å være en formidler mellom leier og utleier. Også eventuelle tjenester som skal ytes til beboeren kan kjøpes av private. Det er viktig at kommunene selv utarbeider en helhetlig strategi for utleieboliger. Kommunen kan, ved å benytte flere strategier, disponere en fleksibel boligmasse som kan imøtekomme behov som endrer seg over tid. Husbanken kan bistå med erfaringsutveksling.

Kommunene anbefales å profesjonalisere tjenestene for kjøp og forvaltning av sosiale utleieboliger. I tillegg kan kommunene utvikle interkommunalt samarbeid for å øke fleksibiliteten og bygge opp den nødvendige kompetanse.

Prisen for bygging og kjøp av nye sosiale boliger er høye. Kommunene og de frivillige organisasjonene anbefales å vurdere kjøp av brukte boliger fremfor å bygge nytt og å dempe kostnadene ved bygging av egne boliger. Kostnadene ved bygging av boliger kan trolig dempes ved god planlegging, anbudsinnhenting og stram gjennomføring av byggeprosjektet. Det anbefales å vurdere å kjøpe disse tjenestene inn fra private tjenesteleverandører når kommunen ikke selv besitter slik kompetanse. Gjennom Husbanken finansieres det rundt 1 000 utleieboliger à ca 1 mill. kroner pr år til en samlet pris på 1 mrd. kroner. Reduseres anskaffelsesprisen med 10 pst., gir det en innsparing på 100 mill. kroner årlig. En slik innsparing ville gitt store gevinster for leier, kommune og stat i form av lavere husleie og flere utleieboliger.

Den kommunale boligmassen er i mange tilfeller dårlig vedlikeholdt. Dette forringer verdien på

eiendommene samtidig som gårdene lettere oppfattes som gettoer. På sikt bidrar dette til å øke kostnadene både for kommunen og den enkelte leier.

I tillegg står mange utleieboliger tomme, som følge av flyttinger og fordi de skal vedlikeholdes. Dette gir kommunene lavere leieinntekter samtidig som tilbudet av boliger blir lavere. De tomme boligene binder opp ressurser for kommunene.

Avslutningsvis bemerkes det at antall begjæringer om utkastelser fra kommunale boliger er høyt i enkelte kommuner, som i Oslo der kommunen selv begjærer 19 pst. av utkastelsene.

Det er mange modeller for å profesjonalisere forvaltningsrollen. Ved valg av modell må kommunen vurdere hvilke roller de selv ønsker å ha og på hvilke områder de vil samarbeide med private. Departementet vil ta initiativ til å utrede problemområdet slik at kommunene kan få økte kunnskaper om fordeler og ulemper ved valg av forskjellige modeller.

5.6.2 Private organisasjoner som eiere av sosiale utleieboliger

For regjeringen er samarbeid med og tilrettelegging for private og frivillige organisasjoners arbeid svært viktig. Private organisasjoner representerer et viktig supplement til offentlig virksomhet.

I kapittel 8 blir viktigheten av å ha private organisasjoner som samarbeidspart i boligmarkedet framhevet. Etter at regjeringen fikk flertall for sitt forslag i Stortinget til å utvide bestemmelsen i borettslags- og eierseksjonsloven, er det åpnet for at private organisasjoner kan kjøpe inntil 10 pst. av boligene i borettslag og sameier. Dette styrker slike organisasjoners mulighet til å drive et målrettet arbeid overfor vanskeligstilte på boligmarkedet.

For å sikre kvaliteten på slike botilbud fra private organisasjoner, er det forutsatt at de aktuelle organisasjonene må inngå en *avtale* med kommunen. Gjennom kravet om at det må inngås slik avtale skal kommunen sikre at det bare er seriøse aktører som får rett til å benytte ti-prosentregelen. Avtalens innhold kan varieres ut fra lokale behov og partenes ønsker. Det kan avtales at de private organisasjonene bare skal eie og forvalte boligene mens kommunen skal stå ansvarlig for eventuelle tjenestetilbud, men det kan også avtales at de private organisasjonene skal stå ansvarlig for tjenestetilbudet. Uansett hva man avtaler med hensyn til hvem som skal drifte tjenestetilbud vil kommunen være ansvarlig for at alle får nødvendige tjenestetilbud etter sosial- og helselovgivningen. Det er derfor viktig at kommunen gis mulighet til å føre

tilsyn med eventuelle private tjenestetilbud for å påse at brukerne får de tjenestetilbudene de har behov for. I avtalen bør det også reguleres hvem som skal tildele slik boliger. Etter departementets vurdering bør kommunen selv ha denne tildelingsretten, fordi dette vil sikre at tilbudet inngår som en del av kommunens samlede bo- og tjenestetilbud til målgruppen, og at ledige boliger tildeles de som har størst behov for slik bolig. Kommunal tildeling vil også innebære at beboeren kan få statlig bostøtte dersom beboeren for øvrig kvalifiserer for dette.

Når private organisasjoner benytter seg av 10-prosentsregelen anbefales det å utvikle et godt samarbeid mellom kommunene, den private organisasjonen og borettslaget eller sameiet.

5.7 Vurdering av å lovfeste retten til bolig

I internasjonale fora hvor boligpolitikk diskuteres, som FN og Europarådet, har retten til bolig blitt et svært aktuelt tema. Å lovfeste retten til bolig er en viktig del av strategien for å styrke enkeltindividenes rettigheter og for å sikre boliger til fattige, både i utviklingslandene og i vår del av verden. Det er derfor naturlig å gi en drøfting av om retten til bolig bør lovfestes her i landet.

Gjennom menneskerettsloven fra 1999 er flere internasjonale konvensjoner gjort til norsk lov. Dette gjelder blant annet FN-konvensjonen av 16. desember 1966 om økonomiske, sosiale og kulturelle retter. Artikkel 11 i denne konvensjonen omhandler blant annet «retten til bolig», og lyder slik:

«Konvensjonspartene anerkjenner retten for enhver til en tilfredsstillende levestandard for seg selv og sin familie, herunder tilfredsstillende mat, klær og bolig, samt til stadig bedring av sine leveforhold. Konvensjonspartene skal treffe de nødvendige tiltak for å sikre virkeliggjørelsen av denne rett, og erkjenner i den anledning den vesentlige betydning av internasjonalt samarbeid grunnet på frivillighet.»

Konvensjonen anerkjenner at alle har rett til en tilfredsstillende bolig, men den pålegger ingen offentlige eller private instanser plikt til å fremskaffe bolig. Ettersom konvensjonen ikke pålegger noen instans en slik plikt, kan heller ingen få prøvd sin rett for domstolene. I praksis må derfor den enkelte selv skaffe seg og sin familie tilfredsstillende bolig.

Etter sosialtjenestelovens § 3–4 skal sosialtjenesten medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på bo-

ligmarkedet. Bestemmelsen gir ikke den enkelte rett til å kreve bolig fra kommunen. Lovens § 4–5 forplikter imidlertid sosialtjenesten å finne midlertidig husvære for dem som ikke klarer det selv. Sosialtjenestens ansvar etter bestemmelsen er begrenset til de situasjonene der det foreligger et akutt behov. Kommunen har videre plikt til å ha tilbud om plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester til dem som har behov for det p.g.a. funksjonshemming, alder eller av andre årsaker, jf. loven § 4–2 bokstav d. Boliger med heldøgns omsorgstjenester omfatter aldershjem, privat forpleining og barneboliger.

Videre plikter sosialtjenesteloven kommunen til å gi økonomisk støtte til de som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter. Dette kan omfatte økonomisk støtte til boligformål. Men noen generell plikt til å skaffe folk permanent bolig har kommunen ikke. Hovedregelen etter norsk rett er derfor at den enkelte må ta ansvar for egne boligforhold, men at de som ikke klarer dette på egen hånd har rett til bistand fra kommunene.

Stortinget avviste i januar 2004 et forslag fra Sosialistisk Venstreparti om å grunnlovsfeste retten til bolig, jf. Dokument 12:19 (1999–2000) og Inst. S. nr. 101 (2003–2004) fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Regjeringen mener at retten til bolig er tilstrekkelig forankret i Norge gjennom gjeldende lov-hjemler, og vil ikke foreslå ytterligere presiseringer.

Boks 5.8 Internasjonalt arbeid

De boligpolitiske utfordringene i mange andre land, ikke minst i den tredje verden, er av en helt annen karakter enn de norske. Da fattigdom og levekår har fått økt fokus innen internasjonalt samarbeid og bistand, er også boligsituasjonen blitt et internasjonalt tema. Norge har satset på å bistå FNs organisasjon for bosetting UN-Habitat, og har deltatt aktiv i utformingen og oppfølgingen av den internasjonale Habitatagendaen. Denne ble vedtatt i Istanbul i 1996 og fulgt opp ved gjennomgangen i New York i 2001. Norge har med råd og finansiell bistand, aktivt bidratt til en revitalisering av FNs habitatsenter i Nairobi og vært aktiv i å støtte opp under ulike former for kampanjer og informasjonsvirksomhet. Spesielt har en prioritert kvinners stilling i forhold til trygghet og eiendomsrett til bolig. Med norsk formannskap i FNs kommisjon for bærekraftig utvikling i 2003–2004 har Norge tatt på seg et betydelig internasjonalt ansvar for oppfølging av FNs tusenårsmål og Johannesburg-erklæringen, som bla annet legger vekt på boligsituasjonen for de fattige i storbyene i utviklingslandene.

6 Boligkvalitet

6.1 Innledning

I dette kapittelet gir regjeringen sine vurderinger og fremmer sine forslag til tiltak knyttet til det boligpolitiske hovedmålet om å øke antall miljøvennlige (6.3) og universelt utformede boliger og bomiljøer (6.4). Som det fremgår av beskrivelsen i kapittel 2, har storbyene de største boligpolitiske utfordringene (6.5). Innledningsvis gis det en innføring i dagens system for påvirkning av boligkvalitet og forslag til endringer i dette systemet (6.2).

Boligkjøper og boligeier skal selv mest mulig fritt kunne velge den boligkvalitet han eller hun har behov for og ønsker. Det offentliges rolle vil være å legge til rette for at boligmarkedet fungerer godt, slik at markedet imøtekommer behovene samtidig som grunnleggende samfunnshensyn ivaretas.

Kvaliteten på norske boliger er i all hovedsak meget god. Det er flere indikasjoner på at nordmenn prioriterer boligen sin høyt, og i en internasjonal sammenheng kommer vi meget godt ut i forhold til de fleste kvalitetsdimensjonene. Høy grad av selveie, stor andel eneboliger, det forhold at halvparten av boligene er bygd etter 1970 og en positiv økonomisk utvikling i tiårene bak oss, er pekt på som viktige forklaringsfaktorer.

Enkelte prioriterte kvaliteter vil ikke blir realisert i boligmarkedet i ønsket grad. Noen slike kvaliteter er det ikke naturlig å lovfeste på det nåværende tidspunkt. Disse må derfor gis særlig oppmerksomhet. Regjeringens ser det som en spesiell utfordring å øke andelen miljøvennlige og universelt utformede boliger og boområder. Da de boligpolitiske utfordringene er spesielt store i de store byene, vil det bli rettet fokus mot disse områdene.

Vurderinger og tiltak knyttet til å øke antall universelt utformede boliger og bomiljøer omtales også i kapittel 5.5.

6.2 System for påvirkning av kvalitet

For å sikre befolkningen gode og trygge boliger og boområder bruker myndighetene lovgivning, øko-

nomiske virkemidler, forskning og informasjon. Innenfor boligpolitikken område er de sentrale virkemidlene plan- og bygningslovgivningen og Husbankens låne- og tilskuddsordninger, jf. boks 6.1.

Kommunene er den viktigste aktøren for å realisere boligpolitikken. Av plan- og bygningsloven følger det at kommunene har et ansvar for å iverksette lovens bestemmelser. Kommunene har oppgaver knyttet til byggesaker gjennom systemet for godkjenning og kontroll, og kan definere rammebetingelser og stille krav gjennom planleggingsinstituttet. Kommunene har samtidig fått stadig flere oppgaver i forbindelse med fordeling av lån og tilskudd fra Husbanken.

Boligutvalget drøftet kommunenes rolle i kvalitetssystemet, og uttalte: «Utvalget finner det uheldig at rollefordelingen mellom stat og kommune for å sikre god kvalitet ikke fungerer tilfredsstillende, og anbefaler at det blir iverksatt tiltak for at kommunene bedre skal kunne fylle sin tiltenkte rolle.» Knappe ressurser og svak kompetanse har vært trukket fram som årsak til at mange kommuner ikke prioriterer overordnet planlegging og tilstrekkelig oppfølging av byggesaker. Årsakene er trolig mer sammensatte. Blant annet vil det kunne være delte oppfatninger i kommunene om hensiktsmessigheten ved detaljert, kommunal planlegging, som er det instrument kommunene først og fremst vil kunne bruke for å påvirke kvaliteten i boligbyggingen. Kommuner som prioriterer planlegging for kvalitet har en betydelig påvirkningsmulighet. I arealplanleggingen kan den enkelte kommune vurdere konkrete kvalitetskrav ved hjelp av både kommuneplanbestemmelser og reguleringsbestemmelser.

Innenfor de rammer stat og kommune setter, vil i prinsippet den enkelte aktør i boligmarkedet stilles fritt i forhold til hvilke kvaliteter det skal bygges inn i et prosjekt. Det innebærer at det er privat sektor som i betydelig grad bestemmer kvalitetsnivået på det enkelte bygg og for den samlede boligmasse, særlig i kommuner som følger en liberal praksis i plansaker. Privat sektor består av mange typer aktører; bl.a. arkitekter, boligprodusenter, utbyggere og entreprenører, ulike håndtver-

kere, byggherrer, boligforvaltere, meklere og forsikringsselskaper, samt boligkjøpere og det boligsøkende publikum. Hver for seg påvirker disse på ulike måter boligkvaliteten.

Boligproduksjonen blir stadig mer profesjonalisert. Selvbyggeren betyr mindre enn før, spesielt i de større byene. I større og større grad vil kvaliteten i den boligmassen som produseres fremkomme som et komplekst samspill mellom profesjonelle aktører og et boligsøkende publikum. Publikum vil på sin side ha ulike forutsetninger for og interesse av å etterspørre ulike boligkvaliteter.

Det mest slående ved dagens «kvalitetsregime» er kanskje at mesteparten av den offentlige oppmerksomheten rettes mot nybygging. I forhold til den totale utbedringsaktiviteten i samfunnet og de ressurser som settes inn, trolig i størrelsesorden 25–30 mrd. kroner pr. år, er de virkemidlene som rettes mot utbedring vesentlig svakere enn de virkemidlene som retter seg mot nybygging. Den årlige tilveksten av boliger er i dag på ca. 1 pst. av det totale antall boliger i landet. En betydelig del av fremtidens boliger er allerede bygd, og dersom viktige boligkvaliteter skal endres på kortere sikt, vil det måtte skje ved utbedring av den eksisterende boligmassen.

Ved videreføring av det statlige systemet for påvirkning av kvalitet er det et grunnleggende prinsipp at boligkjøper og boligeier selv skal kunne velge den boligkvalitet han eller hun har behov for ut fra økonomiske muligheter og personlige preferanser. Det offentliges rolle er å legge til rette for at boligmarkedet fungerer godt og kan imøtekomme behovene, samtidig som grunnleggende samfunnshensyn ivaretas.

Regjeringen har som utgangspunkt at de økonomiske virkemidlene i boligpolitikken bør innrettes mot kvaliteter som det er ønskelig av samfunnsmessige grunner å støtte opp om og som ellers ikke blir realisert i boligmarkedet. Regjeringen vil derfor forslå å rette en spesiell oppmerksomhet mot å øke antall miljøvennlige og universelt utformede boliger og boområder. Da utfordringene på disse områdene er størst i de store byene samtidig som det også er her det finnes flest vanskeligstilte på boligmarkedet, foreslår regjeringen at tiltakene spesielt innrettes mot disse områdene.

Regjeringen legger ikke opp til å foreta en vesentlig omlegging av hovedtrekkene i det eksisterende kvalitetssystemet som sådan, men vil foreta noen justeringer for å nå målet om å effektivisere bruken av virkemidler. Følgende strategier vil bli lagt til grunn for å oppnå dette:

– Innrette tiltakene i større grad mot planleg-

gingsstadiet, for både arealplan- og byggesaker, slik at gode kvaliteter kan oppnås på en mer kostnadseffektiv måte.

- Utforme virkemidlene og kombinasjoner av virkemidler slik at de i størst mulig grad setter aktørene i stand til å velge økonomisk rasjonelt.
- Bruke informasjon som virkemiddel for tiltak som er dokumentert samfunnsøkonomisk og privatøkonomisk lønnsomme.
- Anvende støtte til forskning og forsøksbygging for å redusere risiko ved utvikling av nye løsninger.
- Bruke økonomiske insentiver for å understøtte at aktørene velger løsninger som er samfunnsøkonomisk men ikke nødvendigvis privatøkonomisk lønnsomme.
- Benytte vedtatte stortingsmeldinger om Habitat og bedre miljø i byer og tettsteder (St.meld. nr. 23 (2001–2002)) som retningsgivende prinsipper for gode kvalitetsløsninger i planlegging og utbygging.

Den tekniske byggeforskriften (TEK) vil fortsatt være en grunnstein i kvalitetssystemet. Ved framtidige revisjoner av byggeforskriften vil det bli vurdert å presisere kravene som stilles på de prioriterte kvalitetsområdene, særlig i forhold til fysisk tilgjengelighet og forhold som er vesentlig for helse, miljø og ressursbruk. Forutsetningen er at høyne de krav i byggeforskriften er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Også prioriterte kvalitetstiltak som vil gi seg utslag i lavere driftsutgifter for boligene bør vurderes inntatt i byggeforskriften når investeringskostnaden lar seg forsvare sett over byggets levetid.

En rekke av de krav som Husbanken i dag stiller i forbindelse med finansiering, og som berører områder som også reguleres i byggeforskriften, bør vurderes nærmere og inngå som grunnlag for framtidige revisjoner av byggeforskriften. Regjeringen ser det imidlertid som uhensiktsmessig at Husbanken skal ha egne tekniske minimumskrav til standard, og legger til grunn at de tekniske kvalitetskrav som skal stilles til boliger samles i byggeforskriften. Å samle tekniske kvalitetskrav i byggeforskriften vil gjøre det enklere å få til en effektiv dialog mellom BAE-næringen og myndighetene, og dermed også å gjennomføre helhetlige og mer målrettede endringsprosesser i bransjene for å følge opp nye krav.

Husbankens virkemidler vil etter regjeringens opplegg, fortsatt ha en sentral plass i kvalitetssystemet. De omlegginger som det legges opp til, er for en del allerede påbegynt i forbindelse med de

forutsetninger som er lagt til grunn i de siste års statsbudsjett for boligsektoren. De framtidige omleggingene vil være knyttet til å bruke det nye grunnlånet mer målrettet, endre dagens kvalitets-tilskudd mot en mer strategisk og effektiv bruk av knappe midler, og til å styrke Husbankens rolle som rådgiver og samarbeidspartner med utbygere, BAE-næringen generelt og kommunene.

Ordningen med *tilskudd for boligkvalitet* (statsbudsjettets kapittel 581 post 71) er i utgangspunktet brukt til å stimulere til boligkvaliteter som er viktige ut fra samfunnsmessige hensyn både i nye og eksisterende boligområder hovedsakelig i byer og tettbygde strøk. Etter forskriften for ordningen kan det gis tilskudd til prosjekter vedrørende gode boforhold og levekår, bedre tilgjengelighet for alle i bygninger og bomiljøer, bærekraftig ressursbruk, god stedsutforming og god byggeskikk. En evaluering av kvalitetstilskuddet i Husbanken viser at effektiviteten vil kunne økes ved å rette tilskuddet inn mot planlegging i stedet for enkelttiltak (NIBR 1998:4). Regjeringen vil derfor foreslå å avvikle tilskuddsordningen for boligkvalitet og la denne inngå i tilskuddet til kunnskap og kompetanseutvikling, jf. kapittel 8.2.2.

Etter forslag om *omlegging av Husbankens grunnlån*, jf. kapittel 7.4.3, vil de prioriterte kvalitetsområdene miljø og tilgjengelighet bli bakt inn som søkergrunnlag når banken skal gi lån både til nybygging, utbedring og ombygging.

I tillegg legges det opp til at Husbankens rolle som tilrettelegger for kvalitet, vil bli styrket ytterligere ved at bevilgningene til forskning, forsøksbygging, tilstandsvurdering, formidling og informasjon vil bli prioritert. Husbanken er allerede i dag et viktig kunnskapscenter for boligkvalitet. De endringer regjeringen foreslår i denne meldingen vil kunne frigjøre kapasitet til å styrke denne funksjonen ytterligere blant annet gjennom økt vekt på dialog og samarbeid med kommunene og BAE-næringen. Økt bruk av partnersamarbeid vil øke bankens muligheter til å komme i inngrep med prosjektutvikling på et tidlig stadium hvor gevinstene ved tiltak er størst og kostnadene ved endringer lavest. Kombinert med en effektiv kunnskapsutvikling og -formidling og bruk av tilskudd for å stimulere prosjektrettede kvalitetsvurderinger, vil dette gi en mer effektiv bruk av midler enn dagens kvalitetstilskuddsordning. For en nærmere omtale av forskning, forsøksbygging, formidling og informasjon vises det til kapittel 8.2.2.

Boks 6.1. Sentrale virkemidler for boligkvalitet

Gjennom *plan- og bygningslovgivningen* legger det offentlige føringer for boligkvaliteter. Ved fysisk og sosial planlegging legges mange viktige premisser med konsekvenser for boligkvaliteten i et område, blant annet nærmiljøkvaliteter som nærhet mellom boliger og ulike tjenester, infrastruktur og trafikale forhold, luftforurensing og støy, utnyttingsgrad og grøntstruktur, men også kvaliteter knyttet direkte til boligen som boligtyper, størrelse, stedstilpasning og estetikk.

Bygningslovgivningen definerer statens krav til minstestandarder. Tekniske forskrift (TEK) til plan- og bygningsloven stiller de grunnleggende materielle kravene til byggevirksomheten. Helse, miljø, sikkerhet, tilgjengelighet, hygiene, brukbarhet i planløsninger er sentrale hensyn i forskriften. Etter endringene av bygningsloven i 1997 fikk vi også egne bestemmelser om kvalifikasjonskrav for faggrupper som skal sikre at byggere blir utført i samsvar med forskriftskrav.

Husbankens tilskudd og lån har bestemmelser om minste- og maksimalstandard for tildeling. Gode og nøkterne boliger har vært målet. Minstestandarden inneholder krav til tomtetilpasning, til boligen som helhet og til de enkelte rommene og funksjonene i boligen. Husbankens minstekrav kommer i tillegg byggeforskriftens krav og er utformet med basis i vurderinger av «brukbarhet» for beboerne, mer presisert og tilpasset boliger enn kravene i byggeforskriften som gjelder alle bygg. Husbanken har også utviklet et system for *lånetillegg og tilskudd* for å stimulere til kvaliteter i boligbyggingen utover de krav som settes ved ordinær husbankfinansiering.

Kommunikasjon og kunnskapsoppbygging benyttes også som tiltak for å heve kvaliteten i boligene. Forskning, forsøksbygging, formidling av gode eksempler og informasjonskampanjer, bl.a. i forbindelse med utvikling av gode bomiljø, god byggeskikk og senest for utvikling av en mer miljøeffektiv bygging gjennom ØkoBygg-programmet, er eksempler på slik virksomhet. Slike tiltak gjennomføres av departementet, Husbanken og BE.

6.3 Miljøvennlige boliger

Av Nasjonal Agenda 21 og den nasjonale handlingsplan for bærekraftig utvikling fremgår det at det overordnede målet for det norske samfunnet er at utviklingen skal være økonomisk, sosialt og økologisk bærekraftig. Menneskelig velferd er målestokken for utviklingen, men miljødimensjonen står i en særstilling på grunn av naturens tålegrenser. Regjeringen la fram handlingsplanen i nasjonalbudsjettet 2004. Der redegjøres det for mål, ansvarsfordeling og oppfølgingsmekanismer. Hensynet til bærekraftig utvikling skal integreres i forvaltningens ordinære virksomhet, og departementene skal følge opp handlingsplanene på sine områder.

Også internasjonale forpliktelser, som Kyotoavtalen og flere EU-direktiv gjelder som rammebetingelser for politikken som utvikles på området. Eksempelvis vil nye energikrav i byggeforskriften måtte ta hensyn til det nye EU-direktivet om bygningers energieffektivitet. Energidirektivet inneholder også bestemmelser om energisertifikat for bygg som selges eller leies ut, samt inspeksjonsordning for varme- og kjøleanlegg. Direktivet ble vedtatt januar 2003, og frist for implementering er satt til januar 2006.

Regjeringen foreslår at hensynet til miljø i boligsektoren tydeliggjøres gjennom et nytt boligpolitisk hovedmål om en miljøvennlig boligsektor som et ledd i arbeidet for en mer bærekraftig samfunnsutvikling.

Første gang miljøvirkningene av bolig- og byggsektoren ble omtalt i sin fulle bredde i et offentlig dokument var i St.meld. nr. 28 (1997–1998) *Oppfølging av Habitat II*. Om miljøhensyn i bolig- og byggsektoren. Meldingen konkluderte med at det var på boligområdet politikken var svakest utviklet i forhold til bærekraftmålene. I planen ble det videre fastslått at mange tiltak i bolig- og byggsektoren er privat- og samfunnsøkonomisk lønnsomme, og at det finnes kunnskap, kompetanse og teknologi til å redusere uønskede miljøvirkninger av bygg- og anleggsvirksomhet i betydelig grad. Mulighetene blir imidlertid ikke utnyttet godt nok fordi markedet ikke etterspør slike løsninger i tilstrekkelig grad, og fordi kunnskap om mulighetene ikke er godt nok utbredt. Å få hentet ut disse miljøgevinstene ble gjort til et hovedmål for den kommende fireårsperioden.

Stortingsmeldingen la grunnlag for utarbeidelsen av Kommunal- og regionaldepartementets miljøhandlingsplan for 2001–2004. Der er bolig- og byggsektoren vurdert i forhold til åtte miljøvernpo-

Boks 6.2 ØkoBygg-programmet

ØkoBygg-programmet, som gikk fra 1997 til 2003, ble initiert av BAE-næringen selv. Programmet ble støttet av staten med til sammen ca. 100 mill. kroner. Bransjen selv bidro med minst det samme beløp. Kommunal- og regionaldepartementet var ansvarlig for koordineringen av den statlige innsatsen i programmet. I programmet satte BAE-næringen ambisiøse miljømål for sin virksomhet i forhold til energibruk, byggavfall og bruk av miljøfarlige stoffer og kjemikalier. Innenfor programmet ble det gjennomført en rekke utviklings- og formidlingsprosjekt som vil kunne redusere miljøvirkningene av bransjens virksomhet i betydelig grad. Uttrykte mål var å redusere elektrisitet til oppvarming med 12 TWh, redusere avfallsmengdene til deponi med 70 pst. og fase ut bruk av miljøfarlige stoffer på 20 års sikt. Satsningen kan ses som uttrykk for et økende miljøengasjement i næringen og en begynnende omstillingsprosess som vil være en forutsetning for at målene for en mer miljøvennlig bolig- og byggsektor skal kunne realiseres. Mange av prosjektene som ble gjennomført i Økobyggs regi er samlet og gjort tilgjengelig på Internett (<http://www.okbygg.no>) der også sluttrapporten fra programmet er tilgjengelig.

Boks 6.3 Strategiplan for utbygging av vannbåren varme fra OED

OED la i 2002 la fram en strategiplan for utbygging av vannbåren varme. Dette er en oppfølging av NOU 11: 1998 *Om energi- og kraftbalansen* og St.meld. nr. 29 (1998–99) *Om energipolitikken* der Stortinget sluttet seg til det konkrete målet om 4 TWh vannbåren varme innen 2010. I strategiplanens innledning sies at regjeringens strategi bygger på to hovedpilarer: 1) Økonomisk støtte via Enova, Statens forurensningstilsyn, Husbanken og Norges Forskningsråd og 2) lover og regler knyttet til bruk og produksjon av energi, som i første rekke vil være plan- og bygningsloven, energiloven og forurensningsloven.

litiske resultatområder, og spesifikke mål og tiltak er definert innenfor hver område. Det redegjøres for oppfølgingen av denne planen i de årlige statsbudsjett for departementet, jf. omtalen senest i St.prp. nr. 1 (2003–2004) vedlegg 3 *Budsjettets miljøprofil*.

Sammenliknet med boligpolitikken for øvrig, er de miljøvernpolitiske målsettingene av ny dato, og miljøhandlingsplanen er derfor en «førstegenerasjons» plan. Planens to primære mål har vært å øke oppmerksomheten om miljøutfordringene i sektoren blant de mange aktørene og å starte en prosess med utvikling av de virkemidler som Husbanken og Statens bygningstekniske etat (BE) disponerer.

Med utgangspunkt i de hovedutfordringer som kan registreres, er satsingsområdene som ble identifisert i miljøhandlingsplanen fortsatt aktuelle.

Satsingsområdene er:

- Høyne arealeffektiviteten og øke hensynet til biologisk mangfold.
- Energibruken i bygningsmassen må dempes.
- Helse- og miljøfarlige stoffer i byggevirksomheten må kartlegges bedre og bruken må reduseres.
- Byggavfallsmengdene må reduseres, gjen- og ombruk av byggematerialer må økes.
- Satsing på god kvalitet og god byggeskikk.
- Tilrettelegge for og gjennomføre miljøvennlig forvaltning, drift og vedlikehold.

Ett av de prioriterte tiltakene omtalt i miljøhandlingsplanen, er utvikling av et sett indikatorer for å måle om miljøbelastningene av bolig- og byggsektoren utvikler seg i riktig retning. Indikatorene bør kunne benyttes i det videre arbeid med miljømålsettingene og prioriteringene for miljøarbeidet i boligsektoren. Utviklingen av et slikt indikatorsett er også viktig for det videre engasjementet blant aktørene i sektoren. Gode indikatorer er imidlertid ikke enkle å identifisere.

Kommunal- og regionaldepartementet vil i løpet av 2004 utarbeide sin andre miljøhandlingsplan for bolig- og byggsektoren. Der vil presisjonsnivået og identifisering av kvantifiserte mål være viktige forbedringspunkter. Som den første planen, vil også denne bli utarbeidet i et samspill mellom flere departementer, Husbanken, BE, miljøvernetatene og BAE-næringen. I arbeidet med miljøhandlingsplanen for 2005–2008 vil prioriteringene i nåværende plan bli lagt til grunn og videreført, men innemiljø vil bli foreslått som eget satsingsområde.

Den viktigste endringen regjeringen vil foreslå

i forhold til gjeldende virkemiddelapparat, er at miljø foreslås som ett av søkergrunnlagene for det nye grunnlånet fra Husbanken.

På miljøområdet vil det være særlig viktig å kartlegge bedre hvilke enkelttiltak i byggene som er privatøkonomisk lønnsomme og hvilke betingelser som må oppfylles for at tiltaket skal bli lønnsomt. Forsøksbygging er et viktig virkemiddel for å redusere usikkerhet og risiko ved miljøsatninger og for å utvikle ny teknologi. Regjeringen vil derfor prioritere ordninger for forsøksbygging i fremtidige budsjetter for boligsektoren, samtidig som den vil legge vekt på at arbeidet med formidling av erfaringer og gode eksempler blir godt ivare tatt fremover.

Ved offentlige innkjøp bør staten «gå foran» som et godt eksempel. Statsbyggs egen miljøhandlingsplan er et slikt eksempel. Flere kommuner følger også slik praksis. Staten og kommunene er viktige bestillere overfor BAE-næringen, og kan gjennom en miljøbevisst bestillerpraksis påvirke de miljønormer som bransjen utvikler.

6.4 Tilgjengelighet – universelt utformede boliger

Regjeringen la våren 2003 frem St.meld. nr. 40 (2002–2003) *Nedbygging av funksjonshemmende barrierer*, jf. boks 6.4. Hovedmålet er at personer med nedsatt funksjonsevne skal ha like muligheter til personlig utvikling, deltakelse og livsutfoldelse som andre samfunnsborgere. Funksjonshemmende barrierer i samfunnet skal bygges ned. I dette avsnittet drøftes denne målsettingen i forhold til boligsektoren.

Tilgjengelighet og universell utforming

I stortingsmeldingen om nedbygging av funksjonshemmende barrierer er *universell utforming* en sentral strategi for å bedre tilgjengeligheten. Strategien tydeliggjør at løsninger som omfatter alle skal velges framfor særløsninger for bestemte målgrupper. Universell utforming er basert på at menneskers funksjonsevne varierer, og at dette må være en premiss for den fysiske utformingen. Løsningene som velges i det bygde miljøet kan bidra til å skape og forsterke funksjonshemmende barrierer. Ulike typer av funksjonsnedsettelse stiller ulike funksjonskrav til boligen og boområdet, jf. omtale i boks 6.5.

Universell utforming går i korte trekk ut på at så langt det er mulig skal produkter, bygninger og

**Boks 6.4 St.meld. nr. 40 (2002–2003)
Nedbygging av funksjonshemmende
barrierer**

Våren 2003 la regjeringen fram St.meld. nr. 40 (2002–2003) *Nedbygging av funksjonshemmende barrierer*. Stortingsmeldingen var regjeringens oppfølging av NOU 2001: 22 *Fra bruker til borger*. I meldingen legges det til grunn en *relasjonell* forståelse av begrepet funksjonshemming.

Redusert funksjonsevne viser til tap av eller skade på kroppsdeler, eller i en av kroppens psykologiske, fysiologiske eller biologiske funksjoner. Dette kan dreie seg om en bevegelses-, syns- eller hørselshemming, en utviklingshemming eller andre mer skjulte funksjonshemminger som psykiske lidelser eller omfattende allergi. Hvorvidt en person med redusert funksjonsevne blir funksjonshemmet er avhengig av relasjonen til omgivelsene. Funksjonshemming oppstår når det foreligger et gap mellom individets forutsetninger og de krav miljøet og samfunnet stiller til enkeltindividets funksjon.

Regjeringens visjon i politikken for funksjonshemmede er derfor å bygge ned de barrierer som bidrar til funksjonshemmingen. Målsetningen er at personer med nedsatt funksjonsevne skal ha de samme muligheter til personlig utvikling, deltakelse og livsutfoldelse som andre samfunnsborgere. Virkemidlene bør derfor primært rettes mot de barrierer som eksisterer i samfunnet. I enkelte tilfeller vil det likevel være behov for virkemidler som er individuelt tilpassede.

uteområder som er i alminnelig bruk, utformes slik at de kan brukes av alle, uten spesiell tilrettelegging. Universell utforming er en strategi som ikke setter en endelig standard for kvalitet, men som går ut på å søke den til enhver tid beste løsningen. Teknologi og kompetanse setter begrensninger for hvor universelle byggverk, uteområder og produkter kan utformes. Bevegelsehemmedes behov har til nå hatt størst fokus. Kunnskap og teknologi som dekker de behov andre funksjonshemminger stiller til boligen er ikke utviklet i samme grad. Det vil derfor være behov for å videreutvikle kunnskap på området, herunder hvilke krav ulike typer funksjonshemminger stiller til boligen og boligområdene.

Regjeringen vurderer det som viktig å ha en bred tilnærming til bedre tilgjengelighet i boligmassen og vil legge opp til at det gjennom boligpolitikken skal legges til rette for universelt utformede boliger og boområder.

Kostnadene ved universell utforming av boliger ligger hovedsakelig i installasjon av heis og tilrettelegging av inngangspartiet, men også større plassbehov kan fordyre prosjektet. Hvilke kostnadselementer som tas med i kalkylene er avgjørende for vurderingen av lønnsomheten. Kostnadene kan reduseres ved gode områdeplaner og bygningsplaner, blant annet ved å utnytte nivåforskjeller i terrenget slik at heis ikke er nødvendig.

Husbanken delfinansierte i perioden 1997–99 installasjon av heis i eksisterende blokker med tilskudd. Til å begynne med var det få søkere, og Hamar og omegn boligbyggelag (HOBBL) var ett av få boligbyggelag som var tidlig ute. HOBBL har klart å mobilisere sine borettslag til å fortsette å installere heis da tilskuddene falt bort, ved å synliggjøre de fordeler beboerne har av å øke tilgjengeligheten til boligen. I mange tilfeller vil dette også bidra til innsparinger for kommunene og staten da pleie- og omsorgstjenestene kan tilbys hjemme istedenfor på institusjon. Husbanken vil arbeide videre for å fremskaffe bedre og mer tilgjengelig dokumentasjon på lønnsomheten ved å installere heis.

Husbanken arbeider med modeller for hvordan universell utforming også kan bli bærende prinsipp ved bygging av mindre boenheter. Ved å fokusere på de sentrale funksjonene som adkomst, bad og utearealer, vil langt flere boliger kunne utformes universelt uten ekstra kostnader.

Bygningslovutvalget, som gjennomgår bygningsloven jf. kapittel 4.2.4, er bl.a. bedt om å vurdere om lovgivningen ivaretar tilgjengelighet for funksjonshemmede, og om loven skal gå lenger i å stille krav til bestående byggverk enn det den gjør i dag. Byggeforskriftene som virkemiddel for universell utforming vil bli videre vurdert på basis av bygningslovutvalgets arbeid.

Byggeforskriftene krever at heis bygges i bolighus over fire etasjer. Når det er heis i bygget vil forholdsvis enkle tilleggstiltak kunne øke tilgjengeligheten til boligene. Ett element ved strategien universell utforming er å oppnå gode løsninger til lavest mulig kostnader. En aktuell løsning kan være å vurdere å sikre universell utforming av første etasje i boligbygg uten heis.

Boks 6.5 Personer med nedsatt funksjonsevnes behov for boligtilpasning

Ulike typer av funksjonsnedsettelse stiller ulike funksjonskrav. Dette vil gjelde unge som gamle.

Bevegelseshemmede har krav i forhold til atkomst, boligareal, planløsning og dimensjonering av rom, spesialinnredning og utstyr. Ofte har de også krav til materialbruk, varmeisolasjon og oppvarming.

Mennesker med klima og miljøhemninger har krav i forhold til materialvalg, varmeisolasjon, ventilasjon, oppvarming, overflatebehandling og arkitektoniske detaljer (det siste bl.a. i forbindelse med muligheter for støvsamlinger).

Mennesker med orienteringshemninger stiller krav i forhold til lys, farger, romdimensjonering, akustisk demping, lydisolering, varslings- og sikkerhetsutstyr, merking, tilsyn og servicetjenester. Det er ikke tilstrekkelig bare å framskaffe brukbare boliger i vanlig forstand for at personer med nedsatt funksjonsevne i alle aldre skal kunne leve i vanlige boområder. Tilleggsinstallasjoner er også påkrevd.

Det er avgjørende at også *boligområdet* må være utformet på en slik måte at eldre og funksjonshemmede skal kunne benytte dette slik som andre.

Husbankens arbeid for bedre tilgjengelighet

Husbanken har de siste årene samarbeidet med blant annet byggebransjen for å stimulere til at flere boliger bygges med livsløpsstandard. Dette har vært en oppfølging av St.meld. nr. 8 (1998–99) *Om handlingsplan for funksjonshemma 1998–2001* og St.meld. nr. 40 (2002–2003) *Nedbygging av funksjonshemmendes barrierer*.

Husbankens utfordringer er å:

- Innarbeide universell utforming som strategi i Husbankens virksomhet
- Stimulere og veilede bransjen til å bygge og utbedre boliger på en slik måte at de er tilgjengelige
- Stimulere kommunene til å stille krav om tilgjengelighet der de har myndighet og mulighet
- Finne nye arbeidsmåter, utvikle konsept og virkemidler og utvikle kompetanse internt
- Bevisstgjøre markedet slik at forbrukerne etter spør tilgjengelige boliger

- Samarbeide med Statens bygningstekniske etat om utvikling av felles informasjon
- Finne fram til forenklede rapporteringsmuligheter slik at utviklingen kan overvåkes.

Arbeidet er rettet inn både mot kommuner og bransje, men kommunene prioriteres da de er en viktig premissgiver i plan- og byggesaker. Husbanken ønsker å bedre kontakten mellom de i kommunene som arbeider med fysisk planlegging og de som har boligsosiale oppgaver for å stimulere til en mer helhetlig tilnærming og forståelse for økt tilgjengelighet og universell utforming på lokalt nivå. Også samarbeidet med boligbyggelagene og NBBL videreutvikles.

Husbanken legger opp til tre strategier. For det første skal det gjennom informasjon og veiledning skapes forståelse for emnet. For det andre vil samhandling mellom aktørene være viktig, og for det tredje skal Husbankens økonomiske virkemidler målrettes mot innsatsen. For å synliggjøre det helhetlige grepet skal Husbanken utvikle en handlingsplan.

Universell utforming vil etter regjeringens opplegg, inngå som et søkergrunnlag ved tildeling av grunnlån fra Husbanken. Ved å stille krav til tilgjengelighet og universell utforming ved finansiering med husbanklån, vil staten få sterkere virkemidler. Det vises til omtale av husbankens nye grunnlån i kapittel 7.4 og omtalen av det nye tilskuddet til tilgjengelighet i kapittel 5.5.

Både for å innrette disse nye virkemidlene på en hensiktsmessig måte og for å kunne påvirke utformingen av boliger som finansieres utenom Husbanken, er kommunikasjon og kunnskapsutvikling et viktig virkemiddel. Husbanken bør i samarbeide med aktuelle instanser, blant annet Standard Norge, Byggforsk, Statens bygningstekniske etat og Deltasenteret, arbeide for bedre funksjonelle og teknologiske løsninger og standarder for tilgjengelighet til og i boliger. «Lønnsomheten» ved installasjon av heis og bedre inngangsforhold i nye og eksisterende boliger skal vurderes.

Statens bygningstekniske etat og Husbanken skal utarbeide en temaveileder til teknisk forskrift som gir informasjon om fysiske virkemidler som gir god tilgjengelighet. Den gir også innblikk i hvilke krav til tilgjengelighet som finnes i andre lover og forskrifter, blant annet i arbeidsmiljøloven (for yrkesbygg). Målgrupper for veilederen er kommunene og ansvarlige foretak. Ansvarsforholdet mellom disse aktørene belyses. Viktige målsettinger med veilederen er å vise hvordan kommu-

nen kan påvirke utforming av bygningene i ønsket retning.

Husbanken gjennomførte i perioden 1997–2002 utdanningsprogrammet «universell utforming av bolig, bygning og utemiljø» rettet mot undervisningsinstitusjoner. Målsetningen var å øke kunnskapen om temaet hos blant annet arkitekt-, ingeniør-, og ergoterapistudenter. Prosjektet er evaluert med gode resultater (Asplan Viak AS 2000a). Erfaringene fra prosjektet legges til grunn i det videre arbeidet. Det skal utvikles et opplegg for videre- og etterutdanning i nært samarbeid med handlingsprogrammet for universell utforming, som koordineres av Miljøverndepartementet.

6.5 Byggeskikk og estetikk

Byggeskikk er en viktig del av vår kultur og gir et direkte og umiddelbart uttrykk for verdier og prioriteringer både i samtid og fortid. Den preger våre daglige omgivelser og har en signaleffekt overfor andre. Kvaliteter i omgivelsene gir viktige premisser for enkeltmenneskets oppvektvilkår og livskvalitet. Byggeskikkbegrepet favner videre enn de rent estetiske kvaliteter, og fokuserer på byggverk av god kvalitet som gjennom materialbruk, utforming og utførelse viser et godt samspill med sted og miljø.

I 1982 opprettet Kommunaldepartementet Statens byggeskikkutvalg, med utgangspunkt i St.meld. nr. 12 (1981–82) *Om boligpolitikk*. Bakgrunnen for dette var bl.a. kritikk av at det hadde vært lagt for liten vekt på hensynet til trivsel, miljøkvaliteter og estetiske verdier ved utformingen av nye boligområder. Utvalget skulle være et rådgivende organ for departementet i spørsmål om god byggeskikk generelt. Veilederen «Mitt hus er din utsikt», som ble utgitt av Statens byggeskikkutvalg i 1999, viser eksempler på god byggeskikk og gir råd om hvordan byggeskikkarbeidet kan organiseres og gjennomføres. Fra år 2000 overtok Husbanken det statlige arbeidet med å fremme god byggeskikk, samtidig som Byggeskikkutvalget ble lagt ned.

Kommunal- og regionaldepartementets arbeid med byggeskikk og Kirke- og kulturdepartementets arbeid med arkitektur har sammen bidratt til at estetiske kvaliteter i de bygde omgivelsene i de senere år er tillagt større vekt. I 1995 ble flere paragrafer i plan- og bygningsloven endret, bl.a. formålsparagrafen. Endringene innebærer at estetiske forhold skal være et relevant moment, både i planleggingsprosesser og ved realisering av kon-

krete tiltak etter plan- og bygningsloven, jf. avsnitt 4.3.2.

Som ansvarlig for bygningsdelen i plan- og bygningsloven har det vært viktig for Kommunal- og regionaldepartementet å sikre en god forankring av byggeskikkarbeidet i forvaltningen. Husbanken har både en bred fagkompetanse, er representert med avdelingskontorer på regionalt nivå, og har et tett samarbeid med kommunene og bransjeaktører. Husbankens arbeid med byggeskikk er ikke avgrenset til boliger, men skal favne det bygde miljøet som helhet, jf. omtale av byggeskikkbegrepet over. Husbanken er også tillagt ansvar for å stimulere det regionalt baserte byggeskikkarbeidet. Byggeskikkarbeidet i banken er styrket, både ved de seks regionkontorene og ved hovedkontoret.

Staten har en rekke viktige virkemidler å spille på i byggeskikkarbeidet, både i form av lover og forskrifter, finansielle stimuli, rådgiving og informasjonsarbeid, og ikke minst ved selv å sørge for gode eksempler i sitt byggeri. Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet utga i 1997 en veileder om Estetikk i plan- og byggesaker. Staten er selv eier og byggherre for en rekke eiendommer og prosjekter, og har i egen regi de senere år lagt stadig større vekt på byggeskikk og arkitektur. Dette har da også resultert i flere byggeskikkpriser. Også en rekke kommuner har opprettet egne byggeskikkpriser for å stimulere den lokale interessen for kvalitetsbyggeri.

Gjennom Husbankens byggeskikkarbeid er det lagt sterk vekt på informasjon og holdningsskape aktiviteter, rettet både mot publikum generelt, mot byggebransjen og mot relevante statlige, fylkeskommunale, kommunale og frivillige organisasjoner. Husbanken er gitt en særlig rolle i byggeskikkarbeidet i forbindelse med forvaltning og tildeling av Statens byggeskikkpris, rapportering til departementet, utviklingen av generelt fagstoff, kunnskapsspredning og erfaringsutveksling. Innenfor den strategiske rammen for Husbankens byggeskikkarbeid vil banken ha et særlig sterkt fokus på byggeskikk i by.

Husbanken har satt opp tre mål for sitt arbeid:

- Endre holdninger i positiv retning, byggeskikk er viktig
- Økt kunnskap, hva bidrar til bedre byggeskikk
- Økte ferdigheter, hvordan skape konkrete resultater.

Statens byggeskikkpris er en hederspris på 300 000 kroner, som normalt deles ut årlig. Prisen går til «byggverk og bygde omgivelser som gjennom utførelse, materialbruk, utforming og sam-

spill med sted og miljø kan bidra til å heve, fornye og utvikle den almene byggeskikk». I 2002 ble det gjennomført en markedsanalyse om byggeskikk, som bl.a. viste at prisen er godt kjent, spesielt i kommuner og fylkeskommuner og blant arkitekter. Kommunal- og regionaldepartementet har oppnevnt en frittstående jury som skal sitte i fire år.

God byggeskikk er med på å gi de ulike lokalmiljøene identitet, det bidrar til å skape stolthet og tilhørighet hos befolkningen og tilfører dermed en viktig og positiv dimensjon til hverdagslivet. God byggeskikk handler mer om bevissthet, god planlegging og kompetanse enn om kostnader. Kompetansen på dette området er varierende i kommunene og blant utbyggere. Regjeringen mener derfor at fortsatt satsing på kompetansehevede tiltak er viktig. Opplæring, veiledning og gode eksempler bidrar til å øke bevisstheten. Husbanken gjør et viktig arbeid på dette feltet gjennom bl.a. kurs, undervisningsprogram og ansvaret for Statens byggeskikkpris. Regjeringen vil at Husbanken også i framtiden skal ha en sentral rolle i arbeidet med å stimulere til god byggeskikk.

6.6 Boforhold i store byer

Identifisering av satsingsområder og utfordringer i dette avsnittet bygger på analyser og konklusjoner i St.meld. nr. 31 (2002–2003) *Storbymeldingen* og St.meld. nr. 23 (2001–2002) *Bedre miljø i byer og tettsteder*.

At mange mennesker bor tett sammen skaper store utfordringer med hensyn til trafikk, støy og forurensning. Andelen med dårlig boligstandard er bl.a. av disse grunner betydelig høyere i de største byene enn i resten av landet (SSB, LKU 2001). Dårlig standard skyldes at mange boliger er trangbodde, at boligene har dårlig inneklima, at boligene er utsatt for støy og forurensning og at de mangler wc eller bad. Omtrent dobbelt så mange oppgir at de har problemer med innemiljøet i de største byene enn i landet for øvrig. Fortsatt gjenstår det i de tre storbyene omtrent 8 000 boliger som ikke har wc i leiligheten, hvorav 5 000 i Oslo, 2 000 i Bergen og 1 000 i Trondheim. Understandard er imidlertid ikke i like stor grad som tidligere knyttet til de tradisjonelle byfornyelsesområdene. Det er for eksempel mange eiendommer i Oslo sentrum vest med dårlige sanitærforhold. Også dårlig brannsikring utgjør en stor utfordring i mange byer, blant annet som følge av mange trehus og andre eldre, dårlig brannsikrede bygårder. I Oslo, Bergen og Trondheim er det i eldre,

sentrale boligstrøk minst 12 000 boliger som har mangler ved brannsikkerheten.

I storbyene er det i dag forholdsvis få nedkjørte områder sammenlignet med noen tiår tilbake, da flere av de indre bydeler i de største byene var preget av manglende vedlikehold og bebodd av personer med levekårsproblemer. Forbedringene skyldes sterk innsats fra kommunen, staten og private. Noen delområder er fortsatt preget av sterk konsentrasjon av levekårsproblemer, men det kan ikke lenger sies å gjelde hele bydeler. I større grad er ulike inntektsgrupper og nedslitte og utbedrede boligområder blandet i de indre bydelene. Mange sentrumsområder har fått tilflytting av beboere med høyere inntekter. Enkelte drabantbyer kommer dårlig ut på levekårsindeksen. Dette kan over tid føre til den samme nedtursspiralen som i sin tid preget de klassiske byfornyelsesområdene. Utviklingen i disse områdene vil derfor bli fulgt nøye.

I byområder med stort press på arealer er det viktig å sikre beboerne tilgang på grøntstrukturer og rekreasjonsarealer, som parker, plasser, gårdsrom og uberørt natur.

I enkelte etterkrigsområder der boligstandarden er relativt god, finnes det også rimelige boliger i markedet. Dette gir en mulighet for mange til å starte sin boligkarriere her. Men mange boligetableterere kan være uheldig pga høy gjennomstrømming, samtidig som mange av disse beboerne ikke bidrar til å stabilisere, vedlikeholde og videreutvikle områdene.

Utbygging og utvikling av gode byboliger stiller kommuner, utbyggere og arkitekter overfor mange utfordringer. Plassbegrensninger og befolkningens ulike ønsker og livssituasjon innebærer at det er behov for fleksible boliger og ulike typer boliger. Gode byboliger kan være ressursbesparende, ettersom boligene ofte har mindre areal og fordi mindre avstander reduserer transportbehovet. Byboliger kan også bidra til å skape gode byer og byrom gjennom utforming av uterom og fasader. Bykjernene er som oftest et lappeteppes av nyere og eldre bebyggelse hvor omforming er krevende. Nye boliger i bykjernen kan komme i konflikt med verdifulle kulturminner, rekreasjonsområder og stedegne kvaliteter. Slike forhold blir gjerne fordyrende for prosjektene, og kvaliteter kan bli skadelidende. En rekke vellykkede omformingsprosjekter viser imidlertid at dersom man greier å utnytte eksisterende bebyggelse på en god måte, kan dette skape kvaliteter som er attraktive for mange mennesker. Variasjonsrikdommen gjør byene til spennende og opplevelsesfylte steder å leve, og det er viktig å ta vare på de attraktive kvalitetene som ligger i disse miljøene. Det er et

krav i plan- og bygningsloven at ethvert bygg skal ha en god estetisk utforming i samsvar med tiltakets funksjon og med respekt for naturgitte og bygde omgivelser. Det betyr ikke at et nytt bygg alltid skal underordne seg det gamle. Bymiljøet vil alltid være i utvikling, og bør gjenspeile både fortid og nåtid, i gjensidig respekt.

Det er kommunene som har ansvaret for utviklingen innenfor sine grenser. Strategier for områdeutvikling er viktig både for oppgradering av eksisterende boligområder og for nye boligprosjekter i byene. Ved utforming av strategier for byutvikling er det viktig å se de fysiske tiltakene i sammenheng med det arbeidet som gjøres for å forbedre de sosiale forholdene.

I arbeidet med bedring av brann- og sanitærforholdene har kommunene virkemidler knyttet både til informasjon og veiledning, pålegg og økonomiske insentiver. Kommunene har mulighet til å pålegge eierne å utbedre eiendommen til en forsvarlig standard. Undersøkelser etter bybrannen i Trondheim viste imidlertid at manglende tilsyn og veiledning i stor grad bidro til at sikkerheten var dårlig.

God kvalitet på offentlig tilgjengelige byrom er også i hovedsak kommunenes ansvar. Det er særlig viktig å sørge for at kvaliteten ikke forringes i områder med store levekårsproblemer. Foruten å redusere livskvaliteten til de menneskene som ferdes der, kan dette resultere i at private aktører ikke ønsker å investere i området. Det kan medføre en negativ utvikling for området. Kommunene har også ansvaret for å sikre at kvaliteten på uteområder er god ved private utbyggingsprosjekter. Ved større transformasjonsprosjekter i byene blir en del av uterommene gjerne opparbeidet av utbyggere, og er samtidig felles byrom for byens befolkning. Ofte vil utbyggerne selv ha interesse

av kvalitet på uterommene, men dersom det er mange eiere og ulike interesser vil dette kunne komplisere prosessene. Da vil godt samarbeid mellom kommunen og utbyggere være av betydning. Særlig i områder med underinvestering og høy risiko vil mange eiere kunne være et hinder for ønsket utbedring.

Husbanken vil kunne bistå kommunene i deres byutvikling. I forhold til brannsikkerhet og sanitærforhold vil også Statens bygningstekniske etat (BE) bidra med verdifull kompetanse. Husbanken bidrar dessuten til kompetanseheving gjennom arkitektkonkurranser og samarbeidsprosjekter om utvikling av gode byboliger og byområder. Områdeutvikling er avhengig av mange faktorer og eiere/ansvarshavende. Godt samarbeid og koordinert innsats er viktig for å lykkes. Husbanken har opparbeidet seg mye kompetanse om områdeutvikling, og bør kunne fungere som rådgiver for kommuner og utbyggere og som formidler av kontakt til andre statlige institusjoner. Husbanken vil i tillegg kunne ha en viktig rolle i nettverksbygging. Det er vesentlig at det bygges opp et godt nettverk for formidling av gode og moderne løsninger for byutviklingsprosjekter, rehabilitering av eldre bebyggelse og fleksible boligbygg.

Lokalisering av statlige institusjoner vil kunne være av stor betydning, og å samordne lokaliseringsbeslutninger med øvrige strategier for områdeutvikling vil være et viktig bidrag fra statlige aktører. Statsbygg har også opparbeidet seg kompetanse på områdeutvikling som bør utnyttes, bl.a. gjennom pilotarbeid knyttet til miljøoppfølging, kulturoppfølging og byggeskikkprogram.

Ettersom storbyutvikling er et sentralt ledd i boligpolitikken, foreslår regjeringen at tiltak på dette området kan støttes med tilskudd fra Husbanken til kommunikasjon og kunnskapsutvikling.

7 De boligøkonomiske virkemidlene

7.1 Innledning

I dette kapitlet omtales de fleste av de boligøkonomiske virkemidlene som tildeles fra Husbanken.

De boligøkonomiske virkemidlene skal bidra best mulig til den boligpolitiske måloppnåelsen. Den viktigste funksjonen for de boligøkonomiske virkemidlene er å sette flest mulig vanskeligstilte i stand til å delta på boligmarkedet. Dernest skal virkemidlene bidra til miljøvennlige og universelt utformede boliger og boområder. Lånene skal også bidra til boligbygging i områder av landet der det kan være vanskelig å få lån til boligbygging. De økonomiske virkemidlene skal samtidig bidra til den velferdspolitiske målsettingen om at flest mulig skal være mest mulig selvhjulpne i egen bolig og selvforsørget med egen arbeidsinntekt.

For å sikre en effektiv bruk av de økonomiske virkemidlene vil de bli foreslått ytterligere differensiert og målrettet. De økonomiske virkemidlene kan deles i to hovedkategorier: Lån og boligsubsidier, dvs. bostøtte og boligtilskudd. Da boligsubsidiene er de sterkeste virkemidlene men også de mest begrensede, målrettes disse i hovedsak mot de vanskeligst stilte på boligmarkedet. Det gis også boligtilskudd for å sikre universelt utformede boliger, men da som oftest etter en behovsprøving. Lån er generelt et svakere virkemiddel enn subsidiene. Likevel er det slik at topplånet, som det mest risikoutsatte lånet, er et sterkere virkemiddel enn grunnlånet.

I kapitlene 7.2–7.7 omtales Husbankens lånesystem, i kapitlene 7.8–7.10 boligsubsidiene og i kapittel 7.11 tilskudd til kommunikasjon og kunnskapsutvikling.

7.2 Husbankens låneordninger

Husbanken gir i dag, noe forenklet, to hovedtyper av lån til boliger: Behovsprøvede topplån (7.3) og ikke-behovsprøvede grunnlån (7.4). I tillegg gir Husbanken lån til barnehager og til lokaler for 6-årsreformen og skolefritidsordningen (7.5). I spesielle tilfelle har Husbanken også lånefinansiert boenheter som inngår i handlingsplanen for eldre.

Husbanken har i 2004 en utlånsramme på 14,5 mrd. kroner, inklusive en låneramme på 500 mill. kroner til omsorgsboliger i syden. Utlånsrammen kan Husbanken benytte fritt på alle låneordninger, men startlånet, dvs. lån til vanskeligstilte, og lån til barnehager skal prioriteres. Også i 2003 hadde Husbanken en utlånsramme på 14,5 mrd. kroner, og hadde ved utgangen av oktober disponert utlånsrammen slik det fremgår av tabell 7.1. Ved utgangen av 2003 forvaltet Husbanken nær 115 000 lån med et utlånsvolum på vel 100 mrd. kroner.

I kapittel 7.6 gis det en vurdering av volumet på Husbankens utlånsramme og i kapittel 7.7 en vurdering av renten på husbanklån.

7.3 Vurdering av topplånet – startlån

7.3.1 Innledning

Startlån erstattet fra 2003 etablerings- og kjøpslån som Husbankens behovsprøvede lån til folk med særlige behov. Omleggingen skulle sikre låntakerne en enklere og dermed mer brukervennlig låneordning, bl.a. ved regelverks- og prosessforenklinger og ved at låntaker skulle tildeles ett offentlig lån fra én långiver.

Hoveddelen av det behovsprøvede startlånet vidertildeles fra Husbanken gjennom kommunene til låntakerne, mens en mindre andel tildeles direkte fra Husbanken til grunnfinansiering av brukte

Tabell 7.1 Forbruk av utlånsrammen i Husbanken i 2003.

	Beløp Mill. kroner	Andel Pst.
I alt	14 077	100
Grunnlån	9 537	68
- Oppføringslån	7 924	56
- Utbedringslån	1 613	11
Topplån – startlån	3 888	28
Lån til barnehager og SFO	599	4
Omsorgsboliger i syden	53	0

utleieboliger for vanskeligstilte. I 2003 vil anslagsvis 5 pst. av det antatte utlånsvolumet til startlån på vel 4 mrd. kroner gis direkte fra Husbanken til utleieboliger og de resterende 95 pst. til kommunene for videreutlån. I 2002 ble det finansiert 300 brukte utleieboliger direkte fra Husbanken med et samlet lånevolum på 103 mill. kroner. Nye utleieboliger finansieres med oppføringslån til nye boliger.

Videre i dette kapittelet gis det en vurdering og forslag til endringer i startlånsordningen (7.3.2) og en vurdering av å innføre startlån som en rettighetsordning (7.3.3).

7.3.2 Vurderinger og forslag til endringer

Startlån som videretildeles

Startlån som videretildeles fra Husbanken gjennom kommunene til låntakerne gis vanligvis som et topplån. At lånene gis som topplån innebærer at boligen som regel er grunnfinansiert med et annet lån i Husbanken eller i en privat finansieringsinstitusjon. Boligen kan imidlertid fullfinansieres med startlån alene eller med startlån og boligtilskudd.

Kommunene står relativt fritt til å videretildele startlånet til boligsosiale formål. Lånet kan derfor benyttes til lånefinansiering ved kjøp av nye og brukte boliger, ved utbedring og ved refinansiering av dyr boliggjeld.

Ved innføringen av startlån i 2003 ble kommunene oppfordret til å inngå samarbeid med private banker om lånefinansieringen, ved blant annet å vurdere om disse kunne grunnfinansiere boligene. I de fleste kommunene forvaltes lånene av en privat samarbeidspartner. I mange tilfeller er samarbeidspartneren en bank. Mange kommuner hadde allerede før omleggingen i 2003 inngått samarbeid med private aktører om delfinansiering av lån og låneforvaltning.

I en del tilfeller mottar låntaker i tillegg til startlån også boligtilskudd til etablering eller tilpassning. Låntakerne kan også få bostøtte.

Det nye lånet har blitt tatt godt imot. Ved utgangen av oktober 2003 var det benyttet vel 3,5 mrd. kroner på startlån alene, mot vel 4 mrd. kroner på kjøps- og etableringslån til sammen ved utgangen av oktober 2002. Det er tilfredsstillende, sett i lys av at det var forutsatt at private banker skulle erstatte deler av kjøpslånet og det labre boligmarkedet i deler av 2003.

Startlånet som videretildeles, risikofordeles med 25 pst. på kommunen og 75 pst. på staten, der kommunene tar topprisikoen. Boligutvalget anbefalte at stat og kommune skulle dele et eventuelt tap likt fra første krone. Hvilket tapsdelingsprin-

sipp som er det mest lønnsomme for kommunene, avhenger av tapets størrelse. Ved små tap vil en lik tapsdeling fra første krone lønne seg, mens ved større tap vil dagens ordning være den mest regningssvarende. Dagens tapsfordeling tilsvarer tapsfordelingen som var før omleggingen i 2003. Før dette tidspunkt dekket kommunene hele tapet på etableringslånet, dvs. topplånet som ble gitt med andre prioritet, mens staten dekket tapet på kjøpslånet, som ble gitt med førsteprioritet. I de tilfeller der grunnfinansieringen i dag gis fra privat bank og toppfinansieringen fra kommunen, så gir dagens system mindre risiko for kommunene enn det tidligere system for risikofordeling, da det i dag er risikofordeling på topplånet.

Regjeringen mener at innføringen av startlån til videreutlån har vært vellykket og ser seg fornøyd med utformingen av ordningen, men innsatsen for å veilede kommunene om hvilke muligheter låneordningen gir, vil bli intensivert.

Startlån til utleieboliger

En mindre del av startlånet tildeles direkte fra Husbanken til brukte utleieboliger for vanskeligstilte. Nye utleieboliger finansieres med oppføringslån. Lånet gis til kommuner og stiftelser, ideelle organisasjoner mv. Startlånet gis da som et grunnlån. Staten tar hele tapsansvaret for disse lånene, som for andre grunnlån fra Husbanken. Toppfinansieringen gis da som oftest som et boligtilskudd til utleieboliger.

Regjeringen foreslår å forenkle lånesystemet i Husbanken ved å overføre grunnfinansiering av utleieboliger direkte fra Husbanken med startlån til det nye grunnlånet. På denne måten rendyrkes startlån som en ren videretildelingsordning, mens all grunnfinansiering direkte fra Husbanken samles i det nye grunnlånet.

Det kan spørres om det er riktig at staten fortsatt skal yte lån til offentlige eller offentlig garanterte boligprosjekter, dvs. utleieboliger og studentboliger. Låntaker kan få like billige lån hos andre kredittselskaper til slike prosjekter, og det boligpolitiske aspekt kan ivaretas gjennom tilskuddene som tildeles disse boligprosjektene. Kommunene har i regelen lånefinansiert boenhetene som inngikk i Handlingsplan for eldreomsorgen utenfor Husbanken uten at dette har medført større problemer.

Regjeringen mener imidlertid at det er viktig ikke å svekke Husbankens rolle som etableringsbank, bank for vanskeligstilte og som boligsosial samarbeidspartner overfor kommunene og studentorganisasjonene, og foreslår derfor at utleie-

og studentboliger fortsatt skal kunne lånefinansieres i Husbanken, som i dag.

7.3.3 Vurdering av et rettighetsbasert topplån

Boligutvalget drøftet om Husbankens topplån skal omgjøres til en rettighetsordning for førstegangsetablerere. En slik ordning kan begrunnes med at det kan være vanskelig for unge å få topplån i private banker eller at denne gis med svært høy rente.

Hvordan en slik ordning eventuelt skulle utformes er ikke klart, blant annet hvem som skal omfattes av ordningen, hva en førstegangsetablerer er, om det skal stilles krav til boligen, om det skal stilles krav til søkers tilbakebetalingsevne og pantets sikkerhet og hvem som skal søknadsbehandle og tildele lånet, dvs. Husbanken, kommunene eller private banker.

Boligutvalget konsentrerte sin drøfting om to hovedaspekter: Økt tilgang på kreditt og tilgang på rimelig kreditt til førstegangsetablerende (NOU 2002:2 kapittel 18.5.2). Under gjengis denne drøftingen kort med enkelte oppdateringer.

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 finansavtaleloven 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.

Grupper som ikke får lån eller som tilbys urimelig dyre lån i ordinære banker, men som likevel trolig vil kunne betjene lånet, kan søke om startlån fra Husbanken i kommunene. Dagens målgruppe for startlån omfatter sannsynligvis de fleste som trenger støtte. En ny topplånsordning vil derfor ikke bidra til å utvide målgruppen.

Dersom målgruppen utvides mot grupper med bedre økonomi, overtar Husbanken kunder fra private banker. Dette er ikke ønskelig. Husbanken skal utfylle de ordinære banker og ikke være en konkurrent. Avtaler som skal sikre likest mulige konkurransevilkår mellom kredittinstitusjonene regulerer også slike forhold.

En utvidet topplånsordning vil medføre økte administrasjonskostnader og tap. Disse kostnadene må dekkes av låntaker eller staten.

Offentlige topplån vil gi førstegangsetablerere lån til lavere rente enn de ellers kan oppnå i vanlige banker. 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.

Ved å la alle betale samme rente på topplånet får de som ellers måtte betale høyest rente i det ordinære kredittmarkedet størst støtte. Dermed får ordningen en viss sosial profil. Men de som mottar den største rentefordel i den nye topplånsordningen, vil i stor grad være de samme som har fordel av lav rente på dagens startlån.

Antall boliger er på kort sikt gitt. Subsidier til alle unge som kjøper egen bolig vil på kort sikt ikke skaffe flere boliger. I den grad etterspørselen etter boliger øker, vil det medføre økte priser. Dermed er det i første omgang selgerne av boliger som tjener på innføringen av en slik ordning. Når ordningen utvides fra å omfatte en mindre gruppe av vanskeligstilte til å omfatte alle unge, vil deler av den opprinnelige 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 ha lite heldige virkninger på kort sikt.

Boligutvalgets flertall på 7 av 10 mente at den samlede gevinsten av en generell rettighetsordning for toppfinansiering syntes å være liten, og ville ikke anbefale å innføre en ny rettighetsbasert topplånsordning. Dette ble begrunnet med at dersom Husbanken skulle tilby toppfinansiering i en større skala, ville mange lånesøkere likevel 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. I høringsrunden støtter Finansnæringens hovedorganisasjon, Sparebankforeningen, NBBL og Byggenæringens landsforening flertallets syn om at topplån ikke anbefales innført som en rettighetsordning. Statens råd for funksjonshemmede og LO er for et rettighetslån.

Regjeringen mener startlånet dekker behovet for et offentlig topplån og ønsker derfor ikke å innføre startlån som et rettighetslån.

7.4 Vurdering av grunnlånene

7.4.1 Innledning

I dette kapitlet vurderes Husbankens grunnlån, dvs. oppførings- og utbedringslånet. Disse lånene tildeles låntaker og forvaltes av Husbanken direkte. I avsnitt 7.4.2 presenteres oppføringslånet og utbedringslånet slik de er innrettet i dag, og i avsnitt 7.4.3 foreslås det en modell for videreføring av grunnlånene i Husbanken. Kapitlet avsluttes i

avsnitt 7.4.4 med en vurdering av anbefalingen fra boligutvalgets mindretall om å skille den bankfaglige virksomheten i Husbanken ut i et eget kredittselskap.

De ikke-behovsprøvde grunnlånene ytes hovedsakelig etter egenskaper ved boligen og ikke egenskaper hos lånesøkeren. At lånene er grunnlån betyr at de i regelen er sikret med førsteprioritets pant i boligen, og at lånet ligger innenfor 80–90 pst. av boligens verdi. Selv om grunnlånene ikke er behovsprøvd, vurderes låntakers tilbakebetalings-evne, jf. finansavtalelovens bestemmelse om fradringsplikt.

7.4.2 Dagens grunnlån – oppføringslån til nye boliger og utbedringslån

Oppføringslån

Oppføringslånet skal først og fremst bidra til kvantitet og kvalitet i nybyggingen. Lånet benyttes til finansiering av nye boliger. Boligen må i regelen tilfredsstillende en minstestandard og samtidig ikke overstige en maksimalstandard. Dette har resultert i at husbankboligen som oftest har ligget mellom 50 og 120 kvm. Minstestandarden fravikes i dag i pressområder. Det er også grenser for tomte- og byggekostnader.

De minste boligene gis den høyeste låneutmålingen. For å stimulere forskjellige boligkvaliteter gis det lånetillegg for tilgjengelighet (livsløpsstandard), helse miljø og sikkerhet, tiltak for trafikksikkerhet og god bruk av tomten. Lånetilleggene er på 50.-100 000 kroner pr. kvalitetstillegg pr. bolig.

I 2002 var det gjennomsnittlige oppføringslånet på nær 840 000 kroner, som utgjorde 70 pst. av boligens verdi. Husbanken disponerte samme år 7 045 mrd. kroner til oppføringslån, og grunnfinansierte anslagsvis 10 379 av de 22 980 boligene som ble bygd her i landet dette året, dvs. rundt 45 pst. I tillegg ga banken tilskudd til 4 681 nye omsorgsboliger. Husbanken delfinansierte dermed 65 pst. av alle nye boliger i 2002. Bare 56 av omsorgsboligene ble lånefinansiert i Husbanken. I tillegg kan nye husbankfinansierte boliger være toppfinansiert med startlån i kommunene.

Utbyggere er den største gruppen av lånesøkere med 51 pst. av søknadene i 2002, regnet i antall boliger jf. tabell 7.2. Disse boligene blir i det alt vesentlige, solgt til privatpersoner når de er ferdige. Borettslag og enkeltpersoner fikk lån til finansiering av henholdsvis 20 og 12 pst. av de nye boligene. Tidligere anslag indikerer at 40 pst. av låntakerne er under 35 år og 75 pst. under 40 år.

Tabell 7.2 Oppføringslån gitt i 2002 etter type lånesøker.

	Boliger Antall	Andel Prosent
I alt	10 379	100
Utbyggere	5 292	51
Borettslag	2 092	20
Enkeltpersoner	1 228	12
Stiftelse og aksjeselskap	726	7
Kommuner og fylker	269	3
Andre	772	7

Utbedringslån

Utbedringslånet skal bidra til kvalitet ved utbedring av eksisterende boliger og bomiljø. Lånet er fordelt i to hovedgrupper: Prosjektrettede og personrettede lån. Det ble i 2002 benyttet vel 1 010 mill. kroner til utbedringslån, fordelt med 81 pst. på prosjektrettede og 19 pst. til personrettede lån.

De prosjektrettede lånene benyttes til bomiljøtiltak, byfornyelse, enøk-tiltak og boliger med antikvarisk verdi. Disse lånene har de siste årene i det alt vesentlige gått til utbedring av etterkrigstidens borettslag, som for eksempel til finansiering av nye fasader, balkonger, tiltak for energisparing og nye bad. I 2002 gikk 92 pst. av de prosjektrettede utlånene til borettslag. Prosjektrettede lån kan ikke tildeles enkeltpersoner.

De personrettede lånene gis til utbedring av boligen til vanskeligstilte personer etter behovsprøving og anbefaling fra kommunene. Tradisjonelt har det vært slik at mindre utbedringer på inntil 20 000 kroner har vært dekket i kommunene med startlån, tidligere etableringslån, mens større lån har vært gitt fra Husbanken. Lånene dekker blant annet kostnader ved tilpasning av boligen slik at eldre og funksjonshemmede kan bli boende eller motta pleie i eget hjem.

Vurdering av grunnlånenes styrke som virkemidler

I boligutvalget var det delte meninger om oppføringslånets styrke som boligpolitisk virkemiddel. Hele utvalget konkluderte med at husbanklånet ikke har samme styrke som boligpolitisk virkemiddel som tidligere, da lånet var subsidiert med rentestøtte. Et flertall på 6 av 10 mente imidlertid at lånet fortsatt representerer trygghet og forutsigbarhet for aktørene i byggemarkedet for nye boliger, og at synergieffekten med Husbankens øvrige virksomhet er betydelig. Flertallet konkluderte dermed med at lånet fortsatt bidro til den boligpolitiske måloppnåelsen. Mindretallet stilte seg mer

tvilende til lånets styrke som boligpolitisk virkemiddel. De fleste høringsinstanser som uttalte seg, mente oppføringslånet fortsatt hadde avgjørende betydning. Bare Finansnæringens hovedorganisasjon mente at oppføringslånet i dag er uten boligpolitisk betydning.

Siden det var tvil i utvalget om oppføringslånets styrke som boligpolitisk virkemiddel og lånet ikke var evaluert i de senere årene, ble oppføringslånet evaluert som en del av arbeidet med boligmeldingen (ECON 2002).

Evalueringen har fokusert på nye boliger oppført med oppføringslån av utbyggere i de fire største byene, dvs Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger i perioden 1998–2002. I disse byene er vel 40 pst. av de nye boligene finansiert med oppføringslån fra Husbanken. Av de husbankfinansierte boligene har utbyggere oppført 84 pst.. Undersøkelsen viser at oppføringslånet demper utbyggers risiko, og spesielt i markedssegmenter der huskjøperne har svak kredittverdne.

Oppføringslånet skal primært bidra til de boligpolitiske målene om kvantitet og kvalitet i boligbyggingen, dvs. at lånet skal bidra til at det bygges flere og bedre boliger enn hva tilfellet hadde vært uten dette lånet. Lånet skal også gi et fordelingspolitisk bidrag; først og fremst gjennom at det bygges flere boliger, men også ved at det bygges flere tilgjengelige boliger.

Når det gjelder målet om kvantitet, så konkluderer evalueringen med at oppføringslånets bidrag er liten. Anslagsvis bygges det 5–11 pst. flere boliger enn hva tilfellet hadde vært uten husbankfinansiering. Sagt på en annen måte: Dersom det bygges 100 nye boliger, så ville mellom 5 og 11 av disse boligene ikke blitt oppført uten husbankfinansiering. Dette er boliger for ungdom og andre vanskeligstilte grupper.

Når det gjelder målet om kvalitet, så konkluderer evalueringen med at lånet har en viss virkning. Rundt 40 pst. av utbyggerne i undersøkelsen mente at lånevirkosomheten bidro til høyere kvalitet på de nye boligene. Over halvparten mener også at de har nytte av Husbankens kompetanse og kunnskaper.

Om oppføringslånet ikke i vesentlig grad bidrar til at det bygges flere boliger, kan det heller ikke benyttes for å øke aktiviteten i boligbyggingen eller som konjunkturstabilisator. Boligbyggingen var i tidsperioden for undersøkelsen oppe i over 25 000 igangsatte boliger. Det kan derfor se ut som om det bygges et tilstrekkelig antall boliger uten en omfattende statlig lånefinansiering. Evalueringen av oppføringslånet gjaldt boligbygging i pressområdene. Det er grunn til å tro at lånet er et sterkere virkemiddel utenfor pressområdene.

Utbedringslånet er ikke evaluert de senere årene. Det er imidlertid liten grunn til å tro at en evaluering av dette lånet ville gitt en vesentlig annerledes konklusjon enn for oppføringslånet. Utbedringslånene benyttes i stor grad til utbedring av borettslag i etterkrigstidens drabantbyer. De fleste av disse borettslagene har relativt god økonomi, blant annet fordi fellesgjelden er tilbakebetalt. Husbankfinansiering er dermed trolig i liten grad avgjørende for at utbedringen gjennomføres. Men råd og veiledning fra Husbanken bidrar nok også her til bedre løsninger. For den delen av utbedringslånet som går til vanskeligstilte grupper, er det grunn til å tro at tilbudet om lån fra Husbanken er avgjørende for at utbedringen gjennomføres. Dette er grupper som vanskelig ville fått lån i vanlige banker, eventuelt fått tilbud om lån med høy rente.

Regjeringen mener at grunnlånenes bidrag til den boligpolitiske måloppnåelsen kan bedres.

7.4.3 Forslag til videreføring: Ett grunnlån fra Husbanken

For å styrke Husbankens grunnlån som boligpolitiske virkemidler, vil regjeringen foreslå at oppførings- og utbedringslån samles i ett grunnlån. Det nye grunnlånet foreslås målrettet mot en bred gruppe av boligetablerende som ikke får lån eller som får dyre lån i andre kredittinstitusjoner, mot ordinære boliger der det tas hensyn til miljø og tilgjengelighet og mot boligbygging i deler av landet der det er vanskelig å få lån til bolig.

Det nye lånet skal kunne benyttes til finansiering av nye boliger, til utbedring av boliger, til ombygging av bygninger til boliger og til kjøp av brukte utleieboliger. Rollefordelingen mellom grunn- og startlånet skal være klar.

Regjeringen har et sterkt fokus på forenkling og modernisering av offentlig sektor. Dagens minstestandard og lånetillegg foreslås derfor avviklet. Kvalitetene som i dag stimuleres med minstestandard og tillegg, utover tilgjengelighet og miljøvennlige boliger, forutsettes ivaretatt gjennom bygningsloven, gjennom økt rådgivning og veiledning fra Husbanken, i kommunene gjennom reguleringsplaner og utbyggingsavtaler og av byggherrene og boligkjøperne gjennom krav og ønsker. På den måten reduseres det som kan oppfattes som den dobbelte offentlige saksbehandlingen av byggesaker i kommunene og i Husbanken. Det er kommunenes oppgave å påse at intensjonene i lovverket følges opp i byggeprosjektene. Omleggingen vil målrette låneordningen og sterkt forenkle regelverket.

For å sikre premiering av mindre, nøkterne boliger foreslås det at lånet fortsatt avgrenses mot dyre prosjekter. Grensene foreslås differensiert etter distrikt slik at de følger regionale forskjeller i tomte- og byggekostnader. Andre kostnadskrav avvikles.

For å sikre boligbyggingen i distriktene foreslås det nye lånet også benyttet i områder av landet hvor privatbankene er tilbakeholdne med å lånefinansiere nye boliger og hvor det samtidig er lite tilbud av brukte boliger. På denne måten videreføres Husbankens sterke distriktpolitiske rolle. Det må imidlertid utvises forsiktighet og godt skjønn ved finansiering av boliger i områder med sterk fraflytting og synkende boligpriser, da boligeier i slike områder påtar seg en betydelig risiko. Husbanken skal heller ikke utkonkurrere de lokale bankene, som er viktige for finansiering av andre formål, men være et supplement til disse.

Det foreslås at låntaker selv kan velge låneutmåling, f. eks. på inntil 80 pst. av boligens verdi. Dette øker brukervalgene og styrker samtidig lånet som virkemiddel.

For å avklare rollefordelingen mot startlånet, foreslås det at den grunnfinansiering av brukte utleieboliger som i dag foretas med startlån direkte fra Husbanken overføres til den nye ordningen, jf. omtale i kapittel 7.3.2. På den måten blir startlån en ren videretildelingsordning til enkeltpersoner fra kommunene og det nye lånet Husbankens lån for direkte grunnfinansiering av boliger.

Det skisserte forslaget innebærer en sterk forenkling av regelverket og en klargjøring av målet med lånet. Husbanken vil få i oppgave å utforme låneordningen videre. Husbanken arbeider for å målstyre de økonomiske virkemidlene. Det innebærer at saksbehandlerne gis større fullmakter til å utvise skjønn ved behandling av søknader ut fra det mål å optimalisere låneordningens formål.

Den nye låneordningen bygger opp under prinsippene for modernisering av offentlig sektor gjennom delegering, reduksjon av offentlig dobbeltkontroll, forenkling av regelverk og økt brukervennlighet og økte brukervalg.

7.4.4 Skille bank- og boligfaglige oppgaver – eget kredittselskap

Et mindretall på 4 av 10 i boligutvalget foreslo å skille de bank- og boligfaglige oppgavene. De bankfaglige oppgavene ble foreslått lagt til et nytt kredittselskap, mens de boligfaglige oppgavene ble foreslått samlet i et boligdirektorat. I arbeidet med boligmeldingen er modellen med å skille lå-

nevirkningsheten ut i et eget kredittforetak vurdert nærmere (ECON 2003a).

Det ble forutsatt at kredittforetaket skulle eies av staten, men være uavhengig av Husbanken og drives på kommersielle vilkår uten konkurransefordeler. Kredittforetaket skulle heller ikke tildele tilskudd eller ha andre oppgaver knyttet til for eksempel boligkvalitet. Regjeringen har foreslått regler som vil åpne for at finansinstitusjonene kan finansiere deler av sin virksomhet gjennom «obligasjoner med særskilt sikkerhet». Dette ville trolig kunne bli en aktuell finansieringsform for et slikt kredittforetak. I Danmark og Sverige domineres boliglånsmarkedet av kredittforetak som har pantsikrede lån som hovedprodukt.

Kredittforetaket vil trolig ha best mulighet for å oppnå lønnsomhet og vekst hvis det satser på en kostnadseffektiv administrasjon med et begrenset antall typer lån. Foretaket ble derfor forutsatt ikke å satse på spareprodukter og bare tilby grunnlån med pantsikkerhet i bolig. Med en slik forretningsmodell vil foretaket kunne klare seg med vesentlig lavere rentemargin på boliglån enn det som er vanlig i det norske markedet i dag. Det anslås at kredittforetaket vil kunne operere med en rentemargin på 0,7 prosentpoeng. I dag har norske banker en rentemargin på nær 1,2 prosentpoeng på boliglån. Det ble videre antatt at kredittforetaket ville få overta dagens låneportefølje fra Husbanken. Hvis ikke, vil kostnadsnivået bli vesentlig høyere de første årene.

Hvis kredittforetaket tar en vesentlig del av det norske markedet for lån med pant i bolig, som er på rundt 600 mrd. kroner, vil de etablerte institusjonene kunne endre adferd for å styrke sin konkurranseevne. I så fall kan etableringen av foretaket gi alle norske boliglånskunder et bedre tilbud enn de har i dag. Dette vil ha betydelige positive virkninger på samfunnsøkonomien, blant annet ved at konkurransen i markedet for boligkreditt øker slik at alle med boliglån ville kunne få lavere rente.

Det er imidlertid usikkert om foretaket vil kunne klare å oppnå en markedsandel tilsvarende det Husbanken har i dag. Grunnen er svakheten i foretakets forretningsmodell, dvs. svakt distribusjonsapparat og snevert produktspekter. Dette vil trolig medføre at de fleste kundene vil foretrekke å låne i ordinære banker. Denne antagelsen understøttes av at det i dagens norske marked er observert en del institusjoner som lenge har holdt betydelig lavere boliglånrenter enn de største bankene, men som likevel ikke har klart å ta store markedsandeler. Hvis kredittforetaket klarer å finne strategiske partnere med et sterkt distribusjonsapparat og

som kan bygge boliglånene fra foretaket inn i en totalleveranse for kundene, vil dette kunne bety en økt markedsandel. Dette er en modell som brukes av de store spesialiserte boliglåninstitusjoner i Sverige og Danmark som står utenfor de store finanskonsernene.

Beregningene tilsier at det nye kredittforetaket vil bruke større ressurser på lånevirkksomheten enn det Husbanken gjør i dag. Ved vurdering av dette resultatet må det tas hensyn til at Husbanken ikke legger sterk vekt på kredittvurdering, ikke har vesentlig driftsutgifter knyttet til finansiering av virksomheten og ikke har behov for markedsføring av sine tjenester. Husbanken driver imidlertid en informasjons- og rådgivningsvirksomhet som ikke drives av andre kredittforetak. Samtidig vil Husbankens ressursbruk på tilskudd øke hvis lånevirkksomheten skilles ut. Dette skyldes at det delvis er sammenfallende kriterier og beslutningsgrunnlag for henholdsvis lån og tilskudd i Husbanken, slik at deler av saksbehandlingen i dag er felles for de to elementene i søknaden.

Husbankens oppføringslån fordeles etter andre kriterier enn lån i private finansinstitusjoner. Hvis kredittforetaket etableres, vil dette ha virkninger for hvem som får lån og hva slags boligprosjekter som realiseres. Husbanken legger lite vekt på kredittvurdering av prosjektene. Dette gjelder både vurdering av låntakers økonomi og boligens panteverdi. En grundigere kredittvurdering vil normalt gi bedre utnyttelse av boligkapitalen, fordi vurderingen vil bygge på boligens verdi for alle potensielle kjøpere, dvs. for samfunnet. En grundigere kredittvurdering kunne bidratt til lavere tap både hos boligbyggerne, Husbanken selv og andre som deltar med finansiering. Husbankens tap på lån har imidlertid vært lave. En grundigere kredittvurdering vil dermed ikke i særlig grad bidra til bedre allokering av boligkapitalen.

Husbanken stiller i dag krav til boligens størrelse og kostnader. Dermed påvirkes sammensetningen av boligmassen. Husbankens krav bidrar i noen grad til at det blir bygget færre helt små og færre store boliger, og dermed flere boliger av moderat standard. I tillegg bidrar Husbankens lånetillegg til å fremme visse kvalitetselementer. Dersom kredittforetaket etableres uten at tilskuddene til boligbygging økes, vil vridningen av sammensetningen av boligmassen og motivasjonen som lånetilleggene gir til å bygge inn spesielle kvalitetselementer i prosjektene forsvinne. Imidlertid kan det stilles spørsmål om de kravene Husbanken stiller til prosjekter som kan få oppføringslån er egnet til å motvirke markedssvikt. Dersom

dette ikke er tilfelle, vil etableringen av kredittforetaket bidra til bedre allokeringen av boligkapitalen.

De tilskuddsordningene Husbanken forvalter er tilpasset slik at det i hovedsak er prosjekter som får lån fra Husbanken, som også får tilskudd. Dersom tilskuddene vurderes uavhengig av hvem som har lånefinansiert prosjektet, kan tilskuddene gis de prosjekter som har størst nytte av dem. Men samtidig vil administrasjonskostnadene knyttet til fordeling av tilskuddsmidler øke. Dagens rentefordel på grunnlån fra husbanken er beregnet til rundt 500 mill. kroner.

Ettersom dagens rentepinsipper i Husbanken over tid innebærer en lavere rente enn ellers i markedet, vil dette fremme bygging av boliger av moderat standard. Oppføringslån kan periodevis være et rasjonert gode, og dette bidrar trolig til en stabilisering av byggingen innenfor dette markedssegmentet. I perioder hvor finansmarkedene fungerer normalt, kan tilskudd gi en tilsvarende stabiliserende virkning. I perioder med sterk risikoaversjon i finansmarkedene og/eller svekket soliditet i finansinstitusjonene vil ikke tilskudd ha like sterk stabiliserende effekt som lån. I slike perioder kan imidlertid statsgarantier på deler av finansinstitusjonenes boliglån bidra til å stabilisere byggingen. Omleggingen av pengepolitikken i 2001 har medført at rentene i større grad tilpasses konjunktursituasjonen. Normalt svinger boligbyggingen i takt med konjunktorene i hele økonomien. Dermed vil pengepolitikken bidra til å stabilisere boligmarkedet, noe som reduserer behovet for særskilte virkemidler for å stabilisere dette markedet.

Det kan ikke hevdes at Husbankens utlånsvirksomhet påvirker statens kredittvegne slik at staten må betale høyere rente på øvrige innlån. Norges statsfinansielle situasjon er for god til det. Statsøkonomisk er husbanklånene et rimelig virkemiddel.

Etter en samlet vurdering vil regjeringen ikke foreslå å opprette et nytt kredittforetak.

Tabell 7.3 Utlån med pant i bolig pr. 31.12.02.

	Beløp Mill. kr	Andel Prosent
I alt	729.471	100,0
Forretningsbanker	263.426	36,1
Sparebanker	356.941	48,9
Kredittforetak	24.586	3,4
Finansieringsselskaper	236	0,0
Andre statsbanker	2.554	0,4
Husbanken	81.728	11,2

Kilde: Norges Banks Finansstatistikk og Husbanken.

7.5 Lån til barnehager og skolefritidsordningen

Husbanken lånefinansierer barnehager og lokaler som inngår i 6-årsreformen og skolefritidsordningen (SFO). Midlene går i det alt vesentlige til finansiering av barnehager. I 2002 ble det lånefinansiert 71 prosjekter med 4.325 plasser for 441 mill. kroner. Bare 12 plasser gjaldt SFO.

Boligutvalget foreslo enstemmig å rendyrke Husbankens boligpolitiske profil ved å avvikle lån til barnehager og skoletiltak knyttet til 6-årsreformen. Husbanken bidrar ikke til at det oppnås bedre kvalitet i prosjektene og låntakerne kan få lån til tilsvarende eller bedre vilkår fra andre kredittinstitusjoner, hevdet utvalget.

For regjeringen er det viktig å følge opp barnehageforliket i Stortinget og sikre full barnehagedekning. Den ønsker derfor at barnehager fortsatt skal kunne lånefinansieres i Husbanken. Ordningen med finansiering av skolefritidsordningen, som er liten i omfang, foreslås imidlertid avvirket.

7.6 Husbankens utlånsramme

Regjeringen anbefaler at Husbanken fortsatt skal være en bank for brede lag av boligetablerende, for boligfinansiering i distriktene, for å fremme tilgjengelige og miljøvennlige boliger og for å øke antall barnehageplasser. Omfanget av utlånsvirksomheten i Husbanken må imidlertid balanseres mellom hensynet til den boligpolitiske måloppnåelsen, hensynet til kreditt- og konkurransepolitiske mål og hensynet til låntaker. Husbanklånene må derfor begrenses til prosjekter der det kan påvises en boligpolitisk effekt, der den boligpolitiske nytten er større enn den kredittpolitiske kostnaden og der låntaker med sannsynlighet kan betjene lånet.

Husbanken skal utfylle de private bankene og ikke være en konkurrent. Det vil si at banken skal gi lån til prosjekter med høy risiko som ikke ville fått lån eller tilbudt lån med høy rente i de ordinære institusjonene for boligfinansiering. Slike prosjekter kan være til boligetablerende med lav egenkapital eller usikker inntekt, til prosjekter i områder av landet der boligene har lav panteverdi og til forsøksprosjekter. Husbanklånene anbefales også benyttet som virkemiddel for å bidra til å øke antallet miljøvennlige og universelt utformede boliger og for å finansiere barnehager. I disse prosjektene antas den boligpolitiske og samfunnsøkonomiske nytten å være større enn den kredittpolitiske kostnaden.

Boks 7.1 Finansiering av studentboliger

Tilskudd til bygging av studentboliger har hittil blitt tildelt og forvaltet av Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD). Fra 1. januar 2004 endres organiseringen. For å bevare studentboligbyggingens utdanningspolitiske funksjon skal UFD fortsatt utarbeide forskriftene og tildele tilskuddene, mens Husbanken overtar ansvaret for å utbetale og forvalte tilskuddene.

Husbanken skal videre være rådgiver, kvalitetssikrer og følge framdriften i byggesakene. Rådgivningen vil bl.a. omfatte spørsmål om finansiering, godkjenning av byggesaker, rutiner for anbud, kontrakter og byggeledelse. Fra 1. oktober 2003 overtok dessuten Husbanken den rådgivende funksjonen som Rådgivende organ for studentboligbygging (ROS) har hatt overfor Utdannings- og forskningsdepartementet. ROS ble samtidig nedlagt.

Den nye organiseringen av tilskuddsordningen vil bli evaluert når tilstrekkelig erfaring er opparbeidet.

Men Husbanken skal ikke gi lån med så høy risiko at låntaker med sannsynlighet ikke vil kunne betjene lånet. Lån er ikke et tilskudd eller gave, men et lån som skal betales tilbake med renter. Risikoen for lånet bærer låntaker. Derfor må verken Husbanken eller kommunene forlede folk til å oppta større lån enn de med sannsynlighet vil kunne betjene. Også finansavtalelovens bestemmelse om lånegivers frarådningsplikt, når de mener at låntaker ikke vil kunne betjene lånet, tilsier at det må utvises forsiktighet når risikoen blir for stor.

Regjeringen ønsker å legge til rette for gode rammebetingelser og konkurransevilkår for alle institusjoner som yter kreditt til bolig- og andre formål. Utlån med første prioritets pant i bolig gir god sikkerhet, og kan dermed være et viktig element for kredittinstitusjoner i strategier for å spre risiko. En slik risikospredning kan være nødvendig for å kunne yte lån til andre formål, blant annet til næringslivet for å skape arbeidsplasser. Alt utlån øker omsetningen og som oftest inntjeningen. Ikke minst i distriktene er det viktig med vitale kredittinstitusjoner.

Regjeringen vil ved utforming av sitt foreslag til utlånsramme i Husbanken legge en aveining av de nevnte hensyn til grunn. Det foreslås at det fortsatt skal være Stortinget som fastsetter utlånsrammen i Husbanken i de årlige budsjettprosessene.

7.7 Renten på husbanklån

I motsetning til de fleste andre kredittinstitusjoner fastsettes ikke renten på husbanklån ut fra låntakers kredittverdighet og boligens pantesikkerhet, men ut fra en avveining mellom bolig- og kredittpolitiske mål og hensynet til statsfinansene. Dette sikrer alle låntakere den samme renten. Husbankrenten bestemmes ved å ta utgangspunkt i et observert gjennomsnitt av de effektive rentene for statspapirer med tilsvarende gjenstående løpetid. På denne renten påplusses en rentemarginen på 0,5 prosentpoeng.

En reduksjon av renten vil medføre lavere lånekostnader for førstegangsetablerende og vanskeligstilte. Lavere husbankrente vil også øke husbanklånets rentefordel i forhold til private banker, og dermed øke lånets styrke som boligpolitisk virkemiddel. Å bygge miljøvennlige eller universelt utformede boliger vil i mange tilfelle koste noe mer enn å bygge boliger uten slike kvaliteter. Selv om slike kvaliteter vil kunne øke salgsværdien på boligen noe, må rentefordelen være tilstrekkelig til at folk bygger eller utbedrer boliger med slike standarder. Er renteforskjellen til andre banker for liten, vil byggherren velge alternativ finansiering og bygge boliger uten disse standardene.

På den annen side vil en rentereduksjon bidra til å øke etterspørselen etter husbanklån, som over tid er godt tilpasset utlånsrammen. En rentereduksjon vil også øke husbanklånenes konkurransefordel overfor de øvrige kredittinstitusjonene, og dermed til å øke konkurransevridningene i kredittmarkedet. Statens inntekter fra lånevirkksomheten ville reduseres. Ut fra konkurranse situasjonen i kredittmarkedet kan det argumenteres for at husbankrenten burde være lik renten i det øvrige kredittmarkedet, dvs. rundt ett prosentpoeng høyere for private låntakere. Da ville bare de som ikke fikk lån på ordinære vilkår i private banker søke lån i Husbanken. Husbanken ville da utfylle og ikke konkurrere med de private boliglånbankene.

I boligutvalget foreslo et flertall på 6 av 10 å redusere rentemarginen på husbanklån fra 0,5 til 0,3 prosentpoeng for gode betalere, dvs. borettslag og kommuner. Flertallet mente dette var en tilstrekkelig rentemargin til å dekke statens administrative kostnader og tap knyttet til disse lånene. I høringsrunden støtter 12 instanser dette forslaget, bl.a. flere kommuner og NBBL. Husbanken, Finansnæringens hovedorganisasjon og Sparebankforeningen går imot, Husbanken av hensynet til likhetsprinsippet og de to andre av konkurransehensyn.

Etter en helhetsvurdering ser regjeringen det ikke som aktuell politikk å endre systemet for fastsetting av husbankrentene, men større vekt vil bli lagt på å sikre at lånene avgrenses til målgruppene. For å øke låntakers botrygghet, vil regjeringen åpne for at Husbanken kan tilby flere typer fastrentelån enn i dag, og på den måten dempe låntakers renterisiko.

7.8 Omlegging av subsidiene til utleieboliger

7.8.1 Innledning

Utleieboliger til vanskeligstilte, som ikke inngår i Handlingsplan for eldreomsorgen eller Opptrappingsplan for psykisk helse, finansieres i dag med boligtilskudd og lån fra Husbanken. Boligene kan både være nye og brukte. Kommunene mottar mesteparten av tilskuddene, men tilskuddet kan også tildeles private aktører på særskilte vilkår, når dette er anbefalt av kommunen. Brukerne er brede grupper av vanskeligstilte, blant annet flyktninger, bostedsløse, psykisk utviklingshemmede, funksjonshemmede, folk som løslates fra fengsel og er ferdige med behandling på institusjoner. Årlig finansieres det rundt 1 000 utleieboliger med boligtilskudd for rundt 300 mill. kroner. Gjennomsnittstilskuddet blir dermed på ca 300 000 kroner pr. bolig. Dette utgjør rundt 30 pst. av boligens pris. I pressområder kan det gis inntil 60 pst. tilskudd til utleieboliger for prioriterte grupper. Rundt 170 av de 300 mill. kronene benyttes til finansiering av vel 500 utleieboliger til flyktninger.

Statlig tilskudd knyttet til Handlingsplan for eldreomsorgen og Opptrappingsplan for psykisk helse har i tillegg i løpet av de siste årene bidratt til finansiering av et betydelig antall omsorgsboliger, som disponeres som kommunale utleieboliger.

Leiere i kommunalt disponerte utleieboliger kan, hvis de ellers tilfredstiller kravene, også motta statlig bostøtte fra Husbanken. Det utbetales årlig nær 700 mill. kroner til 43 000 leiere i kommunale utleieboliger. Vel 50 pst. av leierne i kommunale utleieboliger mottar dermed bostøtte til enhver tid.

De samlede subsidier fra Husbanken til kommunale utleieboliger er dermed på rundt 1 mrd. kroner årlig.

I tillegg subsidierer mange kommuner utleieboligene gjennom lav husleie, med sosialhjelp til boligformål, med kommunal bostøtte og med billige tomter. I 2001 hadde 24 kommuner kommunal bostøtte, herunder alle de største byene som Oslo, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø. Same år ble 16 341 husstander tildelt 241 mill. kroner

i kommunal bostøtte, dvs. rundt 14 750 kroner pr husstand. I Oslo fikk hver husstand i gjennomsnitt 41 520 kroner. Den kommunale bostøtten går i det alt vesentlige til leiere i kommunale utleieboliger.

Boligtilskudd til utleieboliger skal bidra til å øke antall gode utleieboliger og til å redusere husleien til et akseptabelt nivå for leier. Etter en periode med høy tilskuddsaktivitet, har nettotilbudet av kommunale utleieboliger til vanskeligstilte ikke økt tilsvarende. For 100 tilskuddsfinansierte utleieboliger øker nettotilbudet med 50–85 boliger. I mange tilfeller resulterer tilskuddet heller ikke i en tilsvarende reduksjon av husleiene. (Byggforsk, 2003a) Flere kommuner har et uttalt mål om å redusere eller å holde antall kommunale utleieboliger konstant. Disse kommunene mottar fortsatt fullt tilskudd til nye utleieboliger samtidig som de selger gamle. Et slikt salg og kjøp kan være begrunnet i at de utleieboligene som kommunen disponerer ikke avspeiler leiernes behov eller har ønsket lokalisering. Flere kommuner fastsetter husleien uavhengig av tilskuddet. Enten som gjengs leie eller ut fra hva som gir de høyeste utbetalingene fra den statlige bostøtten. Når husleien fastsettes uavhengig av tilskuddet og leier mottar statlig bostøtte, kan det hevdes at staten «betaler to ganger for samme varen».

Utleieboligene blir også dyre, blant annet fordi det bygges mye nytt isteden for å kjøpe brukt, og fordi det er dårlig kostnadskontroll i byggeprosjektene. Andelen nye boliger ligger rundt 50 pst.. Det tar i tillegg lang tid (3–4 år) å planlegge og bygge en ny kommunal utleiebolig, og dermed lang tid før den vanskeligstilte kan tilbys en bolig.

Lav husleie er et lite målrettet subsidie, og motiverer i liten grad beboeren til å flytte videre til det ordinære boligmarkedet. Utleieboliger kan være en fattigdomsfelle. Dagens modell begrenser også leiers og kommuners mulighet til å velge boligløsninger, da subsidiet følger boligen og ikke leieren.

Regjeringen mener derfor at dagens subsidiemodell er for lite målrettet og at effekten av subsidiene er for lav, og ønsker derfor å endre praksis.

7.8.2 Forslag til ny finansieringsmodell

Ett alternativ kunne være å koble tildeling av tilskudd til krav om økt nettotilbud av utleieboliger og til regulering av husleien. Alternativet avvises imidlertid da dette vil innebære økt detaljregulering av kommunene, være tungt å administrere og fortsatt være en lite effektiv målretting av boligsubsidiene.

Det prinsipielt foretrukne alternativet er å bare benytte bostøtte som subsidie, og ikke både bo-

ligtilskudd (investeringsstøtte) og bostøtte (konsumstøtte) som i dag. Bostøtte er i regelen et mer treffsikkert og effektivt subsidie enn boligtilskudd eller subsidiert husleie. Boligtilskudd og husleie behovsprøves relativt enkelt ved at søker enten får eller ikke får subsidiet, og differensieres ikke ytterligere etter søkers behov. Bostøtten differensieres langt mer nyansert, både etter husleien og etter søkers inntekt og eventuelle formue, både i nåtid og fremtid. De frigjorte tilskuddsmidlene kunne overføres til bostøtten og benyttes til å kompensere leier og utleier for bortfallet av boligtilskuddet.

Det ville bidra til at subsidiene faktisk går til å redusere husleien og at de målrettes til dem som trenger dem mest. At bostøtten avkortet ved økt inntekt bidrar til at det blir mer lønnsomt for leier å etablere seg i eid bolig, og dermed til målet om at utleieboliger først og fremst skal fungere som gjennomgangsboliger. Dette vil frigjøre utleieboliger slik at tilbudet til dem som trenger boligene mest vil øke. Forslaget bygger på denne måten også opp under målet om at flest mulig skal være selvhjulpne i boligmarkedet. Både leier og kommunene vil få større valgfrihet til å velge boliger. Forslaget ville også bidra til å dempe kostnadene i boligprosjektene.

Dette alternativet er i tråd med den omlegging av subsidier til kommunale utleieboliger som allerede nå foretas i flere kommuner, og bygger på prinsipper om å skille tilbyder- og etterspørretjenester i kommunene og tilpasse subsidiene etter etterspørres behov.

Da bostøtte er en indirekte subsidiering av utleiers investeringsutgifter, skulle omleggingen i teorien ikke bidra til at det etableres færre utleieboliger. I praksis vil nok noen kommuner oppfatte et tilskudd som et sterkere virkemiddel enn bostøtte, og dermed velge å redusere investeringene. Blant annet vil dette kunne ramme bosettingen av flyktninger, selv om deltakere på introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger vil kunne søke bostøtte fra 2004. Regjeringen vil derfor foreslå en gradvis omlegging av bruken av subsidiene til utleieboliger.

Som et første steg vil regjeringen nå foreslå:

- At boligtilskuddets primære oppgave avgrenses til å sikre økt tilbud av utleieboliger, og dermed at tilskuddet ikke nødvendigvis skal sikre leier en akseptabel husleie.
- At boligtilskuddet settes til maksimalt 20 pst. av boligens kostnad, dvs. et gjennomsnittstilskudd på rundt 200 000 kroner pr. bolig.
- At de rundt 100 mill. kroner som frigjøres fra boligtilskuddet overføres til bostøtten for å kompensere for bortfall av boligtilskuddet.

- At disse midlene benyttes for å øke bostøttens dekningsprosent for kommunalt disponerte utleieboliger fra 70 til 80 pst.
- At det arbeides for å harmonisere den statlige og kommunale bostøtten med hensyn til regelverk og administrative rutiner.

7.8.3 Konsekvenser av omleggingen

Etter at omleggingen er foretatt, vil regjeringen følge utviklingen nøye for å unngå eventuelle utilsiktede negative konsekvenser.

Konsekvenser for kommunene

Det er lagt avgjørende vekt på å kompensere kommunene for omleggingen. Kommunenes overføringer til formålet forblir dermed uendret. Målet er ikke å redusere bevilgningene til formålet, men å målrette og effektivisere dem bedre.

Da den økte bostøtten også kan benyttes til leiere i eksisterende utleieboliger, vil kommunenes utgifter til blant annet sosialhjelp, kunne reduseres.

Da det er Husbanken som i dag disponerer tilskudd til utleieboliger, trekkes det ikke tilbake midler som kommunene i dag disponerer.

Regjeringen vil iversette tiltak for å harmonisere den statlige og kommunale bostøtten med hensyn til regelverk og administrative rutiner. På denne måten vil den statlige bostøtten kunne formes etter kommunenes behov og redusere behovet for doble administrative rutiner. I dette arbeidet vil det bli vurdert i større grad å delegere til kommunene en lokal tilpasning av den statlige bostøtten slik at denne bedre kan tilpasses deres behov.

Det er også et mål med omleggingen at beslutningstakerne i større grad vurderer om det kan kjøpes brukt bolig isteden for å bygge nytt. Ved kjøp av brukte boliger kan brukeren raskere tilbys en bolig samtidig som denne blir rimeligere. Kostnadene ved bygging av boliger kan trolig dempes ved god planlegging, anbudsinnhenting og stram gjennomføring av byggeprosjektet. Kommunene anbefales å vurdere å kjøpe disse tjenestene inn fra private tjenesteleverandører når de ikke selv besitter slik kompetanse. Gjennom Husbanken finansieres det med boligtilskudd rundt 1 000 utleieboliger á ca 1 mill kroner pr år til en samlet pris på 1 mrd. kroner. Reduseres anskaffelsesprisen med 10 pst., gir det en innsparing på 100 mill. kroner årlig. En slik innsparing ville gitt store gevinster for leier, kommune og stat i form av lavere husleie og flere utleieboliger.

Når subsidiet følger brukeren og ikke boligen

vil kommunene stå friere til å velge boligløsninger tilpasset den vanskeligstilte. For at kommunene skal kunne yte gode boligsosiale tjenester trenger de et bredt spekter av boliger som kan tilbys vanskeligstilte. Mange kommuner er i en situasjon der de utleieboligene de disponerer ikke avspeiler behovet. Kommunen kan velge å eie utleieboligene selv eller leie boliger av private. Driften av boligene kan kommunen også velge om den vil besørge selv eller om den vil kjøpe tjenesten fra private. Kommunen kan også velge bare å være en formidler mellom leier og utleier, men også denne tjenesten kan kjøpes av en boligmegler.

Kommunene anbefales å legge opp planer for en boligkarriere for de vanskeligstilte. Målet er at flest mulig skal kunne eie sin egen bolig og være mest mulig selvhjulpne i boligen, forsørget av egen arbeidsinntekt, og dermed ikke lengre falle inn under kategorien vanskeligstilt.

Den kommunale boligmassen er i mange tilfeller dårlig vedlikeholdt. Dette forringer verdien på eiendommene samtidig som gårdene lettere oppfattes som gettoer. På sikt bidrar dette til å øke kostnadene både for kommunen og den enkelte leier. I tillegg står mange utleieboliger tomme, som følge av flyttinger og fordi de skal vedlikeholdes. Dette gir kommunene lavere leieinntekter samtidig som tilbudet av boliger blir lavere. De tomme boligene binder opp ressurser for kommunene.

I boligmeldingen anbefales kommunene selv å utarbeide en helhetlig strategi for utleieboliger slik at de kan disponere en fleksibel boligmasse som kan imøtekomme deres behov over tid. Interkommunalt samarbeide anbefales for å øke fleksibiliteten og for å bygge opp den nødvendige kompetanse. Det vises for øvrig til kapittel 5.6 om sosiale utleieboliger som boligpolitisk virkemiddel.

Omleggingen skulle heller ikke påvirke frivillige organisasjoners motivasjon til å inngå samarbeid med kommunene om boligtilbud og eventuelt tjenestetilbud, til vanskeligstilte. Deres inntekter og risiko kan holdes uforandret gjennom gode avtaler.

Regjeringen ønsker ikke med denne omleggingen å signalisere at det i dag er for mange utleieboliger og at dette tilbudet bør bygges ned. Kommunene vil til enhver tid trenge et tilbud av utleieboliger til de vanskeligst stilte. For noen vil dette måtte være en utleiebolig livet ut. I forbindelse med budsjettene vil regjeringen komme tilbake med satsingsforslag på området. Målet med omleggingen er å benytte dagens subsidier best mulig og bidra til at kommunene benytter sine eksisterende utleieboliger mest mulig effektivt slik at

det kan tilbys flere gode boliger med akseptable boutgifter.

Den foreslåtte omleggingen i boligtilskuddet er ett av flere tiltak for å nå regjeringens mål om å skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet og hjelp til å bli boende i disse. Regjeringen vil følge utviklingen nøye og ta med erfaringer fra omleggingen som innspill til videreutvikling av den nasjonale strategien for å forebygge og bekjempe bostedsløshet, jf. kapittel 5.3. Regjeringen ser også behov for en generell styrking av de kommunale bolig tjenestene for å sette kommunene bedre i stand til å ivareta ansvaret for vanskeligstilte på boligmarkedet, herunder ansvaret som følger av rollen som boligforvalter og kommunenes ansvar etter sosialtjenesteloven.

Regjeringen mener prinsipielt at det er integreringstilskuddet som skal motivere kommunene og dekke deres kostnader, til bosetting av flyktninger, inklusive utgifter til boligetablering. Dette prinsippet vil bli fulgt opp når integreringstilskuddet nå skal vurderes. Kommuner som får til en rask integrering sitter igjen med en gevinst i forhold til hva de får tildelt. Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere vil bidra til raskere etablering i arbeidsmarkedet og i lokalmiljøet og dermed til å redusere integrasjonskostnadene for kommunene.

Konsekvenser for leier

Ved omleggingen er det lagt avgjørende vekt på å kompensere leierne. Målet er som sagt, ikke å redusere bevilgningene til formålet, men å målrette og effektivisere dem bedre. Det er likevel ikke et mål at alle skal få like store bevilgninger som før, men å målrette subsidiene til dem som trenger dem mest og utforme dem slik at de motiverer leierne til å bli mest mulig selvhjulpne i boligmarkedet og til en god boligkarriere.

Omleggingen vil medføre at netto husleie vil øke med rundt 90 kroner pr. måned for et typehushold i en ny utleiebolig, under forutsetning av at tilskuddet gikk til å redusere husleien og at leier er berettiget til bostøtte, jf. boks 7.2. Leiere i eksisterende kommunale utleieboliger og i nye utleieboliger der tilskuddet ikke gikk til å redusere husleien, vil få redusert husleien med vel 130 kroner pr. mnd.. Dette er langt de fleste. Kommunene vil stå fritt til å disponere disse gevinstene, bl.a. til å kompensere mindre brukergrupper som utilsiktet har kommet dårlig ut, bl.a. gjennom lokal bostøtte eller sosialhjelp.

Utleieboligene og spesielt de nye utleieboligene, er prioritert de mest vanskeligstilte, bl.a. bo-

Boks 7.2 Effekt på husleien for et typehushold ved omlegging av subsidiene til utleieboliger

I dette eksemplet forutsettes det en utleiebolig til én mill. kroner som lånefinansieres med et annuitetslån, med 5 pst. rente og som har 50 års løpetid uten avdragsfri periode. Før omleggingen ble boligen finansiert med et tilskudd på 30 pst. av boligens pris og et lån på 70 pst. Tilskuddet gikk til å redusere husleien. Etter omleggingen finansieres boligen med et tilskudd på 20 pst. og et husbanklån på 80 pst.

Med disse forutsetningene øker husleien som følge av omleggingen med 5 454 kroner pr. år og 455 kroner pr. måned. For en leietaker som mottar bostøtte, og som har en brutto inntekt pr. år på 100 000 kroner, så vil 70 pst. av husleieøkningen dekkes av økt bostøtte uten endringer i regelverket. Ved å øke dekningsprosenten til 80 pst. for kommunale utleieboliger, som foreslått, vil økningen i husleie bli på 91 kroner pr måned og 1 091 kroner pr. år. Beregningene forutsetter at boutgiftene er innenfor boutgiftstaket i bostøtteordningen.

Tabell 7.4 Økning i årlige boutgifter som følge av forslaget. Kroner.

	Pr år	Pr mnd
Økning i boutgifter, brutto	5.454	455
Økning i boutgifter etter bostøtte, dagens regler	1.638	136
Økning i boutgifter etter bostøtte, endrede regler	1 091	91

stedsløse, flyktninger og psykisk- og fysisk utviklingshemmede. Bostøtten er rettet mot alderspensjonister, uføretrygdede og langtidsmottakere av sosialtrygd og mot enslige og par med barn. Fra 2004 vil deltakere på introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere kunne søke bostøtte. Mer enn 50 pst. av leierne i kommunalt disponerte utleieboliger mottar bostøtte.

De som faller utenfor bostøtteordningen er gruppen av unge, enslige uten barn som ikke er uføretrygd eller langtidsmottakere av sosialtrygd, og som heller ikke kommer inn under tiltak for bostedsløse. Gruppen antas dermed å ha et midlertidig hjelpebehov og heller ikke å være sterkt hjelpetrengende. Denne gruppen tilbys verken bostøtte eller boligtilskudd til utleieboliger.

Gruppen er også bare i liten grad leiere i eksisterende kommunalt disponerte utleieboliger.

I arbeidet med boligmeldingen har det vært vurdert om også gruppen av unge enslige med midlertidige problemer uten barn skal omfattes av bostøtteordningen. Men av hensyn til at flest mulig skal motiveres til å søke arbeid, foreslås det ikke en slik utvidelse.

Husstander med inntekt utover bostøttens satser tilbys i liten grad nye utleieboliger finansiert med boligtilskudd fra Husbanken, da tilskuddet prioriteres de vanskeligst stilte. Denne gruppen bør motiveres til å flytte til egen eid bolig. De senere års hevinger av boutgiftstaket i de største byene der boligprisene er høyest, har indirekte økt inntektsgrensene i de samme områdene.

7.9 Bostøtte

7.9.1 Innledning

Bostøtten er det største, viktigste og mest målrettede boligøkonomiske virkemiddel for å sikre boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. I 2003 vil det bli tildelt bostøtte til rundt 120 000 husstander for 2,35 mrd. kroner. 45 pst. av mottakerne er over 65 år, 32 pst. er uføre og 20 pst. er enslige og par med barn, jf. tabell 7.4. I gjennomsnitt mottar hver husstand i underkant av 20 000 kroner i bostøtte pr. år.

Det vises til forslagene til endring av subsidiene til leiere i og utleiere av kommunalt disponerte utleieboliger i kapittel 7.8, der det blant annet ble foreslått å overføre rundt 100 mill. kroner fra boligtilskuddet til bostøtten for å finansiere økt bostøtte til leiere i kommunale utleieboliger.

I dette kapitlet vurderes først boligutvalgets tilrådninger i avsnitt 7.9.2 før forslag til forbedringer av bostøtten fremmes i avsnitt 7.9.3. Til slutt gis det i avsnitt 7.9.4 en vurdering av om bostøtten bidrar til å nå målet om høyest mulig arbeidsdeltakelse.

Tabell 7.5 Bostøttemottakere pr. 1. termin 2003.

	Antall	Andel Pst.
I alt	108 531	100
- uføre under 65 år uten barn	31 064	29
- uføre under 65 år med barn	3 590	3
- eldre over 65 år	48 397	45
- enslige forsørgere	16 732	15
- barnefamilier	5 480	5
- andre støtteberettigede	3 278	3

Tabell 7.6 Bostøtte – økonomiske nøkkeltall for mottakerne 1. termin 2003.

	Beløp Kroner
Inntekt, gjennomsnitt pr. måned	8 209
Boutgift, gjennomsnitt pr. måned	4 539
Bostøtte, gjennomsnitt pr. måned	1 604
Boutgift i pst. av inntekt før bostøtte	55
Boutgift i pst. av inntekt etter bostøtte	36

7.9.2 Boligutvalgets anbefalinger

Boligutvalget anbefalte å gi bostøtten en mer sentral rolle som boligøkonomisk virkemiddel enn det den har hatt til nå og å øke bevilgningen vesentlig. Samspillet mellom de offentlige ytelsene bostøtte, trygder og sosialhjelp ble anbefalt viet større oppmerksomhet. For bedre å målrette de offentlige ytelsene anbefalte utvalget å vurdere om den statlige bostøtten i større grad burde erstatte sosialhjelp til dekning av boutgifter og om en mindre del av bevilgningen til barnetrygd kunne overføres bostøtten.

Utvalget anbefalte også å utvide ordningen til å omfatte grupper av enslige som i dag har varig supplerende sosialhjelp. Arealkravet ble anbefalt vurdert avvirket da kravet utelukker mange vanskeligstilte, men utvalget mente at boligene fortsatt burde tilfredstille krav til varig beboelse. Videre ble det anbefalt å avvikle finansieringskravet, vurdere om avkorting av bostøtten ved stigende inntekt er for bratt slik at den demotiverer mottaker fra å ta arbeid og å heve boutgiftstaket slik at det mer fullstendig dekker boutgiftene for vanlige boliger og slik at inntektsgrensene dermed indirekte blir hevet. Ordningen ble anbefalt utvidet blant annet ved å øke inntekts- og boutgiftstaket. Spesielt anbefalte utvalget å heve boutgiftstaket i pressområdene. Høringsinstansene gir utvalgets anbefalinger bred støtte.

Regjeringen støtter i all vesentlighet boligutvalgets anbefalinger, men vil ikke foreslå å overføre midler fra barnetrygden og sosialhjelpen til bostøtten da det ikke er tilstrekkelig dokumentert at den samlede velferdspolitiske gevinsten vil øke ved en slik omlegging. Å redusere barnetrygden vurderes som et uheldig familiepolitisk signal i en situasjon der regjeringen ønsker å legge til rette for gode oppvekst- og levekår for barn og ungdom, en trygg økonomisk og sosial situasjon for barnefamilie og full likestilling mellom kvinner og menn.

65 pst. av alle hushold og 76 pst. av alle indivi-

Boks 7.3 Beregning av bostøtte

Formålet med bostøtten er at alders-, uføre- og etterlattepensjonister og barnefamilier og andre husstander med svak økonomi, skal kunne anskaffe seg en hensiktsmessig, nøktern bolig og ha mulighet til å bli boende i denne. Videre skal bostøtten utjevne forskjeller i levekår for grupper av pensjonister som følge av forskjellige boutgifter.

For å kunne motta bostøtte stilles det krav til både husstanden og boligen. I husstanden må det enten være barn under 18 år, personer over 65 år eller personer som har mottatt trygd eller pensjon gjennom folketrygden. I tillegg vil husstander som mottar sosialhjelp av lengre varighet ha rett til bostøtte. Boligen skal som regel ha kjøkken, bad og oppholdsrom og være over 40 kvm (arealkrav). Bokollektiv kan være mindre, men det gis ikke bostøtte til hybler, hospitser og lignende. Dette kravet skal sikre at også lavinntektshusholdninger skal kunne bo i en god og nøktern bolig. I tillegg må boligen være finansiert med et løpende lån fra Husbanken eller SND (finansieringskrav). For borettslagsboliger, kommunale utleieboliger og boliger som tidligere var omfattet av husleiereguleringsloven gjelder ikke finansieringskravet. Unntatt fra begge boligkravene er alders-, uføre- og etterlattepensjonister med inntekt under minstepensjon tillagt 30 pst. Barnefamilier som bor i kommunale utleieboliger er unntatt fra arealkravet. Alle barnefamilier og søkere i omsorgsboliger med oppstartingsstilskudd fra Husbanken er unntatt fra finansieringskravet.

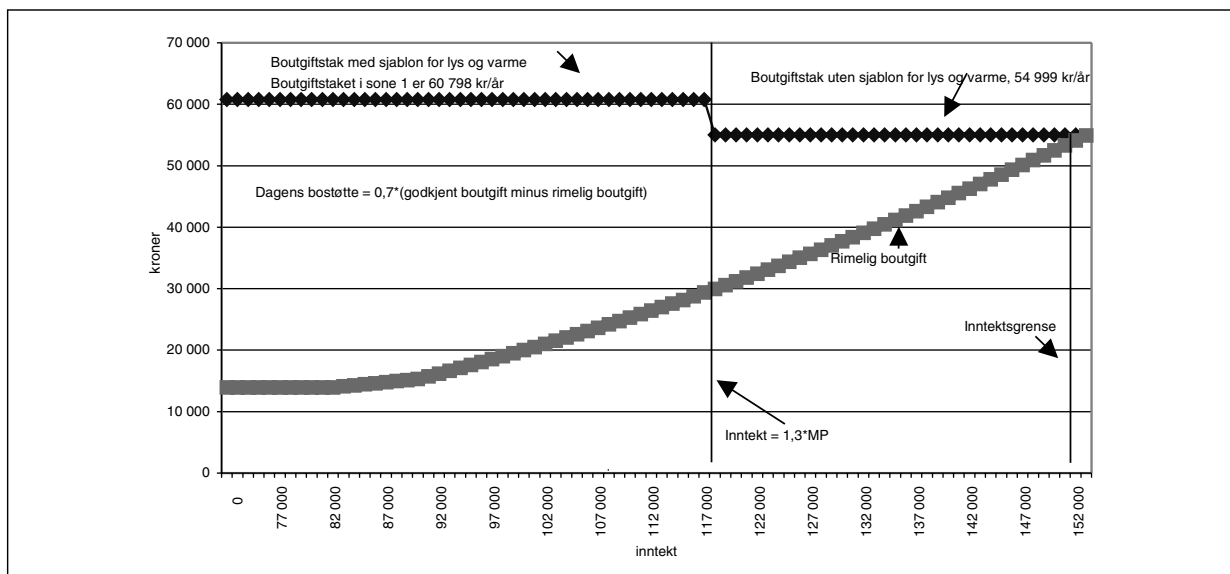
Om husstands- og boligkravene er oppfylt, beregnes bostøtten ut fra forholdet mellom husstandens inntekter og boutgifter. Bostøtten er behovsprøvd slik at søkerne med de laveste inntektene og høyeste boutgiftene får mest støtte.

Bostøtten beregnes slik:

Bostøtte = $0,7 \times (\text{Godkjente boutgifter} - \text{Rimelige boutgifter})$

Godkjente boutgifter er boligens boutgifter. I en leiebolig er det husleie. I en eid bolig er det renter og avdrag på boliglån, driftsutgifter, som forsikring og utvendig vedlikehold, festeavgift, eiendomsskatt og kommunale avgifter. I tillegg får alders-, uføre- og etterlattepensjonister med en inntekt under minstepensjon tillagt 30 pst. dekket utgifter til lys og varme etter en sjablon. Godkjente boutgifter begrenses av en nedre og en øvre grense, det såkalte boutgiftstaket. Boutgiftstaket øker med husstandsstørrelsen og er noe høyere i Fredrikstad, Oslo, Drammen, Stavanger, Bergen, Trondheim, Kristiansand og Tromsø enn i resten av landet.

Rimelige boutgifter er den egenandel av boutgiftene som mottakerne forutsettes å dekke selv. Rimelige boutgifter avhenger av inntekt og antall husstandsmedlemmer. Rimelig boutgift øker med økende inntekt og reduseres ved økende antall husstandsmedlemmer. Dersom inntekten er så høy at rimelig boutgift overstiger boutgiftstaket får du ikke bostøtte. Inntekten som legges til grunn for beregningene er i hovedregelen fra siste tilgjengelige ligning, dvs. inntekten to år tilbake i tid.



Figur 7.1 Utbetaling av bostøtte etter inntekt og boutgifter. Gjeldende satser i 2003.

der, som kommer inn under bostøttens regler for inntekt og boutgifter, er i utgangspunktet omfattet av ordningen (NOVA, 2003b). Bostøtten omfatter imidlertid ikke personer i yrkesaktiv alder som ikke har barn og som heller ikke mottar trygd eller er langtidsmottakere av sosialhjelp. I denne gruppen er det mange som ellers oppfyller kriteriene for mottak av bostøtte: lav inntekt i kombinasjon med høye boutgifter. Mange av dem har imidlertid kortvarige overgangsproblemer og er dermed i liten grad tilpasset bostøttens formål. En utvidelse av bostøtten til å omfatte denne gruppen vil i tillegg kunne redusere søkers insentiver til å ta lønnet arbeid. Regjeringen vil derfor ikke gå inn for dette.

7.9.3 Forslag til forbedringer av bostøtten

I forbindelse med statsbudsjettet for 2004, jf. St.prp. nr. 1 (2003–2004), foreslo regjeringen og fikk støtte av Stortinget til å:

- Fjerne arealkravet for barnefamilier mfl. i kommunale utleieboliger.
- Øke boutgiftstaket med 10 000 kroner i Oslo og med 5 000 kroner i Stavanger, Bergen og Trondheim.
- Innføre meldeplikt for mottakeren ved inntektssøkningsprosedyrer over 10 000 kroner pr. år.
- Utvide bostøtten til innvandrere som deltar på introduksjonsprogrammet etter lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere fra 3. termin 2004.
- Innføre månedlige bostøtteutbetalinger.

Kommunalministeren har i tillegg bestemt at boutgiftstaket også skal heves med 5 000 kroner i Kristiansand, Drammen, Tromsø og Fredrikstad fra 2004.

I forbindelse med omleggingen av subsidiene til utleieboliger i kapittel 7.8 foreslår regjeringen å kompensere leiere og utleiere for bortfallet av boligtilskudd til formålet ved å heve dekningsprosenten i kommunale utleieboliger fra 70 til 80. Forslaget vil bidra til å øke utbetalingene av bostøtte til leiere i nye og eksisterende kommunale utleieboliger. Det vil også bli iverksatt tiltak med sikte på å samordne den statlige og den kommunale bostøtten bedre.

Regjeringen arbeider med forskjellige modeller for finansiering av pleie- og omsorgssektoren. Det vil bli sendt et notat på offentlig høring i 2004, som også kan berøre bostøtten.

Innenfor den nåværende bostøtteordningen foreslås følgende forbedringer i årene fremover:

- Fjerne arealkravet for alle boliger og isteden innføre et funksjonskrav

- Fjerne finansieringskravet for alle boliger
- Inkludere foreldre med delt omsorg for egne barn
- Benytte mer oppdaterte inntektsdata i beregningene.

De foreslåtte forbedringer vil måtte gå inn som en del av de årlige ordinære budsjettprosesser, og regjeringen vil derfor komme tilbake med konkrete forslag til forbedringer ved disse anledninger.

Arealkravet tilsier at boligen i hovedregelen skal være over 40 kvm. Dette utdypes i et funksjonskrav som tilsier at boligen skal ha separat kjøkken, bad og oppholdsrom. Bokollektiv kan være mindre, men det gis ikke bostøtte til hybler, hospitser og lignende. Disse kravene skal sikre at også lavinntektsusholdninger skal kunne bo i en god og nøktern bolig. Bare gruppen av alders-, uføre- og etterlattepensjonister med inntekt under minstepensjon tillagt 30 pst. er unntatt for både areal- og funksjonskravet. Barnefamilier som bor i kommunale utleieboliger i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger er unntatt fra arealkravet, men boligen må tilfredstille funksjonskrav. Fra 2004 er kravet fjernet for alle barnefamilier mfl. som bor i kommunale utleieboliger, uansett bosted. Ved å fjerne arealkravet vil husholdninger med lav inntekt som bor i boliger som er under 40 kvm kunne få bostøtte. Forekomsten av slike husholdninger er høyest i pressområdene. Kostnaden for å fjerne arealkravet for alle boliger og isteden innføre et funksjonskrav er anslått til om lag 550 mill. kroner pr. år, hvorav kostnaden for å fjerne arealkravet helt anslås til 557 mill. kroner og innsparingen ved å innføre funksjonskrav for nye søkere til om lag 7 mill. kroner.

Finansieringskravet tilsier at boligen enten må være finansiert med et løpende lån i Husbanken eller i SND. Etter at kravet er avvirket for stadig flere grupper gjelder kravet i dag bare alders-, uføre- og etterlattepensjonister med inntekt over minstepensjon tillagt 30 pst. Kravet har ikke noen klar boligfaglig begrunnelse og bidrar til konkurransevridning i markedet for boliglån til fordel for statlige lån. Kostnaden ved å fjerne kravet helt er anslått til 310 mill. kroner pr. år.

For at barnefamilier skal kunne få bostøtte, må barna være folkeregistrert hos søker. Da et barn bare kan være registrert ett sted, medfører kravet at bare en av foreldrene til barn med delt omsorg kan få bostøtte. Dette kan bidra til at barna får mindre kontakt med en av sine foreldre. Regjeringen foreslår derfor å utvide søkergrunnlaget for bostøtte til å gjelde begge foreldre når de har delt omsorg for sine barn. Forslaget er anslått å omfatte

te 1 300 foreldre, og har en anslått kostnad på 30 mill. kroner pr. år.

Inntektsdataene som i dag benyttes ved beregning av bostøtte, er den seneste tilgjengelige ligningsinntekt, som er to år gammel. Beregningene kan da gjøres maskinelt med lave administrasjonskostnader. Ulempen er at inntektsendringer ikke fanges opp. Departementet vil arbeide videre med modeller for å kunne benytte mer oppdaterte inntektsdata ved beregning av bostøtte. Fra 2004 er søker pliktig å melde inntektsøkninger over 10 000 kroner pr. år.

7.9.4 Bostøtte og arbeidsdeltakelse

Regjeringen har som mål at flest mulig skal være selvforsørget ved hjelp av egen arbeidsinntekt, som tidligere omtalt. Det er derfor viktig at bostøtten utformes slik at den motiverer mottakerne til å arbeide. Hvis mottakeren ikke sitter igjen med høyere samlede inntekter etter skatt ved å ta seg arbeid, vil bostøtten fungere som en såkalt fattigdomsfelle.

Disponibel inntekt etter bostøtte reguleres indirekte gjennom satsen for rimelig boutgift, som inngår i beregningene av bostøtte. Marginalsatsen ved økt arbeidsinntekt varierer fra 30 til 60 pst. Sagt med andre ord vil en bostøttemottaker som tjener 1 000 kroner mer samtidig få redusert bostøtten med fra 300 til 600 kroner.

I tillegg kommer effekten av økt skatt, slik at den samlede effektive marginalsatsen kan bli svært høy for mottakere av bostøtte. I nordisk perspektiv har Norge og Finland de høyeste marginaeffektene og Sverige og Danmark de laveste. I de to sistnevnte land avkortes bostøtten med 20 pst. ved inntektsøkninger.

De fleste som mottar bostøtte har en annen offentlig ytelse som hovedinntektskilde. Det er viktig å påse at de offentlige ytelsene og skattene samlet sett gir insentiver til økt arbeidsdeltakelse og til at individene kan forsørge seg selv. Det er først og fremst de unge og middelaldrende bostøttemottakerne som er potensielle arbeidstakere. Mange av disse har en medisinsk diagnose som gir dem rett til trygd. Regjeringen legger stor vekt på å utforme de offentlige ytelsene, herunder bostøtten, slik at de bidrar til målet om økt arbeidsdeltakelse.

7.10 Boligtilskudd

7.10.1 Innledning

I dette kapitlet drøftes Husbankens boligtilskudd til vanskeligstilte på boligmarkedet, som er nærmere beskrevet i boks 7.4.

Boligtilskudd skal benyttes for at folk med særlige behov skal kunne bo i en nøktern og egnet bolig. Tilskuddet kan benyttes til etablering i brukte og nye boliger, til tilpasning av bolig slik at den blir egnet for blant andre funksjonshemmede og eldre og til avsetning på tapsfond. Av tilsagnsrammen til boligtilskudd på knapt 700 mill. kroner i 2003 benyttes 550 mill. kroner til etablering, 100 mill. kroner til å øke tilgjengeligheten i boligene og 50 mill. kroner avsettes på tapsfond.

Det vises til kapittel 5.5 der det ble foreslått et nytt tilskudd til tilgjengelighet til erstatning for dagens tilpasningstilskudd og til kapittel 7.8 der det ble foreslått å endre bruken av subsidier til utleieboliger for vanskeligstilte. Som en konsekvens av det siste forslaget, ble det foreslått å overføre rundt 100 mill. kroner fra boligtilskudd til bostøtte. Boligtilskuddet vil om forslaget tas til følge, bestå av to ordninger: Boligtilskudd til etablering og boligtilskudd til tilgjengelighet. Dersom bevilgningsnivået for 2004 legges til grunn, vil samlet tilskuddsbevilgning bli på rundt 600 mill. kroner, hvorav 500 mill. kroner til etablering og 100 mill. kroner til tilgjengelighet.

Kommunene oppfordres til å vurdere interkommunalt samarbeid når de vurderer modeller for forvaltning av boligtilskudd og startlån.

Videre i dette kapitlet drøftes andre endringer for ytterligere å målrette boligtilskuddet.

7.10.2 Forslag til endringer

Boligtilskudd til etablering i eid bolig

For å målrette overføringene til de som trenger dem mest, foreslås det å avgrense bruken av tilskudd til varige økonomisk vanskeligstilte, dvs. grupper som trolig ikke vil oppnå arbeidsinntekt. Midlertidig økonomisk vanskeligstilte anbefales isteden tilbudt en kombinasjon av startlån og bostøtte. I tillegg til å målrette tilskuddet bedre til dem som trenger det mest, vil omleggingen bygge opp under målet om å hindre fattigdomsfeller.

I dag fordeles boligtilskuddet til kommunene etter folketall, om kommunen er et pressområde og etter forbruket av startlån. Kommuner som er et pressområde tildeles høyere tilskudd fordi boligprisene der er høyere enn ellers i landet. Kob-

Boks 7.4 Boligtilskudd fra Husbanken

Boligtilskudd til etablering kan benyttes til etablering i eid bolig eller til utleieboliger. Ordningen med tilskudd til etablering i eid bolig kan kommunene velge om de vil disponere selv, dvs. at det er de som videretildeler tilskuddene til mottakerne. Det er rundt 250 kommuner som forvalter ordningen selv. Husbanken tildeler og forvalter tilskudd til utleieboliger. I 2002 ble 2 470 boliger finansiert med boligtilskudd til etablering for 635 mill. kroner, hvorav 1 198 eierboliger med 267 mill. kroner og 1 272 utleieboliger med 368 mill. kroner i tilskudd. Gjennomsnittlig tilskudd var på vel 220 000 kroner pr. eiebolig og 290 000 kroner pr. utleiebolig. Vanligvis utgjør tilskuddet 30 pst. av boligens pris, men i pressområdene kan det gis inntil 60 pst. tilskuddsutmåling.

Boligtilskudd til tilpasning videretildeles gjennom kommunene til tilpasning av bolig for folk med nedsatt funksjonsevne for å tilpasse boligen for størst mulig grad av selvhjelp eller hjemmebasert omsorg. I 2002 ble 389 kommuner tildelt 96 mill. kroner. Kommunene videretildelte boligtilskudd for 82,5 mill. kroner til 4 521 prosjekter, dvs. et gjennomsnittstilskudd på 18 500 kroner. 98 pst. av prosjektene var brukte boliger. Eldre var brukere av 44 pst. av boligene, funksjonshemmede av 31 pst. og andre behovsprøvede brukere av de resterende 24 pst.

Boligtilskudd til tapsfond skal bidra til å øke bruken av startlån i kommunene ved å redusere deres risiko. De kommunene som videretildeler tilskudd kan avsette inntil 20 pst. av bevilgningen til tapsfond for startlån. Ny forskrift for tapsfondsavsetning ble innført i 2003. Etter den nye forskriften kan Husbanken vurdere hvor mye hver enkelt kommune kan avsette i tapsfond. Ved utgangen av 2002 stod det 235 mill. kroner på slike tapsfond i kommunene. Det ble i 2002 avsatt 47 mill. kroner på tapsfondene og avskrevet tap for 6,8 mill. kroner i 81 saker. Det er siden 1996 avskrevet tap for 24,3 mill. kroner.

lingen mellom tilskudd og startlån ble innført for å motivere kommuner til boligsosialt arbeid og for å motivere dem til å benytte mest mulig startlån. Det ble antatt at aktive kommuner brukte mer startlån enn andre kommuner. Men behovet for boligtil-

skudd trenger ikke å samvariere med bruken av startlån. Ut fra tanken om partnerskap med private banker om lånefinansiering av boliger kan ikke volumet av startlån sies å være en god indikator på aktivitetsnivået i en kommune. Regjeringen vil derfor foreslå at fordelingskriteriene begrenses til folketall og pressområde.

I dag forvalter rundt 250 kommuner tilskuddet selv. Husbanken forvalter tilskuddet for de kommuner som ikke tar ordningen selv, vesentlig de mindre kommunene. Det er vurdert om frivillighetsprinsippet skal erstattes enten av en ordning der alle kommuner må ta ordningen selv eller en ordning der store kommuner pålegges å forvalte ordningen selv, mens Husbanken skal forvalte ordningen for små kommuner. Det vurderes ikke som hensiktsmessig å påtvinge alle kommuner å disponere ordningen selv. Tilskuddsmidlene er begrenset, og de minste kommunene ville få tildelt så små beløp at de vanskelig kunne hjelpe dem som trenger det mest. Å sette en grense ved et gitt folketall kan også gi utilsiktede negative virkninger. Regjeringen mener at dagens ordning fungerer tilfredstillende, og foreslår å opprettholde ordningen med at det er frivillig for kommunene om de vil forvalte boligtilskuddet selv.

Kommunene er gjennom årene pålagt en rekke føringer om prioritering av brukergrupper ved tildeling av boligtilskudd. Opplisting av de mange vekslende prioriteringene viser et uoversiktlig bilde med liten forutsigbarhet og stabilitet. At kommunene er gitt et vesentlig ansvar for tildeling av tilskuddet er blant annet gjort ut fra en antakelse om at de selv vet best hvordan tilskuddene skal fordeles for å gi størst nytte. Regjeringen vil derfor foreslå at føringene på kommunenes bruk av boligtilskudd til etablering begrenses og at prioriteringen av tilskuddet i større grad delegeres til kommunene.

Boligtilskudd til tapsfond

For å stimulere kommunene til boligsosial aktivitet og til bruk av startlån har kommunene anledning til å avsette boligtilskudd på egne tapsfond. Fondet skal redusere kommunenes risiko ved å gi lån.

Kommunene kan i dag avsette inntil 20 pst. av de årlige bevilgningene av boligtilskudd til videretildeling på fond. Ved utgangen av 2002 stod det 235 mill. kroner på slike tapsfond i kommunene. Det ble i 2002 avsatt 47 mill. kroner på tapsfondene og avskrevet tap for 6,8 mill. kroner i 81 saker. Siden ordningen ble innført 1996, er det avskrevet tap for 24,3 mill. kroner.

Ny forskrift for tapsfondsavsetning ble innført i

2003. Etter den nye forskriften kan Husbanken vurdere hvor mye hver enkelt kommune kan avsette i tapsfond. Boligutvalget anbefalte å redusere andelen av boligtilskuddet som kan fondsavsettes til 10 pst.

Regjeringen mener at kommunene nå har et betydelig beløp på sine tapsfond, og vil derfor følge utviklingen og siden vurdere om ordningen med avsetning av boligtilskudd på kommunale tapsfond skal stilles foreløpig i bero.

7.11 Tilskudd til kompetanse og kommunikasjon

Husbanken forvalter et tilskudd til utviklings- og informasjonsarbeid. Tilskuddet har som formål å bidra til bedre bomiljø og levekår, og god virkemiddelbruk på det boligpolitiske området. Tilskuddet hadde i 2003 en ramme på 36,1 mill. kroner.

Det kan gis tilskudd til prosjekter med følgende formål:

- Utvikling av kunnskap, metoder og modeller

for organisering, forvaltning, miljøtiltak, planlegging og bygging av boliger, bomiljø og boligområder.

- Informasjon om bolig- og bomiljøspørsmål.
- Tilstandsvurdering og helhetlig planlegging ved bolig- og miljøfornyelse.
- Undersøkelser, utviklingsoppgaver og rådgivning om funksjonshemmedes boforhold.

Kommuner, boligbyggelag, borettslag, selskaper, organisasjoner, utredningsinstitusjoner og lignende kan søke om tilskudd.

Regjeringen vil arbeide for at denne posten styrkes og at tilskuddet skifter navn til tilskudd til utvikling av kompetanse og kommunikasjon. Dagens tilskudd til boligkvalitet foreslås å inngå i tilskuddsposten, jf. kapittel 6.2. Tilskuddet vil ha en sentral plass når Husbanken får en større rolle som kunnskaps- og kompetansebank, jf. kapittel 8, være sentralt for å gjennomføre strategien for å forebygge og bekjempe bostedsløshet og annet boligsosialt arbeid og for å heve kompetansen om boligkvalitet, jf. kapitlene 5 og 6.

8 Gjennomføringen av boligpolitikken

8.1 Innledning

Hovedtrekkene i rollefordelingen i norsk boligpolitikk er at:

- *Staten* fastsetter boligpolitiske mål og juridiske rammevilkår, tilbyr økonomisk bistand til spesielle formål og bidrar med tiltak for å heve kompetansen.
- *Kommunene* planlegger og tilrettelegger for bygging og utbedring av boliger og boligområder, og har ansvar for at også vanskeligstilte har et boligtilbud.
- *Private* eier, bygger og forvalter boligmassen.

Selv om denne rollefordelingen har ligget fast over lengre tid, har det likevel skjedd endringer i sammenheng med tre hovedtendenser: Deregulering av markedene, desentralisering av myndighet og en sterkere vektlegging av vanskeligstilte. Deregulering og desentralisering forventes å gi gevinster ved at private gis rom til å ta effektive beslutninger innenfor de politiske målsettingene og rammer som er fastsatt av staten. Regjeringen ønsker å videreføre denne utviklingstendensen.

I dette kapitlet vil regjeringens vurderinger og forslag knyttet til rollefordelingen bli omtalt.

8.2 Staten

8.2.1 Innledning

Statens hovedoppgave er å fastsette boligpolitiske mål og legge til rette for gjennomføring på lokalt nivå. Tilretteleggingen oppnås gjennom å fastsette juridiske rammevilkår, tilby økonomisk bistand til spesielle formål og bidra med tiltak for å heve kompetansen.

Det boligpolitiske ansvaret er forankret i Kommunal- og regionaldepartementet. Men også i andre departementer fattes det beslutninger med stor betydning for boligpolitikken. Finansdepartementet med skatte- og avgiftspolitikken er kanskje det mest illustrerende eksempel. Men boligpolitikken er også nært knyttet til andre områder, som sosial-, helse-, miljø-, samferdsels-, arbeidsmarkeds-, fami-

lie- og distriktpolitikken. Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet deler på et viktig bolig- og bygningspolitisk virkemiddel: Plan- og bygningsloven, der Miljøverndepartementet har ansvaret for plandelen og Kommunal- og regionaldepartementet for bygningsdelen. Arbeids- og administrasjonsdepartementet har hovedansvaret for forvaltning av statens egne eiendommer, herunder betydelige tomtearealer.

Husbanken er statens sentrale gjennomføringsorgan i boligpolitikken, og blir nærmere omtalt flere steder i meldingen. Statens bygningstekniske etat (BE) fortolker og opplyser om byggeforskrifter, fører tilsyn med byggevarers egenskaper og driver den sentrale godkjenningsordningen for foretak i byggenæringen. Husleietvistutvalget er opprettet som en prøveordning, og er et informasjons- og meglingsorgan for husleietvister i Oslo og Akershus.

8.2.2 Husbanken som tilrettelegger, kunnskaps- og prosessutvikler

Mens Husbanken er det sentrale organ for gjennomføring av statens boligpolitikk, har kommunene en viktig rolle for å operasjonalisere denne politikken lokalt. Regjeringen ønsker at Husbanken skal styrke samarbeidet med kommunene utover selve lånevirkningsområdet. Dette skal oppnås ved å utvikle Husbankens rolle som tilrettelegger og veileder overfor kommunal og privat sektor.

Nedenfor vil det bli satt fokus på flere arbeidsoppgaver som til dels er nye for Husbanken, og dels arbeidsoppgaver som forventes å få et større omfang enn tidligere. Låne- og tilskudds- og stønadsordningene er presentert i kapittel 7.

Styrket veiledning og tilrettelegging overfor kommunene

Regjeringen foreslår at Husbankens rolle som veileder og tilrettelegger styrkes. Dette kan oppnås ved å opprette kvalitets- og effektivitetsnettverk, stimulere og veilede slik at kommunene kan ivareta sine strategiske funksjoner, og opprette internettbaserte verktøy. For å gjennomføre disse tilta-

kene vil tilskudd til informasjon og utvikling være et sentralt virkemiddel. Boligutvalget anbefalte også en slik utvikling av Husbankens rolle.

Opprette kvalitets- og effektivitetsnettverk

Det vil bli tatt initiativ for å få satt i gang nettverk for kommuner som ønsker å utvikle den boligsosiale virksomheten og for dem som vil forbedre byggesaksbehandlingen. Disse programmene er ment å gå over flere år, og har som formål å styrke både den strategiske og praktiske funksjonen i det kommunale boligpolitiske arbeidet. Programmene skal også ta vare på de ambisjonene som regjeringen har om å modernisere offentlig sektor. I nettverkene vil det bli rettet oppmerksomhet mot kvalitet og effektivitet samtidig som det på en slik møteplass vil være mulig å utveksle tips og ideer. Bakgrunnen for tiltaket er at kommunene har etterlyst møteplasser der det er mulig å diskutere problemer som oppstår, blant annet i den lokale boligsosiale virksomheten.

Nettverkene vil bli opprettet etter modell av Kommunenes Sentralforbund (KS) sitt prosjekt: Effektiviseringsnettverkene. I 2002 deltok 143 kommuner og bydeler i til sammen 25 nettverk, og i 2003 har det meldt seg 60 nye kommuner. Rapporter fra KOSTRA supplert med kvalitetsdata og brukerundersøkelser benyttes som utgangspunkt for nettverksamlingene. Prosjektet gjennomføres i samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet. Ett nettverk har hatt byggesaksbehandling som tema, men ingen har hittil ivaretatt boligsosial virksomhet.

Utvikle kommunenes strategiske funksjon

Mange kommuner har utarbeidet boligsosiale handlingsplaner. Disse planene er til god hjelp for å få gjennomført de boligpolitiske målene, blant annet for å sikre de bostedsløse et godt botilbud.

I St.meld. nr. 49 (1997–98) *Om boligetablering for unge og vanskeligstilte* ble kommunene oppfordret til å utvikle handlingsplaner for boligetablering og etablering av utleieboliger. Som en oppfølging av meldingen, ble prosjektet Lokale boligsosiale handlingsplaner opprettet i Husbanken i år 2000. Prosjektet varte i to år, og er siden integrert i Husbankens ordinære virksomhet. Prosjektet er grundig omtalt i St.meld. nr. 13 (2002–2003) *Om verksemda til Den norske Stats Husbank 2000–01*. Pr. juli 2003 hadde 181 kommuner igangsatt arbeidet med å utvikle egen plan, og 91 kommuner hadde ferdigstilt sin. Regjeringen vil anbefale alle kommuner å utarbeide en plan for boligetablering av

de vanskeligst stilte. De kommuner som allerede har en slik plan anbefales å oppdatere denne med jevne mellomrom og å videreutvikle den opprinnelige planen.

Internettbasert saksbehandling og verktøykasse

Prosjektet «Åpen Husbank» har som mål å gjøre banken enklere, mer tilgjengelig ved bruk av Internett, og samtidig bygge opp under rollen som boligpolitisk kompetansesenter. Som en del av kompetansetilbudet er det utviklet egne «verktøykasser» for kommunene, private utbyggere og enkeltpersoner. «Verktøykassen» kan inneholde elektronisk søknadsbehandling, nettbank og baser for nybygging, planlegging av boligområder og utbedring av eksisterende boligmasse. Ved en slik fleksibilitet vil det være mulig å betjene alle de aktuelle gruppene. Kommuner vil ha behov for andre verktøy og råd enn frivillige organisasjoner og byggebransjen.

Kurs og kompetanseutvikling

Kurs- og konferansevirksomhet

I punktene over er forskjellige databaser og «verktøykasser» nevnt som virkemiddel for å bedre saksbehandlingen og kunnskapen i kommunene. Siden den enkelte saksbehandler her kan gå direkte inn og hente ut informasjon, tilsier dette at den generelle opplæringen av kommunale saksbehandlere vil kunne bli noe mindre. Likevel vil det være behov for kurs og konferansevirksomhet for å ivareta dialog på tvers av forvaltningsnivå og sektorer.

Det vil være behov for egne samlinger og konferanser når nytt regelverk innføres, ved nye satsingsområder og i forbindelse med generell veiledning og informasjon. Her vil Husbanken kunne samarbeide med andre aktører for å oppnå et best mulig resultat. Blant annet skal Husbanken samarbeide med fylkesmennene og Sosial- og helsedirektoratet om regionale konferanser våren 2004. Konferansene har som formål å sette på dagsorden Rundskriv U-10/2002 *Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold*. Dette er et felles rundskriv fra Sosial-, Justis- og Kommunal- og regionaldepartementet.

Innsatsen med å få til bedre grunn- og videreutdanning skal styrkes. Utdanningsprogrammet om universell utforming skal videreføres og videreutvikles. Også i forbindelse med prosjekt bostedsløse og Husbankens byggeskikkarbeid er det

opprettet videreutdanning som det skal satses videre på.

Den regionale organiseringen av Husbanken er av vesentlig betydning for å få til den kurs- og konferansevirksomheten som skisseres. Samarbeidspartnere i hele landet kan lett nås. Det er viktig å få til en god samordning, blant annet ved at Husbanken sentralt gir ut felles årlige kurs- og konferanse kataloger.

Kunnskapsutvikling

Det er et mål at alle aktørene i boligpolitikken skal kunne ivareta sine oppgaver på best mulig måte. Her vil ikke bare de økonomiske innsatsfaktorer og samordning spille en viktig rolle. Også utvikling av kunnskaper vil være særdeles viktig. Kommunal- og regionaldepartementet har som sektordepartement innenfor bolig- og byggområdet ansvar for relevant forskning, jf. St.meld. nr. 39 (1998–99) *Forskning ved et tidsskille*, og har sammen med andre, bidratt til både bestilling og finansiering av relevant forskning.

Hovedtyngden av den direkte boligrelaterte forskningen utføres etter direkte bestillinger og oppdrag av forskjellige kunnskapsbedrifter, høyskoler og universiteter. I særlig grad har frittstående forskningsinstitutter og konsulentfirmaer utført relevant forskning. Her kan det likevel gjøres et skille. På den ene siden forskning som er viktig for den politiske utformingen, og på den andre siden forskning som er til nytte for den enkelte virksomheten i sektoren. Men mange av de opplysningene som trengs for å kunne ta politiske beslutninger har også interesse for andre, og den forskningen som gjennomføres av private kan være interessant for det offentlige.

Forskningsprogrammet Bolig og levekår, som ble sluttført i 2003 og Byforskningsprogrammet har begge søkt å stimulere til mer fri og generell kunnskapsutvikling. Begge prosjektene er i regi av Norges Forskningsråd, og departementet har støttet programmene med 4–8 mill. kroner per år.

Innenfor boligsektoren foregår mindre forskning enn det verdiskapningen skulle tilsi, sammenlignet med andre samfunnssektorer. Den vanlige forklaringen har vært at sektoren er så sammensatt av mange og små virksomheter, og at hver av disse har liten evne til å mobilisere midler til forskningsaktivitet.

Der er derfor behov for å vurdere nærmere hvordan forskningen fungerer som et godt sektorpolitisk virkemiddel. Husbanken har nylig utarbeidet en egen forskningsstrategi. Denne strategien omfatter både forskning som beslutningsunderlag for

etat og departement i forbindelse med politikk- og virkemiddelutforming, og har som formål å øke kunnskapen om gode boliger og bolig tjenester. Også BAE-næringen har lagt fram sin egen forskningsstrategi som definerer næringens satsningsområder for forskning de kommende år. Sammen med andre innspill vil disse to strategiene være viktige grunnlag for utforming av en helhetlig, overordnet forskningsstrategi for hele sektoren. Departementet skal våren 2004 utarbeide en slik strategi.

Det bør i denne strategien gå fram hvordan forskning i bolig- og byggsektoren bør formidles. Det er i dag ikke utviklet gode nok systemer som kan gi samlede oversikter over relevante forskningsresultater for boligsektoren. En del av den forskning som foregår i privat regi, og som berører private virksomheters produktutvikling eller strategiske markedstilpasning, vil trolig være unndratt allment innsyn, i alle fall for en periode. For øvrig må det være et mål å bedre forskningens tilgjengelighet for alle relevante aktører i sektoren. Forskningsresultater fra anvendt forskning som ikke når fram som kunnskap til relevante beslutningstakere, vil ha begrenset verdi.

Bedret kunnskapstilgang

Dersom boligmarkedene skal fungere godt, er det avgjørende at de forskjellige aktørene har den nødvendige kunnskap og innsikt som gjør dem i stand til å ta vare på sine interesser på en forsvarlig måte. Kunnskap og innsikt innenfor et marked er en avgjørende forutsetning for å kunne ta optimale valg. Også det offentlige trenger økt kunnskap om de forskjellige markedene for å kunne innrette virkemidlene så godt som mulig.

For å utvikle ny kunnskap er det nødvendig med forskning og annen utvikling på området i det videre arbeidet. Det bør fokuseres på å gjøre kommunikasjonen mellom de forskjellige aktørene så god som mulig.

Selv om kunnskapen og kommunikasjonen kan bli bedre, er det viktig å framheve at kunnskapsnivået på boligområdet er stort. Mange har gode kunnskaper om boligens tekniske, juridiske og økonomiske sider og hvordan de boligrelaterte tjenestene er organisert. Men det er utvilsomt slik at en ytterligere økning av kunnskapen og kommunikasjonen vil være et godt politisk virkemiddel ved siden av de juridiske, organisatoriske og de økonomiske. Dette virkemiddelet vil også bygge opp under forutsetningen om at vi i dag har mange rasjonelle aktører som ønsker størst mulig grad av valgfrihet.

Boligutvalget la stor vekt på kompetansen til de sentrale aktørene i boligsektoren, og utvalget tilrådte at tiltak som kan medvirke til å heve kompetansen innenfor området ble prioritert i større grad enn det som er tilfelle i dag. Ett forslag var å bedre tilgangen på relevant informasjon og styre den veiledningen som alt fins.

Regjeringen er enig i denne vurderingen. Det vises til at statens viktige organer for kunnskapsbygging og kommunikasjon på boligområdet har gjort mye. Ved siden av departementet selv gjelder dette Husbanken og Statens bygningstekniske etat (BE). Som det framgår av kapittel 8.2.4, vil regjeringen utrede en bedre samordning av de to etatene. Synergieffekter ved samordning av kunnskapsbygging og kommunikasjon vil stå sentralt i denne utredningen. Det vises til nærmere omtale i dette kapittelet.

Ikke bare bør kunnskapen og kommunikasjonen bedres i forhold til de forskjellige aktørene. Det er også viktig at spesielle grupper blir ivare tatt. Mange som er blant de mer vanskeligstilte i boligmarkedet, har ofte dårlig kjennskap og tilgang til ellers vanlige informasjonskanaler. Her har blant andre Husbanken, kommunene og BAE-næringen en viktig oppgave. Husbankens målrettede arbeid gjennom dialog og forskjellige former for partnersamarbeid med disse aktørene vil kunne fange opp det kunnskapsbehovet som er der. Banken kan med dette utgangspunktet foreta en målrettet formidling av kunnskaper til de grupper som trenger det. En viktig del av Husbankens kunnskapsformidling bør være å informere på en enkel og lettfattelig måte om de låne- og tilskuddsordninger som banken selv eller kommunen har til disposisjon.

Husbanken bør også utnytte den kunnskapen den opparbeider i kontakt med kommuner og utbyggere. Dette er viktig kunnskaps- og erfaringsmateriale som kan viderebringes til andre kommuner og aktører med behov for disse opplysningene. Dette vil blant annet kunne gi bedre utbyggingsprosjekter og ryddigere avtaleforhold mellom de forskjellige partene, blant andre boligkjøperne og den private utbyggeren. Som en del av dette arbeidet bør Husbanken også videreformidle de standardkontrakter som banken har vært med på å utvikle. Disse kontraktene kan tilbys ved husbankfinansiering og gjøres tilgjengelig for alle via Internett.

Husbanken har et godt utbygd regionapparat, og dette er et godt utgangspunkt for å nå alle delene av landet. Det er også mulig å tilpasse informasjonsopplegget i forhold til regionale forskjeller.

Husbanken har gjort et viktig arbeid med å få kommunene til å utvikle boligsosiale handlingspla-

ner. Dette er også godt informasjonsarbeid da disse planene også har med en del om opplæring og bedret kommunikasjon. Dessuten har prosjektet «Åpen Husbank» som formål å gjøre Husbanken enklere, mer tilgjengelig og til et kompetansesenter på boligområdet for både kommunene, utbyggerne og publikum generelt. Programmet omfatter tiltak innenfor områdene elektronisk søknadsbehandling, nettbank og informasjonsbank for boligbygging, utbedring og etablering.

Husbanken disponerer et tilskudd til kommunikasjon og kunnskapsutvikling. Bevilgningen er i 2003 på 36 mill. kroner. Fra 2003 disponerer Husbanken denne posten alene, etter at den tidligere ble delt med Kommunal- og regionaldepartementet. Dette innebærer også at Husbanken får et større ansvar for området.

Statens bygningstekniske etat (BE) formidler sammen med departementet, kunnskap om bygningsdelen av plan- og bygningsloven og byggeforskriftene. Formidlingen er hovedsaklig rettet mot kommunene og bransjen. ByggSØK, som er et internettbasert saksbehandlingssystem, utvikles for å forenkle og redusere saksbehandlingstiden for plan- og byggesaker i kommunene. BE driver også et betydelig arbeid med å øke kunnskapen om kvaliteter i bygg- og boliger.

Regjeringen har som mål å styrke den rollen som Husbanken og BE har som kompetansesentra for boligrelatert kunnskap i årene fremover. Som ett av tiltakene foreslås det å styrke Husbankens tilskudd til kommunikasjon og kunnskapsutvikling ved å overføre bevilgningen fra tilskudd til boligkvaliteter til denne ordningen.

8.2.3 Husbanken – lokalisering, konkurranseutsetting og styrer

Husbankens lokalisering

Husbanken har vel 350 ansatte, jf. tabell 8.1. Hovedkontoret og regionkontoret for Østlandet ligger i Oslo. Videre er det regionkontorer i Arendal, Bergen, Trondheim, Bodø og Hammerfest. Husbanken har gjennomført en prosess med sikte på å overføre oppgaver fra hovedkontoret til regionkontorene.

Oslo har det største presset i boligmarkedet og det er her boligprisene er høyest. For å dempe dette presset ble det i Storbymeldingen foreslått å lokalisere flere statlige etater og direktorater utenfor Oslo. Husbankens hovedstyre har med dette utgangspunktet bestemt å flytte bankens hovedkontor fra Oslo til Drammen i 2005. Regjeringen slutter seg til hovedstyrets vedtak. Departementet

vil parallelt med behandling av boligmeldingen fremme en proposisjon om endring av husbanklovens § 4, som sier at hovedkontoret skal ligge i Oslo.

Konkurransetsetting av låneforvaltningen

Låneforvaltningen i Husbanken skal også bidra til å nå de boligpolitiske mål på en best mulig måte. Med låneforvaltning menes fasen fra lånet søkes utbetalt av låntaker til lånet er ferdig nedbetalt. Utenfor denne fasen faller arbeidet med å behandle lånesøknaden. Spørsmålet blir da om de boligpolitiske mål blir dårligere ivaretatt om låneforvaltningen blir konkurranseutsatt. Det er ikke tvil om at de fleste politiske føringene i dag er knyttet til vurderingen av den enkelte søknaden. Dette kan gjelde både hvem som skal få innvilget lån og hvor stort dette skal kunne være. Etter at lånet er innvilget vil normalt låneforholdet være som et hvilket som helst låneforhold i en privat bank. Unntak vil likevel kunne være i de tilfellene der låntakeren misligholder lånet. En privat bank vil normalt gå til inkasso og til tvangsinnndrivelse etter vanlige prosedyrer, mens Husbanken i tillegg vil kunne ivareta enkelte boligsosiale hensyn.

På den annen side vil det kunne være økonomiske gevinster i at selve låneforvaltningen blir konkurranseutsatt. Det er i dag mange tilbydere som kan forvalte lån på en god måte. Flere tilbydere gjør at det ikke oppstår uheldige bindinger til bare en tjenesteleverandør. På denne måten kan lånene forvaltes for den laveste mulige prisen. Dette frigjør igjen verdier som kan brukes på mer tiltrengte områder.

Husbanken har selv sett nærmere på hva slags alternativer som finnes i dag. En vei frem til konkurranseutsetting kan være å skille den delen av virksomheten som er forvaltning ut til en egen regnskapsteknisk resultat enhet. På denne måten vil det være enklere å isolere og sammenlikne kostnader i Husbanken mot eksterne tilbud. Senere kan det gjøres en vurdering av om denne forvaltningen skal konkurranseutsettes. Husbanken kunne da bli gitt de samme muligheter som de private aktørene til å legge inn et anbud. Overslag indikerer at Husbanken forvalter lånene til lavere kostnader enn andre kredittinstitusjoner.

Regjeringen vil utrede nærmere om Husbankens låneforvaltning skal konkurranseutsettes, og hvordan dette eventuelt kan gjøres.

Tabell 8.1 Ansatte i Husbanken fordelt etter kontor pr. september 2003.

<i>Kontor</i>	<i>Ansatte</i>
<i>I alt</i>	<i>354</i>
Hovedkontor i Oslo	136
Regionkontor Oslo	65
Regionkontor Arendal	12
Regionkontor Bergen	55
Regionkontor Trondheim	37
Regionkontor Bodø	27
Regionkontor Hammerfest	22

Vurdering av Husbankens styrer

Husbanken har et hovedstyre, og i tillegg har de seks regionkontorene egne regionstyrer. Oppnevning og bruk av styrer reguleres av husbankloven. Hovedstyret oppnevnes ved kongelig resolusjon, og består av fem medlemmer, med personlige varamedlemmer. De seks regionstyrene oppnevnes av departementet, og består av tre medlemmer, med personlige varamedlemmer. Både hovedstyret og regionstyrene oppnevnes for fire år om gangen. Loven regulerer ikke hvilke kvalifikasjoner de forskjellige styremedlemmer skal ha. Det er imidlertid praksis at det legges vekt på å få en balansert sammensetning med hensyn til geografi, partipolitisk tilhørighet og kjønn.

Hovedstyret er Husbankens øverste organ og skal lede banken innenfor de gjeldende lover, bud-

Boks 8.1 Fakta om låneforvaltningen i Husbanken

Ved utgangen av 2003 forvaltet Husbanken 121.600 lån med et utlånsvolum på 102 mrd. kroner. Vel 2 pst. av lånene var misligholdt på samme tidspunkt. Netto tap på utlånsvirksomheten var 11,5 mill. kroner.

Av Husbankens vel 350 årsverk benyttes nær 90 til låneforvaltning, dvs. ca. 25 pst.. Utgiftene til låneforvaltningen tilsvarer anslagsvis 65 mill. kroner av administrasjonsbudsjettet i 2003. Inntektene fra låneforvaltningen er budsjettert til nær 33 mill. kroner samme år.

Termingebyret er i statsbudsjettet for 2004 foreslått satt til 30 kroner. Videre er det foreslått å innføre et etableringsgebyr på kroner 600 for alle nye lån samtidig som takstgebyret fjernes. Takstgebyret som ble krevd for takst når boligen var ferdig oppført eller utbedret, var i 2003 på 1 200 kroner for en enebolig.

sjetter, forskrifter, reglementer, retningslinjer og instruksjoner som blir vedtatt av Stortinget, Kongen og departementet. Hovedstyret skal videre gi uttalelser i saker av større prinsipiell interesse og behandle større prinsipielle enkeltsaker vedrørende lån eller tilskudd. Regionstyrenes oppgave er å fatte vedtak om lån, tilskudd og tap, innen sine instruksjoner. Disse blir gitt av hovedstyret. Hovedstyret kan også gi regionstyret fullmakt til å treffe vedtak i andre saker.

Prinsipielt skal styrer ikke benyttes i forvaltningsorganer og særlig ikke når oppgavene er av myndighetsutøvende eller politikkkutformende karakter, jf. retningslinjene i «Bruk av styrer i staten» utarbeidet av Arbeids- og administrasjonsdepartementet. I den grad styrer skal brukes, bør det være et sterkt styre med relativt generelle og vide fullmakter. Det legges bl.a. til grunn at styret bør ansette og avsette administrerende direktør og at all kommunikasjon mellom departement og etat bør gå gjennom styret.

Husbanken er i praksis et forvaltningsorgan og styrene har begrensede fullmakter. Kontakten mellom departementet og Husbanken, blant annet om statsbudsjett og tildelingsbrev, går hovedsakelig gjennom administrasjonen. Styrene bidrar dessuten til en klar rollefordeling og til økte administrative kostnader. Ut fra slike syn burde Husbankens styrer avvikles.

Styrene har imidlertid en sterk symbolsk rolle, virker samlende og demokratiserende innad og ivaretar viktige roller som støtte- og kritisk motspiller for direktørene. Også utad virker styrene legitimerende. Dette bidrar til å skape forståelse for boligpolitikk og Husbankens rolle. Styrene fungerer som støttespillere og døråpnere. Medlemmene har kjennskap til distriktene og kan samarbeide med andre fagmiljøer og andre lokale aktører enn administrasjonen. I kontakten med kommunene, og særlig den politiske ledelse, har det vist seg at regionstyrene spiller en viktig rolle. Gode relasjoner til kommunene er avgjørende for å lykkes i boligpolitikken når kunnskap og kommunikasjon skal styrkes som virkemidler. For å kunne fylle disse rollene er det en fordel at styremedlemmene også er aktive i den lokale politikken. Det vil derfor bli vurdert om styreperioden i Husbanken i større grad kan sammenfalle med kommune- og fylkespolitikernes valgperioder.

Regjeringen foreslår at Husbankens styrer beholdes, men at deres instruksjoner endres slik at de er mer i overensstemmelse med deres faktiske funksjon. Styrenes medlemmer bør i størst mulig grad være politisk aktive.

8.2.4 Samordning av Husbanken og Statens bygningstekniske etat

Boligutvalget drøftet forholdet mellom Husbanken og Statens bygningstekniske etat (BE). Utvalget peker på at disse to etatene opererer med forskjellige tekniske krav, og stiller spørsmål om det er hensiktsmessig å ha to forskjellige etater som hver på sin kant arbeider med samme type krav.

BE og Husbanken har begge sentrale oppgaver i forhold til boligkvalitet. Områdene miljø og universell utforming er satsingsområder i bolig- og bygningspolitikken. For å nå målene er det viktig med bruk av et bredt spekter av virkemidler, både av juridisk og økonomisk art. Ikke minst er det en utfordring å få til god informasjon og kunnskapsformidling ut til et samlet kontaktnett. Både BE og Husbanken har et aktivt samarbeid med kommunene, BAE-næringen og publikum. En samordning mellom Husbanken og BE vil kunne gi samordningsgevinster i dette arbeidet.

Regjeringen har igangsatt en utredning for å vurdere tiltak for å samordne Husbankens og BEs oppgaver bedre, herunder vurdere en mulig sammenslåing av etatene.

8.2.5 Samarbeid med andre statlige aktører

Samarbeid med andre statlige aktører på det boligsosiale området

For å oppnå best mulige boligsosiale tjenester må den offentlige innsatsen samordnes. Særlig viktig er samarbeidet med Sosial- og helsedirektoratet og Rikstrygdeverket (RTV). RTV har blant annet ansvar for innkjøp av hjelpemidler til bruk i boligen for funksjonshemmede, mens Husbanken har ansvaret for boligtilskudd til tilpasning av boligen for samme målgruppe.

Husbanken vil videre styrke samarbeidet med Utlendingsdirektoratet (UDI). Tidligere har Husbanken samarbeidet med UDI om å uarbeide rettledningsmateriale som kommunene kan benytte seg av ved bosetting av flyktninger. Fremover vil det være viktig å få til et godt samarbeid om å utvikle en statlig rettledning som skal benyttes som en del av Introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere.

Husbanken har fått til et godt samarbeid med fylkesmennene for å få gjennomført handlingsplanen for eldre og opptrappingsplanene for psykisk helse. Dette arbeidet kan videreutvikles og overføres til andre områder, blant annet har fylkesmennene en rettleder- og tilsynsrolle på noen boligrelaterte områder og er klageinstans for kommunale

vedtak både for sosiale tjenester og plan- og byggesaker.

Samordning av velferdstjenestene

De boligpolitiske målene må sees i sammenheng med andre politiske mål for å få gode resultater. For å kunne redusere antall bostedsløse, må dette arbeidet sees i sammenheng med arbeidet for full sysselsetting. For å kunne beholde en egen bolig er det nødvendig å ha faste inntekter, og for å kunne søke arbeid og beholde jobben, er det en forutsetning at boligsituasjonen er stabil. Det er således viktig å styrke det sentrale og lokale samarbeidet med arbeidsmarkedsetaten, blant annet for å videreutvikle virkemidler og tiltakskjeder.

Regjeringen arbeider med en omfattende velferdsreform, der målsettingen er å få flere i arbeid og aktiv virksomhet og færre på trygd og sosialhjelp, og å få en mer samordnet, brukerrettet og effektiv velferdsforvaltning, jf. St.meld. nr. 14 (2002–2003). I meldingen foreslo regjeringen en organisasjonsreform. Stortinget har bedt om utredning av flere modeller, og det er nedsatt et eget utvalg som skal avgi en rapport om dette innen 30. juni 2004.

Regjeringen varslet i stortingsmeldingen en gjennomgang av regelverket som en fase 2 i reformen. En trygg bolig er essensiell for å lykkes med å få flere ut i arbeid, og boligytelsene blir derfor inkludert i denne gjennomgangen.

8.3 Kommunene

8.3.1 Gjennomføring og delegering av statlige virkemidler

Det er kommunene som i all hovedsak har ansvaret for den praktiske gjennomføringen av norsk boligpolitikk. Derfor spiller kommunenes aktivitetsnivå på dette området en helt avgjørende rolle. Gjennomføringsansvaret løser kommunene på forskjellige måter. Utviklingen har gått i retning av et større kommunalt fokus på de boligsosiale oppgavene, mens tomteutvikling i større grad er overlatt til private aktører.

Også framover vil en av de viktigste oppgavene for kommunene være å skaffe boliger for vanskeligstilte. Skal kommunene lykkes i dette arbeidet, må det en innsats til som overskrider de forskjellige sektorene i kommunene. Politikerne og administrasjonen i kommunene må ta et helhetlig og strategisk grep om planleggingen og gjennomføringen for at resultatet skal bli som forutsatt. Et viktig

Boks 8.2 Sosial- og helsedirektoratet

Sosial- og helsedirektoratet, som ble opprettet i 2002, skal være et forvaltnings- og kompetanseorgan som skal bidra til å gjennomføre og iverksette nasjonal politikk i helse- og sosialsektoren. Direktoratet skal drive rådgivning mot sentrale myndigheter, kommunene, helseforetakene, frivillige organisasjoner og befolkningen, og ha oppgaver knyttet opp mot kvalitetsutvikling og prioritering i helse- og sosialtjenesten. Direktoratet samarbeider med Husbanken blant annet i satsningen for å forebygge og bekjempe bostedsløshet, og for å bygge ned funksjonshemmende barrierer i samfunnet.

Det er spesielt to divisjoner i Sosial og helsedirektoratet som kan trekkes fram i denne sammenhengen:

Divisjon for tjenester, og i særdeleshet for avdeling kommunale tjenester, administrerer diverse tilskuddsordninger som skal styrke kommunenes tjenestetilbud. Blant annet kan tilskudd til psykisk helsearbeid, tilskudd til kompetansehevende tiltak av ansatte i kommunene og tilskudd til oppfølgingstjenester i bolig trekkes fram.

Divisjon for forebygging, avdeling for levekår, organiserer de tidligere frie stiftelsene *Deltasenteret* og *Statens råd for funksjonshemmede*. Disse er viktige samarbeidspartnere for å oppnå en universelt utformet boligsektor. I arbeidet ved *Deltasenteret* legges universell utforming til grunn. Senteret skal sette fokus på hvordan hjelpemidler og tilrettelegging av miljø sammen kan bidra til å bedre tilværelsen for personer med nedsatt funksjonsevne. *Statens råd for funksjonshemmede* er et rådgivende organ for offentlige instanser og institusjoner, oppnevnt i statsråd. Rådet skal gi offentlige myndigheter råd om utformingen og gjennomføringen av politikken for funksjonshemmede på alle samfunnets områder. *I divisjon for forebyggende tjenester* er det også opprettet en egen avdeling for frivillighet og samarbeid. Målsettingen med denne enheten er blant annet å bidra til økt samarbeid mellom frivillige organisasjoner og offentlige instanser.

virkemiddel vil her være å utvikle strategiske planer slik at innsatsen kan samordnes og at ressursene kan benyttes der de trengs mest. Kommunene bør i tillegg utarbeide gode areal- og økonomipla-

ner til bruk som overordnede strategiske verktøy og tilrettelegge for kommunal og sosial infrastruktur for å nå de boligpolitiske målene. Husbanken vil forsette å styrke sin innsats for å bedre kommunenes forutsetninger for å oppnå et mer helhetlig strategisk grep, jf. kapittel 8.2.2.

For å øke kommunenes boligsosiale engasjement foreslo boligutvalget at all saksbehandling av Husbankens personrettede låne- og tilskuddsordninger skulle delegeres til kommunene. Flere kommuner ga i sine høringsuttalelser positiv tilbakemelding på forslaget.

Alt ved innføring av startlånet i 2003 ble det forutsatt at kommunene skulle få større ansvar og myndighet over den personrettede delen av boligpolitikken. I denne meldingen foreslås endringer i både boligtilskuddet og bostøtten slik at disse lettere kan tilpasses lokale utfordringer.

Regjeringen ønsker å arbeide videre for å delegerer beslutningsmyndighet til kommunene, og vil legge til rette for differensiert oppgavefordeling i forbindelse med de personrettede virkemidlene. Den enkelte kommune kan da velge den modell for administrasjon av de personrettede virkemidlene som de selv mener passer deres behov best. For nærmere omtale vises det til kapittel 7.10 Boligtilskudd.

Differensiert oppgavefordeling har vært viktige prinsipper i flere meldinger. I St.meld. nr. 19 (2001–2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt* foreslo regjeringen å myke opp systemet med generalistkommuner ved å gjøre forsøk med kommunal oppgavedifferensiering. I storbymeldingen, jf. St.meld. nr. 31 (2002–2003) *Om utvikling av storbypolitikk*, ble det tatt til orde for å overføre flere statlige oppgaver til storbyene. Også samarbeid over kommunegrensene kan bidra til å sikre gode boligtenester. De større kommunene vil som oftest ha denne kompetansen, mens små kommuner vil kunne ha vanskeligheter med å yte innbyggerne tilfredsstillende tjenester. For disse kommunene vil det kunne være hensiktsmessig med interkommunalt samarbeid.

8.3.2 Vurdering av å lovfeste kommunenes oppgaver

Boligutvalget anbefalte at det ble vurdert å lovfeste kommunenes plikt til å yte boligpolitiske tjenester. Bakgrunnen var at flere kommuner synes å ha nedprioritert disse oppgavene. Høringsuttalelsene på dette punktet var delte: Kommunenes sentralforbund, Drammen kommune, Byggenæringens landsforbund og Husbanken var imot, mens Norges boligbyggelags landsforbund, Funksjonshem-

medes fellesorganisasjon, Norsk foreldrelag for funksjonshemmede, Leieboerforeningen samt Stavanger og Trondheim kommuner var for.

Alle statlige pålegg til kommunene må hjemles i lov. Det kan også stilles krav for å gi statsstøtte, og på den måten pålegge kommunene visse tilleggsplikter. Men i disse tilfellene kan kommunene selv velge om de ønsker konsesjonen eller den støtten som staten kan gi. Plikter kan også kommunen påta seg gjennom å inngå bindene avtaler med staten eller med private aktører. For eksempel kan kommunene inngå utbyggingsavtaler med en privat utbygger, som forplikter kommunen til å bygge ut den fysiske infrastrukturen.

De plikter kommunene er lovpålagt som gjelder boligsektoren er samlet i sosialtjenesteloven og plan- og bygningsloven. Hver kommune skal utarbeide en kommuneplan som skal inneholde en langsiktig og en kortsiktig del. Den langsiktige delen skal omfatte mål for utviklingen i kommunen, retningslinjer for sektorenes planlegging og en arealdel for forvaltning av arealer og andre naturressurser. Den kortsiktige delen omfatter samordnet handlingsprogram for sektorenes virksomhet de nærmeste år. Er kommuneplanens arealdel grovmasket og ikke inneholder plankrav og andre bestemmelser om byggeforbud, kan dette gi stor frihet for gjennomføring av tiltak i områder avsatt til byggeformål. Dersom kommunen ønsker mer styring ved å binde opp arealbruken, kan de stille krav om enten regulerings- eller bebyggelsesplan. Kommunens reguleringsplikt etter gjeldende lovverk er i utgangspunktet knyttet til de områder i arealdelen av kommuneplanen hvor det er gitt bestemmelse om at reguleringsplan må foreligge før utbygging kan skje, og før det gjennomføres større bygge- og anleggsarbeider.

Utbyggingen betinger initiativ fra private eller kommunen selv. Bygging av boliger forutsetter at det er vei, vann og kloakk til tomten, men kommunen har ikke lovfestet plikt til å bygge veier, vann- eller avløpanlegg. Derimot har kommunen i mange tilfeller plikt til å overta slike anlegg etter at private har bekostet tiltaket. Denne plikten er hjemlet i plan- og bygningsloven. Etter forurensningsloven kan staten i visse tilfelle pålegge kommunen å overta driften av avløpsanlegg. Videre har kommunen plikt til å sørge for søppel- og avfallsbehandling etter samme lov. Også i forhold til utbygging av sosial infrastruktur, som barnehageplasser og skoler har kommunen forpliktelser.

Når det gjelder tomteforsyningen har ikke kommunen rettslige forpliktelser. Staten har likevel i ulike sammenhenger forutsatt at kommunen

tar et ansvar på dette området, hvilket mange kommuner også har gjort.

Heller ikke innenfor byfornyelsen har kommunen rettslige forpliktelser, verken når det gjelder tilrettelegging eller gjennomføring av fornyelsen. Kommunen har likevel juridiske redskap for å sikre byfornyelse om den selv ønsker å benytte disse, enten ved tvang ved regulering til fornyelse eller ved utbedringsprogram i medhold av plan- og bygningsloven. Loven om kommunale helsetjenester gir også kommunen rett til å pålegge huseier å rette opp helsefarlige forhold. Forsømmer kommunen denne oppgaven, og det for eksempel fører til skade i forbindelse med at en bygning faller sammen, kan kommunen bli erstatningsansvarlig.

I Sverige finnes en egen «lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar» som lovfester kommunenes plikt til å planlegge boligforsyningen. Loven pålegger kommunen plikter, men loven har ingen sanksjonsregler mot kommuner som ikke etterlever pliktene. Dessuten skal kommunene sette i verk boligformidling dersom det trengs. Regjeringen kan pålegge en kommune å sette i verk boligformidling.

I arbeidet med kommuneplanen, og planene som skal lages etter kommuneloven, må kommunene kartlegge boligbehov og vurdere fremtidig boligbygging. Staten har tidligere oppfordret kommunene til å lage spesielle boligbyggingsprogrammer med vurdering av behov, bygge- og investeringsplaner. I de senere år har staten isteden stimulert kommunene til å utarbeide boligsosiale handlingsplaner. I forbindelse med statlige handlingsprogram er kommunene bedt om å vurdere behovet for boliger til eldre, utviklingshemmede, personer med psykiske lidelser m.v.

Lov om kommunal forkjøpsrett til leiegårder gir kommunen hjemmel til å bruke forkjøpsrett ved omsetning av leiegårder i kommunen. Forkjøpsretten kan brukes på vegne av beboerne, kommunen selv og enkelte andre. Kommunen har ikke plikt til å bruke forkjøpsretten, heller ikke der beboerne eller andre forkjøpsberettigede ber om det.

Flere av kommunens plikter på boligområdet er allerede lovfestet, jf. beskrivelsen over. Oppgaver som for eksempel tomteforsyning og teknisk utbygging er derimot ikke lovfestet. Det kan være ulike grunner til eventuelt å lovfeste kommunens ansvar. For det første er det nødvendig med lov hjemmel dersom en ønsker å pålegge kommunen nye eller utvidede plikter på området. For det annet kan lovs form brukes for å sikre både kommuner og andre bedre informasjon om kommunens

oppgaver på feltet. For det tredje kan lovs form brukes for å poengtere politiske mål.

Regjeringen ønsker ikke å pålegge kommuner nye plikter med mindre det foreligger særlige grunner for å gjøre det. Selv om enkelte kommuner ikke har den boligpolitiske aktiviteten som er ønskelig fra statens side, er ikke lovpålegg den eneste måten å løse dette problemet på. Isteden vil regjeringen stimulere til lokal boligpolitisk aktivitet gjennom Husbankens økonomiske virkemidler og gjennom kommunikasjon og kunnskapsutvikling.

Boligutvalget har foreslått en ny ordning der det ble utarbeidet en egen portallov innenfor boligsektoren. Denne portalloven kunne igjen vise til allerede eksisterende lovgivning. Under høringsrunden støttet Oslo, Asker og Vestre Toten kommuner forslaget. Loven ville ha blitt slik utformet at det først og fremst var ment å informere om de andre lovene. En slik type lovgivning har vi ikke tradisjon for i Norge, og det vil etter regjeringens vurdering kunne skape nye problemer om det skulle legges opp til en lovgivning som ikke i all hovedsak var normativ i sin utforming. Slik informasjon bør etter regjeringens vurdering heller gis på annen måte. Dette kan blant annet gjøres i databaser som blir lagt ut på nettet.

8.4 Private aktører og frivillige organisasjoner

I Norge er 96 pst. av bygningsmassen eid og forvaltet av private aktører. Dette står i kontrast til de fleste andre landene i Europa der det offentlige eier en langt høyere andel av boligene. 82 pst. av boligene er eid av privatpersoner og 14 pst. av boligsamvirket. Det høye antallet privat eide boliger er resultatet av en bevisst politikk, der målet var at flest mulig skulle eie sin bolig selv eller sammen med andre. Dette har bidratt til at nordmenn sammenliknet med våre naboland og resten av Europa, bor meget godt til rimelige bokostnader og at boligmassen er godt vedlikeholdt, selv med moderate offentlige økonomiske bidrag.

Boligsamvirket

Boligsamvirket er en medlemsorganisasjon, og har som hovedmålsetning å skaffe boliger til sine medlemmer. De har spilt en sentral boligpolitisk rolle under gjenreisningsarbeidet etter andre verdenskrig, og er fortsatt en viktig utbygger og samarbeidspartner for både staten og kommunene. Boligsamvirket er også den største boligforvalte-

ren i Norge, og forvalter både egne boliger og boliger for andre. Dessuten bygger, forvalter og driver de bygg for kommunene.

Boligbyggelagene er i ferd med å omdefinere og utvide forvalterbegrepet ved også å yte tjenester til beboerne. Slike tjenester kan være hand- leordninger, besøkstjenester, hjemmehjelp og håndverkertjenester. Slik knyttes sosiale oppgaver til forvaltningen av boligene. Å forhindre utkastelser er en sentral statlig strategi for å bekjempe bostedsløshet, jf. kapittel 5.3. Et stort antall be- gjæringer om utkastelser begjæres av borettslag. Regjeringen vil utvikle samarbeidet med boligbyg- gelagene, med hensyn til å utvikle sosiale tjenester til beboerne, å redusere antall utkastelser og å øke antallet miljøvennlige og universelt utformede bo- liger. Boligbyggelagene kan trolig også i større omfang enn i dag yte kommunene bistand ved bygging og drift av deres boligmasse.

Frivillige organisasjoner

De frivillige organisasjonene har utviklet seg til en viktig samarbeidspartner for det offentlige i vel- ferdspolitikken. I boligpolitikken utgjør de et vik- tig supplement til det offentlige blant annet ved å skaffe og drifte boliger til folk med behov for opp- følgningstjenester. Regjeringen vil styrke samarbei- det med de frivillige organisasjonene, og spesielt i satsningen for å forebygge og bekjempe bosteds- løshet.

De frivillige organisasjonene har en todelt rol- le, henholdsvis «advokat for de vanskeligstilte» og tjenesteyter. Disse to rollene kan komme i motset- ning til hverandre. Fra det offentliges side kan dette oppfattes som at organisasjonene i enkelte situasjoner er en vanskelig samarbeidspart. Også for organisasjonene er det en utfordring å holde de ulike rollene klart fra hverandre.

I rollen som «advokat for de vanskeligstilte» vil de frivillige organisasjonene opptre på vegne av de

vanskeligstilte, og være pådrivere og lobbyister overfor offentlige myndigheter. Det offentlige vil ikke alltid være i stand til å imøtekomme de for- ventninger organisasjonene har til offentlig inn- sats. Det er likevel viktig å arbeide for at det opp- nås en gjensidig forståelse for den kunnskap de frivillige organisasjonene har på den ene siden og for de grenser det offentlige har for å imøtekomme organisasjonenes krav og forventninger på den andre siden.

I rollen som tjenesteyter skal organisasjonene yte vanskeligstilte tjenester etter avtale med det offentlige. De kan yte tjenester som ikke er lovpå- lagte, og som de selv har tatt initiativ til. Slike tjenester kan trekkes tilbake uten noen formell godkjenning fra offentlige myndigheter, og det of- fentlige står også fritt til å velge om tiltaket skal få offentlig støtte. Frivillige organisasjoner kan også utføre tjenester som kommunene er pålagt. Denne form for tjenesteytelse er avtalebasert, og må være i tråd med regelverket for offentlige anskaffelser og krav til tjenester stilt i lov eller forskrifter. De frivillige organisasjonene har ikke i kraft av sin rolle som «advokat for de vanskeligstilte» hatt noe fortrinn til å yte tjenester til bestemte grupper, men har måtte konkurrere om oppdragene på linje med andre aktører. Erfaringene i Prosjekt Bo- stedsløse tilsier at det er behov for å styrke kompe- tansen i stat, kommune og de frivillige organisasjo- nene om organisering av et konkurranseutsatt samarbeid.

De frivillige organisasjonene har en unik kom- petanse om brukerne. Denne kunnskapen er tileg- net ved aktivt oppsøkende arbeid, og organisasjo- nene får utvilsomt tilgang på informasjon som det offentlige ikke får tilgang på. Denne kunnskapen vil være sentral ved utforming av tiltak og virkemid- ller både i offentlige og egen regi. I utøving av kom- munens strategiske rolle vil denne kunnskapen være av avgjørende betydning, men også statlige myndigheter har behov for denne kunnskapen.

Boks 8.3 Frivillig organisasjon – en definisjon

Det kan være vanskelig å gi en presis definisjon på hva som legges i begrepet frivillig organisasjon. Uttrykkene non-profit og non-governmental sector er etter hvert blitt vanlige i litteraturen. De omfatter vanligvis alle organisasjonsdannelser som ikke er i offentlig regi. I Norge omfatter termen *frivillige* eller *allmenntilgjengelige* et stort og heterogent knippe av organisasjoner. I oversikten over «Norske organisasjoner» (opprinnelig fra 1966, men oppdatert i senere utgaver) er frivillige organisasjoner klassifisert i 10 kategorier. Denne inndelingen brukes også i forskning og i offentlige utredninger.

Noen av organisasjonene har gradvis blitt omdannet til moderne organisasjoner, og de står i dag for et mangfold av aktiviteter på de aller fleste samfunnsområder. De frivillige organisasjonene følger de allmenne moderniseringstendensene i samfunnet. Store deler av de aktivitetene som organisasjonene driver har ikke lenger noe amatørpreg, og noen mangler også den lokale forankringen som kjennetegnet organisasjonene tidligere.

Den ubetalte innsatsen er i mange organisasjoner delvis erstattet av betalt og profesjonelt utført arbeid. Også denne utviklingen må sees som et resultat av allmenne moderniseringsprosesser. I kunnskapssamfunnet omfatter kravet om kompetanse og faglig innsikt også de frivillige organisasjonene. For å være i front på sitt område, og for å kunne påvirke politikere og allmennhet, kreves både kunnskap og ekspertise.

I det moderne samfunn utgjør organisasjonenes virke et bredt spekter av virksomheter. Ett ytterpunkt kan en finne i de enkle, foreningsbaserte aktivitetene, drevet på frivillig basis uten annet finansielt grunnlag enn det deltakerne selv kan skaffe fram. Et annet ytterpunkt er de høyt spesialiserte, profesjonelt drevne tilbudene med en høy grad av selvstendighet i forhold til moderorganisasjonen.

Fra St.meld. nr. 27 (1996–97) Om statens forhold til frivillige organisasjoner.

9 Økonomiske og administrative konsekvenser

I denne stortingsmeldingen er det ikke foreslått tiltak som har konsekvenser for de samlede bevilgningene på programområde 14 Boliger, bomiljø og bygningssaker på kort sikt. Slike vurderinger er forutsatt lagt til de årlige budsjettprosessene.

Det er imidlertid foreslått å overføre midler mellom kapitler og poster innenfor programområdet.

For å målrette subsidiene til leiere i og utleiere av sosiale utleieboliger er det foreslått å overføre ca. 100 mill. kroner fra boligtilskudd (post 581.75) til bostøtte (post 580.70), jf. kapittel 7.8. Forslaget vil dessuten bidra til å øke statens tapseksposering på lån til utleieboliger, da gjennomsnittlig låneutmåling økes fra 70 til 80 pst. Da tapsrisikoen overfor kommunene er liten, gjelder dette lån til private aktører, som utgjør under 20 pst. av utlånene til utleieboliger. På den annen side vil en styrket bostøtteordning bidra til å dempe utleiers lånerisiko.

Den samlede økningen i risikoeksponering blir dermed marginal.

For å målrette og samordne overføringene til boligkvalitet er det foreslått å avvikle tilskudd til boligkvalitet (post 581.71) og overføre bevilgningen til tilskudd til kommunikasjon og kunnskapsutvikling (post 581.78), jf. kapittel 6.2.

Kommunal- og regionaldepartementet

tilrår:

Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 6. februar 2004 om boligpolitikken blir sendt Stortinget.

Litteraturliste

- Asplan Viak AS 2000a: *Evaluering av Husbankens utdanningsprosjekt – universell utforming av bolig, bygning og utemiljø*, Halvorsen, Halvor KR
- Byggforsk og Asplan Viak 2002, *Flyttekjedemekanismer – En utredning om sammenhengen mellom boligproduksjon og fordeling*, Medby, Per og Austin, Peter m.fl.
- Byggforsk 1997: *Bostedsløshet i Norge. Kartlegging av bostedsløse i kontakt med hjelpeapparatet*, Prosjektrapport 216, Lars Marius Ulfrstad
- Byggforsk 2001a: *Utkastelser – En studie av utkastelser i større norske byer*, Prosjektrapport 2001/296, Arne Holm.
- Byggforsk, 2001b: *En bolig ekstra. Ekstra boligers betydning som utleieobjekt og boligkapital*, Norvik, Viggo og Gulbrandsen, Lars. Rapport 2001/312
- Byggforsk 2002a: *Barnefamilier på hospits. Fra hospits til varig bosetting*, Prosjektrapport 327, Arne Holm m.fl.
- Byggforsk 2002b: *Evaluering av prosjekt bostedsløse. Oppstartfasen*, Prosjektrapport 325, Torbjørn Hansen mfl.
- Byggforsk 2002c: *Offentlige strategier for boligetablering blant etniske minoriteter*. Susanne Søholt m.fl.
- Byggforsk 2002d: *Boligtilskudd til etablering og tilpasning av bolig*. Rolf Barlindhaug.
- Byggforsk 2002e: *Boligbygging i Osloregionen*. Prosjektrapport 329, Rolf Barlindhaug
- Byggforsk 2003a: *Boligtilskudd, bostøtte og ikke-kommersielle utleieboliger*, Viggo Nordvik m.fl.
- Byggforsk 2003b: *Bruk av etableringslån i Oslo og Akershus*. Rolf Barlindhaug m.fl.
- ECON 2002, *Profesjonelle utbyggeres bruk av Husbankens oppføringslån*, Rapport nr. 96/02.
- ECON 2003a, *Etablering av kredittforetak for Husbankens generelle lån*, Rapport nr. 10/03.
- ECON og HolteProsjekt 2003b, *Initiativ for lavere kostnader i boligbygging*, Rapport nr. 23/03.
- Hermansdottir, Jonina Helga 2002: *Man er ikke hjemme der man har sin bolig, men der man blir forstått. Hvordan bostedsløse innlemmes på hospits*. Hovedfagsoppgave i kriminologi Universitet i Oslo.
- Nordlandsforskning, 2002: *Klient, omsorgsmottaker eller herre i eget hus? En evaluering av Husbankens tiltak for funksjonshemmede*, Rapport nr. 19/2002. Bliksvær, Trond.
- NIBR 2002, *Kommuner og bydeler som aktører i boligmarkedet*, Rapport 2002/7
- NOU 2001:22 *Fra bruker til borger* (Manneråkerutvalget)
- NOU 2002:2 *Boligmarkedene og boligpolitikken*, (Boligutvalget).
- NOU 2003:9 *Skatteutvalget*.
- NOU 2003:14 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II*, (Planlovutvalget)
- NOU 2003:24 *Mer effektiv bygningslovgivning*, Første delutredning (Bygningslovutvalget)
- NOVA, 2003a: *Leiemarkedet og leietakernes rettvern*, Langsether, Gulbrandsen, Annaniassen. Rapport 2/03.
- NOVA 2003b: *Bostøtte og boutgifter*, Gulbrandsen m.fl. Rapport 19/03.
- NOVA 2003c: *Notat om BSU*. Gulbrandsen.
- OECD 2003: Working Party on Territorial Policy in Urban Areas .
- SOU 2001:95 *Att motverka hemlöshet – En sammanhållen strategi för samhället*.
-
-