

Boligpolitikk og økonomisk vekst

Av universitetslektor JOHN GREVE

NTNF-stipendiat 1964/65 ved

Norges byggforskningsinstitutt

NORGES BYGGFORSKNINGSINSTITUTT



Universitetslektor John Greve fra London School of Economics har i Norges byggforskningsinstitutt's foredragsserie på Blindern holdt foredrag om «Housing Policy and Economic Growth», Boligpolitikk og økonomisk vekst.

Greve har med stipendium fra Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Forskningsråd arbeidet 1 år i tilknytning til NBI's planforskningsavdeling.



Universitetslektor

JOHN GREVE:

Boligpolitikk og økonomisk vekst

Det er ikke meningen å forsøke å gi en bredt anlagt og detaljert utredning om de kompliserte forhold som knytter seg til disse to omfattende begrepene: boligpolitikk og økonomisk vekst. Å gjøre det på en fullt forsvarlig måte ville kreve mer plass og kompetanse enn jeg har til min disposisjon. Det ville også være nødvendig å vise sammenhengen mellom den økonomiske politikken, boligpolitikken og det store område som vi kaller sosialpolitikken, hvor boligpolitikken og den økonomiske politikk jo er integrerende deler.

Økonomisk vekst og boligpolitikk er ikke isolerte fenomen, de er i virkeligheten nær knyttet sammen. Økonomisk vekst skaper høyere materiell standard, et allsidig forbruk med stadig skiftende etterspørsel etter varer og tjenester, endringer i forholdet mellom arbeidstid og fritid, og en stadig mer mangesidig virksomhet både innenfor og utenfor hjemmet. Men boligpolitikken kan i seg selv ha betydelige virkninger for den økonomiske utvikling. Store mengder kapital investeres hvert år i boligbyggingen, og produksjonen av boliger er en virksomhet som gir grunnlag for et stort antall leverandører av råvarer og ferdigvarer. Fluktuasjoner i boligproduksjonen kan få sterke følger — ekspansive eller hemmende — for de industrier som forsyner byggevirksomheten. Graden av boligetterterspørsel er ikke bare et speilbilde av de økonomiske forhold, men er i virkeligheten en av drivfjærene for fortsatt økonomisk vekst.

Ser vi på boligen som en forbruksvare må den konkurrere med andre om de tilgjengelige nasjonale og private ressurser. Kravene kommer både fra den private og den offentlige sektor og viser seg på en rekke felter: der er

f.eks. et stadig press etter flere og bedre skoler, universiteter, sykehus, veier, fabrikker, kontorbygg, husholdningsutstyr, matvarer, biler, fritidsutstyr og hytter og hus.

Det er ikke mulig for meg å behandle alle disse tingene. Jeg vil i stedet forsøke å vise hvordan den økonomiske utvikling og de sosiale forandringer som følger med denne utviklingen også skaper problemer for boligpolitikken.

Økonomisk vekst¹⁾

¹⁾ Kilder: Informasjon skaffet tilveie av økonom Hans Georg Lindbom, Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo, og fra Statistisk Årbok 1964. Tabell 79.

Den økonomiske vekst i Norge i etterkrigstiden har vært ganske rask,

spesielt siden midten av 1950-årene. Brutto nasjonalproduktet øket i årene 1950-63 med 67,7 %, eller gjennomsnittlig 4,1 % pr. år. Når man tar hensyn til befolkningsøkningen i samme periode, var økningen i nasjonalproduktet 49,3 % pr. innbygger eller 3,1 % pr. år.

Det totale forbruk i årene 1950-63 øket med 52,3 % eller gjennomsnittlig 3,4 % pr. år. Når man tar hensyn til befolkningsøkningen i samme periode, var økningen i forbruket pr. innbygger gjennomsnittlig 2,3 % pr. år.

Disse tallene viser en betydelig vekst både i produksjon og forbruk i løpet av en forholdsvis kort tid, men de forteller ikke nok om tendensen i utviklingen etter slutten av 1950-årene. Siden 1960 har det vært ytterligere økt vekstrate både i produksjon og forbruk. (Tabell 1).

Tabell 1. Vekstrate i produksjon og forbruk 1950-63.

	1950-63		1950-60		1960-63	
	Total vekst %	Gjennomsnittlig årlig økning pr. person %	Total vekst %	Gjennomsnittlig årlig økning pr. person %	Total vekst %	Gjennomsnittlig årlig økning pr. person %
Prosentvis økning i veksten av brutto nasjonalprodukt	67,7	3,1	45,9	2,9	15,0	4,0
Privat forbruk	52,3	2,3	34,5	2,1	13,2	3,4

Den årlige økning i produksjon og forbruk på 2 eller 3 % kan synes liten, men den kumulative virkning er meget viktig. La oss ta et eksempel. Hvis den årlige vekstrate i forbruk pr. person i perioden 1950-63 (2,3 % pr. år) blir opprettholdt, vil det føre til en økning på ca. 65 % i løpet av 20 år. Men hvis forbruket fortsetter å øke med samme fart som etter 1960, — dvs. med 3,4 % pr. person pr. år, så vil levestandarden i Norge, målt i privat forbruk, være fordoblet etter 20 år, og det dobbelte av dette igjen etter 20 år til, altså i år 2000. Allerede i 1967 vil det private forbruk pr. innbygger være ca. 66 % høyere enn det var i 1950. (Se Diagram 1).

Endret forbruksmønster.

Etter som inntekten har økt, har det skjedd en endring i bildet når det gjelder forbruk. Den største økning i forbruket har vært på slike varer og tjenester som helt inntil for kort tid siden var regnet som luksus for den jevne mann. Men i de siste årene er det også skjedd en sterk økning i forbruket av slike ting som f. eks. arbeidsbesparende husholdningsmaskiner og utstyr, ferie- og fritidsutstyr, biler, båter, campingutstyr og mange andre ting.

Et illustrerende eksempel (se Diagram 2): fra 1958-63 økte det totale forbruk (målt etter 1955-priser) med 26 %, men økningen på matvaresektoren var bare 16,5 %, husleie, lys og brensel 19,5 %, reiser og transport (inklusive biler) 57 %, fritid (og utdanning) 68 %. Der kan ikke herske nevneverdig tvil om styrken og retningen i denne utviklingen. Boligen saker sterkt etter når det gjelder forbruket. I 1963 brukte vi gjennomsnitt-

PRIVAT FORBRUK PR. PERSON 1950, 1967, 1987 (faste priser)

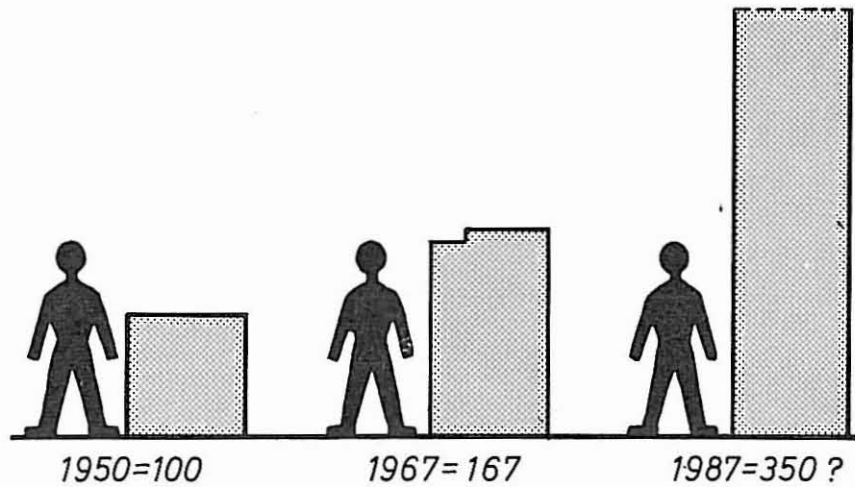


Diagram 1.

lig 7,6 % av totalt privat forbruk på boligsektoren, sammenlignet med 11-12 % før krigen, da de gjennomsnittlige realinntekter dertil lå betydelig lavere enn i dag. Det totale forbruk på boliger i perioden 1960-63 økte med 2,3 % pr. år, og lå således betydelig under det som det totale private forbruk økte med, nemlig 3,4 % pr. år. Den markerte relative minskning i det private forbruket på boligsektoren etter krigen skyldes vesentlig boligsubsidiene og husleiekontrollen.

I de senere år er en stor del av den økte inntekt blitt brukt til møbler og

utstyr til hjemmet. Mellom 1960 og 1964 f.eks. steg antallet av husholdninger i Norge som hadde støvsugere, fra 60 % til 70 %, vaskemaskiner fra 50 % til 75 %, kjøleskap fra noe under 40 % til 60 %, fjernsynsapparater fra noen ganske få til 50 %. Utviklingen når det gjelder kjøp av fjernsynsapparater og planlagt utvidelse av TV-tjenesten gjør det klart at i løpet av 10 år vil det være få hjem i Norge som ikke har et fjernsynsapparat. Samtidig blir det stadig mer alminnelig med andre slags apparater som tar sikte på å lette arbeidet i hjemmet,



Ektemennene har kommet hjem fra jobben, og bilene fyller drabantbyenes gater til siste parkeringsmeter. Fra Oppsal i Oslo.

eller å utvide og variere fritidsaktivitetene: dypfrysere, tørkesentrifuger, tørkeskap, oppvaskmaskiner, filmfremvisere, båndopptagere, platespillere, sports- eller hobbyutstyr etc. Hver av disse tingene trenger plass i hjemmet, og det kan nødvendigvis bare være meget få boliger som er blitt planlagt med dette plassbehov for øye, og dette gjelder både bruks- og lagringsplass. I mellomtiden kjøper folk mer klær, noe som også øker konkurransen om plass i hjemmet.

Denne revolusjonerende utvikling når det gjelder levestandard og materielle muligheter for befolkningen har skutt fart i årene etter krigen og har ingen parallell tidligere i Norges historie. Samfunnet er kommet inn i en ny tidsalder, og det norske folk strømmer til for å være med i denne «revolution of rising expectations». Fremtidens boligpolitikk må utformes som et ledd i denne revolusjon og etter nøye vurderinger med hensyn til styrken i den.

Bilen¹⁾

Blant de private forbruksvarene er der en som fortjener å bli behandlet særskilt på grunn av de veldige økonomiske og sosiale konsekvenser den har, og det er bilen. Økningen i antallet biler i de siste årene har vært så voldsom at man ikke har hatt tid til å tenke nærmere over hva det egentlig innebærer. Forbruket på bilsektoren har økt meget raskere enn det private forbruk generelt, og alt tyder på at denne utvikling bare vil fortsette. Da bilrasjoneringen ble opphevet i 1960, skjedde det et voldsomt hopp oppover i bilomsetningen, som ventelig var. I 1950-årene hadde man hatt en tilgang på ca. 20 000 nye biler hvert år, men fra 1960-63 var økningen 50 000 pr. år. I 1960 var det tilsammen 225 000 privatbiler i landet, i slutten av 1964 var der 415 000 — en økning på 84 %. Opplysningsrådet for biltrafikken har prognose som viser at tallet i 1970 vil være 750 000 privatbiler (ca. 80 % flere enn i dag), og i 1980 ikke mindre enn 1 200 000 privatbiler, nesten 3 ganger så mange som i dag. (Se Diagram 3.)

De dramatiske endringer i det private forbruk som knytter seg til den rent eksplosive økning i bilkjøp, kan illustreres med følgende tall:

- a) I 1950 brukte nordmennene 3 ganger så mange penger på billetter etc. til offentlige transportmidler som på private transportmidler, slik som biler eller motorsykler. I 1960 brukte de 40 % mer på private transportmidler enn på offentlige.

¹⁾ Kilder for statistikkene i dette kapitlet: Hans Georg Lindbom, op. cit., Statistisk Årbok 1964, Tabell 212, Erik Brand Olimb: «Norsk samferdsel - kapasitetsbehov og kapitalbehov», Teknisk Ukeblad, nr. 42, 19.11.1964. Opplysningsrådet for biltrafikken. Artikkel i Aftenposten, (morgennr.) 5.3.1965: «Bilen må bli en vesentlig faktor i all planlegging» - kommentar til Buchanan-rapporten.

ØKNING I DET PRIVATE FORBRUK 1958-63

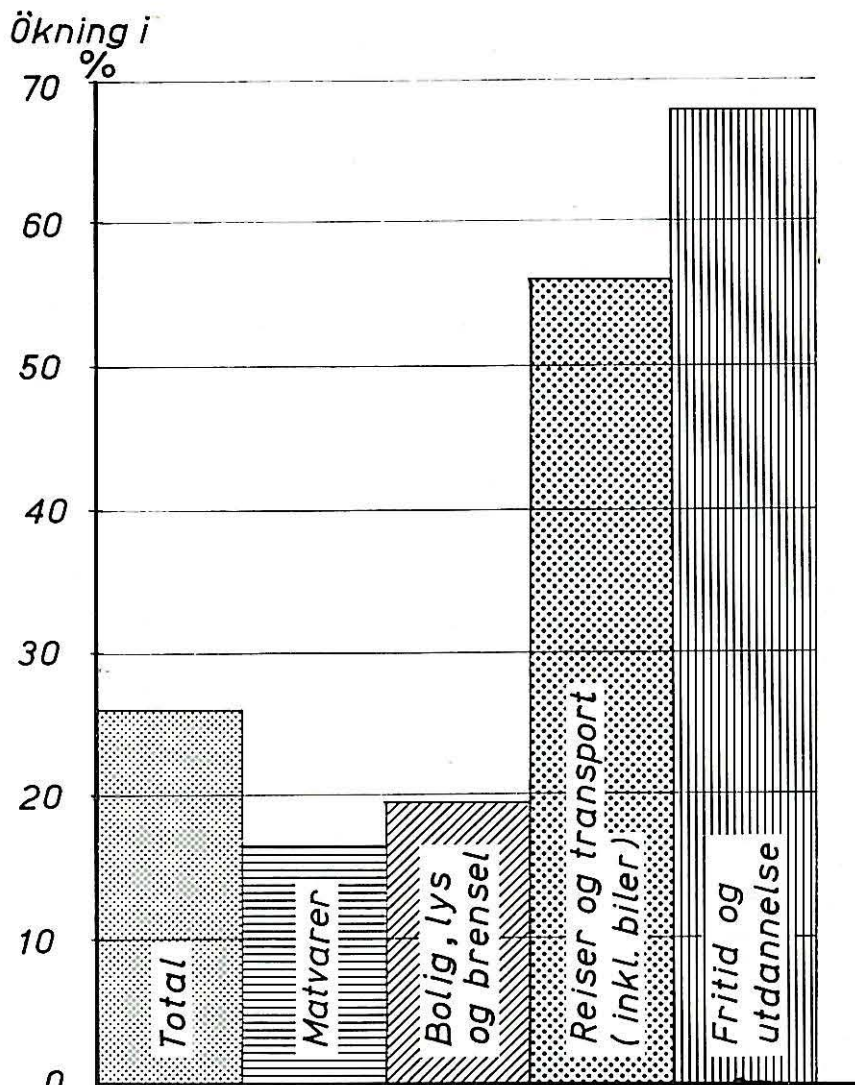


Diagram 2.

- b) Fra 1960 til 1963 steg forbruket på den private transportsektor (overveiende biler) med 55 %, mens forbruket økte bare med 6 % når det gjelder de offentlige transportmidler.

Bilen som en trussel mot boligstandarden.

To typiske trekk ved bilen har hittil vært alvorlig undervurdert, og selv i dag er det få mennesker som synes å være helt klar over deres enorme betydning. Det første av disse karakteristiske trekk er at bilen krever plass, og det annet er at den ødelegger omgivelsene og vårt velvære på mange måter.

Bilene krever plass både når de beveger seg og når de står stille. Jo flere biler, desto mer plass krever de. Innkjørsler og parkeringsplasser for biler skaper meget store problemer i boligområdene, og disse vanskelighetene øker i aksellererende fart.

Tallet på drepte og skadede i trafikken vil uvegerlig øke ettersom biltal-

let vokser. Svært mange av disse ulykkene skyldes at man ikke har atskilt fotgjengertrafikk og biltrafikk. Og miljøet i boligområdene blir ødelagt av samme grunn, ettersom bilene spiser opp stadig mer av de områdene som skulle være friarealer, lekeplasser for barn, spaserveier, hvileplasser og grøntanlegg, som opprinnelig slett ikke var tenkt overgitt til de støyende, stinkende og farlige bilene.

Hvis atskillelse mellom gående og kjørende trafikk skal gjennomføres, selv i beskjeden utstrekning, vil det bety at man må forandre og planlegge påny store boligområder som ellers betraktes som tilfredsstillende etter dagens standard. Og dette bringer økonomien inn i bildet. Selv om vi ikke endrer boligområdene — og da vil bilene komme til å oversvømme dem — så er det andre, meget betydelige investeringer som man ikke lett kommer utenom. Veiutbyggingen vil kreve store investeringer hvis ikke veiene skal bli helt utilstrekkelige til å ta biltrafikken, særlig i byene og i tettbeboede strøk.

ANTALL PRIVATE BILER 1950-1980

Antall private
biler (1000)

Forskningsleder Erik Brand Olimb, ved Transportøkonomisk institutt, har uttalt¹⁾ at med den økning i antall biler og andre kjøretøyer som vi vil få fra i dag til 1980, vil det kreves at totalinvesteringene i veisektoren må økes med gjennomsnittlig 8 % pr. år. Investeringene i utvidelser av veiene i byer og tettgrender må øke med gjennomsnittlig 15 % pr. år. Det er ikke trolig at noe slikt tilnærmedesvis vil kunne oppnås. De totale investeringene i veisektoren burde da i 1980 være nådd 2,7 milliarder kroner pr. år! Men dette vil likevel bare være en del av de økonomiske konsekvenser av en uhemmet flom av biler og andre kjøretøyer. I tillegg kommer jo de store summer som går til bilkjøp, reparasjoner, bensin og olje; videre de økonomiske tap som forårsakes av skader og tap av menneskeliv — hvis dette da i det hele tatt kan vurderes økonomisk; tapt arbeidstid som følge av ventetid i trafikk-køer; og mange andre direkte økonomiske og sosiale konsekvenser.

Det er viktig at både almenheten og myndighetene får en klar forståelse av de økonomiske og sosiale følger av denne utvikling, slik at man har grunnlag for å treffe de riktige avgjørelser når det gjelder hvor meget av samfunnets ressurser man bør la gå til bilen og alt som følger med den.

En gjennomsnittsbileier bruker mer penger²⁾ på bilen enn på boligen, som jo er familiens hjem og faste holdpunkt, og som normalt ikke representerer noen trusel, hverken mot helse, liv eller eiendom. Boligsubsidier og husleiekontroll har til hensikt å være sosiale tiltak og kan naturligvis være nyttige på mange måter, men de har også fått uønskede bivirkninger som man ikke kunne forutse. Subsidiene og de lave husleier gjør at mange mennesker kan bruke en tilsvarende større del av sine inntekter til å kjøpe og holde bil. En følge av den boligfinansieringspolitikk som nå føres, er faktisk at bilen har fått anledning til å innta en høyere plass i den sosiale prioritering enn boligen. Den enkeltes «rett» til å ha bil skal ikke diskuteres her (skjønt det er et spørsmål som fortjener langt mer inngående behandling enn det har fått hittil.) Det vi vil sette fingeren på, er dette: bør samfunnet være behjelpelig med å betale for bilen? Boligpolitikken tar selvfølgelig ikke direkte sikte på å subsidiere bilkjøp og bilhold, men utviklingen har gått så raskt — og den økonomiske politikk har vært så vellykket — at man ikke har rukket å finne fram til former for boligfinansiering som er så fleksible at de kan tilpasses de raskt skiftende forhold. Subsidiepolitikken og husleiekontrollen er idag så lite fleksibel, at etter som tiden går, vil misforholdet mellom forskjellige grupper leieboere og huseiere øke, og den støtte som staten yder er mer knyttet til tidspunktet for inngåelse av leieforholdet eller innvilgelsen av lå-

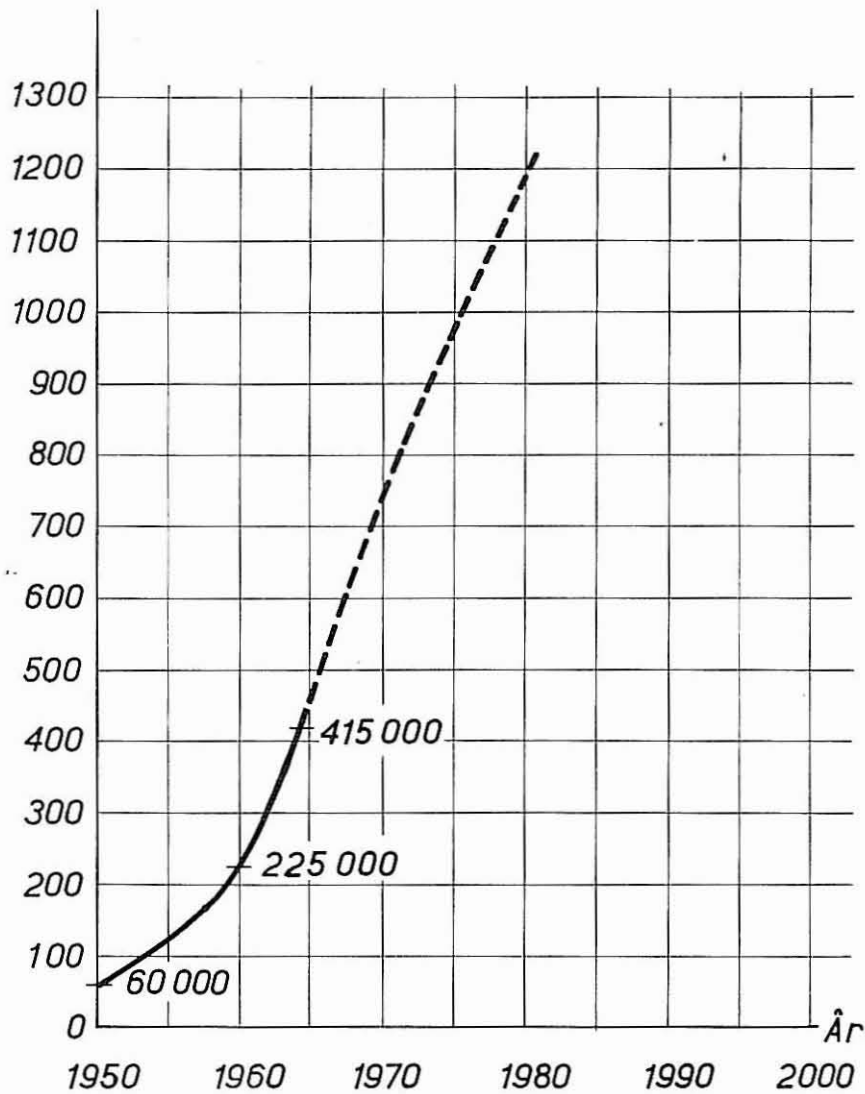


Diagram 3.

net, enn til det reelle behov hos dem som får støtten. Noen av disse anomalier ser en tydelig i de mange forskjellige husleie- og rentenivåer, og inflasjonen på boligmarkedet. Vi mangler et system som gjør det mulig å endre betingelsene etter inntekt og behov.

Hvis den nåværende boligpolitikken skal fortsette, vil det få mange følger som stort sett vil være sosialpolitisk uønsket. La oss se på noen av dem i forbindelse med boligspørsmålet.

Penger som brukes til biler og veier, kan ikke brukes til boliginvesteringer, men store summer til bilkjøp og bilhold vil gjøre det nødvendig å bruke ytterligere meget store beløp til å forandre boligområdene etter bilenes krav, og det vil koste meget å gjøre områdene noenlunde trivelige. Dette er ikke den mest effektive måten å bruke penger til boliger på. Det krever kapital som kunne ha vært brukt meget nyttigere til å avhjelpe boligman-

gelen og dårlige boligforhold. Alle biler, reservedeler og drivstoffer må importeres. I 1963 ble det importert 2,6 ganger så mange biler som i 1958 — 60 095 mot 23 096. Verdien av de importerte bilene i 1963 var 373 299 000 kroner, og prisene på importerte biler vil fortsatt øke. Det kan være riktig å stille spørsmålet om Norges betalingsbalanse ville bli styrket ved at man reduserte bilimporten. Det er klart at så lenge en stigende andel av offentlig og privat forbruk går til biler, motor-kjøretøyer og veibygging, så skaper dette en streng økonomisk ramme som gjør det vanskelig å utvide boligbyggingen så langt som det er ønskelig.

Industrialisering og urbanisering.

Jeg har gitt noen eksempler på den stigende materielle standard og folks ønskemål i Norge. Disse trekkene viser dyptgående forandringer som finner

¹⁾ Erik Brand Olimb, op. cit.

²⁾ Fra 5 000 kr. pr. år, ifølge Opplysningsrådet for biltrafikken, i en artikkel «Forhåndskalkyle for bilutgifter» (Aftenposten 18/5 1965, aftennr.).

PROSENTVIS ANDEL AV SYSSELSATTE I ULIKE NÆRINGER OG INDUSTRIER

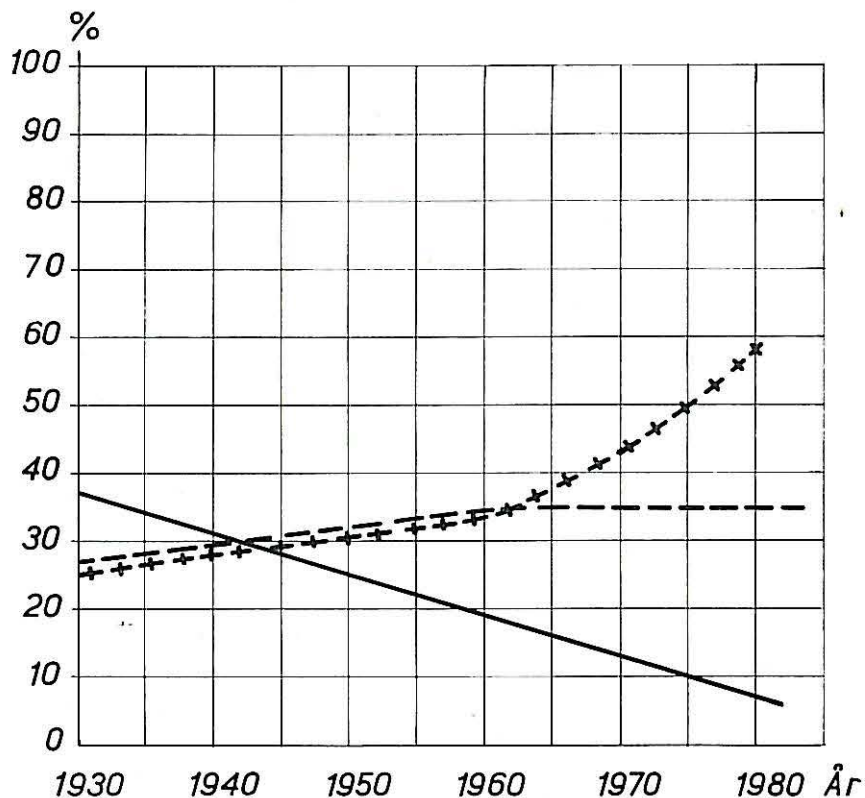
sted i den sosiale og industrielle strukturen her i landet. Meget raskere enn folk flest er klar over skjer der en urbanisering og industrialisering i Norge, og denne utviklingen skaper et stort press etter boliger. Dette må også få konsekvenser for boligpolitikken.

I 1930 var 37 % av yrkesbefolkningen¹⁾ i Norge sysselsatt i jordbruk, skogbruk, fangst og fiske. I 1960 var dette tallet sunket til 19 % og i 1980 vil det være bare ca. 7-8 %. Fabrikkindustrien beskjeftiget 27,5 % av befolkningen i 1930 og nesten 35 % i 1960. Forholdet her ventes å holde seg noenlunde stabilt, i hvert fall de kommende 20-30 år. Den markerte nedgang i antallet sysselsatte i de gamle primærnæringene er etterfulgt av en rask økning i service-næringene. I 1930 var litt over 25 % av befolkningen sysselsatt i handel, transport og andre service-næringene, i 1960 var tallet over 33 %, men i 1980 vil over halvparten av alle sysselsatte Norge være knyttet til service-næringene. (Se Diagram 4).

Det er «byindustriene» som vokser, mens de gamle næringsveiene jordbruk og fiske får stadig færre sysselsatte. Veksten i byindustriene og selve urbaniseringen er integrerende prosesser — de avhenger av hverandre og stimulerer hverandre til fortsatt ekspansjon.

I midten av det 19. århundre²⁾ — da Norges befolkning var på ca. 1,5 million — levet bare en av seks (17 %) i byer eller tettsteder. I 1960 var det 57 % av befolkningen som levet i byer, og da var befolkningen øket til 3,6 millioner. Innen 1980 vil antagelig 75 % av landets befolkning bo i byer og tettsteder. (Se Diagram 5). Den raskeste veksten foregår i de 8 store tettstedsregioner, nemlig områdene rundt Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Drammen, Kristiansand, Fredrikstad-Sarpsborg, Skien-Porsgrunn. Av disse har Oslo-området den raskeste vekst. I 1960 bodde i disse tettstedsregionene 37 % av Norges befolkning, men samtidig hadde de 57 % av landets befolkningsøkning. I 1963, bare 3 år senere, var stillingen den at hele 82 % av befolkningsøkningen skjedde i de 8 tettstedsregionene. En stor del av befolkningsøkningen i disse områdene skyldes innflytting fra andre deler av landet, og innflytterne er stort sett unge mennesker som kjenner seg tiltrukket av bylivet med dets mange muligheter og høyere levestandard. Den lave gjennomsnittsalderen hos disse innflytterne betyr at de fleste ikke har avsluttet — og mange heller ikke engang begynt — den perioden da de setter barn til verden. Det må derfor temmelig raskt ventes økning i fødselsraten i tettstedsregionene, og denne høyere fødselsrate vil antagelig vare ved i lengre tid. Vi kan også vente at gjennomsnittsalderen for inngåelse av ekteskap vil synke, det er en karakteristisk utvikling i det moderne bysamfunn

Disse faktorene, sammen med den



— Jordbruk, skogbruk, fangst og fiske (primær næring)
 --- Fabrikkindustri (sekundær — " —)
 +++ Service industri (tertiær — " —)

Diagram 4.

økte levestandard som innflytterne får, vil føre til et sterkt og varig press etter større boliger for innflytterne og deres unge familier. De hverken kan eller vil fortsette å bo lenge i de trange boligforholdene som de måtte godta den første tiden etter at de kom som innflyttere.

De omfattende endringer i bosetningsmønsteret i et samfunn i sterk økonomisk vekst er kompliserte og meget dynamiske prosesser som trenger inngående studium, og den kunnskap som samles om disse vitale spørsmål, må komme til uttrykk i fremtidens boligpolitikk og planlegging.

Andre følger for boligpolitikken av den sosiale og økonomiske utvikling.

Jeg har berørt noen av de økonomiske forandringer som bidrar til å endre den sosiale strukturen i sam-

funnet og dermed også får konsekvenser for boligpolitikken, som blir stilt overfor stadig nye problemer. Men der er mange flere faktorer som må trekkes inn i bildet når en skal gi seg ut på det kompliserte og usikre arbeidet å formulere en god boligpolitikk.

Demografiske faktorer.

For å kunne sette opp en noenlunde fornuftig oversikt over antall og typer boliger som vil trenge i løpet av de neste 10-20 årene, må man arbeide — eller manipulere — med en rekke faktorer som har med kjente og antatte endringer i folketall og befolkningsstruktur å gjøre. Tilmøtelsesvis nøyaktige prognoser for befolkningsstilveksten, hvor den vil skje og hvor raskt den vil skje, er helt nødvendig materiale når en skal avgjøre hvor mange og hva slags boliger som vil trenge i fremtiden. Men å få pålitelige beregninger her har vist seg

¹⁾ Statistisk Årbok 1964, Tabell 19, og Erik Brand Olimb, op. cit.

²⁾ Olimb op. cit. og Hallstein Myklebost: «Norges tettbygde steder 1875-1950», Universitetsforlaget, Oslo-Bergen (1960).

å være meget vanskelig. Det er ikke noen lett sak å forsøke å forutsi hvordan befolknings situasjonen vil komme

til å endre seg. Og hvor raskt en feilberegning kan vokse videre, kan vi se av det følgende eksempel:

Prognose i 1948 ¹⁾	Virkelig folketall	Feilprosent
1950: 3 240 685 innbyggere	3 278 546	1,2 %
1955: 3 315 019 »	3 427 409	3,4 %
1960: 3 351 997 »	3 581 239	6,8 %
1970: 3 368 520 »		



Ikke en ledig parkeringsplass å oppdrive når det lir utpå kvelden i Oslos drabantbyer. Fra Oppsal.

Kommentarer.

1. Det folketall som i 1948 var anslått for året 1970, var overskredet allerede i 1955. Prognosene regnet med en nedgang i folketallet etter 1970, men det er ikke noe som tyder på en slik nedgang i overskuelig fremtid.
2. Folketallet i 1963 - som var 3 666 816 var 8,9 % større enn det prognosen hadde regnet med for året 1965.

Tendensen til å undervurdere farten i befolkningstilveksten er ikke noe særnorsk fenomen, den gjør seg gjeldende i mange land. En av hovedårsakene til feilberegningene er at en ikke fullt ut har forstått hvor sterkt økonomisk vekst influerer på antall ekteskap, ekteskapsalder, barnetall og gjennomsnittlig levealder. Alle disse forhold har vist seg å være meget mer følsomme overfor økonomiske endringer enn alminnelig antatt tidligere. En alvorlig følge av denne tendens til å undervurdere befolkningsveksten har vært et altfor optimistisk, dvs. altfor lavt satt, tall på boliger som vil kreves i årene fremover. Og vi er stadig forbauset over at boligproblemet fortsatt er like stort.

Flere husholdninger.

Utviklingen mot stadig flere husholdninger er også noe som demografene har undervurdert. Nye husholdninger er etablert i større antall enn ventet, og veksten her er skjedd raskere enn gjennomsnittsokningen i folketallet. Mellom 1950 og 1960 økte folketallet med ca. 9 %, men antallet husholdninger¹⁾ økte dobbelt så raskt, nemlig med 18,5 % i løpet av samme periode. Dette har lagt et uventet og sterkt tilleggspress på den allerede store boliggetterspørsel.

Veksten i antall husholdninger er nært knyttet til økningen i levestandarden generelt. Stadig flere er aktuelle liebhavere på boligmarkedet, enten de nå er nygifte unge par eller enslige (i den siste gruppen finner vi både unge, middelaldrende og gamle mennesker). Denne situasjonen er typisk for et bysamfunn hvor inntektsnivået ligger høyt. For fremtidens boliggetterspørsel betyr dette: stadig flere mennesker vil melde seg som boligsøkere, og det vil bli økende behov for forskjellige boligformer.

Ekteskap.

Til tross for at en iblant hører uttrykt bekymring over antallet skilsmisser, er det mere populært enn noensinne å gifte seg — og utviklingen her er akselererende. Ekteskapsalderen, og hvor stor del av befolkningen som gifter seg, har direkte innvirkning på antallet nye husholdninger, og dermed selvsagt også på etterspørselen etter nye boliger. Gjennom-

¹⁾ Kilder: Folketellingen 1/12 1950. Niende hefte, tabell 1. Folketellingen 1960. Hefte V, tabell 1.

¹⁾ Kilder: Jamstillingskomiteens innstilling. Vedlegg C, s. 154-164 (1951), Statistisk Årbok 1964, Tabell 4.

snittsalderen for inngåelse av ekteskap har sunket jevnt etter krigen, ja helt siden slutten av de økonomiske nedgangstider i 1930-årene (tabell 2). Lav ekteskapsalder blir stadig mer alminnelig etterhvert som samfunnet blir mer urbanisert og levestandarden stiger. I landdistriktene er ekteskapsalderen høyere, men ettersom folketallet i disse distrikter stadig går nedover, vil det likevel bli stadig flere unge mennesker som gifter seg tidlig, når en ser hele landet under ett, og boligundersøkelsen vil altså stadig bli større.

Samtidig som den gjennomsnittlige ekteskapsalderen har vært synkende, har antallet inngått ekteskap økt, og det blir derfor relativt sett færre ugifte i den voksne befolkning. Dette bidrar ytterligere til å øke antallet husholdninger.

Tabell 2.
Gjennomsnittsalder ved inngåelse av ekteskap

	Menn	Kvinner
1936-40	30.26	26.79
1951-55	29.74	26.33
1962	27.60	24.14

Kilde: Statistisk Årbok 1964, Tabeller 27-29.

I 1962 var 71 % av alle norske bruder under 25 år — og 24 % var under 20 år. Det er ikke sannsynlig at det vil bli noen ytterligere markert nedgang i den gjennomsnittlige alder for inngåelse av ekteskap, men det er grunn til å vente en større andel bruder i alderen omkring 20 år. Samtidig konsentreres barnefødslene i de tidlige år av ekteskapet, og på denne måten blir det stadig kortere tidsavstand mellom generasjonene. Følgen er at det vil komme en ny generasjon bruder for hvert 20-25. år i stedet for hvert 25-30. år, som tilfellet var tidligere. Denne utviklingen påskynder boligundersøkelsen.

Ser vi på den andre enden av alderskalaen, de gamle, oppdager vi at den gjennomsnittlige levealder her øker; stadig fler oppnår høy levealder, og det betyr at færre hus blir ledige. Dette er en av de mange interessante virkninger av økt levestandard, og den bidrar jo heller ikke til å redusere presset på boligsektoren.

Der er en nær sammenheng mellom økonomisk vekst og de demografiske faktorer som er skissert foran. I et urbanisert samfunn med høy levestandard er der visse demografiske karakteristika: a) synkende ekteskapsalder, b) høy prosent gifte mennesker i befolkningen, c) de fleste barnefødsle er konsentrert i de første 5 årene av ekteskapet, d) rask stigning i antall gamle mennesker, e) ønske i alle aldre ønsker egen bolig.

Kvinner i arbeidslivet.

Den veldige veksten i service-næringene skaper et økt behov for kvinnelig arbeidskraft. Det er ikke tilstrekkelig mange ugifte kvinner til å dekke dette behovet, dels fordi de gifter seg så tidlig, og det er derfor et stigende antall gifte kvinner ute i arbeidslivet.

Kvinnene forlanger idag i sine hjem å ha arbeidsbesparende utstyr til mat-

PROSENTVIS ANDEL AV BEFOLKNINGEN BOSATT I BYER OG TETTSTEDER

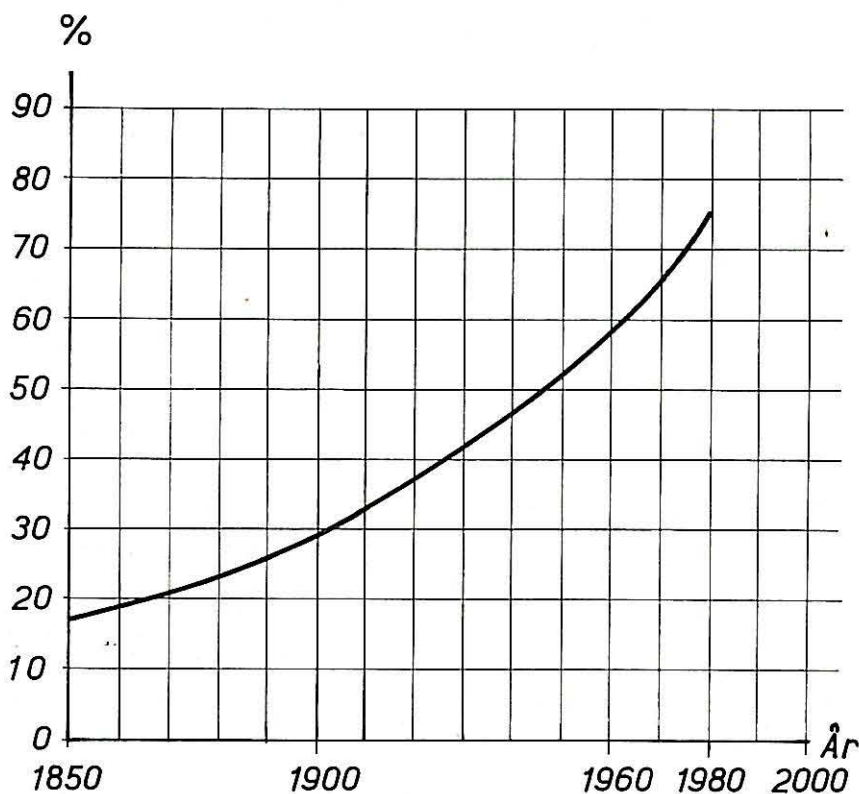


Diagram 5.

lagning, rengjøring, klesvask og annet husarbeid; de vil ha lett og effektiv oppvarming, økt komfort, en bolig som er bedre og behageligere å bo i og riktigere i funksjonell henseende (med tilstrekkelig plass for å leve og arbeide, for oppbevaring etc.) enn de fleste hjem er det i dag. Og det er viktig å være klar over at deres ønskedrømmer blir stadig mer realistiske etterhvert som tiden går, fordi de både kan og vil betale for mange av disse tingene med penger de selv tjener.

I et velferdssamfunn som det norske går ikke den gifte kvinne ut i arbeidslivet for å redde familien fra å sulte — hun gjør det blant annet for å kunne skaffe seg de ekstra ting som mannens inntekt kanskje ennå ikke strekker til for å kjøpe. De mange gifte kvinner ute i arbeidslivet stiller økte krav til boligens utstyr og funksjonelle

innredning, og bidrar på den måten til at stadig flere boliger blir betraktet som avlegs og av for lav standard.

Utdannelse.

Et stigende utdannelsesnivå på alle felter, og en økende utdannelsesiver, er både et resultat av den industrielle fremgang og en forutsetning for videre vekst. Boligpolitikken kan heller ikke unngå virkningene av utdannelseskravene.

Utdannelsen idag er stadig mer krevende, og barn og ungdom må ofte utføre en stor del av studiene hjemme. Da må det være plass nok til at barna kan gjøre dette uten for mange forstyrrelser fra familiens øvrige medlemmer — og la oss i denne forbindelse spesielt nevne TV- og radioprogrammer.



Brudene blir stadig yngre og barna kommer stadig tidligere.

Men det er også en mer indirekte sammenheng mellom utdanning og boligkrav. Med et høyere utdanningsnivå, høyere inntekt, og høyere levestandard, følger et sterkere og klarere uttrykt krav om bedre boligforhold, både rent fysisk og estetisk. Bedre utdanning bidrar også til at boligstandarder ofte anses som for lav, — og dette gjelder for øvrig ikke bare boligstandard, men også andre områder av den sosiale sektoren.

Sterk utnyttelse av boligen.

Boligen vil ganske sikkert komme til å bli brukt stadig mer i fremtiden; arbeidstiden blir jo stadig kortere, fritiden og ferien blir lengre, og det blir stadig flere ting å foreta seg hjemme. Dette fører igjen til at folk vil bli mer oppmerksom på mangler ved boligen — den gir ikke lenger plass og spillorom for alle de nye former for lek og arbeid som oppstår. Folk tjener mer penger, og de vil ikke lenger ha boligen slik. Det kommer til å gjøre seg gjeldende en mer våken og kritisk vurdering av boligen av dem som bor i den.

Noen oppgaver for boligpolitikere.

45 % av alle boliger i Norge er bygget etter krigen — et meget imponerende tall, men der er ennå mange boliger som er altfor små, dårlig utstyrt og dårlig vedlikeholdt, og mange ligger ikke der hvor folk ønsker å bo, i forbindelse med nye arbeidsplasser.

Selv om Norge har fått så mange nye boliger siden 1945, må det ikke glemmes at den årlige tilveksten av nye boliger bare er snaut 2 % av det totale antall boliger i hele landet. Å løse boligproblemet er derfor en meget langsommelig affære.

Selv om vi har fått så mange boliger etter krigen, kan vi ikke uten videre gå ut fra at alle etterkrigsboligene er av fullt ut tilfredsstillende standard. Og selv om så skulle være tilfelle, kan vi ikke gå ut fra at de fortsatt vil tilfredsstillende folks krav etter tersom levestandarden stadig stiger.

La oss se på noen trekk ved den senere tids boligbygging som har vært utilfredsstillende: Mange familieboliger idag har for lite boligareal. Mange rom er for små. Det er for liten plass til oppbevaring osv. Dårlig planløsning er dessverre heller ingen raritet i nyere boligbygging. Boligene savner ofte den fleksibilitet som er så vesentlig når man tenker på de skiftende krav som vil bli stilt til dem. Dette skyldes ofte at rommene er for små. Dårlige materialer og utilstrekkelig varme- og lydisolasjon forekommer også altfor ofte.

Høyblokker.

Vi bygger for mange blokker. Det blir stadig mer klart at store boligblokker — særlig høyhus — passer dårlig for familier med barn. Mor og barn mister den nære kontakten med hverandre i store blokker. Og der er andre problemer også — f.eks. støy- og lydisolering i slike blokker.

Mange arkitekter og byplanleggere hevder at det er nødvendig å bygge høyblokker for å spare byggetomter. Men dette argumentet bør man nok se litt nærmere på i tiden fremover. Høyblokkene som er bygd i Oslos forsteder i de senere årene, kan ikke rettferdiggjøres ved å tale om boligtetthet. London County Council har bygd ca. 200 000 boliger i de siste 50 årene. LCC setter meget høye krav til boligstandard, og de har nådd en dobbelt så sterk utnyttelsesgrad av tomter som gjennomsnittet er på Bøler, Lambertseter, Skøyen-Oppsal eller Mangle- rudd, uten å bygge høyere enn 4 etasjer, og dette gjør de midt i London!

Ofta er det slik at høyblokkbebyggelsen sparer byggetomter på bekostning av vesentlige andre goder. Det kan være grunn til å undersøke hvilke muligheter som foreligger for å økonomisere med byggetomter også når det gjelder den lave bebyggelse. Her kommer for eksempel atriumhusene inn som et aktuelt alternativ¹⁾.

Hvor mange boliger bør vi bygge?

Svaret på dette spørsmålet har sammenheng med hvordan vi fastsetter boligstandard. Og her må vi gi plass for større muligheter til forbedringer. Vi er kommet langt forbi det stadium da det bare gjaldt å skaffe folk tak over hodet. Både gjennom reklamen og sosialpolitikken i våre dager inspireres folk til å kreve høyere standard i sitt fysiske miljø. Ja, på det innenrikspolitiske området er det vel ikke noen enkelt programpost som står mer i sentrum for de forskjellige partier enn nettopp dette å forbedre boligforholdene for befolkningen.

Det tas sikte på å bygge 40 000 boliger pr. år innen 1970. En meget vesentlig oppgave blir da å sikre at disse boligene vil få en tilfredsstillende standard og størrelse.

Hva slags boliger?

Det vil komme til å trenge stadig flere små leiligheter for å imøtekomme de ensliges krav om egen bolig. Det er sannsynlig at ett-romsleiligheter (hybelleiligheter) etterhvert vil bli ansett som utilfredsstillende som bolig, ikke bare for unge ektepar, men også for enslige. Denne vurdering er allerede i ferd med å slå igjennom, og det er da sloseri å fortsette med å bygge ett-romsleiligheter, når det koster så lite i tillegg (kanskje 15-20 % mer) å bygge to-romsleiligheter.

Skal det lykkes å planlegge tilfredsstillende boliger for fremtiden, må en vite hvor mange som skal bo i dem, hva slags husholdninger det dreier seg om, og også en god del om det samfunn som disse menneskene skal leve i. Dette krever systematisk og vedvarende forskning, og samarbeid mellom arkitekter, planleggere, sosiologer, psykologer, økonomer, byggeindustriens folk og — la oss ikke glemme dem som

¹⁾ Se f.eks. Roar Bjørkto: **Atriumhus i norsk klima.** Norges byggforskningsinstitutt. Rapport 41, Oslo 1965.

skal bo i disse boligene. Av alle som har med boliger å gjøre, har nettopp forbrukeren vært den som hittil er minst rådspurt. Men erfaringer fra for eksempel Storbritannia og USA synes å tyde på at han (eller kanskje heller hun) vil forlange å få et ord med i laget når fremtidens boliger skal planlegges.

Finansiering.

Sett i forhold til de stigende inntekter ville boligkostnadene sannsynligvis ikke bli noe problem for de fleste mennesker. Men det kan nok hende at folk vil måtte venne seg til å bruke en relativt større del av sine inntekter på boligen. Dette skulle ikke være vanskelig etterhvert som inntektene øker, og det skulle kunne gjøres uten å måtte innskrenke noe særlig, kanskje overhodet ikke noe, på det øvrige forbruk.

Hittil har vi nok vært altfor forsiktede når det gjelder å vurdere hva som er forsvarlig å betale for boligen. Man har vært sterkt tilbakeholdende av frykt for at den enkelte eier skulle bli ute av stand til å betale husleien, avbetaling på lån osv. Denne tenkemåte har sine rotter i de lange arbeidsloshets- og depresjonsårene før krigen. Mot den bakgrunnen er resonansemnetet forståelig og fornuftig, men det er ikke relevant til de økonomiske forhold i dag. Og det blir stadig mindre relevant ettersom tiden går.

Er det virkelig fremdeles nødvendig — når man tenker på den stadige stigning i realinntektene — at boliglånene skal tilbakebetales over 75-100 år? Er det noe reelt i veien for å velge 25-30 år som standardtermin for tilbakebetaling? Når man betaler et hus over et meget langt tidsrom, betyr det at en stor del av pengene går til å betale rentene og ikke til å avbetale selve kapitalen. Tilbakebetalingen kunne skje over et meget kortere tidsrom uten å øke de månedlige eller kvartalsvise avbetalingene med mer enn et relativt beskjedent beløp.

Eksempel:

Inntekt kr. 30 000 pr. år.
Lån kr. 30 000 til 4 % rente.

Hvis tilbakebetalingen skjer over:

10 år = 12,3 %	av årsinntekten
20 år = 7,35 %	—»—
30 år = 5,8 %	—»—
40 år = 5 %	—»—

(Se Diagram 6).

Reduksjonen i prosentandel av årsinntekt brukt til amortisering av lån når tilbakebetalingsperioden økes fra:

10 til 20 år = (12,32-7,36) %	= 4,97 %
20 til 30 år = (7,36-5,8) %	= 1,56 %
30 til 40 år = (5,8-5,04) %	= 0,76 %

Efter 40 år er reduksjonen minimal.

Hvis amortiseringsperioden for lånet på kr. 30 000 i ovenstående eksempel økes fra 30 til 40 år, blir reduksjonen i årlige avbetalinger bare kr. 228, og denne summen vil reduseres ved skattefrie fradrag for rentebeløpet. Etter 40 år faller reduksjonen i de årlige avbetalingene meget langsomt etter som amortiseringsperioden forlenges.

Eksemplet som er vist i tabell 3, tar ikke hensyn til skattefrie fradrag eller endringer i inntekten. Med stadig stigende inntekter er det stadig mindre behov for å ha en lang amortiseringsperiode (og tilhørende skattefrie fradrag), for selv i løpet av 30 år kan en vente at realinntektene vil øke med opptil 150 %, og det er ikke mange som ikke vil ha råd til å amortisere et boliglån over et slikt tidsrum, enten de er private kjøpere eller medlemmer av et boligselskap.

Tabell 3 viser hvordan reduksjonen i tilbakebetalingsbeløpene faller raskt når amortiseringsperioden økes fra 10 til 20 år, men hvordan kurven flates ut når amortiseringsperioden økes fra 20 til 30 og fra 30 til 40 år. Ytterligere en ulempe ved at tilbakebetalingen strekker seg over 2 eller 3 generasjoner er at en stor del av lånet fremdeles er ubetalt etter 40 eller 50 år. Denne gjelden utgjør en hindring for en høyning av boligstandarden og for at boligen kan erstattes med en ny, når den i virkeligheten ikke lenger er tilfredsstillende.

Hele subsidie- og rentepolitikken burde granskes nøye med sikte på å finne den mest effektive måten å bruke pengene på for å produsere flere og bedre boliger. Det burde være mulig å øke andelen av det private forbruk på boligsektoren uten at det oppstår urettferdige eller vanskelige forhold for noen. En kortere nedbetalingstid og høyere — men rimelig — rentenivå vil øke takten i kapitalomsetningen innen boligbyggingen: de samme pengene kunne utrette mere — betale for flere boliger.

Tomter.

Tomtemangelen i tettstedsregionene — og de høye tomteprisene som følger av denne mangelsituasjon — er en faktor som blir stadig viktigere. Jeg vil ikke kaste meg inn i diskusjonen om ekspropriasjon, priskontroll og skattelegging av gevinst ved eiendomssalg, men vil peke på ett punkt som det vel hersker enighet om: tomtemangelen er i virkeligheten et regionalt problem; det er mest akutt i de områdene som har sterkest økonomisk vekst. Dette gjør det enda mer nødvendig å forsøke å finne fram til en mer tilfredsstillende fordeling av investeringer og arbeidsplasser over hele landet, slik at innflytterpresset på tettstedsregionene kan bli mindre. Planleggingen som nå er i gang med å etablere «vekstsentra» i fylkene er ett eksempel på hva som kan gjøres.

Byggeindustrien¹⁾

Byggevirksomhetens egne problemer utgjør kanskje den største vanskeligheten når det gjelder å oppfylle boligprogrammet. Til tross for høye lønninger er det mangel på arbeidskraft

¹⁾ Se «Bygg- og anleggsvirksomhet» i Forskningsutredning 1964, Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Forskningsråd, Oslo.

DEL AV ÅRSINNTekt BRUKT TIL TILBAKEBETALING AV LÅN

Del av årsinntekt
brukt til tilbakebetaling av lån
%

Årsinntekt.... kr. 30 000
Lån..... kr. 30 000
Rente..... 4 %

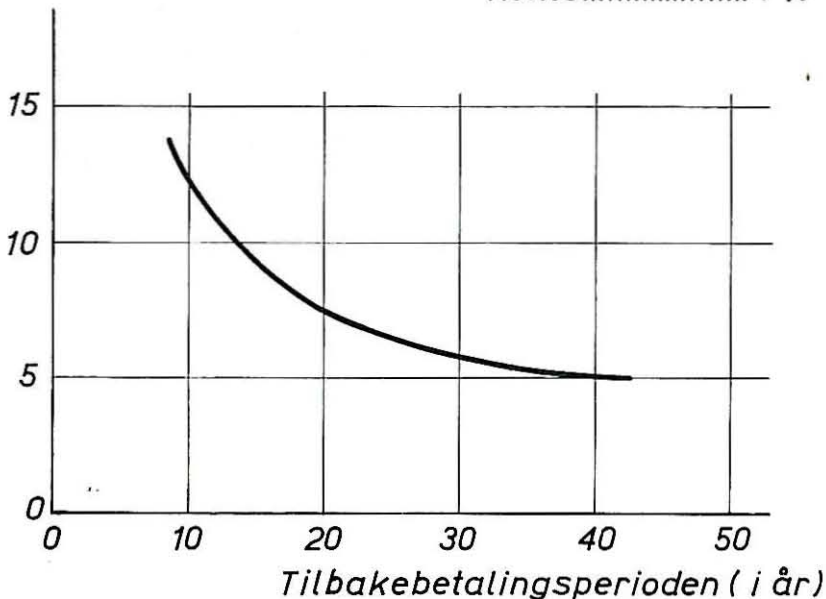


Diagram 6

og meget vanskelig å få tilstrekkelig med unge folk til byggefaget. Gjennomsnittsalderen for arbeiderne i byggefaget er høy (i 1962 var 30 % over 50 år gamle, og 55 % over 40 år), og dette tyder på at arbeidsstyrken vil gå stadig nedover. En økning i byggeproduksjonen kan derfor ikke baseres på noe håp om større arbeidsstyrke, det må komme gjennom nye og forbedrede metoder og en bedre organisasjon av hele byggeindustrien. I dag er det bare 9-10 arbeidere i et gjennomsnitts byggefirma. Og de forskjellige firmaer befinner seg på meget ulike nivå når det gjelder teknisk utvikling og effektivitet. Resultatene av dette ser en ikke bare i de enkelte firmaers produksjonsvolum og kvalitet, men også i det totale produksjonsvolum for hele byggeindustrien.

Den største endring som sannsynligvis vil komme, og som gir godt håp for fremtiden, er å overføre en stor del av arbeidet til fabrikk. Det vil si: mer omfattende standardisering av byggevarer («byggeklosser»), mer gjennomgripende rasjonalisering av arbeidsmetoder, mer prefabrikasjon. Alt dette vil kreve detaljert organisering og forskning i meget større omfang og meget raskere takt enn det som skjer i dag.

Konklusjon.

Jeg vil slutte med å stille noen av de spørsmål som etter min mening må være sentrale når det gjelder å legge opp en ny boligpolitikk, spørsmål som vil kreve meget inngående undersøkelser:

Tabell 3.

Hvor stor prosentdel av årsinntekten som går med til å betale tilbake lån + renter når lånebeløpet er like stort som årsinntekten og tilbakebetalingen skjer på annuitetsbasis.

Rentenivå	% av årsinntekt brukt til tilbakebetaling over en periode på:			
	10	20	30	40 år
4 %	12.32	7.36	5.80	5.04
4½ %	12.64	7.69	6.12	5.45
5 %	12.95	8.00	6.50	5.85
5½ %	13.25	8.36	6.87	6.21
6 %	13.56	8.70	7.26	6.66
6½ %	13.91	9.10	7.67	7.08

1. Hvilken prioritet skal boligbyggingen ha i landets økonomiske og sosiale politikk, og når det gjelder det private forbruk? Dette er spørsmål som har med sosiale vurderinger å gjøre. Hva bør komme foran boligbyggingen, og hva etter?
2. Hvilke former for boligstandard bør settes opp i et samfunn som er preget av jevn velstand og hvor realinntektene stadig stiger? Hvordan skal standarden utarbeides? Hva venter folk av boligen sin? Hva liker de, og hva misliker de?
3. Hvordan bør boligene betales? Er den nå gjeldende ordning den beste, mest rettferdige og mest effektive? Tilfredsstiller den kravene i et ekspansivt velferdssamfunn med stigende materiell standard og økte ressurser? Finnes der alternative betalingsmetoder, og hvordan ville de i tilfelle passe for situasjonen her i Norge? Burde folk betale mer for sin bolig enn de gjør? Hvordan skal man best kunne sikre seg mot utilbørlige priser samtidig som kvalitetskravet ikke senkes?
4. Hvordan kan byggeindustriens totalproduksjon best hjelpes opp til det kvantitative og kvalitative nivå som samfunnet krever?

Forskning.

Disse spørsmål -- og mange andre som har sammenheng med dem -- må besvares hvis det skal lykkes å tilpasse boligpolitikken de endrede krav som et samfunn i sterk utvikling stiller. Grundige undersøkelser må gjø-



Bygningsarbeidernes gjennomsnittsalder blir stadig høyere.

res før en kommer fram til det som skal danne fundamentet for boligpolitikken, og her vil forskningen komme inn som en vesentlig faktor. Det må være en systematisk og omfattende forskning som dekker alle aktuelle områder, sosiale, økonomiske, tekniske osv. En del av forskningen burde undersøke effektiviteten i den politikk som har vært ført og som praktiseres i dag. Videre bør forskningen se nærmere på de administrative, finansielle og tekniske metoder som anvendes for å gjennomføre boligpolitikken, og søke å finne frem til bedre metoder. Endelig bør en del av forskningen være fremtidsrettet og forsøke å komme problemene i forkjøpet ved å utvikle avanserte planleggingsteknikker. Alt dette betyr i virkeligheten at vi må ha flere fakta, og at vi stadig

må øke mengden av fakta som politikken må bygge på.

Selv i et velstandssamfunn er der hard konkurranse når ressursene skal fordeles, og noen sosiale formål får for liten andel. I materiell henseende står Norge overfor det som Galbraith kalte «privat velstand og offentlig løslighet», og det er fare for at den sterke og den kvalitative og kvantitative økningen i det private forbruk vil trekke oppmerksomheten og ressursene bort fra de økende offentlige behovsområder.

Forskningen kan ikke løse alle våre problemer, dels fordi problemene selv stadig endrer seg, men den kan hjelpe oss å nå fram til den rette prioritering, sosialt og økonomisk, slik at våre ressurser kan settes inn der hvor de mest trengs.