

Ole Gulbrandsen og Viggo Nordvik

Boliger i framtida i kommuner

En utredning for Sortland Boligstiftelse og Sortland kommune



BYGGFORSK

Norges byggforskningsinstitutt

Ole Gulbrandsen og Viggo Nordvik

Boliger i framtida i kommuner

En utredning for Sortland Boligstiftelse og
Sortland kommune

Prosjektrapport 204 – 1996

Prosjektrapport 204
Ole Gulbrandsen og Viggo Nordvik
Boliger i framtida i kommuner
En utredning for Sortland Boligstiftelse og
Sortland kommune

Emneord: kommunal boligplanlegging,
husholdninger, kommunale boliger, eldreomsorg

ISSN 0801-6461
ISBN 82-536-0540-4

150 eks. trykt av
S.E. Thoresen as

Omslag 200 g, innmat 100 g

© Norges byggforskningsinstitutt 1996

Adr.: Forskningsveien 3 B
Postboks 123 Blindern
0314 OSLO
Tlf.: 22 96 55 00
Fax: 22 69 94 38 og 22 96 55 42

INNHold

Forord	2
Oppsummering og konklusjoner	3
1.1 Boligpolitiske utfordringer for kommunene.....	7
1.2 Praktiske måter å holde en høy tomteberedskap	8
1.3 Boligbehov og -etterspørsel.....	8
1.4 Generell og spesiell boligpolitikk	9
2.1 Beskrivelse av dagens boligmasse	12
2.2 Nybyggingen 1991-1995.....	14
2.3 Avgangen av boliger	15
2.4 Eide og leide boliger.....	15
3.1 Beskrivelse av befolkningen	17
3.2 Endringer i ulike aldre fra 1991 til 1995	18
3.4 Negativ befolkningsutvikling i “utkant-Norge”	19
3.5 Nærmere om befolkningsframskrivningene	23
3.6 Nye befolkningsprognoser	24
4.1 Normert boligbehov i Sortland.....	27
4.1.2 Konklusjon	29
4.1.3 Diskusjon.....	30
4.2 Beregninger av byggebehov fram til 2010	31
5.1 Boligbehovsberegningene og sannsynlige utviklingstrekk i boligetterspørselen.....	37
5.2 Behovenes sammensetning og tomtebehovene	38
6. Boligpolitikk rettet inn mot særskilte grupper	40
6.1 Innledning.....	40
6.2 Boliger for eldre	41
6.3 Utviklingen av eldrebefolkningen i Sortland	43
6.3.2 Institusjonsplasser eller omsorgsboliger?.....	44
6.3.3 Konklusjon	46
6.4 Andre vanskeligstilte grupper - leieboliger eller ikke	46
Kommunale utleieboliger i Sortland	46
Hvordan virker kommunale leieboliger inn på boforhold og boligmarked?.....	49
6.5 Trengs det en egen boligpolitikk rettet inn mot ungdom?.....	54
Litteraturreferanser	57

Forord

Dette er en oppdragsrapport for Sortland kommune. Samtidig er den en rapport som skal være egnet til å gi fruktbar informasjon til andre kommuner, dels ut fra opplysningene i rapporten, dels ved at den tjener som eksempel på utredninger som kan foretas spesielt for andre kommuner. Den viser hvilke tall som finnes og hvordan de kan brukes.

Foreliggende utgave av rapporten er et resultat av et første utkast av 21.08.96 som har blitt gjennomgått og gitt tilbakemelding fra representanter fra kommunen og Sortland Boligstiftelse. Rapporten ble så diskutert i møte i kommunen primo oktober og bearbeidet videre.

Prosjektet er finansiert via Sortland kommune av Husbanken.

Norges byggforskningsinstitutt, november 1996

Kirsten Arge

Ole Gulbrandsen

Viggo Nordvik

Oppsummering og konklusjoner

Tradisjonelt sett har den sentrale boligpolitiske oppgaven for kommunene vært å legge til rette for boligbygging gjennom reguleringer og direkte engasjement i tomteutvikling. En kan si at det ofte ble satt likhetstegn mellom boligpolitikk og boligbyggingspolitikk. Som støtte for kommunenes arbeid ble det utarbeidet boligbehovsberegninger. I dag ser vi boligbyggingspolitikken kun som en del av den kommunale boligpolitikken. Håndtering av boligsituasjonen for hushold med særlige behov har blitt en stadig viktigere del av den kommunale boligpolitikken. Hushold med særlige behov kan være sosialt vanskeligstilte, eldre og folk med ulike former for funksjonshemninger. En annen viktig rolle for kommunene i den samlede boligpolitikken er deres forvaltning og administrasjon av Husbankens virkemidler.

Denne rapporten avspeiler egentlig ikke denne dreiningen i boligpolitikken. Vi har lagt hovedvekten på en ganske detaljert gjennomgang av demografiske utviklingstrekk i Sortland kommune. På bakgrunn av denne vurderer vi behovet for vekst i boligmassen. Årsaken til at slike boligbehovsberegninger har fått en relativt stor vekt i vår rapport, er at Sortland kommune trengte denne typen opplysninger i sitt planarbeid. Det betyr ikke at hverken vi eller Sortland kommune ønsker å nedtone viktigheten av den boligsosiale dimensjonen av boligpolitikken.

I vår behandling av den selektive delen av boligpolitikken oppsummerer vi en del eksisterende kunnskap om denne delen av feltet. Vi går på dette feltet i liten grad inn på vurderinger som har basis i konkrete empiriske opplysninger, vi drøfter heller ikke hvilke opplysninger en trenger som basis for den boligsosiale politikken. Etter vår mening er det behov for en samlet gjennomgang av mål og virkemidler i den boligsosiale politikken, og av hvordan kommunene best kan skaffe seg et empirisk fundament for utformingen av den.

Sortland er en særegen kommune i Nord-Norge. Bare 19 av 70 kommuner i Nordland og Troms har hatt befolkningsøkning fra 1990 til 1995, og Sortland er en av dem. Veksten i Sortland har pågått lenge og henger sannsynligvis sammen med blant annet kommunens beliggenhet i regionen. Statistiske mål på utviklingen i kommunene er ikke alltid finmasket nok til å fange opp slike særtrekk som en kan finne i denne og lignende enkeltkommuner. I en for øvrig fruktbar inndeling av kommune-Norge som er brukt av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR), er Sortland rubrisert blant utkantkommunene i Nord-Norge. I virkeligheten fungerer Sortland som et senter i regionen. I Statistisk sentralbyrås regionale framskrivning av befolkningen fra 1993 er forutsetningene om f.eks. dødelighet ikke finmasket nok til å kunne gi de beste anslag for den framtidige eldrebefolkningen akkurat for Sortland. Når utviklingen i enkeltkommuner skal behandles, må en ofte korrigere generelle statistiske opplysninger mot spesielle data, hvilket er gjort i dette tilfelle.

Utkantkommunene, uansett landsdel, har hatt en negativ befolkningsutvikling fra 1980 til 1995. Med utkantkommuner menes kommuner som ikke omfatter tettsted med minst 5000 innbyggere, og der det heller ikke er mulig å nå et slikt tettsted på 45 minutter eller mindre. Det er heller ikke mulig å reise til en av de fem største byene i landet på mindre enn 2 1/2 time. Av de 18 nordligste kommunene i Nordland, fra Steigen og til Andøy, er imidlertid Sortland den eneste kommunen som har større befolkning i 1995 enn i 1980. Bortsett fra at

Sortland derfor må vurderes i særstilling, er det også viktig å være klar over at omlandskommunene til Sortland har betydning for befolkningsveksten i Sortland. Dersom det skjer en langvarig nedgang i befolkningen i dette omlandet, vil det etter hvert også kunne merkes i Sortland som en stagnasjon av veksten.

Tall fra folke- og boligtellingsen fra 1990 gir oss et bilde av den eksisterende boligmassen i Sortland. Sortland er en eneboligkommune med et stort innslag av leide småboliger i og med at vi finner mange sokkelboliger i eneboligmassen. Det er stort innslag av utleie av del av enebolig i både eldre og nyere eneboliger.

Behovet for boliger framover

For å vite hvor mange boliger som bør bygges pr år, beregnes et behov ut fra hva befolkningen i ulike aldersgrupper forventes å ville ha av boliger. Dette bygger delvis på viten om hvorvidt folk bor som enslig eller som par, og erfaringer fra oppdaterte undersøkelser om hvor mange som *har* boliger. Når befolkningen endres i antall og alderssammensetning i årene framover, kan så antallet boliger som "trengs" for å holde tritt med denne utviklingen, beregnes. Andelen som har boliger, boligfrekvensene, kan settes noe høyere i framtiden fordi en erfaringsmessig har sett at de stiger, og at dette henger sammen med kjente trekk i husholdnings- og inntektsutviklingen. I tillegg til dette må en som regel plusse på behovet for nye bolig et visst antall boliger som forsvinner eller går ut av bruk ved for eksempel riving, sammenslåinger, fraflytting o.l. Dette kalles boligavgang. Sortland hadde negativ avgang i perioden 1980-1990. Dette kan tas som en indikasjon på fortsatt lav eller ingen avgang. Men samtidig kan det oppfattes som at det bygges opp et potensiale for positiv og høyere avgang på lengre sikt.

Resultatet av beregningene viser at det i Sortland bør bygges 60-65 boliger pr år fra 1996 til år 2000. Deretter øker behovet mindre og det bør bygges bare omkring 30 boliger pr år fram til 2010. Andre forutsetninger om frekvensene og netto innflytting har gitt litt varierende resultater, men variasjonene er ikke svært store. Kommunen har selv antydnet høyere tall for boligbygging i årene framover. En generell lav vekst av unge i etableringsalderen i hele landet og ikke minst i omlandet (i vid betydning) til Sortland, innebærer imidlertid en viss nedgang i behovet for boligbygging.

Rapportens ene hovedpoeng er altså at boligbyggingen totalt i årene framover vil bli lavere enn det en tidligere har ment.

Vi argumenterer for at en kan realisere et variert tilbud av boliger, i den forstand at en framskaffer både store og små og eide og leide boliger gjennom å fortsette en politikk hvor en legger til rette for bygging av eneboliger. Årsaken til dette er tendensen til at eneboligmassen "av seg selv" skaper et tilbud av sokkelboliger. Dette tilbudet vil være velegnet for noe yngre hushold i en etableringsfase. En annen gruppe som kan tenkes å etterspørre små boliger i framtiden er noe eldre personer, både enslige og par uten barn som bor hjemme. Denne gruppen vil sannsynligvis ikke oppfatte sokkelboliger som tilfredsstillende, og det kan tenkes at det bør legges til rette for bygging av boliger lavblokk eller rekkehus. Konkret tilrettelegging av tomter for bygging av slike boliger bør imidlertid avventes til et slikt behov meldes av private utbyggere.

Generelt kan en her reise spørsmålet om en i kommunen vet nok om behov og preferanser i befolkningen, og på hvilken måten en eventuelt skal gå fram for å få slik informasjon. Private utbyggere kan tenkes å være informasjonsbærere, men kan også tenkes å gi for "svake" signaler, eventuelt farve slik informasjon av sin posisjon i systemet som ikke fullt ut kan dekke kommunens eget ansvar for boligpolitikken. En mulighet er egen brukerundersøkelser som både kan dreie seg om faktiske forhold, preferanser og holdninger.

Videre peker vi her på følger av usikkerheten knyttet til framtidig etterspørsel etter bolig og tomter. Usikkerheten gjør det fornuftig for kommunene å søke å ha en høy tomteberedskap, men lite kapital bundet opp i tomtereserver. Vi drøfter hvordan dette kan være mulig, uten at vi kan si at vi har funnet ferdige løsninger.

To andre eksempler hvor vi mener det kan være hensiktsmessig for kommunen å ha en avventende holdning på grunn av usikkerhet, er i tilrettelegging av tomter for bygging av småboliger og i utvidelser av det kommunale leietilbudet.

Boliggjøring av eldreomsorgen

Omorganiseringen av eldreomsorgen har skjedd gradvis i mange kommuner. Den skjøt fart etter Omsorgsutvalgets innstilling 1992, og ble videre stimulert i Velferdsmeldinga 1995 samtidig som nye Husbankordninger med tilskudd og lån til omsorgsboliger bl.a. ble satt igang fra 1994. Det er mangel på viten om hvor langt en kan gå i omleggingen av omsorgen og samtidig beholde eller helst forbedre kvaliteten av den. I Velferdsmeldinga advares det mot å kalkulere med innsparinger ved å vri omsorgen fra institusjoner til boliger. Sortland har i utgangspunktet et ganske lavt tilbud av institusjonsplasser sammenlignet med andre kommuner i fylket. Bemanningen i institusjonene var allerede i 1993 markert lavere enn gjennomsnittet for landet og for kommunene i fylket. Kapasiteten i hjemmetjenestene var nesten på høyde med gjennomsnittet. Da er tallene korrigerert for de årsverkene som går inn i tjenestene som ytes til psykisk utviklingshemmede. Det samlede inntrykket av innsatsen i eldreomsorgen er imidlertid at den er lav. Da har vi tolket tallene i lys av den markerte økningen av de aller eldste som allerede har funnet sted fra 1991 til 1996 samtidig med at dekningen av årsverkene i institusjonene har gått markert ned. Profilen av eldreomsorgen for Sortland gir inntrykk av lav beredskap med tanke på den kommende utviklingen av eldrebefolkningen. Fra år 2000 til 2005 øker antallet over 89 år fra 59 til 83 personer, og antallet 85-89 år fra 132 til 148 personer.

Vi kan ikke gi en entydig bedømmelse av om en kan gi like god omsorg også for tungt pleietrengende i en bolig som i en institusjon. Men vi konstaterer at eldrebefolkningen i Sortland vil dreies mot flere av de aller eldste. Dette gir erfaringsmessig økte kostnader i omsorgen. En bør også være varsom med å redusere kapasiteten av institusjonsplasser fordi behovet for tung pleie vil øke. En vil få en økning av antallet aldersdemente som krever særlige tiltak som plasser i skjermede enheter. I tillegg vil det være behov for hjelp og informasjon til pårørende til aldersdemente.

Boligpolitikk for sosialt vanskeligstilte

Selv om Sortland kommune har et tilbud av kommunale utleieboliger som ligner på det en har i som det er "naturlig å sammenligne seg med" mener vi kommunen bør vurdere løpende om de skal øke sin boligmasse. Årsaken til dette er at de fleste kommuner i Norge opplever at de har for få utleieboliger. Det er også sannsynlig at Sortlands rolle som regionsenter kan gi kommunen et høyt innslag av hushold med sosiale problemer. Nå synes det imidlertid som leiemarkedet fungerer bra på Sortland i dag slik at en bør ha en avventende og observerende holdning. Det høye innslaget av utleie av en del av eneboliger gjør at leiemarkedet på Sortland vil være meget følsomt i forhold til endringer i selveieres rammebetingelser.

1.1 Boligpolitiske utfordringer for kommunene

I dette innledende kapittelet skal vi gi noen generelle betraktninger om kommunenes rolle i boligpolitikken og om boligpolitikkenes plass i den samlede politiske hverdagen i kommunene. Diskusjonene blir i liten grad knyttet opp mot situasjonen i Sortland spesielt. De generelle betraktningene i dette skal først og fremst danne et bakteppe for de mer konkrete analysene vi gjør senere. Gjennom å lage en slik innledende ramme rundt arbeidet vårt håper vi også å vise hvordan dette arbeidet kan være interessant også for andre kommuner.

Det vi kaller for boligpolitikken i kommunene kan sies å være rettet inn mot to hovedlinjer. For det første er de pålagt å sørge for at reguleringsplaner og infrastruktur ligger til rette for nødvendig boligbygging - dette er kommunenes boligbyggingspolitikk. For det andre har kommunene et engasjement i det å skaffe boliger for grupper med spesielle boligbehov. Dette engasjementet eller ansvaret kan dels sies å være begrunnet i formelle statlige krav til det tilbudet kommunen skal, eller bør, gi til sine innbyggere. Dels kan det også sies å være begrunnet i kommunenes ønske om å gi positive bidrag til kommunens egne innbyggers velferd.

Disse to feltene er det som vi kommer til å kalle for den kommunale boligpolitikken. Denne rapporten skal tjene to hensikter. Først og fremst skal den frambringe nødvendige bakgrunnsopplysninger for Sortland kommunes utforming av sin boligpolitikk, den skal også peke på viktige avveininger som kommunen må gjøre når den formulerer sin boligpolitikk. Vi håper også at den skal kunne vise andre kommuner hvilke faktiske opplysninger som er relevante når den kommunale boligpolitikken skal utformes og hvordan slike opplysninger kan framskaffes og systematiseres.

Flere av de statlige boligpolitiske virkemidlene er nå utformet slik at kommunene står som forvaltere av dem i forhold til husholdningene. Dette gjelder allerede for etableringslånene, til dels bostøtteordningene og vil i økende grad også bli gjort gjeldende for den nye boligtilskuddsordningen. Når det gjelder boliger for eldre, er det behov for å se bolig- og tjenestetiltak i sammenheng. Dette kommer vi tilbake til.

Fram mot slutten av 80-tallet var tomtepolitikk og på andre måter å legge til rette for boligbygging sentrale kommunale oppgaver. En kan nok også si at utfordringen for kommunene var å holde et tilstrekkelig høyt tempo i tilretteleggingen. På slutten av 80-tallet og tidlig på 90-tallet opplevde de fleste kommunene at tomtekøene forsvant, og mange ble sittende med store reserver av tilrettelagte tomter som ikke ble benyttet. Disse tomtereservene skapte for en del kommuner store problemer. Det var to årsaker til dette:

- i) For mange kommuner ble det oppfattet som vanskelig at de satt med så stor kapital bundet opp i en tomtemasse som de ikke fikk avhendet, og de fikk ikke dekket infrastrukturinvesteringer gjennom tilknytningsavgifter. Det kommunale økonomistyringssystemet gjør at den kommunale handlingsfriheten begrenses når kapital bindes i lengre tid enn kommunen i utgangspunktet hadde planlagt.

- ii) I tillegg til at det ble opplevd som vanskelig at den kommunale handlingsfriheten ble begrenset påløp det også store kapitalkostnader.

En viktig utfordring for kommunene i tiden framover er å trekke ut relevante erfaringer fra den skiftende perioden vi har gått gjennom. Spesielt viktig er det nå når vi, i flere deler av landet, begynner å merke et visst press mot kommunene om å øke tempoet i tomtetilretteleggingen. To forhold opplever vi som spesielt viktig her. For det første hvordan kommunen skal kunne lage langsiktige planer og dermed slippe å styre etter støynivået hos utbyggere og boligetterspørrere. For det andre hvordan en skal kunne planlegge slik at kommunens sårbarhet i forhold til svingninger i boligmarkedet blir så liten som mulig. Det beste for kommunene hadde naturligvis vært om en kunne ha funnet praktiske måter å legge opp tomtepolitikken på slik at en har en høy tomteberedskap, men lite kapital bundet opp i tomtereserver.

1.2 Praktiske måter å holde en høy tomteberedskap

Med høy tomteberedskap og lite kapital bundet opp i tomtereserver mener vi en situasjon hvor kommunen kan tilfredsstille manifestert etterspørsel relativt raskt, men at man ikke blir sittende med store kapitalkostnader hvis etterspørselen etter tomter skulle bli lavere enn forventet. Her dreier det seg selvsagt om to motstridende hensyn som ikke begge kan ivaretas fullt ut på samme tid. For kommunen blir det dermed viktig å vurdere disse to hensynene opp mot hverandre.

En mulighet er at kommunen lager ferdige reguleringer og inngår avtaler som innebærer at de investeringene i kommunal infrastruktur som kreves før bygging starter gjøres først når en viss andel av tomtene i et prosjekt er solgt til utbyggere (som jo kan være både selvbyggere og profesjonelle utbyggere). For regulerte boligtomter som eies av private kan en inngå avtale om at kommunal infrastruktur tilbys når en tomteklynge er solgt til utbyggere, alternativt at den private tomteeieren forskutterer tilknytningsavgifter. Forslaget her kan i korthet sies å være at kommunen forsøker å få til utbygging av ferdig solgte tomteklynger. Det som påførte mange kommunale tomteselskap store kostnader tidlig på nittitallet var en politikk som gikk på at kommunen kjøpte opp store tomtmengder og utviklet og solgte dem selv. Kommunene satt dermed igjen med hele risikoen når etterspørselen falt - en slik situasjon bør unngås.

Kort sagt kan vi si at kommunen bør avveie ulempen med at noen potensielle utbyggere kan bli nødt til å vente noe før igangsetting opp mot risikoen for at kommunen skal bli sittende med utgifter det tar tid før de får dekket inn.

1.3 Boligbehov og -etterspørsel

Det har vært vanlig å bygge den kommunale tomte- og boligbyggingspolitikken på beregninger av boligbehov. Tankegangen er at en kan beregne boligbehov som et misforhold mellom forventet befolkning og eksisterende boligmasse. En slik tilnærming vil bli brukt også i denne rapporten. Vi vil imidlertid understreke at dette beregnede boligbehovet ikke må tolkes som noen form for fasit - det er et planleggingsverktøy. Kommunene må vurdere det beregnede boligbehovet opp mot forventet etterspørselsutvikling, usikkerhet knyttet til både behovsberegningene og etterspørselen og til kommunens mål og prioriteringer. Det er naturligvis en nær sammenheng mellom de beregnede behov og etterspørselen etter bolig. De demografiske trekkene som ligger til grunn for boligbehovsberegningene vil naturligvis også

ha en avgjørende effekt på boliggetterspørselen. Den demografiske utviklingen har visse hovedtrekk som henger sammen med lavere fruktbarhet enn tidligere blant befolkningen i mindre sentrale strøk av landet. Dette fører til nedgang i totalbefolkningen noen steder, ikke på grunn av mer flytting, men fordi rekrutteringsgrunnlaget er blitt mindre. Dette omtaler vi nærmere i et senere avsnitt.

I diskusjonen av våre boligbehovsberegninger vil vi trekke fram en del poenger som vil være relevante i en slik vurdering av det beregnede behovet. Vi vil imidlertid understreke at det er viktig at slike vurderinger blir gjort løpende av de involverte partene, dvs først og fremst kommunen, selv. En tilsvarende anbefaling om å bruke boligbehovsberegninger som ett av flere verktøy i utformingen av den kommunale boligpolitikken finner vi i Kommunal- og arbeidsdepartementets boligpolitiske veiledning for kommunene fra 1996.

Boligbehovsberegningene gir informasjon om hvor mange nye boliger kommunens innbyggere kan forventes å trenge i årene som kommer. Vi mener at en også bør bruke det demografiske bakgrunnsmaterialet til å vurdere behovet for ulike boligtyper opp hverandre. I tillegg til tomtetilrettelegging påvirker kommunene boligbyggingen gjennom sitt plan- og reguleringsarbeid, dette bør legges til rette for en hensiktsmessig sammensetning av tilveksten av boliger.

En kan si at det nasjonale fokus i boligpolitikken gjennom de siste femti årene har vært å bygge opp boligmassen. Det vil være galt å si at denne jobben er gjort en gang for alle. Det er imidlertid riktig å si at i økende grad består morgendagens boligmasse av boliger som allerede er bygd. Tiden er kanskje inne for å stille seg spørsmål om vi trenger en politikk for å ta vare på boligmassen? De to viktigste punktene her er systematiske planer for vedlikehold og rehabilitering av kommunalt eide boliger og rehabilitering av og vedlikehold av eldres boliger. For kommunene vil rehabilitering og vedlikehold av eldre og funksjonshemmedes boliger kunne være viktig fordi dette kan ha en forebyggende virkning i forhold til behovet for institusjonsplasser og omsorgsboliger. Behovet for en gjennomtenkt strategi rundt rehabilitering vedlikehold understrekes av det faktum at noe mer enn hver tredje bolig i 1990 var bygd i 1960 eller tidligere.

1.4 Generell og spesiell boligpolitikk

Innledningsvis vil vi her peke på et moment av generell karakter som har dukket opp som en erfaring i Vesteråsregionen. Banker generelt har graderte restriksjoner som også omfatter beliggenhet når de vurderer lånesøkere. Kan det tenkes at slike holdninger også har nådd Husbanken? De erfaringer en har vist til dreier seg om å vurdere sikkerheten ved lån til etablering nye boliger som oppfattes som å ligge perifert i forhold det regionale arbeidsmarkedet. I tilfelle slike holdninger har gjort seg gjeldende, er dette et distriktpolitisk vesentlig nytt poeng. Det kan gi regional konsentrasjon i distriktene. Dersom dette blir praksis i tiden framover, vil det kunne befestes andre kredittinstitusjoners eventuelle restriktive praksis fordi de ser på hva Husbanken krever som en "grunnsikkerhets-indikator". Mange føringer legges i den nasjonale politikken. Risikoen ved låneopptak for unge under etablering er stor og kan ha blitt større med årene: De har oftere større studielån, og dårlige boliglån på toppen gjør at de tar ikke sjansen eksempelvis på å bygge enebolig i Hadsel, men velger å bo på hybel i Oslo. I hovedstaden er arbeidsmulighetene større og de har mulighet til å betale ned studielånet, framfor å sitte med eneboliglån og tunge lån i distriktet.

For øvrig peker overskriften i dette avsnittet mot en viktig sammenheng mellom det vi har kalt for en generell boligbyggingspolitikk og den spesielle (eller selektive) politikken som er rettet inn mot særlig vanskeligstilte grupper. Legges det til rette for økt boligbygging minskes presset inn mot den eksisterende boligmassen. Redusert press vil gjøre det lettere for noen av de vanskeligstilte husholdene å skaffe seg tilfredsstillende bolig i det ordinære markedet. Dette poenget som i internasjonal boliglitteratur går under betegnelsen "filtreringshypotesen" kan overdrives. Vi tror f.eks ikke, som enkelte amerikanske økonomer, at det er tilfelle at den mest effektive politikken for å bedre boforholdene for vanskeligstilte er å legge til rette for bygging av høystandard boliger for de aller mest velstående.

På den andre side kan utformingen av den selektive boligpolitikken påvirke mulighetene for andre grupper. Hvis den selektive kommunale boligpolitikken bedrer spesielle gruppers relative konkurransevne på boligmarkedet vil andre gruppers relative konkurransevne kunne svekkes. Dette spesielle punktet blir tatt opp i større bredde kapittel 6.4-6.5 som trekker fram vurderinger som må gjøres i utformingen av en eventuell ungdomsboligpolitikk.

Den klare sammenhengen mellom boligpolitikken for særskilte grupper og andre politikkkfelt kommer spesielt klart fram når det gjelder eldre. F.eks vil avveining mellom bruk av institusjonsplasser og omsorgsboliger kunne ha store konsekvenser for kostnadene knyttet til produksjon av omsorgstjenester. På den annen side vil det også være slik at suksessen for eldreboligpolitikken avhenger kritisk av hvordan hjemmetjenestene fungerer.

Den andre delen av den kommunale boligpolitikken går på i hvilken grad og i hvilken form kommunen skal/bør støtte opp om boligkonsumet til grupper med spesielle behov. I Kommunal- og arbeidsdepartementets boligpolitiske veiledning for kommunene i 1996 står det at kommunene skal sikre at "også vanskeligstilte har et boligtilbud". Selve avgrensingen av "grupper med spesielle behov" blir også en del av de boligpolitiske vurderingene som en kommune må gjøre. Spesielle grupper kan i denne sammenhengen f.eks være ungdom, eldre og funksjonshemmede, flyktninger og sosialt vanskeligstilte.

I kommunens utforming av en boligpolitikk overfor spesiell grupper mener vi at det grunnleggende må være prioriteringer mellom støtte til bolig for særskilte grupper og andre kommunale oppgaver. Kommunen må også gjøre beviste vurderinger av i hvilken grad en kan overlate oppgaver til "boligmarkedet", og av effekten av ulike former for boligtiltak. Et eksempel kan klargjøre hva vi mener her. Hva er effekten for beboer og kommune av følgende tiltakspakker til et sosialt vanskeligstilte hushold:

- Kommunal leiebolig
- Sosialhjelp til å betale privat leie
- Etableringslån (og eventuelt boligtilskudd) til kjøp av bolig

Med den nedtrappingen av de generelle boligpolitiske virkemidlene på nasjonalt nivå som en har opplevd gjennom de siste årene, er det ikke urimelig å tro at arbeidet med boligpolitikk for spesielle grupper blir en stadig større del av boligpolitikken i årene som kommer. Det vil selvsagt få betydning for kommunene som jo har det største ansvaret på dette feltet. Vi tror med andre ord at boligtiltak som en del av sosialpolitikken blir stadig viktigere. Den omtalte informasjons- og veiledningsbrosjyren fra Kommunal- og arbeidsdepartementet sier da også at "Tiltak på boligsektoren kan gi positiv effekt for andre kommunale ansvarsområder". I

innledningen til kapittel 3 om "*Boligpolitikk rettet inn mot andre grupper*" vil vi komme tilbake med mer prinsipielle diskusjoner av denne utviklingen og den betydningen dette har for utmeislingen av en kommunal boligpolitikk.

2.1 Beskrivelse av dagens boligmasse

Boligmassen i Sortland i dag består av boliger av varierende størrelser. To tredjedeler av boligene var i 1990 på fire rom og kjøkken eller større. Hele 16% var minst 6 rom. Samtidig var 15% av boligene småboliger på 1-2 rom, som oftest med kjøkken i tillegg. Andelen småboliger i hele fylket var 18%, så Sortland ligger nært dette gjennomsnittet i så måte. Gjennomsnittet for fylket inkluderer selvsagt byene som har større andel av småboliger enn andre kommuner. Andelen enslige forsørgere (av alle stønadsmottakere av barnetrygd) er ofte høy i byene. Ser vi på kommuner i Nordland ligger Sortland blant de med høyest andel, og dette er en del av bakgrunnen for at Sortland har en høy andel små og leidde boliger.

En kan legge merke til at *småboligene* i eneboliger og andre småhus utgjorde 11% av boligene i "eneboligene" og 30% av boligene i andre småhus. Tilsammen var disse 438 småboliger i småhus. I tillegg var det knapt 100 småboliger i blokker.

Her er på sin plass med et forbehold om presisjonen i Folketellingens tall. Studenter og elever er i virkeligheten en del av husholdningene og aktører på boligmarkedet, men er som hovedregel definert ut av tellingene som egne husholdninger. Antallet småboliger er derfor i realiteten høyere enn disse tallene. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å si noe om at dette tillegget har endret seg over tid som en følge av *endringer* i inn- og utflyttinger til kommunen av studenter og elever.

Nesten halvparten av beboerne bodde i 3-4 roms boliger. Blant disse kan det være et visst potensiale av behov for større boliger, men ikke nødvendigvis så stort. Nyere undersøkelser¹ viser at bare en mindre andel av personer i 3 eller 4 roms boliger ønsker seg markert større boliger. Vi kommer tilbake til disse forholdene i et senere avsnitt om behovsberegninger.

De fleste boligene var i eneboliger, eventuelt i andre småhus. Bare 6% av boligene var i blokk.

¹ Blant annet en landsomfattende intervjuundersøkelse fra Norsk Gallup i 1995.

Tabell 2.1.1

Boligmassen og bosatte i Sortland 1990. Kilde Folke- og boligtellingsen 1990

			Ene- boliger	Andre småhus	Blokk	Bosatte i alt		Bosatte pr bolig
I alt	3419	100 %	2728	464	213	8317		2,4
			80 %	14 %	6 %			
1-2 roms	529	15 %	300	(138)	(92)	799	10 %	1,5
3 roms	611	18 %	458	137	-	1248	15 %	2,0
4 roms	1049	31 %	816	139	(84)	2694	32 %	2,6
5 roms	671	20 %	626	-	-	1820	22 %	2,7
6 roms og større	(559)	16 %	(529)	-	-	1755	21 %	>3,0
I alt	3419	100 %				8316	100 %	

Tallene i tabellen er noe usikre fordi tellingen er gjort som en utvalgstilling. Tallene i parentes har større usikkerhet enn andre. Strek (-) betyr ikke at antallet nødvendigvis er null, men kan være et lite tall. Sumtallene blir ofte ikke lik tallet for "i alt" på grunn av denne usikkerheten.

Tabell 2.1.1 viser blant annet at 75% av befolkningen bodde i 1990 i familieboliger i den forstand at det var boliger på minst 4 rom.

Det totale antallet boliger var 3419 boliger i 1990. Siden 1970 økte antallet fra 2156 bebodde boliger til 2754 i 1980. Økningen i tiåret 1971-1980 var 598 boliger tilsvarende 28%. Økningen fram til 1990 var 665 boliger tilsvarende 24%. Økningstakten var med andre ord nesten like sterk tiåret fram til 1990 som tiåret fram til 1980 tross en lavere befolkningsvekst. Dette er et utviklingsbilde som gjelder mange steder i landet og som reflekterer nedgangen i den gjennomsnittlige husholdningsstørrelsen.

2.2 Nybyggingen 1991-1995

Statistisk sentralbyrå (SSB) har oppgitt et gjennomsnitt på vel 50 fullførte boliger hvert av årene fra 1991 til 1995. Sammenlignet med den gjennomsnittlige veksten på 1980-tallet med 66,5 boliger pr år, er dette noe lavere. Tabell 2.2.1 viser SSBs data over fullførte boliger.

I "Boligmelding 1996" (side 13) for Sortland kommune som lå til behandling i kommunen 22. februar 1996, er det oppgitt høyere nybyggingstall for kommunen enn de oppgitte "fullførte" boligene fra SSB. Tabell 2.2.2 viser de ulike tallene.

Tabell 2.2.1

Fullførte boliger i Sortland 1991-1995. Kilde: SSB

1 roms	0	-
2 roms	55	21 %
3 roms	40	15 %
4 roms	91	35 %
5 roms	56	22 %
6 roms og større	17	7 %
I alt	259	100 %

Tabell 2.2.2

Nye boliger i Sortland 1991-1995. Kilde: SSB og Sortland kommune ("Boligmeldingen")

	1991	1992	1993	1994	1995	Gj.sn./år
Fullførte boliger, SSB	53	38	42	84	42	51,8
Boenheter satt igang, Boligmeldingen		64	62	96	81	75,8
Boenheter tatt i bruk, Boligmeldingen		41	86	85	97	77,3
Byggemeldte boliger, Boligmeldingen	37	46	62	96	71	62,4

De ulike kildene og tellemåtene (fullførte, satt i gang, tatt i bruk eller byggemeldte boliger) viser forskjellige tall. Felles for tallene som er brukt i Boligmeldingen er at de er betydelig høyere (pr. år i gjennomsnitt) enn tallene over fullførte boliger fra SSB. Det er dessuten slik at byråets tall ikke viser noen klar tendens til økning av byggevirkomheten i løpet av 5-årsperioden, mens tallene i meldingen har klart høyere tall for de to siste årene enn for de tre første av 1990-tallet. Vi har ikke prioritert å finne nærmere ut av disse uoverensstemmelsene, men har trukket dem fram fordi de setter anslag over kommende boligproduksjon i et noe usikkert lys, og som en derfor bør ha i mente ved de konklusjoner som senere trekkes om framtiden.

Tabell 2.2.1 viser fordelingen over fullførte boliger etter størrelse. De nylig fullførte boligene avviker ikke så meget i størrelse fra fordelingen av den totale boligmassen i 1990. De er bygd mindre av de aller største boligene i perioden 1991-95 enn andelen var i 1990, men til gjengjeld er nybygd noen flere 4 og 5 roms boliger. Ingen ett roms boliger er nybygd, men

noen flere to roms enn andelen i 1990. Størrelsen i nyproduksjonen synes romslig, men nøktern.

Fordelingen av boliger i 1990 pluss de nybygde i 1991-1995 gir samlet boligmasse ved utgangen av 1995. Endringer i boligmassen som skyldes endret bruk, bortfall av boliger eller tilvekst utenom nybyggingen, har kanskje endret bildet noe, men neppe vesentlig. Eventuelle endringer utenom nybyggingen har mest sannsynlig kommet som en *økning* av antall boliger i tillegg til de nybygde. Se avsnittet om avgang av boliger nedenfor.

2.3 Avgangen av boliger

Avgangen av boliger har vært "negativ" i Sortland i perioden 1981-1990. Slik som språkbruken er om fenomenet boligavgang, innebærer dette at det "oppsto" flere boliger i kommunen enn antallet nybygde i samme periode. Vanligvis forsvinner et visst antall boliger, derav begrepet "avgang". Dette henger sammen med rivning, fraflytting, sammenslåinger og lignende. På den andre siden tas boliger i ny bruk, for eksempel ved at deler av hus leies ut, tomme boliger blir bebodd, boliger utvides og deles opp, o. a. Som den eneste kommune i Nordland, var det flere boliger ved slutten av tiårsperioden 1981-1990 enn boligmassen i 1980 pluss de fullførte boligene de ti årene. Denne spesielle tilveksten utgjorde ca 80 boliger, eller 8 boliger pr år². Siden økningen av boliger gjennomsnittlig var 66,5 boliger pr. år i denne perioden, ser en at denne årlige tilveksten av boliger som skyldtes bedre utnyttelse av boligmassen, var av en viss betydning. Tilsvarende tilvekst var ellers vanlig å finne i pressområder som kommunene i Akershus og Rogaland på 1980-tallet.

Det er mulig at en slik tilvekst i Sortland også forekommer i årene etter 1990. Årsaken kan være økt utleie av boliger eller oppdeling av boliger. Det ligger et visst potensiale for slik fortsatt tilvekst i boligmassen ved at omkring 16% av boligmassen i 1990 var på minst 6 rom pluss kjøkken. Også noe mindre boliger kan også tenkes å være blitt bedre utnyttet, for eksempel ved at eldre personer som har blitt alene leier ut deler av boligen, eller av andre årsaker. I og med at vi ikke har faktiske tall for avgangen, nevnes dette her som et moment som må tas med i vurderingen av byggebehovet framover. Den negative avgangen innebærer at boligmassen i Sortland ble mer intensivt utnyttet i 1990 enn i 1980. Dette kan ha sammenheng med et etterspørselspress som ikke ble tilfredsstilt gjennom økt tilbud av nye boliger. Tomtemangel kan være en årsak til at tilbudssiden ikke reagerte på et etterspørselspress. Den intensive utnyttelsen av boligmassen i 1990 kan således sies å representere et potensiale for økt boligavgang i tiden etter 1990.

2.4 Eide og leide boliger

Opptil halvparten av yngre personer i etableringsalderen (og som bor for seg selv, dvs. ikke hos foreldrene) bor i leide boliger. Blant de godt etablerte husholdningene er andelen av dem som leier ned mot ca. 5%, mens blant de eldre er leieandelen ofte litt høyere igjen.

I Sortland i 1990 var andelen leide boliger 28% av alle boliger, tilsvarende 960 leieboliger. Flertallet av disse var på vanlige vilkår (646 boliger), mens et mindretall var leid for et

² Opplysningene om boligavgang er fra et større arbeide som vi tidligere har utført, jfr. Gulbrandsen, Barlindhaug og Nordvik: *Endring av boligmassen - boligavgang*. Prosjektrapport 140, Byggforsk 1994.

avgrenset tidsrom (225 boliger). Det fantes bare et mindre antall tjenesteboliger (89 tjenesteboliger).

Tabell 2.4.1

Oversikt over leide og eide boliger i Sortland 1980 og 1990.

Kilde: Folke- og boligtellingsene, SSB

	1970	%	1980	%
Leide boliger, herav	409	18%	960	28%
- bygd 1971-80(90)	167		389	
- bygd før 1971	234		ca.568	
- uoppgitt	8		-	
Eide boliger	1860	82%	2459	72%
Uoppgitt eiestatus	486			
Sum ekskl. uoppgitt		100%		100%
Sum boliger	2755		3419	

Både leieandelen på 28% og antallet leieboliger i 1990 var gått betydelig opp fra andelen og antallet i 1980, henholdsvis 18% tilsvarende 409 boliger i 1980. Det fremgår av statistikken at byggeåret til de leide boligene slik de var fordelt i 1990 varierer med både eldre og nyere boliger. Antallet leide boliger økte like mye i bygg fra før 1971 som nyere bygg, dvs at "ny" utleie i betydelig grad hadde skjedd i boliger eldre enn 1970. Et raskt oversyn over byggeåret til de leide boligen på de to tidspunktene tilsier at omtrent 330 nye leieboliger med byggeår før 1971 kom til i perioden 1981-1990. Dette viser at privat utleie sannsynligvis spiller en stor rolle for virkemåten til boligmarkedet på Sortland. Utleierne finnes både i eldre og nyere hus både før og nå.

Det er åpenbart at særlig for de unge er dette markedet viktig i og med at disse tradisjonelt er den største gruppen på leiemarkedet. Når det samtidig er slik at unge oftes i økende grad ønsker å eie bolig etter hvert som de kommer lengre i etableringsfasen, kan dette være et viktig utgangspunkt for den totale vurderingen av det framtidige boligbehovet. En del av dette vil komme fra unge personer som må forutsettes å ønske å skifte fra leid til eid bolig. De økonomiske rammebetingelsene for en slik overgang er selvsagt viktig.

Økningen i leieandelen på 1980-tallet kan meget gjerne ha sammenheng med at mange husholdninger hadde en presset likviditet. Det var høye priser og stigende og høy rente i perioden 1983 til 1988 slik at mange nok hadde behov for å krysse boutgiftene ved utleie av deler av boligen. Dermed kunne fenomenet "negativ avgang" eller tilvekst av boenheter utover registrert nybygging optre, og da særlig i områder med relativt høy tilflytting. Vi vil komme tilbake til fordeling av boliger etter eierforhold under behovsberegningene.

3.1 Beskrivelse av befolkningen

Mens tilveksten av boliger fra 1970-tallet til 1990 var omtrent den samme i de to tiårsperiodene, var veksten i befolkningen betydelig lavere det siste tiåret. Dette er et kjent trekk i utviklingen at boligveksten og husholdningsveksten har vært markert større en veksten i befolkningen. Til og med kommuner med nedgang i befolkningen bygde til dels et betydelig antall av nye boliger i perioden 1981 til 1990. Økt velstand og endringer i familiestrukturen med stadig flere mindre husholdninger er noe av den viktigste bakgrunnen for den forholdsvis kraftige veksten i tallet på boliger.

Men etter 1990 har tendensen snudd, se tabell 3.1.1.

Tabell 3.1.1

Totalbefolkningen i Sortland 1970-1995, på slutten av året. Kilde: SSB

	1970	1980	1990	1995
Totalbefolkning	7039	7986	8334	8855
Økning pr. år siste periode, antall		94,7	34,8	104,2
Økning pr. år siste periode, prosent		1,27%	0,43%	1,22%

Tabellen viser at veksten i totalbefolkningen de senere årene (1,22% pr. år) er på høyden med den forholdsvis kraftige veksten på 1970-tallet (1,27%). På bakgrunn av at veksten var bare ca. tredjeparten så stor på 1980-tallet (0,43%), er dette mye. Likevel må en være oppmerksom på at veksten var forholdsvis lav det siste året fra 1994 til 1995 (eller fra begynnelsen av 1995 til begynnelsen av 1996), bare på 71 personer (0,81% pr. år). Vi kommer tilbake til svingninger i veksten nedenfor.

3.2 Endringer i ulike aldre fra 1991 til 1995

I tabell 3.2.1a og b viser vi endringen i befolkning i ulike aldersgrupper de siste fire årene fram til januar 1995.

Tabell 3.2.1a

Antall personer og vekst pr. år i befolkningen i perioden 1991-1996 og fra 1995 til 1996 i Sortland i ulike aldersgrupper. Kilde: SSB

	Totalbef.	0-4 år	5-9	10-14	15-19	20-24	25-29	30-34 år
01.01.1991	8335	577	522	562	687	649	589	581
01.01.1992	8408	618	521	544	666	643	620	581
01.01.1995	8784	679	585	540	592	684	660	636
01.01.1996	8855	663	624	543	575	679	680	649
Årsvekst 1991-96	1,22 %	2,82 %	3,63 %	-0,69 %	-3,50 %	0,91 %	2,92 %	2,24 %
Årsvekst 1995-96	0,81 %	-2,36 %	6,67 %	0,56 %	-2,87 %	-0,73 %	3,03 %	2,04 %

Tabell 3.2.1b

	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65-69	70-74	75-79	80+år
01.01.91	700	614	513	347	301	333	399	371	297	293
01.01.92	694	615	564	352	294	325	382	392	300	297
01.01.95	618	695	638	450	320	306	322	392	305	362
01.01.96	601	715	611	508	343	294	321	367	321	361
Årsvekst 1991-96	-3,00%	3,09 %	3,56 %	7,92 %	2,65 %	-2,46%	-4,26%	-0,22%	1,57 %	4,26 %
Årsvekst 1995-96	-2,75%	2,88 %	-4,23%	12,9%	7,19 %	-3,92%	-0,31%	-6,38%	5,25 %	-0,28%

Tabellen viser at veksten i totalbefolkningen var stor, som vi var inne på i avsnittet ovenfor, første halvdel av 1990-tallet. I løpet av 1995 var imidlertid veksten lavere enn de foregående år. Mens det i femårsperioden under ett var en klar økning av antallet småbarn 0-4 år på nesten 3% pr. år, var det *nedgang* siste året med over 2%. Også i ungdomsgruppen 20-24 år var det vekst i perioden under ett, men *nedgang* det siste året.

Når det gjelder eldrebefolkningen er det nedgang i vente i antallet blant de som er 60/65 år opp til 75/79 år de kommende fem årene. Blant de som er minst 80 år, er en kraftig vekst ventet. Den forventede nedgangen blant de yngste av de eldre vil kunne invitere til en avventende holdning i planleggingen av eldreomsorgen: "problemene går over etter hvert". Dette gjelder imidlertid bare på lengre sikt med en planleggingshorisont som er mer enn 10, kanskje 15 år. For planleggingen av de nærmeste 10-15 årene vil utviklingen av aldersgruppen over 80 år være mye mer relevant å forholde seg til. Det er blant disse en finner de høyeste ratene for den omsorgen som krever mest innsats.

Det er ikke uten videre gitt hvilken vekt en skal legge på de endringstendensene vi har vist i siste linje i tabellen av den faktiske utviklingen av befolkningen år for år. Det er nødvendig å se dette i et større perspektiv, og vi skal i det videre trekke opp noen større hovedlinjer.

3.4 Negativ befolkningsutvikling i "utkant-Norge"

Ved Norsk institutt for by- og regionforskning har en utviklet en inndeling av alle norske kommuner i fire hovedgrupper basert på de tradisjonelle standardinndelinger fra SSB, men omgruppert i forhold til sentralitet og landsdel. Hver landsdel er inndelt i kommuner i en "storbyregion" (bortsett fra i Nord-Norge fordi storbyene bare er Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim), "andre by- og tettstedskommuner", og "utkantkommuner" hvor de minst sentrale kommunene har fått denne betegnelsen. Inndelingen er grov, men egnet til å gi god informasjon om befolkningsutviklingen i ulike deler av landet i store trekk. Tabell 3.4.1 viser utviklingen av totalbefolkningen i kommunene i disse gruppene fra 1980 til 1995.

Tabell 3.4.1

Endringer i totalbefolkningen i grupper av kommuner fra 1980 til 1995, 1980 er satt lik 100.

	Befolkning i 1995 i forhold til i 1980	Antall kommuner
LANDET	101,7	435
STORBYREGIONER		
Osloregionen	114	43
Stavanger- og Kristiansand-regionen	123	16
Bergens-regionen	121	8
Trondheims-regionen	117	7
ANDRE BY- OG TETTSTEDSKOMM.		
Østlandet	104	61
Agder og Rogaland	106	30
Vestl. og Nordvestlandet	106	41
Trøndelag	99	23
Nord-Norge	103	18
UTKANTKOMMUNER		
Østlandet	97	39
Agder og Rogaland	99	10
Vestlandet og Nordvestlandet	96	49
Trøndelag	93	19
Nord-Norge	89	71
Sortland	111	1

Tabellen viser at utkantkommunene, uansett landsdel, har hatt en negativ befolkningsutvikling fra 1980 til 1995. Med utkantkommuner menes kommuner som ikke omfatter tettsted med

minst 5000 innbyggere, og der det heller ikke er mulig å nå et slikt tettsted på 45 minutter eller mindre. Det er heller ikke mulig å reise til en av de fem største byene i landet på mindre enn 2 1/2 time. Sortland hører med blant "utkantkommunene"³. Av de 18 nordligste kommunene i Nordland, fra Steigen og til Andøy, er imidlertid Sortland den eneste kommunen som har større befolkning i 1995 enn i 1980. Bortsett fra at Sortland derfor må vurderes i særstilling, er det også viktig å være klar over at omlandskommunene til Sortland har betydning for befolkningsveksten i Sortland. Dersom det skjer en langvarig nedgang i befolkningen dette omlandet, vil det etter hvert også kunne merkes i Sortland som en stagnasjon av veksten.

I flere artikler de senere årene har ulike demografer pekt på at det er fare for en mer langvarig nedgang i befolkningen i de mer perifere kommunene i Norge (Aasbrenn 1989, Foss 1993, Sørli 1995). En hovedsak i dette er at kvinnes fruktbarhet⁴ har gått ned slik at en ikke lenger har et tilstrekkelig fødselsoverskudd som kompenserer for utflytting slik som det gjorde før.

De mest omfattende analysene av demografiske utviklingstrekk på regional basis i Norge er gjort av Kjetil Sørli ved Norsk institutt for by- og regionforskning (Sørli 1995b). Han benytter to begreper som er vel egnet til å gi et bilde av utvikling og framtidsutsikter for sammenligninger mellom kommuner⁵. Det første er "endring over livssløp" som er forholdet mellom antallet dagens unge voksne og antallet for eksempel 15 år tilbake da de var 15 år yngre. Dette forholdstallet sier hvor mye disse kullene er "bygget opp" eller "tappet ut" fra barn til voksegenerasjon. I hele landet var det i 1994 litt flere enn antallet barn i disse årskullene 15 år tilbake, noe som selvsagt skyldes innvandring.

Går vi fram i tiden og ser på størrelsen av barnekullene som om 15 år (fra 1994 og framover) vil være framtidens unge voksne, og ser disse i forhold til størrelsen av kullene av dagens unge voksne, får vi et forholdstall som Sørli har kalt "naturlig vekstkraft". Dette sier noe om kommunen har store eller små muligheter til å beholde, øke eller minske sitt folketall. I landet som helhet er dagens (i 1994) barnekull som om 15 år er 21-35 år, bare 84-85 prosent av dagens 21-35-åring. Morgendagens unge voksne er "mangelvare", på landsbasis.

Det er naturligvis store kommunale forskjeller i dette. Sortland ligger imidlertid godt an i forhold til landsgjennomsnittet, og dessuten også i forhold til omliggende kommuner. Tabellen nedenfor viser noen kommuner inkludert Tromsø som virkelig er "en magnet i nord" (se nedenefer).

³ Definisjonen kan virke fremmed. Tettsteder på 3000-4000 innbyggere i en kommune kan for eksempel være sentralt i forhold til omgivelsene og virke som et tilflyttingsområde i regionen, noe Sortland kan være et eksempel på.

⁴ Fruktbarhet defineres alltid i forhold til det ene kjønns fruktbarhet.

⁵ En nærmere beskrivelse av disse begrepene og hva de indikerer er gitt av Sørli (1995b). Indikatorene inngår i et sett av regionaldemografiske mål, egnet til å forstå hva situasjonen og utviklingstrekkene bærer i.

Tabell 3.4.2

"Endring over livssløp" og "naturlig vekstkraft" etter kjønn for noen Vesteråls-kommuner og Tromsø.

Endring over livssløp: personer født 1959-73 i 1994 i forhold til deres antall i samme kommune 15 år tidligere da de var 6-20 år.

Naturlig vekstkraft: Personer født 1974-88 i forhold til personer født 1959-73 i samme kommune.

	Endring over livsløp		Naturlig vekstkraft	
	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner
Sortland	95%	99%	85%	84%
Vågan	84%	82%	76%	84%
Hadsel	81%	82%	73%	78%
Bø	59%	59%	51%	52%
Andøy	73%	72%	59%	57%
Moskenes	65%	74%	62%	86%
Tromsø	127%	136%	85%	84%
Landet i alt	103%	104%	84%	85%

Tabellen viser at kommuner i nærheten av Sortland ofte har hatt stor uttapping ungdom. Bø er det sterkeste eksemplet på dette. Samtidig har enkelte av dem små barnekull i forhold til dagens unge. Begge disse forholdene kan minske tilflyttingen til Sortland, selv om Sortland selv ligger nærmere landsgjennomsnittet enn de andre kommunene av sammenlignbar størrelse. Tromsø har hatt stor tilstrømming av unge, men ikke så mange av dem har barn. Naturlig vekstkraft for Tromsø holder følge med landsgjennomsnittet, men reflekterer ikke så meget at byen har relativt stor overvekt av unge voksne innflyttere.

Vi går litt videre med Tromsø som eksempel: I Kommuneplanmeldingen for 1996 peker en på "Tromsø - en magnet i nord?". En viser til at mens befolkningsutviklingen i Troms eksklusive Tromsø gikk ned fra ca 100.000 i 1984 til ca 94.000 i 1994, gikk befolkningen i Tromsø opp fra ca 48.000 til ca 56.000 personer. Med andre ord utgjorde Tromsøs befolkning ca 60% av øvrig befolkning i fylket i 1994. I Nordland finnes tendenser til en lignende utvikling. For eksempel har Bodø hatt en økning i samme tiårsperiode fra 34.000 til 38.000 personer, mens fylket utenom Bodø har minsket fra 210.000 til 203.000 personer. Sortland er en unntakskommune i forhold til det vanlige i Nordland ved sin økning i folketallet i den samme perioden fra 8.000 til 8.500. Men "magnet-virkningen" er tydeligvis langt svakere både for Bodø og Sortland enn for Tromsø.

Unntakskommuner som Sortland må før eller senere merke konsekvensen av nedgangen i befolkningen i mange omegnskommuner.

Vi har gått så pass grundig inn på dette temaet fordi det har fundamental betydning for utviklingen i kommunen. Hittil har en basert seg på befolkningsframskrivninger utført av fylkeskommunene etter PANDA-modellen og lagt inn en netto innflytting på 40 personer pr. år i perioden fram til år 2000. Dette har gitt en befolkningsvekst pr. år på ca 90 personer i totalbefolkningen og en svak økning av aldersgruppen 0-6 år fra 969 i 1995 til 989 i år 2000.

Vi er usikre på om denne forutsetningen holder på lengre sikt, og vi er heller ikke overbevist om at den holder de nærmeste fire-fem årene fram til år 2000. Aldersgruppen 15-19 år hadde tilbakegang fra 1991 til 1996, og gruppen 20-24 år en svak vekst som snudde til nedgang fra 1995 til 1996. Aldersgruppene 25-34 år som er viktigst for småbarnetallet, viste tendens til svakere vekst fra 1995 til 1996 enn de hadde fra 1991 til 1996 under ett. Denne endringen er ikke sterk, men kan vise seg sterkere de nærmeste årene når 15-24-åringene (som er i tilbakegang) blir 2-3 år eldre.

Statistisk sentralbyrås framskrivinger er så pass lite "finmasket" at de særegne utviklingstrekkene for Sortland ikke har blitt oppfanget. Dermed har tallene for framtidig utvikling i Sortland blitt usikre. Bruken av PANDA har gitt langt mer presise prognoser. Vi er likevel kritiske til en mekanisk framskriving av de erfaringer en har gjort hittil av grunner som er redegjort for ovenfor.⁶

Når det gjelder eldre-befolkningen vil også endel betraktninger om nåværende prognoser kunne anføres, noe vi kommer tilbake til i avsnittet om eldre.

Nedenfor viser vi mer i detalj de konkrete tallene for framskrivingene fra SSB, alternativene Middels (M1) og Høy (H1), samt PANDA-tallene. For begge har vi tatt med tallene for aldersgruppen 20-34 år, som er den som dannet hovedgruppen av de som flytter inn i "ny" bolig eller etablerer seg med bolig, samt samt tallene for totalbefolkningen. Framskrivingene er sammenlignet med hva som faktisk skjedde fra 1995 til 1996. Som en kan se av tallene, og som er kommentert i teksten, er det god grunn til å vente en utvikling med høyere tall enn SSBs, men lavere enn PANDAs.

⁶ Vi har hatt kontakt med PANDA-ansvarlig i fylkekommunen (Sigmund Johnsen), men på grunn av ferietid og skifte av person (ny person er Marit Johnsen) har vi ikke foreløpig hatt anledning til å diskutere disse vurderingene nærmere med dem. I den grad tiden tillater strekker til, kan dette gjøres senere.

3.5 Nærmere om befolkningsframskrivingene

Tabell 3.5.1 viser tallene for de ulike framskrivingen sammenholdt med faktiske tall.

Tabell 3.5.1

Antall personer 20-34 år i Sortland etter SSBs framskriving, midtalternativet og Høyalternativet, og faktiske tall i 1993, 1995 og 1996

År	20-34:M1	20-34:H1	Faktisk	Totalbef	PANDA-95	SSB, H1	SSB, M1
1993	1912	1912	1912	faktisk		8534	8534
1994							
1995	1935	1954	1980	8784	8784	8665	8613
1996	-	-	2008	8855	8879		
1997					8972		
1998					9066		
1999					9159		
2000	1881	1950			9250	8966	8795
2005	1744	1816			9341	9246	8941
2010	1658	1743				9515	9036
2015	1733	1857				9837	9150
2020	1800	2000				10199	9298

Tallene for totalbefolkningen i 1996 kan tyde på at PANDA ligger noe høyt (8879 i stedet for faktisk 8855). Det er ganske klart at SSB ligger for lavt i og med at til og med det høyeste alternativet H1 allerede i 1995 har 119 personer for lite i forhold til faktisk antall. Det er derfor rimelig å tro at aldersgruppen 20-34 år i SSBs framskriving er for lavt. Det er rimelig å tro at SSB har undervurdert nettoinnflyttingen til Sortland i denne aldersgruppen. Tross denne invendingen, er det en viss sannsynlighet for at antallet unge i etableringsalderen vil kunne minske etter århundreskiftet. Sett på bakgrunn av at Sortland gjennom mange år har vært vant med vekst i denne aldersgruppen, bør en legge vekt på denne muligheten til lavere vekst, eventuell nedgang i denne aldersgruppen etter århundreskiftet. Nedgangen må forventes å finne sted i mange kommuner som er grunnlaget for nettoinnflyttingen til Sortland. Det blir "mindre å ta av" i omliggende kommuner, og før eller senere vil dette også slå ut i Sortland.

Usikkerheten omkring disse tallene er stor. Det er neppe mulig å avklare situasjonen så mye nærmere når det gjelder hva som vil skje med innflyttingen til Sortland. Derfor bør planleggingen av boligbyggingen bl.a. ta hensyn til at det foreligger en usikkerhet og trekke følgende to konsekvenser av dette:

1. De byggeplaner som utarbeides bør ha med to alternativer: ett for en fortsatt vekst, noe moderert i forhold til tidligere erfaringer. Det andre alternativet bør ta hensyn til en stagnasjonsperiode rundt år 2005-2010. Det er også mulig å investere eller planlegge tiltak som øker Sortlands tiltrekkingskraft som tilflyttingskommune for unge mennesker, og derved motvirke en eventuell stagnasjonsperiode etter århundreskiftet.

2. Siden befolkningsframskrivingene har store feilmarginer når en går 10-15 år fram i tiden, bør en følge nøye med hvor stor innflyttingen (netto) til Sortland er hvert år, og da særlig av befolkningsgrupper som en erfaringsmessig vet er de som først og fremst tar initiativet til ny bosetting.

3.6 Nye befolkningsprognoser

Etter å ha sett usikkerheten ved PANDA-prognosen, og SSBs tall, har vi i samråd med oppdragsgiver fått beregnet nye prognoser med tre alternativer. Prognosene er utført av NORGIT-sentret i Fredrikstad etter KOMPAS-programmet.

De tre alternativene har samme forutsetninger⁷ som, men har lagt inn tre ulike tall for nettoinnflytting til Sortland. Perioden er valgt fra 1996-2010, og de tre alternativene for **nettoflytting** er som følgende:

- alt. 1: +40 personer 1996, 1997, 1998, +30 pr år årene 1999-2003, og +15 pr år i årene 2004-2010,
- alt. 2: 0 personer pr år i hele perioden,
- alt. 3: +50 personer pr år i hele perioden.

Tabell 3.6.1

Totalbefolkningen 1996-2010 i Sortland etter 5 ulike framskrivingsalternativer. Befolkning ved åres start. Kilde: SSB og KOMPAS, NORGIT-sentret

År	SSB, alt. M1	KOMPAS, alt.1	KOMPAS, alt.2	KOMPAS, alt.3
1995(96)	8613	8855	8855	8855
2000	8795	9243	9085	9294
2005	8941	9644	9318	9823
2010	9036	9943	9502	10331

De ulike framskrivingene viser alle befolkningsvekst fra 1995 til 2010. Lavest vekst har SSBs midt-alternativ, som ligger lavere enn selv null-alternativet til KOMPAS (alt.2) med null innflytting. Med en forutsatt realistisk netto innflytting (alt.1) øker befolkningen fra 8855 i 1996 med knapt 80 personer i året fram til 2010. Økningen er sterkest de første årene. Dersom nettoinnflyttingen blir større enn antatt, vil veksten være over 100 personer i året (alt.3). En detaljert oversikt over befolkningsveksten etter alder finnes i vedleggstabell x.

Diagrammet nedenfor viser resultatet i antall personer i aldersgruppen 25-39 år fram til år 2010 etter de tre KOMPAS-alternativene. Aldersgruppen 25-39 år er valgt fordi disse er den kanskje mest interessante gruppen for framtidens boligbygging. Alderen på førstegangsfødende mødre stiger stadig, (jfr. Ukens Statistikk fra SSB nr 27 1996), noe som kan bety at tyngdepunktet på alderen på de gruppene som etterspør ny bolig også kanskje vil

⁷ En har brukt faktisk dødelighet for 1991-1992-i kommunen, og så justert dette etter hva dødeligheten har vært de siste par årene, for hver kommune. Dermed får en et skreddersydd tall dødelighet for den enkelte kommunen.

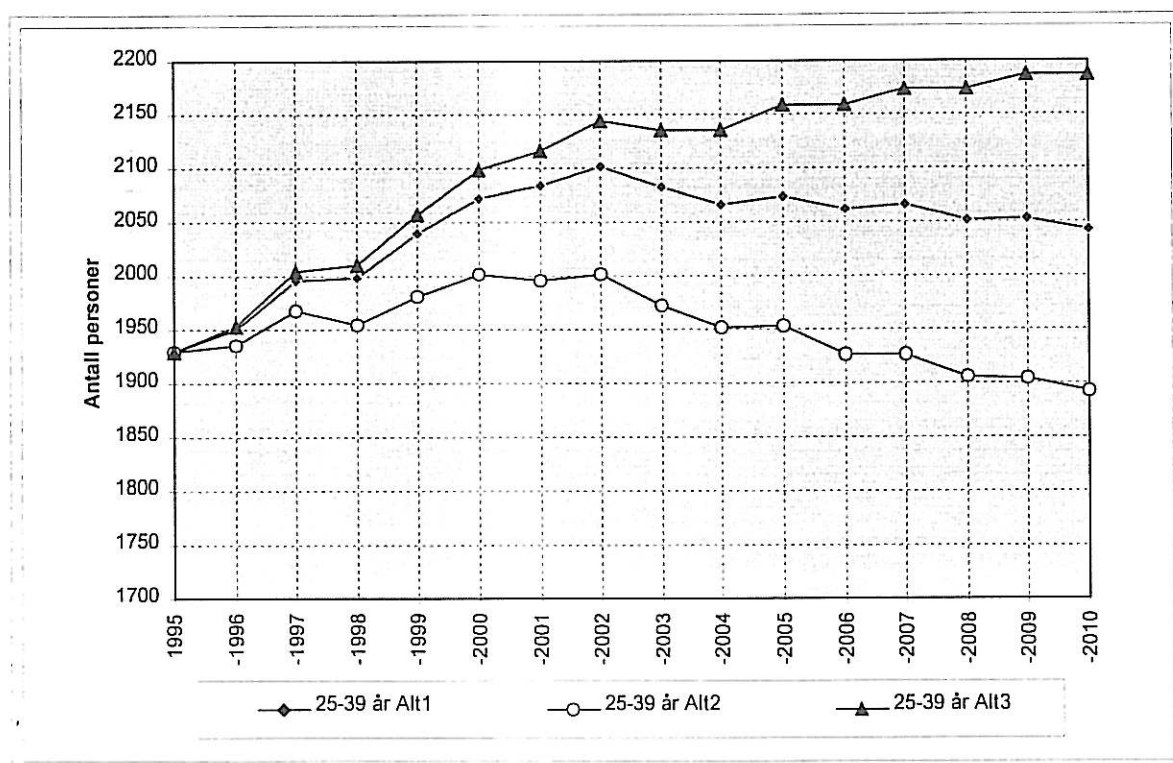
stige i framtida. Til sammeligning med tabellen ovenfor som viser SSB-tall og PANDA-tall har vi imidlertid også tatt med tallene for aldersgruppen 20-34 år, se tabell 3.6.2 før diagrammet.

Tabell 3.6.2

Aldersgruppen 20-34 år 2000-2010 i Sortland etter 5 ulike framskrivingsalternativer.

År	SSB, alt. M1	SSB, alt. H1	KOMPAS, alt.1	KOMPAS, alt.2	KOMPAS, alt.3
2000	1881	1950	2011	1932	2046
2005	1744	1816	1960	1841	2046
2010	1658	1743	1950	1816	2107

Tabellen viser store forskjeller mellom de ulike alternativene. Bare null-alternativet i KOMPAS (alt.2) ligger i nærheten av SSBs høye alternativ år 2000, mens alle andre tall er høyere. Vår vurdering er at KOMPAS' prognoser er nærmere virkeligheten og at det ikke er usannsynlig at alternativ 1 kan vise seg å gi et forholdsvis riktig bilde. Vi ser at dette alternativet viser en nedgang i aldersgruppen 20-34 år etter år 2000. Det samme skjer med aldersgruppen 25-39 år etter dette alternativet. Dersom nettoinnflyttingen blir mindre, blir nedgangen større, jamfør nullalternativet (alt. 2). Dette må sees på bakgrunn av at kommunen har hatt vekst i ungdomsgruppene over lang tid. I 1980 var antallet 20-39 år 2386 (FoB 1980) mot 2609 pr 1.1.1996. Veksten vil altså fortsette ut dette århundret, men da inntreir sannsynligvis en ny situasjon med relativ stagnasjon i veksten av unge voksne, eventuelt nedgang i absolutt antall.



Figur 3.6.1

Antall unge 25-39 år 1995-2010 i Sortland kommune etter tre alternativer for netto innflytting.

Figuren viser stort avvik mellom de tre alternativene når en kommer et stykke ut i det neste århundret, et avvik på ca. 200 personer mellom ytteralternativene. Blant yngre personer kan dette tilsi en forskjell i bolig-tall på 100-150 boliger, så avviket er betydelig. Det er selvsagt størst forskjell mellom alternativet med null i nettoflytting og midtalternativet med pluss 40 i netto innflytting i starten. Med dette midtalternativet avviker også betraktelig fra maksimumsalternativet med pluss 50 i hele perioden.

Det viktigste poenget med figuren er likevel den endring i utviklingen som skjer etter århundreskiftet i alle tre alternativene. Kommunen har i mange år vært vant til økning av befolkningen, også den unge delen, og derfor vil stagnasjonen og nedgangen av ungdomsbefolkningen etter år 2002 gi en ny situasjon. Denne vil gradvis kunne gi lavere tall for økningen av boligbehovet enn hva en tidligere har hatt.

Kan det tenkes at det likevel vil opptre høy og muligens økende nettoinnflytting til Sortland? Selv om vi mener dette er lite sannsynlig ut fra de forholdene vi har vært inne på foran med lavere fruktbarhet i distriktene og mindre fødselsoverskudd til å rekruttere til sentrale og attraktive steder via flytting, vil vi dvele litt med denne muligheten. For det første vil neppe nedgangen i nettoinnflytting komme brått, og heller ikke stagnasjonen i veksten av de unge. For det andre er det mulig å se Sortland i et større perspektiv og sammenligne med større sentrale steder i Nord-Norge. Vi vet at enkelte slike har vekst i befolkningen og også stadig tilflytting av unge voksne. Dette har naturligvis sammenheng med tilbudet av arbeidsplasser, for begge kjønn, kanskje utdanningsmuligheter og andre forhold som for en stor del er politisk og vel også næringsmessig bestemt. Dette innebærer at det er *mulig* å holde det høye nivået i nettoinnflyttingen til Sortland, men da sannsynligvis på sterkere bekostning av befolkningsutviklingen i andre kommuner. Denne "konkurransesituasjonen" ligger utenfor mandatet til denne rapporten, men er et moment som må tas med i vurderingen når de politiske konsekvenser av de foreliggende betingelser skal diskuteres.

4.1 Normert boligbehov i Sortland

Det er viktige innvendinger mot eksisterende data om husholdningene fra Statistisk sentralbyrå (folke- og boligtellinger), ikke minst på regionalt nivå og i kommuner hvor en benyttet utvalgstillinger ved siste telling. Innvendingene er blant annet at en får skjevheter som undervurdering av tallet på mindre husholdninger, og dermed også tallet på boliger (Statistisk sentralbyrå 1994). I denne sammenhengen betyr det at en kan undervurdere antallet midlertidige bosatte, og dermed også småboliger, som dessuten ofte er leieboliger. Denne feilkilden kan vanskelig tallfestes, men vi vil komme tilbake til dette under tolkningen av de beregninger vi foretar i det følgende.

I løpet av 1970- og 1980-årene utarbeidet Husbanken årlige boligbehovstall basert på erfarte andeler av ulike befolkningsgrupper som hadde eller skulle ha bolig. Disse tallene sendte Kommunaldepartementet ut til kommunene sammen med generelle retningslinjer for boligbyggingen. Det ble ikke skilt på om boligen var leid eller eid, og hensikten var å gi kommunene et grunnlag for planlegging av tilrettelegging av tomter osv. samt å gi en pekepinn på hvor stor en eventuell "boligkø" var. Andelene eller frekvensene varierte i ulike aldersgrupper, både med hensyn til sivilstand og alder, og for ulike deler av landet. Etter hvert som ugift samboing ble mer og mer vanlig i hele landet⁸, ble det vanskeligere å finne frekvensene for de som ikke var gifte. Etter hvert har en imidlertid fått gode erfaringstall for samboing, og i dag kan vi med forholdsvis god nøyaktighet beregne andelen av befolkningen i ulike aldersgrupper som bor som par eller som enslige. Boligfrekvensene for de to hovedgruppene har alltid vært forskjellige. Når vi omtaler boligbehovet ut fra denne beregningsmåten som et *normert boligbehov*, er det fordi frekvensene er brukt som norm for hva en anser for rimelig. For eksempel har en regnet det som rimelig at nesten alle par har bolig for seg selv ("egen bolig"), kanskje med unntak for enkelt som i en kortere periode bor inne hos andre, hos foreldre eller lignende. Ikke gifte eller enslige generelt har fått økte boligfrekvenser etter hvert som tiden har gått og det er blitt mer og mer vanlig å leve alene eller som enslig i det minste for en tid. De yngste enslige har sjeldnere enn andre hatt tilgang på egen bolig, men frekvensene for disse har også steget med årene.

Boligfrekvensene kan også benyttes til å følge med i utviklingen av boligmassen fra år til år. I og med at boligene telles bare hvert tiende år (i folke- og boligtellinger), kan beregninger av massen ved bruk av frekvensene gi en pekepinn på om en har sakkett akterut i forhold til de gjennomsnittlige normene, eller om en har hatt en økning av boligmassen som med gitte frekvenser har fulgt befolkningsutviklingen. Vi har utført slike beregninger for Sortland for årsskiftet 1995/1996 og basert på boligfrekvenser beregnet på basis av siste landsomfattende boforholdsundersøkelse og delvis også frekvenser fra siste folke- og boligting i 1990. Til orientering viser vi en tabell over utviklingen av frekvenser fra 1970 fram til i dag. Se tabell 4.1.1.

Boforholdsundersøkelsen 1995 er en stor utvalgsundersøkelse med intervju i ca. 4000 husholdninger. Den er representativ for landet, men har et forholdsvis stort frafall av utrukne intervjupersoner. Dette kan bety at boligfrekvensene beregnet på basis av undersøkelsen kan

⁸ I Nord-Norge var dette en tradisjon fra langt tilbake, noe som er enestående i europeisk sammenheng.

være noe i høyeste laget. Det er en generell erfaring at de som en ikke får tak i i slike utvalgsundersøkelser oftere enn andre har lavere inntekt, kanskje noe mindre stabil bosituasjon og lignende trekk som tilsier lavere boligfrekvenser for disse.

Tabell 4.1.1.

Boligfrekvenser etter alder og par/enslige for personer i privathusholdninger.

Alder	1970	1981	1988	1990	1995	Anslått
Alle par	97,0	98,1	99,0	98,7	98,4	98,0
Ensl. 16-19 år	3,6	2,2	3,8	5,6		4,0
Enslige 20 - 29 år	18,2	32,4	27,8	35,6	44,2	40,0
Enslige 30 - 39 år	44,0	75,2	77,7	75,0	88,6	80,0
Enslige 40 - 49 år	59,8	80,1	84,0	84,7	96,8	95,0
Enslige 50 - 59 år	72,9	82,3	87,3	86,6	96,8	95,0
Enslige 60 - 69 år	78,6	80,8	86,9	92,6	90,1	90,0
Enslige 70 + år	74,0	78,3	86,9	90,1	89,7	90,0

Kilde: Boforholdsundersøkelsene 1981, 1988 og 1995 (etterpå satt inn 1970, og 1990 fra Fob90, utvalgfil)
Kilde 1970 er fra Fob70, da er par kun formelt gifte, de øvrige år er par både gifte og samboende.

Frekvensene for de yngre enslige har vi redusert noe i forhold til tabellen. Særlig har vi redusert frekvensen for enslige 20-29 år til 40% og for enslige 30-39 år til 80%. De anslåtte frekvensene er vist i siste kolonne i tabellen.

Ut fra disse forutsetningene har vi beregnet boligmassen i Sortland pr 1. januar 1996 til følgende:

Tabell 4.1.2.

Boligmassen i Sortland etter alder og sivilstand for beboerne, beregnet etter anslåtte frekvenser pr 1.1.1996

Alder	Gifte kvinner	Samboende kvinner	PAR i alt	ENSLIGE i alt	Boliger, PAR	Boliger, ENSLIGE
16-24 år	17	109	126	952	122	219
25-39 år	380	232	612	745	600	475
40-59 år	720	83	803	542	786	514
60-79 år	387	8	395	446	386	401
80+ år	44	0	44	246	43	221
Sum	1 548	432	1 980	2 931	1 937	1 830
Sum total						3 771
Sum redusert med et antall eldre flyttet på institusjon						3 726

Tabellen viser antall boliger etter aldersgrupper og forskjellige husholdningstyper. Hovedtrekkene er riktige så langt forutsetningene er holdbare, men det eksakte antall i hver celle må tolkes med romslighet. Videre skal en være oppmerksom på at et visst antall boliger

for midlertidig bosatte kommer i tillegg, jamfør våre innledende kommentarer til dette avsnittet.

Totalen på 3.771 boligene skal ha et fradrag på 45 boliger ut fra en forutsetning om at et antall eldre tilsvarende ca 28% av eldre over 80 år bor på institusjon. Dette fradraget kan være noe i underkant av faktisk antall institusjonsplasser i 1995/96, men på den andre siden vil noen av privatboligene ikke være tilgjengelig for andre husholdninger selv om eldre flytter til institusjonsplass. Resten, 3.726 boliger, er da den beregnede boligmassen av private boliger i Sortland pr 1.1.1996. Sammenligner vi dette antallet med boligmassen på 3.419 etter Folke-og bolig tellingen 1990, betyr dette en tilvekst på 61 boliger pr år de fem årene fra 1991 til og med 1995.

Som en kontroll på om de anslåtte frekvensene er nær realitetene, har vi også beregnet boligtallet for 1990 for å sammeligne det med resultatet av tellingen i 1990. Med de samme anslåtte frekvensene som vi har brukt for 1995/96, har vi kommet fram til 3.376 boliger i 1990. Dette er nær folketellingens tall på 3.419 boliger, og tyder på at de anslåtte frekvensene er realistiske for Sortlands vedkommende i 1990.

Når beregningen for 1995/96 holdes opp mot nybyggingen i kommunen fra 1991 til 1995, er tallene omtrent de samme. Her minner vi om at det er en viss usikkerhet knyttet til antallet ferdigstilte nye boliger pr år. Men denne usikkerheten er ikke større enn at vi kan konkludere slik vi har gjort. Vi går ut fra at det ikke skal være nødvendig å trekke fra noen bolig i avgang siden kommunen har hatt tilvekst i stedet for avgang i tidligere år. I tilfelle at en skulle regne med en viss avgang av bolig, måtte en ha tilsvarende høyere nybygging. En indikasjon på at det ikke har vært noen avgang av betydning er direkte opplysninger fra Sortland Boligstiftelse om at en har inntrykk av mindre press på de kommunale boligene og at husleiene har sunket i det private leiemarkedet. Hadde en hatt avgang av betydning, ville boligtilbudet vært mindre og det hadde vært naturlig å vente økt press i en del av boligmarkedet med høyere priser som konsekvens.

4.1.2 Konklusjon

Konklusjon på disse beregningene blir at Sortland kommune har hatt en boligtilvekst i perioden 1991-1995 som er i tråd med befolkningsveksten siden det beregnede behovet i 1995/96 omtrent tilsvarer nybyggingen i perioden. Behovstilfredsstillelsen med hensyn til boliger totalt i kommunen er på samme nivå ved starten av 1996 som den var i 1990. Dersom en hadde en rimelig mengde boliger i 1990 ut fra befolkningens sammensetning og antall, er situasjonen den samme i 1995/96. Men dette betyr også at dersom en hadde en underdekning av boliger i 1990, så er denne underdekningen opprettholdt i 1995/96 siden nybyggingen ikke er noe større enn hva befolkningsøkningen skulle tilsi.

Dersom vi forutsetter at denne konklusjonen med forutsetningen om "rimelig behovsdekning" i 1990, er holdbar, vil det ha som konsekvens at boligbyggingen for årene framover i hovedsak kan følge befolkningsutviklingen. Dette gir et grunnlag for å beregne behovet for nybygging i årene framover ut fra befolkningsprognoser.

Spørsmålet om hvorvidt boligfrekvensene i 1990 var for lave slik at vi hadde et udekket behov da kan en diskutere i lys av politisk bestemte normer for boligdekningen eller vi kan

diskutere det i lys av informasjonen om markedsbalansen på den tiden. Vi kjenner ikke til målsettinger for boligdekningen som er så presise at vi kan bruke dem her. Informasjon om markedsbalansen i 1991 og 1992 brukes derfor i vurderingene (vi har ikke gode nok data for 1990).

Med balansen i boligmarkedet mener vi forholdet mellom prisen på brukte boliger og kostnaden ved å bygge nye boliger (dvs summen av tomte- og anleggskostnader). Tankegangen her er at hvis det koster mindre å bygge en ny bolig enn det markedet er villig til å betale for en tilsvarende brukt bolig er det et underskudd på boliger i kommunen. Hvis det er omvendt, verdsettes altså boligene i kommunen lavere enn kostnaden ved å produsere dem, det tar vi som en indikasjon på at det ikke er noe underskudd.

Informasjon om priser i bruktmarkedet på Sortland henter vi fra de datasettene som Statistisk sentralbyrå bruker når de utarbeider sin prisindeks for brukte boliger. Når det gjelder kostnadene ved å bygge nye boliger i kommunen hentes opplysninger fra Husbankens låneregistre. Den gjennomsnittlige kvadratmeterkostnaden ved nybygging var i 1991 om lag 5.250 kroner. Kvadratmeterprisen i bruktmarkedet var bare 65% av dette. I 1992 var prisene 68% av det som det kostet å bygge nytt. Disse opplysningene må vi kunne ta som en sterk indikasjon på at det ikke var noe udekket etterspørsel ved inngangen til 90-tallet. Vi mener også at det ut fra disse dataene er vanskelig å argumentere for at det skulle være et eventuelt stort udekket behov i 1991/1992.

4.1.3 Diskusjon

Det er i de minste tre viktige usikre forhold ved konklusjonen ovenfor:

1. Udekket behov i 1990, de anslåtte frekvensen er satt for lave,
2. frekvensene kan ventes å ville øke,
3. noe grupper vil ha større boliger, og mindre boliger kan bli stående tomme, bli slått sammen eller på annen måte "gå i avgang", dvs en økning av avgangen.

Selv om vi ikke anser det for det mest sannsynlige alternativet vil vi likevel resonnerer videre på den første forutsenningen. Det er mulig å belyse ved å foreta en alternativ beregning med noe høyere frekvenser, dvs de fra BU95. Når vi gjør dette, får vi et boligtall pr primo 1996 på 3.823 boliger (etter reduksjon av noen boliger for de eldste på institusjon), og altså en tilvekst på år på 81 boliger fra 1991 til og med 1995. Dette er høyere enn nybyggingen og betyr at en ikke har greid å holde tritt med befolkningsøkningen, hvis disse frekvensene legges til grunn for 1995/96.

Det andre forholdet vil kunne få betydning i årene framover ved at beregninger av boligbehovet framover bør ta sikte på noe høyere frekvenser. Vi kommer tilbake til dette.

Det tredje forholdet innebærer at en må ta avgang med i beregningene. Dette er sannsynlig fordi den "negative avgangen" eller tilveksten som Sortland har hatt i løpet av 1980-årene kan forventes å nå eller allerede ha nådd et tenkt metningspunkt: Det er ikke lenger uregistrerte ledige boliger eller rom som kan omgjøres til boliger tilgjengelig, samtidig som mange unge vil etterspørre større boliger. På den andre siden kan det tenkes at flere eldre som bor i store boliger vil ønske seg mindre, og at det dermed kan opptre et visst potensiale for oppdeling av

boliger, eventuelt tilfredsstillelse av ønsket om større boliger blant unge ved "bytte" med eldre.

Ingen av de tre usikre forholdene kan fastlegges som klare fakta, men de har det felles trekk at de vil gjøre behovsanslagene høyere. Vi vil derfor gjøre en alternativ beregning med høyere frekvenser for år 2000 og 2005 for å imøtekomme usikkerheten. Disse alternative beregningene vil sammenfatte alle tre usikkerhetsfaktorene i og med at økt avgang vil virke på samme måte som frekvensøkning.

4.2 Beregninger av byggebehov fram til 2010

På bestilling av oss har vi fått laget prognoser over befolkningen etter alder i Sortland fram til år 2010, utført av NORGIT-sentret (KOMPAS-modellen). Med dette som grunnlag har vi beregnet behovet for boliger ved bruk de anslåtte boligfrekvensene referert foran. Som et alternativ har vi øket frekvensene til et anslag som ligger noe høyere, dvs. Som de erfarte frekvensene fra Boforholdsundersøkelsen 1995 (BU95). Videre har vi også gjort behovsberegningene med utgangspunkt i en alternativ befolkningsprognose med pluss 50 personer årlig. Hovedalternativet har vært det samme som beskrevet foran (pluss 40 de tre første årene, deretter gradvis redusering ned til pluss 20 til pluss 15 fra år 2004).

Resultatet av beregningene er som vist i tabellene 4.2.1 - 4.2.4.

Tabell 4.2.1

Totalt antall boliger 1996-2010 beregnet ut fra sivilstandssammensetning, samboing som landsgjennomsnittet i 1995, og boligfrekvenser som anslått i 1995 (se tab.1.3.1).

Nettoinnflytting pluss 40 pr år redusert gradvis til pluss 15 pr år fra år 2004, dvs alt. 1.

Primo 1996	3 726	boliger
Primo 2000	3 889	boliger
Tilvekst PR år	33	boliger

LAVT ALTERNATIV
MODERAT INNFLYTTING
LAVE FREKVENSER

Primo 2000	3 889	boliger
Primo 2005	4 057	boliger
Tilvekst PR år	34	boliger

Primo 2005	4 057	boliger
Primo 2010	4 195	boliger
Tilvekst PR år	28	boliger

Avgangen er satt tilnærmet lik null (i alle alternativene).

Tabell 4.2.2

Totalt antall boliger 1996-2010 beregnet ut fra sivilstandssammensetning, samboing som landsgjennomsnittet i 1995, og boligfrekvenser som anslått i 1995 (se tab.1.3.1), og økt til BU95-frekvenser fra år 2000 og noe oppjustert fra 2005 og år 2010.

Nettoinnflytting pluss 40 pr år redusert gradvis til pluss 15 pr år fra år 2004, dvs. alt.1

Primo 1996	3 726	boliger
Primo 2000	3 988	boliger
Tilvekst PR år	52	boliger

HOVEDALTERNATIV I
MODERAT INNFLYTTING
HØYE FREKVENSER

Primo 2000	3 988	boliger
Primo 2005	4 213	boliger
Tilvekst PR år	45	boliger

Primo 2005	4 213	boliger
Primo 2010	4 356	boliger
Tilvekst PR år	29	boliger

Avgangen er satt tilnærmet lik null (i alle alternativene).

Tabell 4.2.3

Totalt antall boliger 1996-2010 beregnet ut fra sivilstandssammensetning, samboing som landsgjennomsnittet i 1995, og boligfrekvenser som anslått i 1995 (se tab.1.3.1).

Nettoinnflytting pluss 40 pr år redusert gradvis til pluss 15 pr år fra år 2004, dvs. alt.1.

Primo 1996	3 726 boliger
Primo 2000	4 044 boliger
Tilvekst PR år	64 boliger

HOVEDALTERNATIV II
MODERAT INNFLYTTING
EKSTRA HØYE FREKVENSER

Primo 2000	4 044 boliger
Primo 2005	4 213 boliger
Tilvekst PR år	34 boliger

Primo 2005	4 213 boliger
Primo 2010	4 350 boliger
Tilvekst PR år	29 boliger

I dette alternativet er beregnet et underskudd på ca 100 boliger primo 1996 som forutsettes å bli tatt igjen i perioden 1996-2000. Derfor blir beregnet boligbygging så høyt som 64 boliger pr år.

Avgangen er satt tilnærmet lik null (i alle alternativene).

Tabell 4.2.4

Totalt antall boliger 1996-2010 beregnet ut fra sivilstandssammensetning, samboing som landsgjennomsnittet i 1995, og boligfrekvenser som anslått i 1995 (se tab.1.3.1), og økt til BU95-frekvenser fra år 2000 og noe oppjustert fra 2005 og år 2010.

Nettoinnflytting pluss 50 pr år fra og med 1996.

Primo 1996	3 726 boliger
Primo 2000	4 006 boliger
Tilvekst PR år	56 boliger

HØYT ALTERNATIV
HØY INNFLYTTING
HØYE FREKVENSER

Primo 2000	4 006 boliger
Primo 2005	4 280 boliger
Tilvekst PR år	55 boliger

Primo 2005	4 280 boliger
Primo 2010	4 502 boliger
Tilvekst PR år	44 boliger

Avgangen er satt tilnærmet lik null (i alle alternativene).

Tabell 4.2.5

Oppsummering av de ulike alternativene for boligbehov og -tilvekst 1996-2010 for Sortland. Avgangen er satt tilnærmet lik null i alle alternativene.

Alternativ	Nettoflytting	Frekvenser	Bolig- tilvekst pr år		
			1996-2000	2000-2005	2005-2010
LAVT alternativ	+40,+30,+15 pr år (fra 04)	Anslått for hele perioden: litt lavere enn BU95-frekvensene	33	34	28
HOVED-alternativ I	Som LAVT alternativ	Anslått 1995, BU95-freq år 2000, oppjustert 2005 og 2010	52	45	29
HOVED-alternativ II	Som LAVT alternativ	BU95-freq i 1995 (som gir underskudd). Oppjustert allerede fra år 2000 (som 2005 og 2010)	64	34	29
HØYT alternativ	+ 50 pr år i hele per.	Som HOVED-alternat I	56	55	44

Boliger for midlertidig bosatte er ikke innbefattet.

Tabell 4.2.6

Oppsummering av ulike frekvensalternativer brukt i beregningene av boligtilvekst

Alder	BU1995	Anslått	Oppjustert for 2005 og 2010 (evt. år 2000)
Alle par	98,4	98,0	99,0 %
Ensl. 16-19 år		4,0	6,0 %
Enslige 20 - 29 år	44,2	40,0	45,0 %
Enslige 30 - 39 år	88,6	80,0	90,0 %
Enslige 40 - 49 år	96,8	95,0	98,0 %
Enslige 50 - 59 år	96,8	95,0	98,0 %
Enslige 60 - 69 år	90,1	90,0	95,0 %
Enslige 70 + år	89,7	90,0	95,0 %

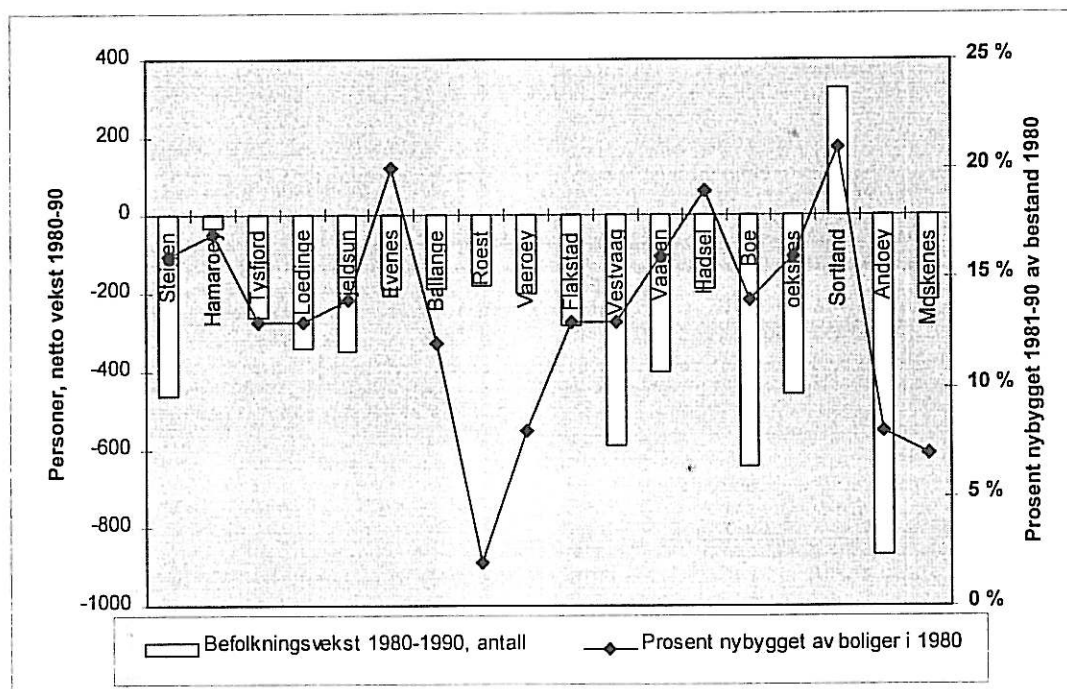
Kommentar:

Nettoflytting med pluss 40 pr år fram til og med 1998, deretter pluss 30 til og med 2003 og så pluss 15 fram til og med 2010 ansees som mest realistisk ut fra de resonnementer som er framført foran. Derfor er denne forutsetningen brukt i de tre første alternativene (LAVT og HOVED I og HOVED II). De mest sannsynlige frekvensene er brukt i HOVED I.

Det HØYE alternativet gir naturligvis høyere tall for hele perioden. Men en kan merke seg at tilveksten hele tiden er lavere enn den faktisk var fra 1990 til 1995 med omkring 60 boliger pr år.

HOVED II forutsetter et underskudd av boliger i forhold til beregningen av et normert boligbehov ved årsskiftet 1995/96. Underskuddet er beregnet til ca 100 boliger og

fremkommer ved at vi har brukt frekvensene fra Boforholdsundersøkelsen 1995 på Sortland faktiske befolkning fordelt etter sivilstand pr 1.1.1996 og med samme rater for samboing som for landet i 1995. Vi har tidligere argumentert mot at det er et underskudd av boliger. Vi mener dette er mest sannsynlig, men viser til at hva som kan betraktes for "en rimelig behovsdekning" eller "underskudd" nødvendigvis må være beheftet med et visst skjønn, og vil sannsynligvis oppleves og oppfattes ulikt av ulike grupper. For eksempel har vi erfart fra andre kommuner i perioden 1980-1990 at en hadde stor tilbakegang i befolkningsgrunnet, men likevel ganske høy aktivitet med hensyn til nybygging av boliger. Det er en viss risiko for feilvurdering som ligger i at en vurdering av den samlede befolkningen i en avgrenset region, overser underdekning av behov i visse segmenter av befolkningen. For å illustrere dette viser vi til figuren nedenfor over befolkningsendringene og boligbyggingen.



Figur 4.2.1

Sammenligning av befolkningsvekst i absolutte tall og relativ nybygging 1980-1990 i forhold til boligmassen i kommunene nær og rundt Sortland.

Til tross for at alle kommunene utenom Sortland hadde nedgang i befolkningen i perioden, hadde nesten alle likevel bygd en god del boliger. (Dette gjelder for kommuner i hele landet og er altså ikke noe særskilt for kommunene i dette området.) For eksempel hadde Bø nedgang i befolkningen på vel 600 personer tilsvarende ca 22 prosent, men bygde likevel nye boliger som utgjorde ca 14 prosent av boligmassen i 1980. Boligbyggingen i Sortland utgjorde 21-22 prosent av boligmassen i 1980 og vi ser at Sortland var den eneste kommunen i dette utvalget av kommuner fra Steigen og nordover (unntatt Narvik) som hadde befolkningsvekst fra 1980 til 1990. Evenes og Hadsel hadde befolkningsnedgang, men bygde likevel et antall boliger tilsvarende omkring 20% av boligantallet i 1980. Slike erfaringer som dette tilsier en viss forsiktighet i tolkningen av beregningene av framtidig byggebehov. Beregningene må sees som veiledende hjelpeverktøy, og ikke tolkes som absolutt sannhet.

Framtidig næringsutvikling i kommunen vil kunne påvirke befolknings situasjonen. Slik påvirkning kan skje begge veier ved for eksempel at nedlegging av arbeidsplasser vil kunne føre til reduksjon av befolkningen, mens nye arbeidsplasser vil kunne føre til økning. Vi har *ikke* tatt utgangspunkt i næringsutviklingen hverken i kommunen eller regionen. Våre beregninger og bakenforliggende resonneringer er basert på langsiktige tendenser som først og fremst er av demografisk karakter. Vil så nye initiativ innen næringene kunne føre til større vekst i kommunen? Svaret er gitt ut fra hva vi har sagt foran. Derfor må beregningene oppfattes som å gjelde "under ellers like forhold" som en har hatt hittil. Erfaringene med Sortland som vekstkommune skyldes ikke minst at en har hatt initiativ som har gitt lokale positive effekter. Spørsmålet blir derfor om det vil bli tatt *ytterligere* initiativ, eventuelt at et lavere aktivitetsnivå kan ventes.

5.1 Boligbehovsberegningene og sannsynlige utviklingstrekk i boliggetterspørselen

De beregnede byggebehovene som vi har oppsummert i tabellen kan diskuteres i forhold til rimeligheten av de forutsetningene som ligger bak beregningene. Tidligere har vi drøftet de demografiske forutsetningene og sett på hvilke konsekvenser endringer av dem vil ha på behovet for nybygde boliger. Vi har også vurdert hvordan små endringer i de normerte boligfrekvensene gir endringer i nybyggingsbehovet.

I dette avsnittet skal vi bruke Byggforsks simuleringmodell for boligmarkedet (BUMOD) til å vurdere utviklingen av boligfrekvensene i lys av de frekvensene som den simulerte utviklingen av boligmarkedet gir på nasjonsnivå. Det vi skal gjøre her er altså ikke å beregne boligbehov ut fra bestemte boligfrekvenser, men å beregne frekvenser ut fra et sannsynlig forløp av boliggetterspørsel og -tilbud. Slike beregninger må bygge på eksplisitt formulerte antagelser om utviklingen i en del av de størrelsene som er med og bestemmer husholdenes etterspørsel etter bolig. I sin bruk av BUMOD følger Byggforsk utviklingen i både de relevante størrelsene og de forutsigelsene som gjøres i norske analysemiljøer (spesielt Statistisk sentralbyrå) for å kunne bygge simuleringene på så gode og oppdaterte anslag som mulig. Nedenfor oppsummerer vi de viktigste av disse antagelsene.

Konsumprisene antas å vokse med 1,3% gjennom 1996⁹, i 1997 lar vi prisene vokse med 2,3%, deretter antas prisveksten å ligge konstant på 2,0%. Realrenten antas å stige fra 4,5% i 1996 til 6,0% mot slutten av århundredet for deretter å ligge konstant. Arbeidsledigheten antas å vise en svakt synkende tendens ned mot 3,5%, og reallønnsveksten antas å stige fram mot 1%, for så å bli liggende der.

Langs den utviklingsbanen vi simulerer på denne måten med BUMOD finner vi en svak stigning (med om lag ett prosentpoeng) i boligfrekvensene for alle kohorter av par fram mot midten av neste tiår. For enslige finner vi en noe sterkere vekst i boligfrekvensene. Det som primær driver resultatet er den generelle velstandsutviklingen (fallende ledighet og realinntektsvekst). Vi merker oss at beregningene gir en svakere vekst i byggekostnadene enn veksten i realinntekten. Dette innebærer at prisen på nybygde boliger målt i antall årslønner faller noe i analyseperioden, i lys av dette er det kanskje ikke så unaturlig at boligfrekvensene stiger noe.

Våre anslag på etterspørselsutviklingen gir oss en utvikling av boligfrekvensene som har et forløp av noenlunde samme type som utviklingen i de to alternativene "HOVED I" og "HØYT" i tabell 4.2.5.

⁹ Den siste tiden har det vært usikkerhet rundt anslagene på konsumprisutviklingen i 1996 på grunn av det kraftige presset vi har hatt og forventer å få på kraftprisene. Dette er ikke inkorporert i det anslaget på prisveksten vi bruker. Virkningen av dette på de framskrevne boligfrekvensene vil være tilnærmet lik null.

5.2 Behovenes sammensetning og tomtebehovene

De to "høyeste" alternativene gir oss beregnede behov for en nybygging som ligger noe over 50 boligenheter i året fram mot tusenårsskiftet, for deretter å falle noe. Hva er så en hensiktsmessig sammensetning av nybyggingen med hensyn på boligstørrelser og disposisjonsform. For å belyse dette spørsmålet skal vi skjule til både sammensetningen av dagens boligmasse og til opplysningen i tabell 3.2.1a og 3.2.1b om hvordan befolkningsveksten i Sortland hittil i 90-tallet har fordelt seg på ulike aldersgrupper.

Fra tabell 1.1.1 ser vi at Sortland kommune har en relativt høy andel småboliger. De fleste av småboligene ligger i enebolig. Om vi får en fortsatt like høy interesse for utleie av del av egen (ene)bolig, dvs sokkelboliger, som vi hadde i 1990 er det ikke usannsynlig at denne delen av boligmassen fortsatt kan stå for tilbudet av små leieboliger. Dette betyr at det ikke er særlig sannsynlig at man får press inn mot markedene for hverken småboliger eller leieboliger. Som vi flere ganger har vært inne på finnes det visse indikasjoner på et balansert leiemarked i Sortland kommune, i avsnittet om kommunale utleieboliger kommer vi tilbake til disse indikasjonene.

Historisk sett har en hatt en større andel som leier ut sokkelen i sin enebolig i den nyeste delen av eneboligmassen enn i de eldre delene. Dette faktumet peker i retning av at selv om det legges til rette for at det meste av nybyggingen skjer i form av eneboliger så vil det likevel være sannsynlig at en får økt tilgang på leide småboliger. Den demografiske utviklingen gjennom første halvdel av 90-tallet kan også betraktes som en indikasjon på at det er mulig at etterspørselen etter sokkelboliger kan svekkes. Spesielt aldersgruppen 15-19 år, men også gruppen mellom 20 og 25 år har blitt redusert noe i Sortland gjennom første halvdel av 90-tallet. Dette bildet kan naturligvis svekkes eller til og med snus av flyttestrømmer.

Et problem med at leietilbudet i kommunen så fullstendig domineres av sokkelboligene er at dette kan generere en betydelig ustabilitet i tilbudet over tid. Dette poenget får vi meget klart fram ved å sammenligne leiesektoren i 1980 og 1990. Andelen leide boliger steg med 10 prosentpoeng i denne 10-årsperioden. Dette har i liten grad sammenheng med boligbyggingen mellom 1980 og 1990, hele 60% av økningen i utleievirksomheten kom av ny utleie i den delen av boligmassen som var bygd før 1971! En reversering av dette vil kunne skape store problemer i Sortlands leiesektor, på kort sikt vil nok problemene kunne oppleves som tilnærmet uoverkommelige for de som søker leid bolig i et slikt marked. En kan f.eks spørre seg hva som vil skje med utleiesektoren i Sortland hvis retten til prosentligning av utleide sokkelboliger faller bort.¹⁰

Det som kan synes å mangle i Sortland er noe mindre eide boliger. En gruppe som kan ha behov for mindre eide boliger er unge som ønsker å bygge opp sin boligkarriere gradvis etter hvert som egenkapitalen bygges opp, i stedet for å ta opp meget store lån og eksponere seg for risiko. Den andre gruppen vi tror kan ha behov for mindre eide boliger er par over 50 år med hushold som har blitt mindre fordi barna har forlatt "redet". Ingen av disse to gruppernes behov blir fullt ut dekket opp av sokkelboliger til leie.

¹⁰ Med fordel ved prosentligning av utleid sokkelbolig mener vi det forhold at den boligskatten et hushold betaler ikke påvirkes av at en del av bolighuset leies ut til andre. En kan altså si at for dem som leier ut så er leieinntektene skattefrie.

Disse to gruppernes behov kan tilfredsstilles ved at det legges til rette for bygging av en begrenset mengde eide boliger i (lav)blokk. Kanskje enda mer aktuelt i en småhus-kommune som Sortland er det å legge til rette for bygging av rekkehus eller andre småhus-former. Det er imidlertid stor usikkerhet knyttet til om det faktisk finnes, og i tilfelle hvor stor, etterspørselen etter denne typen småboliger i rekkehus eller lavblokk. Vi anbefaler derfor at kommunen har en løpende dialog med aktuelle utbyggere om behovet for reguleringer som legger til rette for bygging av disse boligene.

Når det gjelder tomtebehovet er det opplagt at antall "eneboligtomter" som trenges for å utvide antall boliger er en del lavere enn det antall boliger en trenger. Dette er da også i tråd med erfaringene som Sortland kommune har gjort gjennom de siste årene. Dels bygges det to-familiehus på eneboligtomter, dels finnes det sokkelboliger til leie i en ganske så stor andel av de eneboligene som bygges.

Både for oss og for kommunen hadde det naturligvis vært tilfredsstillende om vi kunne ha gitt entydige regler for å oversette et beregnet boligbehov til et tomtebehov (enten målt i areal eller i antall eneboligtomter). En naturlig konsekvens av de vurderingene vi har gjort ovenfor er midlertidig at vi mener at det ikke er hensiktsmessig å lage noen slike oversettingsregler. Vi anbefaler derfor at kommunen tar utgangspunkt i det beregnede boligbehovet og erfaringstall for forholdet mellom tomter og tomtearealer når de planlegger sin tomtepolitikk. Et element som også må trekkes inn er vurderinger av en eventuell etterspørsel etter arealer for å utvikle prosjekter med småboliger i småhus eller lavblokk. Som vi allerede har vært inne på bør det siste punktet ses i sammenheng med i hvilken grad det kommer klare signaler fra potensielle utbyggere.

6. Boligpolitikk rettet inn mot særskilte grupper

6.1 Innledning

I dette kapitlet ser vi nærmere på hvilken rolle en boligpolitikk rettet inn mot særskilte grupper kan spille. Når det gjelder Eldres boligbehov drøftes forholdet mellom hjemmetjenester, omsorgsboliger og institusjonsplasser i lys av det man vet om den demografiske utviklingen. Spesielt vises det vekt på å skissere konsekvenser av endringer i tallet på de eldste av de eldre.

Deretter ser vi på hvilken rolle et tilbud om kommunale leieboliger spiller for utsatte grupper på boligmarkedet, og for boligmarkedets funksjonsmåte. Vi gir også noen argumenter for og i mot å skreddersy et sett med virkemidler rettet inn mot ungdommens eventuelle etableringsproblemer. Disse diskusjonene gjøres stort sett på et prinsipielt nivå, og er egentlig mest en oppsummering av spørsmål og kunnskap som er reist i andre arbeider. Vi har ikke i noen særlig grad knyttet diskusjonene opp mot empiriske undersøkelser.

Når vi drøfter "*Boligpolitikk rettet inn mot særskilte grupper*" vil perspektivet vårt være at vi diskuterer i hvilken grad tiltak rettet inn mot boliger og boforhold gir hensiktsmessige virkemidler i kommunens arbeid med å oppnå andre av sine målsetninger. For eksempel vil perspektivet vårt på kommunens politikk når det gjelder sykehjem og omsorgsboliger være hvordan ulike strategier påvirker velferden til direkte berørte hushold og kommunens ressursbruk på feltet.

Tilnærmingen vår vil være at vi tar opp ulike boligtiltak og viser hvilke forventede effekter disse har både når det gjelder velferden for kommunens innbyggere og når det gjelder kostnadene som må dekkes inn over kommunale budsjetter. Et av de viktigste poengene med vår framstilling vil være at vi ser på effektene av de enkelte tiltakene i forhold til alternative strategier. Effekten av en økning i mengden av kommunalt eide omsorgsboliger vil f.eks avhenge av hva som skjer hvis kommunen ikke øker dette tilbudet. Alternativene kan være at private kommer opp med tilbud av omsorgsboliger, at eldre fortsetter å bo i sine gamle boliger selv om de etterhvert blir lite hensiktsmessige, økt satsing på utbygging av sykehjem mv.. Det er klart at effektene både for de berørte og for kommunens økonomi vil være svært ulike under disse ulike alternativene. Vi mener derfor at en rasjonell vurdering av bruk av boligpolitiske tiltak som en del av den kommunale politikken må bygge på eksplisitte vurderinger av slike alternativer.

I denne delen av rapporten kommer vi til å klarlegge hvilke typer av effekter ulike tiltak kan tenkes å ha under ulike alternativer. Kun i meget liten grad blir størrelsen på effektene anslått, årsaken til dette er at det ikke er mulig å gjøre slike selvstendige analyser innenfor rammen av dette prosjektet. I Hansen og Åhrén (1991) er slik effektmålinger omtalt, og de har senere også gått noe videre på dette temaet. Vi kommer altså i liten grad til å utvikle nye analyser, det vi skal gjøre er å trekke fram relevant kunnskap fra arbeid som allerede er gjort. Denne kunnskapen blir satt inn i en ramme som gjør den anvendelig for Sortland kommune. Det å sette kunnskapen inn i en ramme som er relevant for Sortland kommune betyr i denne

sammenhengen å relatere kunnskapen til det vi vet om befolkningssammensetning og forventet -utvikling og det vi vet om boligmassen i kommunen.

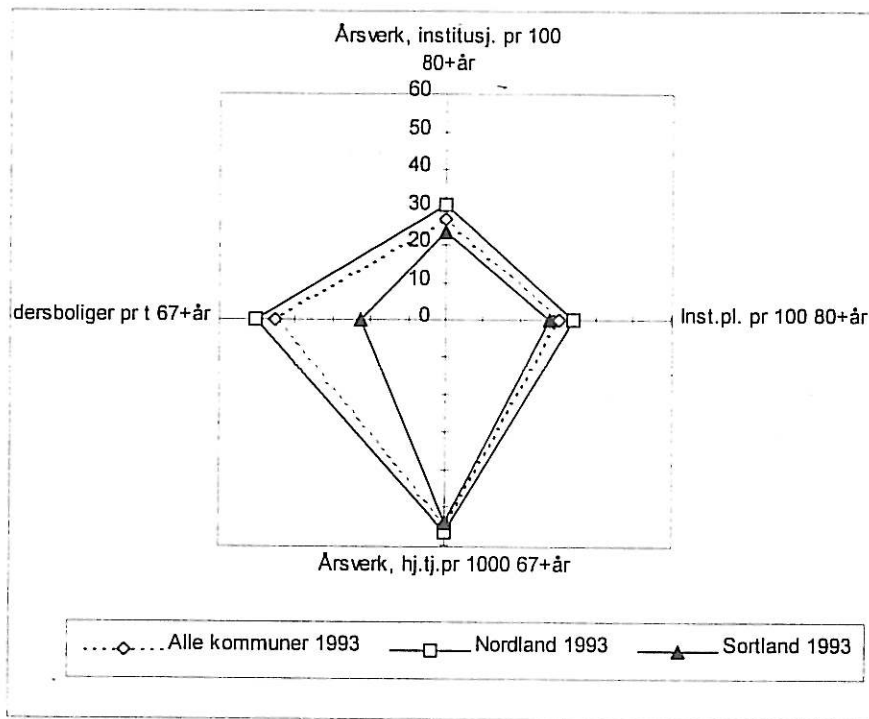
6.2 Boliger for eldre

Eldreomsorgen er i sterk omorganisering. Dette skjøt fart etter Omsorgsutvalgets innstilling 1992, og ble videre stimulert i Velferdsmeldinga 1995 samtidig som nye Husbankordninger med tilskudd og lån til omsorgsboliger bl.a. ble satt igang fra 1994. Et vesentlig trekk ved omorganiseringen er den såkalte "boliggjøringen" av omsorgen. Dette innebærer relativ nedprioritering av institusjonsomsorg i favør av at omsorg skal ytes i egen bolig eller i omsorgsboliger. Dette stiller igjen ekstra krav til bemanningen i hjemmetjenestene. Det blir vanskelig å planlegge omsorgen for eldre med hensyn til bosituasjon uten samtidig å ha et like bevisst forhold til innsatsen med hensyn til tjenester. Av den grunn bør disse to sider sees i sammenheng.

Det er typisk for de fleste norske kommuner at det på gang en "eldste-bølge" med økende antall godt opp i 80-årene og over 90 år. Derimot *minsker* antallet pensjonister totalt i landet fram til et stykke inn i neste århundre. I en del kommuner er vridningen mot de eldste av de eldre og økningen av deres antall særlig sterk. Konsekvensene for utformingen og kanskje omformingen av de kommunale tilbudene kan være store. Reformarbeidet med sikte på økt boliggjøring har i en forstand kommet på et uheldig tidspunkt fordi det "kolliderer" med de behovene som oppstår på grunn av relativt flere personer i de aller eldste gruppene. Utviklingen har mange iboende motsetninger, noe stadige avisreportasjer fra negative tilstander i eldreomsorgen forteller om.

En plangruppe for ombygging/nybygging av sykehjem leverte i januar 1996 et forslag til "Utbygging av boformer for heldøgns pleie og omsorg for Sortland kommune". Denne er det ene utgangspunktet for innholdet i dette avsnittet ved siden av materialet fra befolkningsprognosene vi har fått utført av KOMPAS, samt våre analyser basert på forskjellig statistikk over omsorgstiltak i norske, og spesielt nordnorske, kommuner.

Ut fra informasjon fra Styrings- og informasjons-hjulet til Sosial- og helsedepartementet har vi laget en profil for omsorgstiltakene i 1993 for Sortland kommune, samt en tabell over tiltakene med enkelttall for 1994 og 1995. Tallgrunnlaget er korrigert på ett punkt, nemlig for årsverk i hjemmetjenestene i 1993. Her har Sortland opplyst at ca 25 årsverk i hjemmebasert omsorg er knyttet til tjenester i helsevernet for psykisk utviklingshemmede og ikke til eldreomsorgen. Vi har derfor trukket disse ut og det tilsvarer en reduksjon i antall årsverk pr 1000 personer over 66 år på 20.0. Profilen for eldreomsorgen blir dermed følgende:



Figur 6.2.1

Omsorgsprofilen for omsorgstiltak for eldre i Sortland 1993.

Kilde: SSB og "Hjulet". Tallgrunnlaget står i tabell 6.2.1.

Tabell 6.2.1

Dekningen av årsverk i institusjonsomsorg og hjemmetjenester, institusjonsplasser og trygde- og aldersboliger i Sortland, sml. med fylke og land. 1993 og 1994

Kilde: SSB og "Hjulet", og Sortland, forslag til utb.plan jan.96

(Institusjonsplasser inkluderer plasser for heldøgns pleie)	Alle kom- muner 1993	Nordland 1993	Sortland 1993	Sortland 1994	Sortland 1995
Årsverk, institusj. pr 100 80+år	26,7	30,8	23,2	19,4	19,6*)
Inst.pl. pr 100 pers. 80+år	30,3	34,1	27,5	26,5	25,4**)
Årsverk, hj.tj.pr 1000 p. 67+år	54,4	56,7	53,9		
Aldersboliger pr 1000 p. 67+år	45,2	50,2	22,4		

*) Hjulet 1996

***) Sortland, forslag til utbyggingsplan, januar 1996

Kommentar:

Omstruktureringen av eldreomsorgen i retning av større boliggingjøring innebærer at brukerne i høyere grad får ansvaret for egen boligsituasjon, og kommunene i høyere grad kan konsentrere seg om tjenestetilbudet. Profilen i figur 6.2.1 viser at Sortland i 1993 lå lavere enn andre kommuner i Nordland med hensyn til dekningsgrad av institusjonsplasser og årsverk i institusjonsomsorgen. Sortland hadde imidlertid en langt bedre dekning enn gjennomsnittet i årsverkene i hjemmetjenestene, men når 25 årsverk innen HVPU trekkes ut, blir situasjonen for hjemmetjenestene i nærheten av gjennomsnittet i fylket. Dekningen av trygde- og aldersboliger var spesielt lav. Tabell 6.2.1 viser tallene som profilen er laget på basis av, dessuten institusjonstall for 1994 og 1995. Tabellen viser at fra 1993 til 1994 gikk dekningsgraden av årsverk i institusjonene markert ned. Også deknningen av plasser i

institusjoner gikk noe ned i 1994. I lys av de generelle problemstillingene vi har nevnt innledningsvis er nedgangen av innsatsen i institusjonene i forhold til antall eldre over 79 år uheldig.

Samlet gir profilen for Sortland et inntrykk av noe lavere beredskap i eldreomsorgen enn gjennomsnittet for fylket. Når vi bruker uttrykket "beredskap" er det med tanke på den kommende utviklingen av eldrebefolkningen som vi omtaler i neste avsnitt. Dagens situasjon antar vi er preget av et visst press både med hensyn til plasser i boformer for eldre og tjenestene i hjemmene og i institusjonene i og med at profilen ligger i underkant av gjennomsnittene i alle dimensjonene. Det særegne ved dagens situasjon, som vi har vært inne på gjelder ikke bare for Sortland, er omleggingen fra institusjonsplasser til omsorgsboliger. Hva som skal til av ressursinnsats i hjemmetjenestene for å opprettholde en tilfredsstillende omsorg når eldre som bor i omsorgsboliger med tiden får større behov, er ikke avklart. I Sortland har en berørt denne problematikken og sier selv at "*...det ikke må påregnes reduserte driftskostnader ved å satse på omsorgsboliger isteden for boenheter i sykehjem.*" (sitat fra "Utbygging av boformer for heldøgns pleie og omsorg i Sortland kommune", side 38, en utredning fra Helse- og sosialetaten januar 1996). I dette er en på linje med synspunktene i Velferdsmeldinga, jamfør diskusjonen nedenfor om "Institusjonsplasser eller omsorgsboliger".

6.3 Utviklingen av eldrebefolkningen i Sortland

Nedgangen av innsatsen i institusjonsomsorgen har skjedd samtidig med en dreining av aldersfordelingen i eldrebefolkningen mot flere av de eldste og forut for en ytterligere forsterkning av denne tendensen. For eksempel vil antallet personer som har nådd 90 år sannsynligvis dobles fra 1991 (utgangen av 1990) til primo 2005. I samme tidsrom vil 85-89 åringene øke med 38% og 80-84-åringene med 75%. Dersom en ser samlet på utviklingen av antallet eldre over 69 år, er ikke økningen spesielt dramatisk. Men tar en hensyn til dreiningen i aldersfordelingen, er behovsøkningen for tyngre omsorgstiltak svært stor. En bør se endringene av boligtilbudet for de eldste i lys av disse framtidssiktene.

Tabell 6.3.1

Eldrebeholdningen i Sortland etter alder 1991 (ved årets start) til 2010. Kilde: Folketall SSB (1991-96) og prognose fra KOMPAS, alternativ 1.

Alder	1991	1996	2000	2005	2010
70 - 74	373	367	302	280	295
75 - 79	301	321	338	266	242
80 - 84	151	215	232	264	210
85 - 89	107	90	132	148	171
90 -	42	56	59	83	97
70+	974	1 049	1 063	1 041	1 015
80+	300	361	423	495	478

Som et uttrykk for behovsøkningen kan antallet personer som har eller vil få aldersdemens beregnes ut fra gjennomsnittsrater fra en rekke internasjonale undersøkelser (EURODEM). I kommunens eget forslag til omsorgsplan av januar 1996 er antallet aldersdemente anslått til ca 15% av alle som er minst 75 år. Andelene vi har brukt gir omtrent det samme resultat, bare med den forskjellen at i år 2010 er andelen kommet opp i 17% på grunn av dreiningen i aldersfordelingen. Antallet aldersdemente i vår beregning er likevel betydelig lavere enn hva kommunen har kommet fram til og må følgelig skyldes at resultatene av befolkningsprognosen er annerledes enn de fra KOMPAS. I planen er det redegjort for befolkningsprognosen og dessuten valgt tall basert på fylkets utbyggingsavdeling. Dette vil antagelig si PANDA-tall utarbeidet for ett til to år siden. Vi har valgt å bruke KOMPAS fordi det ikke var mulig å få utført nye PANDA-beregninger fra fylket før senere på høsten, og fordi PANDAs tall for 1996 lå noe høyere for totalbefolkningen enn de faktiske tallene, se tabell 1.2.4. Bruken av KOMPAS har gitt *litt lavere tall* for personer mist 80 år i år 2000, men *litt høyere tall* for denne gruppen år 2005 og 2010 (PANDA-tallene er henholdsvis 486 og 456). Vi antar at ulike forutsetninger om dødelighet forklarer mye av forskjellene, og antallet personer over 90 år i årene framover vil selvsagt variere etter hvilken dødelighet som kommer til å opptre. Om dette må vi leve med en viss usikkerhet, dermed også om behovet for tyngre omsorg å årene etter århundreskiftet.

Utviklingen av eldrebeholdningen i Sortland etter KOMPAS-prognosene fram til 2005 gir en forholdsvis stor vekst av behovet for institusjonsplasser eller tilsvarende omsorg. Mens Sortland etter framskrivningene fra 1993 gjort av SSB hadde en vekst i behovet på linje med gjennomsnittet for alle kommunene i landet, plasserer de nye prognosene Sortland blant den tredjedelen av de nordnorske kommunene som har den høyeste veksten. Dette er i den samme kategorien som de større kommunene som for eksempel Tromsø, Harstad og Bodø.

6.3.2 Institusjonsplasser eller omsorgsboliger?

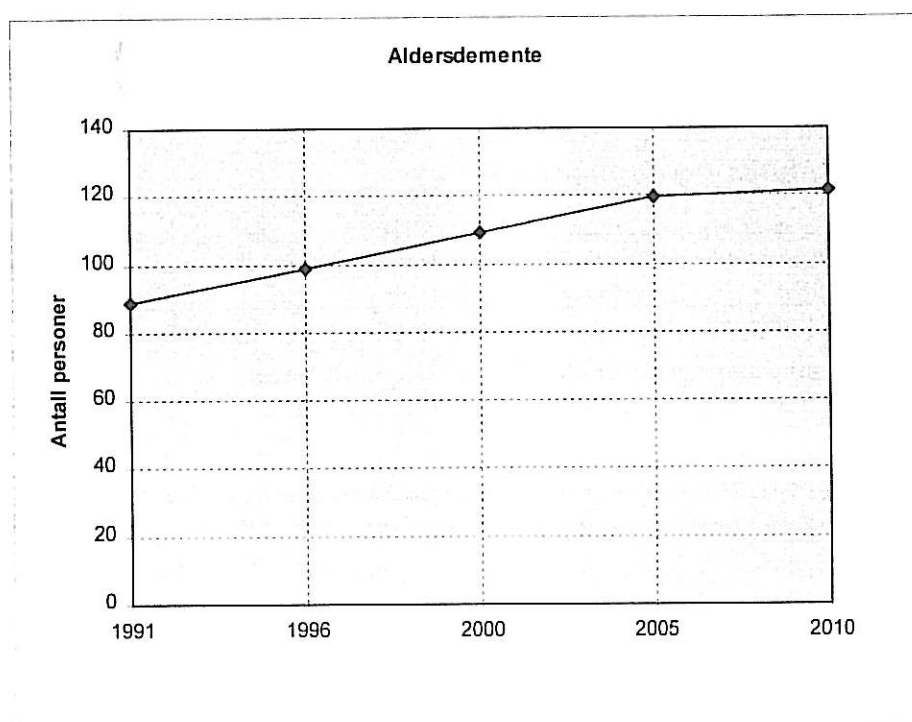
Et sentralt punkt i dette er om tyngre omsorg vil kunne utføres på en tilfredsstillende måte ved tilbud om omsorgsboliger i stedet for institusjonsplasser. Omleggingen til omsorgsboliger forutsetter at kapasiteten i hjemmetjenestene økes i tilstrekkelig grad. Det er advart mot at en slik omlegging gjøres for å spare penger. I Velferdsmeldingen (St meld nr 35 (1994-1995), side 75-76) sier en følgende:

"Det kanskje viktigste spørsmålet når det gjelder etterspørselen etter pleie- og omsorgstjenester og ressursbruken i sektoren, er fordelingen mellom hjemmetjenester og beboere i institusjoner. For det store flertallet av dem som er i institusjon, vil det antakelig medføre økt ressursbruk om en valgte å gi dem tjenestene hjemme (side 75)....

Forskjeller i ressursbruk gir indikasjoner om at ressursbruken i eldreomsorgen kan begrenses ved at en vrir fra institusjonsbaserte tjenester til hjemmebaserte tjenester, men det er grunn til å ta forbehold om hvor langt det er hensiktsmessig å gå i en slik retning. For det store flertall av de personer som i dag mottar pleie- og omsorgstjenester i institusjon, ville det antakelig medføre økt ressursbruk om en valgte å gi dem tjenestene hjemme." (side 76)

Etter dette poengterer meldingen betydningen av å ha et bredt spekter av boformer og tjenester slik at en kan unngå at noe mindre pleietrengende legger beslag på unødig ressurskrevende institusjonsplasser. En viser også til mangel på viten om til hvilken grad boliggyøringen av omsorgen kan lette utgiftsbehovet i pleie- og omsorgssektoren.

Den rent faglige siden, om en kan gi like god omsorg også for tungt pleietrengende i en bolig som i en institusjon, kan vi ikke besvare entydig. Problematikken omkring aldersdemens kommer også inn i bildet i og med at kanskje mer enn halvparten av dagens institusjonsplasser has av aldersdemente. Det vi vet om den framtidige situasjonen bidrar til usikkerheten om dette: Dreiningen i aldersfordelingen av eldrebefolkningen, vil komme med stor tyngde. Det er rimelig å regne med store omstillingsproblemer hvis en på kort tid ønsker å legge om fra institusjonsomsorg til høyere grad av boliggyort omsorg. Prognosene viser også at slike omstillingsproblemer kan komme til å vare langt ut i neste hundreår, fordi den kraftige dreiningen i aldersfordelingen av eldrebefolkningen fortsetter så lang tid.



Figur 6.3.1

Beregnet antall aldersdemente i Sortland basert på KOMPAS fremskriving 1996, alternativ 1. Rater for forekomst: EURODEM, referert hos (Bjertnes 1995).

I forslaget til utbygging av boformer for eldre har en for det første antydnet at antallet aldersdemente vil bli høyere enn tallene som er vist her. EURODEMs rater regnes imidlertid for å være blant de sikreste en har. Som nevnt i forslaget er det vanlig at omtrent halvparten av de aldersdemente bor i institusjoner. Dette skulle tilsi et behov for omtrent 60 plasser hvis en velger et gjennomsnittlig dekningsnivå.

For øvrig er det en generell erfaring at det ofte er stort behov for almen informasjon om aldersdemens til pårørende som har aldersdemente boende i privat bolig, jfr. erfaringer fra Vestvågøy kommune (Wrålsen 1995).

6.3.3 Konklusjon

Bosituasjonen for eldre med omsorgsbehov vil bli endret i tråd med planene om i høyere grad å satse på omsorgsboliger. Sortland har forholdsvis høy dekning av årsverk i hjemmetjenestene og har dermed en viktig betingelse oppfylt for at en slik omstilling skal gi gode resultater. Dekningen av ulike typer av boliger som kan tjene som serviceboliger eller omsorgsboliger er imidlertid lav i dag.

Fram mot 2010 kommer antallet av de aller eldste i Sortland å øke mest, og aller mest jo eldre personene er. For eksempel vil antallet personer som er minst 85 år øke fra 146 i 1996 til 268 i år 2010 etter det prognosealternativet vi har størst tiltro til, KOMPAS, alternativ 1. Samtidig minsker antallet 70-79-åringer fra 688 til 537 personer. Denne dreiningen i aldersfordelingen vil si at kommunen må vise stor varsomhet i å minske dagens tilbud av institusjonsomsorg. Bemanningen målt som dekningstall for personer over 79 år i institusjonene er allerede lavere enn både fylkes- og landsgjennomsnittet. Endringen fra 1993 til 1994 viser dessuten at dekningen er på vei ned. Vi har liten tro på at en vil være i stand til å omstille omsorgen for tyngre omsorgstrengende og opprettholde rimelig god kvalitet i den ved kun hjemmetjenester når aldersfordelingen av de eldre endres i så stort tempo som den vil gjøre fra 1996 til 2010.

6.4 Andre vanskeligstilte grupper - leieboliger eller ikke

I dette avsnittet skal vi sammenholde den kommunalt eide leieboligmassen i Sortland med den kommunale leieboligmassen i andre kommuner "som det er naturlig å sammenligne seg med". Videre skal vi diskutere hvordan etablering, eller utviding, av en kommunal leieboligmasse vil kunne påvirke boforholdene og ulike segmenter av de lokale boligmarkedene.

Kommunale utleieboliger i Sortland

På oppdrag fra Kommunal- og arbeidsdepartementet gjennomførte Byggforsk en undersøkelse av omfanget av kommunale utleie av bolig (se Hansen, 1993 og Hansen, 1994). Vi skal her bruke data fra denne undersøkelsen til å diskutere omfanget av kommunal utleie i Sortland kommune. Alle tabellene i dette avsnittet bygger altså på opplysninger fra datainnsamlingen fra Hansen (1993). For å få en mest mulig lik sammenligning henter vi tall for Sortland også fra de svarene som ble oppgitt i denne undersøkelsen. Sortland sammenlignes med tall for hele landet, Nordlandskommuner, kommuner med mellom fem og ti tusen innbyggere og med

kommuner som i Statistisk sentralbyrås standard for kommuneklassifisering (1984) regnes som "Mindre sentrale tjenesteytingskommuner".

Resultater fra sammenligninger av massen av kommunale utleieboliger i ulike mål ikke overfortolkes. Gjennomsnittstall kan ikke betraktes som noen fasit på hvordan et kommunalt utleietilbud bør utformes. En kan f.eks merke seg at i den omtalte undersøkelsen svarte bare 12% av kommunene at de kunne tilby bolig til alle søkere, og bare 8% svarte at det er lett å skaffe leiebolig på det private markedet.

Analyseenheten vi bygger på i tabelloppsettet er kommuner. Når vi i tabellen f.eks oppgir "Kommunale leieboliger pr 1.000 innbyggere i Norge", er dette gjennomsnittet av denne størrelsen i de kommunene som er med i undersøkelsen. Hvis det er ulikheter mellom store og små kommuner i "Kommunale leieboliger pr 1.000 innbyggere" vil det tallet vi gir i tabellen avvike fra det vi ville ha fått om vi hadde brukt boliger som analyseenhet. Størrelsen på samlet boligmasse og antall innbyggere er hentet fra folke- og bolig tellingen fra 1990.

Tabell 6.4.1 - Omfang av kommunale utleieboliger

	Sortland	Nordland	Norge	5.000-10.000 innbyggere	Mindre sentrale tjenesteytings kommuner
Kommunale leieboliger pr 1.000 innbyggere	20	21	17	14	21
Kommunale utleieboliger i prosent av boliger	5	5	4	4	5
Kommunale utleieboliger i prosent av leieboliger	17	24	17	17	20

Tabellen viser at Sortland kommune ligger omlag på gjennomsnittet av de gruppene vi sammenligner med når det gjelder både antall kommunale leieboliger pr 1.000 innbyggere og kommunale leieboliger som andel av boligmassen. De kommunale leieboligene utgjør en noe mindre andel av samlet utleie enn ellers i Nordland og mindre tjenesteytende kommuner. Dette kan ha sammenheng med at vi noe senere skal vise at det er grunn til å tro at sokkelboliger i Sortland kommune representerer et noenlunde stabilt tilbud av leieboliger.

Sortland kommune har gjennom en lang periode hatt en positiv nettoinnflytting, dette betyr at en kan forvente et større innslag av unge hushold og kanskje av mer uetablerte hushold. F.eks var rundt 15% av Sortlands befolkning i 1990 i aldersgruppen mellom 20 og 30 år. Dette er lik gjennomsnittet i Nordland. I nettopp disse gruppene kan en forvente et noe større behov for kommunale leieboliger, ut fra dette burde kanskje Sortland ha hatt større dekning enn i de kommunene vi sammenligner med. Videre vil det også ofte være slik at vanskeligstilte hushold har en tendens til å samle seg i regionsentra, dette virker også i retning av noe større behov i Sortland. I Kommuneplanmelding 1996 for Tromsø peker en på flyttingens betydning

og at blant forskjellige motiver for å flytte til (relativt) større sentra foruten arbeid og utdanning, også kan finnes motiver knyttet til å bruke sentra som "skjulested".

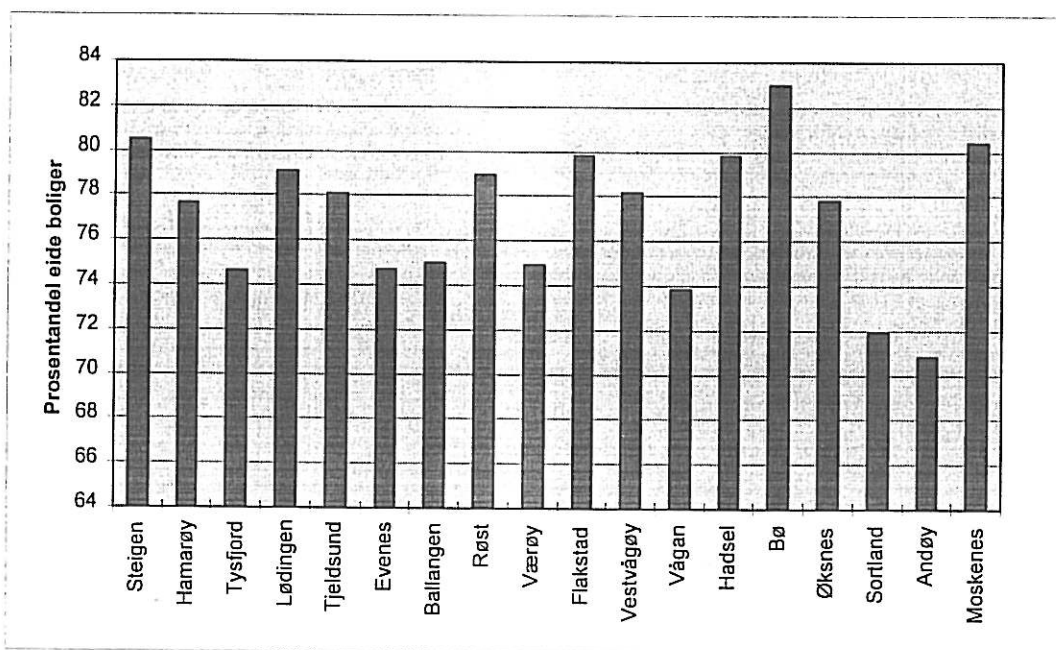
Vi har ikke opplysninger om fordelingen av leieboligmassen i Sortland etter størrelse, men vi viser i tabell 6.4.2 hvilke andeler av den kommunale utleiemassen som er hybler og hvilke andeler som er boliger med tre eller flere rom.

Tabell 6.4.2 - Kommunal leieboligmasse etter antall rom (prosent)

	Nordland	Norge	5.000-10.000 innbyggere	Mindre sentrale tjenesteytingskommuner
Hybler	12	6	5	7
Tre eller flere rom	36	36	37	35

Som vi ser er andelene hybler og leiligheter med tre eller flere rom bemerkelsesverdig lik i de kommunegruppene vi betrakter.

Andelen leieboliger uansett hvem som eier dem, er særlig høyt i Sortland, se neste figur.



Figur 6.4.1 Eierandeler i av boliger i kommuner i og nær Vesterålen i 1990.

Sammenligner *eier*-andelen med andre kommuner i fylket fra Steigen og nordover, ser vi at bare Andøy har lavere eierandel enn Sortland som ligger på 72%. Eierandelene i Vesterålskommunene og omliggende kommuner ligger ofte rundt 78-80 prosent. Andelen tjenesteboliger er forholdsvis høy i Andøy, så her gjelder sannsynligvis den forklaringen, men den er lav på Sortland, så her må finnes andre forklaringer.

Avslutningsvis skal vi vise hvilke planer kommunene i sammenligningsgruppene har når det gjelder utviklingen av sitt kommunale leietilbud.

Tabell 6.4.3

Andel av kommuner med planer (i 1993) om å endre sitt tilbud av kommunale leieboliger

	Nordland	Norge	5.000-10.000 innbyggere	Mindre sentrale tjenesteytings kommuner
Overføre boliger til stiftelse	14	2	3	10
Redusere tilbudet	4	11	12	7
Øke tilbudet	32	23	14	16

Bildet var i 1993 sammensatt. Vi ser at noen ønsket å redusere sitt tilbud mens en god del flere ønsket å utvide tilbudet. Mindre sentrale tjenesteytingskommuner og kommuner i Nordland er de som i størst grad planla å overføre kommunale leieboliger til en stiftelse. Som en mindre sentral tjenesteytingskommune i Nordland er det kanskje ikke så rart at en finner Sortland blant de kommunene som vurderte å overføre boligene til en stiftelse i 1993 (og jo også gjorde det).

Hvordan virker kommunale leieboliger inn på boforhold og boligmarked?

En diskusjon av hvorvidt, og eventuelt i hvilket omfang, en kommune bør satse på å disponere en (egen) utleieboligmasse må ta utgangspunkt i eksplisitte beskrivelser av/hypoteser om hvordan situasjonen vil være med og uten slike boliger. En beskrivelse av "situasjonen" innebærer vurderinger av tre punkter:

- i) hvordan tilgang på kommunale utleieboliger påvirker boforhold (herunder boligøkonomiske forhold) for de berørte husholdene.
- ii) hvordan en kommunal utleieboligmasse påvirker de kommunale budsjettene
- iii) hvordan andre påvirkes av eksistensen av den kommunale utleieboligmassen

De to første punktene er de som vi helt klart oppfatter som de viktigste. Før vi går løs på dem skal vi imidlertid knytte noen kommentarer til det siste punktet. Anskaffelse av kommunale utleieboliger (del)finansieres ofte gjennom Husbanken, dette gjelder uavhengig av om boligene kjøpes på brukmarkedet eller om de skaffes gjennom nybygging. Siden rammene for Husbankens ordninger er gitte vil midler bevilget til f.eks. utleieboliger i Sortland fortrenge andre søkere. Da det er rimelig å tro at dette dreier seg om søkere utenfor kommunen, og at det således ikke er relevant for kommunen å ta hensyn til dette. Det kan imidlertid være at boligtilskudd brukt til finansiere kommunale utleieboliger svekker andre innbyggers mulighet til å få boligtilskudd.

En del av de som får (eller ville ha fått) en kommunal utleiebolig ville ellers ha bodd som inneboende hos andre, spesielt gjelder dette folk som ellers ville ha bodd "hjemme" hos foreldrene sine. I tillegg til den direkte virkningen ved at noen kan flytte over i en kommunal utleiebolig kan vi også ha mer indirekte virkninger ved at en flytting genererer en flyttekjede. Eksempelvis kan det være at når et hushold får tilbud om en kommunal leiebolig så flytter de fra en liten privat leiebolig som så "frigjøres" for en ungdom som flytter hjemmefra.

En annen gruppe av "andre som påvirkes av eksistens og omfang av en kommunal utleiesektor" er eierne av private utleieboliger. For disse vil naturlig nok en endring i størrelsen på den kommunale leieboligmassen påvirke etterspørselen som er rettet mot og lønnsomhet knyttet til de egne leieboligene. For en kommune av Sortlands type vil eierne av private utleieboliger for en stor del bestå i eiere av en enebolig som har en sokkelleilighet som kan leies ut. I tillegg kan det være slik at kommunale leieboliger også demper etterspørselen etter eide boliger, igjen vil eierne av slike boliger kunne tape på en utvidelse av leieboligtilbudet. Om kommunen øker tilbudet av leieboliger gjennom kjøp av boliger i brukmarkedet blir effekten på prisene motsatt.

En eventuelt dempet etterspørsel rettet mot privat leie og spesielle segment av eiermarkedet (kanskje små boliger) vil være fordelaktig for dem som "blir igjen" som etterspørrere av disse boligtypene.

Hvordan påvirkes så situasjonen for det vi kaller for de direkte berørte husholdene av at de får tilgang på en kommunal leiebolig. For å diskutere dette skal vi kort skissere de alternative situasjonen som husholdene kunne ha kommet i, til sist skal vi drøfte disse situasjonene opp i mot ulike utforminger av et kommunalt tilbud av utleieboliger. Denne oversikten legges til rette slik at den også kan brukes i diskusjonen av utleieboligenes virkning på de kommunale budsjettene.

I oversikten behandler vi fire prinsipielt ulike situasjoner. Hvilken situasjon et hushold vil komme i hvis det ikke får tilgang på en kommunal leiebolig vil avhenge av både ønsker og preferanser hos husholdet og de mulighetene de har. Vi mener det kan være noe for snevert å bruke den tradisjonelle måten fra økonomisk teori for å beskrive disse husholdenes mulighetsrom. Det vil si at husholdenes muligheter ikke kun bestemmes gjennom samspillet mellom priser og husholdenes inntekter. Til en viss grad vil hushold i de gruppene som er aktuelle for kommunale utleieboliger kunne oppleve å bli nektet adgang til enkelte segmenter av det private leiemarkedet, de vil nok også kunne oppleve vansker med å skaffe seg lån.

1. Leie av bolig av en privat utleier

En skulle tro at det for en leietaker ikke spiller noen rolle om hun leier fra en privat utleier eller kommunen hvis det ikke er noen forskjell mellom boliger, bomiljø, husleier og kontraktsforhold ellers mellom disse to typene av utleiere. For at vi skal kunne si noe om velferdseffekter for et hushold av at det får en kommunal leiebolig i stedet for å leie en privat bolig må vi derfor se om det kan forventes noen ulikheter mellom disse to typene leieboliger når det gjelder selve boligen, bomiljø, husleier og kontraktsforhold. Dette er spørsmål som vi mener at en ikke kan gi helt generelle svar på. Spørsmålet må analyseres i lys av konkrete kunnskaper om det lokale leiemarkedet.

Litt over 20 prosent av de norske husholdene er leietakere. I en viktig forstand er det likevell ikke riktig å si at 20% av de norske boligene er leieboliger. Størsteparten av de boligene som leies ut i Norge er enten "ordinære" boliger som leies (midlertidig) ut, eller det er sokkelboliger. Dette innebærer at leieforhold kan bli ganske ustabile. Leietakerne i et slikt leiemarked, kan også få et nært avhengighetsforhold til utleier som kan oppfattes som vanskelig.

En del av de husholdene som kan være aktuelle for kommunale leieboliger tilfredsstillende husholdskriteriene for å komme inn under bostøtteordningen. I de fleste tilfellene vil ikke mer eller mindre tilfeldige private leieforhold tilfredsstillende boligkriteriene for å komme inn under ordningen. Privat leie i stedet for kommunal leie kan dermed bety at husholdene må dekke hele husleien selv - eller at støtte til betaling av husleie kommer i form av kommunal sosialhjelp i stedet for fra statlig bostøtte.

I dette arbeidet skal vi ikke bruke særlig mye ressurser på å framskaffe opplysninger om leiemarkedet, vi vil likevel se helt kort på opplysninger fra Folke- og bolig tellingen fra 1990 (Fob-90) for å si noe om hvordan det private leiemarkedet på Sortland ser ut.

Tallene fra Fob-90 viser at Sortland helt klart er en eneboligkommune. Om lag 67% av boligene i kommunen kan beskrives som familieboliger i "*Frittliggende enebolig eller våningshus*", 13% av boligene er småboliger i enebolig (med andre ord sannsynligvis leide sokkelboliger), 14% er "*Andre ene- og tomannsboliger og småhus*". Det er altså bare 6% av boligene som ligger i "*Blokk, leiegård e.l.*". Leieandelen på 28% ligger noe over gjennomsnittet i både landet og i Nordland fylke. Den høye andelen eneboliger sammen med det forhold at 60% av de leide boligene er på mindre enn 80 kvadratmeter gjør at vi tror at sokkelboliger er en dominerende formen for leieboliger i Sortland.

Ofte regner en med at sokkelboliger leies ut i en periode rett etter boligen er bygd for så å innlemmes i hovedboligen etter en viss tid. Dette betyr at tilbudet av slike boliger er ustabil. Ut fra de aggregerte tallene som gis i kommunehefte fra Fob-90 ser vi derimot at leieandelen i de boligene som er bygd på 80-tallet er klart lavere enn leieandelene i de eldre boligene. Det kan altså være slik at sokkelboliger representerer et stabilt leietilbud i Sortland kommune.

Vi kan også merke oss at Sortland boligstiftelse har opplevd redusert press mot sine leieboliger de siste årene. En har også inntrykk av at husleiene, i den samme perioden, har sunket noe på det private markedet. En slik utvikling er annerledes enn det en har opplevd på leiemarkedet i andre kommuner.

2. Kjøp av bolig

Et alternativ til kommunal leie er kjøp av egen bolig. For de aller fleste hushold som det er naturlig å definere inn under kategorien vanskeligstilte boligsøkere vil kjøp utelukkende ved hjelp av egne økonomiske ressurser kunne være vanskelig. For noen kan kjøp være mer aktuelt om kommunen om kommunen bidrar til at husholdet får tilgang til virkemidler som etableringslån og/eller boligtilskudd. Gjennom hjelp til å kjøpe bolig kan en være med å starte en positiv boligkarriere for hushold som har vansker på boligmarkedet.

Bosituasjonen for et hushold vil oftest oppleves som mer tilfredsstillende i en eid enn i en leid bolig. Dette har sammenheng med det vi vil kalle for den norske eierkulturen. Enda mer

fundamentalt er det at friheten til å endre boligen og incitamentene til vedlikehold vil være større i en eid bolig.

Eie av bolig gir for mange mulighet til å bygge opp egenkapital. Oppbygging av egenkapital gjennom eie av bolig vil skje gjennom to ulike kanaler. For det første kan det skje gjennom at den nominelle verdien av en bolig stiger over tid. Dette har vi jo lang erfaring for i Norge. Den konvensjonelle visdommen om bolig som en formuesmaskin har imidlertid blitt svekket av det som skjedde på boligmarkedene på slutten av 80-tallet og begynnelsen av 90-tallet. Den andre måten formue bygges opp på hos boligeiere er gjennom betaling av avdrag på lån. Avdragsbetalinger kan betraktes som en form for tvangssparing. Fordelen med denne tvangssparingen er at resultatet av den er økt formue, ulempen er naturligvis at en er nødt til å redusere det daglige forbruket av andre varer og tjenester. Om fordelene ved formuesoppbyggingen oppleves som større enn ulempen ved å redusere det daglige forbruket på kort sikt vil kunne variere mellom hushold.

Den andre siden av muligheten for å bygge opp egenkapital gjennom nominell verdistigning på en bolig er naturligvis risikoen for at en bolig skal falle i verdi. Også denne risikoen kan sies å bestå i to ulike komponenter. For det første er det risikoen for at det generelle prisnivået på bolig skal falle, for det andre er det risikoen for at en bestemt bolig skal oppnå en spesielt lav pris. Vi mener at risikoen knyttet til kjøp av bolig nå på midten av 90-tallet, er større enn det den tradisjonelt har vært. En av de to viktige årsakene til dette er at boligdekningen i Norge har steget over de siste femti årene, det gjør at vi ikke lengre kan snakke om et generelt boligunderskudd. Når vi er i nærheten av en likevektssituasjon kan vi forvente noe større svingninger i realprisen på boliger. Den andre viktige årsaken til at bolig har blitt et mer risikabelt investeringsobjekt er det lave nivået vi har på inflasjonen nå på midten av 90-tallet. Med en årlig inflasjonstakt på rundt 2 prosent vil selv små reduksjoner i de reelle boligprisene kunne slå ut i reduserte nominelle boligpriser.

Konsekvensen av økt risiko for nominelt prisfall på bolig er størst for hushold som har lav evne til å velge tidspunkt for salg av bolig. Vi kan skissere noen situasjoner som kan gi et hushold liten evne til å velge tidspunkt for salg av en bolig:

- i) Hendelser som gjør at hushold ønsker å flytte til et annet sted samtidig som husholdet ikke har økonomisk styrke til å beholde den eide boligen inntil de kan oppnå en gunstig pris.
- ii) Hushold som får redusert inntektene på en slik måte at de ikke greier å betale renter og avdrag på boligen. Dette kan komme av at en persons inntekter reduseres (typisk som følge av arbeidsledighet eller sykdom) eller av at par oppløses.
- iii) Økte utgifter som gjør at husholdet ikke greier å betale renter og avdrag. Økte utgifter kan enten komme av økte renter eller andre nødvendige utgiftsposter.

Som en oppsummering kan vi si at når en vurderer ønskeligheten av at hushold velger (og kanskje hjelpes til) å bli eiere i stedet for å leie en kommunal bolig må en vurdere fordelene med den mulige formuesoppbyggingen opp mot ulempene som en økt risikoeksponering innebærer. Ettersom evnen til å bære risiko varierer mellom hushold vil slike avveininger bli forskjellige for forskjellige hushold.

3. Ikke egen bolig

Å ikke ha egen bolig betyr sjelden at personer er bostedsløse. Som vi allerede har vært inne på betyr det oftest at de er inneboende hos foreldre, det kan også bety at de er inneboende hos mer eller mindre velvillig innstilte slektninger eller venner. En mer dramatisk versjon kan være at vansker med å skaffe en alternativ bolig fører til at parforhold fortsetter lengre enn det partene ellers ville ha ønsket.

Uansett må det være riktig å si at velferdseffekten av å ikke være i stand til å etablere seg som et selvstendig hushold med egen bolig er negativ for dem det gjelder. Når det gjelder den økonomiske situasjonen vil vi tro at inneboende personer betaler mindre for sin "bolig" enn det de ville ha gjort om de hadde sin egen bolig.

Fra de boligfrekvensene som presenteres i tabell 1.3.1 ser vi at det er blant de yngste enslige finner ganske stort innslag av personer uten egen bolig. I gruppen 16-19 år anslås andelen uten egen bolig til å være 96%, for enslige i 20-årene er denne andelen 60%, mens den er sunket til 20% når personene kommer opp i tredveårene.

4. Flytte til en annen kommune

For kommuner som ligger i lokale boligmarkeder som strekker seg over flere kommuner kan tilbudet av kommunale utleieboliger være med på å bestemme hvilken kommune et hushold bosetter seg i. Vi tror ikke at effekter av denne typen er særlig viktig for kommuner av Sortlands type, dvs områder med store avstander. Det vil nok likevel være slik at hushold som opplever sin bosituasjon som tilfredsstillende vil være mindre tilbøyelig til å vurdere flytting ut av kommunen enn hushold i en vanskelig bosituasjon. Både omfang av og velferdsvirkninger av de kommunale utleieboligenes virkning på flyttestrømmer ut og inn av en kommune er meget vanskelig å anslå.

Vi mener at denne gjennomgangen av hvilke bosituasjoner som er alternativer for de som er aktuelle for kommunale leieboliger viser at det ikke kan gis noen allmenngyldige svar på et spørsmål om kommunene bør tilby leiebolig til et hushold eller om de bør overlate husholdet til markedet eller om de bør bruke andre boligpolitiske virkemidler. Vi tror imidlertid at det vil være hushold som en kommunal leiebolig vil være et hensiktsmessig virkemiddel for - dette kan dreie seg om både midlertidige og mer varige behov.

I tillegg til vurderinger av i hvilken grad kommunale leieboliger er et hensiktsmessig virkemiddel for hushold kommunen skal hjelpe med bolig må kommunen vurdere kostnader ved ulike virkemidler opp mot hverandre. For å vurdere kommunale kostnader knyttet til ulike sett med virkemidler må en vurdere samlede kostnader og hvordan disse fordeles på kommune, stat og de involverte husholdene. Ut fra kommunens synsvinkel blir spørsmålet om kostnadsfordeling mellom stat og kommune et spørsmål om hvordan kommunen best kan benytte seg av de virkemidlene staten disponerer gjennom Husbanken.

Ut fra de noe løse betraktningen om hvordan bosituasjonen til aktuelle hushold blir påvirket av tilbud om kommunale leieboliger og resultatene fra undersøkelsen om norske kommuners utleieboliger mener vi at Sortland kommune bør vurdere å øke sin masse av kommunale leieboliger. Det er imidlertid gode grunner til å avvente en slik satsing noe. Det vi tenker på er indikasjonene på at leiemarkedet i Sortland ikke er så presset for tiden. Redusert søkning til de kommunale leieboligene og "følelsen av reduksjon i husleiene i det private markedet" er slike indikasjoner. Usikkerheten rundt den antatte befolkningsveksten, som vi omtalte i rapportens kapittel 1.2, er også et argument for en noe avventende holdning.¹¹

6.5 Trengs det en egen boligpolitikk rettet inn mot ungdom?

I Kommunal- og arbeidsdepartementets rundskriv til kommunene om boligpolitikk i 1996 pekes det på at en av de viktigste utfordringene finnes innen området "Etablering i egen bolig for unge og vanskeligstilte". Et dilemma for en boligpolitikk for ungdom kommer fram i det samme rundskrivet når den nye ordningen med boligtilskudd presenteres. Ungdom er en av de gruppene som kan få boligtilskudd, men "*unge i etableringsfasen, som de andre målgruppene, skal få boligtilskudd etter behovsprøving*". Det vi mener med dilemmaet for en boligpolitikk for ungdom er at selektive virkemidler for å hjelpe en svak gruppe på boligmarkedet vil oftest sette denne gruppen bedre i stand til å konkurrere med andre relativt svake grupper.

Også for Sortland kommune er ungdom en av målgruppene for boligpolitikken. Følgende formulering som en finner på s.18 i kapittelet "Målgruppene i kommunens boligpolitikk" Sortland kommunes Boligmelding 1996 viser dette:

Ungdom/nyetablerere er ei av kommunens målgrupper som ofte ikke er særlig kapitalsterke. Her er det viktig med virkemidler som billige boliger og rimelige finansieringsordninger. Fra statens side finnes det etableringslån (Husbanken) som kommunene kan benytte seg av, som et av virkemidlene for å gjøre det enklere for de unge å skaffe seg egen bolig. Det er viktig for denne gruppe spesielt, at kommunen legger opp til at det skal være muligheter for en boligkarriere.

I boligsammenheng brukes begrepet etablering i to noe ulike betydninger. Noen ganger brukes det om den første flyttingen til en fullverdig (leie)bolig, andre ganger brukes det om det første boligkjøpet som en ungdom gjør.

Det som særmerker ungdom som er i ferd med å tre inn på boligmarkedet "for første gang" er at de som oftest har liten egenkapital, de kan ofte forvente økte inntekter gjennom de neste fem til ti årene og at de har en høy forventet mobilitet. Høy forventet mobilitet kan bety både flyttinger innen og ut av kommunen, og har sammenheng med utdanning, at unge oftere skifter jobb enn eldre og at de endrer husholdningsstatus. Unge har altså ofte problemer med å finansiere et boligkjøp. Et eventuelt boligkjøp innebærer på samme måte som for vanskelig-

¹¹ I et annet prosjekt som Byggforsk vil sette igang i løpet av høsten 1996 vil vi gå mer grundig inn i beskrivelser av de avveingene som kommuner bør gjøre når de vurderer å sette endre sitt tilbud av kommunale utleieboliger. Dette prosjektet vil være et samarbeid mellom Lørenskog, Ski og Tromsø kommuner og Byggforsk, og vil bli finansiert av Husbanken.

stilte både mulighet til oppbygging av egenkapital og eksponering for risiko. Oppbygging av egenkapital vil for ungdom kunne være en faktor som har avgjørende betydning for utviklingen av den videre boligkarrieren.

Etter denne problem-, eller situasjonsbeskrivelsen, reiser det seg en del spørsmål. Bør kommunen engasjere seg for å lette situasjonen for ungdom på boligmarkedet? Bør kommunen gjøre det lettere for ungdom å etablere seg i en eid eller i en leid bolig? Om noen av disse spørsmålene besvares positivt reiser det seg nye spørsmål om hvilke virkemidler som skal brukes og hvordan dette påvirker de mulighetene andre grupper har på boligmarkedet.

I et boligpolitisk perspektiv er det noe problematisk å foreslå at kommunen skal gjøre det lettere å skaffe finansiering av boligkjøp for ungdom. Årsaken til dette er at en slik støtte vil bedre mottakernes evne til å konkurrere om den boligmassen som allerede finnes. Når et husholds evne til å konkurrere om boliger som bys ut for salg bedres impliserer naturligvis dette en relativ forverring av andre husholds evne til å konkurrere om de samme boligene. Bedret konkurranseevne hos noen boligetterspørre vil presse priser oppover. Det kan altså hende at de som tjener mest på finansiell etableringshjelp til førstegangskjøpere, i alle fall på kort sikt, er de som allerede eier den delen av boligmassen som etterspørres av førstegangskjøperne.

På noe lengre sikt kan det være at presset oppover på prisene kan stimulere til økt bygging. Vi mener likevel at skal en hjelpe en gruppe av kjøpere er det viktig at en er klar over den virkningen dette har for andre grupper og for prisene. For kommunen vil det likevel kunne være gunstig å la sine unge innbyggere få tilgang på etableringslån fra Husbanken, formidlet gjennom kommunen. Dette på grunn av de gunstige betingelsene på slike lån. Det er imidlertid ikke sikkert at det er best å legge opp kriteriene slik at etableringslån gis til dem som ikke greier å skaffe seg andre lån.

Tidligere har vi vært inne på at boligpolitiske virkemiddel kan brukes for å oppnå andre målsetninger. Dette kan også gjelde for støtte til førstegangskjøpere. Hvis kommunen ønsker å beholde en større del av sine unge innbyggere, kan det være at hjelp til å etablere seg i en eid bolig kan være et effektivt virkemiddel. Årsaken til dette er at det er grunn til å tro at etablering i en eid bolig vil bidra til å redusere mobiliteten til hushold.

Hvis det private leiemarkedet ikke fungerer tilfredsstillende kan det være hensiktsmessig at kommunen kommer på banen og tilbyr leieboliger. At det private utleiemarkedet ikke fungerer tilfredsstillende kan bety at det er vanskelig å skaffe seg en leid bolig på det private markedet eller det kan bety at husleier eller andre betingelser er urimelige. En slik politikk kan også rettes inn mot ungdom, vi mener imidlertid at det er lite hensiktsmessig å rette deler av utleieboligmassen inn mot bare en enkelt gruppe som f.eks ungdom. Kommunale leieboliger kan i dag (del)finansieres ved bruk av boligtilskudd.

Både når det gjelder ungdomsboligpolitikk har vi trukket fram at hjelp til å bedre konkurransekraften for noen grupper på boligmarkedet svekker mulighetene for dem som ikke kommer inn under støtteordningene. Årsaken til dette er at ulike hushold konkurrerer om en gitt boligmasse. Dette argumentet er i mye mindre grad relevant når det gjelder bruk av boligtilskudd for å bygge nye kommunale utleieboliger, det umiddelbare resultatet av en slik politikk er jo å øke størrelsen på boligmassen.

Som en slags oppsummering på det vi har sagt fram til nå kan en si at vi er noe skeptisk til å rette en kommunal boligpolitikk for ungdom inn mot hjelp til kjøp av bolig. På den andre siden mener vi at ungdoms behov for bolig bør være et av argumentene i vurderingen av om kommunen skal ha en egen leieboligmasse, og hvor stor den i tilfelle bør være.

For mer utfyllende diskusjoner av hvordan ungdoms situasjon og muligheter på boligmarkedet har blitt vurdert på 90-tallet vil vi vise til Gulbrandsen, Hansen og Gulbrandsen (1992) og Gulbrandsen og Nordvik (1995).

Litteraturreferanser

Bjertness, Espen 1995. *Forekomst av demens - hvilke tall kan en stole på?* I (red.) Nygård, Aase-Marit, Arnfinn Eek, Knut Engedal, Øyvind Kirkevold: Rapport fra Nasjonal konferanse om aldersdemens januar 1994. INFO-banken 1995.

Foss, Olaf 1993. *"Uttynningssamfunn" - områder i krise?* Regionale trender 2/93. Norsk institutt for by- og regionforskning.

Foss, Olaf og Edgar Nilsen 1993. *Regionale trender på 1980-tallet.* Regionale trender 1/93. Norsk institutt for by- og regionforskning.

Gulbrandsen, Ole, Thorbjørn Hansen og Lars Gulbrandsen, 1992. *Ungdom og bolig. Hva vet vi i dag om unges etablering?* Prosjektrapport 112. Norges byggforskningsinstitutt, Oslo.

Gulbrandsen, Ole og Viggo Nordvik, 1995. *Boligetablering.* Prosjektrapport 183. Norges byggforskningsinstitutt, Oslo.

Gulbrandsen, Ole 1995. *Bolig eller institusjon? Ulikhet mellom kommunene i eldreomsorgen, og nye omsorgsboliger i 1994.* Prosjektrapport 170. Norges byggforskningsinstitutt, Oslo.

NOU 1992:1. Trygghet - Verdighet - Omsorg. Sosialdepartementet 1992.

NOU (1996:1). *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner.* Kommunal- og arbeidsdepartementet.

NOS C 176 1994. *Framskrivning av folkemengden 1993-2050. Nasjonale og regionale tall.* Statistisk sentralbyrå.

Nygård, Aase Marit, Arnfinn Eek, Knut Engedal, Øyvind Kirkevold (red.) 1995. *"Ja, tenke det, ønske det, ville det med..."* Rapport fra en nasjonal konferanse om aldersdemens 1994.

Sosial- og helsedepartementets informasjonssystem. 1995. Rundskriv I-22/95. Styrings- og informasjonshjulet for helse- og sosialtjenesten i kommunene. *Nasjonale mål- og hovedprioriteter 1994. Kommunenes behandling. Fylkesmennenes og fylkeslegenes oppfølging.*

Sørli, Kjetil 1995a. *Norsk bosettingsutvikling ved et generasjonsskille.* Samfunnsspeilet 4/95. Statistisk sentralbyrå.

Sørli, Kjetil 1995b. *Regional demografi.* Tano forlag.

Aasbrenn, Kristian 1989. *Uttynningssamfunnet. Det demografiske uttynnede - men ikke avfolkede - utkantsamfunn.* Tidsskrift for samfunnsforskning 29, 509-519.

Wrålsen, Åse 1995. *Hva skal vi gjøre med mamma?* Om organisering av tilbud til aldersdemente i primærhelsetjenesten. INFO-banken rapport 17.

