

# Statens og Husbankens rolle i en markedsbasert boligsektor

En kunnskapsoversikt

SINTEF Byggforsk

*Thorbjørn Hansen  
Viggo Nordvik  
Axel West Pedersen*

# Statens og Husbankens rolle i en markedsbasert boligsektor

En kunnskapsoversikt

THORBJØRN HANSEN  
Viggo Nordvik  
Axel West Pedersen

Norsk institutt for forskning om  
oppvekst, velferd og aldring  
NOVA Skriftserie 3/2007

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) ble opprettet i 1996 og er et statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Instituttet er administrativt underlagt Kunnskapsdepartementet (KD).

Instituttet har som formål å drive forskning og utviklingsarbeid som kan bidra til økt kunnskap om sosiale forhold og endringsprosesser. Instituttet skal fokusere på problemstillinger om livsløp, levekår og livskvalitet, samt velferdssamfunnets tiltak og tjenester.

Instituttet har et særlig ansvar for å

- utføre forskning om sosiale problemer, offentlige tjenester og overføringsordninger
- ivareta og videreutvikle forskning om familie, barn og unge og deres oppvekstvilkår
- ivareta og videreutvikle forskning, forsøks- og utviklingsarbeid med særlig vekt på utsatte grupper og barnevernets temaer, målgrupper og organisering
- ivareta og videreutvikle gerontologisk forskning og forsøksvirksomhet, herunder også gerontologien som tverrfaglig vitenskap

Instituttet skal sammenholde innsikt fra ulike fagområder for å belyse problemene i et helhetlig og tverrfaglig perspektiv.

© Norsk institutt for forskning om oppvekst,  
velferd og aldring (NOVA) 2007  
NOVA – Norwegian Social Research

ISSN 0808-9183

Desktop: Torhild Sager  
Trykk: Allkopi/GCS

**Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:**

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring  
Munthesgt. 29 · Postboks 3223 Elisenberg · 0208 Oslo

Telefon: 22 54 12 00

Telefaks: 22 54 12 01

Nettadresse: <http://www.nova.no>

# Forord

Husbanken inngikk høsten 2003 en samarbeidsavtale med NOVA og Norges Byggforskningsinstitutt om samfunnsvitenskapelig boligforskning. I programmet ble det avtalt prosjekter innenfor tre temaområder. De tre var statens og Husbankens rolle i en markedsstyrt boligsektor, temaet vanskeligstilte på boligmarkedet og kommunenes ansvar og rolle i boligpolitikken.

Innenfor hvert temaområde skulle arbeidet starte med at det ble utarbeidet kunnskapsoversikter som var spisset mot de prosjektene som var avtalt innenfor hvert tema. Det ble utarbeidet to slike oversikter, om forskning om svake grupper (Hellevik og Nordvik) og om kommunens rolle (Holm). Det ble også utarbeidet flere utkast til den tredje av kunnskapsoversiktene, men etter intern kvalitetssikring fant instituttene ikke å kunne levere kunnskapsoversikten slik denne forelå. Det ble avtalt med oppdragsgiver at det i stedet skulle utarbeides en kunnskapsoversikt der de utpekte prosjektlederne skulle ha ansvar for å utarbeide hvert av kapitlene.

Av denne grunn kom denne kunnskapsoversikten på et annet stadium i arbeidet enn hva som opprinnelig var planlagt. Et av prosjektene, om selektive virkemidler i lokale boligmarkeder, er allerede slutført. To av de andre prosjektene, om tilbudet på leiemarkedet og om kvalitet og normer vil slutføres i løpet av første halvår 2007, mens det siste av prosjektene, prosjektet om boligpolitikken plass i velferdspolitikken vil bli ferdigstilt senere i 2007. I den foreliggende kunnskapsoversikt har Viggo Nordvik hatt ansvaret for to av kapitlene, Thorbjørn Hansen har skrevet kapitlet om normer, mens Axel West Pedersen har utarbeidet kapitlet om boligpolitikken plass i velferdssystemet.

*Desember 2006*

NOVA  
Lars Gulbrandsen

Byggforsk SINTEF  
Thorbjørn Hansen



# Innhold

## **AXEL WEST PEDERSEN**

<b>Boligdimensjonen i velferdsstaten: Velferdsforskningens blinde punkt?</b>	7
Innledning .....	7
Komparativ velferdsstatsforskning.....	8
Bolig som velferdsgode og som mål for fordelingspolitikk.....	20
Avslutning: Tema for videre forskning .....	29
Litteratur .....	31

## **THORBJØRN HANSEN**

<b>Mål, normer og standarder i boligpolitikken.....</b>	37
Gjeldende normer og det historiske grunnlaget for dem.....	37
Objektive, faglige mål og subjektive oppfatninger .....	40
Faglig grunnlag for aktuelle normer og standarder .....	43
Om å bruke normer og standarder i boligpolitikken.....	50
Spørsmål for videre undersøkelser .....	56
Litteratur .....	57

## **VIGGO NORDVIK**

<b>Selektive virkemidler i lokale boligmarkeder.....</b>	61
Innledning .....	61
Noen studier av selektive virkemidler i Norge .....	64
Selektive virkemidler og boligmassens størrelse .....	65
Aktive på boligmarkedet .....	69
Likevektsmodeller .....	70
Avsluttende kommentarer.....	71
Litteratur .....	72

## **VIGGO NORDVIK**

<b>Tilbudet av leide boliger – fleksibelt eller flyktig.....</b>	75
Innledning .....	75
Leiemarkedspolitikken .....	78
Leiemarkedslitteraturen .....	79
Det norske leiemarkedet: Hva vet vi ikke? .....	88
Litteratur .....	89



## Boligdimensjonen i velferdsstaten: Velferdsforskningens blinde punkt?

### Innledning

Ulf Torgersen har i en berømt artikkel omtalt boligpolitikken som velferdsstatens «wobbly pillar» (Torgersen 1987). Utgangspunktet for Torgersens karakteristik var at boligpolitikken ser ut til å innta en bemerkelsesverdig perifer posisjon – både i den faktiske velferdspolitikken og i den sosialpolitiske forskningen. Torgersen antydte at hovedforklaringen ligger i at boligen har en spesiell og motsetningsfylt karakter som velferdsgode. Den er på den ene siden et fundamentalt basisgode på linje med ernæring, helse og utdanning. Likevel ser det ut til å være bred aksept for at markedet spiller en mer fremtredende rolle i boligpolitikken enn på andre av velferdsstatens kjerneområder. Torgersen viste til at det er spesielle problemer med å målrette støtten til boligformål ut fra sosiale hensyn. Blant annet kan man ikke uten videre trekke tilbake en subsidiert bolig når de sosiale vilkårene for å motta støtte ikke lenger er oppfylt. Boliger utmerker seg ved å være potensielle formues- og investeringsobjekter, og disse aspektene vil – ifølge Torgersen – lett komme i motsetning til de sosiale hensyn som ligger til grunn for den allmenne velferdspolitikken og dermed underminere legitimiteten til spesielle boligpolitiske virkemidler.

Hensikten med dette notatet er å oppsummere relevant forskningslitteratur om boligpolitikken rolle i velferdsstaten. I andre del diskuteres hva den komparative velferdsstatslitteraturen har hatt å si rent empirisk om forholdet mellom generell velferdspolitik og boligpolitikk. I tredje del drøftes mer prinsipielle normative spørsmål i skjæringsfeltet mellom boligpolitikk og velferdspolitik. Notatet avsluttes med en kort beskrivelse av tema for videre forskning.



Det er en grunnleggende premiss i notatet at boligpolitikken *er* en del av velferdspolitikken, også selv om det ikke alltid finnes en tydelig og gjennomtenkt koordinering med andre politikkområder i velferdsstaten. Det er tre viktige grunner til dette som vil bli nærmere utdypet senere i notatet:

- For det første er det åpenbart at den generelle velferdspolitikken har betydning for realiseringen av boligpolitiske målsetninger. For eksempel må man anta at målsetninger om en jevnt høy boligstandard i befolkningen lettere lar seg realisere – selv i en rent markedsstyrt boligsektor – hvis det generelle velstandsnivået er høyt og inntektsfordelingen i samfunnet er rimelig jevn.
- For det andre er utformingen av de boligpolitiske instrumentene i varierende grad preget av sosiale fordelingshensyn, og både boligpolitiske instrumenter og boligpolitiske utfall må antas å ha vesentlig innvirkning på andre politikkområder i velferdsstaten. For eksempel kan gode og stabile boligforhold være en viktig forutsetning for individets deltakelse i arbeidsmarkedet. Et annet godt eksempel er den rollen selveierboliger kan spille som kilde til inntektstrygghet i alderdommen.
- Sist, men ikke minst: det er alminnelig enighet både blant velferdsstatens teoretikere og praktikere om at sikring av gode boliglevekår for hele befolkningen er en helt sentral velferdspolitisk målsetning.

## Komparativ velferdsstatsforskning

Den komparative velferdsstatsforskningen har tradisjonelt vært mest opptatt av trygde- og skattesystemet, mens andre deler av velferdsstaten – som utdanningssystemet, omsorgs- og helsetjenestene samt boligpolitikken – gjennomgående har blitt mer sporadisk og stemoderlig behandlet. I tråd med toneangivende retninger i både sosiologisk teori og økonomisk velferdsstatsteori, blir arbeidsmarkedet oppfattet som hovedkilden til sosial ulikhet, og omfordeling av inntekt via trygde- og skattesystemet sees som det sentrale virkemiddel for å realisere fordelingspolitiske målsetninger.

Som vi skal se finnes det imidlertid unntak fra dette mønster – særlig i den nyere litteraturen om velferdsstatlige regimer.

### *De første generasjoner: kvantitative utgiftsstudier*

Den tidlige komparative velferdsstatsforskningen var konsentrert om kvantitative analyser av tverrnasjonale datasett (se Shalev 1983 for en god oversikt), og den hadde som hovedregel fint lite å si om boligpolitikken rolle. I det som har blitt kalt de første to generasjoner av komparativ velferdsstatsforskning, forsøkte man å undersøke om variasjon i størrelsen på velferdsstaten best lot seg forklare ved hjelp av henholdsvis økonomiske/strukturelle og politiske variabler, og den mest populære avhengige variabelen var størrelsen på de offentlige sosiale utgifter målt som andel av BNP («welfare effort»). Avgrensningen av «sosiale utgifter» fulgte i de fleste tilfeller ILO's eller OECD's konvensjonelle definisjoner som inkluderer utgifter til inntektsoverføringer som trygder, sosialhjelp o.l., eventuelt supplert med utgiftene til offentlige helse- og omsorgstjenester. Bare boligsubsidier som betales ut direkte til hushold og individer i form av løpende bostøtte, sosialhjelp utbetalt til dekning av boutgifter o.l. blir fanget opp av disse målene.

Når boligpolitikk og boligpolitiske virkemidler i stor grad falt utenfor analysene, kan det i hvert fall i noen grad forklares med karakteren til de dataene som var enkelt tilgjengelig for kvantitativ komparativ forskning, data om offentlige utgifter. Offentlige reguleringer, som i mange land hører til de viktigste virkemidler i boligpolitikken, blir rett og slett ikke fanget opp gjennom disse tradisjonelle utgiftsmålene. Datamessige begrensninger er imidlertid ikke den eneste forklaringen.

I et av de viktigste bidragene til den tidlige velferdsstatsforskningen valgte Harold Wilensky bevisst å holde boligpolitikk utenfor i analysene av den moderne velferdsstatens utvikling. Hans begrunnelse var at interesseforholdene omkring boligpolitikken er for kompliserte til å la seg fange inn av de samme forklaringsmodellene som brukes i analysene av den generelle velferdspolitikken (Wilensky 1975) – et synspunkt som synes å være beslektet med Ulf Torgersens tese om boligpolitikken som velferdsstatens «wobbly pillar». Den samme reserverte holdningen til

boligpolitikk finner en for øvrig både hos velferdsstatsarkitekten Lord Beveridge (1942) og sosialfilosofen T.H. Marshall (1970): Begge så bekjempelse av bostedsløshet og dårlige boliglevekår som helt sentrale mål for sosialpolitikken. Likevel unnlot Beveridge å la universelle boligpolitiske virkemidler inngå som en del av sin plan for etterkrigstidens britiske velferdsstat, og Marshall vek tilbake fra å sidestille retten til en tilfredsstillende bolig med andre sosiale rettigheter (se omtalen av Beveridge i Abrahamson 2005 og referansen til Marshall i Torgersen 1987).

### *Tredje generasjon: studier av velferdsstatsregimer*

Fra midten av 80-årene vokste kritikken mot den endimensjonale og kvantitative oppfatningen av velferdsstaten som lå innbakt i de tidligere utgiftsstudiene. Velferdsstater er ikke bare større eller mindre (målt ved utgifter som andel av BNP), men kvalitativt forskjellige. Det ble påpekt at viktige institusjonelle forskjeller ikke lar seg fange opp ved hjelp av utgiftsmål, og at variasjon i offentlige velferdsutgifter vel så mye er et resultat av variasjon i arbeidsledighetsrater og demografiske forhold som av forskjeller i kvaliteten på sosiale rettigheter som tilbys borgerne (Esping-Andersen 1985a).

Den tredje generasjonen av komparativ velferdsstatsforskning er derfor preget av en sterkere interesse for institusjonelle forskjeller mellom nasjonale velferdsstater. Det erkjennes at velferdsstatene er sammensatte, komplekse institusjoner som varierer langs mange dimensjoner – fra den grunnleggende ideologiske orientering til den praktiske implementeringen (se f.eks. Myles 1984 for et tidlig bidrag og Rimlinger 1971 for en klassisk forløper til den institusjonelle nyorienteringen i velferdsforskningen). I tillegg til en ny og større interesse for institusjonell variasjon, utmerker den tredje generasjonen seg ved at «oppdagelsen» av velferdsstaten bare er en av flere leverandører av velferd, og at velferdspolitikken utøves i en blandingsøkonomi der velferdsstaten inngår i samspill med andre sentrale samfunnsinstitusjoner som markedet og familien (Rein og Rainwater 1986). Den britiske sosialforskeren, Richard Titmuss (1958), hadde allerede på 50-tallet pekt på

at offentlige stønader og tjenesteproduksjon eksisterer side om side med to andre viktige velferdsprodusenter: arbeidsmarkedsbasert velferd («occupational welfare») utviklet av partene i arbeidsmarkedet og finansiert av arbeidsgiverne og velferdsordninger som finnes innebygget i skattesystemet («fiscal welfare»). Det var en sentral antakelse hos Titmuss at de to alternative kildene til velferdsproduksjon er styrt av en helt annen fordelingslogikk enn selve den offentlige velferdsproduksjonen i regi av velferdsstaten. Først på midten av 80-tallet ble dette tema for alvor tatt opp i den empiriske komparative velferdsstatsforskningen og integrert i diskusjonen om ulike velferdsstatsregimer.

Det viktigste enkeltbidraget til denne litteraturen er Gøsta Esping-Andersens bok fra 1990 der han lanserte en regimetyologi som kom til å prege den komparative velferdsstatsforskningen gjennom hele 1990-tallet (Esping-Andersen 1990).

Regimetyologien forener interessen for institusjonell variasjon i selve velferdsstaten med interessen for samspillet mellom offentlige og private institusjoner. Ifølge Esping-Andersen kan velferdsstatene i OECD-landene grupperes i tre klart forskjellige regimetyper tuftet på ulike politiske ideologier og klasseallianser: det sosialdemokratiske, det konservative og det liberale regimet. Den *sosialdemokratiske velferdsmodellen* kombinerer forholdsvis sjenerøse universelle trygdeordninger med en stor offentlig tjenesteproduksjon. Hovedpilaren i den *konservative velferdsmodellen* er et sjenerøst trygdesystem som reproducerer statusforskjeller i arbeidsmarkedet, mens tjenestesiden av velferdsstaten er forholdsvis svakt utviklet. I den *liberale modellen* nøyer staten seg med å ta vare på de svakeste ved hjelp av behovsprøvde trygdeordninger, mens inntektssikringen for hovedparten av den yrkesaktive befolkningen er overlatt til privat initiativ. Også i den liberale modellen er den offentlige tjenesteproduksjonen beskjeden. Mens *staten* er dominerende både i forhold til inntektsoverføringer og produksjonen av helse og omsorgstjenester i den sosialdemokratiske modellen, spiller *markedet* og *familien* en vesentlig større rolle i henholdsvis den liberale og den konservative modellen.

Det hadde ikke vært noe i veien for å la boligpolitikk inngå både i definisjonen og den empiriske analysen av velferdsstatsregimer slik Esping-Andersen har beskrevet dem. I en tidligere studie av sosialdemokratisk velferdspolitik i Skandinavia, viet Esping-Andersen betydelig oppmerksomhet til boligpolitikken, og han fremhevet her boligpolitikken som et avgjørende element i det kompromiss mellom arbeiderklasse- og middelklasseinteresser som i følge Esping-Andersen er nøkkelen til den sosialdemokratiske velferdsstatens suksess (Esping-Andersen 1985b, s. 179).

I den mer berømte og innflytelsesrike boken fra 1990 er imidlertid de empiriske analysene som Esping-Andersen legger frem til støtte for regimeteorien, utelukkende basert på data om trygdesystemenes innretning. Helsepolitikk og omsorgstjenester, som ellers utgjør viktige elementer i karakteristikken av ulike velferdsregimer, er bare omtalt i de kvalitative delene av boken, mens boligpolitikk ikke blir behandlet i det hele tatt. Fra dette forholdsvis snevre empiriske grunnlag generaliserer Esping-Andersen til hele velferdsstaten. Han snakker om velferdsstatsregimer – og ikke bare trygderegimer.

### *Tre teser om forholdet mellom politikkområder i velferdsstaten*

Det er en sentral antakelse i Esping-Andersens regimeteori at det innen den enkelte velferdsstaten er en stor grad av *konsistens eller homogenitet* mellom ulike grener av trygdesystemet og mellom trygdesystemet og andre deler av velferdsstaten. Det antas for eksempel at markedsstyring er et dominerende trekk ved alle sider av de «liberale» velferdsstater, mens offentlig styring og omfordeling på tilsvarende måte gjennomsyrrer alle sider ved de «sosialdemokratiske» velferdsstater.

I debatten om regimeteorien, som har pågått kontinuerlig siden begynnelsen av 1990-tallet, har ikke minst tesen om homogenitet mellom politikkområder vært utsatt for hard kritikk. Mange har satt seg fore å undersøke om den oppdelingen i regimer, som Esping-Andersen foretok på bakgrunn av data om trygdesystemene, også gjelder for andre politikkområder som for eksempel helsetjenester (Bambra 2005), omsorgspolitik (Lewis 1997), sosialhjelp og sosiale tjenester (Lødemel

1997, Lødemel og Trickey 2000), arbeidsmarkedspolitik (Gallie og Paugam 2000), arbeidsmarkedintegrasjon av innvandrere (Morrison og Sainsbury 2005) osv. (jeg skal komme tilbake til tilsvarende bestrebelser når det gjelder boligpolitikk). Forfatterne finner ofte et heller dårlig samsvar mellom den generelle regimetylogien og de tverrnasjonale forskjellene som kjennetegner det aktuelle politikkområdet, og mange har derfor hevdet at Esping-Andersens oppdeling i velferdsstatsregimer har begrenset relevans utenfor trygdepolitikken

Men hvis tesen om homogenitet mellom politikkområder må forkastes, hva er da alternativet? Ett alternativ er tesen om delvis *uavhengighet*: at velferdsstatene er lappetepper, der ulike politikkområder i større eller mindre grad lever sine egne liv. Forskjellene kan for eksempel tenkes å være et resultat av historiske prosesser, slik at hvert politikkområde blir preget av de spesielle politiske maktforhold, ideologiske forestillinger o.l. som var fremherskende ved det tidspunktet da de sentrale institusjonene ble dannet (Baldwin 1990), forskjeller som siden opprettholdes som følge av institusjonell treghet og såkalt stivhengighet (Pierson 2000). Forskjellene kan også være et resultat av mer aktuelle maktforhold der bestemte aktører av ulike grunner har sterkere innflytelse over noen politikkområder enn over andre (jf. statsvitenskapelige teorier om «jernetriangler» og den «segmenterte staten» – se Hernes 1978 og Tranøy mfl. 2001). Hvis denne beskrivelsen er korrekt, følger det at de ulike politikkområder innen velferdsstaten både kan og bør studeres hver for seg. Den komparative velferdsforskningen må konsentreres om å studere trygderegimer, helseregimer, arbeidsmarkedregimer, boligpolitiske regimer osv., heller enn overgripende velferdsstatsregimer.

Et annet – og radikalt forskjellig – alternativ er tesen om substitusjon eller *komplementaritet* mellom politikkområder. Tanken er at forskjeller mellom politikkområder innen det enkelte land – i hvert fall i noen grad – kan være resultat av mer eller mindre bevisste prioriteringer av ulike virkemidler for å nå bestemte overordnede mål. Eksempler på kompensatoriske tilpasninger kan være når sjenerøse, omfordelende offentlige trygdesystemer kombineres med en relativt høy grad av

markedstilpasning og markedsstyring på andre områder, eller når fraværet av et sjenerøst offentlig trygdesystem er kombinert med mekanismer for økonomisk omfordeling forankret i ikke-statlige institusjoner eller i andre deler av velferdspolitikken. En logisk følge av denne alternative hypotesen er at nasjonale velferdsstater er mindre forskjellige enn man kan få inntrykk av gjennom separate analyser av avgrensede politikkområder. Tesen passer dermed godt sammen med et funksjonalistisk syn på velferdsstaten der forskjellighet på enkelte politikkområder forsvinner når man anlegger et mer helhetlig perspektiv, men den trenger ikke å være knyttet til teorier om universell konvergens. Tendenser til komplementaritet mellom politikkområder kan være begrenset til land med forholdsvis like politiske maktforhold og/eller ideologisk orientering, hvor politikerne har valgt ulike pakker av tiltak som fører til omtrent samme velferdsmessige utfall. I motsetning til tesen om uavhengighet som åpner for sektorspesifikke analyser, aktualiserer tesen om kompensatoriske tilpasninger mellom politikkområder et tversgående perspektiv i velferdsforskningen, der valget av virkemidler på ett område sees i sammenheng med virkemidlene på andre områder.

Statsviteren Francis Castles har for eksempel argumentert for at den australske velferdsstaten kompenserer for mangelen på et universelt og sjenerøst trygdesystem etter skandinavisk mønster ved hjelp av andre institusjonelle arrangementer: inngrep i den primære inntektsfordelingen i form av effektive minstelønnsordninger, progressiv beskatning og sist, men ikke minst, aktiv stimulering av eierboligformen for folk flest. Mens Gøsta Esping-Andersen (1990) plasserte de australske velferdsstaten i bås med den «liberale» amerikanske og britiske velferdsstaten – blant annet med henvisning til det sterke innslaget av økonomisk behovsprøving i trygdesystemene – hevder Castles at den australske modellen i siste instans oppnår omtrent den samme økonomiske omfordeling som de skandinaviske velferdsstatene (Castles og Mitchell 1993, Castles 1998).

Et annet eksempel på antakelser om komplementaritet mellom politikkområder finnes i Ivar Lødemels komparative studie av sosialhjelpssystemene i Norge og Storbritannia. Lødemels hovedtese er at den

norske sosialhjelpen har beholdt et sterkere preg av stigmatiserende fattighjelp enn den mer rettighetspregede britiske sosialhjelpen, nettopp fordi det norske trygdesystemet har blitt mer universelt og sjenerøst enn det britiske trygdesystemet (Lødemel 1997).

Siden slutten av 1990-årene har diskusjonen om forskjeller mellom nasjonale velferdsregimer i noen grad blitt erstattet av en debatt om hvorvidt aktuelle økonomiske og politiske utfordringer fører til *nedbygging* eller eventuelt grunnleggende *endringer* i velferdsstatlige institusjoner. Mens noen forfattere har fremstilt velferdsstatene som tilnærmet immune mot endringspress (Pierson 1998) og flere understreker kontinuiteten i velferdsstatens utvikling (Wilensky 2002, Castles 2004), ser andre tvert imot tendenser til dyptgående forandringer, som drives frem av felles økonomiske og demografiske utfordringer, felles politiske og ideologiske strømninger og/eller overnasjonale politiske institusjoner (se for eksempel Gilbert 2002, Leibfried (red.) 2000). Påstander om en ny konvergens har dels blitt fremsatt med referanse til velferdsstaten i alminnelighet, og dels med referanse til enkelte politikkområder og herunder ikke minst til alderspensjonssystemene som ellers tidligere har vært regimeteoriens favoritteksempel (Hinrichs 2001, Myles 2002). Man peker på at velferdssystemene gjennomgår omfattende reformer med fellestrekk som økt privatisering, sterkere vekt på arbeidsinsentiver og mer individuell valgfrihet, kombinert med en økende bruk av økonomisk behovsprøving. Spissformulert kan man si at disse trekkene innebærer tendenser til konvergens mot det Esping-Andersen kalte for den liberale velferdsstatsmodellen.

Heller ikke i denne nyere debatten om konvergens innen den komparative velferdsstatsforskningen har imidlertid analyser av boligpolitikken spilt en fremtredende rolle. Et unntak er dog Abrahamson (2006) som – både innen den generelle velferdspolitikken og innen boligpolitikken spesielt – ser universelle tendenser i retning av et dualisert system med markedsløsninger for det store flertallet og målrettede tiltak for de svakeste.



## *Boligpolitiske regimer*

Selv om det er få referanser til boligpolitikk i debatten om Esping-Andersens velferdsstatsregimer, så har den generelle debatten om velferdsstatsregimer gitt gjenlyd i den komparative boligpolitiske forskningen. Det er åpenbart store institusjonelle forskjeller i boligmarkedenes organisering innen OECD-området, og regimebegrepet har blitt brukt i forsøk på å sammenfatte slike nasjonale variasjoner. Regimebegrepet er attraktivt dels fordi det kan brukes til å beskrive helheten i det som ofte er komplekse sett med boligpolitiske virkemidler og dels fordi det retter oppmerksomheten mot det samspillet mellom offentlige og private aktører som nesten alltid gjør seg gjeldende i nasjonale boligmarkeder.

Boligsektorene i de forskjellige OECD-landene skiller seg fra hverandre på en dimensjon som – i hvert fall tilsynelatende – er forholdsvis enkel å operasjonalisere, nemlig den relative utbredelsen av henholdsvis eierboliger og leieboliger (Conley and Gifford 2006). Leiemarkedet kan i sin tur oppdeles på ulike måter – for eksempel i et offentlig, et privat non-profit og et privat for-profit utleiemarked. Men som i velferdspolitikken ellers er skillet offentlig/privat og stat/markedet ofte svært problematisk både i teori og praksis. Noen disposisjonsformer befinner seg i grenselandet mellom eie og leie, slik som andelsboligformen i Danmark og den kooperative boligsektoren i Norge var organisert tidligere, og selv det private eiermarkedet er ofte sterkt regulert og subsidiert ved hjelp av skattefradragsregler.

Den svenske boligforskeren Jim Kemeny (1995 og 2003) har foreslått en typologi for boligregimer som tar utgangspunkt i et skille mellom to typer av leiemarkeder: dualistiske og integrerte markeder. I dualistiske leiemarkeder finnes det en relativt liten offentlig styrt utleie-sektor som er målrettet mot sosialt utsatte grupper og som samtidig er utilgjengelig for folk flest, mens det i integrerte boligmarkeder finnes en stor offentlig eller halvoffentlig utleiesektor som konkurrerer på like fot med private utleiere og selveiermarkedet om å ta hånd om boligbehovene til brede grupper av befolkningen. Kemenys typologi er tydelig inspirert av Richard Titmuss' (1974) idealtyper for sosialpolitikk, der

han skiller mellom en prestasjonsorientert, en institusjonell og en residual velferdsmodell. Inspirasjonen går antakelig via den svenske velferdsstatsforskeren Walter Korpi (1981), som i sin videreutvikling av Titmuss' idealtyper har konsentrert seg om kontrasten mellom institusjonelle (universelle) og residuale (selektive) velferdsstatsmodeller.

Den institusjonelle (universelle) velferdsstatsmodellen inkluderer hele befolkningen i et offentlig velferdssystem der omfordeling fra rik til fattig er et integrert og dermed mindre iøynefallende element. Den politiske oppslutningen fremmes ved at man unngår et klart skille mellom grupper i befolkningen som finansierer og grupper som mottar velferdsstatens ytelser.

Den residuale velferdsmodellen konsentrerer seg derimot om å ta hånd om samfunnets svakeste. Ifølge både Titmuss og Korpi er problemet med denne modellen at omfordelingen til fordel for de fattigste er mer synlig og at ordningene på denne måten både blir mer stigmatiserende for de som skal motta ytelsene og mindre legitime blant de som skal finansiere velferden.

Det er altså et sterkt normativt element med en klar rangering av velferdsmodellene til Titmuss/Korpi; og både selve denne rangering og de mer eller mindre implisitte argumentene for den går igjen i Kemenys boligtypologi. Han oppfatter integrerte boligmarkeder som overlegne dualistiske markeder både med hensyn til fordelingsresultater og politisk bærekraft.

Akkurat som i den generelle komparative velferdsstatsforskningen har det også innen den komparative boligforskningen i løpet av det siste tiåret vært pekt på tendenser til en ny konvergens i (neo-) liberal retning. For eksempel hevder Mark Kleinman (1996) at det tyske boligmarkedet og tysk boligpolitikk gradvis beveger seg i retning av en mer dualistisk modell à la Storbritannia, og som allerede nevnt har Peter Abrahamson (2005) argumentert for at det pågår en mer eller mindre universell tendens i retning av konvergens mot en dualistisk velferdspolitik.

## ***Boligpolitikk og velferdsstatsregimer – konsistens eller komplementaritet?***

Som nevnt har det vært en omfattende debatt om hvorvidt nasjonale velferdsstater grupperer seg i klart forskjellige regimer med en stor grad av indre konsistens mellom politikkområder, eller om det tvert imot kan observeres tendenser til substitusjon og komplementaritet mellom politikkområder i velferdsstaten. Jeg skal nå gå nærmere inn på deler av debatten som har spesiell relevans for boligpolitikken.

Det er nokså åpenbart at det i mange tilfeller er dårlig samsvar mellom nasjonale særtrekk ved boligpolitikk og boligmarked på den ene siden og Esping-Andersens velferdsstatsmodeller. Esping-Andersen påpekte selv i sin studie fra 1985 at det er store forskjeller i boligpolitikken innretning mellom de skandinaviske land, som eller utmerker seg ved sine sosialdemokratiske trygderegimer (Esping-Andersen 1985b). Tilsvarende er antakelig Torgersens (1987) bilde av boligpolitikken som «the wobbly pillar» inspirert av utviklingen i Norge på 1980-tallet der boligmarkedet og kredittmarkedet ble deregulert mens andre deler av den sosialdemokratiske velferdsstaten ble konsolidert og bygget videre ut.

Det er dermed nokså enkelt å konstatere at hypotesen om konsistens må forkastes – i hvert fall i sin rene form. Spørsmålet er om det omvendt har kunnet spores tendenser til komplementaritet mellom boligpolitikk og generell velferdspolitik i tverrnasjonale studier. Nærmere bestemt kan man spørre om boligpolitikken i høyere grad er tuftet på fordelingspolitiske hensyn i land der trygde- og skattesystemene er mindre effektive med hensyn til å redusere generell økonomisk ulikhet?

Samspillet mellom boligpolitikk og pensjonspolitik er spesielt interessant i denne sammenheng. Pensjonssystemets viktigste oppgave er å omfordele inntekt over livsløpet – fra den yrkesaktive livsfasen og til pensjoneringsfasen. Eierboliger som betales ned i løpet av den yrkesaktive fasen kan ivareta noe av den samme funksjonen. Betaling av renter og avdrag på boliggjelden reduserer forbruket og øker sparingen i den yrkesaktive livsfasen, samtidig som en nedbetalt bolig vil bidra til å øke forbruksmulighetene i alderdommen. Bare det at pensjonisten slipper å betale husleie bidrar til å avhjelpe behovet for supplerende inn-

tekter i alderdommen. Dertil kommer muligheten for å realisere hele eller deler av boligformuen i løpet av pensjoneringsfasen – for eksempel i form av det som på engelsk kalles «reverse mortgages» der boligens friverdi konverteres til en annuitet som løper i en viss årrekke eller livet ut.

I komparative studier av pensjonssystemer og inntektsforhold blant pensjonister har det derfor vært pekt på at forskjeller i balansen mellom disposisjonsformer til bolig – om eierboliger eller leieboliger er den dominerende disposisjonsformen – må trekkes inn i analysene. Flere har argumentert for at tverrnasjonale forskjeller i pensjonssystemenes sjenerøsitet og pensjonistenes økonomiske velferd minker når man anlegger et bredt perspektiv og tar hensyn til forskjeller i den rollen selveierboligen spiller i ulike land (Whiteford og Kennedy 1995, Ritakallio 2003). Australia er som nevnt favoritteksemplet på et land der statlig stimulering og subsidiering av selveierboliger for folk flest bevisst har vært brukt som virkemiddel i den samlede politikk for inntektssikring i alderdommen (Castles 1998).

Conley og Gifford (2006) har i en nyere komparativ studie av utvalgte OECD-land funnet støtte for hypotesen om en negativ sammenheng mellom eierboligformens utbredelse og det offentlige pensjonssystemets sjenerøsitet. Dette synes å bekrefte antakelser om at stimulering av eierboligformen i noen grad kan fungerer som et substitutt for et sjenerøst offentlig pensjonssystem. Men selv om boligmarkedet og pensjonssystemet i noen grad kan substituere for hverandre som kilde til inntektsomfordeling over livsløpet, så betyr det ikke at arbeidsdelingen mellom disse institusjonene er uten virkninger for den endelige inntektsfordelingen i alderdommen – slik som blant andre Francis Castles (1998) og Whiteford og Kennedy (1995) har antydnet. Studien til Conley og Gifford (2006) viser at land som satser forholdsvis sterkt på alderssparing via det private boligmarkedet, har forholdsvis høy inntektsulikhet i alderdommen, sammenlignet med land der det offentlige pensjonssystemet spiller en mer dominerende rolle.

Norge er et av de land som passer forholdsvis dårlig inn i det generelle mønsteret i studien til Conley og Gifford (2006) siden vi kombinerer et forholdsvis sjenerøst og omfordelende pensjonssystem med

sterk dominans for eierboligformen. Sammenlignet med de fleste angelsaksiske land og de øvrige nordiske land, satser Norge dessuten vesentlig mindre på statlig og kommunal bostøtte (Åhren 2001, NOSOSKO 2006). Det norske boligmarkedet må klart klassifiseres i kategorien dualiserte leiemarkeder ifølge Kemeny's omtalte typologi. Skal den norske case forklares ved hjelp av tesen om komplementaritet, må det eventuelt være med henvisning til komplementaritet mellom ulike fordelingspolitiske virkemidler. Fordeling av de disponible husholdningsinntektene er forholdsvis jevn i Norge takket være et egalitært arbeidsmarked og et velutbygget trygdesystem. Dermed oppnår vi i praksis en forholdsvis jevn fordeling av boligkonsumet uten å måtte satse sterkt på målrettede boligpolitiske tiltak. I land der inntektsulikheten er vesentlig høyere enn i Norge, vil både generelle fordelingspolitiske hensyn og hensynet til å sikre spesifikke mål for fordelingen av boligkonsumet, gi sterkere argumenter for spesielle boligpolitiske inngrep.

## **Bolig som velferdsgode og som mål for fordelingspolitikk**

Verken den sosiologiske ulikhetsforskning eller økonomisk velferdsteori er spesielt opptatt av boligforhold og boligpolitiske problemstillinger. I den sosiologiske tradisjonen for ulikhetsforskning oppfattes arbeidsmarkedet som den sentrale arena for fordeling av levekår, mens boligmarkedet vies liten oppmerksomhet. Når boligforhold inndras i analysene av sosial ulikhet er det typisk som avhengig variabel i lag med andre indikatorer på levekår og «sosial inklusjon».

I de delene av økonomisk velferdsteori som legger vekt på fordelingshensyn, konsentreres oppmerksomheten gjerne om fordelingen av inntekt og andre generelle økonomiske ressurser, mens variasjon i boligstandard regnes til domenet for det frie konsumentvalg. Politiske inngrep i fordelingen av spesielle typer av goder vil bare føre til unødige effektivitetstap sammenlignet med en tilsvarende generell omfordeling av inntekt (Culyer 1980, Barr 1987). Samtidig anerkjennes det dog at paternalistiske hensyn kan tale for at bestemte typer av goder subsidieres

eller eventuelt stilles gratis til rådighet for befolkningen, og man snakker da gjerne om «merit goods».

Det finnes imidlertid også bidrag til den velferdsøkonomiske litteraturen som tar til orde for at staten må sørge for at alle har tilgang til visse prioriterte (basis-) goder som helsetjenester og bolig (se for eksempel Tobin 1970). Det er et sentralt premiss i argumentasjonen at helse og bolig ikke bare er konsumgoder i vanlig forstand, men at de utgjør en form for basisgoder som må være på plass for at den enkelte skal kunne fungere som økonomisk aktør og som sosial og politisk medborger.

Som nevnt i innledningen, har bolig en flertydig status som velferdsgode, og blant andre Ulf Torgersen (1987) har pekt på dette som en hovedforklaring på boligpolitikken perifer posisjon – både i praktisk velferdspolitik og i velferdsforskningen. Vi kan skille mellom fire perspektiver på boligen som forbruksgode.

#### *Bolig som basisgode*

Bolig kan betraktes som et grunnleggende basisgode på linje med ernæring, klær, helse og utdanning, og retten til en tilfredsstillende bolig inngår ofte som en helt selvfølgelig del av sosial rettighetstenkning (Rawls 1971, se også Bengtsson 2001). Det er særlig dette aspektet ved boligen som gjør det naturlig å forvente at boligpolitikk var en sentral og integrert del av den samlede velferdspolitikken.

#### *Bolig som alminnelig forbruksgode*

Bolig kan imidlertid samtidig sees som et vanlig forbruksgode, og det er nettopp dette perspektivet som ligger til grunn for standard økonomisk velferdsteori. Det er åpenbart store forskjeller i folks preferanser når det gjelder å prioritere boligkonsum i forhold til andre forbruksgoder og med hensyn til karakteren av boligkonsumet. Offentlige inngrep og subsidiering av bestemte typer av boligkonsum vil bare bidra til å svekke den økonomiske effektiviteten både på mikro- og makronivå. En mulig strategi for å forene perspektivene på bolig som sosialt prioritert basisgode og som vanlig forbruksgode, er å fastlegge visse sosialt definerte minimumsnormer for boligstandard, mens variasjon i boligkonsum over

dette nivået regnes til domenet for det frie forbruksvalg. I praksis har det imidlertid vist seg vanskelig å definere slike grenser. Ulf Torgersen (1987) peker på at det på boligpolitikkenes område mangler profesjoner og profesjonelle standarder som kan bidra til å trekke en autoritativ grense mellom allmenne behov og subjektive preferanser.

### *Bolig som formuesobjekt*

Et tredje aspekt ved boligen er at den er et potensielt formues- og investeringsobjekt. Det gjelder åpenbart for eierboligen, som for svært mange er det viktigste formuesobjektet nest etter humankapitalen. Også leieboliger og offentlig regulerte disposisjonsformer kan imidlertid anta formueskarakter, hvis leietakerne for eksempel gis mulighet for å fremleie eller å overdra leiekontrakten til slektninger eller andre. Selv om økonomiske gjenytelser for slike tjenester typisk vil være sterkt regulert eller forbudt, er det vanskelig å unngå at den økonomiske fordelene realiseres via uformelle kanaler. I motsetning til andre typer av velferdsgoder, som må konsumeres der og da, kan en subsidiert bolig gis videre til neste generasjon eller realiseres i markedet når den opprinnelige mottakeren ikke lenger har bruk for den. Støtte til bolig kan derfor være vanskelig å målrette i forhold til de situasjoner og perioder i livet der mottakeren har et legitimt behov for hjelp.

Eierboligens rolle som formues- og investeringsobjekt har også en annen viktig side som i og for seg skulle motivere til offentlige inngrep: Svingninger i boligmarkedet er en svært viktig risikofaktor for folks personlige økonomi og en kilde til økonomisk ulikhet både mellom kohorter og innad i den enkelte kohorten. Den representerer en økonomisk risiko som i hvert fall prinsipielt sett ligner på noen av de risikoer som velferdsstaten gir forsikring mot – særlig arbeidsledighet. Likevel er forsikring mot risikoer i boligmarkedet svakt utviklet både i det offentlige velferdssystemet og (mer overraskende) i det private forsikringsmarkedet. Det finnes imidlertid eksempler på offentlige tiltak som har denne karakteren, og et godt eksempel er gjeldssaneringsordningen som ble innført i Norge tidlig på 1990-tallet (Tuft 2004).

### *Bolig som statussymbol og posisjonelt gode*

Sist, men ikke minst, vil det i mange tilfeller være naturlige begrensninger i tilbudet av attraktive boligtomter og dermed vil attraktive boliger lett få karakter av et posisjonelt gode der økt etterspørsel ikke lar seg løse ved produktivitetsvekst og større innsats av produksjonsfaktorer. I slike tilfeller er det langsiktige interessekonflikter mellom forbrukerne i den forstand at tilfredsstillelsen av den enes etterspørsel går på bekostning av andre (Hirsch 1977). Dertil kommer at boligen, og da ikke minst dens geografiske plassering, har en betydelig rolle som sosialt signal. Jakten på sosial status er per definisjon et null-sum spill; og det er sterke økonomiske eksternaliteter knyttet til sosial og økonomisk segregering av boligstrøk. Statusforskjeller mellom boligstrøk vil før eller siden føre til knapphet på boliger i attraktive strøk som dermed får karakter av posisjonelle goder. Slike prosesser har en selvforsterkende tendens. Selve knappheten og de prismessige konsekvensene vil i sin tur bidra til å befeste og forsterke strøkets eller området sosiale status. Boligens funksjon som statussymbol kunne i og for seg gi gode argumenter for offentlige inngrep blant annet i form av skattlegging siden jakten på status er samfunnsøkonomisk ulønnsom (se Frank 1985) – men den bidrar samtidig til å vanskeliggjøre definisjonen av hvilket boligkonsum som skal være sosialt prioritert og hvordan støtten til boligkonsum skal fordeles. For eksempel vil det lett oppstå uenighet om hvorvidt eventuelle støtteordninger skal innrettes slik at de kompenserer for statusbetingete prisforskjeller mellom geografiske områder og lokale boligstrøk.

### *Tre nivåer for fordelingspolitiske inngrep*

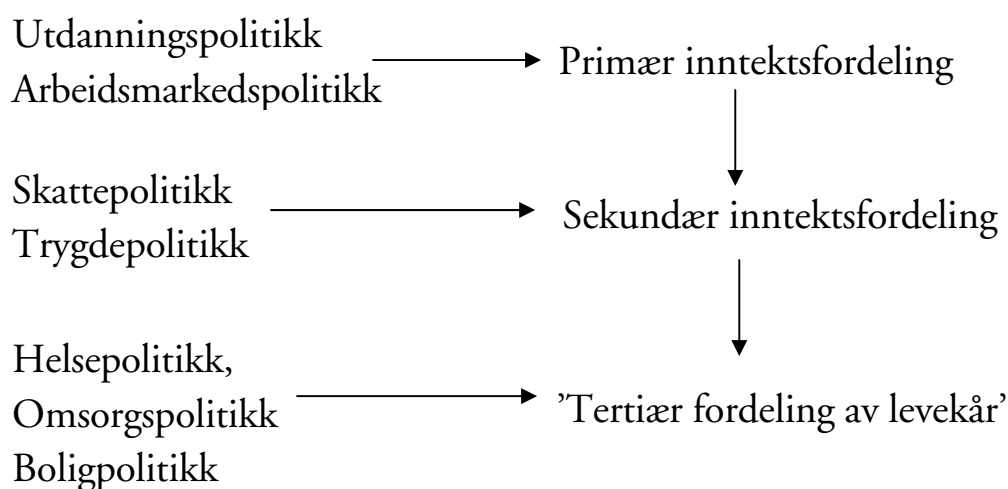
Offentlige inngrep i boligmarkedet og offentlig støtte til boligkonsum kan være begrunnet i to ulike typer av hensyn: generelle fordelingshensyn og spesifikke målsetninger med hensyn til nivå og fordeling på selve boligkonsumet. I det følgende skisseres en sterkt forenkelt modell for forholdet mellom ulike typer av fordelingspolitikk, der den innebygde antakelsen er at arbeidsmarkedet og kapitalmarkedet utgjør primære for-



delingspolitiske institusjoner i samfunnet, mens den offentlig velferds- politikken kommer inn som et korrektiv på ulike nivåer (se figur 1).

Det er vanlig å snakke om fordelingen av (brutto-) lønninger og kapitalinntekter som den primære inntektsfordelingen. Skatte- og trygdesystemet griper deretter inn og påvirker den sekundære fordelingen av disponible inntekter. Den sekundære inntektsfordelingen vil til slutt resultere i det vi kan kalle en tertiær fordeling av materielle levekår i befolkningen.

*Figur 1. Tre nivåer for fordelingspolitiske inngrep*



Poenget med modellen er å vise at ulike deler av den offentlige velferdspolitikken griper inn på ulike stadier i inntektsdannelsen. Noen typer av offentlig velferdspolitikken griper inn i prosesser som kan sies å ligge forut for den primære inntektsfordelingen. Det mest opplagte eksemplet er utdanningspolitikken som påvirker fordelingen av den humankapitalen som arbeidstakerne har med seg inn på arbeidsmarkedet, men også ulike typer av arbeidsmarkedspolitikken – f.eks. minstelønnsordninger – og makroøkonomisk politikk kan brukes for å påvirke den primære inntektsfordelingen direkte. Skatte- og overføringssystemet skaper i sin tur den sekundære fordelingen av disponibel inntekt. Endelig kan offentlige helsetjenester, omsorgstjenester og boligpolitikk sees som forsøk på direkte inngrep i den tertiære fordelingen av materielle levekår.

Hensikten med modellen er å vise at den endelige fordelingen av levekår – enten vi snakker generelt eller om levekårene på et bestemt område som bolig – er et resultat av fordelingsprosesser og fordelingspolitiske inngrep på ulike nivåer. Selv om man primært er opptatt av den endelige fordelingen av bestemte levekårskomponenter, kan både utdannings- og arbeidsmarkedspolitikken og skatte- og trygdepolitikken være svært viktige virkemidler.

Videre antyder modellen at det kan være komplementaritet mellom de ulike nivåene for fordelingspolitiske inngrep. Jo bedre det lykkes å utjevne den primære inntektsfordelingen, desto svakere blir de rene fordelingspolitiske argumentene for å omfordele via skatte- og trygdesystemet. Og tilsvarende, jo bedre det lykkes å utjevne den sekundære inntektsfordelingen, desto svakere blir de generelle fordelingspolitiske argumentene for å gripe direkte inn i den tertiære fordelingen av levekår. Direkte inngrep i den tertiære fordelingen av levekår må i så fall hente sin begrunnelse i andre – mer eller mindre paternalistiske – argumenter.

I praksis er det selvfølgelig ikke snakk om et enten eller. Alle moderne velferdsstater har omfattende tiltak på alle tre nivåer, men det er betydelig variasjon med hensyn til vektlegging og prioritering mellom nivåene. De skandinaviske velferdsstatene utmerker seg i dag ved å legge relativt sterk vekt på å forsyne befolkningen med offentlige tjenester – særlig innen barne- og eldreomsorg – i kombinasjon med inntektssikring gjennom omfattende og sjenerøse trygdesystemer. Kontinentale velferdsstater derimot satser vesentlig mindre på offentlige omsorgstjenester, og trygdesystemene står her for hovedparten av de sosiale utgifter utenom helse. Og mens den amerikanske velferdsstaten er forholdsvis svakt utviklet når det gjelder fordelingspolitiske tiltak på de to nederste nivåene i figur 1, har man tradisjonelt i USA vært opptatt av at utdanningssystemet skal være åpent for alle og man har i stor grad lyktes med å få til et relativt jevnt og høyt utdanningsnivå i befolkningen (Shavit m.fl. (red.) 1998).

Modellen kan brukes til å illustrere et klassisk velferdspolitisk dilemma som på engelsk omtales som valget mellom 'benefits in cash or

in kind'. Dette har blant annet vært et tilbakevendende stridstema i skandinavisk familiepolitikk. Skal velferdsstaten tilgodese barnefamiliene gjennom kontantoverføringer (barnetrygd, kontantstøtte mv.) eller gjennom gratis eller subsidierte varer og tjenester (mat, klær, barnehager mv.) (se Bay 1989). Spørsmålet var omstridt innen de sosialdemokratiske bevegelsene i Sverige og Norge på 30- og 40-tallet. I Sverige stod det en langvarig strid mellom tilhengere av «naturallinjen» som blant annet var representert ved Alva og Gunnar Myrdal og tilhengere av «kontantlinjen» med Gustav Möller som en av de mest innflytelsesrike fortalene (Sejersted 2005:270 og Rothstein 2006). Debatten hadde også sine avleggere i Norge, og etableringen av barnetrygden i de første etterkrigsår kan sees som en seier for 'kontantlinjen' i norsk familiepolitikk (Seip 1994). Tilsvarende kan den senere utbygging av den offentlige barnehagesektoren i Norge oppfattes som et gjennomslag for en moderne variant av «naturallinjen», med innføringen av kontantstøtten i 1998 som et mindre (og midlertidig) tilbakeslag.

Modellen er selvfølgelig sterkt forenklet, og fremstillingen av inntektsdannelsen som en enveis sekvensiell prosess kan med rette trekkes i tvil. Blant annet kan det hevdes at både god helse og ordnede boligforhold utgjør viktige forutsetninger for at individet skal kunne fungere i arbeidsmarkedet, og at helse og bolig kommer inn på samme nivå som utdanningspolitikken, altså forut for den primære inntektsfordelingen. Offentlige tilbud på disse områder kan dermed hente ytterligere legitimitet fra argumenter om at de bidrar til å skape like muligheter for alle i arbeidsmarkedet

Man kan på den andre siden også sette spørsmålsteget ved om det er rimelig å likestille bolig og helse. Det er åpenbart bredere oppslutning om offentlig subsidiering av helsetjenester enn om offentlig subsidiering av boliger. Forklaringen kan som tidligere antydnet i noen grad søkes i boligens flertydige karakter som velferdsgode; men vel så viktig er det antakelig at gratis helsetjenester har et viktig forsikrings- og omfordelingsaspekt (fra friske til syke) som ikke gjør seg like sterkt gjeldende i forhold til bolig. Alle har behov for bolig hele tiden – akkurat som alle

har behov for mat og klær – og dermed er det ikke noe motiv for forsikring mot at dette behovet oppstår.

På dette punktet kan det altså være vel så relevant å trekke paralleller mellom boligpolitikk og ernæringspolitikk. Ingen ville drømme om å benekte at god ernæring er et helt sentralt basisgode, men likevel er ernæringspolitikken så «wobbly» at de færreste tenker på å etterlyse en nærmere kobling til den generelle velferdspolitikken. Noen koblinger til velferdspolitiske og fordelingspolitiske hensyn finnes dog – også i ernæringspolitikken. Ordninger med differensierte momssatser for ulike typer av varer der matvarer tilgodeses med de laveste satsene, er vanlige i mange europeiske land, og i Norge ble det for noen år tilbake innført en ordning med lavere moms på matvarer, som i hvert fall delvis har en fordelingspolitisk begrunnelse. De siste årenes debatt i Norge om å innføre bespisning i skolen er et annet aktuelt eksempel på matpolitikk med en uttalt sosialpolitisk dimensjon.

### *Aktuelle tendenser i norsk velferdspolitik*

Mens den tradisjonelle velferdsstaten primært satset på trygdesystemet og skattesystemet som instrumenter for økonomisk omfordeling, har det de siste årene både i Norge og internasjonalt kunne spores tendenser til å flytte fokus bort fra omfordeling av inntekt – delvis mot tiltak for å påvirke den primære fordelingen av lønnsinntekter og delvis mot målrettede tiltak for direkte å påvirke den tertiære fordelingen av levekår (Gilbert 2002). For eksempel er en av hovedpilarene i Tony Blairs reformpolitikk i Storbritannia – omtalt som den «tredje vei» – å satse mer på at utdanningssystemet faktisk skal skape like muligheter for å lykkes i arbeidsmarkedet – uavhengig av sosial bakgrunn (Giddens 1998), og aktivering og «work-first» strategier har kommet på den sosialpolitiske dagsordenen i hele OECD-området. Samtidig finner man mange steder tendenser til en sterkere bruk av økonomisk behovsprøving og andre former for målretting.

«Arbeidslinja» som har kjennetegnet norsk velferdspolitik siden begynnelsen av 1990-årene, har som målsetning å sørge for at en større del av befolkningen er selvforsørgende gjennom arbeid. Det seneste ut-

trykket for denne politikken er stortingsmeldingen om «Arbeid, velferd og inkludering» som ble lagt frem høsten 2006. Et gjennomgangstema i meldingen er at insentivstrukturen i trygdesystemet (og skattesystemet) må forbedres slik at flere motiveres til å jobbe fremfor å leve på trygd (St.meld. nr. 9 (2006-2007)). Tilsvarende er det en av hovedmålsetningene med den pågående reformen av alderspensjonssystemet i folketrygden å sørge for at pensjonssystemet stimulerer til arbeid – både gjennom hele den yrkesaktive livsfasen og i det aldersintervallet der det kan være aktuelt å gå av med pensjon (St. meld. nr. 5 (2006–2007)).

Parallelt med – og som et supplement til – arbeidslinjepolitikken har det siden slutten av 1990-tallet vokst frem en ny fattigdomsorientering i den sosialpolitiske debatten. Bondevik-regjeringen II la i 2002 frem sin «Tiltaksplan mot fattigdom», der det ble tatt til orde for en omlegging av sosialpolitikken i retning av mer skreddersydde tiltak for å nå ut til samfunnets fattigste – først og fremst gjennom forsøk på å inkludere flere i arbeid (St. meld. nr. 6 (2002–2003)).

Vektleggingen av det man kunne kalle en mer målrettet arbeidslinje har blitt videreført i handlingsplanen for bekjempelse av fattigdom som den rød-grønne regjeringen la frem i forbindelse med statsbudsjettet for 2007 (Vedlegg til statsbudsjettet for 2007). Også her er direkte inntektsoverføringer tonet ned som botemiddel mot fattigdom, mens hovedvekten legges dels på å forebygge fattigdom gjennom å inkludere flere i arbeid og dels å avhjelpe de negative konsekvensene av fattigdom ved å hjelp av offentlige tjeneste og målrettede inngrep på bestemte levekårsområder.

Både målet om bedre tilrettelegging for deltakelse i arbeidsmarkedet og ønsket om å avhjelpe negative konsekvenser av inntektsfattigdom, kan gi økt aktualitet til boligpolitiske virkemidler. Når det gjelder det første heter det blant annet i handlingsplanen:

Mange har behov for hjelp til bolig, helse- og rehabiliteringstjenester mv. for at de skal kunne bli i stand til å delta i lønnet arbeid.. (Vedlegg til statsbudsjettet for 2007 s. 5)

Når det gjelder økt vektlegging av direkte inngrep i den tertiære fordelingen av levekår, skriver Stoltenberg-regjeringen blant annet – særlig med tanke på fattige barnefamilier:

Offentlige velferdsordninger kan bidra til å skjerme og motvirke negative konsekvenser av det å vokse opp i en økonomisk vanskelig stilt familie (Vedlegg til statsbudsjettet for 2007 s. 5)

Selv om man her antakelig først og fremst tenker på gratis skole og helse- og omsorgstjenester, vil også tiltak for å sikre barnefamiliene tilfredsstillende boligforhold være høyst relevante.

På bakgrunn av disse signalene kan det være grunn til å tro at målrettede boligpolitiske tiltak kan få fornyet aktualitet i de kommende års norske velferdspolitik. Det er imidlertid betydelig spenninger mellom det å styrke insentivene til arbeid og på den andre siden satse sterkere på tiltak som er målrettet mot de fattigste – både praktisk og ideologisk. Det praktiske problemet er at målrettede boligsubsidier lett vil gi opphav til høye marginalsatterter og dermed skape negative insentiver til å arbeide. Når det gjelder de ideologiske spenningene kan man spissformulert si at den rådende sosialpolitiske tenkningen er basert på en blanding av økonomisk liberalisme ispedd en betydelig dose paternalisme.

## Avslutning: Tema for videre forskning

Til slutt skal vi med utgangspunkt i tema som er drøftet ovenfor, kort skissere noen helt konkrete tema for videre forskning i skjæringsfeltet mellom boligpolitikk og generell velferdspolitik i Norge.

### *Aktuelle endringer i boligpolitikens sosiale dimensjon*

Hvilke sosiale kriterier og fordelingshensyn har vært innebygget i støtteordninger administrert av Husbanken og hvordan har dette endret seg over tid. Kan utviklingen over tid entydig beskrives som en endring fra generelle til målrettede tiltak, og hvilke oppfatninger av sosiale behov ligger til grunn for en eventuell sterkere målretning?

### *Eierboligen som pensjonspolitisk virkemiddel*

Som nevnt har det i komparative studier av pensjonssystemer og inntektsforhold blant pensjonister vært pekt på at forskjeller i balansen mellom disposisjonsformer til bolig – om eierboliger eller leieboliger er den dominerende disposisjonsformen – må trekkes inn i analysene. Et interessant tema for videre forskning er å undersøke hvilken betydning boligsparing og boligformue har for den relative økonomiske velferden til alderspensjonistene i Norge sammenlignet med andre land.

### *Boutgifter, boligformue og studier av inntektsfordeling*

Boutgifter, boligsparing og boligformue har stor betydning for den enkeltes økonomiske velferd – både her og nå og i et livsløpsperspektiv. Dette kommer ikke frem på en tilfredsstillende måte i konvensjonelle studier av inntektsfordeling. To alternative tilnærminger peker seg ut for å løse problemet: den ene går ut på å trekke boutgiftene fra husholdningens disponible inntekt slik at man kommer frem til det beløpet husholdningen har til rådighet for andre typer av forbruk og sparing (se for eksempel Ritakallio 2003). Den andre hovedtilnærmingen går ut på å legge et estimat for verdien av boligkonsumet («imputed rent») til inntekten for hushold som bor i selveierboliger. Det vil være av stor interesse å prøve ut disse to alternative tilnærmingene på norske data (f.eks. Levekårsundersøkelsen for 2004) og undersøke hvilken betydning de har for bildet av relative inntektsforskjeller og relativ fattigdom på tvers av aldersgrupper og geografiske regioner i Norge.

### *Boligbeskatning og subsidiering via skattesystemet*

Retten til fradrag for renter i all alminnelighet eller for renter på boliggjeld spesielt, kan sees på som en indirekte subsidie til eierboliger. Det er i en rekke land gjort forsøk på kvantifisere størrelsen på denne subsidien og relatere den til de mer direkte støtteformer til bolig som kanaliseres over de offentlige utgiftsbudsjettene. Det vil være aktuelt å foreta en beskrivelse og drøfting av hovedtrekk i utviklingen av den norske boligbeskatning og de endringer i rentefradagets betydningen som har fulgt i kjølvannet av skattereformen av 1992.

### *Boligformue og reproduksjon av ulikhet*

Som det siste hovedtema skal vi trekke frem den nok så sparsomme internasjonale forskningen som har tatt opp spørsmålet om boligformuens betydning for den generasjonsmessige overføring av økonomisk ulikhet. Sosiologisk ulikhetsforskning har som nevnt vært relativt lite opptatt av dette temaet, men det har de siste årene dukket opp flere interessante komparative studier på også dette feltet (se for eksempel Kurz og Blossfeld (red) 2004 og Hellevik 2005).

## Litteratur

Abrahamson, Peter. 2005. 'The Wobbly Pillar Revisited: theorizing welfare state and housing policy: the case of Denmark'. Paper presented at the ENHR conference, Reykjavik.

Baldwin, Peter. 1990. *The politics of solidarity*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bambra, Clare. 2005. 'Worlds of welfare and the health discrepancy'. *Social Policy & Society*. 4(1): 31-41.

Barr, Nicholas. 1987. *The economics of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press.

Bay, Ann-Helén. 1989. 'Penger eller tjenester som sosialpolitisk virkemiddel. En teoretisk tilnærming'. INAS-notat 89:5. Oslo: INAS.

Bengtsson, Bo. 2001. "Housing as a Social Right: Implications for Welfare State Theory». *Scandinavian Political Studies*. 24(4): 255-275.

Berg, Andreas. 2005. 'Poverty and the New Welfare Economics', i Rauhut, Daniel; Hatti, Neelambar og Olsson, Carl-Axel (red.): *Economists and poverty. From Adam Smith to Amartya Sen*. New Delhi: Vedams.

Beveridge, Sir William. 1942. *Social Insurance and Allied Services*. London: HMSO

Castles, Francis G. 1998. "The really big trade-off: Home ownership and the welfare state in the New World and the Old». *Acta Politica*. 33:5-19.

Castles, Francis G. 2004. *The Future of the Welfare State: Crisis Myths and Crisis Realities*. New York: Oxford University Press.



- Castles, Francis G. and Mitchell, Deborah. 1993. "Three worlds of welfare capitalism or four?», i Castles, Francis G. and Mitchell, Deborah (red.). *Families of nations. Patterns of public policy in Western democracies*. Aldershot: Dartmouth Publishing Company.
- Conley, Dalton og Gifford, Brian. 2006. Home ownership, social insurance, and the welfare state. *Sociological forum*. 21: 55-82.
- Culyer, A.J. 1980. *The political economy of social policy*. New York: St. Martins Press.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1985a. 'Power and distributional regimes'. *Politics and Society* 14: 223-256.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1985b. *Politics against markets. The social democratic road to power*. Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Flora, Peter (red.). 1986. Growth to limits. *The Western European welfare states since World War II*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Frank, Robert. 1985. *Choosing the right pond. Human behavior and the quest for status*. Oxford: Oxford University Press.
- Gallie, Duncan og Paugam, Serge (red). 2000. Welfare regimes and the experience of unemployment in Europe. Oxford: Oxford University Press.
- Giddens, Anthony. 1998. *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Gilbert, Neil og Gilbert, Barbara. 1989. *The Enabling State. Modern Welfare Capitalism in America*. Oxford: Oxford University Press.
- Gilbert, Neil. 2002. *Transformation of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- Hellevik, Tale. 2005. "Ungdom, etablering og ulike velferdsregimer». *Tidsskrift for Ungdomsforskning*. 5:89-110.
- Hernes, Gudmund. 1978. *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hinrichs, Karl. 2001. "Elephants on the Move: Patterns of Public Pension Reform in OECD Countries», i Stephan Leibfried (red.), *Welfare State Futures*. Cambridge: Cambridge University Press, 77-102.

- Hirsch, Fred. 1977. *Social limits to growth*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Kemeny, Jim. 1992. *Housing and social theory*. London. Routledge.
- Kemeny, Jim. 2003. "Korporatism och bostadsregimer». *Sociologisk forskning* 3-2003: 37-56.
- Kleinman, Mark. 1996. *Housing, welfare and the state in Europe. A comparative analysis of Britain, France and Germany*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kurz, Karin og Blossfeld, Hans-Peter (red.). 2004. *Home ownership and social inequality in comparative perspective*. Stanford University Press
- Leibfried, Stephan (red.). 2001. *Welfare State Futures*. Cambridge: Cambridge University Press, 77-102.
- Lewis, Jane. 1997. Care work and gender in welfare regimes. *Social Politics*.
- Lødemel, Ivar. 1997. *The welfare paradox. Income maintenance and personal social services in Norway and Britain, 1946-1966*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Lødemel, Ivar og Trickey, Heather (red.). 2000. *An offer you can't refuse. Workfare in international perspective*. Bristol: The Policy Press
- Malpass, Peter. 2005. 'Housing in an 'opportunity society'', i Powell, Martin, Bauld, Linda og Clarke, Karen (red.): *Social policy review 17*. Bristol: Policy Press.
- Marshall, Thomas H. 1970. *Social policy in the twentieth century*. London: Hutchinson.
- Morrisens, Ann og Sainsbury, Diane. 'Migrants' Social Rights, Ethnicity and Welfare Regimes'. *Journal of Social Policy*. 34: 637-660.
- Myles, John. 1984. *Old age in the welfare state. The political economy of public pensions*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Myles, John 2002. «A new social contract for the elderly?» In Gøsta Esping-Andersen et al. (eds.). *Why we need a new welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- NOSOSKO. 2006. *Social tryghed i de nordiske land 2004. Omfang, udgifter og finansiering*. København: Nordisk ministerråd. <http://www.nos-nos.dk/nososco.htm>

- Pierson, Paul. 1998. "Irresistible forces, immovable objects: Postindustrial welfare states confront permanent austerity." *Journal of European Public Policy*. 5(4): 539-560.
- Pierson, Paul. 2000. "Path Dependence, Increasing Returns, and the Study of Politics". *American Political Science Review*, Vol. 94 (2): 251–67.
- Rawls, John. 1971. *A theory of justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Rein, Martin og Rainwater, Lee. 1986. *Public/private interplay in social protection*. New York: M.E. Sharpe.
- Rimlinger, Gaston. 1971. *Welfare policy and industrialization in Europe, America and Russia*. New York: John Wiley and Sons.
- Ritakallio, Veli-Matti. 2003.: The Importance of Housing Costs in Cross-National Comparisons of Welfare (State) Outcomes. *International Social Security Review* 56: 81-101.
- Rothstein, Bo. 2006. "Dilemma for integrationspolitiken». *Tiden* nr. 5/2006.
- Seip, Anne-Lise. 1994. *Veiene til velferdsstaten. Norsk sosialpolitikk 1920-1975*. Oslo: Gyldendal.
- Sejersted, Francis. 2005. *Sosialdemokratiets tidsalder. Norge og Sverige i det 20. århundre*. Oslo: Pax forlag.
- Shalev, Michael. 1983. «The social democratic model and beyond: Two «generations» of comparative research on the welfare state». *Comparative Social Research* 6: 315-351.
- Shavit, Yossi mfl. (red). 1998. *From School to Work: A Comparative Study of Educational Qualifications and Occupational Destinations*. Oxford: Clarendon Press.
- St.meld. nr. 6 (2002-2003): *Tiltaksplan mot fattigdom*
- St.meld. nr. 5 (2006-2007): *Opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden*
- St.meld. nr. 9 (2006-2007): *Arbeid, velferd og inkludering*
- Titmuss, Richard. 1958. *Essays on the welfare state*. London: George Allen & Unwin
- Titmuss, Richard. 1974. *Social policy*. London: George Allen & Unwin.

Tobin, James. 1970. "On Limiting the Domain of Inequality," *Journal of Law & Economics*, University of Chicago Press. 13: 263-77.

Torgersen, Ulf (1987) 'Housing: the Wobbly Pillar under the Welfare State' i Bengt Turner, Jim Kemeny og Lennart Lundqvist (red.). *Between State and Market: Housing in the Post-Industrial Era*. Stockholm: Almqvist and Wiksell

Tranøy, Bent Sofus og Østerud, Øyvind (red.). 2001. *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Oslo: Gyldendal

Tufte, Per Arne. 2004. 'Gjeldsordning som fortjent?' *Tidsskrift for velferdsforskning*, Vol. 7(2): 64-77.

Vedlegg til statsbudsjettet for 2007: *Handlingsplan mot fattigdom*

Whiteford, Peter & Steven Kennedy (1995): *Incomes and living standards of older people*. Department of Social Security Research Report No. 34. London: HMSO.

Wilensky, Harold L. 1975. *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*. Berkeley: University of California Press

Wilensky, Harold L. 2002. *Rich Democracies: Political Economy, Public Policy, and Performance*. Berkeley: University of California Press.



## Mål, normer og standarder i boligpolitikken

En av studiene i denne delen av programmet gjelder bruk av, og kunnskapen om de normer og standarder som staten anvender i boligpolitikken, ikke minst gjennom Husbanken. Hovedmålet med studien er å få større oversikt over og klarhet i gjeldende normer og anvisninger om bolig- og bomiljøegenskaper, de politiske og særlig de faglige begrunnelsene for disse normene, samt større klarhet i hva normene, og måten de fremmes på, betyr for statens arbeid med å nå boligpolitiske mål.

Studien har som delmål å utarbeide en oversikt over gjeldende normer og anvisninger om bolig- og miljøkvaliteter, samt beskrive det opprinnelige grunnlaget for disse normene og anvisningene. Dette er gjennomført og resultatene publisert i et Byggforsknotat (Hansen 2005). Resultatene blir kort oppsummert nedenfor. Det videre arbeidet dreier seg om å undersøke om normene fortsatt er relevante og viktige, og drøfte bruken av disse og eventuelt andre normer i offentlig planlegging og saksbehandling. Undersøkelsene gjøres ved å oppspore, sammenfatte og diskutere eksisterende kunnskap, og eventuelt mangel på sådan. Her gis en foreløpig presentasjon av det aktuelle kunnskapsgrunnlaget, diskusjoner og problematisering av dette, samt en kort innføring i diskusjoner som føres om bruken av normer i bolig- og byplanlegging.

### Gjeldende normer og det historiske grunnlaget for dem

I det nevnte Byggforsknotatet gis en sammenfattende oversikt med henvisning til utdypende litteratur. Innledningsvis defineres de sentrale begrepene:

- 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 retningslinjer kan i noen sammenhenger sees som synonyme ord for normer. (I framstillingen brukes «normer» for enkelhets skyld som en samlebetegnelse).

### **Oversikt over gjeldende mål, normer og standarder**

Utgangspunktet for oversikten er de uttalte *målene for boligpolitikken*, presentert fra daværende regjering og fra opposisjonen på Stortinget (St.meld. nr. 23, side 6, samt kommunalkomiteens innstilling, Inst. S. nr. 229 (2003–2004)).

Opposisjonens formuleringer er i hovedsak videreført av den rød-grønne regjeringen. De har understreket betydningen av et godt miljø, og dessuten erklært at bostedsløshet skal avskaffes (Soria Moria-erklæringen, side 37). Begge regjeringer vil videreføre og forsterke eierlinjen. Leid bolig bør begrenses til kortvarige, midlertidige situasjoner. Det gjelder også for vanskeligstilte og lavtlønnede. Å leie bolig er blitt framstilt som en fattigdomsfelle (St.meld. nr. 23). Nåværende Regjering har imidlertid et noe mer nyansert syn på eie-leiespørsmålet og har erklært at de vil sette i gang et program for bygging av ikke-kommersiell utleieboliger.

Normer og standarder presenteres i forhold til to hovedmål. Det ene er å sikre alle en akseptabel bolig, noe som i følge Boligmeldingen er en bolig «som minimum dekke beboernes grunnleggende behov for trygghet for liv og helse, for personlig hygiene og for hvile» (St.meld. nr. 23 (2003–2004, side 6).

Det andre gjelder normer og standarder i tilknytning til ønske om å påvirke bygging av boliger og områder. Her er det å få frem flere boliger med universell utforming og flere boliger som er miljø- og

ressursvennlige som nå er stilt som særlige mål. Opphopping av beboere med vanskelige levekår er også nevnt som en bekymring, med satsning på oppgradering av Groruddalen i Oslo som et konkret tiltak.

### *Det historiske grunnlaget for gjeldende normer og standarder*

Det tidligere nevnte Byggforsknotatet oppsummerer litteraturen om hvordan kriterier og normer er utviklet i en historisk prosess i sammenheng med boligpolitiske mål og ambisjoner. Beskrivelsen og utviklingen er knyttet til tre hovedepoker i boligpolitikken utvikling: 1) utviklingen av en boligpolitikk i perioden ca. 1900–1940, 2) boligpolitikk i velferdsstatsbyggingen i perioden 1945–1980, og 3) boligpolitikken i revideringer av velferdsstaten i perioden etter 1980. 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 trangboddhet, 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 som angår sosiale forhold og miljø, samt funksjonalitet. Fra denne perioden stammer også en rekke detaljerte regler og anvisninger for gode boliger og boligmiljø, og samtidig regler for å begrense ressursbruk i boligsektoren, for eksempel 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, noe vi kommer tilbake til under avsnittet om synet på og bruken av normer som virkemiddel i boligpolitikken.

## Objektive, faglige mål og subjektive oppfatninger

Kan det dokumenteres at det å bo i boliger under minstestandard er skadelig for helsen og velværet til beboerne? For tiden er det betydelig skepsis til objektive mål på fysisk standard (Ytrehus 2000, Clapham 2005).

En sak er at det er vanskelig å fastslå, å definere presist, en minstestandard. Gjentatte bruk av ord som tilstrekkelig og tilfredsstillende viser dette. Det gir rom for forskjellige tolkninger, og ulik praksis. Viktigere er det at grunnlaget for etablerte normer, for eksempel om at overbefolkning, trangboddhet, er helseskadelig, i følge Clapham ikke har støtte i forskning.

I følge Clapham influerer husholdningens *oppfattelse av boligen* mer på helsen enn noen objektiv karakteristik. Han mener det ikke er en konsistent sammenfall mellom egne oppfatninger av boligkvalitet og definerte standarder. Som grunnlag for dette refererer han til slumopp-rydding (byfornyelse) på 1960-tallet. Politikere og fagfolk tilrådte riving av store områder mens beboerne ønske å bli boende. Folk i slumområder så mer forsonlig på sine boliger enn profesjonelle inspektører. En test av objektive indikatorer ble tolket konsistent av inspektører, men hadde ingen relasjon til beboernes rangeringer av kvalitet. Lavinntektsgrupper, som studenter, ønsker ikke tiltak som kunne gjøre husleiene høyere eller tilbudene færre, selv i forfalne og uegnede lokaler, hevder han.

Som alternativ vil han vektlegge egne valg. Bolig er viktig i skaping av egen identitet gjennom å konstruere en livsstil. Bolig må sees som redskap for å utfolde seg. Å ha kontroll over det som betyr noe for ens liv, er det viktige. Å utvide personlig kontroll og selvrespekt burde være et hovedmål for myndighetenes politikk mens de objektive materielle forholdene burde nedtones som mål og som indikatorer på politikken

resultater. Clapham innser at offentlige inngrep er legitime når de skjer på grunn av fare for at bygg raser sammen, eller at det kan oppstå helseskader på grunn av fuktighet. Men hva om det ikke finnes slike åpenbare risikoer? Profesjonelt fastsatte, objektive standarder har ellers ingen legitimitet over folks egne oppfatninger.

En naturlig konsekvens er av et slikt syn er å la markedet fungere mer fritt (slik som det faktisk allerede fungerer i Norge som ikke har en slik stor offentlig utleiesektor som i Storbritannia). Clapham innser imidlertid at økt markedsdeltakelse i seg selv ikke gir mye mer kontroll, med mindre det følges av økte ressurser.

Som Clapham stiller Siri Ytrehus spørsmål ved de tradisjonelle normene. Hennes utgangspunkt er eldre mennesker og normer for trangboddhet og overbefolkning. Etter normene bor mange eldre i Norge «for stort», noe som har betydning for deres mulighet for offentlig hjelp og støtte. Etter slike normer har eldre ofte ingen mangler i forhold til boligbehov som samfunnet anerkjenner ansvar for (Ytrehus 2002). Dette mener hun er eksempel på en snever forståelse av behov for boligrelaterte tjenester. Hun oppfatter at bruken av standarder og normer, som for eksempel romstandarden, er arvegods fra en *teknokratisk måte å tenke på*. Nåværende normer er en tilsynelatende objektivisering av menneskelige behov uten referanse til sosial og kulturell sammenheng. Ved å benytte slike normer blir andre, og trolig viktigere behov oversett eller tilsidesatt. I stedet for å vurdere om boligbehov er oppfylt i form av konkrete, objektive standarder, fremhever også hun verdier som uavhengighet og helse. Det kan for eksempel innebære at eldres boligforhold ikke nødvendigvis kan vurderes som tilfredsstillende selv om de har store hus.

Kritikken av standarder kan i noen grad oppfattes som støtte til en norsk boligpolitikk som vektlegger markedsadgang med basis i egne inntekter. I den siste boligmeldingen skriver en at «valg av bolig og byområde (er) blitt et synlig symbol for beboernes valg av identitet, kultur og ønske om tilhørighet». Dette blir ikke sett som resultat av en omvurdering av boligbehovene, men som resultat av velferdsøkningen. Økt fritid og flere muligheter til å oppleve kultur og til å reise, «endrer

våre oppfatninger av hva som er en god bolig» (St.meld. nr. 23 (2003-2004, side 18) ). Det fremheves også som mål at de fleste skal kunne kjøpe egen bolig på markedet innen rammen av egne ressurser. Avvikling av minstestandarden i Husbanken er framstilt som ledd i bestrebelsene på økt markedsadgang. Det må være boliger tilgjengelig også for de med lave inntekter, dvs. med en standard de kan betale for.

I norsk levekårsforskning har «Livskvalitetstilnærmingen», dvs. vektlegging av individenes egne vurderinger av sin situasjon, generelt hatt beskjedne oppslutning (NOU 1993: 17, side 41). En grunn til det er individenes ulike erfaringer, forventinger og ambisjoner. Derfor ansees kartlegging av individenes egne vurderinger som viktig men utilstrekkelig. Her er det derfor «den nordiske tilnærmingen» som har dominert. I denne tilnærmingen vektlegges individenes *ressurser*, et bredt sett av komponenter og objektive mål på levekår kartlagt bl.a. gjennom brede intervjuundersøkelser og registerdata.

Boligforhold og tilgang på tjenester i nærmiljøet er listet (NOU 1993) som en av ni ressurser som ansees avgjørende for levekår. Dette nevnes ved siden av bl.a. økonomiske ressurser. Boligforholdene utgjør en ressurs samtidig som de er resultat av ressurser. Hvorfor legge vekt på boligforhold som en selvstendig faktor? Det sies ikke.

En grunn kan være forskjeller i boligmarkedene, forskjeller geografisk og forskjeller over tid. Lik økonomi i form av kapital og inntekt kan gi svært ulike muligheter på boligmarkedet. En annen grunn kan være verdisetningen av boligkapital i forhold til annen kapital. Boligen har langt lavere ligningsverdi enn hva de er verdt på markedet. Bolig er samtidig en bruksgjenstand og en investering, en kapital. Bolig lar seg ikke like lett omsette som annen kapital, bl.a. annet på grunn av de bånd den representerer til sted og minner.

Når det gjelder nedre del av levekårsskalaen, bestemmelser av akseptable forhold, kan kriterier om boforhold bidra til en konkretisering av de realverdier en gitt sum penger representerer.

Alternativet til objektive standarder er å gi aktørene i boligpolitikken mer rom for skjønn. Dette kommer vi tilbake til i avsnittet om bruken av standarder i saksbehandling og planlegging. Først mer om gjeldende normer og standarder, og deres gyldighet i dag. Hva vet vi om det?

## Faglig grunnlag for aktuelle normer og standarder

Gjennomgange av det historiske grunnlaget for gjeldende normer og standarder viser at 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, detaljerte normene som brukes. De er basert på en kombinasjon av forskning, faglig skjønn og praktiske tilpasninger mellom det ønskelig og det antatt realistisk mulige. Mye av forskningen bak gjeldende normer og standarder ligger dessuten nokså langt tilbake i tid, med utgangspunkt i andre samfunnsforhold og andre teknologiske muligheter. Det kan være god grunn til å foreta en kritisk gjennomgang og revidere kriterier og standarder. 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.

En av deloppgavene i prosjektet er å berge på det rene hva som i dag kan dokumenteres og/eller sannsynliggjøres når det gjelder effekter av boforhold, spesielt av å bo dårligere enn normer og standarder tilsier. Hvilken effekt har dette for helse, velvære og selvhjelpenhet? Er det riktig, som Clapham hevder, at slike effekter ikke kan dokumenteres? Spørsmålene om normer og standarder knytter vi til de sentrale målene for norsk boligpolitikk: Å sikre en minste standard, *akseptable boforhold*, og flere universelt utformede boliger og boligområder og mindre opphoping av vanskeligstilte.

*Oppgaven er å foreta en kunnskapsstatus, og det som følger må oppfattes som en innledende del av dette.*

### **Standarder for akseptable boforhold**

Det er bred enighet om at bostedsløshet er uakseptabelt i vårt samfunn, og det finnes også nasjonal og internasjonal forskning om

konsekvenser av bostedsløshet. Likevel er det betydelig usikkerhet i hva som er å betrakte som bostedsløshet, hvilke bo- eller oppholdsformer som er akseptable. Hvordan skal Regjeringens mål om å avskaffe bostedsløshet forstås?

Et svar på det kan leses av den definisjonen som er praktisert i de norske kartleggingene av bostedsløshet (Ulfrstad 1997, Hansen mfl. 2004 og Hansen mfl. 2006). Når Regjeringen erklærer at bostedsløshet i Norge skal avskaffes, må denne normen antas å være utgangspunktet. Selv om denne i hovedsak har bred oppslutning, finnes det en viss uenighet og usikkerhet om hvordan grensene mellom å ha og ikke ha egen bolig skal trekkes. Det er uklare og interessante spørsmål knyttet til det å bo sammen med andre i forskjellige former for bofellesskap og det å bo i institusjon. Her er det forskjellige oppfatninger, og tiltak er i praksis i stor grad basert på politisk- og saksbehandlerskjønn (Hansen og Áhreín 1991).

Den mest kortsiktige løsningen på et boligproblem, hospits og andre døgnovernattingstilbud, er etter norsk kartleggingspraksis ansett uakseptabelt. Reaksjoner på den siste kartleggingen viser at enkelte former for døgnovernatting blir vurdert som tilfredsstillende (for eksempel Bergen). Ut over dette, er det uenighet og forskjeller i praksis når det gjelder aksept og bruk av midlertidige løsninger, bl.a. uttrykt i diskusjoner om «trappetrinnsmodellen» og «normalitetsmodellen», mm (Dyb 2001).

Nåværende praksis i definisjon og kartlegging av bostedsløse bygger opprinnelig på en svensk undersøkelse (Ulfrstad 1997). Noen felles og enhetlig internasjonal definisjon og kartleggingspraksis finnes ikke. Sverige har i sin siste kartlegging inkludert flere som bostedsløse enn det som var praksis tidligere. FEANTSA er en europeisk organisasjon som tilstrever en koordinering og utveksling av erfaring med bostedsløshet og bekjempelse av dette. De har utviklet en definisjon som er videre enn den norske praksisen. Dere inkluderes uegnet bolig og utrygg bolig som del av et bostedsløshetsbegrep. I Norge er dette forhold som vanligvis er klassifisert som «vanskeligstilt på boligmarkedet».

### *Vanskeligstilt på boligmarkedet*

Det gjelder også om det er dette skillet som nødvendigvis er det viktigste, om det bør ha en så enestående plass og om det å ha egen bolig i følge denne definisjonen i tilfredsstillende grad ivaretar «beboernes grunnleggende behov for trygghet for liv og helse, for personlig hygiene og for hvile» (St.meld. nr. 23, side 18).

I det norske begrepet «vanskeligstilte på boligmarkedet» er det flere bo- og oppholdsformer som anses uakseptable enn de som er med i definisjonen av bostedsløse. For ikke å klassifiseres som bostedsløs kreves kun at en har bolig. Ingen krav stilles til boligens egenskaper. Enhver bolig duger, saken er om en har disposisjonsrett til den eller ikke. I kartlegging av vanskeligstilte i forbindelse med boligsosiale handlingsplaner er derimot også visse former for boliger ansett uegnet (Bokart-Husbanken). Det er de tradisjonelle problemene med kulde og trekk, og trangboddhet, som gjelder, men dessuten også problemer i bomiljøet.

En grense er *funksjonskravet* slik dette er formulert i bostøtteordningen: en bolig skal ha eget oppholdsrom, soverom, kjøkken og bad/wc. Når det gjelder standard og miljø finnes relevant regler, normer og veiledninger i PBL og byggeforskrifter. (Det kan stilles spørsmål om dette er noe som er kjent og benyttet i utredninger og saksbehandling av boligsosiale spørsmål).

På hvilket grunnlag blir grensene mellom akseptable og ikke akseptable boforhold trukket? Som vist er grensen mellom bostedsløs og ikke bostedsløs basert på et skjønnsmessig valg, et i hovedsak *politisk bestemt valg*. Det kan sees som uttrykk for velferdspolitiske ambisjoner. Det er også konklusjonen i en avhandling om fastsettelsen av om innholdet i begrepet «serious housing need» i New Zealand. Avhandlingen stiller spørsmål om i hvilken grad forskning og studier preges av styringsbehov, av myndighetenes dagsorden. Hvem har makten til å bestemme hvilke perspektiver og begreper som får hegemoni. I dette tilfelle: Hvordan er begrepet «serious housing need» oppstått og definert? (Dodson 2005)

Fra 1984 ble det i New Zealand gradvis introdusert forretningsmessig forvaltning og drift av offentlig sektor og introdusering av private markedsaktører som ledd i det å yte sosiale goder. Del av dette var omlegging av statlige utleieboliger som på den tiden utgjorde ca 25 prosent av alle boligene i landet. Omleggingen ble begrunnet med at støtte til bolig burde konsentrere seg mer om de som hadde størst behov for bolig. Individorientert støtte ble foretrukket framfor subsidierte husleier. Dermed oppsto et behov for å definere «de som har størst behov», noe som i New Zealand ble omtalt som «serious housing need». Begrepet som ble skapt av et politisk behov ble deretter forsøkt gitt presist innhold av konsulenter og forskere. «Serious housing need» ble definert som:

- overbefolkning, to eller flere familier delte ufrivillig samme bolig
- understandard bolig – uten tilstrekkelig fysisk beskyttelse eller uten vaske- og kokemuligheter
- midlertidig bolig – bor i campingvogner, telt, biler, ikke frivillig
- for dyr bolig – utgiftene tar mer enn halvparten av en undermiddels inntekt

Poenget for Dodson er at «serious housing need» er en politisk konstruksjon, ikke en reell observerbar kategori. Det er også understreket i de norske rapportene. Om en kan klassifiseres som vanskeligstilt er en politisk beslutning (Hansen og Åhreén 1991). Det er for øvrig klare overlapp mellom kriteriene i New Zealand og Norge, men også forskjeller. I Norge er for eksempel tilpasning til funksjonshemmede og miljø en del av grunnlaget.

### ***Boligstandard – universelle verdier***

Objektive mål for standard bygger på at visse egenskaper har en positiv, eller negativ, betydning for alle. I allmenne vendinger er det ikke problematisk. Alle verdsetter tilgang på sol og lys som noe positivt, og alle opplever mye støy som noe negativt. Problemet oppstår når det skal fastsettes grenseverdier, ikke fordi det er så store forskjeller i synet på

den enkelte egenskapen i seg selv, for eksempel et minimum av boligareal, men når denne ene egenskapen tillegges stor vekt på bekostning av andre egenskaper.

De etablerte standardene ble som nevnt knyttet til bestemte, men dominerende husholdningstyper, i første rekke par med barn. Etter hvert er mennesker og husholdninger, og situasjoner, mer differensierte. Svaret var enten et mer differensiert boligtilbud, noe som etterlyses i dagens debatt om bostedsløse (Taksdal 2006), eller boligtilbud som er anvendelige for et bredere spekter av brukere. I begrepet «universell utforming» ligger det en ambisjon om at boliger og boligområder skal være anvendelige for enhver person, enhver husholdning uavhengig av alder, egenskaper og ferdigheter. Universell utforming er som begrep og målsetting en videreføring av arbeidet for å tilrettelegge bebyggelse og tjenester for funksjonshemmede. Med *universell utforming* betoner en at dette skal skje uten bruk av spesielle løsninger. Universell utforming er definert som *utforming av produkter og omgivelser på en slik måte at de kan brukes av alle mennesker, i så stor utstrekning som mulig, uten behov for tilpassing og spesiell utforming* (Rådet for funksjonshemmede 1997).

Til dette trengs anvisninger om hvordan produkter og omgivelser kan oppfylle «alles» behov. Det foreligger flere publikasjoner med oversikter om dette emnet (Christophersen, red. 2002, BE og HB 2004, Sosial- og helsedirektoratet 2003, Nørve, m.fl. 2005). I hovedsak gir disse publikasjonene oversikt over gjeldende krav samt råd og anvisninger til hvordan de ulike behovene kan oppfylles i bebyggelse og uteområder.

Målet stiller krav om bred kunnskap om menneskers forutsetninger for å kunne mestre fysiske omgivelser og anvende tilbud. Det dominerende studieobjektet har vært en person i rullestol, med det utgangspunktet at dette stiller de mest ekstreme krav når det gjelder tilgjengelighet for bevegelseshemmede. Etter hvert har en også utviklet krav i forhold til syns- og orienteringshemmede og til miljøhemmede (allergi og astma). Ettersom litteraturen har fokus på målet og anvisningene, er det litt uklart hvor kunnskapsstatusen er med hensyn til ulike menneskers behov. Blir alle sett? I praksis avhenger mye av interesseorganisasjonene for funksjonshemmede. Det er de som er pådrivere for



utviklingen, herunder også kunnskapsproduksjonene. En metode som anvises også for å ivareta behovene, er medvirkning i planleggingsprosessen, noe vi kommer tilbake til.

Universell utforming utfordrer ikke bare kunnskapen om behovene til de som med en fellesbetegnelse kalles funksjonshemmede. Det utfordrer kunnskapen om det som kreves av godt fungerende boliger og omgivelser i det hele tatt. Universell utforming forutsetter at det er visse egenskaper ved boliger og omgivelser som alle er tjent med blir ivaretatt. Erfaringer viser at dette ikke synes å samsvare med nåværende valg og preferanser.

### ***Bebyggelse og bomiljø***

I kritikken av etterkrigstidens drabantbyutbygging ble nettopp en rigid, ensporet opptatthet av å ivareta boligstandard, sol og lys framstilt som de gode boforholds fiende (Norberg-Schultz 1992, Brantenberg 1997). I en mer nyansert kritikk framstilles normene som utilstrekkelige. Andre og like viktige hensyn er utelatt, noe som medfører utilsiktede mangler (Hansen 1999, Sjaastad 2003). Hva er så disse andre hensynene? Ofte vises det til tilrettelegging for sosiale møteplasser, for urbant liv. Spørsmålet er drøftet i oppsummeringen av programmet «Bolig og levekår» der Isdahl oppsummerer og kritiserer bidraget fra Jon Pløger (Pløger 2003). Pløger kritiserer et deterministisk syn på forhold mellom fysiske strukturer og sosial liv, noe som han mener har preget planleggingen av drabantbyene, mens Isdahl etterlyser en konkretisering av det som mangler, med utgangspunkt i det faktiske forhold at planlegging finner sted, at noen beslutninger faktisk må treffes.

Drabantbyenes utforming er for øvrig et meget studert og diskutert tema i europeisk boligforskning, dels under tema «large scale housing estates» og dels under tema «High rise housing». Det gjelder for eksempel spørsmål om betydningen av å ha en sammensatt befolkning, uten opphoping av folk med store sosiale problemer, og utformingens betydning for dette (Skifter Andersen 2000, Vestergard 1998). Spørsmålet har vært sentralt i forbindelse med byfornyelsen, og er vektlagt i

Storbymeldingen. I Storbymeldingen konkluderes det med at opphoping har negative konsekvenser, men spørsmålet er fortsatt under debatt.

En artikkel som langt på vei forsvarer drabantbyene som et godt tilbud sett i lys av datidens forutsetninger avsluttes slik: «Spørsmål kan stilles om en selv i dag, under helt andre og mye gunstigere forutsetninger, har gode alternative modeller for bebyggelsesutforming i by. Hvilke alternativer til, eller reformeringer av, drabantbymodellen bør gjelde? Og dessuten, hvilke forbedringstiltak kan gi eksisterende drabantbyer økt verdi? Hva vet vi om hva som skal til for å gi gode omgivelser i by, gode byområder? Interessant å merke seg er at de feltmessige utbyggingene faktisk ivaretar det meste av de normer og retningslinjer Husbanken angir for gode boliger og godt bomiljø bedre enn mer attraktive byområder. Er dette bare uttrykk for at nærhet til sentrum er overordnet alt annet, eller har det også sammenheng med andre egenskaper og kvaliteter som verdsettes mer enn, eller i tillegg til, det som fanges opp av de etablerte normene, slik som Brantenberg antyder? Slike spørsmål var utgangspunktet for et av prosjektene i Byforskningsprogrammet. Resultatene av undersøkelsen viser at det *er* grunn til å revurdere kriteriene og retningslinjene for bokvalitet i by (Sjaastad, Hansen og Medby 2006, Hansen 2006).

### *Allsidig bolig- og befolknings sammensetning*

Allsidige bolig- og befolknings sammensetning er et ofte formulert mål i kommunale bolig- og utbyggingsprogram, og et ofte brukt kriterium i evalueringer av boligmiljø. Likevel har segregasjon, altså ensidige sammensatte boligområder, relativt lite oppmerksomhet i Norge, for eksempel sammenlignet med Sverige. I det svenske storbyprogrammet er hovedmålet å motarbeide segregasjon, mens spørsmålet knapt er nevnt i den norske storbymeldingen. Det finnes bekymringer for at sentrumsområder blir ensidig sammensatt, uten plass for barnefamilier, og for at drabantbyene får en overvekt av personer med innvandrerbakgrunn. For en stor grad synes dette å oppfattes som et spørsmål utenfor boligpolitikkenes rekkevidde.

Betydningen av segregasjon er omdiskutert i forskningen. En tidligere nokså entydig oppfatning av segregasjon som negativt er erstattet av tvil og mer nyanserte vurderinger.

## Om å bruke normer og standarder i boligpolitikken

I den siste deloppgaven i prosjektet skal vi drøfte om og når det er hensiktsmessig og legitimt at stat og kommuner pålegger og eller oppmuntrer produsenter og etterspørrere til å følge visse normer og standarder. Også her legger vi fram fragmenter fra et innledende arbeid om temaet. (Se også Hansen 2005b).

Den offentlige utredningen om boligspørsmålet drøfter teamet i lys av økonomisk velferdsteori (NOU 2002:2). Det er særlig hensyn til konsumentsuverenitet som må avveies mot offentlig pålegg. Det er ingen prinsipiell motstand mot at normer og standarder kan og av og til bør pålegges. Spørsmålet er vilkårene for dette, om og når en bør bruke lovpålegg og insitamenter eller nøye seg med opplysningsvirksomhet.

### *Standarder i boligpolitiske ordninger og tiltak*

Siri Ytrehus stiller som nevnt, spørsmål ved det hun kaller teknokratisk planlegging og tenkning i arbeid med boligstøtte til vanskeligstilte. Hun påpeker at den teknokratisk planleggingen, med bruk av faste normer og standardiserte løsninger, ikke er egnet når en skal finne løsninger for individer med svært sammensatte og forskjellige behov.

Alternativet til klare regler er å gi saksbehandlere større myndighet, åpne for mer skjønn. Det er i Norge allerede innført i og med at reglene for tildeling av behovsprøvde ordninger er nokså generelle og gir formell anledning til å gi langt flere støtte enn det budsjetttrammene tillater. Unntaket er bostøtteordningen. Der er det reglene som styrer hvem som får.

Regel- eller skjønnsbaserte ordninger er et aktuelt spørsmål i hele velferdssystemet. Trygd er en rettighetsbasert ordning med klare regler for når og hvor mye som kan utbetales, men en vesentlig avgjørelse

tillegges bl.a. leger i fastsettelse av uføregrad og arbeidsevne. Sosialhjelp som er derimot i prinsippet er en nødhjelpsordning, er basert på individuelle vurderinger. Normer finnes, men bare som veiledning. Skjønn har den fordel at flere forhold kan tas i betraktning, Ulempen er avhengigheten av en saksbehandlers skjønn, et skjønn som nok kan diskuteres. Likebehandling og rettferdighet er utfordringer ved siden av gode løsninger for den enkelte.

En sterkere vektlegging av individuelle løsninger i boligpolitikken er neppe til å unngå når fokuset er lagt på særlig utsatte grupper, som for eksempel bostedsløse. «To rom og kjøkken» er ikke et krav som gjelder alle, hevder representanter for Kirkens Bymisjon i en aviskronikk med tanke på bl.a. bostedsløse rusmisbrukere. Poenget var å forsvare brakkeliggende løsninger (Bjørnøy og Nybø 2005). Skjønn og spesialtilpassede løsninger stiller større krav til saksbehandleres kompetanse. Den nevnte kritikken av «teknokratiske normer» er et innlegg til fordel for økt vekt på sosialfaglig kompetanse. Samtidig advarer Ytrehus sterkt mot «legmannsskjønn», mangel på profesjonell faglig utdanning i arbeidet (Ytrehus 2000). Generelt er boligfaglig kompetanse underutviklet både i sosial- og arkitektfaget (Ytrehus 2002, Guttu 2002, Hansen og Holm 2003).

### ***Normer og standarder i planlegging og utbygging***

Oppheving av normer og regler ble i sin tid tolket som frigjøring fra en byråkratisk tvangsstyring med nye muligheter til å skape gode boliger og boligområder. I følge avhandlingen til Sture Kvarv ble etterkrigstidens bolig- og byplanlegging ledet av sosialt engasjerte arkitekter med røtter i funksjonalismen. De hadde et demokratisk sinnelag, men også sterke paternalistiske holdninger. Det gjaldt å utdanne og overtale befolkningen til å akseptere *de fornuftige løsningene* (Kvarv 2003). De fornuftige løsningene var nøye uttenkt og beskrevet. Det er en form for planlegging som i følge Donald Schön var basert på 1) konsensus om mål og offentlige interesser og 2) et system av adekvat kunnskap for sentralisert planlegging. Tiltroen til denne planleggingen forsvant på grunn av dårlige erfaringer, hevder han. En løste ikke problemene som

skulle løses og en fikk i tillegg store uforutsette bivirkninger (Schön 1982).

Oppfatningene er kort oppsummert at etterkrigstidens boligbygging, i hvert fall det som skjedde i storskalaprojektene, skapte dårlige boligområder, og årsaken lå i betydelig grad i forfeilet planleggingsmodell. Endringer i planleggingsmetoden ble derfor hilst velkommen, i motsetning til det tidligere omtalte negative synet på omleggingen av boligpolitikken som helhet.

I de nye planleggingsmodellen overlates mer av beslutningene om utforming til utbyggerne. Føringerne fra myndighetene er uttrykt i mer generelle og mindre bindende former, mindre klart definerte normer. Utbyggere må i større grad selv ta ansvar for at bygningene holder mål, og blir verdsatt av boligsøkere. Kommunale planmyndigheter utarbeider i mindre grad planer, og planer erstattes av mer generelle retningslinjer. Konkrete planer er det utbyggere selv som utarbeider, og beslutninger skjer i en dialog med myndighetene. (Bowitz og Høegh 2005, side 39). På samme tid har det politiske miljøet fått en mer dominerende stilling i planleggingen i forhold til administrasjon og fagmiljø (Hansen og Guttu 2000).

*Forhandlingsplanlegging* er et ord for dette som i følge Schön er en erkjennelse av at planlegging er preget av interessegrupperinger og interessekonflikter. *Inkrementalistisk* planlegging er en betegnelse som Kvarv bruker for å beskrive at det foregår en skrittvis planlegging der en fastlegger noen få hovedlinjer og ellers legger til rette for tilpasninger til endrede forutsetninger under veis (Kvarv 2003, side 195). I følge Sture Kvarv innebærer inkrementalistisk planlegging å oppgi ambisjoner om helhet og mer sosial fordeling av boligmassen og kvalitetene i boligmiljøet ellers. Den funksjonalistiske planleggingstradisjonen hadde slik sett urealistiske ambisjoner. Endringene beskrives også som en overgang fra *government* til *governance*. (Fimreite mfl. 2005).

### *Noen kommentarer til framstillingen av endrede planmodeller*

Kritikken av etterkrigstidens planleggingsmodeller bygger dels på at en forenklet beskrivelse av prosessen slik den faktisk foregikk. Også den

gangen var det betydelige elementer av «forhandlingsplanlegging» og «governance», om ikke i like stor grad som senere. Viktigere er en ensidig og dominerende oppfatning av drabantbyene som meget mislykkede boområder. Dette finner en særlig internasjonalt, men også i Norge. Oppfatningen dominerer i planfaglige miljøer på tross av at alle undersøkelser i Norge fastslår at det er blitt nokså velfungerende boligområder med tilfredse beboere. Det er et resultat som kan tolkes som om bebyggelsen og dennes utforming er vellykket, men det kan også tolkes som indikator på at bebyggelsens utforming ikke spiller så stor rolle som en kunne tro. Med beboere som har ressurser og er godt organisert kan eventuelle mangler ved bebyggelsen i utgangspunktet kompenseres ved godt vedlikehold og forbedringstiltak (Hansen og Brattbakk 2005).

Samlet sett er det et faktum at den storstilte utbyggingen i etterkrigsperioden ga et avgjørende bidrag til heving av boligstandarden for store deler av befolkningen. Det gjelder også for den skaren av folk som flyttet ut i de nye drabantbyene, oftest fra små, overbefolkede og nedslitte leiligheter uten moderne bekvemligheter i indre by. En oppnådde at de fleste kunne skaffe seg egen bolig, at boligen hadde tilfredsstillende standard, hensiktsmessig størrelse, og bra med sol og luft.

Med den enorme boligmangelen som eksisterte, ble på en helt annen måte enn tilfelle vil være i dag, legitimt å produsere mange boliger uten særlig rom for individuelle variasjoner og preferanser. Det var legitimt så lenge det bidro sterkt til høyt utbyggingstempo og lave kostnader. Utgangspunktet var jo at selv den standarden som boligen fikk, var bedre enn folk flest vil kunne betalt uten betydelige offentlige subsidier. Det var legitimt også så langt de standardiserte løsningene i rimelig grad hadde gjenklang i det folk selv vektla. Satt på spissen kan en se planlegging på den tiden som å foregå under krigslignende tilstander. Det var en kamp som skulle vinnes.

Etterkrigstidens utbygginger *var* monotone og standardiserte. Detaljerte normer fra Husbanken er som nevnt tillagt et ansvar for dette, men spørsmålet er om ikke imperativet med lavest mulig kostnader var mer avgjørende. I den sterke og viktige streben etter å

minimalisere kostnadene er det grunn til å fremheve at *normene faktisk var et bolverk for kvalitet* (Hansen 2005b).

I en analyse av bygningskontroll i det han kaller den svenske postvelferdsstaten, påpeker også Rolf Johansson at et omfattende regelverk ble angrepet som et hinder for å oppnå mer kostnadseffektive løsninger. Kostnadseffektivitet var en viktig grunn for å erstatte spesifikke regler og anvisninger med funksjons- og ytelseskrav (Johansson 2005).

Johansson ser at en økende bruk av *evalueringer* har kommet som erstatning for den mistrode byråkratisk styringen. Metodene for å kontrollere hva som oppnås bli mer presise og mer tallrike. Revisjons-samfunnet investerer voldsomt i ritualer for verifisering. Harde metoder for kontroll – regler - erstattes av myke metoder – målstyring. Påbud via regler erstattes av belønninger, som priser, rangeringer, anerkjennelse. Dette kan oppfattes som en ny form for mistro til planleggere og utførende, at en ved denne utviklingen kan komme til å fortrenge arbeidet med å utvikle konkret kunnskap om utforming.

Einar Bowitz og Jan Høegh hevder i en artikkel om norsk planlegging at det i forhandlingsplanlegging er nødvendig at myndighetene har «klare oppfatninger om mål, verdier og virkemidler» (Bowitz og Høegh 2005, side 54). Dette er i følge forfatterne ikke alltid tilfelle. Det trengs klargjøring og operasjonalisering av mål og kjerneverdier. I planlegging etter governance-modellen er utbyggingsavtaler sentrale, avtaler som for eksempel innebærer at utbyggere forplikter seg til å bekoste infrastruktur. På den annen side blir også kommunale investeringer i infrastrukturer og attraksjoner brukt for å stimulere til transformasjoner av byområder. I dagens boligmarked er det ingen selvfølge at utbyggere står i kø. Et alternativ for kommunen er også en «fleksibel bruk» av normer og regler. Som eksempel viser Einar Bowitz og Jan Høegh til Aker brygge, et stort byomformingsprosjekt i havneområdet i Oslo. Der ble det for å stimulere investeringslysten tillatt høyere utnyttelsesgrad og flere etasjer enn det som opprinnelig var fastlagt ut fra hensyn til godt bomiljø. Det ble dessuten tilrettelagt for mer bilbruk og flere parkeringsplasser. Private aktører får på denne

måten ikke bare bestemme over boligutformingen. De får i større grad også legge premissene for byutviklingen.

En del studier har rettet seg mot utbyggerne og deres perspektiver, hva som styrer deres valg av utforming. På topp hos dem er naturlig nok hva som fremmer salg. Bygging av boliger er kapitalkrevende og risikofyllt (Barlindhaug 2005). Erfaringer med og oppfatninger om salgbare egenskaper kommer for en del i motstrid til ønskede egenskaper sett fra naboer og kommuner. En slik motsetning gjelder størrelsen på leiligheter i indre by. Av hensyn til å oppnå en variert befolkningssammensetning ønsker myndighetene i Oslo et større innslag av store leiligheter beregnet for barnefamilier, og at også utbyggingen for øvrig tar hensyn til barn og barnefamiliers behov. Høy tetthet og små leiligheter er derimot det som i følge utbyggerne er mest salgbart (Gabrielsen og Isdahl 2006).

Når hensyn til individuelle preferanser og valg ble ignorert tidligere, var det i en situasjon der en måtte bygge gode boliger for å kunne sikre gode boliger til alle. Så lenge en stor del av de boligene som ble tilbudt hadde svært lav standard, var det ikke mulig å oppnå gode boforhold for alle. Også fjerning av dårlige boliger, som ved byfornyelsen, var ledd i denne metoden.

I dag er det et bredt tilbud av gode boliger i markedet. Om en nå bygger boliger med lav standard, har det mindre konsekvenser for det totale tilbudet på kort sikt. Alternative tilbud finnes, og gir reel valgfrihet. Likevel er det på noen samfunnsmessige interesser å ivareta, interesser som tydeligvis ikke uten videre ivaretas av utbyggere og boligkjøpere. Sentralt står nå er universell utforming, et spørsmål som i realiteten griper inn i alle former for bolig- og byutvikling. Der er spørsmål om strengere lovpålegg under overveielse. Et alternativ er opplysninger og agitasjon for å oppnå større interesse for slik utforming (Gulbrandsen 2006). Opplyste, kunnskapsrike forbrukere er i det hele tatt et alternativ til bindende normer og standarder, forutsatt at forbrukeren også har en maktposisjon på markedet.

Universell utforming illustrer imidlertid at normer ikke bare kan sees i et individuelt brukerperspektiv. Individets egeninteresse og egne



preferanser må vike av hensyn til fellesskapet. Med økende vekt på bygging og endringer i eksisterende boligområder er normer og standarder av stor betydning for berørte naboer. Hvilke forhold har de en legitim grunn til å forsvare?

## Spørsmål for videre undersøkelser

Hovedsaken ved hele undersøkelsen er å etablere en bedre kunnskapsstatus om normer og standarder i boligpolitikken, grunnlaget for det som gjelder og hvordan de fungerer i boligpolitisk arbeid.

Bruken av normer og standarder i boligpolitikken kritiseres i første rekke for å ha hatt, og i noen grad fortsatt har, en for dominerende posisjon. Faglig skjønn og individuell valgfrihet og selvvråderett er skadelidende. I noen grad stilles det også spørsmål ved gyldigheten av de kriterier, normer og standarder som anvendes. Enkelte forskere (Clapham) går langt i å underkjenne grunnlaget for sentrale og mye brukte standarder, som for eksempel standarder vedrørende trangboddhet.

På den annen side er sterkere bruk av normer og standarder etterlyst i forhold til det å oppnå mål som en mer blandet bolig- og befolkningssammensetning og boliger og bebyggelse med universell utforming.

Spørsmål som gjenstår er på den ene siden en nærmere klargjøring av de kunnskaper som foreligger om sammenhengen mellom objektive egenskaper ved boliger og boområder, som er uttykt i normer og standarder, og på den andre siden

- a) helse, arbeidsevne, livskvalitet og selvhjulpenhet hos individer og familier
- b) forutsetninger for sosiale og helsemessige oppgaver i stat og kommuner

Det er videre behov for en komplettering og sammenfatning av kunnskapsstatus vedrørende effektene av å bruke eller unngå å bruke normer og standarder i boligpolitisk virksomhet, herunder også i planlegging og utbygging. Det bør settes i sammenheng med de boligpolitiske målene:

Sikre akseptable boforhold for alle, herunder fjerne bostedsløshet, sikre flere boliger og boområder med universell utforming, samt unngå opphoping av vanskeligstilt i egne boområder.

## Litteratur

Barlindhaug, Rolf (2001). God bolig. Begrepsdrøfting og empirisk analyse. Notat. NBI

Barlindhaug, Rolf, red. (2005) *Storbyens boligmarked – drivkrefter, rammebetingelser og handlingsvalg*. Scandinavian Academic Press. Oslo

Bjørnøy, Helene og Marit Nybø (2005) Ikke to rom og kjøkken for alle. *Aftenposten* 07.august 2005

Bowitz, Einar og Jan Høegh (2005) Bytransformasjoner – mister kommunene grepet eller gir de det fra seg? . I Fimreite, Anne Lise og Tor Medalen, red (2005) *Governance i norske storbyer*. Scandiavian Academic Press.

Christophersen, Jon, red (2002) *Universal design. 17 ways of thinking and teaching*. Husbanken

Clapham, David (2005) *Control and Housing Policy*. Paper til ENH-konferansen på Reykjavik 2005.

Dodson, Jago (2005) *The production and deployment of a core housing concept: «serious housing need» in New Zealand 1987–2005*. Paper til ENHR Reykjavik 2005.

Dyb, Evelyn (2001) Et trappetrinn opp eller ned. *Embla* nr. 2-2002.

Fimreite, Anne Lise og Tor Medahlen, red (2005). *Governance i norske storbyer. Mellom offentlig styring og privat initiativ*. Scandinavian Academic Press

Fimreite, Anne Lise, Tor Medalen og Jakob Aars (2005B) By-governance. I Fimreite, Anne Lise og Tor Medalen, red (2005) *Governance i norske storbyer*. Scandiavian Academic Press.

Gabrielsen, Guro Voss og Bård Isdahl (2005) *Bo i bysentrum. By i bosentrum*. Norsk Form. Oslo

Gulbrandsen, Lars (2006) Universell utforming og et velfungerende marked. *Eiendomsmegleren* nr.6, s 12-13.

- Guttu, Jon (2002) *Den gode boligen. Fagfolks oppfatning av boligkvalitet gjennom 50 år*. Dr.gradsavhandling. AHO
- Hansen, Thorbjørn og Per Åhrén (1991) *Vanskeligstilte boligsøkere*. Prosjektrapport 16 i Program for storbyrettet forskning.
- 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 og Arne Holm (2004) *Boligfag. En utredning om behovet for og utvikling av boligfaglig kompetanse*. Byggforsknotat. Norges byggforskningsinstitutt
- Hansen, Thorbjørn (2005) *Mål og normer i boligpolitikken. Oversikt og utviklingstrekk*. Byggforsknotat 80. Norges byggforskningsinstitutt
- Hansen, Thorbjørn (2005b) *Normers rolle i boligpolitikken*. Paper til NSBB Nordisk Forskerseminar 27. og 28. oktober 2005, Gilleleje KursusCenter
- Hansen Thorbjørn, Evelyn Dyb og Steinar Østerby (2006) *Bostedsløse i Norge 2005. En kartlegging*. Byggforskrapport 403. Norges byggforskningsinstitutt
- Hansen, Thorbjørn (2006b) *Drabantbyene. Den sosial boligbyggingens feilslag? PLAN nr.2/2006*
- Inst.S.nr.229 (2003–2004)
- Isdahl, Bård (2003) *Boligkvalitet i forandring*. I «*Rammen rundt våre livsforskning - om bolig og levekår*». Tapir akademisk forlag og Norges forskingsråd
- Johansson, Rolf (2005) *Building control in the Swedish Post-Welfare State*. Paper til ENH-konferansen på Reykjavik 2005.
- Kommunalkomiteens innstilling, Inst.S.nr.229 (2003-2004).
- Kvarv, Sture (2003) *Yrkesroller og fagideologiske brytninger i fysisk planlegging i Norge, 1920–1970*. Avhandling 12. Doktorgradsavhandling ved Arkitektthøyskolen i Oslo
- Norberg-Schulz, Christian (1992) *Mellom jord og himmel. En bok om steder og hus*. Pax Forlag. Oslo
- NOU 1993:17. *Levekår i Norge*
- NOU 2002:2 *Boligmarkeder og boligpolitikk*

- Nørve, S., J.Christophersen, K.Denizou, D.Edwardsen og C.Flyen Øyen (2005) *Kunnskapsoversikt. Universell utforming og tilgjengelighet*. Prosjektrapport 329. Norges byggforskningsinstitutt
- Pløger, John (2002) *Det senmoderne nærmiljø – livsformer og bykultur. En sammenligning af teori og praksis i Danmark og Norge*. NIBR-rapport 2002:16
- Politisk plattform for en flertallsregjering, «Soria-Moria-erklæringen» (20.12.2005) Statsministerens kontor
- Rådet for funksjonshemmede (1997) *Universell utforming. Planlegging og design for alle*
- Schön, Donald A. (1982) Some of What a Planner Knows. *Journal of the American Planning Association*. Vol 48 1982 nr.3, side 351-364.
- Saastad, Morten (2003) Hva slags boligområder ser vi for oss? *PLAN* 1/2003 (s50-53)
- Sjaastad, Morten, Thorbjørn Hansen og Per Medby (2006) *Boligkvalitet og bebyggelsestyper i by*. Utkast til Byggforsknotat. Norges byggforskningsinstitutt
- Skifter Andersen, Hans (2000) *Can deprived housing areas be revitalised. Theoretical considerations and Danish experiences*. Paper to ENHR. Gävle.
- Sosial- og helsedirektoratet (2003) *Universell utforming over alt! Planlegging og utforming av uteområder, bygninger, transport og produkter for alle*. Delta-senteret og Statens råd for funksjonshemmede.
- St.meld.nr.23 (2003-2004) *Om boligpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet
- Statens bygningstekniske etat og Husbanken (2004) *Bygg for alle. Tema-veiledning om universell utforming av byggverk og uteområder*.
- Taksdal, Amhild, Jan-Kåre Breivik, Kari Ludvigsen og Bodil Ravneberg (2006) *Erfart kunnskap om livet og flyttingene mellom psykiatri, rusomsrog, gater, hospiter og egne boliger*. Rapport 1. 2006. Rokkansenteret. Bergen
- 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

Vestergard, H. (1998): Troubled housing estates in Denmark. I Madanipour, A., Cars, G. og Allen, J. (red.): *Social exclusion in European Cities. Processes, Experiences and Responses*. Regional Studies Association, London, s. 115-130.

Ytrehus, Siri (2000). *Interpretation of housing needs – a critical discussion*. Paper til ENHR- konferansen i Gävle juni 2000.

Ytrehus, Siri (2002). Det boligsosiale fagfeltet – ansvar og kompetanse. *Tidsskrift for velferdsforskning*. Vol.5.No.3. side 122-132.

## Selektive virkemidler i lokale boligmarkeder

### Innledning

Et av prosjektene innen den nevnte samarbeidsavtalen er *Selektive virkemidler i lokale boligmarkeder*. Hovedtanken i dette prosjektet er at de selektive virkemidlene påvirker atferden til dem som kommer inn under ordningene. Både det samlede tilbudet og etterspørselen vil gjennom dette endres. De selektive virkemidlene påvirker altså rammebetingelsen for de valgene som gjøres, og dermed påvirkes hele likevekten i boligmarkedet. Skjematisk kan en si at likevekten påvirkes på tre viktige måter:

- i) Prisene i markedet vil kunne påvirkes av dosering og utforming av menyen av selektive virkemidler.
- ii) Pris- og etterspørselspress vil kunne påvirke størrelsen på og sammensetningen av boligmassen i lokale boligmarkeder. Sammensetningseffektene vil kunne endre boligmassens fordeling etter disposisjonsform.
- iii) Mange av de selektive virkemidlene vil påvirke det relative konkurranseforholdet mellom (grupper av) etterspørrere på boligmarkedet. En konsekvens vil da være at befolkningens fordeling på boligmassen påvirkes. Dette er da også et av de viktige formålene med noen av ordningene.

Den totale menyen av selektive virkemidler er i Norge stor og variert. Både målt i antall mottakere og i total ressursbruk er bostøtten en stor ordning. Av andre betydelige selektive virkemidler er det naturlig å trekke fram boligtilskuddene og de kommunale leieboligene. Den relativt nye ordningen med Startlån er også stor og viktig, og det er en stor boligpolitisk interesse for bruk og videreutvikling av den. Startlåneordningen er en ganske ny ordning i den forstand at den ble etablert i

2003. På den annen side har denne typen lån en lang tradisjon i Norge. Allerede i 1971 ble det innført en egenkapitallåneordning. Denne ble videreført som etableringslån på 80-tallet bevilget gjennom kommunene. Også kjøpslånet, som ble bevilget direkte fra Husbanken, kom etter hvert til. For en oversikt, se Nordlund (2005) og Kiøsterud (2005).

De selektive virkemidlene kan man dele inn i etterspørselsstimulerende virkemidler og tilbudsside-tiltak. I en norsk sammenheng er det først og fremst de kommunale leieboligene som kan karakteriseres som tilbudssidetiltak. Apgar (1990) viser at det har vært en vridning i retning av at etterspørselsstimulerende tiltak blir vurdert som de mest effektive. Apgar's egne vurderinger er at både tilbuds- og etterspørselsstimulerende virkemidler kan, under ulike betingelser, være hensiktsmessige. Det er nok likevel riktig å si at Apgar (1990) leverer et slags forsvar for de virkemidlene som retter seg inn mot tilbudssiden av boligmarkedene. De aller fleste selektive virkemidlene som er rettet inn mot markedets etterspørselsside påvirker primært boligfordelingen: Hvilke hushold greier å skaffe seg en bolig og i hvilken del av boligmassen hushold ender opp i? Dette gjelder i alle fall på kort sikt.

Det argumenteres ofte for at det i de fleste land har skjedd en utvikling hvor generelle virkemidler i boligpolitikken utfases eller neddoseres, mens betydningen av de selektive virkemidlene blir større. Den økte betydningen av selektive virkemiddel er i noen land bare relativ, mens en i andre land også ser en absolutt økning. I Norge er den reformen av boligpolitikken som skjedde i 1996 en god illustrasjon av vridningen fra generell mot en mer selektiv boligpolitikk. Subsidielementet ble (i en statsøkonomisk forstand) fjernet fra oppføringslåneordningen. De pengene som en sparte inn på denne måten, ble så lagt inn i en målrettet og sterkt behovsprøvd boligtilskuddsordning. Vi mener likevel at det blir feil å si at man gikk fra et generelt boligpolitisk regime til et selektivt regime. Det handlet nok mer om en endret relativ vektlegging av generelle og selektive tiltak.

Selv om en av og til snakker om det norske boligmarkedet er det viktig å huske at landet egentlig består av mange dels overlappende

boligmarkeder. Effekten av selektive virkemidler kommer først og fremst i det lokale boligmarkedet hvor virkemidlene settes inn. Hvordan en best kan avgrense lokale boligmarkeder er et spørsmål som enda ikke har fått noe endelig entydig svar. I Norge har vi brukbare data om boligmasse og virkemiddelbruk på kommunalt nivå, videre er det også slik at mange av de selektive virkemidlene finansieres av staten (ved Husbanken) og allokeres av kommunene. Det er derfor en naturlig pragmatisk tilnærming å studere forskjeller mellom kommuner når en skal undersøke effekten i lokale markeder av selektive virkemidler. Interaksjonen mellom boligmarkeder i ulike kommuner kan i noen tilfeller være sterk, mens den i andre tilfeller er ganske fraværende. Vi foreslår at en i dette prosjektet konsentrerer seg om hvordan forholdene innen de enkelte kommunene påvirkes av virkemiddelbruken i kommunen. De spatielle sammenhengen og mønstrene bør tas opp i andre sammenhenger.

Bolig er et gode som er spesielt på mange måter. Blant annet tar det lang tid å øke tilbudet av boliger. Dette fører til at en likevekt på kort sikt dannes ved at prisene tilpasses slik at etterspørselen blir lik størrelsen på den gitte boligmassen, jf. Poterba (1984). Dette er et utgangspunkt for Rødseth (1987): Hvis størrelsen på boligmassen på kort sikt er gitt, vil støtte til enkelte hushold bedre deres evne til å konkurrere mot andre på boligmarkedet. Slik støtte vil derfor hjelpe noen inn i (segmenter av) boligmarkedet, mens andre presses ut. Det er derfor naturlig å betrakte de selektive tiltakene, på kort sikt, som virkemidler som har til hensikt å påvirke fordelingen av landets boliger. I et arbeid om effekten av selektive virkemidler i lokale boligmarkeder vil det derfor være naturlig å forsøke å trekke fram empirisk kunnskap om hvordan mengden av aktive på boligmarkedet er sammensatt.

Ofte settes det likhetstegn mellom selektive tiltak og den boligsosiale politikken. I noen sammenhenger vil dette være hensiktsmessig. Det er imidlertid deler av den boligsosiale politikken som faller utenfor det som er rimelig å ta opp i et prosjekt om de selektive virkemidlenes effekter i lokale boligmarkeder. Det vi har i tankene er de tiltak som ligger nærmere sosialpolitikken; ofte handler dette om tilbud om ulike



former for tjenester i forbindelse med boliger. I engelskspråklig litteratur brukes begrepet *assisted living* om dette. For en drøfting av denne typen tiltak, se f.eks. Nordvik (2005) og Hansen (2004).

## Noen studier av selektive virkemidler i Norge

Flere evalueringer av de selektive virkemidlene er gjennomført over de siste 10–20 årene. En kunne ha tenkt seg at et sentralt spørsmål i slike evalueringer hadde vært hvordan disse virkemidlene, på kort og på noe lengre sikt, har påvirket boforholdene til dem som virkemidlene ble tildelt og til andre. I praksis har dette i liten grad vært tema for evalueringene. Evalueringene har i stedet satt fokus på hvordan ordninger har vært administrert og hvilke tildelingskriterier som er brukt. Vurderinger av formelle og faktiske tildelingskriterier er naturligvis en viktig del av vurderingene av effekter på husholds- og markedsnivå, for å få et grep på effektene er dette imidlertid ikke tilstrekkelig.

Nordlund (2005) oppsummerer en del norske evalueringer av selektive tiltak. Skaar og Hernes (1997) evaluerte boligtilskudd til etablering. De fant at tildelingspraksisen varierte mellom kommunene, videre fant de at de kommunene som selv hadde ansvar for tildeling, i større grad enn andre kommuner samordnet boligtilskuddene med andre virkemidler.

Med relativt jevne mellomrom har det også blitt gjennomført evalueringer av den tidligere etableringslåneordningen. Eksempler er Albrigtsen og Barlindhaug (1981), Albrigtsen og Claussen (1986), Barlindhaug (1994) og Barlindhaug og Dyb (2003). Øistensen (1999) drøfter hvorfor etableringslåneordningen blir lite brukt i mange kommuner. En mulig forklaring ligger i overvurdering av risikoen. Det er nok riktig å si at disse har det til felles at de ikke i særlig stor grad inneholder systematiske vurderinger av hvilke effekter de selektive tiltakene har hatt. I neste avsnitt ser vi at lignende observasjoner er gjort også for andre land.

Når Nordlund (2005) oppsummerer de evalueringene av etableringslånet som er gjort har hun en interessant observasjon. Tidligere

var *for lav inntekt* en vanlig avslagsgrunn. De senere årene har *for høy inntekt* i større grad kommet inn som avslagsgrunn.

I en studie fra begynnelsen av 90-tallet (Hansen og Åhrén, 1991) pekes det på at de norske storbyene visste lite om hvor mye ressurser de brukte på tiltak rettet inn mot vanskeligstilte boligsøkere. Systematisk kunnskap om hva man faktisk oppnådde var nesten fraværende. Denne studien ble fulgt opp av en senere studie: *Om å måle effekter av boligtiltak* (Hansen, 1996). I denne ble det understreket at det å måle effekter av tiltak handler om systematisk å spørre seg hva som ville ha skjedd om tiltaket ikke hadde blitt iverksatt. Rapporten drøfter ulike måter å identifisere den hypotetiske situasjonen uten tilgang på virkemidlene, men går ikke langt i å drøfte hvilke statistiske verktøy som kan brukes i analyser av effekter. Hovedvekten ligger på vurderinger av effekter for de enkelte hushold, dvs. ikke på et aggregert markedsnivå. På mange måter kan en si at tilnærmingene i de to arbeidene som refereres her har fått (for) lite oppmerksomhet i den anvendte forskningen om effekter av boligtiltak i Norge.

Det har blitt gjennomført en betydelig mengde evalueringer og forskningsprosjekter som kan sies å være relatert til bruken av selektive virkemidler i den norske boligpolitikken. Vår ambisjon strekker seg ikke til å gi noen fullstendig oversikt over disse. Her har vi kun gått gjennom noen utvalgte arbeider. I Hellevik og Nordvik (2004) og i Nordlund (2005) er noen flere arbeider omtalt. Så langt vi kjenner til, er det ingen av de utelatte arbeidene som omhandler effektene av selektive virkemidler i et likevektsperspektiv.

## Selektive virkemidler og boligmassens størrelse

I en empirisk analyse av hvordan noen utvalgte selektive virkemidler, spesielt på markedets tilbudsside, påvirker boligmassen i stater i USA starter Malpezzi og Vandell (2002) med en enkel observasjon. De sier at det meste som finnes av forskning om selektive virkemidler i boligpolitikken har et fokus på organisering og kriterier for hvordan de som får tilgang på virkemidlene velges ut. Effekten på likevekten i markedet

og eksistens og styrke i eventuelle crowdingout-effekter har i liten grad vært tema. Fra et norsk (og europeisk) perspektiv kan vi legge til at det er enda mer påfallende at det lille som finnes av slike undersøkelser, er analyser av boligmarkedet i USA.

Malpezzi og Vandell (2002) analyserer *Low-income housing tax credit* boligene i USA. De undersøker, hvordan antall slike boliger bygd mellom 1987 og 2000 påvirker boligmassen i amerikanske stater. I sine regresjonsmodeller inkluderer de også annen subsidiert bygging og størrelsen på etterspørselssideprogrammer blant forklaringsvariablene. De empiriske resultatene er ikke spesielt oppmuntrende. Standardfeilene til de estimerte koeffisientene er så store at de egentlig ikke kan trekke noen konklusjoner ut av estimeringene. Forfatterne påpeker da også selv dette! På tross av de manglende empiriske resultatene gir artikkelen til Malpezzi og Vandell en god oversikt og et interessant utgangspunktliggende arbeid om det norske boligmarkedet.

Et arbeid som på mange måter er nært beslektet med Malpezzi og Vandell (2002), er Sinai og Waldfoegel (2005). De postulerer at en effektiv selektiv boligpolitikk bør gi flere mulighet til å ha en egen bolig. Etter deres mening må politikken derfor føre til at det blir flere boliger for at den skal kunne karakteriseres som vellykket. De formulerer så økonomiske modeller som estimeres på tverrsnitt. Modellene estimeres på to ulike typer av datasett. Et av settene består av vel 22.000 steder (cities and towns), mens det andre består av 252 storbyområder (SMAs).

Begge datasettene som brukes av Sinai og Waldfoegel (2005) er altså tverrsnitt og forfatterne argumenterer for at dette gir en bedre beskrivelse av effekter i likevekt enn det en tidsserieanalyse ville ha gjort<sup>1</sup>. Resultatene deres er interessante. De finner at en ekstra bolig i skjermet sektor øker boligmassen med 0,3 boliger. Dette er signifikant forskjellig fra både null og én. De får altså forkastet både hypotesen om ingen og om fullstendig crowding-out. Sannsynligvis er den mer

---

<sup>1</sup> En kan for øvrig merke seg at vi ikke kjenner til noen som har undersøkt effektene av selektive virkemiddel på boligmarkedet innenfor rammen av en feiljusteringsmodell estimert på tidsseriedata.

korrekte avgrensingen av hva som er et lokalt boligmarked den viktigste forklaringen på at estimeringene til Sinai og Waldfogel fungerer så mye bedre enn dem til Malpezzi og Vandell.

Noe overraskende finner de også at selektive tiltak på etterspørselsiden av markedet påvirker boligmassen betydelig sterkere enn det som slike tiltak på tilbudssiden gjør. Et tiltak på etterspørselsiden gir en estimert effekt på om lag 0,7 boliger. Forskjellen mellom effekten av tiltak på tilbuds- og etterspørselsiden er også signifikant større enn null. Sinai og Waldfogel (2005) spekulerer i at forskjellen i effekten kommer av ulikheter i sammensetningen av hushold som faller inn i under de forskjellige ordningene. For eksempel vil kriteriene, eller i alle fall praksis, for tildelinger av boligene i offentlige prosjekter, være påvirket av et ønske om å få en variert beboersammensetning.

Det er nok riktig å si at mekanismene bak Sinai og Waldfogels resultat når det gjelder at etterspørselsidetiltak påvirker boligmassen sterkere enn tilbudssidetiltak, ikke er fullt ut forstått. Videre er den empiriske støtten for denne konklusjonen foreløpig for liten til at man kan si at dette er et etablert empirisk resultat. Resultatet er imidlertid både viktig og spennende. Spesielt er det interessant i lys av den vridningen i boligpolitikken en har observert i mange land. Subsidiert til 'mortar and bricks' synes å bli redusert til fordel for husholdsrettede tiltak, så som bostøtte. Sinai og Waldfogels resultater kan tyde på at dette er gunstig både ut fra en fordelingspolitisk synsvinkel og også ut fra en mer snever boligpolitisk synsvinkel. Her trengs det mer av både empirisk og teoretisk forskning.

A priori skulle en tro at (marginale) crowding-out-effekter er større jo større omfanget av et tiltak eller en ordning er. Mekanismen bak dette er intuitivt ganske klar. Ved lite tilbud av et selektivt tiltak ventes dette å allokere til de verst stilte, disse igjen har minst sannsynlighet for å greie seg selv på markedet. Ved et stort selektivt tilbud på tilbudssiden av markedet vil det forventede innslaget i denne massen av hushold som selv uten tiltaket vil kunne ha skaffet seg en egen bolig, være større. Dermed blir det marginale (negative) skiftet i etterspørselen rettet mot den ordinære delen av boligmassen, stigende i den skjermede sektorens størrelse.

Sinai og Waldfoegel tester for dette. De utvikler først en indikator for behovet for selektive tiltak. Deretter ser de om dekningen av dette behovet påvirker tiltakenes effekt på den samlede boligmassen i det lokale boligmarkedet. Estimeringene gir resultater som er i tråd med forventningene.

En kan merke seg at ingen av de to arbeidene som er omtalt her estimerer sammenhenger mellom bruken av selektive tiltak og prisene i boligmarkedene.

I to arbeider (Murray 1983, 1999) gjennomfører Murray tidsseriestudier av sammenhengen mellom bygging av subsidierte og usubsidierte boliger. I det første av disse to arbeidene finner Murray at subsidiert bygging i stor grad fortrenger annen nybygging av boliger. Crowding out effekten synes her altså å være betydelig. Det siste arbeidet som utnytter en mye lengre tidsserie svekker konklusjonen om at subsidiert bygging over tid reduserer tilbudet av ordinære boliger. Når vi, i dette prosjektet, kommer over i den fasen hvor vi skal gjøre konkret empirisk arbeid, vil vi utnytte tverrsnittsdata. Årsaken til dette er dels at det er det som er tilgjengelig. På grunn av dette går vi her ikke nærmere inn på tidsseriestudiene til Murray.

En kan kanskje si at det er litt påfallende at de arbeidene som omtales her er studier av det amerikanske boligmarkedet. Vi har ikke vært i stand til å finne denne typen arbeider som studerer boligmarkedene i noen europeiske land. Et unntak er Nordvik (1997).

Det finnes flere studier som forsøker å forklare eierandeler i lokale boligmarkeder. Få av dem tar imidlertid for seg effekten av selektive virkemidler. Et unntak er Atterhøg (2005), som undersøker utviklingen i eierandeler fra rundt 1970 fram til årtusenskiftet, i ett sett av vestlige land. Han finner at en politikk rettet inn mot støtte til eiere øker eierandelen i land. Det er imidlertid litt vanskelig å tolke resultatene, og å bruke dem til å forstå effekten av selektive virkemidler på et boligmarked som det norske. Årsaken til dette er at forklaringsvariabelen i estimeringene ikke er de enkelte virkemidlene og doseringen av dem. Atterhøg bruker heller en politikk-indeks, den skattemessige behandlingen av eierboliger inngår i denne indeksen.

## Aktive på boligmarkedet

På en måte kan en si at alle som har en bolig er etterspørrere etter bolig. De fleste etterspør imidlertid tjenestene fra en bolig de allerede bor i, og kanskje også eier. Det er forskjell på hvilke faktorer som påvirker atferden til dem som skal skaffe seg en annen bolig (aktive konsumenter) og dem som velger å bli boende der de bor (passive konsumenter). Boligmarkedsmodellen BUMOD bruker paret aktive og passive konsumenter i sin beskrivelse av det norske boligmarkedet. Også McLennan og Tu (1996) argumenterer for at når en skal forstå utviklingen i et lokalt boligmarked er det viktig å holde fokus på dem som er aktive heller enn på alle (både aktive og passive) etterspørrere.

Vi har ikke funnet noen analyser av hvordan fordelingen av aktive på boligmarkedet er. Det finnes imidlertid en del studier av atferden til spesielle grupper på boligmarkedet. Noe paradoksalt finner Andersen (2002) at unge i større grad er aktive på eiermarkedet når boligprisene er høye enn når de er lave. Han analyserte boligetablering over perioden 1987-1997. Det er ikke opplagt at det trekket han fant er spesielt for denne perioden. Kanskje er det heller slik at ettersom unge utgjør en stor gruppe av de aktive vil stor aktivitet fra unge generere høye boligpriser. Alternativt kan det være at både etableringstilbøyeligheter og boligpriser følger de generelle økonomiske konjunktorene.

Distinksjonen mellom aktive og passive boligetterpørrere er viktig i et prosjekt om selektive virkemidler i lokale boligmarkeder. En del av de selektive virkemidlene vil påvirke den relative konkurranseevnen til ulike (grupper av) aktive etterspørrere. F.eks. vil mange selektive virkemidler framstå som marginale når de ses i forhold til den totale boligetterpørselen, selv om de utgjør en stor del av etterspørselen fra de aktive etterspørrerne.

I et prosjekt som *Selektive virkemidler i lokale boligmarkeder* vil det kanskje ikke være rom for teoretiske analyser av forholdet mellom ulike grupper av aktive på markedet. En bør imidlertid dokumentere og beskrive hvordan sammensetningen av aktive boligetterpørrere er.

## Likevektsmodeller

Foran omtalte vi Rødseth (1987) som gir en beskrivelse av boligmarkedet. I hans beskrivelse rangeres etterspørerne i fallende rekkefølge etter sin betalingsvilje for bolig. Med en boligmasse bestående av  $n$  boliger vil de  $n$  første konsumentene få bolig og resten vil være uten bolig. Den  $n$ 'te konsumenten kalles for den marginale konsumenten. De selektive virkemidlene kan endre rekkefølgen og dermed påvirke hvem som faktisk får en bolig i markedsløsningen. På kort sikt vil altså slike virkemidler kun endre rekkefølgen. Også dette kan sies å representere en likevektstilnærming til forståelsen av selektive virkemidler og deres effekter på boligmarkedet. En kan også si at mye av de arbeidene som ble omtalt under overskriften *Selektive virkemidler og boligmassens størrelse* bygger på en likevektstankegang, uten å eksplisitt formulere selve likevektsmodellen.

Poterba (1984) er det naturlige referansepunktet for beskrivelser av likevekten i boligmarkeder. Formuleringene hos Poterba er imidlertid ikke slik at hans modell kan brukes direkte i analyser av selektive virkemidler. Modellen kan imidlertid tillempes. I utviklingen av (større) kvantitative likevektsmodeller for boligmarkedet har det primært blitt lagt vekt på å utvikle verktøy for å forstå prisutvikling og nybyggingsaktiviteten. Et unntak er Chicago-modellen, se f.eks. Anas og Arnott (1991 og 1993). I Nordvik (1997) er det også formulert en enkel likevektsmodell for et boligmarked med flere forskjellige disposisjonsformer. Denne modellen håndterer effekten av et selektivt virkemiddel, nemlig offentlig eide leieboliger. Deler av denne modellstrukturen er kvantifisert.

Den norske boligmarkedsmodellen BUMOD<sup>2</sup> er en likevektsmodell hvor boligmarkedet er delt inn i segmenter. Modellen behandler ikke selektive virkemidler og effekten av dem eksplisitt. I den praktiske bruken av modellen har en imidlertid gjort en interessant tillempning

---

<sup>2</sup> Modellen er utviklet av Økonomisk institutt ved Universitetet i Oslo ved Asbjørn Rødseth og Norges byggforskningsinstitutt ved Rolf Barlindhaug. Arbeidet med modellutviklingen ble finansiert av Kommunaldepartementet.

for å fange opp et virkemiddel som kan beskrives som selektivt. Det vi har i tankene er tilskuddene til bygging av omsorgsboliger. Beslutningen om å bygge omsorgsboliger kan på en måte sies ikke å bli tatt på markedsmessige vilkår. Samtidig er det nok slik at omsorgsboligene kan ha påvirket den ordinære boligbyggingen. Denne påvirkningen kan ha kommet både ved at bygging av omsorgsboliger la beslag på ressurser i byggesektoren (dvs. via tilbudssiden) og ved at omsorgsboligene absorberte en del av etterspørselen som ellers ville ha blitt rettet mot *den ordinære* boligmassen.

Spesielt i arbeidet med å lage prognoser for boligbyggingen ble det behov for å få tatt hensyn til byggingen av omsorgsboliger. Dette ble gjort ved at byggingen av omsorgsboliger ble lagt inn som en eksogen variabel. På denne måten får man inn ikke bare at det gjennom noen år skjedde en betydelig bygging på ikke-markedsvilkår. En fikk også tatt hensyn til at denne byggingen påvirket annen nybygging – både på kort og på noe lengre sikt.

## Avsluttende kommentarer

I den siste boligmeldingen (Stortingsmelding nr. 23 (2003–2004), *Om boligpolitikken*) utpekes det å støtte vanskeligstilte til å skaffe seg bolig og å bidra til velfungerende boligmarkeder som sentrale mål for boligpolitikken. De selektive virkemidlene har som en viktig funksjon å bidra til oppfyllelse av målet om støtte til vanskeligstilte. Bruken av dem påvirker også markedenes funksjonsmåte. For å forstå statens og Husbankens rolle i en markedsstyrt boligsektor er det derfor viktig å utvikle kunnskapen om hvordan de selektive virkemidlene virker inn på lokale boligmarkeder.

Effektene av de ulike virkemidlene vil nok variere mellom boligmarkeder. Tre viktige faktorer bidrar til dette. For det første vil effekten av variasjoner i bruken av virkemidler avhenge av doseringen av virkemidlene. Hvis en kommune uten kommunale boliger skaffer seg 10 boliger og tildeler dem til folk som ikke greier seg selv vil effekten på boligmasse bli stor. I en kommune som i utgangspunktet har mange



boliger vil kanskje nye kommunale boliger fortrenge annen bygging. For det andre henger effekten av et tiltak også sammen med hvordan andre selektive virkemidler brukes i kommunen. Det siste forholdet går på om det lokale boligmarkedet er i likevekt eller ikke. I et fraflyttingsområde hvor det finnes en boligreserve i form av tomme boliger vil ikke etterspørselstimulering påvirke verken priser eller boligmasse i særlig grad. I pressområder er situasjonen motsatt.

I det prosjektet som det legges opp til her skal en altså analysere hvordan effektene av selektive virkemidler på et aggregert markedsnivå er. Videre arbeid bør også sette fokus på effekter på individnivå. Det registeret som utvikles i samarbeidsavtalen (se Gulbrandsen og Hansen, 2005) vil kunne gi unike muligheter til slike analyser.

I deler av denne oversikten argumenterer vi for at mye av forskningen om selektive virkemidler har neglisjert disse virkemidlenes effekter på likevekten i de lokale boligmarkedene og hvordan boforholdene for dem som får tilgang på tiltak hadde vært i en hypotetisk situasjon uten virkemidler. Prosjektet om selektive virkemidler i boligmarkedet bør et stykke på vei avhjelpe dette. For å få en enda bedre dokumentasjon av hvordan boligpolitikken påvirker boforholdene til målgruppene, og om dette skjer på bekostning av andre grupper, bør kanskje også Husbanken tenke over sin evalueringsstrategi.

## Litteratur

Albriksen, R.O. og Barlindhaug, R. (1981) *Analyse av ordningen med egenkapitallån*, Arbeidsrapport 39, Norges byggforskningsinstitutt 1981

Albriksen, R.O. og Claussen, J. (1986) *Etableringslånordningen 1984, En undersøkelse av kommunal praksis ved tildeling av etableringslån* Prosjektrapport 8, Norges byggforskningsinstitutt 1986

Anas, A og A, Richard J. (1991), 'Dynamic Housing Market Equilibrium with Taste Heterogeneity, Idiosyncratic Perfect Foresight, and Stock Conversions' *Journal of Housing Economics* Nr.1 1991 ss2-32

- Anas, A and RJ Arnott, (1993), 'Development and Testing of the Chicago Prototype Housing Market Model' *Journal of Housing Research* Vol 4 (1), 73-129
- Andersen, A. S. (2002), *Yngre på boligmarkedet 1987-97*, Statistisk Sentralbyrå Rapport 2002/12
- Apgar, W. (1990), 'Which Housing Policy Is Best' *Housing Policy Debate*, Vol 1, Issue 1, 1-32
- Atterhög, M (2005), 'Does Government Support Matter for Homeownership Rates: An International Survey and Analysis', in Atterhög 'The Effect of Competition and Ownership Policies on the Housing Market', KTH Infrastructure, Stockholm, Sweden
- Barlindhaug Rolf (1994), *Kommuners bruk av etableringslån*, Prosjektrapport 151 Norges byggforskningsinstitutt 1994.
- Barlindhaug R og E. Dyb (2003), *Bruk av etableringslån i Oslo og Akershus*, Prosjektrapport 355 Norges byggforskningsinstitutt
- Gulbrandens, L. og Hansen, T. (2005), *Housing market dynamics analysed by data from all comprehensive national data registerts*. Paper at the ENHR-conference. Reykjavik, Island.
- Hansen, T (1996): *Om å måle effekter av boligtiltak*, Byggforsknotat 13 Norges byggforskningsinstitutt, Oslo 1996
- Hansen, T (2004), *Storbyenes boligpolitikk for vanskeligstilte 1990-2001*, Rapport 117 Norges byggforskningsinstitutt
- Hansen, T og Åhrén, P (1991), *Vanskeligstilte boligsøkere*, Program for storbyrettet forskning/Norges byggforskningsinstitutt, Storbyforskning 16:1991, Oslo
- Hellevik, T og V. Nordvik (2004), 'Forskning om vanskeligstilte på boligmarkedet – En kunnskapsoversikt', NOVAs Skriftserie 4/04
- Kiøsterud TW (2005), *Hvordan målene ble nådd – Hovedlinjer og erfaringer i norsk boligpolitikk*, NOVA, Temahefte 1/05
- Maclennan, D. og Tu, Y. (1996), 'Economic perspectives on the structure of local housing systems' *Housing Studies*, Vol. 11, No. 3, 1996 ss. 387-406
- Malpezzi S and K. Vandell (2002), 'Does the Low-Income Tax-Credit Increase the Supply of Housing', *Journal of Housing Economics*, Vol 11, 360-381

- Murray, Michael P. (1983), 'Subsidised and Unsubsidized Housing Starts' *Review of Economics and Statistics*, 1983 pp 590-597
- Murray, MP (1999), ' Subsidised and Unsubsidized Housing Stocks 1935-1987: Crowding-out and Cointegration', *Journal of Real Estate Finance and Economics*, vol 18 (1) 107-124
- Nordlund, K. (2005), *Virkemidler i boligpolitikken* Byggforsknotat 73 Norges byggforskningsinstitutt
- Nordvik, V (1995), *Husbankens virkemidler – Hvordan virker de?*, Prosjektrapport 187 Norges byggforskningsinstitutt, 1995
- Nordvik, V (1997), 'Social Rented and Privately Owned Housing Stock' Paper presentert på ENHRs working group in Housing Economics, Wien Jan. 1997
- Nordvik, V (2005), *Strategier i produksjon av boligsosiale tjenester* NOVA Rapport 23/05
- NOU 2002: 2: *Boligmarkedene og boligpolitikken*, Oslo 2002
- Poterba, J.M. (1984), 'Tax Subsidies to Owner-Occupied Housing. An Asset Market Approach' *Quarterly Journal of Economics*, 99: 729-752
- Rødseth, A (1987), Bustadsmarknaden – utviklingstrekk og verkemåte. *Sosialøkonomen* nr. 11 1987
- Sinai T., and J. Waldfoegel, (2005), 'Do Low-Income Housing Subsidies Increase Housing Consumption?' kommer i *Journal of Public Economics*
- Skaar, K. og H. Hernes (1997), *Evaluering av omlegging av ordningen med boligtilskudd til etablering*, FoU/Agderforskning rapport 11/97
- Stortingsmelding nr.23 (2003-2004), *Om boligpolitikken*, Kommunal- og regionaldepartementet
- Øistensen, B (1999), *God bruk av etableringslån*, Prosjektrapport 254 Norges byggforskningsinstitutt

## Tilbudet av leide boliger – fleksibelt eller flyktig

Dette kapitlet bretter ut bakgrunnen for prosjektet *Tilbudet av leide boliger – fleksibelt eller flyktig* som skal gjennomføres som en del av samarbeidsavtalen mellom Husbanken, Byggforsk og NOVA. Hovedvekten er lagt på å trekke fram litteratur, fra Norge og andre land, som er relevant for forståelsen av leiemarkedet generelt og tilbudssiden spesielt.

### Innledning

Gjennom hele etterkrigstiden har det vært en hovedlinje i den norske boligpolitikken å legge til rette for at folk skal kunne eie den boligen de bor i – enten alene eller i fellesskap gjennom borettslag, se f.eks. Kjøsterud (2005). En kan kalle dette for eierlinjen i norsk boligpolitikk. Resultatet av dette er at Norge i dag, med mellom 75 og 80 prosent, har en av de høyeste eierandelene i verden. Det er nok også riktig å si at i den siste boligmeldingen (Stortingsmelding nr.23 (2003-2004), *Om boligpolitikken*) ble denne eierlinjen styrket. Selv om innretningen og retorikken er noe endret, synes det også som at den rød-grønne regjeringen som tiltrådte høsten 2005 viderefører hovedlinjene i den delen av boligpolitikken som handler om eie og leie av bolig. En kan da spørre seg om det er viktig eller naturlig å studere aspekter av leiemarkedet som en del av et større program om Husbankens og statens rolle i en markedsstyrt boligsektor? Vi mener det er mange grunner til å gjøre nettopp det.

Årsakene til at vi ser det som naturlig å studere leiemarkedet også i eierlandet Norge kan oppsummeres i fire punkter.

- i) Det er av interesse å studere leiemarkedet når store deler av boligpolitikkenes fokus og virkemidler rettes mot eiersegmentet.
- ii) Det er en asymmetri i den skattemessige behandlingen av eide og leide boliger.
- iii) Selv om det til en hver tid er kun 20-25 prosent av de norske husholdene som bor i en leid bolig er det en atskillig større andel av befolkningen som i perioder har bodd i en leid bolig.
- iv) Leiemarkedet er viktig for mange av dem som er definert inn under målgruppene for den boligsosiale politikken.

Mer enn tre fjerdedeler av norske hushold eier til enhver tid sin bolig. Ettersom enslige og par uten barn i større grad enn andre bor i en leid bolig, er andelen av befolkningen som bor i en eid bolig enda høyere. Videre; en enda større andel av personer og hushold vil på et eller annet tidspunkt ende opp som boligeiere. I levekårsundersøkelsen i 2004 ble folk spurt om hvilken disposisjonsform de regner med å ha om tre år. Blant leietakerne svarte om lag fire av ti at de regner med å eie sin bolig (enten som selveier eller som andelseier) om tre år, se Langsether og Sandlie (2006a). Hovedbildet er at de fleste i Norge foretrekker å eie sin bolig, og at denne planen lar seg realisere. Det er da lett å tenke seg at leiesektoren på en måte blir en slags restkategori.

En viktig årsak til at de fleste foretrekker en eid bolig, spesielt når en slår seg til ro på et sted/i en bolig, ligger nok i den skattemessige behandlingen av eide og leide boliger. Skatten på midler plassert i beboeid bolig ligger betydelig under skatten på de fleste alternative formuesobjekter. Kombinert med full fradragsrett for gjeldsrenter gir dette et sterkt skattemessig incitament til å eie den boligen man bor i. Den skattemessige behandlingen av bolig i Norge er utførlig behandlet i Nordvik (2000d), og vi går ikke nærmere inn på dette her.

Det har i Norge utviklet seg en struktur hvor tilbudssiden av leiemarkedet domineres av hushold som eier én eller flere ekstraboliger. I motsetning til land som for eksempel Sverige har vi ikke store firmaer og institusjonelle eiere som sitter med en stor portefølje av leieboliger som er bygd som leieboliger og som forblir i leiesektoren over livsløpet.

Langsether og Sandlie (2006b) viser at så mye som 70 prosent av dem mellom 16 og 60 år har bodd til leie en gang. Blant dem mellom 50 og 60 år er den tilsvarende andelen 74 prosent. Påstanden var om at en stor del av befolkningen er innom leiesektoren i løpet av livsløpet, har altså klar empirisk støtte. Det er spesielt i overgangsfaser i livet en etterspør leide boliger. Typisk gjelder dette ved utflytting fra foreldrene, men også nylig skilte og folk som flytter i forbindelse med bytte av jobb eller utdanning kan ha behov for leie av bolig i perioder. Studier av hvordan boligmarkedet fungerer for folk i slike overgangsfaser er en ikke uvesentlig del av spørsmålet om boligmarkedets funksjonsmåte.

Gjennom de siste 20 årene har fokuset i boligpolitikken blitt vridd i en mer selektiv retning. Boligpolitikken blir mer rettet inn mot å løse boligproblemene til dem som faller utenfor eller ikke greier å skaffe seg (samfunnsmessig) tilfredsstillende boforhold på det åpne boligmarkedet. Med et ikke spesielt godt begrep kaller vi ofte disse for vanskeligstilte boligsøkere. Dette er ikke en særnorsk utvikling, Turner og Whitehead (2002) viser at de fleste europeiske land, i større eller mindre grad, har vært gjennom en lignende utvikling. Den ovennevnte boligmeldingen bekrefter i sitt fokus denne utviklingen.

Det boligpolitiske fokuset på vanskeligstilte på boligmarkedet er faktisk et argument for å studere hvordan leiemarkedet fungerer og hvordan staten og Husbanken påvirker også dette segmentet av boligmarkedet. Litt upresist kan en si at det er nettopp på leiemarkedet man finner både mange av de vanskeligstilte boligsøkerne og mange av de aktuelle virkemidlene. Et eksempel kan illustrere den boligpolitiske betydningen av dette: Det kan argumenteres for at strukturen på det norske leiemarkedet produserer mange kortsiktige tilbud. Alternativt kan dette kortsiktige tilbudet kalles for et fleksibelt og flyktig tilbud. For det store flertall av leietakerne er dette ganske uproblematisk da de selv har et kortsiktig perspektiv på sitt leieforhold. Et viktig spørsmål blir da hvordan dette påvirker muligheter og realiserte boforhold for de vanskeligstilte boligsøkerne som kanskje har behov for nettopp stabile langsiktige leieforhold.

## Leiemarkedspolitik

Selv om den generelle norske boligpolitikken er bygd opp rundt en eierlinje, er det ikke slik at leiesektoren lever sitt eget liv på siden og uavhengig av politiske tiltak. Noen politiske tiltak og virkemidler er rettet direkte mot leiesektoren. Lån og tilskudd til offentlige utleieboliger og til omsorgsboliger, for eldre funksjonshemmede og for folk med psykiatriske problemer, er viktige komponenter her. Det er også verdt å minne om at utformingen av husleielovgivning er en viktig del av boligpolitikken rettet inn mot leiesektoren. I tillegg påvirkes selvfølgelig både tilbuds- og etterspørselssiden på markedet for leie av bolig også av svært mange andre politiske beslutninger. Kvantitativt er nok utformingen av skattesystemet det viktigste.

Boligmeldingen (2003–2004) formulerte et av målene for boligpolitikken som å være å legge til rette for velfungerende boligmarkeder. Dette dreier seg dels om å gi trygge og forutsigbare legale rammer for samhandling på boligmarkedet, dels dreier det seg også om å sørge for at relevant informasjon er tilgjengelig for aktørene i markedet. I den forbindelse er det naturlig å nevne arbeidet med utvikling av en indeks for husleier i Norge. En viktig hensikt med produksjonen av denne er å sørge for at aktørene i markedet skal ha tilgang på informasjon som gjør det mulig å ta informerte fornuftige valg. For mer om grunnlaget for og arbeidet med utviklingen av en husleieindeks for Norge, se Langsether og Medby (2004) og Belsby mfl. (2005).

De ovennevnte drøftingene handler om den statlige politikken. Når det gjelder den kommunale boligpolitikken står utnyttelse av den kommunale leieboligmassen i sentralt. Utvikling av den kommunale boligmassen handler dels om hvor mye og hva som skal bygges, og om kommunen skal eie boliger selv eller om den skal leie inn boliger som brukes i den boligsosiale politikken. Hvilke prinsipper som skal legges til grunn for fastsettelsen av husleier i den kommunale sektoren er også en viktig del av den kommunale boligpolitikken. Utforming og variasjoner i den kommunale boligpolitikken er behandlet i Myrvold mfl. (2002).

Denne kunnskapsoversikten skal støtte opp under arbeidet med en analyse av tilbudet av leide boliger som konsentrerer seg om det private tilbudet. På den måten kan en si at vurderinger av drift og utvikling av den kommunale leiesektoren er mindre relevant. Det vil imidlertid være en konkurranseflate mellom privat og kommunal leie, derfor er dette en del av bakgrunnsbeskrivelsen som ligger til grunn for analyser av det private tilbudet av leide boliger.

## Leiemarkedslitteraturen

For mer enn 30 år siden skrev Quigley (1979) at: ...our understanding of the microeconomics of housing supply is still quite rudimentary, and empirical evidence on supplier behaviour is notably weak. Vår vurdering er at, på tross av at det har vært en framgang på dette feltet, har dette utsagnet fremdeles en viss gyldighet. Noe har vi imidlertid lært, og deler av den utviklingen som har skjedd etter Quigley's utsagn refereres kort her.

Den korte gjennomgangen av litteratur som gis her dekker temaer som er relevante for prosjektet *Tilbudet av leide boliger – fleksibelt eller flyktig*, som finansieres gjennom samarbeidsavtalen mellom Husbanken, Byggforsk og NOVA. Den gjør på ingen måte krav på å være fullstendig. Mange av de arbeidene som omtales blir kun svært kortfattet omtalt. Vi legger vekt på å få fram hvilke tilnærminger som er brukt og konsentrerer oss om strukturer og resultater som er interessante for det nevnte prosjektet.

### *Likevektsmodeller*

Boligmarkeder generelt, og leiemarkedet spesielt, er komplekst og utfall bestemmes i et samspill mellom tilbuds- og etterspørselssiden. Enkelte trekk bør derfor analyseres innenfor rammen av likevektsmodeller. Et eksempel illustrerer dette poenget: Tenk at noen vet at de vil ta dårlig vare på sin bolig og ser at de vil tjene på å leie bolig slik at deres dårlige behandling går ut over utleier og ikke dem selv. Tar en ikke hensyn til likevektseffektene, vil en i dette tilfellet predikere at utleiere vil tape



penger. Om utleiery skjønner dette vil de enten kreve høyere husleie, trekke seg ut av markedet eller forsøke å velge bort leietakere.

En boligeier vil ta hensyn til virkningen på verdien av boligen når hun velger sin intensitet i bruk av boligen og vedlikeholdsaktiviteten. Henderson og Ioannides (1983) peker på at dette ikke gjelder for leietakere. Dette kaller de den fundamentale leie-eksternaliteten. Effekten av den fundamentale leie-eksternaliteten er at den presser opp husleiene, presser ned samlet leietilbud og gir en samfunnsmessig for høy slitasje på den delen av boligmassen som leies.

Bolig er et gode som er heterogent langs svært mange dimensjoner. Samtidig er markedet ofte lite gjennomiktig. Aktører kjenner ikke hele tilbudet, verken i dag eller i den nære framtid. En del egenskaper ved boliger som er ledige kan kun observeres ved å møte opp og undersøke selv. Informasjonen er både imperfekt og informasjonsinnhenting er kostnadskrevende. Tilpasning og likevekt i et slikt marked analyseres av blant annet Igarashi (1991), Read (1991) og Arnott (1989). To viktige trekk kan trekkes ut av disse arbeidene og deres fokus på heterogenitet i boligmassen, informasjonsproblemer og eksistensen av søkekostnader.

For det første vil størrelsen på tilbudet i likevekt være større enn etterspørselen og det vil finnes tomme boliger (vakanser). Vakanser er altså ikke nødvendigvis et tegn på at markedet er i ubalanse. For det andre vil det ikke eksistere en ensartet husleie i likevekt. Likevekten vil være preget av spredning i leiene. Noen utleiery vil vente på rett leietaker og rett husleie, mens andre vil leie ut raskt selv om det innebærer en lavere leie, eller større risiko. En del av disse mekanismene har sin bakgrunn i variasjoner i effektiviteten i informasjonsinnhenting. Det kan derfor være interessant å sjekke ut hvilke formidlingskanaler som brukes av de forskjellige typene utleiery, og hvorvidt dette har konsekvenser for husleiene (se også Røed Larsen og Sommervold, 2006). Dette finnes det opplysninger om i levekårsundersøkelsene.

Loikkanen (1982) viser videre at informasjonsproblemene og søkekostnader sammen fører til at noen hushold vil velge å flytte til en bolig som ikke stemmer helt overens med deres preferanser til de gitte husleiene – det vil altså til en hver tid være en mismatch i likevekten. En

empirisk implikasjon av dette vil kunne være mer hyppige flyttinger blant leietakere og eiere og mer frekvent avstand mellom faktisk og ønsket konsum blant leiere.

Framtidige priser er usikre. Dette innebærer at både potensielle tilbydere og etterspørrere av leide boliger tilpasser seg under usikkerhet. Videre fører transaksjonskostnader til at de valgene som gjøres ikke er perfekt reversible. Man kan kun kjøpe sin første bolig en gang. Ved å utsette kjøp beholder man muligheten til å kjøpe for første gang senere. Beslutningen om å kjøpe senere tas når en kjenner framtidens priser. Utsettelsen betyr at man beholder en mulighet eller en opsjon, kjøper man sier man fra seg denne opsjonen.

Tilsvarende opsjoner finnes på tilbudssiden av leiemarkedet. Ved å utsette et salg av en bolig tar man med seg muligheten til å selge senere ved mer gunstige priser. Skulle prisene i framtiden bli lave kan man igjen utsette salget og fortsette å leie ut. Muligheten til framtidig fortsatt utleie fungerer altså som en forsikring mot lave priser. Stor prisusikkerhet vil dermed kunne øke tilbudet av leide boliger. Nordvik (2000b, 2000c) viser at verdien av å beholde denne opsjonen vil presse den leien en må ha for å velge å leie ut heller enn å selge, nedover.

De arbeidene som tas opp her har en ting til felles. Spesielle trekk ved leiemarkedet identifiseres og disse analyseres innenfor en likevektsramme. I et konkret empirisk prosjekt om tilbudet av leiemarkedet i Norge vil det verken være mulig å videreutvikle eller kvantifisere denne typen abstrakte modeller. De gir oss likevel et sett av verktøy som kan brukes i tolkningen av de empiriske beskrivelser og analyser som gjøres.

Verdien av denne typen abstrakte likevektsanalyser er at man gjennom dem får identifisert viktige mekanismer. En må imidlertid være oppmerksomme på at denne typen modeller lukkes av en antakelse om at markedet er i en langsiktig likevekt hvor det finnes en marginal utleier som er indifferent mellom å leie ut eller å trekke seg fra markedet og en marginal leietaker som er indifferent mellom eie og leie<sup>3</sup>. Empirisk sett er det ikke sikkert at disse marginale aktørene finnes på et hvert

---

<sup>3</sup> Dette er den såkalte zero-profit, eller ikke-arbitrasje, betingelsen.

tidspunkt. Et eksempel på at leiemarkedene faktisk kan være utenfor en langsiktig likevekt i en lang periode, finner man i det empiriske arbeidet til Blackley og Follain (1996), som omtales senere.

### *Etterspørsel etter leid bolig*

Selv om en er interessert i å studere tilbudssiden av leiemarkedet bør en også ta hensyn til kunnskap om etterspørselen etter leid bolig. Når en har data om den faktiske leiesektoren er disse dataene produsert i samspillet mellom leiemarkedets tilbuds- og etterspørselsside. For å trekke ut kunnskap om tilbudssiden bør en derfor også ha kjennskap til etterspørselen etter leide boliger. Dette gjelder uansett om man ser på størrelse og sammensetning av leiemassen eller om man ser på husleienivåer og deres variasjon. Igjen kan et eksempel illustrere dette poenget: Det er et empirisk faktum at det er større innslag av små boliger i massen av leide boliger enn i massen av eide boliger. Dette gjelder både for Norge og for andre land. Fokuserer en kun på tilbudssiden kan en tenke at kostnaden ved utleie er relativt sett mindre for små enn for store boliger eller at eiere av små boliger i større grad er tilbøyelig til å leie ut. I realiteten ligger forklaringen på etterspørselssiden, de fleste som etterspør leid bolig etterspør også en liten bolig.

Det finnes mange studier av valget mellom eid og leid bolig som et diskret valg. Dette valget estimeres ved hjelp av logit eller probit-modeller. Gode eksempler på slike analyser er Brownstone og Englund (1991) og Ermisch og DiSalvo (1996). Typisk finner man at sannsynligheten for leie er størst for unge og for små hushold, for eksempel enslige. Videre finner man oftest at leiesannsynligheten er fallende i formue og inntekt. I tolkningen av resultatene fra disse studiene av valg av disposisjonsform trekkes ofte transaksjonskostnader fram. Når unge og enslige har en større tilbøyelighet til å velge en leid bolig, er dette fordi disse gruppene i mindre grad er bofaste og at de derfor legger større vekt enn andre på at leie gir lavere kostnader ved bytte av bolig. Kan (1999) peker på at de emosjonelle flyttekostnadene for et hushold er lik summen av disse kostnadene for alle medlemmene i husholdet, dette er en del av

forklaringen på den demografisk strukturen i de empiriske resultatene fra 'tenure choice'-litteraturen.

Lyytikäinen (2006) studerer effekten av husleiereguleringen på det finske leiemarkedet tidlig på 90-tallet. Dette gjør han ved en systematisk sammenligning av etterspørselsfunksjoner før og etter at (den strenge) husleiereguleringen i Helsinki ble opphevet. En metodisk nyvinning i dette arbeidet er at Lyytikäinen tar hensyn til at søke-, transaksjonskostnader og lite gjennomsluktige markeder gjør at ikke alle hushold er i likevekt, selv i situasjonen uten noen husleieregulering. Dette kan sies å være en empirisk utnyttelse av resultatene fra Loikkanen (1982). Den strenge husleiereguleringen er opphevet i Norge. Reglene om tillatt justering av husleiene de tre første årene etter en leiekontrakt er inngått kan imidlertid ha konsekvenser for utleiernes atferd.

### *Empiriske studier av husleiedannelsen*

Husleiene i markedet påvirkes av både tilbuds- og etterspørselsiden av leiemarkedet, og av eventuelle tregheter i tilpasningene. De kan således betraktes som et likevektsutfall. Vi behandler likevel studier av variasjon i husleiene og sammenhengen mellom husleier og andre faktorer som et eget felt her.

Et vanlig verktøy i empiriske studier av hvilke faktorer som påvirker husleienivåer er hedoniske leieligninger. Prinsippet er at man lar husleiene være en funksjon av registrerte egenskaper ved boligene. Gjennom bruk av regresjonsteknikker (vanligvis OLS) kan man så estimere hvordan de ulike egenskapene påvirker husleien. I Norge har slike teknikker blitt brukt av blant annet Langsether og Medby (2004) og Belsby mfl. (2005). Belsby mfl. (2005) bruker hedoniske leieligninger som grunnlag for å lage en husleieindeks. Fra en stor internasjonal litteratur er det fristende å referere et resultat fra Moon og Stotsky (1993). De analyserer variasjon i husleier i New York (som har en relativt streng husleieregulering) og finner, med et unntak, at egenskaper ved boligen betyr atskillig mindre for husleiene enn egenskaper ved boligområdet. Unntaket gjelder gnagere. Forekomst av gnagere i bolig-

husene reduserer husleien signifikant. Intuitivt er det lett å tro på dette resultatet.

Analysene av husleievariasjon kan utvides til å også inkludere egenskaper ved leietakere, utleiere, deres relasjon og hvilke kanaler leietakerne fant boligen gjennom. Dette har blant annet Røed Larsen og Sommervold (2006) gjort. Et tidlig eksempel er Goodman og Kavai (1985) som estimerte en betydelig botidsrabatt i en hedonisk leieregresjon. Begge disse to arbeidene viser hvordan de hedoniske leieregresjonene ikke bare er et nyttig verktøy for beskripsjoner, men at de også kan brukes som en ramme for formelle statistiske tester av teoretisk begrunnede hypoteser.

Blackley og Follain (1996) gjorde en tidsseriestudie av forholdet mellom utviklingen av husleier og et mål for brukerprisen for utleieboligkapital. Det litt overraskende resultatet deres var at husleiene i ganske liten grad, og også ganske tregt, reagerer på variasjoner i kostnaden ved å eie leieboliger. Årsaken til dette kan ligge i at brukerprisen på utleieboligkapital er vanskelig å måle. Det er problemer knyttet til kvantifisering av de opsjonene som ble drøftet under avsnittet om likevektsmodeller, mål på risikopremier og forventet verdiendring på massen av leide boliger.

Prosjektet *Leietilbudet – fleksibelt eller flyktig* vil ha tilgang på de dataene som SSB samlet inn i forbindelse med arbeidet med en husleieindeks. Det vil derfor kunne danne grunnlag for test av hypoteser – kanskje innenfor rammene av hedoniske leieregresjoner.

### ***Tilbudsside studier***

Begrepet reservasjonsleie brukes i flere analyser av tilbudet av leide boliger. Reservasjonsleien er den leien som gjør at en (potensiell) utleier er indifferent mellom å leie ut eller å ikke leie ut. Er husleien i markedet høyere leier man ut, er den lavere gjør man det ikke. Ikke å leie ut kan være å la en bolig stå tom, selge den, eller det kan også være ikke å anskaffe en bolig for utleie. Reservasjonsleien avhenger av kapitalkostnader, forventet verdiendring, skatt og skattefordeler knyttet til å eie og leie ut en leid bolig og av driftskostnadene. Både Nordvik (2000b,

2000c) og Henderson og Ioannides (1983) som er omtalt foran bruker reservasjonsleien i sine analyser, det gjør også Swan (1984).

Hvis reservasjonsleien varierer mellom potensielle utleiere vil man ha et leietilbud som er stigende i markedsleien. En slik variasjon kan komme av variasjon i kompetanse, eller effektivitet, i drift av utleieboliger (Nordvik, 2000c) eller den kan komme av ulikheter i marginal skatterater (Swan, 1984). Variasjoner i marginale skatterater og deres effekt på leietilbudet analyseres også av Wood (2001), som viser at disse argumentene også er empirisk relevante i forståelsen av det australske leiemarkedet. Han viser videre at i det australske skattesystemet finnes kombinasjoner av leietakere med lav marginal skatt og utleiere med høy marginal skatt som kan inngå gjensidig fordelaktige leiekontrakter.

En relativt enkel og samtidig potent analyse av et leiemarked hvor både utleiere og leietakere er heterogene, gis i Miron (1990). Han viser at hvis leietakere er ulike med hensyn på driftskostnadene de påfører boligene og det finnes et oppsigelsesvern, vil det være optimalt for utleier å ta en høy leie ved starten av leieforholdet og holde leien nominelt konstant, eller til og med redusere den om leietakeren viser seg å være en *god* leietaker. Videre drøftes konsekvenser av en situasjon hvor effektiviteten i forhold til drift av leide boliger for ulike grupper varierer mellom ulike (typer) av utleiere. Om det er slik, vil man vente ulik sammensetning av leietakere i ulike segmenter av markedet. Her kan prosjektet Leietilbudet – fleksibelt og flyktig formulere og teste hypoteser.

Konsentrasjon av utleiere av en viss type i spesielle segmenter i leiemarkedet, er også et tema for Wood og Tu (2004). Deres utgangspunkt er at den finansielle avkastningen på utleid boligkapital kan deles i to: løpende nettoleie og kapitalgevinst. Beskatningen av disse to komponentene er asymmetrisk. I det australske skattesystemet vil utleiere med høy marginal skatt foretrekke kapitalgevinst, og utleiere med lav inntekt (og dermed lav marginal skatterate) vil dermed ha større relativ konkurransekraft på markedssegmenter hvor nettoleien dominerer i avkastningen. En empirisk analyse viser at denne typen atferd faktisk påvirker sammensetningen av leietilbudet. Igjen er dette en innsikt som kan brukes i analyser av det norske leiemarkedet. Selv om skatten på

kapitalinntekter i Norge er flat (med 28 prosent), kan progresjonen i formuesskatten skape denne typen effekter også her.

I Nordvik og Gulbrandsen (2004) argumenterer vi for at reservasjonsleien også kan påvirkes av ikke-monetære faktorer, og at disse faktorene kan forstås som en form for opsjoner. Dette vil typisk gjelde for hushold som har et midlertidig opphold på et annet sted enn der de vanligvis bor. For hushold i en slik situasjon kan muligheten (eller opsjonen) til å flytte tilbake til sin forrige bolig ha en (stor) emosjonell verdi. Også hushold som flytter fra sin bolig uten å være sikre på om de vil flytte tilbake, kan tillegge opsjonen: flytte tilbake en positiv verdi. En slik verdi vil presse ned reservasjonsleien, og det kan være at man vil leie ut heller enn å selge selv om dette påfører husholdet et finansielt tap.

Nordvik (1996) dokumenterte at massen av leide boliger i Norge ble dominert av private hushold som enten eide en eller få ekstraboliger og av de såkalte sokkelboligene. Videre viste sammenstillingene her at den profesjonelle utleierens plass på tilbudssiden hadde blitt gradvis redusert gjennom den studerte tidsperioden. En konklusjon som ble trukket ut av dette var at skulle man forstå den norske leiesektoren måtte man utvikle forståelsen av boligens transformasjon mellom eie og leiesektoren, og man må forstå atferden til eiere av eneboliger med en sokkelbolig som enten kan leies ut eller innlemmes i eierens egen bolig. Det har også senere blitt vist at sammensetningen av leide boliger i Norge fremdeles har et lignende mønster (Langseth m.fl., 2003).

Ekstraboligene ble nærmere studert i Nordvik og Gulbrandsen (2001). Man fant der blant annet at mange av ekstraboligene lå i andre kommuner enn der hvor eieren selv bodde og at passiv anskaffelse var utbredt. Passiv anskaffelse betyr i denne sammenhengen at boligene enten var en tidligere bolig for (et av) husholdsmedlemmene eller at boligen var arvet.

En stor forekomst av denne typen ekstraboliger er ikke et særnorsk fenomen. I Nordvik (1996) kan en finne referanser som dokumenterer et stort innslag av slike leide boliger også i land som Canada, Storbritannia og Australia. Shroder (2001) rapporterer at 55 prosent av alle leieboliger i USA er direkte eid av private hushold. Han foretar videre en grundig

analyse av hvilke faktorer som påvirker sannsynligheten for å eie leieboliger. Av resultatene kan man nevne at han finner at det å ha mottatt fast eiendom som gave, sterkt påvirker sannsynligheten for å eie. I mange tilfeller dreier dette seg nok om et slags forskudd på arv, og vi ser dermed at passiv anskaffelse også i USA spiller en viktig rolle. Et norsk arbeid på dette felt bør forholde seg til Shroder's arbeid.

Med unntak av Canada kjenner vi ikke til at sokkelboliger spiller noen særlig rolle i leiemarkedet i andre land enn Norge. Det er derfor naturlig at det som finnes av analyser er hentet fra Norge. Lappegård og Nordvik (1998) gir en bred beskrivelse av sokkelmarkedet i tre norske kommuner, mens Nordvik (2000a) analyserer valget mellom å leie ut og bruke sokkelen som en del av egen bolig som et diskret valg.

### ***Vanskeligstilte boligsøkere, kommunal leie***

Det finnes en ganske omfattende litteratur, både norsk og utenlandsk, om hvordan offentlig eide boliger kan inngå i det som vi i Norge kaller for den boligsosiale politikken. Dels handler denne om hva som er en fornuftig størrelse på den offentlige sektoren og hvilken belastning slike boliger utgjør for offentlige budsjetter, se for eksempel Hansen mfl. (1997) og Dieleman (1993). En konklusjon i disse arbeidene er at et fokus på kortsiktige utgifter i selve driften, som ikke tar hensyn til virkninger på formuesoppbygging og andre offentlige budsjetter vil overvurdere de sanne kostnadene. En konsekvens av dette igjen er at den offentlige utleiesektoren kan bli underdimensjonert.

Et relativt gammelt og spennende arbeid er King (1980) som estimerer et sett av etterspørselsfunksjoner for eide boliger, offentlige leieboliger og privat leie. Etterspørselen etter privat leie avhenger av sannsynligheten for 'å bli nektet adgang' til offentlig leie og eie. Ikke å få adgang til offentlig eide leieboliger handler om tildelingskriterier og lengden på køer, å bli nektet adgang til eid bolig kan handle om lånemuligheter. En analyse av denne typen vil kreve mye ressurser og data av en type som ikke er tilgjengelig i Norge. Den grunnleggende ideen med at etterspørselen mot et segment av leiemarkedet påvirkes av hvor lett adgangen til andre segmenter er, kan imidlertid også studeres i en



norsk sammenheng. Er det slik at et stort offentlig leietilbud presser ut andre aktører på tilbudssiden eller vil det offentlige tilbudet komme som et tillegg til samlet leietilbud?

## Det norske leiemarkedet: Hva vet vi ikke?

Som en oppsummering av denne gjennomgangen er det naturlig å peke på noen hull i kunnskapen om det norske leiemarkedet, spesielt når det gjelder markedets tilbudsside. Igjen understreker vi at dette ikke er noen fullstendig liste og at spesifiseringen av de temaene som tas opp i prosjektet *Tilbudet av leide boliger – fleksibelt eller flyktig* skjer i prosjektgruppen i samarbeid med Husbankens kontaktperson.

Husleieloven regulerer forholdet mellom utleier og leietaker. På en del felt kan en si at den begrenser utleiers disposisjonsrett. Det kan ha konsekvenser for utleiers valg. Interessante spørsmål er for eksempel:

- i) Påvirker begrensingene i retten til å justere leiene den leien som settes når leieforholdet starter?
- ii) Påvirker leievernet for leietakere beslutningene om å leie ut eller ikke.
- iii) Blir utleierens valg av leietaker påvirket av begrensingene i retten til å justere leier og/eller av leievernet?

Både teoretiske og empiriske analyser av effektene av husleieloven kan være med på å avklare disse spørsmålene.

Det er et etablert empirisk faktum at vi har mange ekstraboliger i Norge. Kunnskapen om hva som avgjør om hvorvidt ekstraboliger leies ut, selges eller blir stående tomme, er ikke like god. Spesielt trenger man mer kunnskap om geografiske variasjoner i dette mønsteret.

Forskning gjennom flere år har tydelig vist at sammensetningen av utleiere inneholder ganske ulike tilbydere og at de faktorene som påvirker atferden kan være ganske så ulike. Det er også variasjon langs flere dimensjoner i gruppen av leietakere. Vi vet mindre om hvordan de ulike gruppene av leietakere fordeler seg på de forskjellige gruppene av tilbydere. Levekårsundersøkelser, data fra folke- og bolig tellingen 2001 og SSBs leiemarkedsundersøkelse kan brukes i slike analyser.

Til sist: de ulike gruppene av utleiere konkurrerer med hverandre. I hvor stor grad presser et tilbud andre tilbud ut? Kan det være at et stort potensielt tilbud av sokkelboliger *skremmer* bort andre tilbydere? Her kan analyser av sammensetningen av leiesektoren i landets kommuner fortelle en god del. Data fra folke- og boligtellingsen 2001 er en naturlig kilde her.

## Litteratur

- Arnott, Richard (1989), 'Housing Vacancies, Thin Markets, and Idiosyncratic Tastes' *Journal of Real Estate Finance and Economics*, 1989, ss 5-30
- Belsby, L. A Holmøy, R Johannessen, E Røed Larsen, L Sandberg, L Solheim og D E Sommervoll (2005). *Leiemarkedsundersøkelsen 2005. RAPP 2005/32, SSB, Oslo*
- Blackley, D and J Follain (1996), 'In Search of Empirical Evidence that Links Rent and User Cost' *Regional Science and Urban Economics* 26, 409-431
- Brownstone D. og P. Englund (1991), 'The Demand for Housing in Sweden – Equilibrium Choice of Tenure and Type of Dwelling' *Journal of Urban Economics*, vol 29 Nr 3, 1991.
- Dieleman, Frans (1993), 'Social Rented Housing: Valuable Asset or Unsustainable Burden', *Urban Studies*, Vol 31. No. 3 447-463
- Ermisch, John og Pamela DiSalvo (1996), 'Surprises and Housing Tenure Decisions in Great Britain' *Journal of Housing Economics*, Vol.5 Nr.3, pp 247-274
- Goodman, A. og M. Kawai (1985), 'Length-of –Residence Discounts and Rental Housing Demand: Theory and Evidence, *Land Economics*, Vol 61 No. 2. pp 93-105
- Hansen, T, V Nordvik og E Stang (1997): *Kommunale utleieboliger – lønner det seg*, Prosjektrapport 223 Norges byggforskningsinstitutt, 1997
- Henderson, J. V og Ioannides, Y M. (1983), 'A Model of Housing Tenure Choice', *American Economic Review*, Vol. 73, 1983, pp .98-113

- Igarashi, M (1991), 'The Rent-Vacancy relation in the Housing Market' *Journal of Housing Economics*, Vol.1 Nr.3, September 1991, ss251-271
- Kan, Kamhon (1999), 'Expected and Unexpected Residential Mobility', *Journal of Urban Economics*, vol 45:72-96
- King, Mervyn A. (1980), 'An Econometric Model of Tenure Choice and Demand for Housing as a Joint Decision' *Journal of Public Economics* no. 14 s 137-159 (1980)
- Kjøsterud TW (2005), *Hvordan målene ble nådd – Hovedlinjer og erfaringer i norsk boligpolitikk*, NOVA, Temahefte 1/05
- Langesether, Å, L. Gulbrandsen og E. Annaniasen (2003), *Leiemarkedet og leietakernes rettsvern*, NOVA-Rapport 2/03
- Langesether, Å og P. Medby (2004), *Husleieindekser og husleiestatistikk*, Byggforsks skriftserie 1:2004
- Langesether, Å (2005), *Bolig med kommunens bistand*, NOVA-Rapport 17/05
- Langesether, Å og HC Sandlie (2006), 'Boforhold i leiemarkedet' i Gulbrandsen L., red. *Bolig og levekår i Norge i 2004*, NOVA-Rapport 3/06
- Langesether, Å og HC Sandlie (2006), *Hva sier loven – hva tror folk – En kartlegging av befolkningens kunnskap om husleieloven*, NOVA-Rapport 6/06
- Lappgård, T og V Nordvik (1998), '*Sokkelboliger i det norske boligmarkedet*', Prosjektrapport 237 Norges byggforskningsinstitutt, 1998
- Loikkanen, H. (1982), *Housing Demand and Intra-urban Mobility Decisions: A Search Approach*, Commentationes Scientiarum Socialium 17:1982, Helsinki
- Lyytikäinen, T (2006): *Rent control and tenants welfare: The effects of deregulating rental markets in Finland*, Paper presentert på ENHR workshop on housing economics Feb 06, Copenhagen.
- Miron, JR, (1990), 'Security of Tenure, Costly Tenants and Rent Regulation', *Urban Studies*, 27, 167-184
- Moon, C-G and JG Stotsky (1993), 'The Effect of Rent Control on Housing Quality Change: A Longitudinal Analysis', *Journal of Political Economy*, 101, 1114-1148.
- Myrvold, TM, A. Strand, A. Holm og T. Hansen (2002), *Kommunal boligpolitikk, fragmentert og reaktiv*, NIBR-rapport 2002:5

- Nordvik, V. (1996), 'Mot et mer ustabil leiemarked?' *Samfunnsspeilet* nr. 4/1996 10. årgang
- Nordvik, V. (2000a), 'Utilisation of the Stock of Owner Occupied Single Family Houses- an Econometric Analysis' *Urban Studies*, Vol 37, No. 7, 1171-83
- Nordvik, V. (2000b), 'Tenure flexibility and the Supply of Private Rental Housing' *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 30, 59-76
- Nordvik, V. (2000c), 'Cost Dispersion, Reentry Costs and Rental Housing Markets' *Journal of Housing Economics*, 9, 129-149
- Nordvik, V. (2000d), 'Norsk økonomisk nasjonalrapport', i Årbok for Nordisk Skatteforskning 2000, red Kristina Ståhl, Universitetsforlaget, Oslo
- Nordvik, V. og L Gulbrandsen (2001), 'En bolig ekstra – Ekstraboligers betydning som utleieobjekt og boligkapital' Prosjektrapport 312, Byggforsk, Oslo
- Nordvik, V. og L. Gulbrandsen (2004), 'The supply of private rental housing, volatile or flexible?', Paper presentert på ENHR-konferanse i Cambridge July 2004
- Quigley J.M. (1979), 'What have we learned about urban housing markets?' In Peter Mieszkowski and Mahlon Straszheim eds *Current Issues in Urban Economics*, Baltimore: John Hopkins University Press
- Read, C (1991), 'An Equilibrium model of Advertising and Natural Vacancies in the Rental Housing Market' *Journal of Housing Economics*, 1 (3), 235-251
- Røed Larsen, E. og D.E. Sommervold (2006): *On friendly terms? Estimating rents when tenants and landlords play inter-temporal games of asymmetrical information*, Paper presentert på ENHR workshop on housing economics Feb 06, Copenhagen.
- Shroder, M. (2001), 'What Makes a Landlord? Ownership of Real Estate by US Households' *Urban Studies*, vol 38 p 1069-83
- Stortingsmelding nr.23 (2003-2004), *Om boligpolitikken*, Kommunal- og regionaldepartementet
- Swan, Craig (1984), 'A Model of Rental and Owner-Occupied Housing' *Journal of Urban Economics* 16, 297-316

Turner, B. and Whitehead, CME (2002), 'Reducing housing subsidy: Swedish housing policy in an international context' *Urban Studies* 39 (2), 201-217

Wood, G.A. (2001), 'Are There Tax Arbitrage Opportunities in Private Rental Housing Markets' *Journal of Housing Economics* 10: 1-20.

Wood, G.A. and Y. Tu (2004), 'Are There Investor Clienteles in Rental Housing' *Real Estate Economics* 32 (3): 413-436