

BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

Tiltak og virkemidler for å stimulere boligbygging og boligsektoren i lav-konjunktur

Berit Irene Nordahl og Rolf Barlindhaug

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



Tittel: Tiltak og virkemidler for å stimulere boligbygging og boligsektoren i lavkonjunktur

Forfatter: Rolf Barlindhaug og Berit Irene Nordahl

NIBR-notat: 2023:119

ISSN: 0801-1702
ISBN: 978-82-8309-415-2 (PDF)

Prosjektnummer: 203160

Prosjektnavn: Om boligsektor i lavkonjunktur

Oppdragsgiver: Husbanken

Prosjektleder: Rolf Barlindhaug

Referat: Notatet lister opp en rekke mulige tiltak som både direkte og indirekte vil kunne bidra til å dempe nedgangen i boligbyggingen under en lavkonjunktur. I tillegg berøres hva utbyggere eventuelt selv kan bidra med.

Dato: April 2023

Antall sider: 35

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
OsloMet – storbyuniversitetet
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon: (+47) 67 23 50 00
E-post: post-nibr@oslomet.no

Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>

© NIBR 2023

Forord

Som en respons på den siste tidens utvikling i boligmarkedet – med svært lavt salg og lav igangsetting av nye boliger – har Husbanken bedt flere fagmiljøer om å komme med betraktninger om mulige tiltak som vil være aktuelle for å motvirke det påbegynte fallet i aktivitetsnivået i nyboligmarkedet og som også vil være aktuelle ved eventuelle nye lavkonjunkturer i framtiden. Husbanken ønsker at forslag til tiltak både omfatter økt bruk av eksisterende virkemidler og forslag til nye. De ønsket også at notatet identifiserer hvilke av tiltakene Husbanken vil være ansvarlig for.

Notatet er NIBRs innspill til mulige tiltak. Det bygger dels på tidligere erfaringer med motkonjunkturtiltak for byggebransjen, dels på forsering av eksisterende tiltak og dels på forslag til nye tiltak som vil øke nybygging av boliger. De nye forslagene til tiltak er basert på NIBRs tidligere arbeid. Mange av tiltakene som Husbanken vil være ansvarlig for har en tydelig boligsosial profil.

Notatet er utarbeidet i mars-april med Rolf Barlindhaug som prosjektleder og Berit Irene Nordahl som medarbeider. Husbankens kontaktperson har vært seniorrådgiver Linn Pettersen. Vi takker Husbanken for nyttige kommentarer til et første utkast av notatet.

NIBR, april 2023

Berit Irene Nordahl
Forskningssjef, NIBR

Innhold

Forord	1
Figurliste.....	3
Sammendrag.....	4
1 Innledning og NIBRs forståelse av oppdraget	7
2 Boligmarked og boligpolitikk	10
2.1 Rollefordelingen i boligpolitikken	10
2.2 Egenskaper ved boligmarkedet	10
2.3 Tilstrekkelig boligbygging og boligbehov	13
3 Beskrivelse av dagens økonomiske situasjon	16
3.1 Historisk utvikling, og prognoser framover	16
3.2 Nærmere om salgstakt og igangsetting	17
3.3 Hvordan unngå en nedtur avløst av en kraftig opptur?	19
4 Tiltak brukt ved tidligere lavkonjunkturer	20
5 Oversikt over aktuelle tiltak - generelle og for Husbanken spesielt.....	22
5.1 Kategorisering av tiltak	22
5.2 Tiltak rettet mot boligmassen, samt andre bygg og anlegg	23
5.3 Tiltak som påvirker private utbyggere	24
5.4 Tiltak som påvirker boligbygging i regi av stat, kommune og studentsamskipnader	26
5.5 Tiltak som påvirker husholdningenes boliggetterspørsmål	27
5.6 Oppsummering og nærmere beskrivelse av tiltak som Husbanken kan bidra med	28
6 Samlet vurdering og konsekvenser av mulige tiltak i en lavkonjunktur	32
Referanser	34

Figurliste

Figur 2.1: Personer per bolig etter husholdningstype med og uten barn. Aleneboere er ikke med. 2014-2022.....	15
Figur 3.1: Boligpriser, byggekostnader, boliginvesteringer, arbeidsledighet og boligrente. Kilde SSB (2023).....	16
Figur 3.2: Fullførte boliger i kommuner – etter sentralitetsklasse	17
Figur 3.3: Igangsatte boliger og trend. 2000-2022. Kvartalstall og trendlinje. Kilde: SSB	18
Figur 3.4: Solgte boliger og igangsetting av boliger. 2010-2022. Kilde: Prognosesenteret på NBBLs frokostseminar - mars 2023).....	18
Figur 4.1: Boligbygging, folkevekst og reell utlånsrente fra banker. 1980-2022. Kilde: SSB.....	20
Figur 4.2: Årlig vekst i boligpriser og byggekostnader for blokk. Prosent. Nominelle størrelser	21

Sammendrag

Oppdragsteksten fra Husbanken var formulert slik:

Nedkjølingen av norsk økonomi med økte renter, økte byggekostnader og generell makroøkonomisk usikkerhet vil bidra til fallende boliginvesteringer og avtagende boligbygging. Salget av nye boliger har falt, og ventes å falle ytterligere. Hva skal til for å stimulere boligbygging og boligsektoren i lavkonjunktur, og hvordan kan Husbanken bidra? Det er ønske om at de økonomiske konsekvensene av tiltakene skisseres.

Regjeringen og Norges Banks viktigste oppgave nå er å få redusert inflasjonen og styringsrenten brukes for å dempe presset i norsk økonomi. Boligsektoren rammes både av kostnadsøkninger knyttet til den høye inflasjonen og svekket etterspørsel som følge av høy rente. Situasjonen kan beskrives både som en høykonjunktur med knapphet på arbeidskraft i norsk økonomi, samtidig som boligsektoren rammes av lav salgstakt av nye boliger og svak igangsetting. Selv om situasjonen er ulik en tradisjonell lavkonjunktur, vil tiltakene som foreslås både kunne passe i dagens situasjon og i eventuelle framtidige lavkonjunkturer.

Bolig er en investeringsvare og boligmassen som helhet yter bolig tjenester til befolkningen. Små endringer i den totale bolig etterspørselen, dvs. etterspørsel etter tjenester fra den totale boligmassen, vil gi store utslag i etterspørselen etter nye boliger, siden nybyggingen i løpet av et år utgjør en svært liten del av den totale boligmassen. Dette særegne trekket ved investeringsvarer som yter tjenester over mange år, vil nødvendigvis føre til store svingninger i etterspørsel og produksjon av nye boliger over tid. Når det er fare for ledighet i boligbyggesektoren som følge av et lavt aktivitetsnivå, setter det offentlig ofte inn tiltak for alternativ sysselsetting, for eksempel rehabilitering og forsering av offentlige bygg. I forståelse med Husbanken fokuserer dette notatet på tiltak som kan bidra til å opprettholde boligbyggingen under en lavkonjunktur. Husbanken ser ønsket om en jevn boligproduksjon i sammenheng med Plan- og bygningslovens bestemmelser om «tilstrekkelig boligbygging».

En gjennomgang av boligmarkedets egenskaper og funksjonsmåte koplet til en diskusjon om begrepene bolig- og byggebehov, understreker problemet med utsagn som at det må bygges tilstrekkelig med boliger i forhold til et boligbehov eller i forhold til en antatt befolkningsutvikling. Utvikling i bokostnader, sentralisering, forventet inntektsvekst og fordeling påvirker bolig- etterspørsel og boligbygging.

En utbygger som sitter med ferdig regulerte planer og som kan starte nybygging nå, vil reflektere over forskjellen i lønnsomhet mellom å starte med en gang eller vente. Ifølge prognosene vil realboligprisene ta seg opp igjen i 2024. Noen aktører forventer at dagens høye nivå på byggekostnadene skal gå ned, mens andre regner med at kostnadsveksten vil flate ut på et høyere nivå. I det siste tilfellet vil det ikke bety noe for byggekostnadsbelastningen om en bygger nå eller om 1-2 år. Venter utbygger, vil det påløpe finanskostnader på anskaffet tomt, mens salgsprisene vil være høyere. Det blir dermed en avveining mellom å selge i dag til noe lavere priser, eller vente 1-2 år med å selge og håpe på at økte salgsinntekter overstiger ekstra finanskostnader.

Dersom utbyggere forventer at byggekostnadene skal reduseres, vil svært mye tale for at de vil vente med å inngå entreprisetraktater og også vente med å legge ut nye boliger for salg. Dermed vil både forventninger om lavere byggekostnader og høyere salgspriser trolig overstige økte finanskostnader og igangsettingen bremses.

I en situasjon med forventninger om uendrede byggekostnader kan utbygger bygge nå og selge boligene til en høy pris når boligene ferdigstilles. Men de som skal finansiere utbyggingen vil ikke uten videre ta den større risikoen som vil være forbundet med et lavt forhåndssalg. Så selv om utbyggernes kalkyler viser lønnsomhet i prosjektene, vil igangsettingen kunne bremses av kredittinstitusjonene.

Det kan være problematisk å skille mellom tiltak rettet mot tilbudssiden og tiltak rettet mot etterspørselssiden i boligmarkedet. Vi vil her forbeholde tiltak på etterspørselssiden til tiltak som påvirker etterspørselen fra private husholdninger. Tilbudssidevirkemidler omfatter tiltak som påvirker private utbyggere, private tilbydere av utleieboliger og boliger for studenter, kommunale tilbud av utleieboliger for vanskeligstilte og studentsamskipnadens tilbud av studentboliger.

Når det gjelder tiltak som øker etterspørselen fra husholdninger, kan dette like gjerne være tiltak som påvirker husholdningene etterspørsel i bruktmarkedet og øker eller opprettholder nivået på bruktboligprisene. Høye priser i bruktboligmarkedet legger føringer på hva nye boliger kan selges for og påvirker dermed utbyggernes kalkyler.

I en lavkonjunktur er det visse tiltak det er mulig å igangsette raskt, mens andre tiltak vil kreve lenger tid på gjennomføring. Det kan derfor være en fare for at tiltakene kommer for sent i gang og forsterker den oppturen som vanligvis følger etter en lavkonjunktur. Stimulering av byggeprosjekter som er planlagt, men også prosjekter som det raskt kan søkes rammetillatelse for innenfor eksisterende reguleringsplaner vil være mest aktuelt. Det vil være en fordel at de tiltakene som staten setter inn, både gjennom Husbanken og andre, er politisk behandlet tidligere og at det kun er snakk om høyere doseringer av tiltakene. Når det gjelder nye tiltak er det en fordel at disse er utredet og konsekvensberegnet på forhånd.

Notatet lister opp en rekke mulige tiltak som både direkte og indirekte vil kunne bidra til å dempe nedgangen i boligbyggingen under en lavkonjunktur. I tillegg berører vi hva utbyggere eventuelt selv kan bidra med. De direkte statlige tiltakene omfatter:

- Opprette ordninger med statlige garantier og statlige oppkjøp for å lette byggelånsfinansiering og unngå for stort forhåndssalg til lave priser. Garantier vil kunne tillate bygging nå, med salg på ferdigstillingstidspunktet til forventede høyere priser. Kan administreres av Husbanken
- Øke rammen for Husbankens låneordning - Lån til boligkvalitet. Ansvarlig: Husbanken
- Øke rammen for tilskudd til studentboliger. Ansvarlig: Kunnskapsdepartementet
- Gjeninnføre tilskudd til utleieboliger for vanskeligstilte og flyktninger. Ansvarlig: Husbanken
- Øke rammen for investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem. Unge med utviklingshemming vil også være en del av målgruppen for ordningen. Ansvarlig: Husbanken

De tre neste ordningene er nye og foreslått i en rapport til tre departement (Agenda Kaupang, 2022). De to siste er imidlertid lite egnet for raskt å få fart på boligbyggingen, og vil derfor i mindre grad være egnet som tiltak i en lavkonjunktur.

- Statlige tilskudd til private aktører for bygging av såkalte trygghetsboliger for eldre, særlig i tynne markeder hvor lav salgspris på nåværende bolig hemmer interessen for kjøp av nybygde egnede boliger. Ny ordning, aktuell for Husbanken
- Etablere et nytt infrastrukturfond for kommunale søknader om for å utarbeide universelt utformede offentlige rom/uterom. En forutsetning er at det innføres hensynssone-baserte rekkefølgebestemmelser i plan og bygningsloven og en ny

bestemmelse i reguleringsplan om disposisjonsformen på boligene. Ansvarlig kunne være Husbanken.

- Incitament for kommunalt tomtekjøp for bygging av sentrumsnære tilrettelagte boliger, for å gi kommunene et bedre styringsverktøy for å bestemme hva som bygges på tomtene og for hvem. Ansvarlig kunne være Husbanken.

Tiltak for å øke husholdningens etterspørsel:

- Lempe på Utlånsforskriften for å øke etterspørselen fra husholdningssektoren både i brukt- og nyboligmarkedet. Det vil øke prisene i bruktboligmarkedet, gjøre nye boliger mer konkurransedyktige og lette utbygges forhåndssalg. Ansvarlig: Finansdepartementet

Bruk av usubsidierte låneordninger vil ha små eller ingen direkte utgifter over statsbudsjettet, og vi tror generelt at virkningene av utvidede lånerammer er små. Private banker vil stramme inn sin kredittgivning i en nedgangskonjunktur i boligmarkedet. Dette kan føre til at prosjekter som ønskes igangsatt og som er lønnsomme for utbygger ikke blir realisert, selv om husholdningene viser stor nok interesse for prosjektet og Husbanken innvilger lån som overføres beboerne.

Bankene krever et visst forhåndssalg før de gir byggelån. Men da må en høy andel av boligene selges når prisene er lave, og ikke til forventede høyere priser på ferdigstillingstidspunktet. Det er her statlige garantier og oppkjøp kan spille en rolle for at ytterligere prosjekter kan bli igangsatt i en nedgangskonjunktur. Vi vurderer risikoen for statlige tap som liten, men risikoen må vurderes opp mot hensiktsmessigheten av å holde en jevnere boligproduksjon. Samtidig er vi skeptisk til å introdusere ordninger som «redder» utbyggere i dårlige tider, noe som kan påvirke utbygges atferd i et marked som er omfattet av en rekke risikoelementer.

Det som koster mest, men som det er samfunnsmessig ønskelig å få til, vil være å øke bruken av statlige tilskuddordninger for å oppnå mål i den boligsosiale politikken. Økt stimulering av boligbygging ved forsterkning av bruken av eksisterende tilskuddsordninger og innføring av nye ordninger i tråd med «nasjonal strategi for den boligsosiale politikken», vil kunne være hensiktsmessig.

Også endringer i bruken av tilskudd til studentboliger vil ha høy måloppnåelse og samtidig bedre situasjonen på utleiemarkedet som studenter nå vanligvis opptrer i. Det synes også å foreligge mange planlagte studentboligprosjekter, slik at bruk av denne ordningen i større grad enn andre tilskuddsordninger til nybygging vil virke hurtig, og å unngå å forsterke en kommende opptur i boligmarkedet.

En lettelse i Utlånsforskriften vil øke etterspørselen etter nye og brukte boliger, isolert sett øke prisene i bruktboligmarkedet og gjøre flere boligprosjekter lønnsomme for utbygger. Effekten vil trolig være stor og kostnadene små.

Bruk av målrettede tilskuddsordninger kan ha fortrenningseffekter (crowding out) i nybyggings-markedet ved at det private tilbudet av lignede boliger for målgruppen svekkes. Slike effekter må vurderes før nye tiltak innføres, for eksempel ved heller å legge vekt på å øke husholdningens etterspørsel.

NIBR vil likevel anbefale å benytte eksisterende og nye tilskuddsordninger, i den grad disse på kort tid kan utløse bygging av nye boliger, enten tilskuddene er rettet mot kommuner eller privat-husholdninger. Det er Husbanken som forvalter de eksisterende tilskuddsordningene, bortsett fra tilskudd til studentboliger, som kanskje vil være det mest effektive tiltaket.

1 Innledning og NIBRs forståelse av oppdraget

Husbanken har beskrevet oppdraget slik:

Nedkjølingen av norsk økonomi med økte renter, økte byggekostnader og generell makroøkonomisk usikkerhet vil bidra til fallende boliginvesteringer og avtagende boligbygging. Salget av nye boliger har falt, og ventes å falle ytterligere. Hva skal til for å stimulere boligbygging og boligsektoren i lavkonjunktur, og hvordan kan Husbanken bidra? Det er ønske om at de økonomiske konsekvensene av tiltakene skisseres.

Teksten beskriver dagens situasjon i boligsektoren, der økende permitteringer og ledighet er en ventet konsekvens. Situasjonen adskiller seg imidlertid fra en tradisjonell lavkonjunktur ved at arbeidsledigheten er svært lav, det er en rekke ubesatte utlyste stillinger, kapasiteten i norsk økonomi er fullt utnyttet og inflasjonen betydelig høyere enn ønskelig.

I dagens situasjon er regjeringen og Norges Banks viktigste oppgave å få redusert inflasjonen. Oljepengebruken er lav og statsbudsjettet stramt. Norges Bank bruker styringsrenten for ytterligere å dempe presset i norsk økonomi med det samme formålet; å få ned inflasjonen. I siste pengepolitiske rapport karakteriserer Norges Bank situasjonen i norsk økonomi som at vi nå har nådd en konjunkturtopp (Norges Bank 2023).

Nå rammes boligsektoren både av kostnadsøkninger knyttet til den høye inflasjonen og svekket etterspørsel som følge av høy rente. Både salgstakt og igangsetting har falt betydelig sammenlignet med tilsvarende periode i fjor.¹ Dermed vil det både være en høykonjunktur med knapphet på arbeidskraft i norsk økonomi, samtidig som boligsektoren rammes av lav salgstakt av nye boliger og svak igangsetting.

I boligbyggesektoren vil en nedgangsperiode kunne føre til at arbeidskraften flytter til andre sektorer og at det ikke er lett å rekruttere like dyktige arbeidstakere når oppgangen kommer. I stedet for å sette inn sterke tiltak for å holde en jevn boligproduksjon, har myndighetene tradisjonelt økt statlige og kommunale budsjetter for å framskynde planlagte offentlige investeringer og oppgraderinger av offentlige bygg, særlig kommunale. På den måten har entreprenørene sikret seg alternativt arbeid og i større grad kunnet unngå permitteringer og oppsigelser. I en tradisjonell lavkonjunktur vil Norges Bank vanligvis bidra til å dempe nedgangen i økonomien gjennom rentenedsettelse og regjeringen styrke finanspolitikken med samme formål.

Bolig er en investeringsvare og boligmassen som helhet yter bolig tjenester til befolkningen. Små endringer i den totale bolig etterspørselen, dvs. etterspørsel etter tjenester fra den totale boligmassen, vil gi store utslag i etterspørselen etter nye boliger, siden nybyggingen i løpet av et år utgjør en svært liten del av den totale boligmassen, rundt 1 prosent. Dette særegne trekket ved investeringsvarer som yter tjenester over mange år, vil nødvendigvis føre til store svingninger i etterspørsel og produksjon av nye boliger over tid. En kan derfor spørre seg om det er riktig å stimulere til en jevn boligforsyning, når etterspørselen etter bolig/boligtjenester faktisk faller. Dette fører oss straks inn på spørsmålet om det bygges tilstrekkelig med boliger

¹ Ifølge pressemelding fra Boligprodusentenes forening 19.04.23 er salget av nye boliger første kvartal 2023 45 prosent lavere enn i første kvartal 2022. Tilsvarende er igangsettingen av boliger 52 prosent lavere.

i forhold til et definert behov, der behovet ofte knyttes til sammenhengen mellom størrelsen på boligmassen og befolkningen.

Oppdragsteksten ber om å vurdere tiltak som kan stimulere boligbygging og boligsektoren i en lavkonjunktur. En annen avklaring som ble gjort er å legge hovedvekt på tiltak som kan opprettholde en jevn boligproduksjon, og mindre vekt på tiltak som har som formål å opprettholde sysselsettingen i sektoren gjennom alternative aktiviteter til boligbygging. Husbanken ser ønsket om en jevn boligproduksjon i sammenheng med Plan- og bygningslovens bestemmelser om «tilstrekkelig boligbygging». Begrepet tilstrekkelig boligbygging er nylig drøftet i en egen rapport til Kommunal- og distriktsdepartementet, der det blant annet lanseres ulike indikatorer på kommunenivå for når tilstrekkelig boligbygging er oppnådd (Asplan Viak, 2023). I vårt notat tar vi opp diskusjonen omkring boligbygging, boligbehov og tilstrekkelig boligbygging i et eget avsnitt. Med vektleggingen av dette aspektet, er det relevant å se på en jevn boligproduksjon, ikke bare på landsnivå, men kommunenivå. Eventuelle tiltak må derfor belyses i et kommuneperspektiv med varierende nivå på boligbygging.

De virkemidlene som drøftes senere i rapporten vil derfor være aktuelle å bruke også i den nåværende situasjonen, dersom målet er å opprettholde en så jevn boligproduksjon som mulig. I oppstartsmøter med Husbanken ønskes både forslag til tiltak som kan være aktuelle i landets nåværende situasjon, og tiltak som kan være aktuelle i framtidige lavkonjunkturer. I vårt notat er dette sammenfallende tiltak, som ikke gjør det nødvendig å skille mellom tiltak i den nåværende situasjonen og i en eventuell framtidig lavkonjunktur.

Selv om etterspørselen etter nye boliger vil variere som følge av de trekkene vi beskrev ovenfor, kan det være hensiktsmessig å se på selvforsterkende effekter i nyboligmarkedet, både i opp- og nedgangstider. Det vil si at det er trekk ved kjøp og salg av boliger som kan trekke nybyggingsmarkedet mer ned enn det fundamentale faktorer gir grunnlag for, og motsatt i en oppgangskonjunktur. Å etablere risikodempende tiltak for å unngå slike selvforsterkende effekter, vil dermed kunne minske behovet for å sette inn tiltak i en lavkonjunktur. I dette notatet går vi ikke inn på slike mer permanente risikodempende tiltak fordi de er ment å fungere både i opp- og nedgangstider. De tiltakene vi foreslår i dette notatet er begrenset til tiltak som vil kunne settes inn i en registrert lavkonjunktur.

Gjennomgangen av mulige virkemidler i en lavkonjunktur skal ikke begrenses til justeringer i de virkemidlene som allerede eksisterer, men vil også omfatte nye forslag til virkemidler.

Grovt sett kan aktuelle tiltak være tiltak som:

- påvirker private utbyggerbeslutninger
- påvirker statlige og kommunale beslutninger om å bygge
- tiltak som påvirker etterspørselen etter nye boliger fra husholdningssektoren

Når det gjelder tiltak som øker etterspørselen fra husholdninger, kan dette like gjerne være tiltak som påvirker husholdningene etterspørsel i brukmarkedet og øker eller opprettholder nivået på bruktboligprisene. Høye priser i bruktboligmarkedet legger føringer på hva nye boliger kan selges for og påvirker dermed utbyggernes kalkyler.

Notatet er bygget opp på følgende måte. Vi starter med en beskrivelse av boligmarkedet generelt, rollefordelingen mellom stat, kommune og private aktører i det norske boligmarkedet, og en drøfting av begrepene tilstrekkelig boligbygging og boligbehov opp mot den markedsbaserte nybyggingen.

I kapittel 3 beskriver vi dagens utfordringer i norsk økonomi, og nyboligmarkedet spesielt, ser på prognoser for de nærmeste årene og diskuterer hvordan dagens situasjon avviker fra enn

tradisjonell lavkonjunktur. Kapittel 4 ser kort på erfaringer fra tidligere større nedgangskonjunkturer; bankkrisen på slutten av 1980-tallet og Finanskrisen i 2008 og etterfølgende år.

I kapittel 5 gir vi en oversikt over aktuelle tiltak, inndelt etter om de retter seg mot private utbyggere, kommuner eller mot husholdninger. Her blir det også kort nevnt tiltak som ikke retter seg mot nybygging av boliger, men mot aktiviteter i bygg- og anleggssektoren som kan bidra til å opprettholde sysselsettingen i hele BA-sektoren i en lavkonjunktur.

I et eget delkapittel oppsummerer og beskriver vi nærmere i detalj hvordan Husbanken kan bidra, mens vi i et avsluttende kapittel kort vurderer effekter og konsekvenser av foreslåtte tiltak.

2 Boligmarked og boligpolitikk

2.1 Rollefordelingen i boligpolitikken

Nordahl (2012) beskriver boligpolitikken er et samspill mellom staten, kommunene og private aktører. Staten har definert som sin viktigste rolle å legge til rette for velfungerende boligmarkeder og setter rammer for markedet. Innenfor disse rammene bygger private boliger på tomter som de selv har skaffet, som de planlegger sine boligprosjekter på, og som kommunen godkjenner. Både nye boliger og boliger i den eksisterende boligmassen omsettes til markedspris, uten annen regulering enn forbrukerbeskyttelse for forhold ved boligen som boligkjøperne bare i begrenset grad kan overskue.

Staten trekker opp rettigheter og plikter knyttet til oppføring og omsetning av boliger og utformer kvalitetskrav til nye boliger. Reglene har som siktemål å sikre en boligmasse av god standard og å beskytte kjøper og selger. Staten utformer også de boligøkonomiske virkemidlene som kommuner og enkelte hushold kan benytte seg av dersom gapet mellom den boligsøkende økonomi og kostnadene med å skaffe og holde en bolig blir for store. Kommunene gjennomfører politikken som staten setter rammene for. Deres ansvar i boligpolitikken omfatter både nybyggingen og den sosiale delen av boligpolitikken.

I praksis gir staten kommunene betydelig handlingsrom for hvordan de vil innrette sin innsats overfor vanskeligstilte hushold. Et hovedbilde er imidlertid at vanskeligstilte hushold får bistand til å kjøpe en bolig på det ordinære markedet ved hjelp av rimelige lån og tilskudd. Den kommunalt eide boligmassen er liten og i praksis et midlertidig tilbud, også for hushold med svak økonomi og behov for oppfølgingstjenester.

Kommunene skal legge til rette for boligbygging gjennom arealplanlegging og byggesaksbehandling. Innenfor disse rammene er det et stort handlingsrom for hvordan kommunene kan løse de boligpolitiske utfordringene. Tidligere var kommunene aktive i å skaffe tomter mens de i dag først og fremst har tatt en tilretteleggende rolle.

De private aktørene består både av grunneiere, utbyggere og utførende bedrifter. Det er utbyggere som anskaffer tomter for utbygging, ofte gjennom tomtebanker, der størrelsen på tomtebankene reflekterer egen årlige kapasitet for utbygging og tiden det tar å få gjennom en plansak i kommunene. Tomtene vil derfor ha ulik modningsgrad, dvs. hvor langt de er kommet i reguleringsprosessen. Noen utbyggere kan ha få ansatte og kjøper inn tjenester fra konsulenter og utførende etter behov. De utførende er som regel prisgitt utbyggenes beslutninger om å bygge og må konkurrere om byggekontraktene. Lavere aktivitet i boligbyggemarkedet skjerper konkurransen og kan presse ned utbyggers kostnader til oppføring av boliger.

2.2 Egenskaper ved boligmarkedet

Boligens karakteristika

Et vesentlig trekk ved boligmarkedet er den sentrale rollen eksisterende bygg spiller. Den årlige nyproduksjonen av boliger utgjør bare en liten andel av den totale boligmassen. Boliger har lang levetid og forandres gjennom ombyggings- og vedlikeholdsarbeider. En bolig er stedfast, udelbar og kan ses på både som et konsum- og et investeringsgode. Særlig i perioder med lave renter og stigende boligpriser synes investeringsmotivet å være betydelig. Boligenes komplekse og heterogene karakter innebærer at når en velger bolig, velges

samtidig et knippe av attributter, som for eksempel hustype, planløsning, størrelse, utstyrsstandard, materialkvalitet, i tillegg til faktorer som beliggenhet, ytre miljø, tilgang til offentlige og private tjenester og naboer/bomiljø.

Boligens stedfasthet og udelbarhet gjør det vanskelig å endre boligkonsumet med endringer i inntekt, husholdningsstørrelse og bokostnader. Når det ikke er mulig for en boligeier å leie ut deler av boligen eller bygge den ut, kan boligkonsumet bare endres ved flytting.

Transaksjonskostnadene ved flytting kan være store. En rekke sosiale aktiviteter og sosiale tilknytninger som skole, naboer, barns venner mv. er knyttet til boligens lokalisering, og det er forbundet kostnader med et oppbrudd fra dette. I tillegg kommer søkekostnader, honorarer til meglere, dokumentavgift og kostnader knyttet til selve flyttingen. Mens leieandelen er stor blant de yngste, viser registerbasert boforholdsstatistikk fra SSB at eierandelen på individnivå ligger rundt 90% for personer mellom 50 og 80 år.

I 2022 ble det omsatt i overkant av 90 000 boliger. Av disse transaksjonene er ca. 37 prosent et førstegangskjøp.² Førstegangskjøperne har ikke noen risiko knyttet til et framtidig salg av nåværende bolig, dersom de kjøper en ny bolig som er innflyttingsklar om 1-2 år. Basert på kjøp i tettsteder over 20 000 innbyggere, fant Barlindhaug mfl. (2012) at om lag halvparten av førstegangskjøperne kjøpte en nybygd bolig.

Boligen kan også betraktes som et kapitalobjekt som produserer boligjenester for dem som bor i den. Disse tjenestene har en verdi eller er en inntekt som i prinsippet kan beskattes som andre kapitalinntekter. Fravær av beskatning av denne inntekten oppmuntrer til å eie bolig fremfor å leie.

For leietakere er de årlige kostnadene ved å bo den faktiske husleien, mens det for eiere er vanlig å skille mellom løpende boutgifter til betjening av lån og drift av boligen, og begrepet bokostnad. Bokostnaden består av kapitalkostnader pluss drifts- og vedlikeholdskostnader minus skattefordelen som eiere har fremfor leietakere. Kapitalkostnaden i bokostnadsbegrepet består av tre komponenter. For det første den avkastningen en går glipp av ved å selge boligen og for eksempel plassere kapitalen i en bank, for det andre et fratrekk i kapitalkostnadene som gjenspeiler fordelene av at eiendom normalt opprettholder sin realverdi over tid, noe som forutsetter vedlikehold, og for det tredje fordelene av at boligverdien kan øke utover generell prisstigning i samfunnet. Nettoeffekten av de to første komponentene kan sammenfattes til boligens verdi multiplisert med realrenten etter skatt (Barlindhaug, 1992). Eierens skattefordel tilsvarer fraværet av fordelsbeskatning, en komponent som kommer til fratrekk i eieres bokostnad.

Prisdannelse i urbane og perifere markeder

Siden årlig nyproduksjon av boliger utgjør en liten del av antall boliger totalt, kommer tilbudet av boliger hovedsakelig fra den eksisterende boligmassen. Tilbudet påvirkes også gjennom opphør av utleie, ny utleie, bruksendringer, riving m.m. Det tar likevel relativt lang tid å endre boligmassens struktur. På kort sikt vil det være rimelig å anta at det totale tilbudet av boliger er gitt, og at markedsprisen i hovedsak bestemmes fra etterspørselssiden. Etterspørselen er et uttrykk for betalingsvilligheten for bolig, dvs. hvor store bokostnader en husholdning er villig til å påta seg. Dersom betalingsvilligheten på kort sikt er gitt, vil en nedgang i realrenten etter skatt føre til at prisen øker, og omvendt.

² Basert på NEF- Ambita (2023a, 2023b) som gir tall for førstegangskjøperne og hvor mange av disse som kjøper sammen

Tradisjonell investeringsteori for varige goder tilsier at det vil lønne seg å bygge nye boliger så lenge bruktboligprisen ligger høyere enn kostnadene ved å bygge nytt. Kostnadene for en bolig består av prisen på tomten og ulike kostnader knyttet til oppføringen av bygget. Byggekostnadene bestemmes av material- og arbeidskostnader samt produktivitetsutviklingen i boligbyggesektoren. Det er når prisene i brukmarkedet faller sammen med produksjonskostnadene (inklusive verdien av tomtegrunn) at boligmarkedet kan sies å være i en langsiktig likevekt.

Urbane boligmarkeder har noen spesielle kjennetegn sammenlignet med perifere boligmarkeder, der tilgangen på areal i mye mindre grad er en knapphetsfaktor. Prisdannelsen i urbane boligmarkeder er et resultat av tilbudsrelaterte forhold, som reguleringsbestemmelser, arealknapphet og utbyggeratferd, samt etterspørselsrelaterte forhold, som husholdningenes preferanser og betalingsvilje samt reisekostnader mellom bolig, arbeid og byenes attraktive tilbud.

En by med et klart senter har som regel fallende priser ut ifra dette senteret i takt med de økende reisekostnadene inn til sentrert. Teorien bak denne prisdannelsen bygger i utgangspunktet på en rekke forutsetninger om like konsumenter og boliger (DiPasquale & Wheaton, 1996). I randsonen av et storbyområde er det god tilgang på arealer, og byggekostnadene der vil være et viktig referansepunkt for prisene på nye boliger bygget i randsonen. På lang sikt bestemmes altså boligprisene i randsonen fra tilbudssiden som summen av bygge- og tomtekostnader. Tomtekostnader der kan tilnærmet settes lik det arealet alternativt kan brukes til, for eksempel til jordbruksformål. Forenklet kan en anta at de som bor i sentrum av storbyen ikke har reisekostnader. Den neddiskonterte verdien av alle fremtidige reisekostnader fra randsonen til sentrum tilsvarer det en er villig til å betale ekstra for en sentralt lokalisert bolig. Dersom reisekostnadene reduseres gjennom tidsbesparelser eller lavere enhetspriser per kilometer, vil prisen i hele området mellom randsonen og sentrum synke, mens prisen i randsonen ikke endres. Ifølge denne teorien vil ikke mer bygging innenfor randsonen påvirke prisstrukturen i byen, men gi flere anledning til å bosette seg der.

Når bokostnadene, inkludert reisekostnadene, blir like store enten en bor sentralt eller perifert, vil lokaliseringen bli noe tilfeldig, eventuelt kan det trekkes inn ulikheter i preferanser for å forklare at noen velger et sentralt og andre et perifert bosted. Dermed vil det være livsfase og preferanser, snarere enn inntekt som bestemmer hvor folk bosetter seg. Samtidig vil det være lettere å oppfylle kravene i dagens Utlånsforskrift dersom en velger å lokalisere seg i randsonen til de større bysentra.

Transformasjon og fortetting i tidligere bebygde områder

Boligbygging gjennom transformasjon og fortetting er krevende fordi eierstrukturen ofte er oppsplittet. En utbygger må enten samle tomter og bruksrettigheter slik at prosjektene lar seg realisere eller inngå i samarbeid med de andre grunneiere (Nordahl og Eika, 2017; Nordahl, Føreland og Ruud 2019). Senterområder innebærer høy alternativ-verdi på tomter som ønsket utviklet til boliger, og tomtene er ofte i bruk slik at eksisterende virksomheter må finne alternativ lokalisering. Dette innebærer at tilgangen på byggegrunn i slike områder er mer komplisert og mer kostbar enn ubebygde grunn i mindre sentrale områder. I tillegg vil boligbygging gjennom fortetting og transformasjon oftere støte på nabolagskonflikter. Det er flere som er tettere på de nye byggene, og flere som blir berørt både av volum og form og framtidig bruk. Også byggeprosessen er mer krevende: Byggingen skjer i områder som skal fungere også i byggeperioden, transport av bygningsmasser og materiale må tilpasses et område i bruk der naboer er tett på, eksisterende publikumsrettet næringsvirksomhet vil ofte trenge midlertidig tilkomst etc.

Nybygging medfører behov for endringer i infrastrukturen. Infrastrukturen innenfor en tomt løses i hovedsak av en utbygger alene. I fortetningsprosjekter og transformasjon er dette ofte ikke mulig. I slike områder må infrastruktur-oppgradering løses gjennom samarbeid mellom alle grunneierne. Et eksempel er kvartalsomdanning der alle gårdene som hører til kvartalet skal bruke samme parkeringskjeller og samme innkjørsel: hvordan sikre at parkeringsforholdene løses i tide? Som planmyndighet kan kommunen bestemme at det skal være parkeringsanlegg under bakken, hvor det skal ligge, hvor tilkomsten skal være, og at anlegget skal betjene parkeringsbehovet for omkringliggende eiendommer. Dette kan fastlegges i reguleringsplanen, blant annet gjennom bruk av rekkefølgebestemmelser. Kommunen kan imidlertid ikke pålegge første utbygger at de forskutterer hele anlegget. Dette må i så fall være noe første utbygger velger å gjøre for å komme i gang med utbyggingen. Plan- og bygningsloven gir flere mekanismer som kan tas i bruk slik at første utbygger får utleggene refundert, men disse er juridisk og organisatorisk kompliserte og kan medføre betydelige utlegg for en utbygger (Nordahl og Roald, 2019).

2.3 Tilstrekkelig boligbygging og boligbehov

Om husholdninger og boliger

I følge Plan- og bygningslovens paragraf 3-1 om oppgaver og hensyn i planlegging skal planer etter loven legge til rette for tilstrekkelig boligbygging. Asplan Viak har analysert begrepet og foreslått noen indikatorer for når boligbyggingen ikke er tilstrekkelig på lokalt nivå (Asplan Viak, 2023). Et forslag er å se på forholdet mellom tilveksten i antall husholdninger og boligbyggingen, og gjøre en antakelse om at boligbyggingen ikke er tilstrekkelig dersom økningen i antall husholdninger er større enn boligbyggingen. En slik indikator kan ha flere svakheter. SSB definerer en husholdning som de personer som bor i en bestemt bolig. I prinsippet vil det da være slik at antall husholdninger på et bestemt tidspunkt er likt antall bebodde boliger, uansett geografisk nivå. Som SSB skriver på sine nettsider:

Til samme privathusholdning (bohusholdning) regnes personer som er bosatt i samme privatbolig.

Boligmassen består imidlertid av summen av bebodde og ubebodde boliger. Nybygging gir tilvekst til den totale boligmassen, mens tilveksten i antall bebodde boliger er lik tilveksten i antall husholdninger. Dermed vil følgende sammenheng for ett år gjelde.

Endring i antall husholdninger =

+ Nybygging

- Avgang av boliger fra boligmassen

+ Endring i antall ubebodde boliger

Hvis avgangen er like stor som et økt tilbud fra den eksisterende boligmassen, dvs. at tomme/ubebodde boliger blir tatt i bruk, så vil endringer i antall husholdninger være lik nybyggingen. Men det blir feil å si at dersom økningen i antall husholdninger er større enn nybyggingen, så er boligbyggingen ikke tilstrekkelig, eller at det eksisterer et etterspørselspress. For eksempel har økningen i flyktninger fra Ukraina trolig økt tilbudet fra den ubebodde boligmassen betydelig, noe som i statistikken skulle gi en økning i antall husholdninger som er større enn nybyggingen.

SSB legger mye arbeid i å lage god husholdningsstatistikk, men dette er ikke en enkel oppgave, og SSB har vært nødt til å gjøre en del forutsetninger for å komme fram til et best mulig tall. Blant annet foretas det beregninger for å danne egne hushold av studenter som ikke har meldt flytting til studiestedet³. I SSBs registerstatistikk over boforhold er husholdninger definert på samme måte, som bohusholdning. Imidlertid er det ikke mulig å kople 8000 husholdninger til boligopplysninger, og derfor er disse 8000 husholdningene ikke med i registerstatistikken over boforhold.⁴

Hvis boligbyggingen skulle falle betydelig de nærmeste årene, mens befolkningsveksten fortsetter, vil det per definisjon skje en økning i antall personer per hushold, nødvendigvis ikke bli flere nye husholdninger enn nivået på boligbyggingen. Å sammenligne antall nye husholdninger med boligbyggingen kan også føre til feilslutninger på lokalt nivå. Det kan skje dersom det bygges få boliger i en kommune. En følge av dette er det flytter færre til kommunen, men at veksten i antall husholdninger følger boligbyggingen. I prinsippet kan det tenkes at flere ville ha flyttet til kommunen dersom boligbyggingen hadde vært større.

Om boligbehov og byggebehov

Det er vanlig å knytte begrepet boligbehov til forholdet mellom antall innbyggere og antall boliger. Mens det i 1980 bodde 2,66 personer per bolig på landsbasis, var dette tallet sunket til 2,12 personer per bolig i 2022. Dette grove målet tar ikke hensyn til sammensetningen av befolkningen etter alder og husholdningstype og at denne sammensetningen kan endres over tid. For å kontrollere for dette, kan det utarbeides såkalte boligfrekvenser etter alder og sivilstand. Grovt sett uttrykker boligfrekvensen hvor stor andel innenfor hver alders- og sivilstandsgruppe som disponerer egen bolig, enten den er eid eller leid. Det er spesielt blant enslige i de yngste aldersgruppene at boligfrekvensen har økt betydelig over tid, se for eksempel Ruud mfl. (2013). Dagens boligfrekvenser, boligdekning eller boligbehov er et resultat av den økonomiske utviklingen i samfunnet over tid. Forventninger om framtidig økonomisk vekst og uendret inntektsfordeling skulle tilsi økte boligfrekvenser, og motsatt. En ytterligere sentralisering mot pressområder, vil for flere endre forholdet mellom bokostnader og andre priser, trekke boliggetterspørselen ned og gi redusert boligdekning, selv med vekst i økonomien.

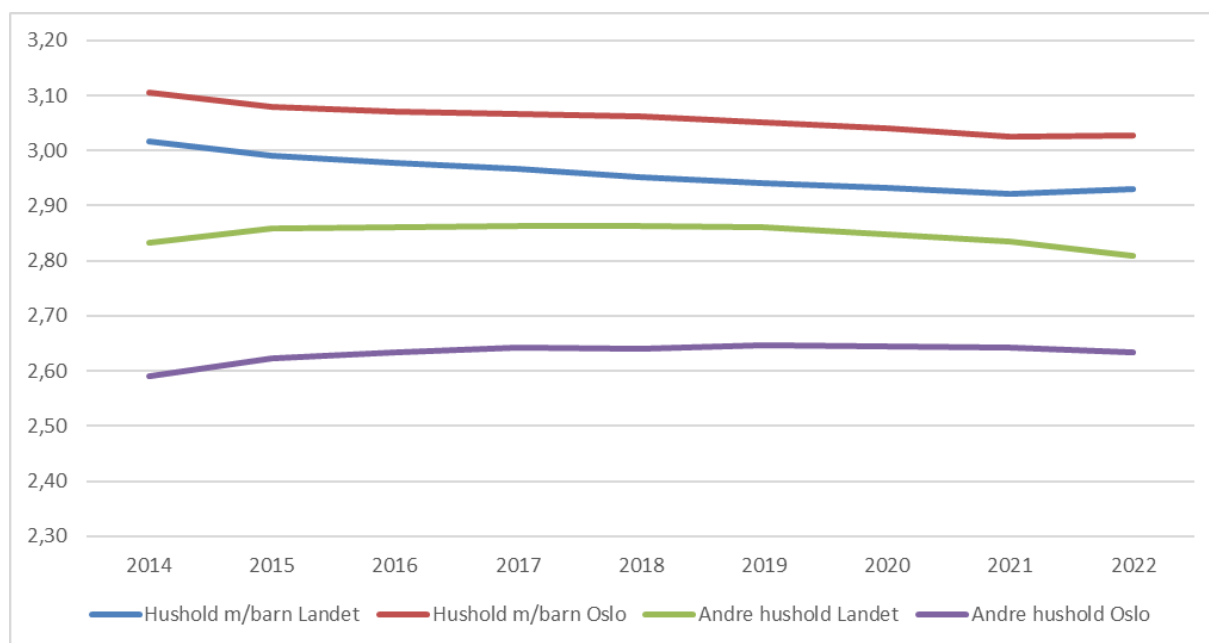
Ut fra argumentene ovenfor vil en sammenligning av befolkningsutvikling og boligbygging over korte tidsintervaller, ikke nødvendigvis gi grunnlag for å si om det er bygget for lite eller for mye i forhold til befolkningsveksten. Siden boligmarkedet i hovedsak er markedsstyrt, kan en heller ikke uten videre si at en må bygge et visst antall boliger i forhold til befolkningsveksten, særlig hvis det skjer en økning i brukerprisen på bolig (bokstnaden) i forhold til andre priser. Også utviklingen i inntektsfordelingen vil påvirke framtidig boliggetterspørsel.

I figuren nedenfor har vi kontrollert for husholdningstype på et grovt nivå og sett på utviklingen i personer per bolig for to husholdningstyper. Når befolkningen tredeles etter husholdningstype, gjenstår aleneboere. Aleneboere har per definisjon 1 person per bolig, og er ikke vist i figuren nedenfor.

³ [Familier og husholdninger \(ssb.no\)](https://ssb.no/familier-og-husholdninger)

⁴ [Boforhold, registerbasert \(ssb.no\)](https://ssb.no/boforhold-registerbasert)

Figur 2.1: Personer per bolig etter husholdningstype med og uten barn. Aleneboere er ikke med. 2014-2022



For husholdninger med barn har det vært en jevn nedgang i antall personer per bolig fra 2014 til 2021 og en svak oppgang fra 2021 til 2022, Dette gjelder både for landet som helhet og Oslo spesielt. For samme husholdningstype har Oslo færre personer per bolig enn resten av landet. I gruppen «andre husholdninger» har antall personer per bolig økt noe fra 2014 til 2015, deretter ligget konstant, før en kan observere en nedgang de siste årene. Nedgangen synes å være større utenfor Oslo enn i Oslo. Dersom flere personer ikke klarer å etablere seg som aleneboere, vil dette medføre at de i stedet bor sammen med andre og øker antall personer per bolig i disse husholdningstypene. Dette ser ikke ut til å være tilfelle de siste årene.

Tilstrekkelig antall boliger, men ikke nok egnede boliger?

Agenda Kaupang (2022) peker på en mangel på aldersvennlige boliger og bomiljøer, særlig i distriktene. Mange distriktskommuner er preget av høye pleie- og omsorgsutgifter og en lite differensiert innsatstrapp for eldre. Den kraftige veksten av antall eldre vil gjøre at det er behov for flere egnede boliger i alle kommuner. Realisering av slike boliger vil være et resultat av god arealplanlegging i kommunene, en lokal byggebransje med kapasitet og kompetanse til å bygge samt lokal etterspørsel. Rapporten viser at kommunal arealplanlegging kan bli bedre, risikoen for utbyggere som kan framskaffe slike boliger for salg er for stor og at etterspørselen fra eldre med behov for å bytte bolig er svak, gitt det lave prisnivået på deres eksisterende boliger. Særlig i tynne markeder i distriktene er disse problemene framtrepende. Rapporten foreslår tiltak som antas å bidra til måloppnåelse på alle de tre aspektene.

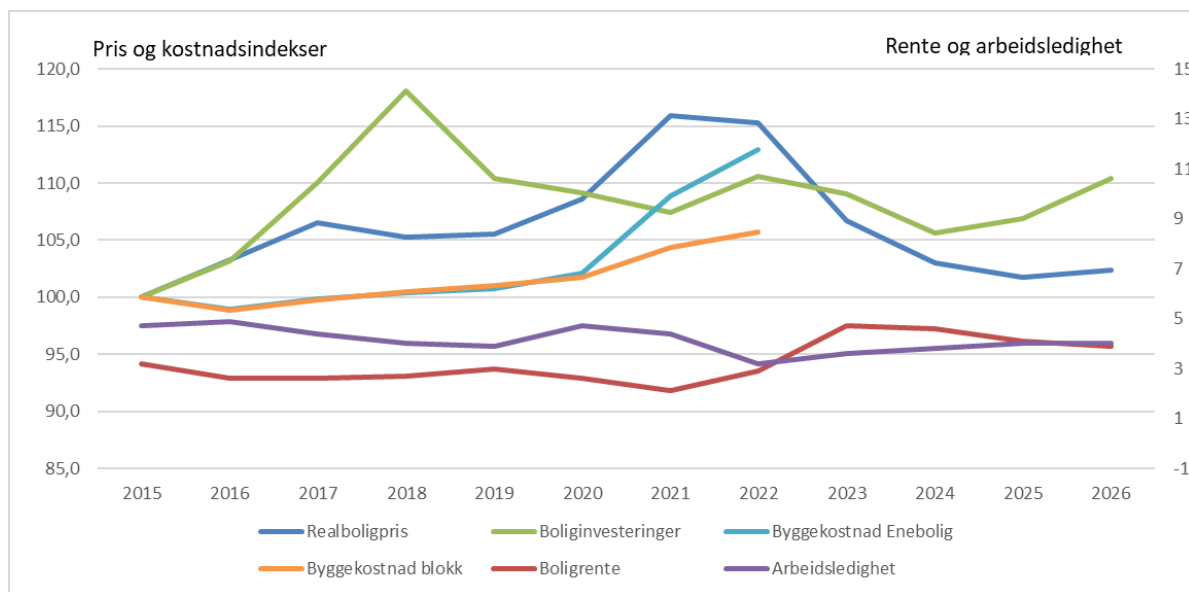
Dersom samfunnet skulle lykkes i å få flere eldre til å bo i en egen bolig, og på den måten utsette opphold på institusjon, vil dette isolert sett øke det totale behovet for boliger for en gitt befolkning. Dermed vil tiltak for å oppnå flere egnede boliger indirekte øke det samlede nybyggingsbehovet. Hvis måloppnåelsen er avhengig av tiltak med løpende offentlig støtte, kan tiltakene prinsipielt forsterkes under en lavkonjunktur for å bidra til en jevnere boligbygging.

3 Beskrivelse av dagens økonomiske situasjon

3.1 Historisk utvikling, og prognoser framover

Både SSB og Norges Bank lager anslag for utviklingen i norsk økonomi. Figuren nedenfor viser den siste prognosen fra SSB der tidsseriene starter i 2015 og prognosene går fram til 2026. Vi har framstilt utviklingen i realboligpriser, reelle byggekostnader og realinvesteringer i boliger samt nominell boligrente og prosent arbeidsledige.

Figur 3.1: Boligpriser, byggekostnader, boliginvesteringer, arbeidsledighet og boligrente. Kilde SSB (2023)



Nominell boligpris vil være på samme nivå i 2026 som i 2022, men med en betydelig inflasjon vil realboligprisen synke betraktelig fram til 2025, for så å stige noe (SSB 2023). Boligpriset er i hovedsak en respons på renteøkningen. Boliginvesteringene er antatt å være på samme nivå i 2026 som 2022, noe lavere enn toppnivået i 2018, men høyere enn i 2015.

Det er nokså urealistisk at byggekostnadene vil falle i takt med boligprisene og slik bidra til å gjenopprette lønnsomheten for utbyggerne. Mange forventer imidlertid at de vil flate ut på det nåværende nivået (Prognosesenteret 2023). I dette tilfellet vil forholdet mellom boligpriser og byggekostnader ha endret seg mer permanent. Dette vil i sin tur bestemme hvor mye utbyggere vil være villig til å betale for en tomt basert på residualmodellen (Barlindhaug og Nordal, 2011; Samfunnsøkonomisk analyse, 2022). På lengre sikt vil et løft i byggekostnadene føre til et tilsvarende løft i boligpriser, slik at verdien på tomtegrunn igjen vil ta seg opp.

I Norges Banks siste pengepolitiske rapport anslås det at realboligprisene bare vil falle svakt fra 2023 til 2024, og at boliginvesteringene så vidt vil være større i 2024 enn i 2023, dvs. et mer optimistisk syn på fallet i boligsektoren enn det SSB har lagt til grunn (Norges Bank 2023).

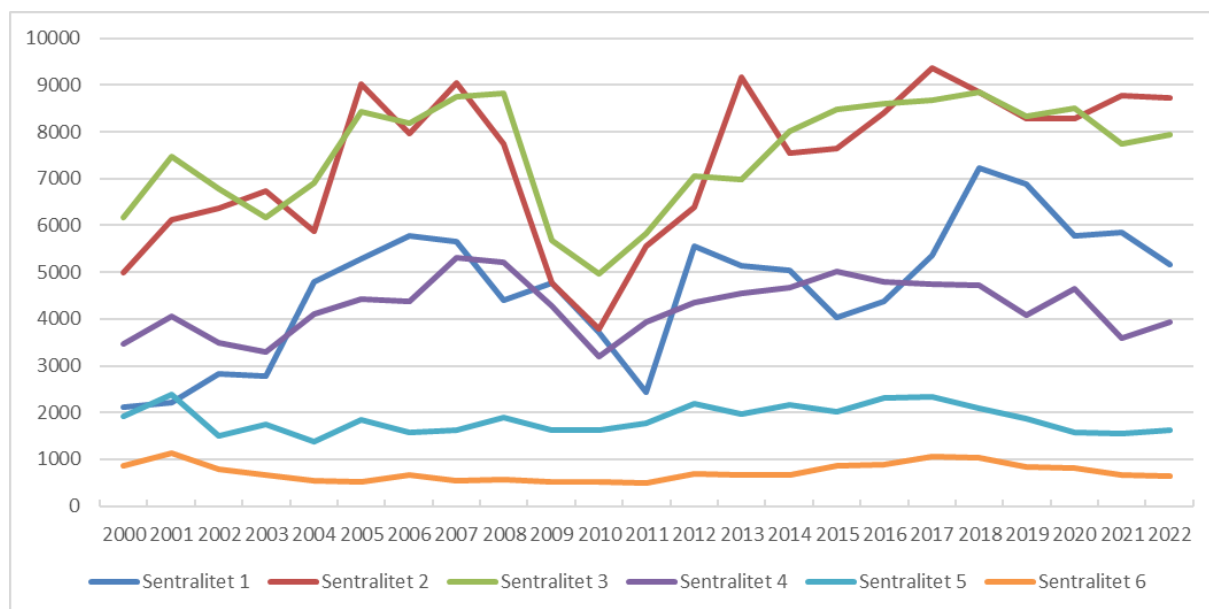
Utbyggere synes å stoppe prosjektene i påvente av lavere kostnader og høyere priser. Husholdningene oppfatter at det er høy risiko ved kjøp av nye bolig, etterspørselen synker, salgstakten svekkes og antall usolgte boliger øker (Samfunnsøkonomisk analyse 2023).

Konklusjonen er imidlertid at denne lavkonjunkturen i boligmarkedet, skapt av en spesiell inflasjonsbekjempelse, om kort tid vil ta seg opp igjen. Om det er nødvendig med spesielle tiltak i denne situasjonen er det vanskelig å konkludere med. Et nærliggende tiltak er likevel å framskaffe nye boliger for flyktninger fra Ukraina, dersom det viser seg at potensialet for framskaffelse av boliger for disse fra den eksisterende boligmassen er uttømt.

3.2 Nærmere om salgstakt og igangsetting

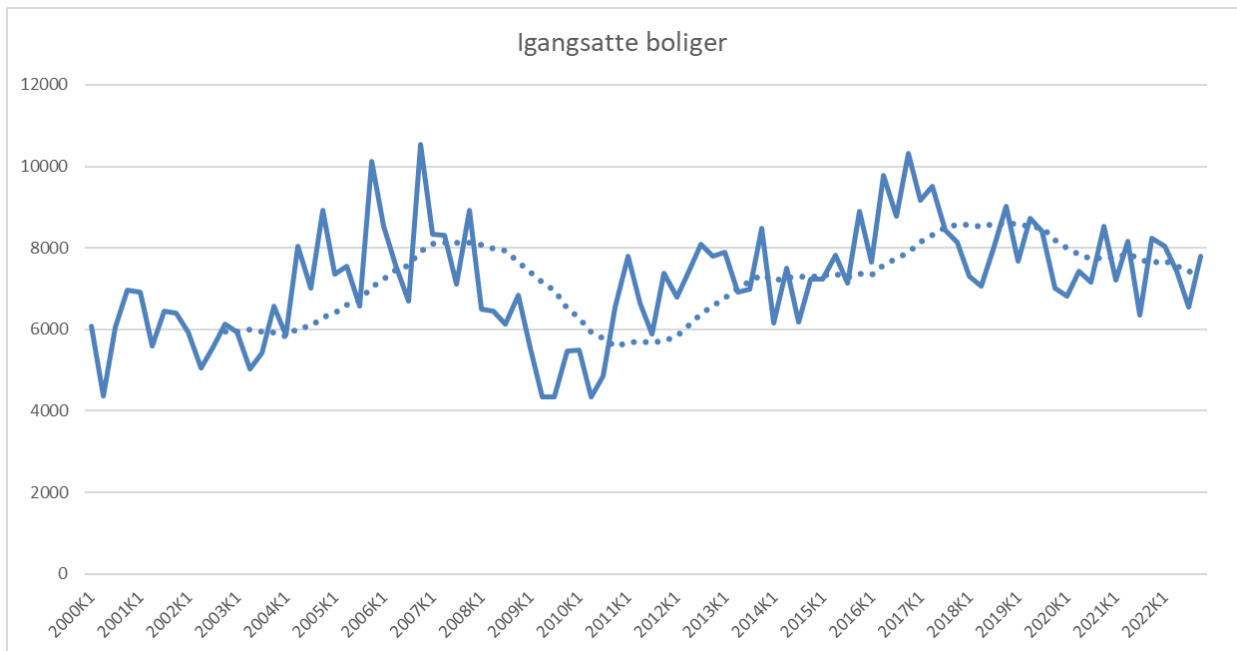
Fra år 2000 ser vi i figur 3.2 at boligbyggingen i de minst sentrale kommunene, kategori 5 og 6, synes nesten å være uberørt av konjunktorene. Boligbyggingen i klasse 2 og 3 varierer på samme måte over tid, med en betydelig nedgang under finanskrisen. I de mest sentrale kommunene (klasse 1), ble også boligbyggingen redusert under finanskrisen, mens utviklingen deretter er noe avvikende fra kommuner i klasse 2 og 3. Kommuner i klasse 4 har variasjoner som ligger mellom de mest sentrale og de mest perifere kommunene. Denne utviklingen viser at det er mindre viktig å sette inn tiltak under en lavkonjunktur i de mest perifere kommunene og at tiltakene i hovedsak bør rettes mot de mest sentrale.

Figur 3.2: Fullførte boliger i kommuner – etter sentralitetsklasse



I figur 3.3 vises igangsettingstallene på landsbasis for boliger på kvartalsnivå. Siden det ofte tar 1 til 2 år fra igangsetting til fullføring har denne figuren samme mønster som figuren ovenfor, men med en tidsforskyvning. Disse kvartalstallene viser en fallende tendens fra 2018, men ikke dramatisk.

Figur 3.3: Igangsatte boliger og trend. 2000-2022. Kvartalstall og trendlinje. Kilde: SSB



I figuren nedenfor vises sammenhengen mellom tolv måneders rullerende salg og igangsetting av boliger for perioden 2010 til 2022. Denne måten å framstille igangsetting og salg på viser en tydelig nedadgående trend i salget av nye boliger fra en topp rundt sommeren 2021. De sist observerte tallene for salg er de laveste i perioden.

Figur 3.4: Solgte boliger og igangsetting av boliger. 2010-2022. Kilde: Prognosesenteret på NBBLs frokostseminar - mars 2023)

Tolv måneders rullerende salg og igangsetting totalt



Dette tilsier at igangsettingen av boliger også skal ned, noe som indikerer inngangen til en lavkonjunktur i nyboligmarkedet. Imidlertid fins det positive nyheter for starten på 2023, med

stigende bruktboligpriser samtidig som enkelte utbyggere melder om tilfredsstillende salg i nye prosjekter, se ulike oppslag i www.bygg.no.

3.3 Hvordan unngå en nedtur avløst av en kraftig opptur?

Fra bransjehold pekes det på at en kraftig nedtur nå, vil redusere tilbudet av boliger på kort sikt. Når situasjonen snur, vil et lite tilbud drive prisene i bruktmarkedet kraftig opp, som så smitter over i nyboligmarkedet ved at prosjekter som i dag ikke er lønnsomme blir ønsket satt i gang. Da er det viktig at reguleringsreserven, dvs. boliger som kan igangsettes kun gjennom byggesøknad, er stor nok.

En utbygger som sitter med ferdig regulerte planer og som kan starte nybygging nå, vil reflektere over forskjellen i lønnsomhet mellom å starte med en gang eller vente. Ifølge prognosene vil realboligprisene ta seg opp igjen i 2024. Noen aktører forventer at dagens høye nivå på byggekostnadene skal gå ned, mens andre regner med at kostnadsveksten vil flate ut på et høyere nivå. I det siste tilfelle vil det ikke bety noe for byggekostnadsbelastningen om en bygger nå eller om 1-2 år. Venter utbygger, vil det påløpe finanskostnader på anskaffet tomt, mens salgsprisene vil være høyere. Det blir dermed en avveining mellom å selge i dag til noe lavere priser, eller vente 1-2 år med å selge og håpe på at økte salgssinntekter overstiger ekstra finanskostnader.

Dersom utbyggere forventer at byggekostnadene skal reduseres, vil svært mye tale for at de vil vente med å inngå entreprisekontrakter og også vente med å legge ut nye boliger for salg. Dermed vil både forventninger om lavere byggekostnader og høyere salgspriser trolig overstige økte finanskostnader og igangsettingen bremses.

I en situasjon med forventninger om uendrede byggekostnader kan utbygger bygge nå og selge boligene til en høy pris når boligene ferdigstilles. Men de som skal finansiere utbyggingen vil ikke uten videre ta den større risikoen som vil være forbundet med et lavt forhåndssalg. Så selv om utbyggernes kalkyler viser lønnsomhet i prosjektene, vil igangsettingen kunne bremses av kredittinstitusjonene.

Selv om rammene for finansiering av boliger med lån til boligkvalitet fra Husbanken økes, kan prosjektene stoppe opp fordi private kredittinstitusjoner ikke vil gi byggelån, dersom salgsgraden er for lav. På den tiden da lån fra Husbanken hadde sterkt subsidiert rente, ville en kjøper av en ny bolig være villig til å betale mer for en ny bolig enn dersom den var finansiert med et usubsidiert lån. Derfor hadde Husbanken tidligere et pris/kostnadstak, men dette behøvde ikke være effektivt i en lavkonjunktur.

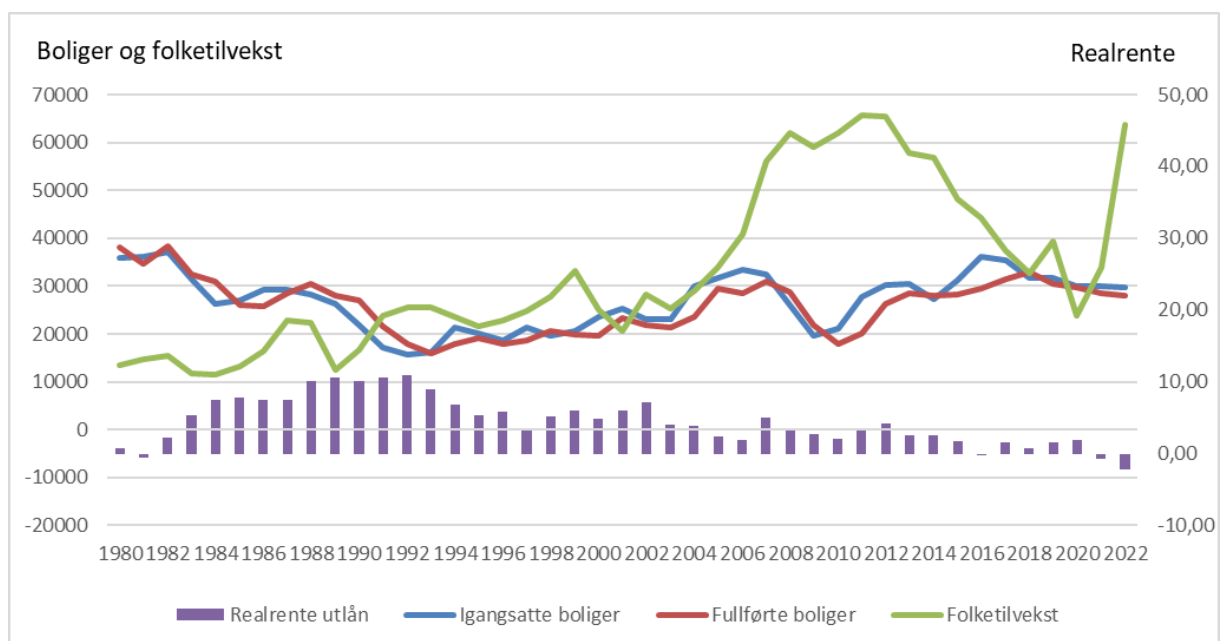
Det kan argumenteres for at tiltak for å opprettholde en jevn boligproduksjon vil gi større svingninger i boligprisene enn uten tiltak for å jevne ut produksjonen. En økning i det totale tilbudet gjennom nybygging i nedgangstider vil isolert sett kunne gi lavere boligpriser i bruktboligmarkedet enn uten tiltak for å opprettholde boligbyggingen. Det betyr lavere boligformuer for alle, mindre mobilitet i boligmarkedet og kanskje større tap av egenkapital, noe som kan hindre ønsker om økt boligkonsum for enkelte. Noen som av ulike grunner må selge og bli leietakere, kan risikere å sitte igjen med negativ egenkapital. Men kan effekten av nybygging på eksisterende boligpriser kanskje være overdrevet? Det er et empirisk spørsmål hvor mye for eksempel 10 000 ekstra nye boliger tilført en boligmasse på 2,5 millioner vil påvirke prisen på brukte boliger.

4 Tiltak brukt ved tidligere lavkonjunkturer

Nivået på boligbyggingen er nært knyttet til veksten i befolkningen, men påvirkes også av generell økonomisk utvikling. I starten av perioden 1980 og fram til i dag synes det å være et behov for å bygge flere boliger enn befolkningsveksten. Fram til ca. 2005 fulgte boligbyggingen og veksten i befolkningen hverandre, mens åpningen for arbeidsinnvandrere fra nye land i EU medførte en befolkningsvekst som langt oversteg nivået på boligbyggingen. I denne perioden ble også boligbyggingen rammet av den globale finanskrisen.

Befolkningsveksten i 2022 skyldes først og fremst tilstrømning av flyktninger fra Ukraina. Disse er i hovedsak innplassert i den eksisterende boligmassen, trolig i boliger som tidligere ikke var på utleiemarkedet.

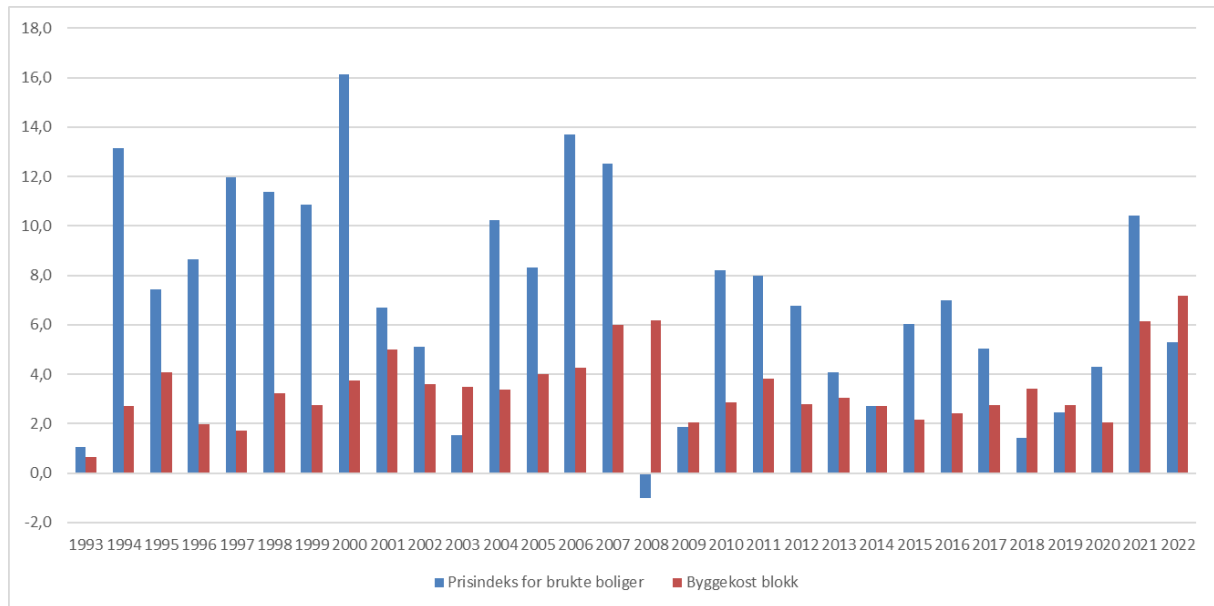
Figur 4.1: Boligbygging, folkevekst og reell utlånsrente fra banker. 1980-2022.
Kilde: SSB



Det var under bankkrisen fra 1988 og under finanskrisen fra 2008 at boligbyggingen fikk et kraftig fall og kan sies å ha vært inne i en lavkonjunktur. Hva som spesielt adskiller disse periodene, er forskjeller i rentepolitikken fra Norges Bank. Under bankkrisen ble renten satt for å opprettholde valutakursen, mens under finanskrisen hadde pengepolitikken endret seg slik at rentesettingen først og fremst fikk et inflasjonsmål. I 1988 og årene deretter holdt realrenten seg på et høyt nivå, mens den begynte å falle fra 1993 samtidig som boligbyggingen tok seg opp. En vedvarende høy realrente under bankkrisen på slutten av 1980-tallet bidro til å forsterke nedgangen i boligmarkedet og dermed fallet i nybyggingen. Under finanskrisen derimot gikk realrenten ned i takt med nedgangen i boligbyggingen og bidro til å dempe nedgangskonjunktoren i boligsektoren.

I figuren nedenfor viser vi årlige endringer i boligpriser og byggekostnader for perioden 1993 til 2022. Etter bankkrisen fikk vi en betydelig vekst i boligprisene det første ti-året, noe lavere vekst på begynnelsen av 2000-tallet og uendret eller svak nedgang under finanskrisen.

Figur 4.2: Årlig vekst i boligpriser og byggekostnader for blokk. Prosent. Nominelle størrelser



Til forskjell fra dagens situasjon med høye byggekostnader, viste byggekostnadene en svakere nominell vekst i årene etter finanskrisen enn i andre år.

Under bankkrisen på slutten av 1980-tallet var lånerammene fra Husbanken av en slik størrelse at så å si all boligbygging i perioden ble finansiert med grunnlån fra Husbanken. Dette skyldtes at lånene var sterkt subsidierte og at det selv i en lavkonjunktur var mulig å selge boliger med disse rentesubsidiene. Dette bidro til å jevne ut boligproduksjonen, men det kan også argumenteres for at en relativt høy boligbygging bidro til et større fall i bruktboligprisene enn uten de rimelige lånene fra Husbanken, med de problemene det kunne skape for enkelte husholdninger som var tvunget til å selge sin bolig, og som hadde for liten egenkapital til å skaffe seg en ny eid bolig.

Mens bankkrisen hadde opprinnelse i norske forhold, ble finanskrisen påført Norge utenfra (Barlindhaug, 2016). Krisen hadde mer preg av en likviditetskrise enn en solvenskrise. Myndighetenes oppgave ble da å tilføre bankvesenet kapital slik at deres utlånsvirksomhet kunne fortsette som før. I ettertid ble det stilt strengere krav til bankenes utlån til husholdningene, for å unngå pristopper og privat gjeldsoppbygging som for eks. i 2007, året før finanskrisen. En sterk pristopp og høy byggeaktivitet etterfølges vanligvis av prisfall og lavere byggeaktivitet.

5 Oversikt over aktuelle tiltak - generelle og for Husbanken spesielt

5.1 Kategorisering av tiltak

Det kan være problematisk å skille mellom tiltak rettet mot tilbudssiden og tiltak rettet mot etterspørselssiden i boligmarkedet. Vi vil her forbeholde tiltak på etterspørselssiden til tiltak som påvirker etterspørselen fra private husholdninger. Tilbudssidevirkemidler knyttes både til privat sektor, kommuner og andre, som for eksempel studentsamskipnader.

Tilbudssidevirkemidler omfatter tiltak som påvirker private utbyggere, private tilbydere av utleieboliger og boliger for studenter, kommunale tilbud av utleieboliger for vanskeligstilte og studentsamskipnadens tilbud av studentboliger. Statlige rimelige lån og tilskudd kan i prinsippet påvirke private utbyggere til å bygge boliger i tråd med målsettingen for ordningene.

Etterspørselen fra husholdninger påvirkes i hovedsak av inntekt, relative priser (bokostnader i forhold til priser på andre varer og tjenester) og preferanser knyttet til bolig, omgivelser og lokalisering. I bokostnadsbegrepet inngår også boliglansrenten. Bokostnader for leietakere er husleie pluss eventuelle energiutgifter, mens for boligeiere omfatter bokostnadene både boligprisenivå og rente, men også energipriser, kommunale avgifter mm. I den nåværende situasjonen vil årets lønnsoppgjør ha positiv innvirkning på husholdningenes boliggetterspørsel, mens høy rente trekker boliggetterspørselen isolert sett ned.

Det kan gis offentlige tilskudd som i en eller annen form påvirker husholdningenes boliggetterspørsel. Mange tilskudd rettet direkte mot husholdninger er imidlertid knyttet til oppgradering av den eksisterende boligmassen og ikke direkte rettet mot nybygging.

Uavhengig av om tiltakene er definert som tilbudsrettede eller etterspørselsrettede, har vi nedenfor inndelt tiltakene etter om de påvirker boligproduksjonen eller nybyggingen direkte, om de er rettet mot boligmassen som sådan eller om de er rettet mot hele bygg- og anleggsmarkedet.

Tabell 5.1: Gruppering av tiltak etter hvem som påvirkes, formål og hvem som er ansvarlig

Påvirke beslutninger til:	Formål			Ansvar
	Boligbygging	Boligmassen	Andre bygg/infrastruktur	
Private utbyggere				
Stat og kommune				
Husholdninger				

Som nevnt innledningsvis ønsker Husbanken spesielt å se på tiltak som påvirker boligbyggingen. Vi vil derfor først og fremst omtale slike tiltak, men også nevne tiltak som kan påvirke de andre formålene. Det kan også være formålstjenlig å se på tiltak i boligmarkedet som mer permanent kan bidra til å redusere risiko ved kjøp og salg av boliger, tiltak som i seg selv kan virke stabiliserende på boligmarkedet under skiftende konjunkturer. Slike mer permanente tiltak vil vi ikke gå nærmere inn på i dette notatet.

Banksektoren arbeider innenfor reguleringer satt av staten. Denne sektoren har flere roller i boligsektoren, ved å gi byggelån til utbyggere og lån til husholdningens boligkjøp. For tiden påvirkes bankende utlånspolitikk til husholdningenes boligkjøp sterkt av Utlånsforskriften.

Bankene påvirker utbyggernes byggebeslutninger ved å gi byggelån til prosjekter, men kan også stanse prosjekter som utbyggere ønsker å gjennomføre ved ikke å gi byggelån. Private utbyggere kan imidlertid stoppe prosjekter som ikke synes lønnsomme, uavhengig av om bankene er villig til å gi byggelån eller ikke. Det må også nevnes at mange utbyggingsselskaper ikke bare er avhengig av byggelånsfinansiering fra banker. Noen aktører investerer i utbyggingsprosjekter med egne midler, andre skaffer finansiering fra konstellasjoner utenom banker. Også med slik finansiering kan investorene gjennom sin representasjon i styrene trekke byggeklare prosjekter fra markedet hvis risikoen for tap er for stor.

I en lavkonjunktur er det visse tiltak det er mulig å igangsette raskt, mens andre tiltak vil kreve lenger tid på gjennomføring. Det kan derfor være en fare for at tiltakene kommer for sent i gang og forsterker den oppturen som vanligvis følger etter en lavkonjunktur. Det vil spesielt være tiltak som krever nye vedtatte reguleringsplaner som vil være lite aktuelle å benytte. I kommunene bør det derfor være byggeprosjekter som helst er planlagt, men også prosjekter som det raskt kan søkes rammetillatelse for innenfor eksisterende reguleringsplaner som er mest aktuelle. Det vil være en fordel at de tiltakene som staten setter inn, både gjennom Husbanken og andre, er politisk behandlet tidligere og at det kun er snakk om høyere doseringer av tiltakene. Når det gjelder nye tiltak er det en fordel at disse er utredet og konsekvensberegnet på forhånd, men nødvendigvis ikke innført som virkemidler.

5.2 Tiltak rettet mot boligmassen, samt andre bygg og anlegg

5.2.1 Generelle tiltak rettet mot eksisterende boligmasse

Gjennom Enova kan det gis tilskudd til energisparetiltak. For eksempel ønsker NBBL å aktivisere alle bolig- og bygningseiere med gunstige tilskuddsordninger for etterisolering, varmepumper, fasadeutbedringer, solceller og lignende i dagens situasjon med høye strømpriser.

Husbanken har et tilskudd som skal gå til tiltak som minsker behov for energi i kommunale utleieboliger, omsorgsboliger og sykehjem. Tilskuddet er en videreføring av Enovas støtteordning til energitiltak i kommunale boliger. Målet med tilskuddet er at beboerne i disse boligene skal få lavere utgifter energi og en permanent forbedring av bygget de bor i.⁵

Husbanken hadde tidligere et tilskudd til innstallering av heis. Ordningen skulle bidra til at flere kunne bo hjemme lengre, som et alternativ til institusjon. Det blir som følge av heisinstallering flere egnede tilgjengelige boliger for eldre, og eldregruppen som helhet vil totalt sett måtte ha flere boliger enn om institusjoninnlegging ikke blir utsatt. Dette tilskuddet

⁵ [Tilskot til energitiltak i kommunale bustader - Husbanken](#)

vil dermed øke det totale behovet for boliger i samfunnet og dermed indirekte påvirke nybyggingen.

Husbankens ordning med tilskudd til kommunale utleieboliger ble avvirket fra 2023. Oppgradering var et av formålene med ordningen.

5.2.2 Generelle tiltak rettet mot andre bygg og anlegg

Å opprettholde eller øke aktiviteten i bygging av andre bygg og anlegg enn boliger har i en lavkonjunktur først og fremst hatt som mål å opprettholde kapasiteten og antall sysselsatte i byggenæringen. I den nåværende økonomiske situasjonen synes aktiviteten å være generelt høy. Derfor må det vurderes om lav aktivitet i boligsektoren kan frigi arbeidskraft som er etterspurt til næringsbygg og kommunale bygg. Prognosesenteret sier i sin siste rapport (Prognosesenteret 2023):

For nye yrkesbygg holdes produksjonsverdien oppe i år som følge av en rekordhøy igangsetting i 2022, men en lavere igangsetting i 2023 vil bidra negativt til produksjonsverdien i 2024.

Dersom det i dagens situasjon eller i en framtidig lavkonjunktur er behov for å holde sysselsettingen oppe i bygge- og anleggssektoren, vil det være mulig å

- Framskynde bygging av offentlige bygg
- Tilby øremerkede midler til oppgradering av kommunale bygg

5.3 Tiltak som påvirker private utbyggere

Hva utbyggere selv kan gjøre

Særlig når markedet er volatilt, vil kjøp av en ny bolig med innflytting 1-2 år fram i tid være forbundet med risiko. For det første vil det herske usikkerhet rundt den prisen en betaler ved inngåelse av kontrakt og for det andre vil det være usikkerhet omkring salg av nåværende bolig 1-2 år fram i tid. En måte å redusere denne risikoen på er at utbygger kjøper nåværende bolig til dagens pris, på et egnet tidspunkt i løpet av byggeperioden. Dette vil være fordelaktig for husholdningen som kjøper dersom prisene faller, og fordelaktig for utbygger dersom prisene stiger. Risikoen knyttet til et fall i markedet elimineres for kjøper. Det vil da herske full sikkerhet rundt pris på ny bolig og salg av nåværende bolig. Transaksjonen blir dermed som å kjøpe og selge bolig i brukmarkedet.

OBOS boligbytte er en variant av denne risikoreduksjonen. Ved kjøp av en ny bolig fra OBOS, kan en søke om å kjøpe med OBOS Boligbytte. Det er visse krav knyttet til modellen; boligen som skal selges må ha vesentlig lavere verdi enn den nye, ligge i et sentralt område og et finansieringsbevis må foreligge. OBOS kjøper nåværende bolig til markedspris og selger får en garantert salgssum før signering av kontrakt for den nye boligen.

Boligprodusentene viser i en pressemelding 19.04.23 til synkende salg og igangsetting og peker i hovedsak mot bruk av Husbanken for å avhjelpe situasjonen. Foreningen ønsker utvidede rammer for lån til boligkvalitet, nye virkemidler for del-eie modeller for å avlaste kjøpers egenkapital og risikoavlastninger for utbygger for å få igangsatt prosjekter. Et siste forslag er samarbeid mellom stat, kommune, Husbank og utbyggere for å bygge boliger for flyktninger, eldre og utleie.

De fleste av tiltakene krever økte statlige bevilgninger, som dels skal øke husholdningenes etterspørsel og dels kommunenes vilje til å bygge boliger. Bare et av forslagene går ut på å redusere risiko for utbygger. Utbyggere har mange risikoelementer ved en utbygging, reguleringsrisiko, produksjonsrisiko (byggekostnader), markedsrisiko (usikkerhet om framtidige priser) og finansrisiko (renteendringer). Noen av disse risikofaktorene kan reduseres på ulike måter, men ikke elimineres. Dette gjør at avkastningskravet i utbyggingsprosjekter ligger høyt. Dette er spilleregler utbyggerne er innforstått med og de fleste er klar over at markedet for nybygg vil variere over tid. Det skal derfor være gode grunner for å yte støtte til utbyggere i dårlige tider, som for eksempel statlige garantier og oppkjøp, nevnt nedenfor. Hvis denne typen støtte kan forventes i lavkonjunktur, vil det kunne påvirke risikovurderinger i normale og gode tider.

Statlige tiltak – garantier og oppkjøp

Noen prosjekter er ikke lønnsomme dersom de selges i dag til rådende markedspriser. I den situasjonen landet befinner seg i nå, blir det prognostisert både av SSB og Norges Bank at boligprisene skal stige 1-2 år fram i tid, dvs. på det tidspunktet prosjekter som startes opp i dag vil bli ferdigstilt. Det ville dermed være en fordel for utbyggere å kunne bygge nå uten tilstrekkelig forhåndssalg og selge boligene til antatt høyere priser på ferdigstillingstidspunktet. Dermed vil prosjekter som i dag synes ulønnsomme kunne bli lønnsomme. Staten kunne gi en form for garanti ovenfor private kredittinstitusjoner eller selv yte byggelån, for eksempel gjennom Husbanken.

Det kan også gis statlige garantier eller byggelånsfinansiering av lønnsomme prosjekter som blir stoppet av private kredittinstitusjoner. En vil dermed ikke være avhengig av et visst forhåndssalg for å starte opp.

Staten kunne i stedet for å gi garantier, for eksempel gjennom et statlig finansieringsselskap kjøpe de boligene som ikke blir solgt, for eventuelt senere videresalg. Da vil utbygger kunne starte utbygging med et lavt forhåndssalg med visshet om at alle boligene likevel blir solgt på ferdigstillingstidspunktet.

Oslo kommune har opprettet selskapet Oslobygg, som kjøper opp boliger i nye prosjekter for videresalg til husholdninger etter visse kriterier. Denne modellen innebærer at Oslobygg øker forhåndssalget, og tar bort kapitalbindingen som oppstår i utbyggingselskapet, dersom boligene selges som deleie-boliger fra utbyggingselskapet.

Økte rammer for Husbankens ordning: Lån til boligkvalitet

Husbanken har i dag en ordning kalt Lån til boligkvalitet. Disse lånene kan både gis til beboere som kjøper boliger fra en utbygger, gitt at prosjektet er forhåndsgodkjent i Husbanken, men også til private personer som bygger en bolig/står som tiltakshaver. Det kan gis lån til miljøvennlige boliger og til boliger med livsløpsboliger, gitt at visse krav er innfridd.

I prinsippet kan en tenke seg å øke denne rammen i nedgangstider for å øke interessen blant private utbyggere for å igangsette prosjekter. Forutsetningen er imidlertid at prosjektene blir lønnsomme til rådende salgspriser og byggekostnader.

Lettelser i krav til bankene

På oppdrag fra Finansdepartementet gir Norges Bank råd om motsykliske kapitalkrav overfor bankene. Kravene skal økes når finansielle ubalanser bygger eller har bygget seg opp for å øke bankenes soliditet. Dersom ubalanser i boligmarkedet resulterer i en sterk kontraksjon i

økonomien reduseres kravene. Slik opprettholdes likviditeten i finansmarkedene og bidrar til å redusere nedsiderisikoen ved en realøkonomisk nedgangskonjunktur

Tilskudd til trygghets-boliger

Agenda Kaupang (2022) foreslår et tilskudd til borettslag og private aktører i sentralitetsklasse 5 og 6, og samtidig avvikle investeringstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjem, for å få bygget flere sentrumsnære aldersvennlige boliger. Hensikten er å etablere et botilbud for personer som ikke har en egnet bolig, men som ikke trenger heldøgns omsorg. Dersom et slikt tiltak ble innført, kunne doseringen tilpasses konjunktursituasjonen. Tiltaket er i tråd med Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (KMD 2020, kap. 4.2).

5.4 Tiltak som påvirker boligbygging i regi av stat, kommune og studentsamskipnader

Tilskudd til studentboliger

Tilskudd til studentboliger fra Kunnskapsdepartementet gis til studentsamskipnader. I Oslo gis det nå tilskudd til over 524 boliger.⁶ En oversikt over boligreserven i Oslo, utarbeidet av Plan- og bygningssetaten, viser at av de ca. 11000 boligene som er ferdig regulert, men ikke igangsatt, utgjør 1540 av disse boliger fra Studentsamskipnaden (inkludert de 524 boligene nevnt ovenfor). Trolig mangler det tilstrekkelig med tilskudd til at alle disse kan igangsettes.

Tilskudd til kommunale utleieboliger

Tilskudd til bygging av kommunale utleieboliger for vanskeligstilte. Et slikt tilskudd kan også omfatte tilskudd til bygging av boliger for flyktninger.

Tilskudd til kommunale utleieboliger kan også gis gjennom tildelingsavtaler med private aktører, men virkningene på boligproduksjonen vil være den samme om det er kommunen selv som eier og står som tiltakshaver for boligene eller disponerer dem gjennom tildelingsavtale med en privat aktør.

Tilvisningsavtaler

Tilvisningsavtaler med private aktører innebærer ikke tilskudd, kun tilsagn om lån fra Husbanken. Mye tyder på at interessen for denne typen avtaler fra private aktører er begrenset, og at en eventuell økning i lånerammene for ordningen ikke vil ha noen effekt på boligproduksjonen, selv om det ønskelig med denne typen avtaler fra kommunens side.

Investeringstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjem

Investeringstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjem fra Husbanken skal stimulere kommunene til å fornye og øke tilbudet av plasser i sykehjem og omsorgsboliger for personer som har behov for helse- og omsorgstjenester hele døgnet.

Utvidede lånerammer i Husbanken

Det er lite tenkelig at endrede lånerammer for nye boliger fra Husbanken vil påvirke kommunenes byggeaktivitet i egen regi.

⁶ [Regjeringa gir pengar til 1650 nye studentbustader - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/nyheter/2022/06/regjeringa-gir-pengar-til-1650-nye-studentbustader-regjeringen-no)

Et rullerende infrastrukturfond

Agenda Kaupang (2022) har sett på mulighetene for etablering av et rullerende infrastrukturfond som kommunene kan søke midler fra når de forskutterer infrastruktur for å utarbeide universelt utformede offentlige rom/uterom. En forutsetning er at det innføres hensynssonebaserte rekkefølgebestemmelser i plan og bygningsloven og en ny bestemmelse i reguleringsplan om disposisjonsformen på boligene. Også dette forslaget er i overenstemmelse med nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (KMD, 2020).

Incitament for kommunalt tomtekjøp for bygging av sentrumsnære tilrettelagte boliger

Et annet forslag fra rapporten er å utforme og iverksette incitament for kommunalt tomtekjøp. Når kommunen eier tomter kan de bedre styre hva slags boliger som bygges på tomtene og de kan bruke rimelig byggegrunn som virkemiddel for å få til bygging som markedet ellers er nølende til – dvs. at det brukes tomteerverv som virkemiddel for å sikre tilrettelagte boliger i sentrum som også kan tilbys eldre med lavere inntekter.

5.5 Tiltak som påvirker husholdningenes boligetterspørsel

Innledning

Tiltak som øker etterspørselen fra husholdninger kan like gjerne være tiltak som påvirker husholdningene etterspørsel i bruktboligmarkedet, noe som kan øke eller opprettholde nivået på bruktboligprisene. Høye priser i bruktboligmarkedet legger igjen føringer på hva nye boliger kan selges for og påvirker dermed utbyggernes kalkyler knyttet til å igangsette bygging av nye boliger eller ikke.

Utlånsforskriften

Gjeldende utlånsforskrift gjør det vanskeligere for en del husholdninger å etterspørre en ny bolig, men også å etterspørre boliger i bruktboligmarkedet. Forskriften bidrar dermed til svakere generell etterspørsel etter boliger og til lavere priser i bruktboligmarkedet enn uten forskriften. Det kan imidlertid argumenteres for at et relativt lavt prisnivå i bruktboligmarkedet i neste omgang vil gi mindre nybygging, og at boligmarkedet nærmer seg en tilstand med priser bestemt av kostnader og lokalisering og ikke priser bestemt fra etterspørselssiden. Resultatet kan imidlertid en mindre total boligmasse enn uten utlånsforskriften, fordi en rekke mulige boligetableringer vil stoppes av forskriften. Alternativt vil boligmassen bli uberørt ved at alle mulige boligeiere i stedet vil bli leietakere.

I denne situasjonen har oppfinnsomheten vært stor blant utbyggere som ønsker å opprettholde sitt forhåndssalg og sin boligproduksjon. Ulike ordninger som leie til eie, kjøp til lavere pris enn markedspris mot tilbakesalg til utbygger ved flytting samt delt eierskap for å minske egenkapitalkravet. Det er trolig at en avskaffing eller en lemping i forskriften vil gjøre slike modeller mindre aktuelle å bruke for utbyggere som ønsker å opprettholde salget av selveide boliger. Selv uten utlånsforskriften vil imidlertid banker kreve en viss egenkapital. «Foreldrebanken» har hjulpet mange (Barlindhaug, 2018), men noen vil ikke ha denne muligheten slik at markedet fortsatt trenger et visst innslag av leie til eie-ordninger og delt eierskap.

En lettelse i utlånsforskriften i lavkonjunktur vil dermed øke etterspørselen etter nye og brukte boliger, øke prisene i bruktboligmarkedet og gjøre flere boligprosjekter lønnsomme for utbygger.

Eiendom Norge oppsummerer situasjonen slik ⁷:

Mange har råd til å betjene et boliglån i dag, men de får ikke lån fordi de rammes av utlånsforskriften og særlig av stresstesten, og det til tross for at stresstesten fra nyttår ble redusert til tre prosentpoeng. Jo høyere renten blir, desto mer vil stresstest-regelen begrense kjøpekraften i boligmarkedet og dermed også nyboligsalget og boligbyggingen.

Lån til boligkvalitet - Husbanken

Husbanken har i dag en ordning kalt Lån til boligkvalitet. Disse lånene kan både gis til beboere som kjøper boliger fra en utbygger, gitt at prosjektet er forhåndsgodkjent i Husbanken, men også til private personer som bygger en bolig/står som tiltakshaver. Det kan gis lån til miljøvennlige boliger og til boliger med livsløpsboliger, gitt at visse krav er innfridd.

Investeringstilskudd til personer med utviklingshemming

Mange (unge) med utviklingshemming ønsker som andre å eie sin egen bolig, ikke kun leie tilpassede kommunale boliger. Det finnes erfaringer fra foreldreinitierte byggeprosjekter for denne gruppen. Noen kommuner tilbyr et tilskudd sammen med et startlån til kjøp av bolig.

Hvis en kjøper en leilighet i et borettslag, oppført av kommunen (ofte i samarbeid med en foreldregruppe) vil salgsprisen bli vesentlig lavere enn markedsprisen på grunn av statlige tilskudd (investeringstilskudd og/eller momskompensasjon).

En økning i rammen vil øke etterspørselen etter boliger fra denne gruppen, dersom kommunen er villig til å bistå. I en lavkonjunktur vil det vil det kunne utløse igangsetting av allerede planlagte prosjekter dersom rammen for investeringstilskudd økes.

5.6 Oppsummering og nærmere beskrivelse av tiltak som Husbanken kan bidra med

5.6.1 Innledning

Både Husbanken sentralt og de regionale kontorene har en viktig rolle overfor kommunenes boligsosiale innsatser både gjennom faglig veiledning og ved at de formidler lån og tilskudd. Lån og tilskudd skal sette kommunene bedre i stand til å nå de statlige boligsosiale målsettingene. Tiltakene påvirker byggeaktiviteten lokalt, både når det gjelder nybygging og oppgradering av boligmassen. Vi skiller mellom tiltak som har direkte effekt på boligbyggingen og tiltak som bare indirekte kan påvirke boligbyggingen. En slik indirekte effekt kan oppstå når tiltaket innebærer at en beboer kan bo lenger i egen bolig sammenlignet med flytting til institusjon. Tiltak som ikke påvirker boligproduksjonen direkte eller indirekte tas ikke med her.

⁷ [Rentene stiger – lånereguleringen må avskaffes - Eiendom Norge](#)

Tiltak gjennom Husbanken kan på den ene siden være tiltak som eksisterer i dag, men som gis utvidede rammer i en lavkonjunktur. Det er også mulig å tenke seg tiltak som ikke eksisterer i dag, men som kan virke stabiliserende på boligproduksjonen dersom rammene justeres med konjunktorene.

Eksempel på tiltak med direkte effekt på byggeaktiviteten er dersom Husbanken øker omfanget av og innretningen på lån og tilskudd som kommunene kan søke på. Tilskudd til kommunale utleieboliger – innlemmet i nye byggeprosjekter – vil bidra til økt boligbyggeaktiviteten samtidig som kommunene vil kunne nå boligsosiale målsettinger raskere

Lån til boligbygg med tilvisningsavtale er ett eksempel er et mulig tiltak, men siden det her ikke er tilskudd inne i bildet, vil den relativt svake interessen for slike avtaler trolig ikke endres av at lånerammen økes, Mye typer på at interessen fra private aktører, særlig i små kommuner, er svært liten for slike prosjekter.

Eksempel på tiltak med indirekte effekt på boligbyggingen er tilskudd til innstallering av heis. Det er husholdet/boligselskapets ansvar å installere heis. Begrunnelsen for å installere heis er at hushold kan bli boende i egen bolig også ved funksjonsnedsettelse. Med et økt tilskudd vil det prinsipielt bli lettere for flere å sette i gang heisprosjekter, prosjekter som styres av sameiene/borettslagene og som gjør at hushold med medlemmer med funksjonsnedsettelse kan bli boende lenger. Dermed kan den overordnede målsettingen om å legge til rette for hjemmebasert omsorg få økt måloppnåelse.

5.6.2 Forsering av innsatser i Husbankens eksisterende portefølje av virkemidler

Tilskudd til kommunale utleieboliger

Tilskuddet ble avvirket i 2023, men en skreddersydd innretning mot nye boliger kan være aktuelt å innføre. I dagens situasjon er bygging av nye utleieboliger til flyktninger en aktuell problemstilling, som kan passe inn i dagens økonomiske situasjon med fare for et fall i boliginvesteringene.

Tilskudd til kommunale utleieboliger kan også gis gjennom tildelingsavtaler med private aktører, men virkningene på boligproduksjonen vil være den samme om det er kommunen selv som eier og står som tiltakshaver for boligene eller disponerer dem gjennom tildelingsavtale med en privat aktør.

Investeringsstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjem

Investeringsstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjem fra Husbanken skal stimulere kommunene til å fornye og øke tilbudet av plasser i sykehjem og omsorgsboliger for personer som har behov for helse- og omsorgstjenester hele døgnet.

Mange (unge) med utviklingshemming ønsker som andre å eie sin egen bolig, ikke kun leie tilpassede kommunale boliger. Det finnes erfaringer fra foreldreinitierte byggeprosjekter for denne gruppen. Noen kommuner tilbyr et tilskudd sammen med et startlån til kjøp av bolig.

Hvis en kjøper en leilighet i et borettslag, oppført av kommunen (ofte i samarbeid med en foreldregruppe) vil salgsprisen bli vesentlig lavere enn markedsprisen på grunn av statlige tilskudd (investeringsstilskudd og/eller momskompensasjon).

En økning i rammen vil øke etterspørselen etter boliger fra denne gruppen, dersom kommunen er villig til å bistå. I en lavkonjunktur vil det vil det kunne utløse igangsetting av allerede planlagte prosjekter.

Økte rammer for Husbankens ordning: Lån til boligkvalitet

Husbanken har i dag en låneordning kalt Lån til boligkvalitet. Disse lånene kan både gis til beboere som kjøper boliger fra en utbygger, gitt at prosjektet er forhåndsgodkjent i Husbanken, men også til private personer som bygger en bolig/står som tiltakshaver. Det kan gis lån til miljøvennlige boliger og til boliger med livsløpsboliger, gitt at visse krav er innfridd.

I prinsippet kan en tenke seg å øke denne rammen i nedgangstider for å øke interessen blant private utbyggere for å igangsette prosjekter. Forutsetningen er imidlertid at prosjektene blir lønnsomme til rådende salgspriser og byggekostnader. Det er meningen at Husbankens låneordninger skal være et supplement til utlån fra private kredittinstitusjoner, noe som må vurderes ved eventuelle utvidelser av ordningen.

Når det gjelder studentboliger er det Kunnskapsdepartementet som gir tilskudd og Husbanken kan bare gi lån til prosjekter som har fått tilskudd. Dermed er ikke lån til studentboliger et aktuelt virkemiddel å bruke i lavkonjunktur. Det er tilskuddsrammen til studentboliger gjennom Kunnskaps-departementet som er avgjørende.

5.6.3 Utvidelse av Husbankens innsatser for å styrke kommunens helhetlig og integrerende boligpolitikk

Når nye tiltak skal vurderes, må en skille mellom tiltak som på sikt kan framskaffe nye egnede boliger for bestemte målgrupper, noe som markedet i dag ikke er i stand til, og nye tiltak som vil være spesielt egnet å forsterke i en lavkonjunktur. Generelt vil alle typer tilskuddsordninger være relevante å benytte for å forsterke byggeaktiviteten i en lavkonjunktur.

Mer permanente endringer i lovverket, som for eksempel Plan- og bygningsloven, kan bidra til å stimulere til økt boligbygging, men er mindre egnet som virkemiddel i lavkonjunkturer. Lovendringer kan imidlertid være nødvendig for innføring av nye tilskuddsordninger.

Statlige tiltak – garantier og oppkjøp

Noen prosjekter er ikke lønnsomme dersom de selges i dag til rådende markedspriser. I den situasjonen landet befinner seg i nå, blir det prognostisert både av SSB og Norges Bank at boligprisene skal stige 1-2 år fram i tid, dvs. på det tidspunktet prosjekter som startes opp i dag vil bli ferdigstilt. Det ville dermed være en fordel for utbyggere å kunne bygge nå uten tilstrekkelig forhåndssalg og selge boligene til antatt høyere priser på ferdigstillingstidspunktet. Dermed vil prosjekter som i dag synes ulønnsomme kunne bli lønnsomme. Staten kunne gi en form for garanti ovenfor private kredittinstitusjoner eller selvyte byggelån, for eksempel gjennom Husbanken.

Det kan også gis statlige garantier eller byggelånsfinansiering av lønnsomme prosjekter som blir stoppet av private kredittinstitusjoner. En vil dermed ikke være avhengig av et visst forhåndssalg for å starte opp.

Staten kunne i stedet for å gi garantier, for eksempel gjennom et statlig finansieringsselskap kjøpe de boligene som ikke blir solgt, for eventuelt senere videresalg. Da vil utbygger kunne starte utbygging med et lavt forhåndssalg med visshet om at alle boligene likevel blir solgt på ferdigstillingstidspunktet.

Husbanken kunne som en statlig institusjon stå for disse tiltakene.

Tilskudd til trygghets-boliger

Agenda Kaupang (2022) foreslår et tilskudd til borettslag og private aktører i sentralitetsklasse 5 og 6, og samtidig utvikle investeringstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjem, for å få bygget flere sentrumsnære aldersvennlige boliger. Hensikten er å etablere et botilbud for personer som ikke har en egnet bolig, men som ikke trenger heldøgns omsorg. Det er også et mål om å gi mulighet for fysisk aktivitet og sosial deltakelse som gjør at eldre kan være lenger selvhjulpne. Dersom et slikt tiltak ble innført, kunne doseringen tilpasses konjunktursituasjonen.

Husbanken vil i 2023 utlyse midler til kommuner for å prøve ut nye samarbeidsformer mellom kommune og utbygger i kommuner i sentralitetsklasse 5 og 6. Eksempler på dette vises i utlysningsteksten:

- Modeller som reduserer tapsrisikoen for personer som skal bygge eller kjøpe nybygde boliger i distriktene.
- Nye måter å samarbeide med utbyggere på for å sikre at flerboligprosjekter blir bygd i distriktene.
- Nye boligkonsept og boformer som for eksempel kan være rettet mot å skaffe til vegne utleieboliger i distriktene som kan kjøpes av leietakerne.

Et rullerende infrastrukturfond

Agenda Kaupang (2022) har sett på mulighetene for etablering av et rullerende infrastrukturfond som kommunene kan søke midler fra når de forskutterer infrastruktur for å utarbeide universelt utformede offentlige rom/uterom. En forutsetning er at det innføres hensynssonebaserte rekkefølgebestemmelser i plan og bygningsloven og en ny bestemmelse i reguleringsplan om disposisjonsformen på boligene. Husbanken kunne forvalte et slikt fond

Incitament for kommunalt tomtekjøp for bygging av sentrumsnære tilrettelagte boliger

Et annet forslag fra rapporten (Agenda Kaupang, 2022) er å utforme og iverksette incitament for kommunalt tomtekjøp. Når kommunen eier tomter kan de bedre styre hva slags boliger som bygges på tomtene og de kan bruke rimelig byggegrunn som virkemiddel for å få til bygging som markedet ellers er nølende til – dvs. at det brukes tomteerverv som virkemiddel for å sikre tilrettelagte boliger i sentrum som også kan tilbys eldre med lavere inntekter. Husbanken kunne forvalte denne ordningen.

6 Samlet vurdering og konsekvenser av mulige tiltak i en lavkonjunktur

I dette kapitlet samler vi de tiltakene som direkte og indirekte vil påvirke størrelsen på boligbyggingen i en lavkonjunktur. Vi tar ikke med eventuelle lovendringer og tiltak av mer permanent karakter som vil kunne redusere selvforsterkende virkninger i både høy- og lavkonjunktur.

Bruk av usubsidierte låneordninger vil ha små eller ingen direkte utgifter over statsbudsjettet, og vi tror generelt at virkningene av utvidede lånerammer er små. Private banker vil stramme inn sin kredittgivning i en nedgangskonjunktur i boligmarkedet. Dette kan føre til at prosjekter som ønskes igangsatt og som er lønnsomme for utbygger ikke blir realisert, selv om husholdningene viser stor nok interesse for prosjektet og Husbanken innvilger lån som overføres beboerne.

Bankene krever et visst forhåndssalg før de gir byggelån. Men da må en høy andel av boligene selges når prisene er lave, og ikke til forventede høyere priser på ferdigstillingstidspunktet. Det er her statlige garantier og oppkjøp kan spille en rolle for at ytterligere prosjekter kan bli igangsatt i en nedgangskonjunktur. Vi vurderer risikoen for statlige tap som liten, men risikoen må vurderes opp mot hensiktsmessigheten av å holde en jevnere boligproduksjon. Samtidig er vi skeptisk til å introdusere ordninger som «redder» utbyggere i dårlige tider, noe som kan påvirke utbyggeres atferd i et marked som er omfattet av en rekke risikoelementer.

Det som koster mest, men som det er samfunnsmessig ønskelig å få til, vil være å øke bruken av statlige tilskuddordninger for å oppnå mål i den boligsosiale politikken. Økt stimulering av boligbygging ved forsterkning av bruken av eksisterende tilskuddsordninger og innføring av nye ordninger i tråd med «nasjonal strategi for den boligsosiale politikken», vil kunne være hensiktsmessig.

Også endringer i bruken av tilskudd til studentboliger vil ha høy måloppnåelse og samtidig bedre situasjonen på utleiemarkedet som studenter nå vanligvis opptrer i. Det synes også å foreligge mange planlagte studentboligprosjekter, slik at bruk av denne ordningen i større grad enn andre tilskuddsordninger til nybygging vil virke hurtig, og å unngå å forsterke en kommende opptur i boligmarkedet.

Utlånsforskriften er ment å være tidsavgrenset, men det offentlige ønsker ikke å bruke den som en konjunkturregulator. Likevel kan endringer i forskriften bidra til å styrke prisnivået i bruktboligmarkedet. Den seneste endringen i forskriften mener mange (deriblant Eiendom Norge -som publiserer månedlig prisstatistikk) har bidratt til en svak økning i boligprisene gjennom første kvartal 2023, til tross or gjentatte økninger i Norges Banks styringsrente. Effekten vil trolig være stor og kostnadene små.

Indirekte ordninger som for eksempel tilskudd til installasjon av heis i borettslag og sameier vil trolig være kostbare ordninger og favne en større målgruppe enn eldre som kan utsette institusjonsopphold. Bruk av denne formen for tilskudd må ses opp mot mer målrettede ordninger direkte rettet mot bygging av nye tilpassede boliger for målgruppen, en ordning som direkte rettes mot nybygging.

Fortrengningseffekter (Crowding out) oppstår dersom et offentlig tiltak reduserer insitamentet fra private til å bygge. Dersom det offentlige støtter opp under visse typer boliger for den eldre befolkningen i en kommune, kan det bidra til å redusere privat tilførsel av samme type boliger uten slik støtte. Hvis en kommune vurderer at det bygges for få egnede boliger for

eldre i kommunen og innfører bidrag for å få bygget flere slike boliger, kan det være en fare for det lille eksisterende tilbudet som kommer fra private forsvinner.

I en slik situasjon kan det mest effektive være å støtte opp under målgruppens etterspørsel, og ikke favorisere enkelte utbyggere/tilbud framfor andre. Dette kan gjøres samtidig som kommunen setter krav til hvordan boliger for målgruppen skal utformes og får anledning til å spesifisere egnet formål i reguleringsbestemmelsene.

NIBR vil anbefale å benytte eksisterende og nye tilskuddsordninger, i den grad disse på kort tid kan utløse bygging av nye boliger, enten tilskuddene er rettet mot kommuner eller privathusholdninger. Det er Husbanken som forvalter de eksisterende tilskuddsordningene, bortsett fra tilskudd til studentboliger, som kanskje vil være det mest effektive tiltaket.

Når det gjelder tiltak rettet mot husholdningenes etterspørsel er en lettelse i Utlånsforskriften etter vår mening effektiv. Mange av utbyggernes tilbud av deleie-modeller er et svar på utlånsforskriftens krav til egenkapital. En lettelse i forskriften vil minske behovet for slike modeller, også i eventuelt i Husbankens regi.

Referanser

- Agenda Kaupang (2022) *Områdegjennomgang av boligløsninger og helse- og omsorgstjenester for eldre. Sluttrapport: Vurderinger og anbefalinger*. Oppdragsgiver: Finansdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet
- Asplan Viak (2023) *Analyse av begrepet «tilstrekkelig boligbygging»*. Utredning for Kommunal- og distriktsdepartementet. [analyse-av-begrepet-tilstrekkelig-boligbygging-pdf.pdf \(regjeringen.no\)](#)
- Barlindhaug, R. (1992) *Fordelingsvirkninger av bolig- og skattepolitikken i 1980-årene*. Oslo: NBI, Prosjektrapport 114.
- Barlindhaug, R. og B. Nordahl (2011) *Boligbyggingens prisrespons. For mange hensyn eller for lite tilrettelegging*. NIBR-rapport 2011:31
- Barlindhaug, R., E. Børrud, B. Langset og B. Nordahl (2012) *Nye boliger i storbyene. Hvem kjøper og hva slags bokvaliteter tilbys*. NIBR-rapport 2012:31
- Barlindhaug, R. (2016) *Housing Finance in Norway: The Last 25 Years*. I Lunde, Jens and Christine Whitehead (red.) *Milestones in European Housing Finance*. January 2016, Wiley-Blackwell
- Barlindhaug, R. (2018) *Husholdningenes formue i bolig- og fritidseiendom*. I Kristoffersen, Ø. R. og A. E. Røsnes (red.) *Eiendom og eierskap. Om forståelsen av fast eiendom og dens betydning i verdiskaping og samfunnsbygging*. Universitetsforlaget.
- DiPasquale, D. & Wheaton, W. (1996) *Urban economics and real estate markets*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Kommunal og moderniseringsdepartementet (2020) *Alle trenger et trygt hjem. Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021-2024)*
- NEF-Ambita (2023a) *Førstegangskjøpere 2022 Q4*
- NEF-Ambita (2023b) *Samkjøperindeksen for førstegangskjøpere 2022 Q4*
- Nordahl, B. I. (2012) *Boligpolitikken og markedet*. I Nordahl, Berit (red) *Boligmarked og boligpolitikk*, s. 193-210. Akademika forlag, Trondheim 2012
- Nordahl, B. I. og A. Eika (2017). *The (mixed) blessing of multiple landownership*. I Hepperle, E., Dixon-Gough, R., Mansberger, R., Paulsson, J., Henrik, J. og T. Kalbro (red.), *Land ownership and Land use development: The Integration of Past, Present, and Future in Spatial Planning and Land Management Policies*. Hochschulverlag
- Nordahl, B. I., J. W. Føreland og M. Ekne Ruud (2019). *Grunneiersamarbeid for gjennomføring av byutvikling*. NIBR rapport 21/2019
- Nordahl, B. I. og H. J. Roald (2019). *Fra plan til realisering. Byvekst gjennom fortetting*. Bergen kommune/NIBR rapport
- Norges Bank (2023) *Pengepolitisk rapport 1/2023*.
- Prognosesenteret (2023) [Byggekostnadsveksten flater ut \(prognosesenteret.no\)](#)

Ruud, M. Ekne, R. Barlindhaug og, Siri Nørve (2013) *Framtidige boligbehov*. NIBR-rapport 2013:25

Samfunnsøkonomisk Analyse (2022) Utredning om tomteprisfastsettelse og sammenhenger mellom priser og kostnader i boligbygging. Rapport 34-2022

Samfunnsøkonomisk Analyse (2023) *Norsk økonomi – boligmarkedet*. Vol. 17, nr. 1-2023.

SSB (2023) *Økonomisk utsyn over året 2022*. Økonomiske analyser 1/2023. [Økonomiske analyser 1/2023 Konjunkturtendensene mars 2023 \(ssb.no\)](#)