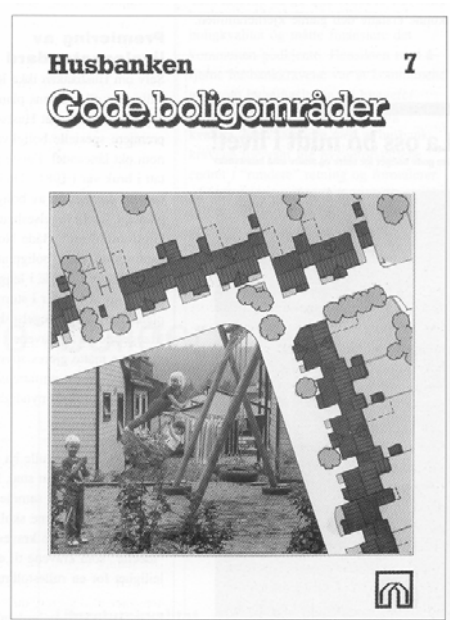


**BYGGFORSK**  
Norges byggforskningsinstitutt

Thorbjørn Hansen

# Mål og normer i boligpolitikken

Oversikt og utviklingstrekk



Prosjektnotat – 2005

**KOLOFONSIDE (omslag, tittelside (side 1) og kolofonside (2) lages av redaksjonen i KF). Teksten din begynner på side 3.**

Prosjektrapport

Forfatter: Thorbjørn Hansen

**Tittel: Mål og normer i boligpolitikken.**

Undertittel: **Oversikt og utviklingstrekk**

Emneord:

**Bolig, politikk, mål, normer**

ISSN 0801-6461

ISBN nummer

Antall eks. trykt av

Trykkeri

Innmat:

Omslag:

- © Copyright Norges byggforskningsinstitutt årstall  
Materialet i denne publikasjonen er omfattet av  
åndverkslovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med  
Norges byggforskningsinstitutt er enhver  
eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i  
den utstrekning det er hjemlet i lov eller tillatt gjennom  
avtale med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere  
til åndsverk.  
Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre  
erstatningsansvar og inndragning, og kan straffes med  
bøter eller fengsel.

Adr.: Forskningsveien 3 B

Postboks 123 Blindern

0314 OSLO

Tlf.: 22 96 55 55

Faks: 22 69 94 38 og 22 96 55 08

# Forord

Byggforsk og NOVA utfører for Husbanken et samfunnsvitenskapelig boligprogram der en av oppgavene å studere statens og Husbankens rolle i en markedsstyrt boligssektor. Et av prosjektene der har tittelen ”Mål, normer og standarder i boligpolitikken”. Dette notatet utgjør første del i dette arbeidet. Her gis det en innføring i begrepene normer, regler, retningslinje, kriterier og standarder, og deres rolle i boligpolitikken. Deretter følger en oversikt over gjeldende mål og normer og en gjennomgang av bakgrunnen for disse normene, politisk og faglig.

Notatet er drøftet med Husbankens kontaktperson, sivilarkitekt Trude Lund. Hun utgjør en referansegruppe sammen med sivilarkitektene Arne Johnsen, Husbanken og Bård Isdahl, Norsk Form, og statsviter dr. philos Lars Gulbrandsen, NOVA, som også er kvalitetssikrer.

Oslo, 28. oktober 2005

Thorbjørn Hansen  
Prosjektleder

# Innhold

<b>Forord</b> .....	<b>3</b>
<b>Innhold</b> .....	<b>4</b>
<b>Innledning</b> .....	<b>5</b>
<b>1. Overordnede mål og visjoner</b> .....	<b>10</b>
<b>2. Hva gir akseptable boforhold?</b> .....	<b>13</b>
2.1. Om å ha egen bolig .....	13
2.2. Egnede bolig.....	16
2.3. Trygg bolig .....	19
2.4. Rimelig boutgifter .....	19
2.5. Midlertidig bolig, midlertidige boforhold .....	20
Akseptable boforhold - oppsummering .....	21
<b>3. Utbygging og tilrettelegging av boliger og bosteder</b> .....	<b>23</b>
3.1. Generelle krav og retningslinjer .....	23
3.2. Krav ved lån og tilskudd i Husbanken, mm .....	26
3.3. Boliger til vanskeligstilte.....	27
3.4. Veiledende normer og retningslinjer .....	29
3.5. Norsk Standard .....	31
Krav til utbygging – en oppsummering .....	31
<b>4. Bakgrunn og grunnlag</b> .....	<b>33</b>
4.1. Utviklingen av norsk boligpolitikk.....	33
4.2. Boligpolitikken i velferdsstaten.....	37
4.3. Revideringer av boligpolitikk i velferdsstaten .....	48
<b>Oppsummering</b> .....	<b>57</b>
<b>Litteratur:</b> .....	<b>59</b>

# Innledning

I denne rapporten setter vi fokus på bakgrunnen og begrunnelsen for og bruken av, normer i boligpolitikken. Bakgrunnen for dette er dagens sterke vektlegging av individenes preferanser og valgfrihet, bl.a annet som et sentralt poeng i boligmeldingen (St.meld. nr.23 (2003-2004) ). Vektleggingen av individers preferanser og valg synes å reise tvil om tradisjonelle normers gyldighet. Eksempel på dette er etterspørselen etter små boliger i trafikkbelastede og støyende omgivelser i sentrale områder i storbyene. Samtidig er enkelte områder med gode boliger i trygge omgivelser mindre etterspurt. Undersøkelser av forholdet mellom folks preferanser og boligfaglige vurderinger viser både sammenfallende og avvikende oppfatninger. Ettersom bolig- og miljø er sammensatt av mange faktorer er avveiningen mellom faktorene viktig, og hva som er avgjørende i konkrete valg er vanskelig både for boligsøkere, arkitekter og utbyggere å vite sikkert om.

Myndighetens rett og plikt til å gripe inn i boligproduksjonen og boligmarkedet, bla. ved normer, reiser spørsmål både av prinsipiell og pragmatisk karakter. De prinsipielle spørsmålene er knyttet til fordeling av rettigheter og plikter mellom individ og kollektiv, ikke minst som følge av boligens lange levetid og innvirkning på omgivelsene. De pragmatiske spørsmålene gjelder hvilke virkning de forskjellige type inngrep faktisk får.

Det er flere grunner til at det har betydning for staten og Husbanken å få et sikrere grunnlag for å vurdere gjeldende normer og standarder, deres grunnlag så vel som hvordan de kan og bør brukes. Til dels er innholdet omstridt. Er Husbankens normer<sup>1</sup> for god boliggyldige i vår tid, eventuelt under hvilke betingelser? Er de blitt irrelevante sett i sammenheng med dagens brede spekter av livsmønstre der boligforbruk konkurrerer med et vell av tilbud? Er gjeldende normer og standarder egnet til å ivareta de hensyn som nå er særlig påtrengende, som bærekraftig utvikling, begrensning av boligkonsumet og de kravene dette stiller til fortetting og byutvikling? Spørsmål kan også stilles om hvor relevante gjeldende normer er i forhold til å bosette vanskeligstilte på boligmarkedet.

## Begrepe

Med *norm* forstår en vanligvis ” Regel, prinsipp som påbyr, forbyr eller tillater en handling eller handlemåte” (Aschehoug og Gyldendals Store Norske leksikon, Kunnskapsforlaget 1998). Normene brukes av myndigheter som instrument for å oppnå visse mål og for å vurdere om målene er oppnådd. De kan også brukes som påpeking av hva som er vanlig, normalt.

Noen normer er absolutte, og skal følges, med begrenset mulighet for unntak. Det gjelder normer som er innarbeidet i lover, forskrifter og vedtekter. Andre normer er mer veiledende, som politisk vedtatte retningslinjer (i Storting eller kommunestyre) eller rent planfaglige retningslinjer. De anbefales fulgt, men er ikke påbudt. Norm kan altså også mer være en veiviser, en pekefinger med rom for forskjellige løsninger (Ramirez 1995:87 i Halvorsen Thorén, m.fl. 2000). Normer er uansett ”normative”, de angir noe som er ønsket

---

<sup>1</sup> Husbankens normer er i mange forhold ikke lenger bindende, men vil fortsatt ha betydning som retningsgivende

selv om det ikke alltid er krevd. I analyser av boforhold angir normene grenser for ønskede og godtakbare forhold.

Et annet mye brukt begrep i bolig- og byggespørsmål er *standard*. En standard er vanligvis en ” Norm, gjennomsnitt, målestokk eller mønster, for eksempel rettsstandard, levestandard; nivå, for eksempel standardmodell. I praktisk, teknisk, medisinsk og økonomisk sammenheng er en standard et dokument som beskriver viktige deler av et produkt, en tjeneste eller en arbeidsprosess og gir løsninger for eksempel for hvordan produkter bør framstilles og hvordan systemer bør beskrives. Standarden beskriver varen eller tjenesten ved å fastsette dimensjoner, materialer, kvaliteter, prøvingsmetoder, m.m. Standarder legges ofte til grunn for offentlige forskrifter (som f.eks byggeforskrifter), og er basert på befestede resultater fra vitenskap, teknologi og erfaring, og godkjennes av et organ som er anerkjent på nasjonalt, regionalt eller internasjonalt plan”. (Aschehoug og Gyldendals Store Norske leksikon. Kunnskapsforlaget 1998).

Det er altså en viss overlapp i begrepet norm og standard, men i hovedsak er standard ikke normativ. En standard angir et nivå, mens en norm gir uttrykk for hvilket nivå en skal holde. Normer ligger tett opp til målsettinger. I tillegg til normer og standarder blir også begrepet *kriterium* benyttet. Kriterium: kjennetegn, ting som gir grunnlag for bedømmelse, klassifisering. I filosofi; Kjennetegn i kraft av hvilket det kan avgjøres om en nærmere bestemt betingelse er tilfredsstilt eller oppfylt. (Aschehoug og Gyldendals Store Norske leksikon). Kriteriene peker ut de forhold, de egenskaper, som det knyttes normer og standarder til.

### **Område for bruk av normer, regler og retningslinjer i boligpolitikken**

I boligpolitikken brukes normer særlig i følgende sammenheng:

1. Plan- og byggesaksbehandling
2. Regulering av salg og leie av boliger
3. Utvikling av behandling av søknader om selektive offentlige støtteordninger, herunder
  - a. Lån og tilskudd i Husbanken
  - b. Bostøtte
  - c. Kommunal bolig og/eller bostøtte
  - d. Sosialhjelp til bolig
4. Vurderinger og bedømming av boforhold

### **Perspektiver**

Spørsmålet om normene gjelder både deres gyldighet i seg selv (er det angir et riktig nivå), om de fortjener en så sterk posisjon i forhold til andre hensyn, om det er et forhold myndigheter har legitim grunn til å legge seg opp i, og om normering i så fall er en god måte å fremme ønskede egenskaper på. Kan bruk av eksempler og modeller være like bra eller bedre metoder?

Normer brukes sammen med og ved siden av faglig skjønn, brukererfaringer og preferanser. Kritikkk mot normer gjelder bl.a. at de tilsidesetter eller begrenser muligheten for å ta andre hensyn. Dette er noe vi kommer tilbake til i en senere rapport. Kort vil vi bare nevne noen eksempler: I en kritikkk av drabantbyene uttalte en tidligere professor på arkitektthøyskolen i Trondheim, med bolig som spesialområde: ”*I iveren etter å gi alle*

*boliger demokratisk og normert plass med riktig fordeling av sol, luft og grøntarealer, ble det skapt endimensjonale og monofunksjonelle boliggettoer uten arbeidsplasser, variert service og urbanitet. Parkeringsplassen, kvartalslekeplassen og supermarkedet ble golde erstatninger for et mangfoldig og levende bymiljø. Glemte var historiens lærepenger og dyrekjøpte erfaringer, ikke bare fra Grünerløkka og Ullevål Hageby, men like mye fra Lindern og Torshov. Arkitekturen ble dessuten ofte preget av en uttrykksløs og repetert forenkling som hadde liten appell til beboernes ønsker om identitet, variasjon og hyggelige oppholdssteder” (Brantenberg 1997).*

Professor Brantenberg hevder altså at det å ivareta normer har gått på bekostning av andre og viktigere hensyn. Det samme hevder direktør i OBOS, Martin Mæland, kan skje om en innføre bindende normer om universell utforming. Dette vil etter hans mening innebære en fordyring av boligprosjekter som dels ville hindre lave nok priser og dels gå på bekostning av mer salgbare egenskaper (foredrag på boligøkonomisk nettverk juni 2005).

Siri Ytrehus påpeker det er en tradisjon for å benytte teknokratiske, fysiske normer på en måte som etter hennes mening hindrer at sosialfaglige vurderinger av individuelle behovene får rimelig plass (Ytrehus 2002).

### **Grunnlaget for å bruke normer og retningslinjer**

Bolig er en vare som skiller seg ut ved å være stedbunden, uvanlig kostbar og ha svært lang brukstid. Alle disse egenskapene betyr at utforming og valg av bolig angår mer enn produsent og kjøper/leier.

Politisk er normer og retningslinjer knyttet til regelstyring og offentlig kontroll, til fortrenghet for individuell frihet og valg, til formynderi. Når normer og retningslinjer brukes av myndigheter må de kunne begrunnes i viktige behov og interesser for fellesskapet, som viktige og nødvendige for å fremme en god samfunnsutvikling. Det gjelder også i lokalsamfunn der individuelle interesser og behov skal underordnes naboers interesser og behov. Bruk av normer berører klart forholdet mellom flertallets makt overfor individer og mindretall, og enkeltindividets rettigheter.

Normer og retningslinjer er også knyttet til bruk av offentlige ressurser, bl.a. i tiltak for å hjelpe folk til et godt boforhold. Normer og retningslinjer anvendes for å avgjøre når og hvem som får hjelp, og hva slags hjelp som ytes.

I tillegg kan spørsmål om normer og kriterier sees i et forbrukerperspektiv. Hva trenger boligsøkere å vite for å kunne foreta informerte valg om en vare som innebærer en stor investering og som bør kunne fungere godt over lang tid med skiftende behov? Vurderinger av boforholdet omfatter et stort antall egenskaper ved stedet, bebyggelsen og bygningen, og ved den enkelte bolig. Vurderingene av alle disse forholdene skal sammenfattes og ende med en konklusjon av meget avgjørende betydning. Som det heter i boligmeldingen: *”Et godt sted å bo er en viktig forutsetning for integrering og deltagelse i samfunnet. Bolig utgjør sammen med arbeid og helse de tre grunnleggende elementene i velferdssamfunnet. En god bolig er grunnlaget for en anstendig menneskelig tilværelse, og vil ofte være avgjørende for innbyggernes helse og deltagelse i arbeidslivet”* (St.meld.nr.23 (2003-2004) side 6). I så avgjørende spørsmål vil det være både naturlig og nødvendig å støtte seg til tradisjoner og utbredte oppfatninger. Vi synes det er grunn til å påpeke at normer bare utgjør fragmenter i den helheten som et boforhold utgjør. Det kan være stor enighet om graderingen av hver enkelt egenskap, selv om en har variert syn på

prioriteringen av de forskjellige egenskapene. Prioriteringen vil også ha sammenheng med en livssituasjon, som ung uetablert, etablert familie med barn, og eldre voksen.

Myndighetenes grunnlag for inngrep på vegne av fellesskapet kan hovedsakelig knyttes til følgende tre forhold:

1. for å forebygge helse- og sosiale skader og fremme bærekraftig utvikling
2. for å minimalisere behovet for tjenester og for effektiv tjenesteyting
3. for å få en jevnere fordeling av boforhold enn det markedet alene skaper

Det første perspektivet dreier seg om essensielle forhold, forhold av avgjørende betydning for menneskers og samfunns liv og utvikling. Andre punktet viser til boligene og miljøets betydning for behovet for tjenester, og vilkårene for å yte disse tjenestene, innen helse- og sosiale forhold, undervisning, med mer. Spredt eller konsentrert bebyggelse er et eksempel på hva som gir forskjellige vilkår. I det tredje perspektivet er det vurderinger av ulikheter det dreier seg om, herunder hva som lags boforhold myndighetene bør støtte opp om.

I dette notatet har vi vektlagt å gi en oversikt over eksisterende normer og det grunnlaget som disse normene bygger på, faglig og politisk. I en senere rapport skal vi belyse gyldigheten, betydningen og hensiktsmessigheten av gjeldende normer, sett i forhold til erklærte politiske mål og faglig kunnskap.

### **Framgangsmåte – kilder og eksisterende kunnskap**

*Oversikt* over gjeldene mål og normer henter vi fra stortingsmeldinger om bolig- og bypolitikk og levekår, plan- og bygningslov med forskrifter, Husleieloven og andre relevante lover, Rikspolitiske retningslinjer og kommunale vedtekter. Husbankens regler og anbefalinger vil være helt sentrale, ikke minst deres bøker om Gode boliger og gode bomiljø.

I et samarbeidsprosjekt mellom Oslo kommune, ved Eiendoms- og byfornyelsesetaten, Helse- og velferdsetaten, Plan- og bygningsetaten, og Husbanken er det arbeidet med å utvikle differensierte bokkvalitetsnormer for tett by. Delrapport 2 (23.03.04) gir en oversikt over det som nå ansees å være de sentrale elementene i norm- og standardssystemet.

Tidligere er det gitt også en oversikt over arealnormer i plan- og byggesaksbehandling (Halvorsen-Thorén m.fl. 2000). Der understrekes det at kun skriftlige normer er behandlet, men at det i praksis også finnes viktige uskrevne regler i planfaglige miljøer. Det kan være at også vi må gjøre denne avgrensningen, men et særlig interessant spørsmål er nettopp dokumentasjon og overføringen av plan- og boligfaglig kunnskap. Normer, i form av nokså fastlagte regler og krav, har sammenheng med faglig kompetanse og utviklingen av denne kompetansen. Som definisjonen angir, er standarder basert på "befestede resultater fra vitenskap, teknologi og erfaring". Slik sett kan de oppfattes og fungere konserverende i forhold til ny kunnskap, nye muligheter. Med få og vage standarder overlates mer til de aktuelle aktørenes faglig kompetanse og skjønn. Vi synes det for eksempel ville vært svært interessant å få beskrevet hva arkitektshøyskolene lærer studentene om slike spørsmål, og hvordan dette er nedfelt i lærebøker, kompendier og lignende.

Bakgrunnen for normene henter vi i historiske framstillinger, om bygningsloven, boligpolitikk og boligforskning (Hansen, Wennesland og Tveter-Knoop 1972), beretninger om kommunal politikk (Hals 1930, Boligutredninger for Oslo kommunen 1945, Nestor 1960, Gulbrandsen 1980, Hansen og Guttu 2000) samt i historiske framstillinger av



sentrale aktører som Husbanken, Boligsamvirket, Selvaagbygg. Et viktig bidrag er som nevnt avhandlingen til Jon Guttu (Guttu 2003). Kjernen i Guttus avhandling er de skiftende *oppfatninger* om bokvalitet i det boligfaglige miljøet. Sentralt er spørsmål som bebyggelsesformer, drabantbykonseptet, ”høyhus, tett-lav”, fleksibilitet. En begrensning er at avhandlingen ikke går lenger tilbake i tid enn til 1945 mens grunnlaget til våre normer ofte har sin historiske røtter lenger tilbake i tid.

Normer og standarder bygger ofte på internasjonale forbilder. Eksempel på dette er tyske og østeriske studier av ”minimumsboligen” og svenske studier av bruksfunksjoner. I hovedsak er det henvisningen til slike studier i norske kilder vi benytter, men unntaksvis vil vi også kunne gå direkte til primærkildene.

Vi vet at forbilder, modeller og konsepter er andre begreper som er viktige i fagmiljøenes oppfatninger om utformingen av boliger og boligområder (Guttu 2003, Sjaastad 2004). Dette blir i hovedsak ikke behandlet her.

Kunnskapen finnes, men i fragmenter. Vår oppgave er å sammenfatte og foreta en mer helhetlig analyse.

# 1. Overordnede mål og visjoner

Normer er altså knyttet til retningslinjer og kontroll med hva som bygges, til offentlige støtteordninger og til statistiske oversikter og analyser av boforholdene. Utgangspunktet for normene er de mål myndighetene stiller for boligpolitikken, hva en ønsker å oppnå med inngrep og tiltak. Normene kan sees som konkretiseringer av mer generelt formulerte mål. Vi begynner derfor med en kortfattet presentasjon av målene i Norges boligpolitikk, slik de er formulert av regjeringen Bondevik II (Samarbeidsregjeringen) i St.meld. nr 23 og vedtatt av Stortinget.

Hovedmålet for norsk boligpolitikk, eller visjonen som nåværende regjering har kalt det, er formulert slik: ”Alle skal kunne bo godt og trygt”. (St.meld.nr 23, side 6).

Når et gjelder hva det vil si å bo godt og trygt er det valgfriheten som understrekes av regjeringen Bondevik: ”I takt med velstandsutviklingen har valg av bolig blitt et synlig symbol for valg av identitet, kultur og ønske om tilhørighet” (St.meld.nr. 23, side 6). Et grunnleggende prinsipp er at boligeier og boligkjøper selv skal kunne velge den boligkvalitet han eller hun har behov for ut fra økonomiske muligheter og personlige preferanser.

Ingen skal imidlertid måtte velge en bolig som ikke dekker de grunnleggende behovene. En god bolig skal, heter det, ”som minimum dekke beboernes grunnleggende behov for trygghet for liv og helse, for personlig hygiene og for hvile”.

Det er også stilt som mål å begrense segregasjon og opphoping av personer med vanskelige levekår i storbyene. ”Regjeringen ser det som et mål at segregasjonen mellom grupper ikke øker i norske storbyer” (St.meld. nr.31.(2002-2003) Storbymeldingen, side 83). Regjeringen vil også ”Arbeide for å forhindre opphoping av levekårsproblemer i dårlige bomiljøer” og ”Legge til rette for gode oppvekstvilkår for barn og unge i storbyene” (side 14).

Regjeringen (Samarbeidsregjeringen) stiller også som mål at boligene oftere bør ha miljøvennlig og universell utforming. I begrunnelsen for begge disse målene er det lagt vekt på samfunnsmessige hensyn. Det er viktig å begrense forurensning og energibruk, og gi økte muligheter for en framtidig stor eldrebefolkning til å fortsette å bo hjemme. ”Den samfunnsøkonomiske gevinsten ved at personer kan bo lengre i sine hjem framfor å måtte ta i bruk en institusjonsplass er betydelig” (St.meld. nr.23, side 9).

Mens det generelt er lagt avgjørende vekt på valgfrihet, gjelder det ikke disposisjonsforholdene. Eierlinjen blir videreført og forsterket. Leid bolig bør begrenses til kortvarige, midlertidige situasjoner. Det gjelder også for vanskeligstilte og lavtlønnede. Å leie bolig framstille som en fattigdomsfelle.

Regjeringens mål for boligpolitikken kan kort oppsummeres slik: Ingen skal måtte bo dårligere enn at den ivaretar deres grunnleggende behov, og alle bør ha anledning til å eie egen bolig. For øvrig må folk få bo som de vil, men oppmuntres til å bygge og etterspørre miljøvennlige og universelt utformede boliger.

De strategier Regjeringen velger for å nå visjonen og målene er å:

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

Opposisjonen utgjorde flertallet i kommunalkomiteen der meldingen ble behandlet. Opposisjonen mener at Regjeringen i sin melding i for stor grad vektlegger bolig som en vare i markedet og mener det trengs en solidarisk boligpolitikk. Sosial boligpolitikk er ikke ”sosialhjelpspolitik, men en samfunnsinvestering vi ønsker å gjøre ut fra prisnippet om at alle skal ha mulighet til å skaffe seg et godt sted å bo” (Innst.S.nr.229 (2003-2004). De ville at visjonen for boligpolitikken burde utvides til å omfatte et godt bomiljø og rimelige utgifter. De foreslo derfor følgende visjon: ”Alle skal kunne bo godt og trygt til en rimelig pris i forhold til inntekt”, en formulering som er brukt i tidligere boligmeldinger. (Innstilling fra kommunalkomiteen om boligpolitikken, kap.1, side 2).

I tillegg til endringer i visjonen, foreslo de noen tilføyelser til det Regjeringens stilte som hovedmål for å nå visjonen:

- Flertallets mål er å skape et mer stabilt boligmarked med mindre svingninger og med muligheter for i større grad enn i dag å kunne velge mellom eie- og leieformen avhengig av livsformen. Målet er en stabil utvikling og balanse i boligmarkedet
- Flertallet mener det må defineres et ambisjonsnivå for boligsosiale virkemidler, basert på kommunenes innrapporterte behov i boligsosiale handlingsplaner. Flertallet mener det må skapes en tilstrekkelig ikke-kommersiell sektor med billige boliger for å påvirke prisene i det øvrige leiemarkedet og forebygge at folk blir vanskeligstilte på boligmarkedet.
- Øke (antall miljøvennlige og universelt utformede boliger og) gode boområder med gode levekår

Som ledd i økt vekt på valgfrihet har Regjeringen dels fjernet og dels redusert betydningen av normer knyttet til lån og støtte i Husbanken. De viderefører en trend med gradvis innskrenking av offentlige inngrep i boligpolitikken, bl.a. ved at Husbankens fratras retten til å stille krav. Husbanken skal fremme sine oppfatninger og sine normer som veileder, veileder overfor kommuner, utbyggere og publikum.

Dette kan innebære at utbyggere får friere spillerom, men også at kommunene overtar myndigheten. Kommunen har vide fullmakter, og forventes å spille en aktiv og selvstendig rolle i boligpolitikken, spesielt når det gjelder boliger til vanskeligstilte. De forventes selv å utforme mål og normer. Fortsatt synes mange kommuner å forholde seg relativt passivt (Myrvold, m.fl. 2001, Hansen 2003), men det er også økt oppslutning om boligsosial planlegging og økt innsats mot bostedsløshet.<sup>2</sup>

Kommunaliseringen innebærer at normer i økende grad er lokalt forankrede og dermed forskjellige. Fortsatt finnes det imidlertid en rekke nasjonale normer, både normer som er bindende og normer som er sterkt anbefalt. Det er disse nasjonale normene vi konsentrerer oss om i dette notatet. Utgangspunktet er to spørsmål: Hvilke kriterier, normer og

---

<sup>2</sup> Det er gjennomført to grundige studier av boligpolitikk for vanskeligstilte i de fire største byene (Hansen og Åhrén 1991, Hansen 2004). De målsettinger og strategier som framkommer der, kommer vi tilbake til.

retningslinjer skal anvendes i gjennomføringen av boligpolitikken? Hva er bakgrunnen og begrunnelsen for disse kriterier, normer og retningslinjer?

Vi har innledningsvis nevnt tre områder for bruk av kriterier, normer og retningslinjer i boligpolitikken. I framstillingen videre har vi valgt å redigere dette i to hovedavsnitt:

1. For å avgjøre om og når stat og kommune skal gripe inn for å hindre at noen bor for dårlig: Registreringer av boforhold, utvikling av støttetiltak og saksbehandling.
2. For å fremme ønsket utvikling av boliger, boligbebyggelse og bosteder, eller snarere for å hindre uheldig utvikling: Plan- og bygningslov, byggeforskrifter, grunnlån i Husbanken, rikspolitiske retningslinjer, veiledningstiltak.

## 2. Hva gir akseptable boforhold?

Den gode bolig er forskjellig for forskjellige personer og husholdninger. Noen generell oppskrift på den gode bolig kan ikke gis. Det viktige er at en har muligheten til å selv å velge bolig i forhold til egne preferanser og økonomi, mener Regjeringen. Undersøkelser tyder på at preferanser ikke varierer så sterkt som en kanskje kunne vente. Drømmeboligen for de fleste i Norge er enebolig, fritt beliggende i rolige omgivelser med stabilt og godt naboskap. Det er drømmeboligen i hvert fall for de fleste barnefamilier. For enslige og par uten barn er en flott leilighet sentralt beliggende i et urbant strøk et godt alternativ, og det foretrukne alternativet for mange. I begge tilfelle skal drømmeboligen være stor, vel utstyrt med sol og fritt utsyn, og den skal eies av de som bor i den.

De fleste kan ikke velge på øverste hylle. En må velge vekk noen av de ønskede egenskapene. I storbyene bor for eksempel mange i drabantby selv om det i følge gjentatte undersøkelser er noe av det minst fristende boligsøkere kan tenke seg. Dette er valg og prioriteringer den enkelte selv skal foreta, uten innblanding fra myndigheter. Imidlertid skal ingen måtte velge bort egenskaper som må være til stede for at boligen kan dekke grunnleggende behov for trygghet for liv og helse, for personlig hygiene og for hvile. Forskjellige offentlige tiltak skal motvirke at dette blir nødvendig. I den sammenheng er det nødvendig å ha relativt klare oppfatninger av hva uakseptable boforhold er. Individuelle tilpasninger og forståelse for ulike behov er viktig, men krav om likebehandling og prioriteringer av offentlige midler gjør det likevel nødvendig med visse normer som kan benyttes ved utforming av tilbud og i saksbehandling.

I spørsmål om akseptable boforhold må følgende fire forhold vurderes:

1. Om en har egen bolig
2. Om en har egnet bolig
3. Om en bor trygt
4. Om en har boutgifter som står i rimelig forhold til inntekten

### 2.1. Om å ha egen bolig

#### **Boligfrekvenser**

Dårlige boforhold gjelder ikke bare kvaliteten på og disposisjonsretten til en bolig. Det kan også være at en ufrivillig må dele bolig med andre, som voksen med foreldre, søsken eller andre. At hver familie trenger egen bolig, har lenge vært en offisiell oppfatning selv om nok familiebegrepet har endret seg. Mer uklart har det vært, og til en viss grad fortsatt er oppfatningene om og når enslige trenger egen bolig. I norsk boligpolitikk kommer dette bl.a. til uttrykk i de boligpolitiske målene som uttrykkes ved *boligfrekvenser*.

Boligfrekvens er et uttrykk for hvor stor andelen av en aldersgruppe, delt etter sivilstand, trenger egen bolig. Mens frekvensen er satt lik 100 for gifte (dvs. 50 for hvert kjønn), er den mindre enn 100 for ugifte og før-gifte. Noe av dette skyldes tekniske problemer med å skille ut samboerskap, men det er i tillegg en oppfatning om at enkelte enslige enten ikke bør kunne kreve, eller foretrekker å være inneboende hos andre eller bo i andre kollektive løsninger.

Behovet for egen bolig må sees i sammenheng med samfunnets struktur og kultur, og vår sterke betoning av individuell uavhengighet og autonomi. Det finnes grupper som velger å bryte ut av dette mønsteret og danner forskjellige fellesskapsløsninger. Det kan ha religiøst grunnlag, men kan også være basert på mer verdslige og pragmatiske ønsker om mer rasjonell husholdning (felles matlaging og barnepass) og mer sosial kontakt. I praksis er dette som regel løsninger med fellesarealer og fellesanlegg i *tillegg til egen bolig*. Slike løsninger kommer vi tilbake til. Skillet mellom institusjon og bolig med fellesløsninger kan være vanskelig å trekke. Noen ganger er skillet mer basert på organisering, økonomiske forhold og disposisjonsforhold enn av de fysiske løsningene.

Mulighet for egen bolig er avhengig av at det er et tilstrekkelig stort tilbud av boliger. Som uttrykk for boligtilbudet, har en tradisjonelt brukt å måle antall boliger, ev. også antall rom, per 1000 innbyggere.

Antallet kan en vurdere i forhold til et beregnet behov basert på frekvenser. Om frekvensen går ned i en gruppe, kan det være indikasjon på økte problemer på boligmarkedet. Samtidig er barns alder ved flytting hjemmefra benyttet som viktig indikator på boforhold (NOU 2002:2, side 86). En annen kompliserende faktor er det at nokså mange familier nå disponerer flere boliger. Et fenomen er at det som tidligere var et fritidshus i praksis er blitt en alternativ bolig (to-boligsystemet). I dag er det derfor først og fremst prisnivået og pristviklingen en benytter som indikasjon på boligdekningen.

## **Bostedsløs**

Definisjonen av bostedsløshet som Byggforsk introduserte i 1996 (Ulfstad 1997) er akseptert og innarbeidet i norske myndigheters videre arbeid med dette problemet.

Som bostedsløs regnes i denne undersøkelsen personer som ikke disponerer egen eller leid bolig, men er henvist til tilfeldige eller midlertidige boalternativ, samt personer som ikke har noe ordnet oppholdssted for kommende natt.

Til de bostedsløse regnes således personer som bor på hospits e.l. døgnovernatningssteder og på institusjoner som

- ikke har noe bosted ved en eventuell utskrivelse, og
- utskrivelsen sannsynligvis vil finne sted om to måneder eller mindre.

Som bostedsløs regnes også de personer som bor midlertidig hos slektninger, venner eller bekjente. Som bostedsløs regnes ikke den som bor i fremleid bolig eller bor varig hos pårørende eller nær slektning.

*Definisjonen angir hvem som anses å ha krav på egen bolig:* Alle utenom de som har et langvarig eller permanent opphold på institusjon/fengsel, eller bor varig hos pårørende eller nære slektninger.

I definisjonen stilles det ingen videre krav til boligens egenskaper. Hovedskillet er at en har disposisjonsrett og ikke kun dreier seg om overnatting dag for dag.

Med disposisjonsrett menes enten at boligen eies eller leies (har leiekontrakt). Et interessant grensetilfelle gjelder leierett på spesielle vilkår, etter paragraf 11 i husleieloven. Etter denne paragrafen kan kommuner og enkelte andre organisasjoner knytte leieforholdet til aksept for behandling og hjelpefunksjoner.

Disposisjonsrett innebærer at en *alene eller sammen med andre* har denne retten. På dette punktet er definisjonen noe uklar, men personer som frivillig og etter avtale deler bolig regnes ikke som bostedsløse. Det gjør heller ikke de som er varig eller for en lengre tid er bosatte på institusjon. Heller ikke asylsøkere på asylmottak med vedtak om opphold eller som ikke kan reise tilbake er medregnet som bostedsløse.

### *Egen bolig – bofellesskap – bolig i felleleshusholdninger*

At vi trenger husrom er det ingen tvil om, en annen sak er behovet for  *eget* husrom. Når det sies at alle skal kunne disponere en god bolig, er det ikke helt sant, eller i hvert fall ikke fullstendig. For noen aksepteres, og ofte tilrås, det å bo i en *felleleshusholdning*.

”Felleleshusholdning” brukes i norsk statistikk som fellesbetegnelse institusjoner med (lang)varig forpleining og opphold, som sykehjem og barnehjem. Institusjoner kan i varierende grad ha karakter av bolig. Sykehjem er en institusjon som noen kan være bosatt i for lange, og også tidsubestemte perioder. Noen krav er utviklet for den enkeltes ”bolig” i sykehjem, noe vi i denne utredning ikke går nærmere inn på.

Barn som bor hos foreldre eller andre foresatte er etter definisjonen aldri regnet som bostedsløse. Som vi kommer tilbake til blir uønskelig hjemmeboing nå karakterisert som å ha uegnet bolig. Det samme vil trolig gjelde for enslige som deler bolig. Selv om det oppfattes mest som en løsning av nød, blir det som nevnt ikke regnet som å ikke ha bolig.

I noen sammenhenger er imidlertid ulike former for *bofellesskap* ønsket og anbefalt. Begrepet bofellesskap brukes noe forskjellig. Det kan betegne det at noen deler bolig, men ikke seng. Da dreier seg med andre ord om venner og bekjente, eller slektninger, som deler bolig. Ofte brukes også ordet bokollektiver om slike løsninger. Eksempler er Ungbo og studentboliger. Hver enkelt har da ikke egen inngang utenfra direkte til sitt rom. I Aftenposten har det lenge vært egen annonserubrikk for tilbud om plass i bokollektiver.

I andre sammenhenger dreier det seg om egne boliger med varierte former for fellesrom i tillegg. Dette kan være en løsning vanlige familier eller personer foretrekker, eller løsninger for personer og husholdninger med særlige behov for hjelp og omsorg.

Husbanken propagerer for slike løsninger for et bredt spekter av brukere (Bolig+, Boliger med nogo attåt). Størst gjennomslag i praksis har det fått for eldre, funksjonshemmede og personer med psykiske lidelser og rusmisbruk, altså personer med et betydelig hjelpe- og omsorgsbehov, i tillegg til unge i føretablelingsfasen.

Bofellesskap er løsninger som kan gi bedre boforhold, og det kan samtidig lette kommunale omsorgsoppgaver, og senke kostnader. Bofellesskap er en form som er akseptabel og ønskelig, eller ikke, avhengig av omstendigheter og preferanser.

## 2.2. Egnede bolig

Når og på hvilken måte kan en bolig karakteriseres som uakseptabelt dårlig? Noe eksplisitt svar på dette har ikke norske myndigheter gitt. Her presenterer vi de krav/normer som er anvendt i forskjellige sammenheng, og gir deretter en sammenfattning.

I *Utjamningsmeldinga* (St.meld. nr. 50 (1998-99)) og *Boligutvalgets utredning* (NOU 2002:2) er det presentert en analyse som angir omfanget av *dårlige* boforhold. Analysen er utført av SSB og bygger på bolig- og levekårsundersøkelser. Der er dårlige boliger karakterisert ved:

- Lav standard: kald og trekkfull bolig, mangler sanitærom eller mangler kjøkken, samt om boligen ikke er tilpasset ens funksjonshemming
- Trangbodd: når en enslig bor alene og disponerer kun ett rom (utenom kjøkken), eller når flerpersonhusholdninger disponerer mindre enn ett rom pr. person (utenom kjøkken)
- Dårlig utemiljø: beboerne er plaget av støy fra trafikk/fly eller trafikken på nærmeste vei er svært sterk og plagsom eller at verken hagen, gårdsrommet eller uterommet er trygt

For *kartlegging av boligosiale problemer* har Husbanken utarbeidet et opplegg for kommuner (Kristensen og Hansen 2004). Kartleggingen gjøres av saksbehandlere innen bolig-, helse og sosialsektoren. I kartleggingen er "uegnet bolig" et av grunnlagene for å bli registrert, og følgende forhold legges til grunn

- Boligen mangler bad /wc, eller har andre vesentlige mangler
- Helsefarlig bomiljø – for eksempel råte, sopp og manglende isolasjon
- Boligen er for liten – flere enn 2 personer per soverom
- Ikke tilpasset orienterings- og bevegelseshemmet
- Uegnet i forhold til nødvendige tjenester
- Uegnet bomiljø – belastet bomiljø som forsterker problemer for vedkommende, eller bomiljø som ikke tolererer atferden til vedkommende

I tillegg kan altså som nevnt det å bo hos foreldre/foresatte være et kjennetegn på uegnede boforhold.

For *tildeling av kommunale boliger* er forutsetningene for å komme i betraktning, formulert i tildelingsreglene, nær de som anvendes i kartleggingen. Kommunene praktiserer imidlertid noe forskjellige regler, noen mer strenge enn andre. I Oslo må en i praksis være bostedsløs for å komme i betraktning, når det ikke er snakk om boliger til eldre og funksjonshemmede. Utformingen av de kommunale boligene er en sak for kommunene. Det finnes ingen nasjonale normer ut over det som gjelder generelt for boliger, utenom de regler husbanken stiller for lån og tilskudd til kjøp og bygging. De kommer vi tilbake til i neste kapittel.

*Sosialhjelp til bolig* ytes etter lov om sosial omsorg som forplikter kommuner til å skaffe husrom for kommende natt til de som ikke er i stand til dette på egen hånd, samt dekke utgifter til livsopphold og bolig for de som ikke har, eller har utilstrekkelige inntekter selv. Hver søker har krav på individuell behandling, noe som hindrer bestemte normer. Nåløyet for sosialhjelp er trangt. Det forutsettes at alle tilgjengelige midler er benyttet før



sosialhjelp kan utbetales. Husrom for natten kan være svært enkelt, i praksis ofte hospits. Dette er det for tiden stor fokus på i ”prosjekt bostedsløse” og ”veien til egen bolig”. For å gi støtte til boutgiftene kreves moderate utgifter/husleier. Grensene varierer mellom kommuner og sosialkontor. Det gjelder også om en aksepterer renter og avdrag på lån, utgifter som kan betraktes som investeringer. Dessuten representerer boligeiendom en kapital som noen krever realisert før sosialhjelp i det hele tatt kan ytes.

*Bostøtteordningen* i Husbanken skal bidra til at barnefamilier og pensjonister kan skaffe eller opprettholde god bolig. I utgangspunktet stilles det derfor visse krav til boligens standard. Etter hovedregelen gjelder langt på vei de samme kravene til bolig som ved grunnlån. I følge Husbankens brosjyre *Bostøtte 2005* kreves det (funksjonskrav) at boligen er helårsbolig og har eget kjøkken, bad, oppholdsrom, soverom og egen inngang, samt krav (arealkrav) om 40 kvm *utenom fellesareal*. Det er dessuten stilt krav (finansieringskrav) om løpende lån i Husbanken eller Innovasjon Norge (Tidl. SND/Landbruksbanken) og dermed underlagt de kravene som slik finansiering stiller.

Det finnes imidlertid unntak fra disse kravene, og unntaket ble sist utvidet i 2005. Unntatt fra både funksjonskrav, arealkrav og finansieringskrav er:

- alders- uføre- og etterlattepensjonister med inntekt under minstepensjon tillagt 30 prosent
- omsorgsboliger med oppstarttilskudd fra Husbanken
- boliger som var underlagt husleieregulering og husstanden bodde der 31.des.1999 (bare i Oslo og Trondheim)
- søkere med introduksjonsstønad for nyankomne innvandrere

*Alle* kravene gjelder kun for alders- uføre- og etterlattepensjonister med inntekt *over* minstepensjon tillagt 30 prosent, samt husstander med andre trygdeordninger eller kun sosialhjelp så sant de ikke bor i kommunalt eid eller formidlet leiebolig.

For alle boliger i borettslag og kommunale boliger anses finansieringskravet oppfylt.

For husstander med barn under 18 år stilles bare funksjonskravet.

Bostøtteordningen angir ingen øvre standardgrense, men har i stedet et tak på boutgifter som kan benyttes i beregning av *rimelig boutgift*, se avsnitt senere (I praksis vil boutgiftstaket kunne senke den reelle øvre grensen under minstestandarden).

Når det gjelder *boligtilskudd og startlån* er forutsetningen at en ikke på forhånd *eier* egen bolig. Den boligen som anskaffes skal være ”egnet for husstanden, rimelig og nøktern i forhold til prisnivået på stedet. Det er en forutsetning at boligen ikke er dyrere enn at søker kan klare å betjene boutgiftene over tid og fortsatt ha nødvendige midler igjen til livsopphold” (HB, veileder). Hva som er *egnet* synes å være åpen for vide tolkninger, og avhengig av prisnivået lokalt.

#### *Egnet bolig - sammenfatning*

Bedømmelsen av boligens standard utøves ved en kombinasjon av nokså entydige faktiske forhold, som om en har bad, wc eller ikke, og mer skjønnsbaserte forhold, som kulde og trekk. I bolig- og levekårsundersøkelsen er det beboere som rapporterer dette. I den boligsosiale registreringen er det saksbehandlere som utviser skjønnet. Det samme gjelder spørsmålet om boligen er tilpasset funksjonshemmede. Isolasjon, kulde og trekk er forhold som også kan måles mer objektivt, og det er stilt krav til konstruksjoner og lysforhold med

mer i PBL og byggeforskriftene. Prinsipielt og formelt burde vel alle krav i lov og forskrifter være ivaretatt for at en bolig kan anses egnet. I praktisk saksbehandling blir det neppe fulgt opp.

Når det gjelder boligstørrelse er det forskjellige normer som brukes. I boligsosial kartlegging er normen for dårlig bolig at det er mer enn to personer per soverom. To personer per soverom betyr at et par på to rom og kjøkken er greit. Det samme er et par med to barn kan bo i bolig med to soverom. Noen grense for enslige er ikke fastsatt. I analysene til SSB er normen for trangboddhet mindre streng. Der er enslige trangbodde om de ikke har eget soverom, og det forutsettes eget soverom til hvert barn. (I normer knyttet til antall rom i boligen er for øvrig arealet en usikker faktor. Det er åpenbar forskjell på rom på minimum ca. 6 kvm, og rom på 20- 30 kvm).

Uegnet i forhold til nødvendige tjenester kan bety at boligen har ugunstig beliggenhet og/ eller at tjenestebehovet tilsier en samlokalisert bolig eller et bofellesskap. Her er det saksbehandleres skjønn som avgjør. Både hensyn til den berørte og til tjenesteapparatet kan legges til grunn. Det kan stilles spørsmål om ikke dette i dette er et område som i for stor grad er basert på saksbehandleres skjønn. Spørsmålet er både faglig og politisk sterkt omdiskutert.

Når det gjelder bomiljø er det *sosialt* miljø som vektlegges i boligsosiale kartlegginger. I SSB-analysen er det støy og trafikkfare som vektlegges. Som ved boligstandard finnes det her en rekke bestemmelser i lover og forskrifter vedrørende støy og trafikkfare, samt arealer til lek og opphold ute. Sosialt miljø er vanskelig å normere. Opphopping av personer med vanskelige levekår er påpekt som et problem, men hva er uakseptabel opphopping? Opphopping av personer med vanskelige levekår er antatt å bidra negativt til dette samtidig som det er antatt også være hemmende for barn og ungdoms oppvekstvilkår. Som ved boligstandard er det beboeres og saksbehandleres skjønn som avgjør.

Opphopping av personer med vanskelige levekår er knyttet til segregasjon. Segregasjon brukes i noe forskjellig betydning. Mest konsekvent er det å se segregasjon som ujevn fordeling av befolkningen i ulike, geografiske områder (Wessel 1996). Samfunnsgeografer har utviklet metoder for å måle graden av segregasjon. Noen klare normer for akseptabel eller ikke akseptable grad av segregasjon finnes imidlertid ikke. Når Regjeringen hevder at nåværende segregasjon ikke må forsterkes gir det indirekte en slags norm.

De kriterier og normer som brukes i kartlegging av boligsosiale problemer er tett knyttet til kommunens tiltak over for vanskeligstilte på boligmarkedet. De angir som nevnt omfang og art av uløste boligproblemer i kommunen, men også hva slags tiltak som trengs for å løse problemene. Det siste angis også skjønnsmessig av saksbehandlere som valg av et på forhånd angitt sett av alternativer. Et valg gjelder utbedringer i den boligen vedkommende bor eller flytting til annen bolig. Andre valg gjelder type bolig og tjenesteoppfølging. Dette er noe vi kommer tilbake til i neste kapittel.

Boliger til vanskeligstilte kan og blir i stor utstrekning skaffet i det private boligmarkedet, ofte som leid bolig (Langsether 2005). Kommunalt eid bolig er et alternativ som i økende grad forbeholdes de med meget store helse- og sosiale problemer i hvert fall når det ikke dreier seg om boliger til eldre og funksjonshemmede (Hansen 2004).

## 2.3. Trygg bolig

Trygg bolig er i hovedsak knyttet til disposisjonsrett. I SSB- analysen er et kriterium for dårlige boforhold at en har svake rettigheter til boligen. Svake rettigheter er definert slik: leier av arbeidsgiver, forpakter en eiendom, framleier i leiegård, borettslag eller aksjeselskap, låner bolig, leier en fullt møblert bolig eller leier på tidsbestemte kontrakter inntil 3 år.

I de boligsosiale kartleggingene er det å bo usikkert bestemt ved at en står i fare for å miste boligen enten på grunn av betalingsproblemer, husordensproblemer og/eller fordi kontrakten med kort løpetid ikke blir fornyet. Alle disse forholdene kan for øvrig ha, og har trolig ofte, sammenheng.

SSB-analysen legger listen for kontraktsrettigheter betydelig høyere enn tilfellet er i de boligsosiale kartleggingene, men har på den annen side ikke med andre forhold.

Ingen av analysene stiller krav om eierskap som grunnlag for trygg bolig. Som vist mener Regjeringen at alle bør kunne eie egen bolig dersom en ikke har et rent midlertidig boligbehov.

Regjeringen har påpekt at trygge boforhold innebærer at en ikke er utsatt for vold, innbrudd eller andre kriminelle handlinger i nabolaget, og ikke trenger å frykte dette. Boligutvalget peker dessuten på at forutsigbare boutgifter også er et vilkår for trygge boforhold. ”*Den enkelt husstand bør kunne vite at en ikke mister sin bolig på grunn av økonomiske forhold som ikke kan forutses. Husstander med lav, eller plutselig fall i inntekt bør gis bistand til å beholde sin bolig og boligkjøperes forbrukerinteresser må ivaretas*” (NOU 2002:2, side 193).

Trygge boforhold er betinget av boligmarkedets virkemåte. Dette er regulert i tillegg til generelle markedslover regulert av Husleielov, Lov om seksjonering, Lov om avhending av fat eiendom, samt lov om boligbyggelag og borettslag. Sentrale punkter gjelder vedlikehold og reguleringer av husleier, samt fordeling av rettigheter og plikter mellom fellesskap og den enkelte beboer.

Ingen lover kan imidlertid hindre den usikkerheten som er knyttet til usikre inntektsforhold.

## 2.4. Rimelig boutgifter

I de boligsosiale kartleggingene er økonomi og boutgifter ikke direkte trukket inn. Det har sammenheng med at det kun kartlegges personer som hjelpeapparatet er i kontakt med og har kjennskap til, personer som i utgangspunktet har vanskelige levekår. Unntaket gjelder eldre og funksjonshemmede der problemet ikke nødvendigvis er økonomien men tilgang til tjenester og til bolig som er tilpasset deres funksjonsnivå.

I boligutvalgets utredning er imidlertid også boutgifter og inntekter vurdert. Bokostnader og boutgifter analyseres noe forskjellig for eier og leiere. Forskjellene er at husleier gir et direkte uttrykk for bokostnader, mens bokostnadene for eiere må beregnes i forhold til boligens pris, realrente, skattefordel og verdistigning. Alternativt brukes løpende boutgifter med eller uten avdrag på lån.

Forskjellige vurderingskriterier benyttes. En tradisjonell metode er boutgiftsbelastningen, boutgiftenes andel av samlet inntekt etter skatt, eller boutgiftsandel, boutgiftenes andel av total forbruksutgift. Som norm i analysene benyttet boligutvalget boutgiftsbelastning på mer enn 25 prosent, med og uten avdrag på boliglån (NOU 2002:2, side 89).

I Utjanningsmeldinga ble dårlig boøkonomi definert som disponibel inntekt etter skatt og boutgifter som ligger lavere enn 80 prosent av minstepensjonen (St.meld. nr. 50 (1998-99, side 105). Grensen som ble brukt i Utjanningsmeldinga er lav. En grense som mer gir uttrykk for "en alminnelig boutgift" som motsvar til "en alminnelig bokvalitet" er de beløp som indirekte framkommer ved bruk av *standard forbruksbudsjett*. Standard forbruksbudsjett, som utarbeides av Statens institutt for forbruksforskning, angir utgiftene for et vanlig forbruk i dagens Norge, et nøkternt forbruk uten ekstraordinære utgifter. Boutgifter er ikke medtatt i budsjettet fordi det var for variabelt og vanskelig å fastlegge. Indirekte benyttes det i tilknytning til vilkår i forbindelse med lån om at "boligen ikke er dyrere enn at søker kan klare å betjene boutgiftene over tid og fortsatt ha nødvendige midler igjen til livsopphold". I praksis benytter Husbanken standard forbruksbudsjett som veiledende norm for å ha nødvendige midler igjen til livsopphold.

I vurderinger av rimelige boutgifter må det også stilles spørsmål ved husholdningens prioriteringer. Kunne de bodd bra om de var villige til å bruke mer av sine midler til boligformål. Har de valgt bolig med dårlig standard i et høykostområde og dermed valgt bort visse kvaliteter? (Balindhaug 2001). For at dårlige boforhold skal bekymre, må en derfor ha lav inntekt. Da karakteriseres en som vanskeligstilt på boligmarkedet. Normen for lav inntekt er uklar. I Utjanningsmeldinga var lav inntekt 50 eller 60 prosent av medianinntekten i husholdningene i Norge. Den offisielle definisjonen av fattig er nå 50 prosent av medianinntekten.

Normer for rimelig boutgift stiger med høyere inntekt, både absolutt og som andel av inntekten. I bostøtteordningen er rimelig boutgift fastlagt til 0,15 - 0,378 prosent av inntekten, avhengig av familietype og alder, samt inntektsnivået. Det er også et inntektstak som i 2001 var på kr. 147 000 for en- og topersonshusholdninger. Høy boutgifter er ikke i seg selv ansett *urimelige* i et samfunnsmessig perspektiv dersom det er knyttet til høye inntekter og høy boligstandard. I bostøtteordningen er det satt en absolutt øvre grense for rimelige i den forstand at utgifter over en gitt grense ikke får regnes med. Grensen, eller taket, var i 2001 kr. 55 000 per år for en- og topersonshusholdninger. Grensen er nå høyere i Oslo enn i landet ellers.

Inntekt er for øvrig noe som raskt kan skifte. Særlig blant yngre husholdninger kan inntektsforhold variere mye i løpet av kort tid, både på grunn av arbeidsforhold og samlivsforhold (Hansen og Kundtson 1997). Som vanskeligstilte er det derfor i mange sammenheng forutsatt at en er *varig* henvist til lave inntekter, for eksempel som uføretrygdet. Det gjelder for tildeling av boligtilskudd.

## **2.5. Midlertidig bolig, midlertidige boforhold**

I diskusjoner om bokvalitet er det vanlig å skille det mellom boliger som skal brukes i en midlertidig periode og boliger til varig bruk. Midlertidige perioder kan omfatte mange forskjellige situasjoner. Noen har karakter av forberedelser til en annen tilværelse, som skole- og studievirksomhet eller overganger fra institusjonshold til egen, selvstendig tilværelse. Det er perioder med spesielle forutsetninger som skiller dem ut fra andre tilværelser. Andre midlertidige perioder er egentlig en ventesituasjon. Midlertidigheten har igjen selvstendig funksjon, og kan avsluttes når som helst, jo før desto bedre.

I en del sammenhenger omtales midlertidighet som en egenskap ved boligen. Det kan det være, ved for eksempel midlertidig innredning av en bygning til boligformål. Som regel synes det imidlertid å dreie seg at en bestemt bolig *midlertidig disponeres av* en bestemt person eller husholdning. Boligen, i sin fysiske gestalt, brukes hele tiden, men av skiftende beboere.

Midlertidige situasjoner kan stille bestemte krav til boforholdet som bortfaller under andre omstendigheter, eller medføre andre prioriteringer av egenskaper ved boforholdet. For elever og studenter kan det å bo nær hverandre og skole/studiested få en særlig betydning. Etter opphold på institusjoner kan tilgang til oppfølging være viktigere enn i senere faser av livet.

Likevel, i forhold til kvaliteter ved boliger, betyr midlertidigheten mest at kvaliteten er mindre viktig. For en tid kan en klare seg med forhold som blir vanskelige i lengden.

Varig boforhold er til forskjell fra midlertidig boforhold noe som ikke har noen klart definert og/eller relativt kort tidsperspektiv. Varige boforhold kjennetegnes derfor i første rekke av disposisjonsforhold som er ikke er begrenset i tid, men kan også kjennetegnes av boforhold som er akseptable over lengre tid.

Med noen unntak er krav til varig bolig høyere enn krav til midlertidige boforhold. Unntakene er knyttet til bolig som del av ettervern og opplæring.

(Døgnovernatting på hospits, pensjonat, hotell er ikke medtatt her ettersom dette ikke regnes som *bolig*)

## **Akseptable boforhold - oppsummering**

Hvilke kriterier og normer er formulert som en kan benytte for å avgjøre om en bolig ”som minimum dekke beboernes grunnleggende behov for trygghet for liv og helse, for personlig hygiene og for hvile”?

Det er klart at det er uakseptabelt å ikke ha egen bolig, å være bostedsløs. Likevel er det flere uklare og interessante spørsmål knyttet til spørsmål om egen bolig versus det å bo sammen med andre i forskjellige former for bofellesskap og det å bo i institusjon. Her er det forskjellige oppfatninger og tiltak i praksis i stor grad basert på politisk- og saksbehandlerskjønn.

Skjønn er også sterkt tilstede i spørsmål om å ha ”uegnet bolig”, bl.a. i spørsmål om hva som er nødvendig størrelse. Et omforent minimum synes å kunne være *funksjonskravet* slik dette er formulert i bostøtteordningen. Når det gjelder standard og miljø kunne regler og normer fra PBL og byggeforskrifter med fordel være mer kjent og benyttet også i utredninger og saksbehandling av boligsosiale spørsmål.

Når det gjelder botrygghet er vurderingen avhengig av situasjon og antatt varighet av boforholdet. Den mest kortsiktige løsningen på et boligproblem, hospits og andre døgnovernattingstilbud, er nå klart ansett uakseptabelt. Ut over dette, er det uenighet og forskjeller i praksis når det gjelder aksept og bruk av midlertidige løsninger, bla. uttrykt som trappetrinnsmodellen”.

Hva som er maksimalt akseptable boutgifter avhenger av inntekt. *Generelle* grenser, som de tidligere brukte 20 prosent av industriarbeiderlønn, er nå ikke lenger aktuelle. Grenser settes i forhold til bestemte ordninger for utsatte grupper. I bostøttesystemet gjelder en grense for når høye boutgifter utløser bostøtte, og en grense for når bostøtten forsvinner. I saksbehandling og utredninger baserer en seg ellers på beregninger av hva som er nødvendig til annet forbruk, samt grenser for hva som er "lav inntekt". I dette spørsmålet er det mindre skjønn enn i spørsmål de tre andre forholdene som vurderes.

### 3. Utbygging og tilrettelegging av boliger og bosteder

I forrige kapittel hadde vi fokus på hva slags boforhold som myndighetene ikke mener ingen skal måtte akseptere, og som derfor stiller krav til inngrep og støttetiltak. Her ser vi på de normer, krav og retningslinjer myndighetene benytter for å innvirke på det som bygges og ombygges til boligformål. Dette har betydning i arbeidet for å unngå uakseptable boforhold, men har også et videre siktemål knyttet til å oppnå et variert sett av tilbud, valgfrihet og gode miljø.

Siden nybygde boliger utgjør en liten del av antall boliger som allerede finnes, blir nybygde boligers betydning av og til undervurdert. Med 20 000 nybygde boliger per år utgjør de nye boligene ca. en prosent av alle de ca. 2 mill boligen som finnes. Om en i stedet ser antall nybygde boliger per år i forhold til antall boliger som totalt selges per år, blir forholdet annerledes. Under forutsetning av at ca 150 000 eksisterende boliger selges per år, utgjør nye boliger ca. 12 prosent av det årlige tilbudet (150 000 + 20 000). Det er ikke noen ubetydelig del av det tilbudet som en kan velge i.

Mens de tiltakene vi kort nevnte i forrige kapittel er innrettet for å løse akutte problemer i det eksisterende marked, har arbeidet i forhold til utbygging og ombygging i hovedsak en mer langsiktig effekt. På sikt kan ny- og ombygging samt omdisponering av bygg til boligformål medvirke til vesentlige endringer av boligtilbudet og av stedsutformingen. Det skal heller ikke så veldig mange år for å få merkbare forandringer, noe det er lett å konstatere om en ser seg 30 -40 år tilbake i tid. Da var for eksempel store deler av drabantbyene fortsatt ikke bygget og byggingen av eneboligene, som nå dominerer det norske markedet, bare så vidt startet. Om lag halvparten av dagens boliger er bygget i løpet av de siste 40 årene.

#### 3.1. Generelle krav og retningslinjer

All boligbygging, samt ombygging og omdisponering av lokaler til boligformål er underlagt Plan- og bygningsloven (PBL) med byggeforskrifter. Loven krever at *”Bygning med oppholdsrom for mennesker skal ha forsvarlig planløsning, herunder tilfredsstillende lysforhold, isolasjon, oppvarming, ventilasjon og brannsikring”* (§74-1 i PBL).

Hva dette innebærer, mer konkret, finnes enkelte bestemmelser om, samt anbefalinger og retningslinjer. I korte trekk gjengir det vi oppfatter som sentralt i forhold til boligpolitikk. Isolasjon, oppvarming, ventilasjon og brannhensyn er viktig men likevel noe vi nedprioriterer i denne sammenhengen.

I forskriftene er det gitt bestemmelser om brukbarhet som generelt skal sikre at en hver bygning kan nyttes til sitt forutsatte formål og gi gode bruksmuligheter for orienterings- og bevegelsehemmede. Det stilles krav i tilknytning til utearealer, planløsning (herunder utforming av og atkomst til det enkelte byggverk, toaletter og garderober, dagslys og utsyn, boder og oppbevaringsplass, klimasortering og avfallsoppbevaring, fast innredning og bevegelige bygningsdeler), tekniske hjelpemidler, kommunikasjonsveier og beredskapshensyn.

*Minimumskravene til bolig er:*

Oppholdsrom skal ha min. 15 m<sup>3</sup> volum, ha vinduer og utsyn. Bygninger med flere boliger skal ha minst 5 m<sup>2</sup> oppbevaringsplass for hver enkelt bolig (halvparten i hybelhus).

Tilstrekkelig plass egnet for oppbevaring av mat, klær, utstyr, med mer i hver bolig. "Bolig skal ha tilstrekkelig og samlet arbeids- og oppbevaringsplass og plass for løs innredning i rom hvor dette er nødvendig." (§10-36).

Det kreves dokumentert tilfredsstillende utsyn og sol. Vindusåpninger lik 10 prosent av grunnarealet ansees tilfredsstillende.

Bygning for varig opphold skal ha tilstrekkelig antall toaletter. Det er presisert at "Bolig skal ha planløsning og være tilrettelagt slik at det er enkelt å innpasse toalett som kan benyttes av orienterings- og bevegelseshemmede" (§10-32). Kravet om tilrettelegging for funksjonshemmede gjelder bare for en av ti hybler i hybelhus.

Bygning med felles inngang til flere enn 12 boliger og flere enn 4 etasjer, skal ha heis.

Det er et noe uklart skille mellom bolig og hybel. I PBL skiller en ut hybelhus som egen kategori, men da mer som en underkategori av bolig. I sine statistikker fra FOB- tellingene likestiller SSB en hybel med bolig mens de skilles i boligarealstatistikkene.

Det er videre stilt krav om atkomst fra kjørbær vei til hovedinngang, inklusive inngangen, skal være "lett å finne, lett å bruke, være uten hindre og tilrettelagt for orienterings- og bevegelseshemmede" i byggverk med felles inngang til flere enn fire boliger (§10-21). I slike tilfeller skal også atkomst videre fra hovedinngang til inngangsdøren være brukbar for orienterings- og bevegelseshemmede for boliger på inngangsplan og i boliger i bygg som krever heis (§ 10-31, 3).

Hver kommune kan gi mer konkrete bestemmelser om utearealer, ved vedtekter og reguleringsbestemmelser, men generelt skal arealene være store nok og egne seg for lek og opphold, gi muligheter for ulike typer lek på de ulike årstider og kunne brukes av ulike brukergrupper og gi muligheter for samhandling mellom barn, unge og voksne.

PBL stiller *krav* til fellesareal (§69): "Ved bebyggelse skal en så stor del av tomte holdes ubebygd at bebyggelsen får tilfredsstillende lysforhold og brannsikring. Det skal også i nødvendig utstrekning sikres areal for tilfredsstillende oppholdssted i det fri for beboerne, herunder lekeplass for barn, og for avkjørsel og parkering av biler, motorsykler og sykler for bebyggelsens behov. Hvor det finnes nødvendig for disse formål kan kommunen kreve at trær og beplantning på tomte blir fjernet eller beskåret".

Kommunen er *gitt rett til* ved vedtekt å gi "bestemmelser om utforming og opparbeiding av ubebygd del av tomt og av fellesareal".

"For områder avsatt til utbyggingsformål kan fastsettes at utbygging skal skje i bestemt rekkefølge, og at utbyggingen innenfor vedkommende områder ikke kan finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester som elektrisitetsforsyning, kommunikasjon, herunder gang- og sykkelvegnett, helse- og sosialtjeneste, herunder barnehager, skoler og fritidshjem, m.v. er etablert. I tilknytning til utbyggingsområder og i landbruks-, natur- og friluftsområder der spredt utbygging er tillatt, kan det også fastsettes bestemmelser om tillatt byggehøyde, grad av utnytting og andre former for styring av bygningers og anleggs størrelse, form m.v. Det kan også gis nærmere kriterier for lokalisering av ulike utbygging og arealbruk innen byggeområdene" (§20-4b).



Bestemmelser *bør* inneholde krav om minste lekeareal per boenhet og regler for innhold og utforming av slik arealer (§26). Staten har utarbeidet forskrifter som utdypere hvordan kommunen kan bruke bestemmelsene i §20-4b. Om en vil angi grad av utnytting, skal grad av utnytting for et av grenset område angis som prosent bebygd areal, tillatt bruksareal eller prosent tomteutnyttelse. Minste uteoppholdsareal, inklusive lekeareal for boliger (også for barnehager, skoler, med mer), bør angis som m<sup>2</sup> pr bolig (Kap.III, §3-2 og 3-3 i TEK).

I forskriftenes kapittel X om brukbarhet pekes det på betydningen av planer for utearealene, og anbefaler alternative gangveier der det anvendes trapper. I veiledningen viser en til at et areal 80 m<sup>2</sup> pr bolig erfaringsmessig trengs ut over det som er disponert til trafikkformål. Minimum 25 m<sup>2</sup> av fellesarealet per bolig bør avsettes til lekeplasser.

I tillegg til forskriftene og veiledningen til disse, har staten på utvalgte områder utarbeidet rikspolitiske retningslinjer, RPR. For bolig og bomiljø har Rikspolitiske retningslinjer for barn og unge og Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging stor betydning. Disse retningslinjene gir uttrykk for hva kommunene *bør* ta vare på i planleggingen, og gi utdypende bestemmelser om. Miljøverndepartementet har desstuen gitt flere veiledere (MD 1991, MD 1997).

Endelig ansvar for å fastlegge normer har kommunene selv, hvilket innebærer at det finns relativt få nasjonale normer ut over minsteareal til lek og rekreasjon og grenser for støy og forurensinger. De fleste kommuner har utarbeidet vedtekter med generelle retningslinjer for tetthet og arealutnyttelse i boligområder. Praktisering av dette er gjennomgått i flere studier på NIBR (Bråtå og Røe 1994, Thorén, m.fl. 2000).

Når det finnes mindre bindende nasjonale normer for områdene, er en grunn til det er at bebyggelse og utomhusområder har store regionale variasjoner. Situasjonen i en storby er svær forskjellig fra forholdene i spredtbygde strøk. Minimumskravene når det gjelder areal og tetthet vil derfor naturlig relatere seg til storbyens pressede marked, mens spørsmål om støy og trafikkbelastning kan ha en mer generell gyldighet. Som vist er da også konkretisering og normeringen i stor utstrekning overlatt til kommunene.

Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging pålegger kommuner bl.a. å "utarbeide retningslinjer, bestemmelser eller vedtekter om omfang og kvalitet av arealer og anlegg av betydning for barn og unge, som skal sikres i planer der barn og unge er berørt" (avsnitt 2 punkt 4.c). Det synes som om en med dette tenker på nærrområder, og ikke boligen.

Kravene i PBL gjelder altså for saksbehandling ved ny - og ombygging, men ikke generelt ved bruk og omsetning. Formelt sett skal alle disse kravene være ivaretatt for at et lokale i det hele tatt skal kunne betegnes som bolig. I praksis blir neppe dette overholdt. I Folke- og boligtellingsen er det husholdningene selv som oppgir hvordan de bor og hvem de bor sammen med. Det er urimelig å tro at folk flest kjenner til og vektlegger de formelle kravene etter plan- og bygningsloven, noe SSB også har erfart. Særlig vil vi tro at kravene til uteareal og omgivelser ikke vektlegges. I praksis synes det å være akseptert at en hybel med egen inngang og tilgang til kjøkken, bad og wc er tilfredsstillende for å kunne si at en bor, at en har bolig<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Definisjon av bolig i FOB: "En bolig er ett eller flere rom som er bygd for eller ombygd til helårs privatbolig for en eller flere personer. Det må være adgang til rommet/rommene uten at en må gå gjennom en annen bolig".

Et spørsmålet er om det stilles krav til boliger for salg og utleie? I eierseksjonsloven er det krav at en bolig må ha kjøkken, bad og wc innenfor hoveddelen av bruksenheten. Bad og wc skal være i eget eller egne rom (§6). Husleieloven derimot stiller igjen krav til bolig som leies ut. Det finnes nå ingen bestemmelser, for eksempel i helselovgivingen, som setter grenser for hvordan folk kan oppholde seg, slik det var tidligere i Sunnhetsloven<sup>4</sup>.

### 3.2. Krav ved lån og tilskudd i Husbanken, mm

Ved siden av de krav myndigheter kan stille til all bygging, har staten mulighet til å still betingelser for å få lån og tilskudd i Husbanken, og kommuner kan stille krav ved salg og tildeling av tomter.

Grunnlån kan alle som vil bygge boliger søke. Det er ingen prøving av søker, men det er fastsatt noen normer for hva slags boligbebyggelse det gis lån til.

For å få husbanklån må boligprosjektene i utgangspunktet oppfylle kvalitetskriterier knyttet til universell utforming og miljø samt ivareta god byggeskikk. Har boligprosjektene disse kvalitetene, kan Husbanken gi lån på inntil 80 % av prosjektkostnadene eller salgsprisen. Med boligprosjekter menes både større utbyggingsprosjekter og oppføring av enkeltboliger.

I retningslinjene for grunnlånet heter det bl.a.:

”For å fremme bygging og kjøp av mindre, nøkterne boliger, skal grunnlånet avgrenses mot dyre prosjekter. Kostnadsgrensene vil bli differensiert etter distrikt slik at de følger regionale forskjeller i prosjektkostnader. Kostnadene blir vurdert for hvert enkelt prosjekt”. Det heter også at ” I vurderingen vil det bli lagt vekt på lokale kostnads- og markedsforhold, kvalitet og brukergruppe.”

”Husbanken vil ikke gi lån til boliger hvor høye kostnader skyldes stort areal, kostbar innredning og/eller materialbruk. Derimot vil det bli tatt hensyn til kostnader som har sammenheng med prioriterte kvaliteter innenfor universell utforming, miljø og byggeskikk. Det samme gjelder noe høyere investeringskostnader som kan gi lavere driftskostnader over tid.

---

*”En hybel i privathus er en bolig dersom den har egen inngang. I hybelhus regnes hver hybel som egen bolig, også der rom som for eksempel kjøkken og bad er felles. Leiligheter og hybler som disponeres av privathusholdninger i sykehus, institusjoner, militærforlegninger og lignende regnes alltid som egen bolig”.*

I alt ble det i 2001 registrert nær 2 mill boliger i Norge, basert på denne definisjonen. Om lag 60 000 av disse hadde mindre enn 30 kvm boareal. Antall bosatte i disse *privatboligene*, var 4 485 945. I alt fantes det på samme tidspunkt 4 520 947 personer i landet. Følgelig var 35 001 personer bosatt utenom privatboligene, i felleleshusholdninger, eller de var bostedsløse (som defineres senere).

Definisjonen av bolig krever at det dreier seg ”rom som er bygd for eller ombygd for helårs privatbolig”. I så fall må boligene overholde de krav som ble satt av bygningsloven *da de ble bygd eller ombygd*. Kravene gjelder også ved eventuell bruksendring av eksisterende bygg (§ 87).

<sup>4</sup> I Forskrift om miljørettet helsevern blir kommunen pålagt å arbeide for å fremme folkehelse og bidra til å sikre befolkningen mot faktorer i miljøet som kan ha negativ innvirkning på helsen. Kommunen skal ha oversikt over positive og negative faktorer i miljøet som kan innvirke på befolkningens helse, herunder for eksempel forurensning, støy, sosiale miljøfaktorer, ulykkesrisiko mv., og årsakene til deres opptreden. I merknadene er det presisert at forskriften ikke skal ”omfatte forhold i boliger, leiligheter og fritidseiendommer, med mindre det foreligger forhold som virker inn på omgivelsene utenfor boligen, leiligheten eller fritidseiendommen. Miljømessige forhold som oppstår i boligen og som kun innvirker på beboerene, skal altså ikke omfattes av forskriften.”. ...Man kan altså si at forskriften stopper ved dørterskelen” (Merknad til §2 Virkeområdet, i Forskrift om miljørettet helsevern)

For boliger med stort areal er det en forutsetning at boligene i særlig stor grad ivaretar kriterier for universell utforming, miljø og byggeskikk

Når det gjelder boliger for funksjonshemmede eller store husstander som krever en spesiell planløsning og/eller større areal, kan Husbanken akseptere noe høyere kostnader”.

### **Universell og miljøvennlig utforming**

Universell utforming betyr at boliger, bygg og områder skal være utformet slik at alle, også funksjonshemmede, skal kunne bruke disse. Det er vanlig å skille mellom to nivåer på kravene: Besøksstandard og bostandard. Noen konkrete bestemmelser finnes som i PBL, mens anbefalinger og veiledninger finnes både i tilknytning til forskriftene og i Husbankens hefter. Universell utforming stiller noen krav til areal, men mest til rommenes utforming og utstyr og til atkomstforholdene. Alle rom bør fortrinnsvis ligge på samme nivå, og inngangsdøren må kunne nås uten trapper. Det stiller krav til bygningen, men også til terrenget og veiene omkring. Minstestandarden stiller ikke krav om universell utforming for alle boliger. Normen i dag er at en bolig i nødvendig grad må være tilpasset den funksjonsevne *en for tiden har*, men ikke slik at den kan ivareta alle krav som muligens kan komme.

I byggeforskriftene er det krav om at ”Bolig skal ha planløsning og være tilrettelagt slik at det er enkelt å innpasse toalett som kan benyttes av orienterings- og bevegelseshemmede”(§10-32). Kravet om tilrettelegging for funksjonshemmede gjelder bare for en av ti hybler i hybelhus. Videre kreves det at bygning med felles inngang til flere enn 12 boliger og flere enn 4 etasjer, skal ha heis.

Atkomst fra kjørbær vei til hovedinngang, inklusive inngangen, skal være ”lett å finne, lett å bruke, være uten hindre og tilrettelagt for orienterings- og bevegelseshemmede” i byggverk med felles inngang til flere enn fire boliger(§10-21). I slike tilfeller skal også atkomst videre fra hovedinngang til inngangsdøren være brukbar for orienterings- og bevegelseshemmede for boliger på inngangsplan og i boliger i bygg som krever heis (§ 10-31, 3).

Regjeringen har bedt utvalget som arbeider med revisjon av plan- og bygningsloven om å vurdere om krav til universell utforming er tilfredsstillende ivaretatt.

Miljøvennlig utforming gjelder i første rekke det som bidrar til minsket energibruk. Det er utviklet kriterier og standarder for å kunne vurdere miljøvennlighet, men i liten grad angitt normer. Hva som er god miljøpolitikk på bolig- og bygningsområdet er til dels omdiskutert. Et av spørsmålene er om og i hvilken grad for eksempel krav vedrørende boligutforming kan sees uavhengig av andre områder i samfunnet, for eksempel energiforbruk i bolig sett i forhold til energiforbruk i fritidsreiser.

### **3.3. Boliger til vanskeligstilte**

Vi har til nå gjennomgått normer og retningslinjer for utbygging av ordinære boliger, med og uten lån i Husbanken. Også for de flertallet av vanskeligstilte er det ordinær bolig som trengs, men problemet er kostnadene. Inngrep for å sikre at det bygges ”billige boliger” skjer både ved kostnadskrav ved utbygging med grunnlån i Husbanken, med statlig initiativ og støtte til mer bygging og mer kostnadseffektiv bygging, og med reguleringsbestemmelser med krav om billige boliger fra kommuner. Dertil yter Husbanken lån og tilskudd til spesielle boligprosjekter for forskjellige formål.

Om vilkår for grunnlån sies det at ”Grunnlånet skal også bidra til å skaffe boliger til vanskeligstilte og førstegangsetablerende. For disse brukergruppene kan det være en utfordring å finne boligløsninger som ivaretar deres behov for lave boutgifter. Kvaliteter som ikke nødvendigvis er kostnadskrevende, f.eks. livsløpsstandard, må derfor inngå i prosjektet. Jf. retningslinjene pkt 1.”

Retningslinjene sier også at ”Lån til kjøp eller bygging av utleieboliger kan søkes av kommuner og selskaper, stiftelser og lignende. Boligen skal være egnet for husstanden, rimelig og nøktern i forhold til prisnivået på stedet. Det er en forutsetning at boligen ikke er dyrere enn at søker kan klare å betjene boutgiftene over tid og fortsatt ha nødvendige midler igjen til livsopphold”.

Husbanken skiller mellom ordinære boliger, samlokaliserte boliger, gruppeboliger og omsorgsboliger. ”En ordinær bolig er en selvstendig, fullverdig bolig i ordinære borettslag/sameier eller lignende”(HB veiledning).

### **Samlokalisert bolig**

Samlokaliserte boliger er fullverdige boliger som er lokalisert sammen i for eksempel rekke, oppgang eller lignende. I tilknytning til boligene er det ofte fellesrom til fellesaktiviteter. Denne boformen kan være gunstig for at beboere skal unngå isolasjon, og / eller har oppfølgingsbehov. Boligkategorien kan egne seg for enkelte eldre, psykisk syke eller psykisk utviklingshemmede.

### **Gruppebolig**

Gruppebolig (fellesskapsbolig, bokollektiv, bofellesskap) er boligløsninger uten fullverdige private boenheter, men med funksjoner som for eksempel kjøkken, lagt til fellesareal. Gruppeboliger kan være egnet for personer med store hjelpebehov som aldersdemente og til for eksempel avlastningsboliger for sterkt funksjonshemmede. Gruppeboliger er som oftest bemannet. Det er gjerne personalrom etc. i tilknytning til boligene.

### **Omsorgsboliger**

Omsorgsboliger finnes innenfor alle kategoriene. Omsorgsboliger er tilrettelagt for pleie og omsorg og finansiert med oppstartings- og kompensasjonstilskudd under Handlingsplan for eldre eller Opptrappingsplan for psykisk helse<sup>5</sup>. Boligene kan være eid av andre enn kommunen, men kommunen har tildelingsrett uavhengig om boligen er eid eller leid.

I følge veilederen for omsorgsboliger skal boligen ideelt sett finnes i vanlige boligområder med blandet befolkning, fortrinnsvis i et miljø den eldre er kjent med, og nær venner og familie. Imidlertid er også sentral beliggenhet med korte avstander til butikker, apotek, post, bank osv. ansett å være gunstig.

I praksis ble mange omsorgsboliger likevel bygget med en mer institusjonslignende form, ofte i tilknytning til eksisterende sykehjem. En grunn til dette var ønske om effektiv utnyttelse av omsorgstjenestene. Dette ble da også tilrådd av Husbanken: ”Omsorgsboliger bør ligge sentralt plassert i lokalsamfunnet og nær base for omsorgstjenester, slik at heldøgns pleie- og omsorgstjenester er lett tilgjengelige. Ved lokalisering av omsorgsboliger og sykehjem er det viktig å ta hensyn til de ulike brukergruppenes ønsker

---

<sup>5</sup> Handlingsplaner som nylig er avsluttet

*og behov. Boliger for yngre funksjonshemmede bør derfor ikke samlokaliseres med omsorgsboliger og sykehjem for eldre”.*

Til denne byggingen ble utviklet et omfattende og detaljert sett av krav og retningslinjer som nå ikke er aktuelle ettersom ordningen er avviklet. Derimot kan de sees som del av den veiledning Husbanken også gir, og som vi kommer tilbake til i neste kapittel.

Lån og tilskudd til ” *Student- og elevboliger og boliger, internater og boliger for andre brukergrupper med midlertidig boligbehov*” hadde en retningsgivende øvre arealgrense på 60 m<sup>2</sup> BRA per boenhet, privatdel pluss andel av fellesarealet. Som privat areal varierte kravene fra 9 m<sup>2</sup> for skoleelever til 16 m<sup>2</sup> for arbeidstakere med midlertidig boligbehov. For inntil 8 personer kunne det være felles sanitærom og kjøkken, og felles stue.

Nåværende regler for tilskudd til studentboliger angir kun øvre kostnadsgrenser for bygge- og tomtekostnader. I de største byene er grensen per hybelenhet kr. 420 000 for byggekostnader og kr. 80 000 for tomtekostnader.

### **3.4. Veiledende normer og retningslinjer**

Både veiledere til byggeforskrifter og veiledningshefter fra Husbanken gir en rekke til dels detaljerte råd og anvisninger for hvordan en kan bygge ”gode boliger og gode boligområder”.

De viktigste normene som gjelder *boligstandard* er oppsummert i Husbankens *minstestandard*. Denne standarden oppsummerer de forhold Husbanken la vekt på i vurderinger av søknader om oppføringslån. Regjeringen har som nevnt avviklet minstestandard som betingelse for grunnlån i Husbanken. Minstestandarden kan antagelig likevel fortsatt betraktes som normdannende for det som kreves for at en bolig skal kunne betraktes som god, og dermed forbli sentral i Husbankens rolle som et faglig kompetansesenter og veileder i bolig- og boligbyggingsaker. Det synes også primært å være arealkravet som Regjeringen vil fjerne, ikke de mer konkrete kravene til rom og planløsning for øvrig, det som kalles *funksjonskravene*.

#### *Husbankens minstestandard*

Minstestandarden er stilt som funksjonskrav, etterfulgt av en norm for plassbehov til innredning, utstyr, bruk og fremkommelighet.

Funksjonskrav med normer er kort sammenfattet slik (HB 7.B1.3):

- Bygningene skal tilpasses terrenget, unngå omfattende inngrep og masseforflytting, bevare mest mulig eksisterende terreng og vegetasjon, sikre gode lysforhold og gode utearealer
- Boligen skal ha stue, kjøkken, bad/vaskerom med wc, boder og soverom med plass til dobbeltseng
- Planløsningen skal sikre gode forbindelser og framkommelighet mellom rom og funksjoner i boligen, inngang til soverom helst ikke direkte fra stue
- For hvert rom er det angitt normer for størrelse som til sammen krever ca. 50 – ca. 120 kvm beregnet areal, avhengig av antall personer, fra en til fire, boligen er planlagt for (tillegg for husstander med mer enn fem personer), men det er ikke fastsatt minimumsareal for boligen som helhet
- Minst 3,5 m fasade i stuen

- Minst 1,9 m takhøyde, 2,3 som normalt
- Vindusflate minst 10 prosent av gulvarealet i alle oppholdsrom, 15-20 prosent i kjøkken som med fordel bør kunne være avdelt med spiseplass
- Ikke ensidig nord/nordnordøst orientering, fortrinnsvis gjennomgående
- Privat balkong eller uteplass, 1,5 \* 2,0 m / 3 \* 3 m, som er skjermet mot innsyn, ferdsel og andre sjenerende aktiviteter, har solinnfall og derfor normalt ikke være orientert mot nord og nordøst.

Normene for gode boforhold har også en øvre grense som angir hva som nøkternt sett anses nødvendig. Husbanen arealgrense som normalt på 120 kvm kan utvides ved særlige behov, for eks. mange barn. Minstestandarden har forutsetninger om antall beboere.

Det er viktig å merke seg at minstestandarden forutsetter at krav i plan- og bygningslov med byggeforskrifter, og gjeldende reguleringsbestemmelser, er oppfylt. Samtidig kan også Husbankens norm oppfattes som utfyllende for bestemmelsen i PBL om at "Bygning med oppholdsrom for mennesker skal ha forsvarlig planløsning, herunder tilfredsstillende lysforhold, isolasjon, oppvarming, ventilasjon og brannsikring" (§74-1 i PBL), og bestemmelser i forskrifter om brukbarhet til formålet. Minstestandarden er imidlertid ikke vist til i byggeforskriftene, og har i praksis ikke en slik status. I veiledninger og anbefalinger fra Husbanken er også følgende forhold vektlagt:

- Fleksibilitet og generell anvendelighet i boligen
- Universell utforming
- Tilrettelegging for godt vedlikehold
- Skjerming mot støy og forurensning (i boligen)

Når det gjelder skjerming mot støy og forurensning finnes anbefalte retningslinjer i veiledninger til byggeforskriftene. Fleksibilitet og generalitet, og vedlikehold, er forhold som mer vurderes kvalitativt. Universell utforming har vi omhandlet.

### *Gode boligmiljø*

Husbankens minstestandard har en kort henvisning til gode utearealer. Dessuten innebærer henvisningen til PBL, forskrifter, vedtekter og reguleringsbestemmelser at også uteområdene må tilfredsstillende noen krav. I Husbankens veiledningshefter om gode boligmiljø nevnes de kriteriene som bør gjennomgås, og supplerer en del av disse med normer.

- Variasjonen i boligtilbud: varierte hus- og leilighetstyper
- Tetthet og arealer utomhus: Krav til maks tomteutnyttelse, solinnfall og skjerming mot støy og forurensning, begrense luftforurensningen til SFT's grenseverdier
- Offentlige uterom, torg, parker, turveier, lekeplasser og parkeringsplasser
  - Grønne arealer skal bevares og minst mulig stykkes opp. En hver bolig bør ha adgang til et større sammenhengende grøntområde på mindre enn 500 meters avstand.
  - Trafikksikker atkomst til gode leke- og oppholdsarealer. Minst 1,5 daa per 150 boliger maks 150 m fra boligen, samt 100 kvm maks 100 m fra boligen for hver 30 bolig. minst 2,5 daa for områder på maks 500 boliger.
  - Tilpasse og vektlegge lokalklima
  - Etablere halvprivate soner mellom offentlig og private rom

- Tilrettelegging for orienterings- og bevegelseshemmede: Fysisk, organisatorisk og ved tjenestetilbud.
  - Som eksempel omsorgsboliger som integrert del av et nytt boligområde
- Innarbeiding av fellesrom, som vaskeri, snekkerverksted, boder og lagerplass, samt gjerne forsamlingslokaler, fritidsklubber og eldrecentre, idrettsanlegg, og lignende
- Tilbudet av privat og offentlig service/tjenester, herunder skoler og barnehager
- Image/identitet og visuelt uttrykk
  - orden og variasjon i bebyggelse, unngå monotone og kaotiske inntrykk
  - bruke kontraster, samlende hovedelementer, dele store områder i flere små, markerte hovedtrekk
  - klart definerte grenser mellom hus og natur
  - ny bebyggelse tilpasses eksisterende bygg

Husbanken har i sine veiledere også lagt vekt på å bruke eksempler for å vise hva som er bra og mindre bra. Vurdering av områdestandard er i større grad enn boligstandard basert på faglige skjønn og i mindre grad på klare normer. Variasjon i boligtilbudet er det for eksempel ingen klare normer for. Det samme gjelder fellesrom, service- og tjenestetilbudet og visuelt uttrykk. I den grad det finnes normer er disse forankret i Plan- og bygningsloven med forskrifter.

Tetthet i boligområder er et sentralt spørsmål. Her er det stilt krav om maksimal utnyttelse. I bykommuner er det imidlertid nå ikke uvanlig med vedtekter som stiller krav om minste utnyttelse. Det har sammenheng med synet på kompakt utbygging som mer miljøvennlig.

### **3.5. Norsk Standard og Byggforskserien**

I kontrakter om byggearbeider blir det gjerne henvis til Norsk Standard, nærmere bestemt NS 3420 "Beskrivelsestekster for bygg, anlegg og installasjoner". Der gis det detaljerte anvisninger for hvordan forskjellige deler av byggverket skal utføres i henhold til Norsk Standard, også hvordan byggearbeidet skal ledes, tegning av forsikringer med mer. Hensikten er å få en presis beskrivelse av hvilken standard en bestiller, herunder sikre de krav som er fastsatt av myndighetene.

Byggforskserien er en katalog av løsblader som kontinuerlig suppleres og korrigeres. Den gir primært anvisninger på utforming av byggdetaljer på basis av foreliggende fagkunnskap og gjeldende lover og forskrifter. I serien inngår også anvisninger for utforming av enkelte rom og planløsningsprinsipper.

### **Krav til utbygging – en oppsummering**

De kravene som gjelder alle boliger som bygges, finner en i PBL med forskrifter. Der er det forholdsvis få krav til funksjonalitet. Boligen skal ha "forsvarlig planløsning" men noen klart definert minstenorm finnes ikke. Som bolig regner SSB et hvert rom som har egen inngang (må ikke gå igjennom annen bolig).

Det kreves fellesarealer med tilfredsstillende oppholdssteder, men det er kommunene som gir nærmere bestemmelser, i vedtekter og reguleringsbestemmelser, om de vil.

Om en vil bygge med lån og/eller tilskudd fra Husbanken er det flere bestemmelser å forholde seg til. For det første finnes det bestemmelser om tak på kostnadene. Taket er skjønnsmessig fastlagt og sett i forhold til lokale markeder. Universell og miljøvennlig utforming blir prioritert, men er ikke en betingelse.

Boliger til spesielle grupper, som omsorgsboligene, er underlagt detaljerte bestemmelser om utforming. Det gjelder også boliger til studenter, og kommunale utleieboliger.

Husbankens minstestandard er avviklet. Det som er formulert i denne standarden fungerer nå kun som en veiledning sammen med annet veiledningsmaterial fra Husbanken. I dette veiledningsmaterialet er det formulert en rekke detaljerte anvisninger for både boliger og boligområder.



## 4. Bakgrunn og grunnlag

Spørsmålet som skal besvares her er hvordan kriterier, normer og retningslinjer har oppstått, grunnen til at det oppsto og grunnlaget det bygget på. Som nevnt kan normer og retningslinjer sees dels som utdyping og konkretisering av boligpolitiske mål, og dels som uttrykk for hva en politisk og eller faglig anser ønskelig. Det anvendes dels i analyser av boforhold og dels som anvisninger for gjennomføring av bygg og andre tiltak.

Stoffet kan redigeres på mange forskjellige måter. Vi har funnet det mest hensiktsmessig å beskrive grunnlaget for politiske mål og normer i tre hovedbolker: Boligpolitikken første utvikling, boligpolitikken i velferdsstaten og boligpolitikken i perioden med revideringer av velferdsstaten. I hver epoke gjennomgår vi grunnlaget for boligpolitiske mål og for de normer som ble anvendt. Som underpunkter bruker vi følgende tema:

1. Standard og størrelse
2. Boutgifter – bokostnader
3. Disposisjonsforhold- rettigheter
4. Boligdekning –egen bolig
5. Planløsningsprinsipper
6. Husformer
7. Tetthet og utomhusområder
8. Befolkning - sosialt miljø

De fire siste temaene vektlegger vi først i periode 2. Temaene var oppe også i den første periode, men var da mindre sentrale.

### 4.1. Utviklingen av norsk boligpolitikk

Et grunnleggende spørsmål er hva det var som gjorde at myndigheter i det hele tatt begynte å bry seg om boligforhold. Svaret på det er i hovedsak industrialiseringen og raskt voksende byer på 1800- tallet og den sterkt stigende betydningen av brann og spredning av sykdom, epidemier. Det var problemer som hadde stor allmenn betydning, både i forhold til økonomi, sikkerhet og velferd.

Brannfaren ble møtt med bygningslover med krav om avstand mellom hus og mer brannsikre materialer, ”murtvang” og rømningsveier, i sentrale byområder (to trapper ble krav i ny bygningslov i Kristiania i 1899). Bygningsloven hadde i utgangspunktet kun gyldighet innen definerte bygrenser, og utvidelsen av bygrensene hadde sammenheng med behovet for å lovregulere bebyggelse som oppsto utenfor grensene (Wennesland 1973). Bestemmelsene i bygningsloven hadde i første omgang mest indirekte følger for boligforholdene: Det medførte noen standardøkninger, i første omgang med avstand mellom hus, mer kostbar bygging, og mindre rom for egenbygging. I byene var boligforsyningen avhengig av at noen ville investere i boligbygging, i hovedsak for utleie. En av følgende var en vedvarende diskusjon om denne byggingens vilkår, bl.a. var spørsmål om spekulasjon ofte sentralt tema.

Epidemier og helseproblemer ble satt i sammenheng med dårlige boforhold. Lite luftsirkulasjon, urenslighet, mørke, kalde, trekkfulle og fuktig rom ga grobunn for sykdom og spredning av sykdommer. Et vesentlig element var utilfredsstillende vann- og kloaknett. Et ledd i å bekjempe sykdom og epidemier var innføringen av Sunnhetsloven av 1860. Den ga kommune hjemmel til å stille visse krav til bygging av hus og sanitærnett, samt til å kunne kondemnere dårlige boliger og nekte boliger brukt av fare for smitte.

Etter en voldsom utbygging av Kristiania i annen halvdel av 1800- tallet var det tydelig at problemene ikke var fjernet. Etter krav fra det nystiftede Arbeiderpartiet ga Sunnhetsrådet professor Axel Holst i oppdrag å kartlegge boligforholdene. Undersøkelsen som ble gjennomført i 1894 påvist at kravene i sunnhetsloven ikke var oppfylt for en stor del av Kristianas arbeiderboliger (Boligrådmannen i Oslo 1948C). Sammen med en systematisk kartlegging av elendige forhold, fikk bystyret seg forelagt forslag til hva som kunne og burde gjøres. Forslagene var utarbeidet av dr. Axel Holst på basis av internasjonal sosialmedisinsk forskning. Det dreide seg dels om hva som må kreves av en akseptabel boligstandard, og dels om hva som kunne gjøres for å oppnå dette.

Forslagene og kravene ble sterkt støttet av arbeiderforeninger og Arbeiderpartiet, men også av enkeltpersoner i de ”kondisjonertes” rekker. For de berørte og deres representanter var dette et nokså selvsagt ledd i kampen for bedre levevilkår, men også for ”borgerne flest” var brann og epidemier en trussel. Dessuten var det en oppfatning om at gode boligforhold bedret arbeidsprestasjonene. ”At arbeiderne bor sundt og godt vil i det lange løp utvilsomt vise sig i arbeidsprestasjonene, hva der bekræftes ved erfaringer fra de engelske havebyer som er anlagt av de store fabrikker Cadbury og Levers Brothers” (Boligkomiteens innstilling, Ot.prp.nr.42, 1917, sitert fra Wennesland 1973, side 21).

Hensyn til sunnhet var ikke det eneste motivet for boligpolitisk aksjon. ”Å skaffe den ubemidlede klasse sunne og gode boliger og helst egne hjem til en så billig pris og på sådanne vilkår at det kan skje uten å gå på bekostning av ernæring eller andre livsfornødenheter” ville ”etablere forhold og bånd mellom samfunnsklassene som er av den beskaffenhet at de ikke igjen så lett løser ved konflikter og uoverensstemmelser. Ingen annen sak er bedre skikket til å bortta brodden i de nåværende bitre klassekamper” heter de i beretningen fra Kristiania Sunnhetskomisjon 1906 (Boligrådmannen i Oslo 1948C, side 143).

Viktig støttespiller for boligsaken var ”Norsk forening for boligreformer” , NFB, som organiserte en bred samling av folk med interesse for denne saken, i første rekke advokater, arkitekter og byplanlegger. Foreningen ble stiftet i 1913, og ble i 1963 slått sammen med Norsk byplanforening til Norsk Forening for Bolig- og Byplanlegging (Dancke 1988). Deres ideer om løsninger på boligproblemene var lenge sterkt influert av Ebenezer Howard og hans ideer om hagebyer. Foreningen hadde i det hele tatt tett kontakt med internasjonale organisasjoner om boligsak. Axel Holst var et framtrædende medlem.

I programerklæringen heter det bl.a.: ”Paa alle socialt interesserte hold erkjendes nu den avgjørende betydning boligforholdene har for folks hele legemlige og aandelige vefærd, for dets økonomi og arbeidsevne. Ingen videnskabelig undersøkelse angaaende folkesykdoms optræden angaaende forbrydelsernes, drukkenskapens eller andre folkelasters utbredelse undlater at peke paa de herskende daarlige boligforhold som en av grunnaarsakerne til de sociale onder. ....Det folk som bygger og bor billig og sundt, eier deri en grundbetingelse for at bli et tilfreds og arbeidsomt, et sterkt folk” (Dancke 1988, side 9)

Selv om problemene ble erkjent, var det naturlig nok diskusjoner om hva myndighetene måtte og burde gjøre. Generelt er det vel korrekt å si at arbeiderorganisasjonene og forskjellige humanitært innstilte borgerlige personer og organisasjoner tilrådte kraftige tiltak, mens borgerlige partier var mer tilbakeholdne. Hvilke tiltak som ville ha god effekt var det også diskusjoner om.

Grunnlaget for forståelsen av problemenes art var lagt i opplegget for kartleggingen og de teorier de mer eller mindre eksplisitt var forankret i. Som nevnt dreide dette seg mest om sosialmedisin og dennes vektlegging av hygiene som grunnlag for sunnhet, og teorier om hvordan sykdom spres, smitteveier. I kartleggingen vektla en størrelse på rommene, samt spørsmål om mørke rom, fuktighet og forfall. (Boligrådmannen i Oslo 1948C, side 129). Bedømmelsen ble foretatt ved besiktigelse av inspektører fra kommunen<sup>6</sup> og må være basert mye på skjønn. Det ble imidlertid også registrert en rekke faktiske forhold, bla. om leiligheten var i kjeller eller på loft, i forgård eller i bakgård.

Sentralt sto spørsmål om trangboddhet, eller overbefolkede leiligheter. Dårlig luftsirkulasjon, liten tilførsel av frisk luft, hang sammen med boligens størrelse. Kostnader med oppvarming ga begrenset mulighet for lufting. Axel Holst kom fram til, basert på sosialmedisinsk forskning, at 30 kubikkmeter luft per voksen person ville sikre mulighetene for tilfredsstillende luftsirkulasjon i et oppholdsrom. Barn krevde det halve. Av hensyn til hva som var ansett økonomisk mulig, ble normen fastsatt til det halve: 15 kubikkmeter for en voksen, 7,5 for barn. Med takhøyde på 2,5 m innebar dette at rom for opphold minst må være 6 kvm. Det kom inn som krav i Bygningsloven at boligrom minst måtte ha 15 kubikkmeter, men ”denne bestemmelsen var myntet på pikeværelser og var ikke på noen måte uttrykk for hva man i førkrigstida satte seg som sosialpolitisk minstekrav eller mål” (Boligrådmannen i Oslo 1948C, s 115)

Overbefolkede leiligheter ble imidlertid også bedømt ut fra antall personer per rom. I 1920 ble leiligheter med mer enn 2 personer per rom regnet som overbefolkede. Kjøkken var da ikke regnet som rom (Boligrådmannen i Oslo 1948C, s 175). Etter denne normen mente en at to rom og kjøkken var egnet for par med inntil to barn, tre rom og kjøkken var egnet for par med inntil fire barn. I praksis er dette noe mer enn det kravet Holst fremmet på grunn av luftsirkulasjon, men ikke nødvendigvis særlig mye mer. (Når overbefolkning beregnes etter areal og antall rom, må en ta for gitt at rommene har rimelig takhøyde. Det er nødvendig både for brukbarhet og sikring av luftvolum).

I de kartleggingene som fulgte, under ledelse av det nyetablerte Boligrådet, ble Holsts metoder, kriterier og normer videreført. I tillegg til de vi har nevnt, skilte en mellom leiligheter i forhus og bakhus. Trange bakgårder uten solinnfall ble kategorisert som dårlig. En skilte også mellom *kaserner* og andre hus. Kaserner ble definert dels som hus med mange etasjer og dels hus med mange leiligheter, flere enn 15, og var ansett å være et dårligere boligtilbud enn mindre hus. (Boligrådmannen i Oslo 1948C, side 103).

Ett av tiltakene for å bedre boligforholdene var å innarbeide krav til visse kvaliteter i bygningsloven. Det ble det gitt bestemmelser i bygningsloven som forbød å innrede beboelsesrom på åpne loft og i kjellere og som stilte krav om lysflater i et rom minst måtte være 10 prosent av gulvflaten (Wennesland, side 24). Dessuten ble det innført

---

<sup>6</sup> En av inspektørene var Nanna Broch som utarbeidet en berømt fotoutstilling om de elendige boligforholdene (side 187)

bestemmelser om regulering av byggelinjer, gesimshøyder, størrelse på gårdsrom, antall etasjer og lignende (Wennesland, side 31).

Et viktig mål var å ordne vann- og kloakkforhold, fortrinnsvis med wc og bad i alle hus. Det var nok et mer langsiktig mål, men i kartleggingen ble det registrert om leiligheten hadde eget bad og eget kjøkken.

#### *Trygge boforhold – rimelige husleier*

I tillegg til dårlig boligstandard var vilkårlig utkastelse, usikre leiekontrakter og urimelige husleier og husleieøkninger et påtakelig problem. I 1916 ble det på grunn av et særlig presset leiemarked for første gang innført midlertidig husleieregulering. Huseierne kunne imidlertid gjøre vedtak mot utilbørlig husleie illusorisk ved å si opp leieboerne. Et krav var derfor forbud mot usakelig oppsigelse, noe som først ble innført i den første omfattende husleieloven i 1939.

Både urimelige husleier og usikre leiekontrakter har sammenheng med knapphet på boliger. Å kondemnere dårlige boliger hadde også vist seg nokså nytteløst av den enkle grunn at kommunen ikke hadde andre boliger å henvise til. Bygging av et stort antall nye boliger med tilfredsstillende standard var helt nødvendig. Spørsmålet var å få det til. Bidrag og initiativ fra industriherrene ble etterlyst, men etter Kristianiakrakket ved århundreskiftet var det liten vilje til boligbygging hos private aktører. Dette medførte et økt press på kommunen for at den skulle støtte bygging og også selv å initiere og organisere boligbygging, noe som også Axel Holst foreslo.

I boligbyggingen var dilemmaet at krav til en tilfredsstillende standard kunne medføre husleier som vanlig arbeidere ikke kunne betale. Allerede Axel Holst reduserte som nevnt kravet til luftrom per voksen person fra 30 til 15 kubikkmeter ut i fra økonomiske muligheter. Arbeiderpartirepresentanten Randolph Arnesen påpekt i bystyret 1913 at ”det burde fastslått ved lov at man ikke får lov til å ha mindre leilighet enn 2 rom og kjøkken”. Hans partikollega og formann i Boligtilsynet var enig i behovet, men ”skulle vi innrette oss slik som hr. Arnesen sa, så ble det for leieboerne intet igjen til mat”. Skulle et slikt krav kunne realiseres, måtte arbeiderne ”skaffe seg en større del av arbeidsutbyttet” (Boligrådmannen i Oslo 1948C s158).

Et eksempel på denne brutale avveiningen kommer fram i forbindelse med valg av hustyper. ”Hver familie i sitt eget hus og til hvert hus en hage”, var et slagord fra 1800-tallet, og etter 1900 var ”borgermester Arctander og sosialdemokratene enige om at Egne-hjem måtte være målet” (Boligrådmannen i Oslo 1948C, s.157). ). ”Egne-hjem” kombinerer hus og have med det å eie egen bolig. Det ble da også understreket at beboerne i disse husene slapp unna spekulantene i boligmarkedet.

”Egne hjem” var klart å foretrekke, men vanskelig å realisere. Det ble bygget noen hus med sikte på ”småkårsfolk”, bl.a. på Ekeberg, men de ble relativt dyre og bare familier med tilstrekkelig høy og sikker inntekt fikk de nødvendige lån. (Boligrådmannen i Oslo 1948C, s.144 ). Det samme skjedde med den kommunalt organiserte utbyggingen av Ullevål Hageby. I praksis fortsatte derfor også kasernebyggingen. Det ble valgt som et bedre alternativt enn rene nødboliger/brakk, noe som også var et reelt alternativ ettersom den store bolignøden ble oppfattet som en midlertidig krise.

## 4.2. Boligpolitikken i velferdsstaten

Før siste verdenskrig var kommunen den sentrale aktøren i norsk boligpolitikk. Staten medvirket bare ved lovreguleringer, som bygningslov og husleielov. Etter krigen ble dette endret. Da inntok staten en sentral rolle og boligpolitikken ble del av utbyggingen av velferdsstaten. I det Fellesprogrammet<sup>7</sup> som staket ut kursen var boligpolitikken sentral, formulert slik: ”Det skal utarbeides plan for å sikre en vakker og hensiktsmessig bebyggelse med det mål å skaffe gode og tilstrekkelig rommelige boliger for alle”. Staten fikk til oppgave å stille til disposisjon lån og tilskuddsmidler via Husbanken. Kommunene skulle tilrettelegge tomter for utbygging, samt skaffe boliger til økonomisk svakstilte. Bygging og forvaltning ble overlatt til private, herunder boligsamvirket.

Utbygging av velferdsstaten med boligpolitikk som en sentral del, var i overensstemmelse med hovedtrekkene i det som på samme tid skjedde i de øvrige europeiske velferdsstatene (se f.eks Harloe 1997). Som i andre land var boligmangel og bolignød et påtrengende problem. (Boligkomiteen 1962). En sterkt pådrivende faktor var ødeleggelsen under krigen. I Norge var gjenreisningen av Finmark og nedbrente byer en helt sentral oppgave de første årene.

Mye av grunnlaget var lagt i utredninger, analyser og forskning før og under 2.verdenskrig. En sentral utredning også for Norge, var Bostadssociala utredningen i Sverige som startet i 1933 og ble avsluttet med sluttbetänkande, første del i 1945, annen del i 1947. Underveis kom en rekke delutredninger. I direktivet for utredningen ble det av statsråd Möller påpekt at undersøkelser hadde avdekket at en ikke ubetydelig del av boligene var i en så dårlig forfatning, særlig i forhold til barns behov, at det var uforsvarlig å la det fortsette, av allmennhygieniske grunner. Dessuten var trangboddhet er ubredt og medfører alvorlig fare for fysisk og psykisk helse.

En viktig erkjennelse var at en regnet med at mange familier ikke hadde råd til å skaffe seg tilfredsstillende boliger uten offentlig støtte. I Sverige ble det imidlertid også konstatert at små og dårlige boliger ikke bare er bebodd av familier med lave inntekter. Et mål var derfor også å stimulere slike familier til å gi bolig høyere prioritet (Möller 1933). Tidligere hadde svenske forskere også pekt på bekymringsfulle lave fødselstall og satt det i sammenheng med boligforholdene (Hansen og Guttu 2000).

Boligpolitikk ble oppfattet som sentral bl.a. for å ivareta barns utviklingsmuligheter. ”På samme måte som samfunnet gjennom utdanningspolitikken arbeider for mest mulig like startvilkår for barn og ungdom, har også gode og likeverdige boliger og bomiljøer betydning for denne likhetsmålsettingen” ( St-meld.nr.76 (1971-72), side 40).

Samtidig var det ingen tro på at privat aktører ville være i stand til å frembringe verken mange nok eller gode nok boliger uten offentlig tilrettelegging og bistand. I Norge valgte en likevel ikke å satse på å bygge ut en stor *offentlig boligsektor*, i motsetning til mange av de landene vi ellers sammenlignet oss med. Styringen av boligbyggingen skulle dermed skje indirekte, ved lover og forskrifter, herunder om prisregulering, ved Husbankens lånebetingelser og ved kommunale reguleringsbestemmelser og betingelser knyttet til tildeling av utbyggingsområder.

*En viktig del av boligpolitikken var å husholde med landets ressurser. Regler og normer var ikke bare innrettet på å sikre tilfredsstillende standard. Like viktig var det å forhindre*

---

<sup>7</sup> Program for den fellesregjering som ble dannet etter krigens slutt

overforbruk. Bygging av unødvendig store og kostbare boliger tappet landet for materialer og arbeidskraft som var hardt tiltrengt på andre områder. Også dette ble ivarettatt ved Husbankens normer og kostnadstak. Dessuten hadde kommunene rett til å regulere hvem som kunne flytte inn i borettslagsboliger og i utleieboliger. Romnormen anga hvor store boliger en familie kunne overta. Kommunen regulerte dette med hjemmel i Boligformidlingsloven av 1950 (Hansen og Guttu 2000, side 119).

En viktig forutsetning for den boligpolitikken som ble ført, ikke minst i bruk av normer og retningslinjer, var stor tiltro til overordnet og helhetlig planlegging i offentlig regi. Den såkalte synoptiske planleggingsmodellen<sup>8</sup> var dominerende.

### **Kvantitet og kvalitet**

I den første etterkrigstidens var det et overordnet mål å skaffe mange boliger raskt. Størrelsen og standarden på boligene ble nøye vurdert opp mot de kvantitative målene, ikke minst fordi boligbyggingen som nevnt også konkurrerte om hardt tiltrengte materialer og arbeidskraft til andre investeringer<sup>9</sup>.

Behovet for boligbygging ble beregnet ved hjelp av *boligfrekvenser*. Befolkningen ble gruppert etter familietype og alder, og i hver gruppe ble det fastlagt hvor stor andel som ville trenge egen bolig. Dette ble samholdt med det antall boliger som fantes, samt beregnet avgang. Disse beregningene lå til grunn for måltall i boligbyggingen, både på nasjonalt og kommunalt nivå. En mente det hele tiden var flere enslige som ønsket å bo for seg selv, enn det tilbudet ga anledning til. Målet, frekvensen, ble bestemt mer av hva en anså realistisk mulig enn av hva behovet tilsa, noe en egentlig visste lite eksakt om.

Selv om de kvantitative målene var voldsomt påtrengende, ble det å bygge midlertidige boliger, som brakker og lignende, avvist. Begrunnelsen var dårlige erfaringer med dette i mellomkrigsperioden. Tvert imot, en bestemte seg for å bygge boliger som kunne tjene som *varige løsninger for barnefamilier*. En var klar over at slike boliger ville koste mer enn familier flest ville være i stand til å betale. Inntil videre var en derfor innstilt på å sikre barnefamilier tilgang til de nye boligene ved hjelp av subsidierte lån supplert med bostøtte til de mest barnrike. Dette ble iverksatt av Husbanken i samarbeid med kommunene. Kommunene bidro med utbygging av infrastruktur og med byggeklare tomter som ble stilt til disposisjon for lave priser, samt med garantier for lån til egenkapital (Boligkomitéen av 1962).

Som grunn til at en Norge valgte en forholdsvis ambisiøs standard er det ofte pekt på konklusjonene i en stor boligundersøkelse i Oslo under 2.verdenskrig, i regi av Oslo Byes Vel. Den viste at små og overbefolkede leiligheter medførte alvorlige problemer for barnefamilier. Barnefamilier i ett- og toromsleiligheter ble intervjuet og leilighetens bruk analysert av et team med arkitekter og psykologer (Brochmann 1948).

Til en viss grad kan en si at rask dekning av antall boliger, og derved ensliges behov for å kunne bo i egen bolig, ble forsaket til fordel for god kvalitet i boligene for barnefamiliene. Dette blir tydeligere om en sammenligner Norge med Sverige som satset mer på antallet, og mindre på størrelsen (Hansen 2005).

---

<sup>8</sup> Synoptisk er et begrep som brukes om en planleggingsmodell med ambisjoner om helhetlig og sentralt styr planlegging, se Kvarv 2003.

<sup>9</sup> I Norge ble bygging av brakker vurdert og forkastet med henvisning til tidligere erfaringer fra Oslo. Det sto dessuten allerede igjen en rekke brakker fra krigstiden, brakker som fortsatt måtte brukes som boliger..

Målet om å sikre gode og rimelige boliger skulle også sikres ved forskning og utvikling om og i byggebransjen. Nye, rasjonelle metoder ble importert og utviklet. Målsamordning og modulsystemer var viktig ledd i dette, noe som igjen stilte krav om standardisert, normerte løsninger av leiligheter og hustyper. Forhåpninger og vel også forutsetningen var at en innen ikke altfor lang tid ville kunne senke byggekostnadene slik at det samtidig med reallønnsvekst reduserte og helst fjernet behovet for offentlige subsidieringer.

### **Alle bør eie egen bolig**

I stedet for å satse på en offentlig uleiesektor, ble det stilt som mål at alle skulle kunne eie egen bolig. En viktig forutsetningen for å kunne realisere eie-målsettingen i kombinasjon med offentlig velferdspolitik, var samarbeid med boligsamvirket. Før krigen var det i Oslo utviklet et samarbeid mellom kommunen og et boligkooperativt selskap, OBOS. Kommunen fikk formelle posisjoner i selskapet og inngikk utbyggingsavtaler med dette boligbyggelaget. Kommunen stilte til disposisjon rimelige tomter, garanterte for lån og fikk anledning til å disponere og tildele en vesentlig del av ferdige boliger til sine boligsøkere. Resten tildelte selskapet til egen medlemmer etter ansiennitet.

Gode erfaringer med denne løsningen bidro til at en satset på dette som modell i de fleste av landets større byer og omegnskommuner. I praksis var det til å begynne med ikke så ulikt en non-profit leiesektor. Formelt hadde beboere leiekontrakt med selskapet som de selv var medeiere av. De hadde plikte og ansvar som eiere, men ikke rett til å selge fritt og få fortjeneste av salget.

### *Hvorfor forskjellige veivalg?*

Historikeren Erling Annaniassen påpeker at dette er valg som ikke ble, og ikke kan, foretas på "fritt" grunnlag. Det ligger føringer i samfunnets strukturer og historie. På landsbygda og i små steder var det i Norge fra før vanlig at folk eide egen bolig, at leie var noe midlertidig. Å eie egen bolig med mulighet til å ta inn losjerende var en økonomisk sikkerhetsventil. Det var da heller ikke utenom Oslo og enkelte store byer noen profesjonell utleie av boliger. Disse forholdene hadde igjen sammenheng med nærings- og bosettingstruktur. Norge er preget av primærnæringer og småindustri, med spredt bosetting over hele landet. Urbaniseringen har tiltatt, men Norge har for eksempel hele tiden ligget langt bak Sverige. I 1987 bodde 32 prosent av den svenske befolkning i hovedstaden og de to nest største byene, Stockholm, Gøteborg og Malmø, mot 24 prosent i tilsvarende områder i Norge: Oslo, Bergen og Trondheim. Også i mindre steder har Sverige tradisjon for et tettere samfunn med en sentral brukseier, enn det en finner i Norge.

Selv om eierlinjen var utbredt i landet, var dette ikke tilfelle i hovedstaden. Der bodde flertallet i leiegårder, og hadde mange negative erfaringer. Et svar var å begrense privat utleievirksomhet. Som en ideologisk plattform for dette henvises det ofte til følgende sitat *"For meg er dette et prinsipielt spørsmål, og jeg vil gjøre det tindrende klart. I det moderne samfunn er det visse områder hvor det drives privat næringsdrift, og andre hvor det ikke lenger drives privat næringsdrift, eller hvor den er under avvikling, og jeg for mitt vedkommende godtar ikke som et område for privat næringsdrift det å eie andre menneskers hjem* ( Trygve Bratteli, stortingsrepresentant, senere statsminister for Arbeiderpartiet, i Stortinget 1951).

For den sosialistiske fløyen var hovedsaken å bygge ut en boligsektor som var fri for spekulasjon. Alternativet var kooperasjon eller offentlig utleie. Leieboerbevegelsen inn for kooperative boligselskaper. Noen mente det ville være bedre med en kommunal utleiesektor, men den kooperative linjen vant fram (Nagel 1992).

For borgerlige politikere var eierlinjen en pragmatisk tilpasning. Viktigst var det at løsningen frigjorde kommunen for et *direkte ansvar* for finansiering og forvaltning. I opprettelsen av OBOS i Oslo i 1933 var dette om nevnt et viktig argument.

### **Boligstørrelse og trangboddhetsnormer**

Vi har allerede nevnt at tre rom og kjøkken ble den nye normen for en familie. Egne rom for barn ble lansert som meget viktig for familiens helse og velferd. Helst skulle hvert barn ha eget rom, men det var et krav som en til å begynne med ikke så seg råd med.

I kartlegging og analyser av boforhold i etterkrigsperioden var grensen for trangboddhet definert som at en husholdning minst hadde et rom per person, kjøkken inkludert (St.meld. nr.92 1974-75). Denne normen samsvarte nesten med målsettingen om tre rom og kjøkken for barnefamilier: Par med to barn bør minimum ha tre rom og kjøkken, dvs. fire rom i alt. Par med ett barn ville imidlertid etter denne normen ikke være trangbodde i to rom og kjøkken. Trangboddhetsnormen var derfor noe strengere enn hva en anså som et rimelig mål for romslighet, og det en satset på i nybyggingen.

Den normen som normalt gjelder i dag (trangboddhet er mindre enn to rom og mindre enn et rom per person, kjøkken ikke inkludert), ble trolig først anvendt i en analyse av boforholdsundersøkelsen i 1981 (Ås og Hansen 1985, side 16). Det nye i forhold til tidligere brukt definisjoner av trangboddhet, var at kjøkken ikke regnes som rom, at minste boligstørrelse for varig opphold er to rom

At kjøkken ikke skal medregnes synes å ha blitt akseptert uten særlig motforestillinger eller diskusjoner, nærmest som en naturlig følge av den faktiske utviklingen. Som nevnt mente en allerede i 1945 at barn burde ha hver sitt rom, i det minste når de var av forskjellig kjønn, og når de ble noe eldre. I innstillingen til nytt bostøttesystem ble da også nødvendig/normal bolig definert som to rom og kjøkken for enslige som var gamle og uføre, og som fire rom og kjøkken for par med to barn (men også for enslig forsørger med tre barn). Innstillingen aksepterte også som rimelig at boligen hadde ett rom mer enn det ”normale” (St.meld.nr.76 (1971-72), side 98).

Trangboddhet ble lenge ikke vurdert som noe tema for enslige. Først i begynnelsen av 1970 – tallet ble romnormene justert slik at enslige hadde anledning til å flytte inn i leiligheter på mer enn ett- rom og kjøkken. Et forholdsvis lite antall boliger, i 1000 per innbygger, bidro dessuten til å begrense enslige fra å kunne bo i egen bolig.

Det var iherdig argumentasjon og agitasjon fra Ensliges Landsforening som førte til at Stortingets Kommunal- og miljøvernkomité i 1976 uttalte at to rom og kjøkken var et rimelig krav til bolig for voksne enslige (Gulbrandsen og Hansen 1978). En forskningsrapport om forholdene i ett-roms boligene på Ammerud understøttet kravet (Gulbrandsen 1973).

For mange var ikke trangboddhetsnormen det viktigste. Helt fram til 1980- tallet ble håndhevet nokså strenge *maksimumskrav* til hvor stor bolig en kunne få tildelt. Det ble bestemt av romnormer og av Husbankens leiearealnormer (se bl.a. Hansen og Guttu 2000). Storkomiteens vedtak var i og for seg ikke så mye en trangboddhetsgrense som en oppheving av gjeldende maksimumsnorm.



I den normen som ble introdusert i 1988, ble det foreslått å regne ett rom mer enn antall personer, og tre rom for enslige, som "normalt" og dermed som en nøktern standard. Boliger med flere rom ble betegnet som romslige eller særlig romslige. Antall rom ble supplert med normer for boligareal. Normen var i samsvar med de leiearealnormer som Husbanken praktiserte, fram til 1983 som krav, senere som anbefalinger. "Romnormen", altså den som anga hvor stor bolig en kunne tildeles, ble uaktuell og forsvant ut over 1980 – tallet.

Husbankens leiearealnormer var basert på en kombinasjon av antall soverom, antall sengeplasser og antall kvm boligareal. Det varierte fra bolig med ett soverom, en sengeplass og 55 kvm til en bolig med 4-7 soverom, 8 sengeplasser og 125 kvm. (Hansen og Gulbrandsen 1993, side 39). Minimumskravet på 55 kvm var basert på analyser av hva som måtte til for å imøtekomme de forskjellige kravene til hver enkelt rom, og sammenstillingen av disse. Forutsetningen var da eget soverom og at soverommet skulle ha plass til dobbelseng (Jørgensen 1989). Maksimumstaket på 125 kvm er på samme måte satt etter det som trengs for å romme soverom med soveplass til opp til 7 personer (5 barn). Når 40 kvm boareal likevel har vært minimumskravet i bostøtteordningen, er det fordi det også skal omfatte boliger med fellesareal, og i så fall gjelder det private boligarealet. Bostøtte har for øvrig ingen øvre arealgrense, men derimot et tak for boutgifter som legges til grunn for beregning av bostøtten.

### **Boligens standard**

Spørsmål om bad og wc i boligen vedble å være et viktig mål på standard. I analysene av boligsituasjonen i 1945 var denne mangelen fortsatt helt sentral, både i byer og bygder. I den omfattende satsningen på byfornyelse på 1980- talet var det fortsatt bad og wc som var i fokus.

Når det gjelder trekk, kulde og fuktighet ble det innført nye og forbedrede konstruksjonsprinsipper, og gradvis skjerpede krav i bygningslov og forskrifter. I husleieloven var det bestemmelser om huseiers plikt til å vedlikehold, en plikt som riktignok i stor utstrekning ble forsømt (Hansen m.fl. 1984). Spørsmålet var sentralt i byfornyelsen.

Også kravet om lysflater og utsyn ble opprettholdt nesten uforandret. At solinnfall er viktig, kan begrunnes. Vanskeligere er det å finne grunnlaget for de konkrete normene, som krav om vindusåpninger minst lik 10 prosent av gulvarealet. Dette kravet er da også modifisert i den forstand at krave nå er formulert som en dagslysfaktor på 2 prosent og at skjerming fra terreng, andre bygninger og lignende i horisonten ikke må utgjøre mer enn 20 prosent målt fra horisontalplanet midt på vinduet. (REN, 03, side 123). Om en ikke kan dokumentere dette kan fortsatt 10 prosent av bruksarealet gjelde som dokumentasjon.

Gjennombelysning, lys fra flere sider er et krav som ble formulert av funksjonalistiske arkitekter i 1920- årene (Martens og Moe 1985). At dette er en fordel kan neppe bestrides, men hvor avgjørende det er for helse og trivsel har jeg ikke sett dokumentert. Normen om fasadebredden er ledd i de samme bestrebelsene. Den sprang ut av tendenser på 1970-80-tallet til å lage veldig tykke blokker og rekkehus. Følgen var at leilighetene ble lange og smale tarmen med lys bare i hver ende.

### **Funksjonalitet - planprinsipper**

Kravet om "tre rom og kjøkken" var kombinert med mer detaljerte normer og krav til hvert enkelt roms utforming, og planløsningen. Slike krav var preget av *bruksfunksjonsanalyser*

og *bovaneundersøkelser*. Det dreide seg ikke lenger bare om å ha tilstrekkelig stort areal. Viktig var også hvordan dette boligarealet var disponert og dimensjonert (planløsninger), og hvordan bebyggelsen var utformet og organisert.

Nitide studier ble lagt til grunn for normene om antall rom, størrelse og utforming av rom, samt prisnippene for leilighetens planløsning. Utgangspunktet var ”boligen for eksistensminimum”. En boligkvalitet som forutsatte urimelig store deler av disponible inntekt var ingen løsning. De arkitektene som arbeidet med dette var derfor opptatt av å få maksimal nytte av de kvadratmeterne som sto til disposisjon, av de investeringene som ble gjort. Ideen var å satse på de grunnleggende behovene og droppe alt om var unytting, eller bare til ”pynt og fjas”.

Prinsippene og modellene for en gode planløsninger ble videreutviklet med studier og analyser på 1930- og 40 tallet. Slike studier ble foretatt i flere land, men Sverige var langt framme. Premissene var fortsatt å finne fram til boliger som kunne fungere tilfredsstillende med minimalt areal, dvs med maksimal arealeffektivitet. Studiene førte fram til mer differensierte rom som var tilpasset deres spesielle funksjon, som sted å lage mat, sted å sove, sted å være sammen, osv. At foreldre og barn skulle ha hver sine rom forsterket dette.

Prinsippene bak de planløsningene som ble utviklet er senere beskrevet detaljert i en håndbok fra Byggforsk (Svennar 1975), mens undersøkelsene og analysene som ligger bak er redegjort for bl.a. i Åkermann 1941 og Bjørklund 2000.

*Kjøkkenet* har en spesiell plass i hjemmet, og er også viet spesiell oppmerksomhet i forskningen. Blant arkitekter var det en tendens til å betrakte kjøkkenet som et laboratorium for matlaging, ikke som oppholdsrom. Gjentatte studier av folks bovaner viste imidlertid at kjøkkenet var et oppholdsrom, nærmest uansett hvor trangt det var. Forestillingen om kjøkkenet som kun et sted for matlaging er forankret i en borgerlig livsstil, er det påpekt (Bjørklund 2000). Det ble også oppfattet som lite rasjonelt, som ikke arealeffektivt, å ha spiseplass både på kjøkkenet og i stua. Det minnet om ”finstue-formen” som arkitekter forarget seg over og bekjempet til fordel for ”riktig boligbruk” (Brochmann 1961). Laboratorie - kjøkkenet kan dessuten trekkes inn fra fasaden og dermed redusere krav til (dyr) fasadebredde.

Norske undersøkelser viste det samme som svenske: Kjøkkenet ble brukt som spise- og oppholdsplass selv om dette ikke var lagt til rette (Bull, Hansen og Haug 1971).

#### *HB-blader og typetegninger*

Planløsningsprinsipper og detaljerte anvisninger for utforming av hvert enkelt rom i boligene ble angitt i en serie HB-blader. Bladene inneholdt krav som ble lagt til grunn for lån og tilskudd. Kravene bygget som nevnt på forskning og utredninger, bla. av møbeltyper og møbelmål. Foruten brukskrav, var målsamordning som grunnlag for standardisering et viktig moment.

I tillegg til HB-bladene utarbeidet Husbanken veiledningsmateriale og typetegninger. begge deler var en videreføring av et arbeid som begynte i det nye Boligdirektoratet. Det var for øvrig også arbeidet med typetegninger før krigen (Jørgensen og Martens 1996).

#### **Boøkonomi – rimelig boustift**

Rimelig husleie er ikke lett å bestemme. I første rekke ble det reagert på store husleieøkninger på grunn av et presset boligmarked. I Oslo ble regulering av husleier

innført og avvirket i takt med vurderinger av husleiemarkedet, og var ofte nært knyttet til krigsutbruddene.

Rimelig boutgift, eller en sosialt forsvarlig husleie som det tidligere ble kalt, er blitt fastlagt etter hva en bør ha til disposisjon av inntekten etter annet nødvendig forbruk. I Oslo kom en etter krigen fram til at 20 prosent av inntekten til husleie ville være sosialt forsvarlig for de fleste familier i Oslo. Det var basert på undersøkelser og analyser av forbruksbudsjetter for forskjellige familietyper, men trolig også mye inspirert av den boligsosiale utredningen i Sverige. Det ble for øvrig som nevnt understreket at folk også må læres opp til å *ville* betale så mye for å bo bra (Boligrådmannen i Oslo 1948A ,side 83).

Hvordan en kom fram til ”rimelig boutgift” i bostøteordningen er noe uklart. Det ble ikke lagt fram nye forbrukerundersøkelser ved den omfattende revideringen av bostøttesystemet i 1972 (St.meld.nr.76 1971-72, side 98). De angitte prosentene av husholdningens inntekt synes å være fastlagt skjønnsmessig med utgangspunkt i 20 prosent som normalt.

Grensene for hvilke faktiske boutgifter en fikk anledning til å regne med, *boutgiftstaket*, skulle i prinsippet fastlegges i forhold til faktiske boutgifter for nybygde, nøkterne boliger. Boutgiftstaket skulle hindre urimelig høyt boligforbruk, sammen med at en uansett måtte betale en viss egenandel. En ville også forhindre at bostøtten ble prisdrivende. Krav om Husbanklån var også en metode til å sikre nøktern, men god bolig. (St.meld.nr.76 1971-72, side 82).

Høye priser i nybygg vurderes som et problem for de som skal etablere seg for første gang, eller reetablere seg, uten å ha særlig egenkapital. En del av problemet er overlappende med det som er nevnt om boøkonomi, det å mestre de løpende boutgiftene. I tillegg kan førstegangsetablerere ha problemer med å skaffe kapital. Dette var en grunn til at mange tidligere forsøk med ”egne hjem” til arbeidsfolk ikke lyktes, og som lå bak både utviklingen av og skepsisen til boligsamvirket. Når boligsamvirket lykkes, og ble akseptert også av kritikerne, skyldes det nok at kravene til egenkapital dels ble små, og dels avhjulpet med kommunalt betalte innskudd og kommunale garantier (Nagel 1992). På 1980 – tallet ble det dessuten innført egenkapitallån og tilskudd.

### **Å ha egen bolig - boligdekningen**

Boligfrekvensmetoden ble utviklet som et verktøy for å kunne bedømme behovet for boligbygging. Det ble tatt i bruk straks etter krigen, og var benyttet i et rapporteringssystem fra kommuner til kommunaldepartementet fram til dereguleringen av boligmarkedet. Etter den tid er det ikke dette rapporteringssystemet i bruk, men boligfrekvenser regnes gjerne ut når nye landsomfattende data foreligger. Boligfrekvensene utdyper og nyanserer antall boliger og antall rom per 1000 innbyggere.

Noen norm for hva som er akseptabelt er ikke fastlagt. Det vil avhenge av hvor mange av en alders og sivilstandsgruppe som har behov for eller foretrekker en eller annen form for bofellesskap uten å ha egen, selvstendig bolig. Det gjelder naturligvis barn hos foreldre inntil en viss alder. Myndighetsalderen er en viktig aldersgrense. Når er det rimelig å kunne flytte i egen bolig? Noe offentlig standpunkt til dette finnes ikke, men når alder for hjemmefraflytting overvåkes er det uttrykk for at den er viktig. Det ble også understreket av Ungdomsutvalget som så flytting hjemmefra som en forutsetning for å utvikle seg til voksne selvstendige mennesker, i hvert fall slik folk flest bor (Ungdomsutvalget: Ungdom, familie og bolig. Universitetsforlaget 1976).

Generelt er den dominerende holdningen at det beste er å bo for seg selv i egen bolig. Dette er også den prefererte løsningen i følge opinionsundersøkelser. I noen tilfeller er det antatt at egen bolig bør suppleres med fellesrom og fellesanlegg, og at i så fall kan den egne boligene være noe knappere enn ellers. Primært er bofellesskap lansert for personer med spesielle behov, men det finnes som nevnt også anbefalinger om slike løsninger for ”folk flest”. Parallelt med funksjonalistens utvikling av planløsninger, ble det utviklet og utprøvd hus med fellesrom, *kollektivhus*. Drivkraften var dels et ønske om å rasjonalisere husarbeidet, og dels et ønske om mer fellesskap.

En annen form for ”bofellesskap” er enslige som deler en bolig. Det skjer privat og i offentlige tiltak, som studentboliger og Ungbo. Om og i tilfelle når dette er gode løsninger er lite dokumentert. Fra 1950- tallet fram til 1980-tallet er omfanget av enslige som deler bolig kraftig redusert. I praksis velger enslige flest egen bolig når muligheten byr seg.

Det er stilt spørsmål ved den ubegrensede favoriseringen av egen bolig. Det settes i sammenheng med den tiltagende individualiseringen av samfunnslivet. Kan institusjoner og kollektive boformer i flere tilfeller enn etter gjengs oppfatning, være bedre?

#### *Boliger for eldre og andre spesielle grupper*

Som det vel framkommer, var boligspørsmålet for en meget stor del knyttet til barnefamilier. Etter hvert ble også boligbehovet og boligsituasjonen for andre grupper satt mer i fokus. Pensjonister ble inkludert i bostøtteordningen, og det ble bygget boliger spesielt for eldre og for funksjonshemmede. For de sistnevnte ble det utviklet og iverksatt planløsninger som skulle ivareta krav for rullestolsbrukere.

En bredere tilnærming til boligspørsmålet fikk et gjennombrudd med boligmeldingen ”Om boligspørsmål”, St.meld.nr.76 (1971-72). Der ble boliger for funksjonshemmede belyst sammen med en bred analyse av bomiljø og service i boligområder.

Meldingen gjengir konklusjonene i en innstilling fra komiteen for Eldreomsorgen om boliger og institusjoner til eldre. Komiteen konkluderte med at eldre flest bør bo lengst mulig hjemme. ”Gode boliger for eldre sammen med en godt utbygd hjemmesykepleie vil minske presset på sykehjemssektoren” (side 120).

#### **Hus- og bebyggelsesformer**

Drømmen om eneboligen holdt seg i Norge, og ble også i meget stor utstrekning realisert selv i byer og tettsteder. Bare i Oslo er blokk dominerende bygningstype. I Bergen og Trondheim er boligene fordelt i tre nokså like deler: eneboliger, rekkehus og lignende og blokker. Eneboligpreferansene er tilgodesett i reguleringsplaner og lånevilkår, men egentlig ikke direkte fremmet som noen offentlig målsetting. Indirekte kan en kanskje se satsningen på eierett som støtte til eneboligbygging. Husbanken la også mye arbeid i å fremme gode eksempler på eneboligutbygging (Jørgensen 1996).

Mange ”eneboliger” har innredet en leilighet til utleie, enten i en 2.etasje/loft eller i underetasje. Et utbredt alternativ i 1950- årene var to- og firemannsboliger. Senere kom rekkehusene til å overta.

Når det gjelder mer konsentrert bebyggelse var lamellblokken etablert som alternativ til ”kasernene”, til den gamle bygården. Lamellblokken var frittstående blokker med luft rundt seg og med riktig orientering i forhold til sol. En presentasjon av lamellblokken i artikkelen ”Byregulering eller konditorkunst” i tidsskriftet PLAN 193? (Martens og Moe,

1983) innledet med å påpeke betydningen av lys og luft. Et ufravikelig krav, slik disse planleggerne så det, var at alle rom i boligen blir solbelyst en tid av året. Det ble begrunnet både med hygiene (sollyset desinfiserer) og psykologi: Sollyset virker oppmuntrende og oppkvikkende. I oppholdsrommet bør det helst være sol hele dagen, men i hvert fall ettermiddag og aften.

Artikkelen viste til forskning og utviklingsarbeid om regulering og boligtyper i Tyskland, og framhevet lamellbebyggelsen som den største nyvinningen i boligstrøksreguleringen. Lamellbebyggelsen ble satt opp som kontrast til hagebyidealene som altså ble for dyre for vanlige arbeidere, og som kommunen ikke kunne eller ville yte mer subsidiering. Denne type utbygging ble også kritisert som uegnet. Mens ”boligbygging og regulering var tatt opp til saklige, vitenskapelige vurdering ute i Europa” var ”Hals og hans medarbeidere opptatt med å lage sirkelplasser og kruseduller, akse- og fondvirkninger og små kapriciøse påfunn – illustrert med kilometerperspektiver i kull- og fingertupptechnik” (PLAN 1933-36, i Martens og Moe 1983, side 186).

Som idealmodellen for regulering av boligstrøk viste en til kriterier for juryens bedømmelse av en konkurranse for utbygging av et stort boligområde i Berlin, Haselhorst, en konkurranse utskrevet av Riksforskningssselskapet for Boligvesen i 1928. Kriteriene la vekt på lamellbebyggelse og trafikkgater loddrett på bebyggelsesretningen som knyttes sammen med spaserveier langs husblokkene. Lamellbebyggelsens fortrinn var dens muligheter for like og gode solforhold for alle leiligheter. I følge artikkelen mente Hals på sin side at dette innebar en så kjedelig form for bebyggelse at den ikke kunne anvendes i noen utstrekning, selv om også han så solinnfall som meget viktig. I forslag til generalplan for Oslo ble påpekt at dette spørsmålet er mye viktigere her i nord enn i sydlige strøk (Hals 1929).

Sol på lekeplasser og andre utearealer for rekreasjon har det samme grunnlaget som kravene om sol i leiligheter og balkonger. Også her er det de konkrete kravene om antall soltimer som er vanskelig å finne begrunnelsen for. Derimot finnes det mye litteratur om hvordan soltimer kan måles og beregnes.

### **Bomiljø, tetthet og arealnormer<sup>10</sup>**

Bebyggelsesformene har nær sammenheng med byutviklingskonsepter. Lamellblokken var sentral i drabantbyutformingen, både som lavblokk og som høyhus (Hansen og Brattbakk 2005). Denne utbyggingen ble etter hvert kraftig kritisert for å gi inhumane, antisosiale miljø (Hansen og Sæterdahl 1969, Hansen og Brattbakk 2005). På 1970-tallet kom det, bl.a. på bakgrunn av denne kritikken, en rekke utredninger og forslag som særlig var rettet mot boligmiljøet

Betydningen av bomiljøspørsmål ble sterkt understreket i boligmelding 76. (St.meld.nr. 76 (1971-72). Der sies det at ”Det er i senere tid blitt stadig mer klart at de problemer folk har i forbindelse med sin boligsituasjon, i stor grad ikke er knyttet til selve boligen, men til boligmiljøet. dette er konstatert både for store, nye boligområder, og for eldre innerområder i byene”. Som krav for til et godt bomiljø ble framhevet, (her forkortet):

- leke- og rekreasjonsområder
- trafikkseparering
- fellesskaps- og aktivitetslokaler

---

<sup>10</sup> Dette området er beskrevet og analysert tidligere (Thorén m.fl. 2000), og gis derfor her en mer summarisk behandling

- kontakt med natur og vegetasjon
- sosial service
- merkantil service
- variert bolig- og befolkningssammensetning
- omflyttingsmuligheter
- et rimelig utvalg av arbeidsplasser i området
- gode kommunikasjoner

(St.meld.nr. 76 (1971-72), side 107).

Større satsning på bomiljøet ble begrunnet med at de fleste mennesker tilbringer mye av sin tid der, og viser til vedlagte rapporter om bomiljøet fra NBI, NIBR og NGI. (I meldingen blir det imidlertid understreket at konklusjonene fra disse rapportene står for forfatterens regning, og Regjeringen sier ikke hva den selv mener). Mange av de nevnte punktene ovenfor er da heller ikke fulgt opp med konkrete anbefalinger eller normer. Hjemmel for å stille krav fikk kommunene i den nye landsomfattende bygningsloven av 1965. Da kom nåværende formulering om krav til ”den ubebygde del av tomta”, krav om tilfredsstillende lysforhold, areal til tilfredsstillende oppholdssted i det fri, herunder leikeplasser for barn, samt avkjørsel og parkering av biler og motorsykler. Kommuner fikk økt hjemmel og plikt i reguleringsaker.

#### *Utearealene*

Normer for utearealer dreier seg både hva slags arealer som trengs, etter formål, størrelser på de forskjellige arealtypene og avstanden til boligen. Oslo kommune utarbeidet normer for leikeplasser i 1965, og disse ble evaluert med forslag til revidering i 1981 (Hellen 1985). Bak disse normene sto det forskning om barn og lek, der særlig avstand til forskjellige typer av lek og barns alder, var sentral (Wohlin 1960-1961).

De konkrete bestemmelsene er lokalt forankret og varierer geografisk. Det skjer dessuten en tilpasning til ulike bebyggelsesformer. Det stilles mindre krav til utearealer i tett blokkbebyggelse enn i småhusbebyggelse, og særlig lempelige er kravene i sentrale strøk i byene (Thorén m.fl. 2000). En grunn til dette er trolig tilpasning til det realistisk mulige. I andre sammenhenger diskuteres kompensatoriske tilbud. Kompakt bebyggelse kompenseres med god tilgang til kulturelle og kommersielle tilbud. Når det gjelder barn og ungdom er det ikke så åpenbart at det er tilfelle.

Det er også en viss forskjell mellom betoningen av utearealer og *rommene mellom husene*. Spranget fra kasernene, de tette gårdskvartalene til enkeltblokker i natur, skjedde for å ivareta behovet for sol, lys og utsyn, samt grønne områder. Rommet mellom blokkene var til å begynne med mer et spørsmål om å skape avstand enn å gi rom og plass for bestemte aktiviteter, slik som boligplanen var bygget opp. Etter hvert ble uterommene små, og konkrete krav til arealer for lek og rekreasjon bidro til å dempe tettheten. I tillegg ble avstanden også et virkemiddel mot støy.

Normer om arealer til forskjellige formål sier i og for seg ikke noe om hvordan bebyggelsen skal organiseres. Begrepene som benyttes, arealnormene, er imidlertid noe en assosierer med åpne grønne områder, mer enn med utforming av rom mellom hus. Det er ikke tilfeldig at en i kasernebebyggelsens tidsalder brukte gatebredde og etasjehøyde som norm. Storgårdskvartaler ble lansert som et alternativ til lamellblokken, en form som ble hevdet å bedre kunne ivareta ønsket om en mer bymessige utforming med gater, plasser og parker (Lind 1974). Kritikken av den funksjonalistisk pregede byutviklingen, med

drabantbyene som det mest markerte uttrykk, dreide seg ikke bare om det i tilstrekkelig grad var avsatt plass til lek, med mer og at offentlig og merkantil service var lite utbygd. Kritikken dreide seg også om selve drabantbyen som bymessig form.

### *Trafikksystem og parkering*

I en boligpolitisk sammenheng er det trafikksikker atkomst til lekeplasser, barnehager og skoler som har stor betydning, i tillegg til støy og forurensning. Veier og parkeringsplasser er ofte sett som konkurrent til og trussel mot dette, samtidig som parkeringsplasser er et viktig gode for husholdningene.

Trafikksystemet er knyttet til teorier og idealer om byplanlegging der den voksende bilparken fikk voldsom innflytelse. I tilknytning til de store utbyggingene i etterkrigstiden ble prinsipper om separering og differensiering av trafikken utviklet. Vi går ikke inn i hele dette omfatte problemkomplekset, men konstatere at en i Norge lenge valgte spredt bebyggelse med omfattede behov for bilbruk.

Normer for parkering tok utgangspunkt i den bilbruk som faktisk forekom samt prognoser for framtidig utvikling. Bilene måtte ha et sted å parkere, og det måtte foregå slik at det ikke var til sjenanse for fremkommelighet og veivedlikehold, og slik at det reduserte faren for trafikkulykker. Normen ble revidert etter som erfaringer med den faktiske utviklingen gikk.

### *Støy*

Målsetting med tiltak mot støy ble generelt satt i sammenheng med helse og trivsel. Tiltakene, og normene, kom som følge av raskt og sterkt økende støyplager. I arealplanleggingen var støyproblemer ikke ivaretatt i tilstrekkelig grad, noe som bl.a. ble forklart med "usikkerhet om hvilke støynivå som kan aksepteres, lovgrunnlaget og finansieringen av støydempende tiltak" (St.meld.nr.50, 1976-77, Tiltak mot støy, side 23). De normer som ble gitt for maksimal støybelastning er basert på omfattende forskning om og når folk er plaget av støy, og ikke får sove pga støy (Osmundsen 1999, gjengitt i Thorén 2000). Som støykilde er biltrafikk viktig, men støykilder er stadig utvidet, bl.a. til lek og sport i utearealene.

Diskusjoner om støy går mest på håndheving av normene. Det dreier seg om tillatelse til og tilrettelegging for bilkjøring, støyskjermer ute og i bygningen. Det sammen gjelder i forhold til andre støyende aktiviteter. En gjentagende problemstilling er hensyn til barn og unges utfoldelse sett i forhold til andre, gjerne eldres, behov for ro.

### *Tetthet*

Det er ingen nasjonale føringer på tetthet, men kommuner gis anledning til å fastsette tetthet, og det gis anvisninger på hvordan dette skal beregnes. Tetthet blir vanligvis uttrykt som u-grad (utnyttelsesgrad) og fra 1987 kan grad av utnytting måles på tre alternative måter: Bebygd areal som prosent av tomten, Tillatt bruksareal på en tomt, Bruksareal i prosent av en tomt.

Bestemmelser om maksimal tetthet hadde til hensikt dels å bestemme bygningsform, og dels å sikre avstander og den plass til lek og rekreasjon utendørs, veier og parkeringsplasser, og bevaring av natur som bygningsloven krevde.

U-graden ga sterke føringer på hva salgs hustyper det kunne bygges. Valg av hustype er sentralt i spørsmål om boligpreferanser og sentralt i kommuners vurderinger av

utbyggingsformål. Normer om gode boforhold sier sjelden noe direkte om hustype, men i analyser blir blokk gradert bak rekkehus som igjen graderes bak eneboliger, noe som generelt er i samsvar med folks preferanser. Forholdet mellom tetthet, hustyper og arealnormer ble grundig belyst bl.a. i en utredning fra Byggforsk (Svennar 1970), mens forholdet mellom boligtyper, utnyttelsesgrad og kostnader ble belyst bl.a. i en rapport om byplankostnader (Moen og Sigholt 1970).

Generelt vil høy utnyttelsesgrad innebære mer bruk av rekkehus og blokker, mer blokker desto høyere u-graden settes. Basert på boligpreferansene vil det være et ønske om lav u-grad, helst med muligheter for eneboliger. Tre hensyn trekker u-graden opp: Få flest mulig boliger raskt, få rimelige tomtekostnader per bolig og senke byggekostnadene. Det er imidlertid et sprang i denne utviklingen fra lett småhusbebyggelse til blokkbebyggelse med tunge konstruksjoner. Et annet sprang er lave blokker til høyhus. Krav om heis i hus med mer enn fire etasjer er en viktig premiss. Når profesjonelle utbyggere bygger, er presset gjerne for høy U-grad, noe som vel forklarer hvorfor u-graden oftest oppfattes som *maksimal tillatt tetthet*.

### **Variert bolig- og befolknings sammensetning**

Krav til et godt bomiljø krever en variert bolig- og befolkningsstruktur ”som kan gi muligheter for allsidig kontakt mellom aldersgrupper, yrkesgrupper, sosiale grupper, grupper med og uten funksjonshemmede etc., og muligheter for hensiktsmessige boliger for alle kategorier” (St.meld nr. 76 (1971-72), side 107). Nærmere begrunnelse ble ikke gitt.

Spørsmålet ble også diskutert i forbindelse med boligbygging og tildelingsregler i Oslo bystyre. Bakgrunnen var at de nye store drabantbyene hadde fått en sterk overvekt av unge barnefamilier. Det ble påpekt at ensidig befolknings sammensetning gjør at

- det blir vanskeligere å tilfredsstille folks behov når mange har de samme behovene
  - det blir for eks vanskelig og kostbart å forsyne områdene med de skoler, daginstitusjoner, fritidsanlegg m.v. som må til for å dekke behovstoppene
- minoriteter har vanskeligheter for å bli hørt og godtatt
- kontaktmuligheter og forståelse mellom aldersgrupper blir dårligere

På den annen side kunne ensidig befolknings sammensetning være positivt ved at flere hadde sammenfallende interesser, at en letter fikk nabokontakt og at det ble mindre gnisninger mellom generasjoner, ulike grupper etc. I konklusjonen ble det understreket at ”en bør spesielt søke å unngå at det enkelte boligområdet får en større del av såkalte ressurssvake beboere enn det med rimelighet kan tåle” (Hansen og Guttu 2000, side 181).

Sammensetningen av befolkningen er for øvrig noe som det er meget vanskelig å styre.

## **4.3. Revideringer av boligpolitikk i velferdsstaten**

Den omfattende, allmenne subsidieringen av boligforbruk, var ikke ment å være permanent. En forutsatte at økonomisk utvikling og rasjonalisering og produktivitetsforbedringer i boligbyggingen skulle medføre et marked der de fleste klarte seg på egen inntekt. På begynnelsen av 1970 – tallet ble det ansett at de kvantitative mål var tilnærmet nådd, at det nærmet seg en rimelig balanse på boligmarkedet. Boligmeldingen innholdt opplegg for tilpasning til ny situasjon. En ville i større grad



vektlegge kvalitative forhold, miljø og tilpasning til funksjonshemmede. Byfornyelse og rehabilitering skulle erstatte deler av nybyggingen. Selektive virkemidler skulle erstatte universelle, og en ny og utvidet bostøtteordning ble etablert. Det var et relativt begrenset antall vanskeligstilte på boligmarkedet boligpolitikken skulle prioritere, ved siden av område- og miljømessige forbedringer. Spesielt var tilpasning til funksjonshemmedes krav sentralt (St-meld.nr.76 (1971-72)).

Ett problem i denne perioden var kostnadsforskjellen mellom nybygde, moderne boliger og eksisterende boliger. Prisene for nybygg steg og ble til tross for visse reguleringer reflektert i prisen, mens prisene i det eksisterende markedet var regulert. Ett tiltak var en mer omfattende bostøtteordning. Der var et viktig motiv å sikre at barnefamilier, og eldre og funksjonshemmede kunne anskaffe seg nye, større (barnefamiliene), moderne og lettstelte (eldre og funksjonshemmede) boliger.

Problemene med de høye etableringsutgifter i nye boliger ble også søkt løst ved utjavningslån som innebar forskyving av tilbakebetaling til en forhåpentligvis var bedre i stand til å klare dette (Kjøsterud 2005).

En utjevning mellom prisnivået for eldre og nye boliger ble oppnådd ved å heve maksimaltakstene ved salg av borettslagsboliger.

Senere, på 1980-tallet, ble prisregulering både av boliger og tomter opphevet. Samtidig ble det tillatt å seksjonere leiegårder. Deregulering av bolig- og tomtemarkedet (og kredittmarkedet) ble fulgt opp med nedbygging av generelle subsidier til fordel for selektive ordninger. En milepell var 1996 da subsidierte lån ble helt forlatt og all støtte konsentrert om tilskudd.

Bakgrunnen for omleggingen av boligpolitikken var en oppfatning av at de fleste bodde bra og kunne klare å skaffe og opprettholde egnet bolig uten offentlige subsidiering. Offentlige subsidier skulle forbeholdes de som særlig hadde behov for støtte, slik som for eksempel bostøtteordningen. Dessuten var det mer og mer vanskelig å få oppslutning og respekt for reguleringsbestemmelsene (Gulbrandsen 1980, Wessel 1996). I boligsamvirket, som dette særlig angikk, var de boende blitt flere og mer dominerende i forhold til de boligsøkende (Hansen 2002).

Det var dokumentert omfattende omgørelser av maksimaltaksten (Gulbrandsen 1983), og av husleieregulering og vedlikeholdsplikt (Hansen m.fl. 1985). Et argument var også at flytting mellom regulerte og ikke regulerte deler av boligmarkedet burde bli lettere.

Dereguleringen av markedet inneholdt også nedtoning av den offentlige styringen og kontrollen med boligbyggingen: Husbankens normer ble forandret fra krav til anbefalinger. Dette var et viktig skritt sett i sammenheng med "den norske modellen" med en nær ikke eksisterende offentlig boligsektor. I land med stor offentlig boligsektor, som for eksempel Sverige, kan store deler av boligbyggingen styres direkte. Det er offentlige organer, i Sverige særlig "Almennyttan", som er byggherre. Boligbyggelagene, i nært samarbeid med kommunene, ivaretok i noen grad en tilsvarende rolle i Norge. Etter dereguleringen ble denne rollen nesten helt borte.

Det var et viktig skritt også fordi Husbankens rolle i styring av boligbyggingen hadde gjort tilsvarende bestemmelser overflødige i PBL med forskrifter.

Midt på 1980-tallet, parallelt med dereguleringen, ble også plan- og bygningslovgivningen endret i retning som innebar større frihet for de private aktørene. Krav ble endret fra konkrete bestemmelser til krav om ytelser, krav om å oppfylle mer generelt angitte krav. En begrunnelse for dette var å gi større rom for nye løsninger, nye materialer og konstruksjoner.

Omleggingen medførte til sammen at private utbyggere fikk en mer sentral og uavhengig stilling også fordi markedspriser sammen med lite eller ingen subsidier gjør risikoen ved bygging større. Husbanken og kommunene fikk mindre innflytelse.

Et av grunnlagene for denne omleggingen var også at "den synoptiske planleggingsmodellen" hadde mistet troverdighet. Forholdene i praksis ble ikke som planlagt. Utbygginger fikk effekter som ikke var forutsett, med mer. Andre, mer samarbeidspregede planleggingsmodeller ble tilstrebet. "Governance" skulle erstatte "Government" (Fimreite og Medalen 2005).

Boligpolitikken fjernet seg fra utbygging og ble nærere knyttet til helse- og sosialboligpolitikk. Bolig ble en sentral del av helse- og sosiale reformer på 1990-tallet ikke minst fordi *et hovedmål var å bygge ned institusjoner til fordel for hjemmebasert omsorg*. Det var sentralt i HVPU-reformen, i Handlingsplan for eldre og for psykiatri, og i tiltak mot bostedsløshet. Grunnlaget for dette målet var nevnt allerede i St.meld.nr. 76: En antar at folk flest ønsker å bo hjemme så lenge som mulig, noe som samtidig antas å gi kostnadseffektive omsorgstjenester.

Det har skjedd en forskyving fra en politikk for alminnelig gode boliger til alminnelige folk, til akseptable boliger for særlig vanskeligstilte.

Normer og retningslinjer for gode boliger ble ikke så mye endret som de fikk annen, mindre bestemmende rolle. Noen endringer har likevel kommet.

#### *Størrelse og standard*

Trangboddhetsnormen som benyttes av SSB er fortsatt akseptert i den forstand at den benyttes i analysene av boforhold. I den aktuelle politikken rettet mot vanskeligstilte synes den imidlertid ikke å oppfattes som relevant. I registreringen for boligsosiale handlingsprogrammer blir trangboddhet som vist noe snevrere definert en i den vanlige normen. Der er det ikke krav om ett rom per barn og enslige kan nøye seg med ett rom og kjøkken. Det er ikke gitt noen begrunnelse for dette. Det kan ha det sammenheng med at en opererer med akutte problemer og tenker seg midlertidige løsninger. I praksis kan "midlertidige" løsninger ha lang varighet. Det er for eksempel påvist at mange barn har store deler av sin oppvekst i trange kommunale boliger (Stefansen og Anne Skevik 2005).

En annen grunn til et "mer nyansert" syn på boligstørrelse er boligarbeid for personer med svært vanskelig situasjon. I en slik sammenheng kan "tre rom og kjøkken" oppfattes som en byråkratisk og kanskje også en dårlig løsning. Normerte løsninger oppfattes som hinder for individuelt tilpassede løsninger (Bjørnøy og Nybø 2005).

En lignende begrunnelse er gitt for avvikling av Husbankens minstestandard. "Regjeringen avviker minstestandarden fordi vi erkjenner at folk har ulike boligbehov. Store boliger passer for noen, men blir for dyre for andre.....og markedet etterspør boliger av variert størrelse....700 kjøpere sto i kø for å kjøpe 112 små leiligheter i Drammen" (Statssekretær Roger Iversen 2005). Avviklingen begrunnes samme sted også med forenkling av offentlig

saksbehandling. Kvalitetskrav forutsettes ivaretatt gjennom bygningsloven. Som eksempel ble det også vist til utdeling av Statens Byggeskikkpris. Den gikk til to prosjekter som inneholdt hybelleiligheter på 30 kvm. ”Tildelingen av byggeskikkprisen til disse to prosjektene viser at det er godt mulig å bygge små leiligheter med høy kvalitet”.

Med *kvalitet* mens her noe annet enn størrelse, det vil i praksis si det som tidligere er kalt standard. Når det gjelder byggeteknisk utførelse (isolasjon mot kulde, trekk og lyd, samt brannsikring) har det vært en jevn skjerpning av krav. Basiskravene kan likevel sies å bestå slik de først ble utviklet. Fortsatt er trekk og kulde, og råte, kriterier i de boligsosiale registreringene, og fortsatt er kjøkken, bad og wc fortsatt det en vurderer standarden etter. I mer lukrative prosjekter er det riktig nok mer antall bad og wc enn om en har det, som registreres.

Krav om sol og utsyn består, men synes i praksis å tillegges mindre vekt, trolig av samme grunn som er anført for å akseptere mindre areal. Begrunnelsen er vel da også her at det må være i orden så lenge folk er villig til å bo der og betale for det.

### *Funksjonelle revideringer*

Etter den sterke betoningen av differensierte planløsninger med nøye tilpasninger til bestemte funksjoner, ble generell anvendelighet og fleksibilitet introdusert som viktige egenskaper ved planløsningen på 1960- og 70- tallet. Hensikten er som begrepene sier å sikre boliger og bygninger som er mer tilpasningsdyktige til skiftende bruk og brukere.

Vektlegging av generelt anvendelig utforming innebar en viss revidering av den sterkt differensierte boligplanen. Rommene skulle i større grad utformes for å kunne brukes til forskjellige gjøremål. I praksis betydde dette større ”soverom” og ”kjøkken”, og mindre ”stue”. Dette kravet har bare i begrenset grad fått gjennomslagskraft i praksis.

En revidering i samme retning er utviklingen av det som nå kalles *universell utforming*. Tidligere ble boliger generelt utformet med utgangspunkt i ”normale personer”, og oftest for en barnefamilie. Personer og husholdninger med andre egenskaper og behov ble henviset til spesialboliger. Eldreboliger var og er for så vidt fortsatt eksempel på dette. Ideer om å endre dette ble utviklet på 1960 – tallet, men først på begynnelsen av 1980 – tallet fikk det en konkret forankring i Husbankens regelverk. Da ble det utviklet en rekke krav til en bolig for at den skulle kunne benevnes en ”livsløpsbolig” og dermed være berettiget til ekstra støtte. Kjernen i kravene er at utformingen tillater en person i rullestol å komme inn i alle nødvendige rom og kunne benytte bad, toalett og kjøkken.

Krav om tilpasninger til funksjonshemmede kom som følge av studier av eldreboliger. Hvilke krav til utforming var typisk for eldre? Svaret var at de ofte var og i hvert fall etter hvert ble bevegelseshemmet. Videre studier ble knyttet til det som hindret en rullestolsbruker i tilgang til og bruk av bolig. Konkret krav til utforming ble formidlet av Byggforsk, med støtte i internasjonale studier og egne laboratorieforsk. Utviklingen har gått i retning av å alminneliggjøre slike krav. Alle boliger, alle bygg og alle steder burde fortrinnsvis være utformet slik at de kan brukes også av funksjonshemmede. Begrunnelsen er at alle kan bli funksjonshemmet og bør kunne fortsette å bo der en bor, at funksjonshemmede bør ha adgang til alle boliger for besøk, samt at utforming som gavner funksjonshemmede også gavner alle. I en modifisert utgave skilles det mellom besøksstandard og oppholdsstandard, og en understreker at det uansett må skje en individuell tilpasning. Det er imidlertid noen hovedtrekk som må være på plass.

Boliger tilpasset bevegelses- og orienteringshemmede skal sammen med hjemmebaserte tjenester bidra til å gjøre institusjoner nesten overflødige. Det antas å være i samsvar med individenes preferanser, og er samtidig enklere og rimeligere for samfunnet. Kommende økning av antall eldre, bl.a. på grunn av bedre helse og lengre levealder, forsterker betydningen av universell utforming.

Når det likevel ikke er stilt krav om universell utforming generelt ved nybygging og vesentlige ombygginger, er det trolig en økonomisk vurdering som ligger til grunn<sup>11</sup>.

### **Rettigheter – eie/leieforhold**

Eierlinjen ble opprettholdt selv om skattefordelene ble noe redusert. På to viktig område ble imidlertid eierlinjen forsterket. Boliger i borettslag ble mer "eierlike", samtidig som leiligheter i flerbolighus, to- og firemannsboliger, blokker og gårder, ble tillatt seksjonert (Wessel 1996). Da boligsamvirket ble utviklet og borettslag kom inn som egen kategori, ble de gruppert som en form for leieboere. Først i Folke- og bolig tellingen i 1980 ble denne disposisjonsformen gruppert som en variant av eiere. Uklarheten skyldes at beboere i borettslag formelt sett var leieboere, men samtidig medeiere i det selskapet som de leide av. Disposisjonsforholdet var regulert av Husleie- og husleiereguleringsloven. Med fri omsetningsrett uten takstplikt, ble forholdet i realiteten altså mer eierlikt. Etter innføring av ny borettslov fra 1.7. 2005 ble leierett erstattet av boretts.

Samtidig som eierretten ble utvidet, kom også leiemarkedet mer i fokus, leieboliger både i privat og kommunal regi. En enkel grunn til det er at vanskeligstilte på boligmarkedet ofte befinner seg i dette markedssegmentet, og terskelen til eid bolig syntes å bli høyere. Spørsmålet var ikke lenger bare om en leide, men hvordan en leide. Et viktig skille ble satt mellom leietakere som leier med standard leiekontrakt, og de som leier med tidsbegrenset kontrakt eller på andre særlige vilkår. Denne nyanseringen av leieforholdene var sentralt i en undersøkelse om vedlikehold av leiegårder, gjennomført av Byggforsk i samarbeidet med en advokat med spesiell kompetanse på leierett (Hansen m.fl. 1984). Erfaringene fra denne undersøkelsen har i hvert fall preget senere analyser på Byggforsk. I den nye husleieloven fra 2000 ble det stilt et generelt krav om minimum tre års utleieperiode.. Denne reglene skulle være en beskyttelse for leieboerne, men er i følge Leieboerforeningen også litt en tvangstrøye (Aftenposten Morgen 18-08-05, Bolig). Det ble også innført ytterligere en kategori, en leierett etter kapittel 11. Begrunnelsen for denne spesielle leieretten er å gi anledning til å knytte leierett til et behandlingsopplegg.

Et annet viktig skille gjelder husleieregulering. Den strenge reguleringen for leiligheter i hus bygd før 1940 ble gradvis innskrenket. Til slutt var den bare gyldig i Oslo og Trondheim. Med den nye husleieloven som kom 2000, blir denne reguleringen erstattet med andre og mindre restriktive prisreguleringer. Begrepet "gjengs leie" ble introdusert og etter hvert også benyttet i kommunal utleie. Hensikten er at husleier bør kunne avtales i markedet som andre varer og tjenester, men dog med en begrensning på grunn av boligens spesielle karakter. Den er bl.a. stedbunden og kan ikke uten videre erstattes av en annen bolig. Når det gjelder kommunale boliger er den prinsipielle grunnen at subsidiering bør tilføres individet, ikke boligen.

---

<sup>11</sup> Direktøren i OBOS, Martin Mæland, argumenterte på et møte mot innføring av krav i byggeforskriftene. Ham påpekte at det var kvaliteter boligkjøpere ikke verdsatte i motsetning til for eksempel flere bad. Dermed ville slike krav ikke kunne tas ut i høyere pris, dermed true en nødvendig lønnsomhet og redusere nybyggingen.

## **Boligøkonomi**

Revideringen av boligpolitikken var som nevnt begrunnet i at folk flest nå var i stand til å betale det som boligen kostet, at vanlige markedsmekanismer dermed kunne gjelde. Regjeringen (samarbeidsregjeringen) understreker i sin boligmelding at de fleste nå forutsettes å skaffe seg en bolig etter eget valg basert på egne inntekter. Likevel vekker sterk vekst i boligpriser bekymring. Høy priser er bekymringsfylt i seg selv, men sterk vekst og fare for nye ”krakk” er kanskje enda viktigere. Etter dereguleringen er *forutsigbare boutgifter* blitt et viktig forhold, ikke bare hva boutgiftene er på et gitt tidspunkt. Store svingninger i pris-, husleie- og rentenivå skaper problemer, spesielt for lavinntektsgrupper (Boligutvalget). Det pekes også på at trygge boforhold forutsetter en rimelig grad av forutsigbarhet, noe som nevnt også var et sentralt spørsmål i vurderinger av husleielov og husleiereguleringslov. Erfaringer med prisfallet etter 1988 viste hvor avgjørende det er å kunne klare sine forpliktelser og unngå å måtte selge i en lavprisperiode. Vurderinger av framtidig betalingsevne ble dermed også viktig i forbindelse med kjøp og lån, både for låntaker og långiver. Retningslinjer og veiledende normer ble tatt i bruk for å avgjøre hvor store lån en kunne eller burde ta. Det er understreket at långiver har et ansvar, et ansvar som ble understreket i en retts sak mot Oslo kommune for å ha villedet en klient til å ta lån. Lånekapasiteten vurderes ut fra inntekt, størrelse og påregnelighet, og hva en trengte til annet forbruk. Statens institutt for forbruksforskning gjør jevnlig markedundersøkelser for å fastlegge det tidligere omtalte ”standard forbruksbudsjett” der altså boutgifter ikke er med. Når en i Utjamningsmeldinga brukte 80 prosent av grunnpensjonen, skyldes det en praktisk tillemping fra Terje Wessel (Wessel 1998, side 22)).

De satsene sosialkontorene bruker som utgangspunkt, og de vurderinger sosialkontorene gjør av rimelige husleier og akseptable boligstandard, er ikke kjent og ikke dokumentert, men det er klarlagt store variasjoner. Et spesielt tilfelle gjelder de som søker sosialhjelp og eier egen bolig. Sosialkontorene er ikke uten videre villige til å dekke avdrag på boliglån ettersom dette er formuesoppbyggende. Det kan også stilles krav om salg av hus fordi det representerer verdier som den enkelte plikter å realisere før sosialhjelp kan ytes (Hansen og Åhrén 1991, Stamsø og Østerby 2000).

### *Å ha egen bolig*

Kravet om at kommunene skulle arbeide systematiske med og rapportere om boligbehovet, ble avvirket. Grunnlaget for et slikt arbeid forsvant ettersom ansvaret for boligforsyningen ble overlatt til aktørene på markedet. Markedsanalyser har kommet i stedet, men staten i sitt planarbeid benytter BUMOD, en boligmarkedsmodell utviklet i et samarbeid mellom UiO og NBI.

Egen bolig for enslige, som tidligere ble knyttet til boligforsyningen og romnormer, ble nå primært et økonomisk spørsmål. Det gjelder også muligheten til å flytte hjemmefra som ble sterkt fokusert i 1980- årene. Økte boligpriser, økte krav til egenkapital og stigende husleier lå til grunn for antagelser om senere utflytting hjemmefra. Undersøkelser viste imidlertid at alder for hjemmefraflytting holdt seg stabilt, tilsynelatende lite påvirket av endrede markedsforhold. Økte boligpriser synes generelt mer å få effekt på boligstandard enn på om en skaffer egen bolig (Gulbrandsen 2002, Hellevik 2005).

Spørsmål om egen bolig lom mer i fokus som alternativ til institusjoner. I reformen for psykisk utviklingshemmede var et hovedmål å utvikle boligtilbud som alternativ både til fortsatt hjemmebolig og til institusjoner. Egen bolig er også sentralt i handlingsplanen for eldre og psykiatriske pasienter, og for bostedsløse. Som nevnt er begrunnelsen både antatte

preferanser og rasjonell omsorgstjeneste. Grenselandet mellom bolig og institusjon er omdiskutert. Det gjelder bla. den sterke satsningen på omsorgsboliger framfor sykehjem for eldre, og det gjelder behovet for psykiatriske institusjoner.

I praksis kan skillet være liten, i noen tilfeller først og fremst juridisk. Utviklingen av *samløst boliger*, og særlig *gruppeboliger* med omfattende tjenesteoppfølging kan også bidra til å viske ut forskjellen.

### *Bostedsløse*

Bostedsløse mangler ikke bare egen bolig, eller omvendt: Å ikke ha egen bolig gir ikke nødvendigvis status om bostedsløs. Den definisjonen av bostedsløse som anvendes i Norge, ble formulert i tilknytning til en kartlegging av bostedsløse i 1993. Definisjonen bygget på en definisjon som var benyttet i en tilsvarende svensk kartlegging, og en grunn var sammenlignbarhet med denne svenske undersøkelsen (Ulfrstad 1994). Internasjonalt er det brukt forskjellige definisjoner, men i de fleste tilfeller nær den norske. Et skille gjøres vanligvis mellom det å sove ute, på gata, og andre former for bostedsløshet, men de fleste inkluderer også former for å ha tak over hodet, slik som den norske.

I realiteten blir bostedsløshet også bestemt av metoden for kartleggingen, ikke alene av den formelle definisjonen. Også metoden bygger på det svenske forbildet, og sammenlignbarhet var også her viktig motiv. Metoden innebærer at det er offentlig og privat ansatte saksbehandlere som ”peker ut” og rapportere hvem som er bostedsløs. De skal bygge på definisjonen og retningslinjer, men selve det forholdet at de forventes å ha kontakt og kjennskap til de bostedsløse gir sterke føringer. Spørsmål i skjemaet om rusmisbruk og psykiatri kan bidra til å forsterke den oppfatningen at det nettopp er en bestemt gruppe bostedsløse som skal kartlegges. Derav følger også naturlig bruken av begrepet ”de bostedsløse”, framfor bostedsløshet – bostedsløshet som fenomen.

### **Hustyper, tetthet og bomiljø**

Oppfatninger om hustyper, tetthet og miljø er under revidering. Det pekes på økt preferanse for sentrumsnærhet (urbanisme) og miljømessige ulemper ved spredt bebyggelse. Selv høyhuset synes å få en rennesanse. Regjeringens satsning på mer miljøvennlig bebyggelse søkes ivaretatt ved at grunnlånet i Husbanken stiller krav til miljøvennlighet. Med miljøvennlighet legges det vekt på energisparing. Målsettingen er: ”*Antall boliger med halvert energibehov skal utgjøre 50 % av all nybygging i 2010*”.

Husbanken vil støtte forsøks- og pilotprosjekter med ekstra høyt ambisjonsnivå med tilskudd og lån på inntil 80-90% av kostnadene. Som aktuelle tiltak for å redusere oppvarmingsbehovet nevnes økt isolasjon, godt isolerte vinduer, reduksjon av luftlekkasjer og kuldebroer, eventuelt i kombinasjon med balansert ventilasjon med høyeffektiv varmegjenvinning. Hustype og tetthet er ikke nevnt, noe som synes noe merkelig etter den vekt dette er tillagt i miljødebatten.

Normer for tetthet og for utomhusarealer var primært et bolverk mot høy utnyttelse, stor tetthet, noe utbyggerne gjerne ønsket. Nå har kommuner, med henvisning til miljøhensyn, begynt å legge større vekt på *minimumsnormer* for tetthet. Tidligere utarbeidede normer for utomhusområder er ikke forlatt. Kravene i bygningsloven og kommunale vedtekter gjelder fortsatt. I sentrale strøk i større byer stilles det imidlertid spørsmål ved om og i hvor stor grad innarbeide normer for areal til lek, rekreasjon, vegetasjon og parkering må ivaretas. Oppslutningen om disse synes svekket, eller snarere som noe en må vurdere og nyansere i forhold til type sted. En tenker at andre forhold, som nærhet til sentrum, gir kompensatoriske fordeler.

Svekket oppslutning om arealnormer i bystrøk har sammenheng med revurderinger av byplanidealene. "Hus i det grønne", lamellblokker og andre bærende ideer stilles det store spørsmålsteget ved. Det samme gjelder organiseringen av bebyggelsen i en rekke små grupper og nabolag, i "tun". Idealene fra tidligere byplantradisjoner tas opp, med vekt på gater, plasser og parker.

Nyere forskning stiller også spørsmål ved den innarbeide oppfatningen om et hierarkisk system av utearealer, fra små til store, som er innrett på ensidige bruksområder (Thorén m.fl. 2000, side 237). Også i spørsmål om utearealer vil det muligens komme krav om mer generelt anvendelige arealer.

Med omlegging fra bygging på "jomfruelig grunn" til innfylling i eksisterende bebyggelse gir i seg selv behov for revidering av byplanmodellene. En konsekvens av denne type utbygging er at normer for like stor, ofte større, betydning for naboer enn for utbygger.

### *Beliggenhet og pendling*

Med egnet bolig må en inkludere en rimelig avstand fra arbeids- eller studieplass. Hvor langt kan dagpendling aksepteres? Når kan ukependling aksepteres og hvilke krav stilles da til husværet nær arbeidsplassen? Slike spørsmål er nokså fraværende i boligmeldingen og er heller ikke vektlagt i boligutvalgets analyse av boforholdene. Heller ikke problematikken om tobolig-systemet. Vi kjenner ikke begrunnelsen for dette.

Det er konstatert at boligpriser avtar til dels sterkt med avstand til sentrum av tettstedene. I hvor stor grad vanskeligstilte på boligmarkedet kan henvises til boliger med fjernere beliggenhet eller heller ikke belyst.

### *Variert bolig- og befolkningsstruktur*

Målet om en variert bolig- og befolkningsstruktur føres videre. Det sto sentralt i byfornyelsen og er altså understreket av Regjeringen i bolig- og storbymeldingene. Det vises til internasjonal forskning som sies å vise at ensidig sammensatte områder begrenser ens erfaringsramme og hvordan en blir stimulert og utfordret. Skolen er kanskje den viktigste arenaen for dette, men også alle andre organiserte aktiviteter har betydning. Et viktig grunnlag for en sammensatt befolkning er ønske om like muligheter og moderate forskjeller, kanskje spesielt for barn og unge.

Variert boligsammensetning er metoden som skal både bidra til blandet befolkning og til bedre bomiljø. Det siste antar en å oppnå fordi det gir anledning til å finne alternative tilbud innen samme område, og at dette bidrar til stabilitet. Å hindre opphoping av folk med særlige vanskelige levekår er også ment å skulle også bidra til økt trygghet ved mindre kriminalitet, hærverk og ordensforstyrrelser i nabolaget. Vikemidlene for å oppnå målet er lite diskutert.

Et annet grunnlag er av mer praktisk, økonomisk natur. Variert befolkning gir mer stabile behov for skoler, barnehager og tiltak for eldre. Det er også hevdet at en sammensatt befolkning i større grad evner å gi hverandre gjensidig hjelp og dermed avlaster det offentlige hjelpeapparatet.

Variasjonen i boligtilbudet og befolknings sammensetningen er enkelt å observere og måle. Det finnes også forskjellige mål på graden av segregasjon. Noen klare grenser mellom godt

og dårlig er det imidlertid ikke, og spørsmålet er omdiskutert i fag- og forskningsmiljøer. I realiteten er opphoping av fattige det som bekymrer mer enn opphoping av rike.

Mens demografiske og sosiale forskjeller preget spørsmålet om befolknings sammensetning tidligere, er det nå i økende grad spørsmål om etnisk segregering.



# Oppsummering

Kriterier og normer er utviklet i en historisk prosess i sammenheng med boligpolitiske mål og ambisjoner. Kriterier dreier seg om hvilke egenskaper og forhold en skal bedømme. Standarder angir kvalitetsnivåer, mens normer angir ønskede nivåer, eller normale nivåer. Normer kan være absolutte krav med hjemmel i lover, forskrifter og kommunale vedtekter, men også uttrykk for anbefalinger og retningslinjer med mindre sterk formell forankring. Regler og retningslinje kan sees som synonyme ord for normer. (I gjennomgangen er nok ikke begrepene alltid brukt like konsekvent, noe som vil forsøkt rettet opp).

Boligpolitikk er en kombinasjon av sosial- og utbyggingspolitikk. Kriterier og normer er viktige og nødvendige

- i kartleggingen av boligpolitiske utfordringer. Hva er kritiske problemer? Hvor finnes disse? Hvem rammes? Hvor omfattende er problemet?
- i utviklingen og iverksettingen av boligpolitiske tiltak, som bostøtte, lån og tilskudd, kommunale boliger. Hvordan skal tilbudet formes? Hvem skal omfatte? Hva skal ytes?
- i styring av boligbyggingen. Hvilke krav, ønsker og begrensninger skal stilles til utbyggere?

Vi har knyttet utviklingen av kriterier og normer til tre hovedepoker i boligpolitikken utvikling: 1) utviklingen av en boligpolitikk, 2) boligpolitikk i velferdsstatsbyggingen, og 3) boligpolitikken i revideringer av velferdsstaten. Det er norsk boligpolitikk vi omtaler, men disse tre epokene vil en finne også i andre land vi pleier å sammenligne oss med. Norsk boligpolitikk har, som i noen grad er påvist i notatet, trukket veksler på internasjonal kunnskap og politikk.

Fra den første epoken finner en i første rekke røttene til kriterier og normer vedrørende helse og sikkerhet, samt begrunnelsen for i det hele tatt å ha en boligpolitikk. Spørsmål om trangbodddhet, sol og luft, og om leierettigheter, sto sentralt i denne perioden. viktig var også utprøving av modeller for offentlig støttet boligbygging. Fra den andre epoken, velferdsstatsbyggingen, kommer grunnlaget for det om angår sosiale forhold og miljø, samt funksjonalitet. Fra denne perioden stammer også en rekke detaljerte regler og anvisninger for gode bolig og boligmiljø, og samtidig regler for å begrense ressursbruk i boligsektoren, for eks. maksimalt boligareal. Utbyggingspolitikken er dominerende.

I den tredje perioden kommer normer og anvisninger for universell og miljøvennlig utforming, samt for boliger og boligtiltak for særlig vanskeligstilte på boligmarkedet. Boligpolitikken får et sterkt preg av sosialpolitikk. Normer blir mindre bindende. Sterkt vekt legges på lokal og individuell tilpasning, skjønn og egne valg.

Den siste utviklingen har også sammenheng med revidert syn på styring og planlegging i det hele tatt. Tiltroen til en sterk offentlig styring gjennom helhetlig planlegging, er redusert. Det satses heller på samarbeid og dialog med private aktører innen nokså vide rammer, internasjonalt kjent som "governance". I en slik setting kan detaljerte normer

virke forstyrrende, men trolig også klargjørende. Når en oppgave overdras fra egen offentlig etat til en privat aktør, kan vel behovet for relativt detaljerte anvisninger faktisk bli større? Nedbygging av direkte styring medfører økt betydning av kontroll og evalueringer, av tilsyn med så vel private som offentlige aktører (Johansson 2005).

Husbanken er fratatt sin sterke autoritet i boligbyggingen, men Husbankens konkrete og detaljerte råd og anvisninger kan vise seg å være like viktige. Som det sies i boligmeldingen: *”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 beboernes helse og deltakelse i samfunnet”* (St.meld. nr 23.(2002-2003) side 6). Et viktig spørsmål er da hva som faktisk er ”en god bolig”, noe som ikke er så enkelt å besvare. Bolig er kostbar, har lang levetid, og er knyttet til og del av et sted. Avgjørelser vedrørende bygging og kjøp av en slik en komplisert vare er krevende.

Det finnes godt dokumentert grunnlag for de fleste av de kriteriene boliger og boligområder bedømmes etter. Ofte ser en at disse kommer til som følge av et behov for å demme opp for uønskede tendenser i byggevirksomheten. Derimot er det ikke alltid gode dokumentasjoner av grunnlaget for de konkrete normer som brukes. De er basert på en kombinasjon av forskning, faglig skjønn og praktiske tilpasninger mellom det ønskelig og det antatt realistisk mulige. Når enkelte normer blir presset, slik som nå skjer med boligstørrelse og solinnfall, kan det derfor være vanskelig å finne sterke argumenter for å forsvare normene, særlig når de synes å gå på tvers av boligpreferansene.

I det videre arbeid i dette prosjektet vil vi gå nærmere inn på grunnlaget for en del sentrale, og omdiskuterte kriterier og normer, herunder også hvordan de er vektlagt. Har for eksempel tradisjonelle normer for stor vekt i forhold til de som angår sosialt miljø og stedsutvikling? Dertil ønsker vi å undersøke og drøfte betydningen av normer i vår tids politikk- og planleggingssystem.

## Litteratur:

- Annaniassen, Erling (1991) *Hvor nr. 13 ikke er..... Boligsamvirkets historie i Norge*. Bind 1
- Annaniassen, Erling (1996) *Nå bygger vi den nye tid. Boligsamvirkets historie i Norge*. Bind 2
- Annaniassen, Erling (1996B) *Tidene skifter. Boligsamvirkets historie i Norge*. Bind 3
- Bjørklund, Eva (2000) *Allrum eller salong. Folk och herrskap i den svenska bostadens utveckling*. Hem i forvandling. Arkitektmuseet. Årsbok 2000
- Bjørnøy, Helene og Marit Nybø (2005) *Ikke to rom og kjøkken for alle*. Aftenposten 07.august 2005
- Boligrådmannen i Oslo (1948A) *En boligstatistisk undersøkelse for 544 leiligheter i 32 bygg i Oslo, ferdig til innflytting høsten 1939*. Boligutredning II.
- Boligrådmannen i Oslo (1948B) (Diverse utredninger) Boligutredning III.
- Boligrådmannen i Oslo (1948C) *Boligforhold og boligpolitikk i Oslo fra Kristianiakrakket i 1989 til 1940*. 1.del. Boligutredning V.
- Boysen, Carsten (1941) *Den første sosialstatistiske undersøkelsen i Oslo*. St.Halvard. 1952, hefte 6.
- Boysen, Carsten (1952) *Livsform og boligform*. St.Halvard. 1941, hefte 6.
- Brantenberg, Tore (1993) *Byboligen. På vei mot en ny boform*. Norsk arkitekturforlag/Den Norske Stats Husbank
- Brockmann, Odd (1948) *Mennesker og boliger*. Oslo Byes vel's boligundersøkelse. Bind II. Johan Grundt Tanums forlag. Oslo
- Brevik, Alfhild (1985) *Du kan vel sove i stua?* Oslo
- Bråtå, H.O. og P.G.Røe (1994) *Friarealer i byer og tettsteder. En studie i kriterier og normer i arealplanleggingen*. Rapport 1994:18. NIBR
- Bø, Bente Puntervold (1980) *Fremmedarbeidernes boligsituasjon i Oslo*. Universitetsforlaget. Oslo
- Ekbrant, Carl (1979) *Bostadsfrågan – markanvändning, byggnadsväsende och bostadsförsörjning*. Statens råd för byggnadsforskning. Stockholm.
- Engebretsen, Øystein (1993) *Arealbruk i tettsteder 1955 - 1992*. TØI-rapport 177/1993. Transportøkonomisk institutt. Oslo
- Gulbrandsen, Lars (1980) *Fra marked til administrasjon? Boligmarked og boligpolitikk i Oslo i det tjuende århundre*. INAS
- Gulbrandsen, L. og U. Torgersen (1981) *Rusling i et minefelt*. Kontrast 6/1981
- Gulbrandsen, Lars (1984) *Fra kjøp til marked. De nye takstbestemmelsenes effekt for bruktboligomsetningen i OBOS*. Notat 84:8. INAS
- Gulbrandsen, Lars (1989) *Boligomsetning under nye rammebetingelser*. Notat 89:6. INAS
- Gulbrandsen, Lars (2002) *Aldri har det vært så ille som akkurat nå. Om norsk ungdoms utflytting fra barndomshjemmet og etablering i egen bolig*. Tidsskrift for ungdomsforskning 2002 (1):33-50
- Gulbrandsen, Ole og Thorbjørn Hansen (1985) *Nye husholdninger og boligbehovet*. Byforskningsprogrammet. Universitetsforlaget.
- Guttu, Jon (2002) *Den gode boligen. Fagfolks oppfatning av boligkvalitet gjennom 50 år*. Dr.gradsavhandling. AHO
- Guttu, Jon, Lene Smith, Mathilde Anker, Odd Erik Arnesen og Martin Boro (2004) *Bokkvalitet på områdenivå. Utvikling og utprøving av en metode for kartlegging og vurdering av bokkvalitet på områdenivå*. NIBR-notat 2004:119
- Fimreite, Anne Lise og Tor Medalen, red (2005). *Governance i norske storbyer. Mellom offentlig styring og privat initiativ*. Scandinavian Academic Press

- Hals, Harald (1920) *Ti aars boligarbeide i Kristiania. En innberetning om det kommunale boligraadets virksomhet og Kristiania kommunes tiltak i boligsaken 1910 - 1920*
- Hals, Harald (1946) *Plan og planlegging*. Den bygningstekniske komité's hefte. Hf. F. J.G.Tanum. Oslo
- Hansen, Thorbjørn og Anne Sæterdal (1969) *Ammerud I. Planlegging av en ny bydel*. Rapport 58. Norges byggforskningsinstitutt
- Hansen, Thorbjørn, Anne Tveter Knoop og Jo Wennesland (1978) *Boligsak og boligforskning. Et utvalg norsk litteratur 1814-1973*. Arbeidsrapport 13. NBI.
- Hansen, Thorbjørn i samarbeid med Ole Gulbrandsen og Harald Svenneby (1984) *Leieboere og vedlikehold. Kontrakter, husleier og vedlikehold i leiegårder*. Rapport 93. NBI
- Hansen, Thorbjørn og Per Åhrén (1991) *Vanskeligstilte boligsøkere*. Prosjektrapport 16 i Program for storbyrettet forskning.
- Hansen, Thorbjørn og Viggo Nordvik (1997) *Virkn timer av byfornyelsen i Oslo*. Byggforskn notat 23.
- Hansen, Thorbjørn og Jon Guttu (2000) *Oslo kommunes boligpolitikk 1960-1989. Fra storskalabygging til frislepp*. Norges byggforskningsinstitutt og Norsk institutt for by- og regionplanlegging. Oslo
- Hansen, Thorbjørn (2002) *Boligsamvirkets rolle i den sosiale boligpolitikken*. Prosjektrapport 319. Norges byggforskningsinstitutt 2002
- Hansen, Thorbjørn (2004) *Storbyenes boligpolitikk for vanskeligstilte 1990 - 2001*. Rapport 117. Norges byggforskningsinstitutt
- Hansen, Thorbjørn (2005) *Svensk – norsk boligpolitikk. Forskjellige veier til samme mål?* Plan nr.3-4/2005
- Harloe, Michael (1995) *The People's Home? Social Rented Housing in Europe & America*. Blackwell. USA
- Hellen, Torun (1985) *Forslag til utearealn timer for indre sone i Oslo*. Oslo byplankontor
- Hellevik, Tale (2005) *Ungdoms, etablering, og ulike velferdsregimer*. Tidsskrift for ungdomsforskning 2005, 5 (1):89-110
- Husbanken (1986) *God bolig*
- Husbanken (1995) *Nye boligplaner. Bolig- og byfornyelse*
- Husbanken (2000) *Gode boligområder*
- Husbanken (2003) *Boliger med nogo attåt- nye fellesskap i et historisk perspektiv.(Nettutgave)*
- Husbanken og Oslo kommune (Delrapport 2/23.03.04).
- Husbanken. Regelverk for lån, tilskudd og bostøtte. Husbankens hjemmesider.
- Husbanken (2005) Veileder til Husbankens grunnlån. 21.juni 2005.
- Isdahl, Bård (2004) *Urbane livsmønstre – nygamle boligløsninger*. Husbanken/Norsk Form
- Iversen. Roger (2005) *Grunnlån fra Husbanken til små og store boliger. innlegg sendt Aftenposten 31.januar 2005* (lastet fra nettsiden til KR D)
- Johansson, Rolf (2005) *Building control in the Swedish Post-Welfare State*. Paper til ENH-konferansen på Reykjavik 2005.
- Johnsen, Vibekke, J.E.Klausen og P:G:Røe (1996) *"Du må'kke komme her og bygge der"*. *Evaluering av rikspolitiske retningslinjer for planlegging*. Rapport 1996:9. NIBR
- Jørgensen, Ivar (1989) *Funker femti'n? En analyse av 50 kvm som boligstørrelse med utgangspunkt i Husbanken utleielånesaker 1988-1989*. Byggforsk/Husbanken
- Jørgensen, Kurt og Johan-Ditlef Martens (1996) *Debatten om boligkvalitet og arbeidet med typetegninger*. Husbanken
- Kielland, Jacob Christie (1956). *Boligsak og krigsår*. Byggekunst. Oslo
- Kjøsterud, Tore W (2005) *Hvordan målene ble nådd. Hovedlinjer og erfaringer i norsk boligpolitikk*. Temahefte 1/05. NOVA

- Kommunal- og arbeidsdepartementet (1964) *Innstilling fra Boligkomiteen av 1962*
- Kommunal- og arbeidsdepartementet (1981) *Boutgifter og bostandard. Delinnstilling: Vurderinger og forslag, fra utvalg til utredning om boutgifter og bostandard*
- Kommunal- og arbeidsdepartementet (1995) *Om levekår og boforhold i storbyene. St.meld.nr. 14 (1994-95)*
- Kommunal- og regionaldepartementet (2003) St.meld. nr 31 (2002-2003) *Storbymeldingen*
- Kommunal- og regionaldepartementet (2004) St.meld. nr 23 (2003-2004) *Om boligpolitikken*
- Kommunalkomiteen. Inst.S.nr.229 (2003 –2004) *Innstilling fra kommunalkomiteen om boligpolitikken*
- Kristensen, Liv og Thorbjørn Hansen (2004) *Towards an information base for social housing policy*. Paper til ENHR-konferansen i Cambridge juli 04.
- Kvarv, Sture (2003) *Yrkesroller og fagideologiske brytninger i fysisk planlegging i Norge, 1920 –1970*. Avhandling 12. Doktorgradsavhandling ved Arkitektthøyskolen i Oslo
- Lind, Bjørn (1974) *Storgårdskvarteret. Et byggelsemønsters bakgrunn och karaktär*. Statensinstitut för byggnadsforskning.
- Langsether, Åsmund (2005) *Bolig med kommunal bistand*. Rapport 17/05. NOVA
- Møller, statsråd (1933) *Direktiv for den Bostadsscoiala utredningen (I Carl Ekbrant : Bostadsfrågan – markanvändning, byggnadsväsende och bostadsförsörjning. Gävle 1979, side 145)*
- Miljøverndepartementet (1979) *Retningslinjer for vegtrafikkstøy – planlegging og behandling etter bygningsloven*. Rundskriv T-8/79
- Miljøverndepartementet (1990) *Må barns lek ha voksnes spilleregler? (Om rikspolitisk retningslinjer for barn og ungdom)*
- Miljøverndepartementet (1991) *Gode utearealer i tettbygde strøk. Veileder i planlegging og forbedring T-812*
- Miljøverndepartementet (1992-93) *St.meld.nr. 31. Den regionale planleggingen og arealpolitikken*. Oslo
- Miljøverndepartementet (1997) *Grad av utnyttning. Veileder til forskrifter til plan og bygningsloven kapittel III*
- Miljøverndepartementet (1993) *Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging*
- Myrvold, Trine M, Arvid Strand, Arne Holm og Thorbjørn Hansen (2002) *Kommunal boligpolitikk – fragmentert og reaktiv*. NIBR-rapport 2002:5
- NOU 2002:2 *Boligmarkedene og boligpolitikken*
- Nagel, Hilde (1992) *Communalism or Corporatism? The Postwar organization of Housing Provision in Bergen*. I Lundquist, L.
- Nestor, Per (1962) *Oslo kommune og boligbyggingen. Boligrådet 1930 - 1959*
- Nestor, Per (1979) *Boligpolitikken og OBOS gjennom 50 år*. Oslo
- NOU 2002:2. *Boligmarkedene og boligpolitikken*
- Oslo kommune (1934) *Stor-Oslo. Forslag til generealplan*
- Oslo kommune (1976) *Forslag til byfornyelsesprogram*
- Oslo kommune, Byplankontoret (1980) *Ulikheter og segregasjon innen Oslo*
- Oslo kommune, Etat for eiendom og utbygging. *Byfornyelse. Strategi og handlingsprogram 1994 - 1997*. Oslo 1993
- Oslo kommune, Bolig- og eiendomsetaten (2001). *Tilstadsrapport for Oslos eldre boligeiendommer*
- Oslo kommune, Plan- og bygningsetaten (2003). *Parkeringsnormer for boliger i Oslo. Veiledningshefte*
- Statens bygningstekniske etat (2003). *REN veiledning til teknisk forskrift til plan og bygningsloven 1997*

- Schmith, Lene (1987) *La oss bo midt i livet! Om gode boliger for eldre og andre små husstander*. Husbanken
- Schmith, Lene (2002) *Bolig+ nytt og bedre hverdagsliv*. Husbanken
- Solberg, Erna, Statråd (2005) Statsbudsjett 2005. Tildelingsbrev (til Husbanken)
- Stefansen, Kari og Anne Skevik (2005) *Barnefamilier i kommunale boliger. Hvem er de og hvordan har de det? Utkast til artikkel*. NOVA
- St.meld.nr. 14 (1964 - 65) *Om boligbyggingen m.v.* Kommunal- og arbeidsdepartementet
- St.meld.nr. 63 (1967 - 68) *Om bolig- og byggespørsmål*. Kommunal- og arbeidsdepartementet
- St.meld.nr. 76 (1971 - 72) *Om boligspørsmål*. Kommunal- og arbeidsdepartementet
- St.meld.nr. 92 (1974 - 75) *Om visse boligspørsmål*. Kommunal- og arbeidsdepartementet
- St.meld.nr.50 (1976-77) *Tiltak mot støy*. Miljøverndepartementet
- St.meld.nr. 12 (1981 - 82) *Om boligpolitikk*. Kommunal- og arbeidsdepartementet
- St.meld.nr. 34 (1988 - 89) *Boligpolitikk for 90-årene*. Kommunal- og regionaldepartementet
- St.meld.nr. 50 (1998-99) *Utjamningsmeldinga*. Sosial- og helsedepartementet
- St.meld.nr. 31 (2002 - 2003) *Storbymeldingen. Om utvikling av storbypolitikk* Kommunal- og regionaldepartementet
- St.meld.nr. 23 (2003 - 2004) *Om boligpolitikken*. Kommunal- og arbeidsdepartementet
- Svennar, Elsa (1970) *Tetthet i boligområder*. Rapport 50. Norges byggforskningsinstitutt
- Svennar, Elsa (1975) *Boligens planløsning*. Håndbok 25. Norges byggforskningsinstitutt
- Svensson, Eva och Kjell Nilsson (1993) *Regler för utemiljö. en jämförelse mellan fem europeiska länder*. Stad&Land nr. 118/1993
- Thorén, A.-K.H, J.Guttu og J.Pløger (2000). *Arealnormer. Virkemiddel for livskvalitet i fysisk planlegging*. Prosjektrapport 2000:3. NIBR
- Ulfrstad, Lars-Marius (1997) *Bostedsløshet i Norge. Kartlegging av bostedsløse i kontakt med hjelpeapparatet*. Prosjektrapport 216. Norges byggforskningsinstitutt
- Wennesland, Jo (1973) *Bygningsloven og boligproblemet. En analyse av byggebestemmelser og planlegging som boligpolitisk instrument*. Avhandling til Cand. Sociol. UiO
- Wessel, T. (1996) *Eierleiligheter. Framveksten av en ny boligsektor i Oslo*. Det samfunnsvitenskaplige fakultet. Universitetet i Oslo
- Wessel, T. (1998) *Bolig og levekår. En analyse av boforholdsundersøkelsen 1995*. Rapport 111. Norges byggforskningsinstitutt
- Wessel, T. (1999) *Levekår og ulikheter i norsk storbyer*. Prosjektrapport 258. Norges byggforskningsinstitutt
- Ytrehus, Siri (2002). *Det boligsosiale fagfeltet – ansvar og kompetanse*. Tidsskrift for velferdsforskning. Vol.5.No.3. side 122-132.
- Ås, Dagfinn og Thorbjørn Hansen (1985) *Boligstandard 1967-1981. Resultater fra Boforholdsundersøkelsen 1981* Prosjektrapport 12. NBI.

**Andre publikasjoner utgitt innenfor samarbeidsprogrammet under programmet Samfunnsvitenskaplig Boligforskning:**

*Holm, Arne (2005) Kommunenes ansvar og rolle i boligpolitikken. Empiri og teori om kommunal autonomi, beslutninger og styring. Norges Byggforskningsinstitutt, Byggforsknotat 72*

*Langsether, Åsmund og Medby, Per (2004) Husleieindekser og husleiestatistikk. Byggforsk skriftserie ; 1, 2004. Norges Byggforskningsinstitutt  
Er også utgitt på NOVA som NOVA Rapoort 10/04.*

*Nordvik, Viggo og Hellevik, Tale (2004) Forskning om vanskeligstilte: en kunnskapsoversikt.  
Byggforsknotat; 65, 2004, Norges Byggforskningsinstitutt.  
Er også utgitt på NOVA som NOVA Skriftserie 4/04*

*Norges Byggforskningsinstitutt (Byggforsk) og NOVA inngikk høsten 2003 en samarbeidsavtale med Husbanken om samfunnsvitenskaplig boligforskning. I perioden 2004-2006 skal det innenfor samarbeidsavtalen gjennomføres forskningsprosjekter innenfor tre emneområder: 1) Statens og Husbankens rolle i en markedsstyrt boligsektor, 2) Vanskeligstilte på boligmarkedet og 3) Kommunenes rolle og ansvar i boligpolitikken. Rapporten er avtalt og finansiert innenfor rammen av denne samarbeidsavtalen.*