

Siri Ytrehus (red.)

Perspektiver på boligforskning

BYGGFORSK

Norges byggforskningsinstitutt

Siri Ytrehus (red.)

Perspektiver på boligforskning

Prosjektrapport 251 – 1999

Prosjektrapport 251
Siri Ytrehus (red.)
Perspektiver på boligforskning

Emneord: boligpolitikk, boligmarked, bomiljø, leve-
kår, boligkarriere, flytting, segregasjon

ISSN 0801-6461
ISBN 82-536-0650-8

150 eks. trykt av
S.E. Thoresen as
Innmat:100 g Fortuna
Omslag: 200 g Cyclus

© Norges byggforskningsinstitutt 1999

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

Forord

I forbindelse med opprettelsen av programmet «Bolig og levekår» i Norges forskningsråd ble ulike forskningsmiljøer forespurt om innspill til utarbeidelse av programmet. Denne rapporten samler artikler som ble utarbeidet ved Norges byggforskningsinstitutt.

Oslo, juni 1999

Thorbjørn Hansen

Innhold

Innledning	5
Siri Ytrehus	
Bomiljø - formelle og uformelle prosesser	7
Oddrun Sæter	
Boligmarked og boligpolitikk - utviklingstrekk og noen problemstillinger	19
Rolf Barlindhaug	
Boligpolitiske virkemidler: Hvordan er de er tilkommet og hva er deres effekter?.....	33
Thorbjørn Hansen	
Levekårsperspektiv på boligforskning	45
Siri Ytrehus og Kari Wærness	
Segregasjon	53
Terje Wessel og Thorbjørn Hansen	
Boliggetterspørsel, boligkarriere og flytting. En kort oversikt over noen forskningstradisjoner og resultater.....	60
Viggo Norvik	
Levekår, korhortseffekter og boligpreferanser. Hvordan ønsker eldre å bo i framtiden, hva bidrar til å forme eldres boligpreferanser?	71
Siri Ytrehus	
Om forfatterne.....	83

Innledning

Siri Ytrehus

I 1998 ble det etablert et nytt boligforskningsprogram med tittelen «Bolig og levekår» i regi av Norges forskningsråd. Utgangspunktet for opprettelsen av programmet var å styrke og bygge opp boligforskningsmiljøene i Norge.

Som grunnlag for utforming av innholdet i det nye programmet ble aktuelle forskningsmiljøer invitert til å bidra med innspill. Boligforskningsavdelingen ved Norges byggforskningsinstitutt bidro med flere notater. I denne artikkelsamlingen er notatene fra Boligforskningsavdelingen samlet. De representerer et bredt spekter av problemstillinger og tilnærminger til forskningsfeltet «Bolig og levekår». Artiklene ble skrevet på samme tidspunkt. Det gjør at flere av de samme temaene og perspektivene går igjen i artiklene.

Bomiljøstudier har vært sentrale i den norske og internasjonale boligforskningen, og studier av bomiljø i storbyer har vært i fokus. I den første artikkelen «Bomiljø – uformell og formelle prosesser» av Oddrun Sæther redegjøres det for sentrale forskningsutfordringer knyttet til dette fagfeltet i dag. Endring av de sosiale og fysiske strukturene i storbyene påvirker det nære bomiljøet. I notatet argumenteres det derfor for en bred tilnærming i studier av bomiljøene i de norske storbyene. Det legges spesielt vekt på de forskningsutfordringer som økende kulturelt mangfold i storbyer reiser, og studier som evner å få fram både bomiljøenes integrerende og utestengende kvaliteter. Sosial- og boligpolitiske målsettinger om fysisk og sosial integrering av alle grupper berører bomiljøer på ulike måter. Studier av bomiljø må også ta utgangspunkt i disse målsetningene.

Norge har en høy boligstandard, både i forhold til andre land og i forhold til hva som er å oppfattes som «nødvending». Vi har liten kunnskap om hvordan ulike aspekter ved boligen vurderes og varierer sammen. I artikkelen «Boligforskning og levekår» av Kari Wærness og Siri Ytrehus argumenteres det for å få fram kunnskap om hvilke sider ved boligen som i dag virker som levekårsressurser og på hvilken måte. I den internasjonale boligforskningen anvendes av et vidt boligbegrep i studier av boligspørsmål. Jim Kemeny (1992)¹ skiller mellom ulike aspekter ved boligen: boligtype (eieform, størrelse og boligkvalitet), lokaliseringen (kjennetegn ved lokalmiljøet, transport, kommunikasjon og nabolag) og kjennetegn ved husholdet (familietype, sosioøkonomisk status). Et boligbegrep som favner alle disse aspektene, er godt egnet til å belyse forhold ved bopelen som det er rimelig å anta vil ha betydning. I artikkelen argumenteres det for å få mer kunnskap om hva variasjoner i boforhold er uttrykk for, hvordan boligønsker endres over livsløpet, hvordan dette varierer for ulike grupper og hvilke sosiale, kulturelle og historiske forhold som har bidratt til å påvirke og endre dette.

Den tredje artikkelen «Boligpolitiske virkemidler: Hvordan er de tilkommet og hva er deres effekter?» av Thorbjørn Hansen, tar opp spørsmål av boligpolitisk karakter. For forskningsfeltet boligpolitikk har vi liten kunnskap om de prosesser som har ført til at boligpolitiske tiltak er satt ut i livet, om forvaltning av boligpolitiske tiltak og tjenester og om fordelingskonsekvenser av tiltakene. Det innebærer at det er behov for studier som systematisk ser på ulike si-

¹ Kemeny, Jim (1992) *Housing and Social Theory*. Routledge, London and New York.

der ved iverksetting av boligpolitikken. I mange sammenhenger vil det være nødvendig å studere hvilken rolle andre politikkområder får, for utvikling av de boligpolitiske målsetningene og iverksetting av dem. Kommunenes generelle boligpolitiske ansvar er ikke lovfestet. Undersøkelser viser store variasjoner i bruk av ulike boligstøttetiltak og boligytelser. Sentrale spørsmål er hvilke lokale forhold som bremser utvikling av en lokal boligpolitikk, og hvilke lokale forhold som fungerer som sporer til å ha en aktiv boligpolitikk.

Strukturen i det norske boligmarkedet preges av en stor selveiersektor. Tradisjonelt har virkemidlene innenfor boligpolitikkområdet hatt som målsetning å stimulerer til nybygging. Virkemidlene har også bygd opp under og bidratt til å styrke et ideal om å eie egen bolig. I den fjerde artikkelen «Boligmarkedet og boligpolitikk – utviklingstrekk og noen problemstillinger» av Rolf Barlindhaug drøftes hvilke forskningsmessige utfordringer denne typen struktur av boligmarkedet gir. Artikkelen tar også opp problemstillinger knyttet til at de boligpolitiske virkemidlene har en annen karakter enn andre velferdsstatlige tjenester og ytelser. De boligpolitiske virkemidlene er endret fra vekt på en generell innretning av ordninger – mot større vekt på selektive innretninger. I artikkelen drøftes hvilke forskningsutfordringer denne omleggingen reiser. Spesielt legges det vekt på behovet for studier av fordelingsvirkninger av omleggingen.

Betegnelsen segregasjon i boligpolitisk sammenheng anvendes på ulike måter og kan gis ulikt innhold. I artikkelen «Segregasjon» av Terje Wessel og Thorbjørn Hansen argumenteres det for en anvendelse av begrepet som tar utgangspunkt i en geografisk dimensjon. Spørsmål som berører segregasjonstendenser må ses i sammenheng med levekår. Det argumenteres for at studier både må fokusere på konsekvenser av segregasjon av etniske minoriteter, demografisk segregasjon og sosialøkonomisk segregasjon. Artikkelen argumenterer også for studier som analyserer virkninger av boligpolitiske virkemidler i et segregasjonsperspektiv: hvilken betydning for utvikling av segregasjonstendenser har fordelingen av de boligpolitiske virkemidlene?

Artikkelsamlingens neste bidrag av Viggo Nordvik har som intensjon å vise behovet for å se boligkonsum i et tidsutstrakt livsfaseperspektiv. Den viser hvordan ulike typer transaksjons- og flyttekostnader skaper avhengighet mellom valg som gjøres i ulike faser av livet. I artikkelen identifiseres tre ulike sosialøkonomiske tradisjoner i studier av husholds valg av bolig: For det første teoretiske og empiriske studier av faktorer som påvirker valg mellom eie og leie av bolig. For det andre studier som tar utgangspunkt i at fordi det fins flyttekostnader, så skjer endring av boligkonsumet sprangvis. For det tredje vises det hvordan en del forskere betrakter dagens boligkonsum som en del av en tidsutstrakt plan for boligkonsumet – eller som en del av boligkarrieren. Artikkelen viser likheter og ulikheter mellom disse tre tradisjonene.

Det er vanlig å anta at boligbehovet vil endres over livsløpet. Artikkelsamlings siste bidrag av Siri Ytrehus har «Eldre og flytting» som tema. I mange land er det påpekt en tendens til flytting ved pensjonering og da ikke bare flyttetendens som henger sammen med den tradisjonelle institusjonsflyttingen og flytting betinget av økende skrøpeligheit. I Norge er flyttetendensen blant eldre av mindre omfang enn i andre land. En vanlig antakelse er at den registrerte flyttingen i hovedsak er knyttet til flytting på grunn av økende skrøpeligheit. De gruppene som nå når alderdommen, har et helt annet livsløp enn tidligere generasjoners eldre. Det kan få betydning for hvordan eldre vurderer spørsmål knyttet til flytting. I artikkelen redegjøres det for sentrale problemstillinger knyttet til dette temaet.

Bomiljø – formelle og uformelle prosesser

Oddrun Sæter

Innledning

I dette notatet vil ulike problemstillinger ved bomiljøet og dets omgivelser bli drøftet. Vi har organisert notatet og drøftelsen av problemstillinger i forhold til følgende temaområder:

- Stabilitet og endring i bomiljø
- Møtet mellom det offentlige og det sivile samfunn
- Bomiljøet som del av bystrømmene
- Planprosesser og beboermedvirkning

Temaområdene vil drøftes med særlig blikk på forholdet mellom de uformelle og de formelle prosesser i bomiljø. Vi forsøker her å identifisere områder hvor vi behøver mer kunnskap.

Notatet vil også først og fremst ta for seg bomiljøspørsmål knyttet til *storbyen*. Først noen begrepsavklaringer.

Bomiljø

Med betegnelsen *bomiljø* kan en anlegge et avgrenset perspektiv eller et mer vidt og dynamisk perspektiv, hvor det ene ikke utelukker det andre. En avgrensning kan være å se bomiljø som menneskene som bor her, de fysiske omgivelsene og den sosiale organiseringen som til enhver tid er i området (Ås 1977).

Boligområdet er ikke noe lukket system. Det står i en utveksling med omverdenen gjennom transport og beboernes daglige reiser og individuelle aspirasjoner, gjennom organisering av tjenester og service, og gjennom kommunikasjon og flyttestrømmer. Bomiljø betraktes her som et åpent system, og beboerne kan foreta valg i forhold til lokal deltakelse og involvering. Noen valg kan være mer strukturelt betinget enn andre. Viktigst er å framheve at det en til enhver tid analytisk bestemmer som «bomiljø», står i et gjensidig utvekslingsforhold til omverdenen, i ulike typer av prosesser.

Menneskene og de sosiale relasjoner

Deler av bomiljøforskningen er ofte kritisert for å anlegge et ideologisk perspektiv, hvor en tar for gitt at boligområdet kan ha lokalsamfunnets kjennetegn, der naboer kjenner hverandre godt, og kan ha tette relasjoner som veier opp mot «den truende urbane kontekst» (Schiefløe 1985). Ut fra slike forestillinger kan forskere lete etter slike kjennetegn i sine studier og overse det faktum at beboere kan ha sine nærmeste relasjoner utenfor boligområdet. Dette kan også føre til at forskningen ikke vektlegger de svake eller løse bånd i et boligområde (Granovetter 1973), som kan ha stor betydning for bomiljøets kvaliteter.

Et forskerperspektiv som er motsatt av forestillingen om bomiljøet som den tette arenaen, er Inger Haugens (1984). Hun studerer forvaltningen av utilgjengelighet i bomiljøer. Dette perspektivet setter beboeres behov for grensesetting av nabokontakt i fokus.

Noen forskere vektlegger forskjellen på det lille og det store bomiljøet, hvor det lille omfatter den nærmeste oppgang eller nærmeste tun, og det store omfatter de offentlige rom (Olsson 1991), transportnett og service- og tjenestesteder i området. Ulike former for *interesse-felleskap* kan for eksempel oppstå rundt barnehager og skoler i et område, relasjoner som er annerledes enn nabokontakt som kan oppstå rundt et tun eller en oppgang (Nordahl 1996).

En viktig side ved dagens bomiljøer er det flerkulturelle, i vid betydning. Ulike sosiale grupper og beboere med ulike aspirasjoner og livsverdier bor i de samme områdene. Grunnlaget for dannelsen av relasjoner og nettverk er forandret fra tidligere. Dette innebærer nye hverdagsmønstre, nye utfordringer for beboerne, for den offentlige politikk og for forskningen.

De fysiske omgivelsene

I et bomiljø- og planleggingsperspektiv er det også interessant ikke bare å studere de sosiale relasjoner, men også se på beboernes forhold til de fysiske omgivelsene i et område, og hvordan disse kan være med på å strukturere dagliglivet. Det siste tiåret har det oppstått en stor forskerinteresse rundt betydningen av rom og sted (*space* og *place*) i samfunnsvitenskapene, ikke minst på grunn av den økende internasjonalisering i samfunnet, globaliseringsprosessen. Datateknologi og flyttestrømmer løser mennesker fra stedet, samtidig som en ser en søken etter «det lokale» som en parallell prosess (Featherstone 1991, Hall 1991, Lash og Urry 1994, Virilio 1992, 93). I slike teorier fokuseres gjerne tendensen til «tømmingen» av rommets mening, hvor det spesifikke «*place*» blir til det mer universelle «*space*». Andre teorier betoner det motsatte, hvor *space* transformeres til *place* gjennom politiske prosesser og menneskenes uformelle, og delvis motkulturelle, bruk av de offentlige rom.

Stedsutviklingsprosjekter og lokal kulturpolitikk som setter *lokal identitet* på dagsorden har hatt en stor oppblomstring, i Norge som i resten av verden. Mye av dette handler både om å utvikle et produkt for turistindustrien, men også om en nyorientering i forhold til betydningen av det lokale. Urbanforskningen er sterkt preget av denne diskusjonen, der forholdet mellom city og drabantbyer/forsteder er et aktuelt tema, samt betydningen av offentlig rom i urbane og halvurbane boligområder (Lash og Urry 1994).

Organisering

I nærmiljø- og forebyggingspolitikken ser vi tydelige trekk av ønskemålet om at nærmiljø og bomiljø skal fungere som arenaer for sosial integrasjon, og at offentlig og privat sektor skal inngå i tettere samarbeid (f.eks. «Flere gode leveår for alle – forebyggingsstrategier», NOU 1991:10). Her baseres den offentlige politikken på forestillingen om at det lokale nivå kan fungere som en integrasjonsarena (se Nordahl 1996), noe som også prøves ut i mange forsøksprosjekter (Søholt 1992, Nørve og Sæter 1996). HVPU-reformen legger også opp til større integrasjon i det nære miljø. Det settes opp mål om tverrfaglig samarbeid, tverretatlig og sektorovergrepene tiltak og samarbeid mellom offentlig og privat sektor. Vi ser et ønske

om at både det frivillige arbeid og de uformelle relasjoner skal inngå i mer strukturerte former og danne basis for nye organisasjonsstrukturer i lokale områder. Dette kan gjøre det nødvendig å stille noen nye spørsmål. Vi vil utdype dette i fortsettelsen.

Stabilitet og endring i bomiljø

Boligmassen er den synligste materialisering av samfunnsklassene i Oslo-området, siden det her råder apartheid, adskillelse mellom lagene. I det gamle Oslo - Oscar Braatens Oslo – er interesse-skjebne-relasjonen klar og erkjent. Hva er det du står og griner for, sier husverten til hun som ikke kan betale husleia. Dra til Homansbyen du! tilføyer han hånlige, vel vitende om at det er umulig. Og Jonny i gråbeingården erkjenner på siste side når han hører gårdsporten slå: det var lokket på likkista mi som smalt igjen, jeg kommer aldri ut av Ulvehiet – den er hans skjebne (Østerberg 1996)

Det nærmeste bomiljø

Sosiologien har utviklet begreper som beskriver relasjonsmønstre i ulike sammenhenger. Vi kan nevne begreper som skjebne og interesse, Gemeinschaft og Gesellschaft, primærgrupper og sekundærgrupper, det tette og løse samfunn etc. Disse begrepspar er ofte blitt brukt for å beskrive forskjeller mellom by og land, eller også en historisk utvikling eller et modernitets-trekk, hvor vi beveger oss fra tette og nære relasjoner henimot løse relasjoner med interessepreg. De ulike teoretikerne la til en viss grad slike verdisyn til grunn for sine begrepspar, men begrepene var like gjerne utviklet for å kunne anvendes i analyse av sosiale systemer, eller analyse av orienteringsmåter i ulike situasjoner. Begrepsparene kan dermed gjenfins til samme tid og på samme sted, historisk og romlig, knyttet til ulike kontekster og handlingssituasjoner, og til klasseforhold og økonomi, jf. ingressen ovenfor.

Et bomiljø med lange tradisjoner og liten flytting ut eller inn kan ha trekk vi forbinder med stabilitet og trekk vi forbinder med tette bånd, «Gemeinschaft», og et godt utviklet sosialt nettverk (Gullestad 1985). Det samme bomiljø kan ved sin tetthet også ha trekk som virker utestengende på nye grupper, som har vanskelig for å ta endringsmønstre opp i seg. Gullestad viser hvordan forskjeller i innredning og livsstil kan skape barrierer mellom beboere. Ulike former for avvikere kan også i hennes studier få en nokså bastant og avvisende beskrivelse fra «den jevne beboer».

Inkludering eller utestengning – uformelle prosesser

Et gjennomgående trekk ved mange boligområder er at beboere skiftes ut og den geografiske mobiliteten er stor. Det kan være vanskelig å forestille seg at det gemeinschaftpregede bomiljøet Gullestad fant gjennom deltakende observasjon i Bergen er særlig vanlig, for eksempel i mange av Oslos drabantbyer. Men samtidig har vi gjennom kjennskap til ulike boligområder sett at både beboerorganisasjoner og blokkas eldre tradisjonsbærere kan utgjøre en form for «kultur» som har likhetstrekk med det vi forbinder med det tette samfunn, en kultur som «sitter i veggene» og er normgivende for hvilke beboergrupper en ønsker seg, hvilke bovaner som er «riktige» eller hvilke installasjoner og utbedringer fellesområdene skal ha. På samme måte kan de selveiende og bedrestilte utvikle en form for eksklusiv kultur som slår an tonen

(jf. Danielsens studie av Frognerfruene, 1980), både prismessig og kulturelt, og som kan virke segregerende i flyttestrømmene. Å «dra til Homansbyen» kan fortsatt være ganske umulig for mange. Her kommer selvfølgelig de sosioøkonomiske forhold styrende inn, i tillegg til de sosiokulturelle.

Studier har vist at slike kulturer kan være bastante vegger å flytte på for dem som kommer inn fra andre deler av verden, med andre bovaner (Krogh 1994, Sæter 1993). På den andre siden kan en tenke seg at slike «celler» også kan være bærere av åpenhet og toleranse, og nettopp romme alle typer av beboere, enten disse søker fellesskap eller vil forvalte utilgjengelighet (Haugen, 1984, Søholt 1994).

Det kan være av interesse å undersøke nærmere *ulike typer* av eventuelle Gemeinschaft i boligområder av i dag, og hvordan disse Gemeinschaftstyper *enten* kan ha inkluderende eller utstøtende virkninger for beboere. Inkludering eller utstøting kan defineres nokså pragmatisk, for eksempel knyttet til beboeres muligheter til å få opplutning om forslag til husordensregler og bruk av fellesområder.

Av særlig interesse kan det være å se hvordan tradisjonelle holdninger og vaner kan støte an mot nye gruppers bovaner, representert ved beboere med annen sosial eller kulturell bakgrunn.

En antakelse er at noen beboersammenslutninger kan ha preg av å være lokale kulturer og fungere nesten rituellet utestengende i forhold til nye atferdstyper og nye grupper. Særlig kan dette bli en kamp om bruk og atferd i fellesområder, noe som kan komme til uttrykk i relasjonen mellom beboere, på beboermøter eller i oppsigelsessaker.

I noen bomiljøer hvor det er motstand mot å integrere mennesker med ulike funksjonshemninger eller avvik, er det store nok ressurser å sette inn for å bevare sitt bomiljø «rent». Andre miljøer må ta belastningen det kan være å få samlet mange beboere med store problemer. I dette ligger store boligpolitiske utfordringer, hvor forskningen kan levere nye kunnskaper om maktforhold knyttet til nærmiljø.

Formelle integreringsforsøk

Lokale bokulturer eller holdninger til «beboerdefinerte» avvik (som ofte er knyttet til frykt for uro, jf. Gullestad 1984) har ofte betydning også når det offentlige ønsker å gå inn i nærmere samarbeid med beboerorganisasjoner i dag. Vi har sett at det kan oppstå en kollisjon mellom beboere og det offentlige tjenesteapparat i utvikling av tiltak knyttet til beboere med spesielle behov (Nørve og Sæter 1996, Bondevik og Knudtzon 1997).

Richard Sennett peker på faren ved segregerte boligområder og de tilstøtende offentlige rom (Sennett 1992). En blir skånet mot *forskjellene*, og forskjeller i atferd og kulturelle væremåter blir truende. Sennett peker på nødvendigheten av å legge til rette arkitekturen, boligområdene og de offentlige rom i storbyen slik at det finner sted en naturlig integrering, der mennesker lærer seg å omgås forskjeller. Studier fra Paris har vist hvordan allsidighet i bosettingen har bidratt til å øke toleransen for ulikhet (Body-Gendrot 1997). En norsk studie viser at innvandrere ønsker å delta i styre og stell i borettslag, men likevel er de lite representert (Søholt 1994).

Det er behov for flere studier av deltakelse, makt og innflytelse i beboersammenslutninger, da beboerne anser dette å være en viktig måte å innvirke på bomiljøet på. I et demokratiperspektiv er det behov for kunnskap om hvem som kanaliseres til å ta del i det lokale organisasjonsdemokratiet, og hvilke konsekvenser dette får for bomiljøet. Det vil også være av interesse å se på maktforholdet mellom beboersammenslutninger og eksterne aktører som har interesser i området.

Fordeling av konfliktbilder

Det er ofte i de minst ressurssterke bomiljøer konfliktbildene kommer fram, enten det er forskere eller media som peker på dem. Stigma på boligområder kan klebe i lang tid gjennom slike konfliktbilder. Men gjennom ulike studier har vi også indirekte fått innblikk i mange skjulte konflikter i de strøk som har unndratt seg forskerblikket. Eldre med ensomhetsproblemer og stort hjelpebehov når ikke fram med sine problemer, og det er vanskelig å få til en diskusjon eller å komme inn med hjelpetiltak overfor barn som er utsatt for omsorgssvikt. Kulturen og den sosiale kontrollen som ligger i naboskapet legger lokk på konflikter. De blir ikke formidlet til offentligheten. Som beboere i en vestkantbydel sa i forbindelse med kommunale tiltak blant beboere her:

- Vi vil at det offentlige skal være usynlig i vår bydel!

Dersom en ønsker å få innblikk i skjulte levekårsforhold her, innebærer dette noen metodiske utfordringer. Det kan være vanskelig å få tak i informanter som kan snakke fritt om nedverdiggende sider ved livssituasjonen (jf. Danielsen 1980).² Det er ikke noe mål i og for seg å avdekke konflikter i bomiljøer. Men det må være et mål for forskningen å avdekke om og hvordan lokale strukturer kan stå i veien for hjelp, deltakelse og integrasjon for individer og grupper, i små, og dermed også i større sammenhenger.

Uformell og formell kontroll

Økt utdannelse i befolkningen og kvinnens yrkesaktivitet fører til at vennskap og fritid i større grad baseres på interessefellesskap enn naboskap. Limet de hjemmевærende kvinner sto for, minker i styrke, og de sosiale relasjoner en har, kan peke utover det lille bomiljø. Dette kan også ha betydning for typen av sosialt liv som utvikles her.

De uformelle relasjoner representerer primærkontroll. Naboblikket kan være nok til å stoppe snøballen som var tiltenkt fru Madsens stuevindu. Statsminister Gro gikk så langt som til å etterlyse «nabokjerringa» som hun tillat det sikkerhetsnett barn i faresonen trengte. Men nabokjerringa er på jobb, og må erstattes med formell, eller sekundær kontroll. På lokalt nivå ser vi at vektorordninger, bydelspoliti, nabohjelpsprosjekter og natteravning er i utvikling.³ Naboens blikk settes i system.

Lokalt fellesskap kan oppstå rundt barna og deres institusjoner, som barnehage og skole, gjennom foreldremøter og kontakt med ansatte i disse institusjoner. I noen bydeler planlegger

² Pincon og Pincon (1991) snakker også om slike metodeproblemer i en undersøkelse om boforhold blant overklassen i én av Paris' sentrale overklassebydeler.

³ Byggforsk har flere studier som evaluerer eller studerer ulike former for sosial kontroll i boligområder.

en å utvikle skolen som grendehus, hvor *skolen som møtested* utvikles som konsept, og inkluderer både bibliotek, eldrecenter og idrettsaktiviteter på kveldstid. Andre områder ønsker å bygge ut grendehus som integrasjons- og fellesskapsarenaer (Søholt 1988, 1992, Sæter 1996).

Det er viktig både å se hvilken rolle lokale institusjoner kan ha som møteplass og arena for primærkontroll, og hvilken rolle institusjonene har som formell kontrollør. I dag trekkes for eksempel skolen i større grad enn før inn i formelle samarbeidsprosjekter med barnevern og politi. En antakelse kan være at dette kan føre til at «kontrollen eser ut i samfunnet» (Mathiesen 1981) mer enn ønskelig, og til minket toleranse for avvik. Dette er interessant i forhold til hvilke virkninger det kan ha for enkeltindivid og det lokale handlingsrom, og det er interessant i et flerkulturelt perspektiv.

Mange kvinner med innvandrerbakgrunn tilbringer store deler av sin tid i bomiljøet. Hvilken plass har deres «blikk» i forhold til kontrollperspektivet?

I en studie av bydelspolitiet i to ulike Drammensbydeler (Sæter 1997) fant en at politiet måtte spille på lag med lokale normer og lokale forståelsesmåter når det gjaldt lovbrudd og konflikt-handlinger, og at vilje til individuell behandling av saker var stor. Studien av bydelspolitiet var interessant for å forstå at i utviklingen av formelle kontrolltiltak er det vanskelig å lage allmenngyldige modeller. Den lokale tilpasningen synes å være viktig dersom den formelle kontrollen skal vinne legitimitet. Det er behov for å utdype slike problemstillinger i nye studier, ikke minst fordi den nyklassisistiske tenkemåte i kontrollapparatet vinner fram (jf. Christie 1982). Denne tenkemåten beveger seg i retning av standardisering og institusjonalisering av rettferdighet, hvor fru Justitia fortsatt har bind for øynene.

I tilknytning til dette er det også interessant å studere forsøk på kriminalitetsforebygging gjennom fysisk planlegging. Det er uklare årsaksforhold mellom fysiske strukturer og forekomst av ulike former for hærverk eller lovbrudd. Det er nødvendig med studier som kan peke på nye sammenhenger i denne problematiske relasjonen; kan fysisk planlegging forebygge kriminalitet, eller er kriminalitet først og fremst betinget av befolkningens sammensetning og problembetingelser? Fins det noen samvariasjoner, og i tilfelle hvilke?

Møtet mellom det offentlige og det sivile samfunn

Flere samarbeidsforsøk mellom privat og offentlig sektor (f.eks. SAM-prosjektene, Miljøverndepartementet) og studie av et forsøk på utvikling av områdeforvaltning i Oslo⁴ har gitt grunnlag for å stille flere spørsmål knyttet til forhold mellom det sentrale og det lokale, og samarbeid mellom privat initiativ og organisasjonsliv og offentlig sektor i lokal skala.

⁴ I «Levende bydel»-prosjektene i Oslo var målet å desentralisere de offentlige tjenester til *områder* i fire bydeler, altså på et lavere nivå enn bydelsadministrasjonen. Her ønsket en å utvikle *tjenestelederfora* (off. sektor) og *samarbeidsutvalg* (mellom privat og offentlig sektor) på områdenivå. Prosjektene hadde overordnede målsetninger om å styrke det lokale tjenestetilbudet for dermed å styrke helse og trivsel. De lokale *fysiske baser* skulle utgjøre baser for organisert samarbeid mellom offentlig og privat sektor og fungere både som en formell og en uformell møteplass. Disse mål tok ulike former i bydelene, avhengig av lokale forutsetninger, men også metodiske og verdimesse tilnæringer i prosjektene/bydelsadministrasjonen (Nørve og Sæter 1996). Forsøksprosjektene «Nærmiljø i by» (NIB) og «Samvirke mellom offentlige og lokale ressurser» (SAM) hadde liknende målsetninger. Sistnevnte evalueres nå av Møreforsk, NIBR og Byggforsk.

Kritikken av velferdsstaten peker på at staten overtar flere og flere av de oppgaver som tidligere ble løst privat, eller i tredje sektor (Baldersheim 1993). Denne overtakelsen kan føre til en utarming av det sivile samfunn, en barriere for sosial integrasjon. Det hevdes at dette også kan føre til et demokratisk underskudd, hvor det offentlige overtar problemforståelsen og løsningsmodellene. For å imøtegå slike utarmingsprosesser ønskes privat sektor mer på banen som bidragsyter i utvikling av tjenester. Dette er selvfølgelig også et økonomisk spørsmål. Velferdsstaten ble for dyr.

I dette bildet kommer det til syne noen problemer, som bør studeres nærmere. Selv om det offentlige kan ønske å utvide sitt repertoar av problemforståelser, kan bildet likevel bli at det offentlige ved sin maktrolle styrer privat sektor inn i ulike målstyringsrasjonaliteter. Organisasjonene kan tape sin autonomi gjennom samarbeid med kommunal organisasjon i en form for lokal korporatisme. Dette kan skje ved at det offentlige foretar en form for sertifisering eller legitimering av organisasjoner, eller kontrollerer dem gjennom finansieringsordninger. På lokalt nivå kan dette komme til uttrykk som formalisering av relasjoner som tidligere hadde klare trekk av frivillighet. Dermed mistes frivillighetens viktige integrasjonspotensialer. Den lokale ildsjelen blir profesjonell og instituert, og brukerperspektivet og den brede deltakelse kan lide. Effektivitetsmålene kan overskygge integrasjons- og demokratimålene.

Det er viktig å utvikle problemstillinger og forskning rundt dette problemkomplekset. Denne forskningen kan være særlig interessant å knytte til nærmiljøer, ev. kommunenivå. Det er på det lokale nivå, blant «hverdagens aktører», aktiviteter utformes og iverksettes. Det er i bomiljøer og lokalsamfunn virkningene kommer tydeligst til uttrykk og mest meningsfullt lar seg fange opp.

Bomiljøet som del av bystrømmene

«— Suburbs are no longer *sub*. In terms of population, economics and culture, America has been a suburban nation for a quarter of a century. Today more Americans live, work, go to schools and colleges, and do their shopping and recreation in suburbs than in cities» (Burgers 1995).

Selv om Burgers beskriver amerikanske forhold, kan hans perspektiv brukes til å stille noen spørsmål angående byutvikling i Norge. Kan det være slik at det ikke lenger er byens sentrum som er nerven og hverdagens pendlesentrum? Selv om drabantbyene fortsatt kan betegnes som sovebyer, er det likevel slik at hverdagsstrømmen går ut av sentrum?

De tunge industriarbeidsplassene erstattes av tjenestenæringer og «tegnindustri». Disse krever ikke på samme måten som industriarbeidsplasser, en tung og konsentrert bygningsmasse. De kan integreres i bolig- og byområder i mindre målestokk.⁵ Ved siden av at arbeidsplass-strukturene er forandret, påstås det at mange tilbringer fritiden i de store kjøpesentrene i byenes randsoner. De store bilbaserte kjøpesentrene kan trekke beboere ut av city eller det lokale kjøpesenter. Beboere på Furuset drar heller til Lørenskog enn til Oslo sentrum for å handle, og

⁵ Strukturelt ser en likevel en ansamling av de nye industrier også i sentra, da 50 prosent av norsk industris hovedkontorer ligger i Oslo (Pløger 1996). En kommunikasjonsbedrift som Telenor er storutbygger på Fornebu, i en typisk «gammelindustriell» modell, hvor ansatte i Arendal i en periode ble konfrontert med flytting til Sentrum. Saskia Sassen har belyst hvordan kontrollen over de multinasjonale konserner samles i verdens storbyer i dag, og i økende tempo (Sassen 1994).

det lokale kjøpesenter mister kunder.⁶ Husholdningenes relativt gode økonomi tillater også en større mobilitet. Boligområdet kan være bare en av mange fritidsarenaer.

Kjøpesentrene baserer seg ikke bare på den planlagte handel, men i stor grad på impulsjøp, samt at kjøpesentrene fungerer like mye som opplevelsesentra, med kafeer, underholdning, noen med preg av «temaparker» à la Disneyland (Featherstone 1991, Pløger 1996). De blir like mye et uformelt møtested som et handlesenter.⁷ Slike handlesentra og temaparker bygges nå også i byenes sentra og trekker befolkningen hit (jr. Aker Brygge). Bysentrale boligområder oppjusteres, og blir rom for bosetting, kultur og konsum.

Det er stort behov for å få en oversikt over storbystrukturer og prosesser av i dag. De mange diskusjoner om forholdet mellom det urbane og det lokale berører lokale strategier i byplanleggingen.

Norske byer kan ha fellestrekk med amerikansk storbyutvikling, hvor bykjernen tømmes for boliger, mens villabyene eser ut og overgangen mellom det urbane og det rurale blir utydelig. Norske byer kan også ha likhetstrekk med viktige europeiske storbyer, hvor bykjernen vitaliseres gjennom boligbygging og estetisering, og blir bosted og sentra for kultur- og varekonsum og turisme. Er kombinasjonstypen av amerikansk og europeisk byutvikling det mest påfallende hos oss, eller har vi en egen særegen byutviklingstendens og bosettingsprosess i Norge?

Hvilken plass har bomiljøet i de norske byutviklingstrekkene? Taper eller vinner «det lokale» i norske storbyer? Vi har allerede vært inne på det offentliges satsinger på det lokale. Samsvarer slike målsettinger med «de urbane strømmene»? Hva er de viktigste fritidsarenaer for byboere i dag, og hvilken forbindelse har disse til det vi kaller bomiljøet, og ulike tiltak her?

Kunnskaper om endringsprosesser i storbymålestokk har betydning for boligplanleggingen. I Norge anses det som verdifullt å utvikle stabile bomiljøer, med lite inn- og utflytting. Er dette en holdning som kolliderer med «det urbane» og storbyutviklingen? Hvilke bosettingsverdier skal ligge til grunn for byutviklingsstrategiene framover?

Her er det behov for mer forskningsbasert kunnskap.

Planprosesser, beboermedvirkning og «amatørenes inntogsmarsj»

Boligforskningen kommer stadig i berøring med spørsmål knyttet til planlegging og planprosesser. Det kan dreie seg om prosesser i store og små skalaer, fra tun og gårdsromsutforming, til byfornyelse, boligplanlegging, senterplanlegging og stedsutvikling. Prosessene kan ha mange fellestrekk selv om de er knyttet til ulike arenaer.

⁶ Dette er et viktig utgangspunkt for å ruste opp bydelens senterområde i et storstilt kulturprosjekt i bydelen. Under evaluering av Byggforsk.

⁷ «Bua» har tidligere fungert som opplevelsesenter og møtested, men i mindre målestokk. Stedets kjøpmann hadde gjerne en langbenk utenfor disken, hvor gamelkara kunne sitte i timesvis og slarve om likt og ulikt, og få med seg hvem som kom og gikk.

Planleggere og beboere, eller brukere

Vi vil se på forholdet mellom brukerne og planleggerne, og hvilke spørsmål som dukker opp når en skal søke å finne løsninger som skal tjene brukerne, samtidig som planleggerne skal kunne stå inne for det faglige, der forholdet mellom arealbruk, funksjon, økonomi og estetikk skal gå opp, ulikt vektlagt, avhengig av tid og sted.

Lenge var byutvikling forbeholdt spesialister, utbyggere og politikere. På slutten av 60-tallet og begynnelsen av 70-tallet begynte allmennheten å interessere seg mer for disse spørsmålene, hvor en demonstrerte og organiserte seg i forbindelse med kommersialisering av storbyenes kjerneområder, utarming av distriktene, riving av eldre boligområder og økt bilisme i byene. Kritikken ble reist både mot økonomiske prioriteringer og mot selve planprosessene (Birgersson 1995:17).

Forskere engasjerte seg på beboerinteressers side i mange aksjonsforskningsprosjekter. Den brukerrettede forskningen var først og fremst opptatt av maktspørsmål. Det viste seg at det ikke var nok med brukerrepresentasjon i byggekomiteer. Det måtte nye prosesser til.

Etter hvert ble bildet mer komplisert. Det var ikke alltid like lett for forskerne å ta brukernes standpunkter. Mange saker trengte et videre perspektiv. Selve planprosessen ble interessant.

I plan- og bygningsloven står det at brukerne skal med fra starten av en planleggingsprosess. Studier viser at det kan være både effektivitet og «demokratisk trening» å vinne på bruker-deltakelse, slik intensjonene med loven også tilsier (Holsen 1997), men at det kan være uklart hvilke intensjoner som er ledende i ulike prosjekter.

Conan (1995) hevder at formell brukerrepresentasjon ofte kan gi planleggeren en falsk forståelse for at de essensielle brukerperspektiver er med. De viktige brukerinteresser lar seg vanskelig fange opp i løpet av en tradisjonell planprosess, har Conan sett. Mange representanter kommer ikke til møtene, eller de som kommer, klarer ikke å få fram sine interesser godt nok. Brukerne klarer heller ikke å beskrive presist nok sin bruk av området. Diskusjonen underveis blir derfor preget mer av tekniske spørsmål enn måldiskusjoner og visjoner. Conan vektlegger kommunikative prosesser i planleggingen, men vektlegger samtidig planleggerens evne til å fange opp stedets og brukernes ritualer, i en form for stedlig kulturanalyse forut for planprosessen. En relevant studie som belyser slike spørsmål kan være en evaluering Byggforsk har foretatt av stedsutvikling i Furuset bydel i Oslo. Brukerne kom ikke på banen før de så at deres «seremoniplass» var berørt av planene, selv om dette var vist på skissene i møter. Først i høringsrunden kom diskusjonene *mellom beboerne*, på den uformelle arenaen, og planene måtte endres (Sæter og Ulfrstad 1998). Andre planprosjekter viser at planleggere og beboere kommer i god dialog og får et resultat partene er fornøyd med (Bjørneboe og Søholt 1997).

Planleggere og politiske prioriteringer

Det er ikke bare slik at planprosessene berører forholdet mellom planleggere og brukere/beboere. Politikerne er den tredje part i forholdet, selv om lokalpolitikere og beboere noen ganger kan være de samme personer.

– Kommuneloven gir [...] på den annen side vesentlig større makt til de kommunevalgte. Dette skjer ut fra ønsket om lokalt selvstyre, og et håp om vitalisering av lokalpolitikken.

Samtidig kan dette på en måte være **amatørenes inntogsmarsj** (min uthevelse) i kommune-Norge. Vil en rekke selvtilfredse politikere bruke sin nyervervede makt til å kveste sine fremste administrative ledere, og til å overstyre de faglig ansvarlige? Har plutselig alt blitt politikk? (Fra meldingsblad nr. 2, 1997:7, Forum for kommunale planleggere).

Det har blitt et problem for planleggerne at politikerne overprøver faglige utredninger. Politikerne kan overprøve planforslag og utredninger. De faglige perspektiver må vike for «amatørenes» vurderinger.

Har idealet om brukermedvirkning og lokalt selvstyre gått så langt at faglige vurderinger systematisk blir lagt til side, i et ønske om å utvikle lokale demokratiske prosesser og lokalt ansvar? Planleggere antyder også at dette er i tråd med de retoriske trekk ved politikken i dag, hvor mediene målbærer de som er flinkest til å snakke for seg, mer enn at de detaljert utarbeidede planer vinner gehør. Planprosesser kan få et populistisk preg, og faglige målestokker blir lagt til side.⁸

Det er viktig å studere ulike planprosesser og ulike deltakelsesformer⁹ og se prosessen i forhold til resultatet. Det er særlig interessant å se på de ulike deltakelsesformer og planprosesser i forhold til boligområder, særlig hva gjelder utformingen av bomiljøets offentlige rom og fellesarenaer. Hvilken vektning i trekantforholdet, hvor leg og lærd strides eller enes, har betydning for det gode, henholdsvis dårlige, resultat? Og: hva regnes som godt og dårlig, sett fra ulike ståsteder? Hvilke andre påvirkningsfaktorer bør vi ta med i våre undersøkelser?

Oppsummering

Vi har sett på ulike sider ved det som kalles bomiljø. For det første er det viktig å klargjøre hva en legger i begrepet bomiljø, og det er viktig å se på mangfoldet av kvaliteter ved det en avgrenser som bomiljø. Bomiljøet kan ha både integrerende og utestengende kvaliteter, og lokale områder kan ha ulik betydning for ulike grupper av beboere. Nye studier med nyskapende metodiske innfallsvinkler må gi ny viten om hvilken plass det lokale har i byboerens hverdag. Som samfunnet for øvrig, er også bomiljøer i endring. Det er slike endringsprosesser forskningen må fange opp til enhver tid.

Tjenesteutvikling og forvaltning er også i stadig endring. Nye mål om tettere samarbeid mellom privat og offentlig sektor reiser nye spørsmål og problemstillinger som må studeres nærmere. Hva skjer i den frivillige sektor når den offentlige målrasjonalitet innveves her, er ett av spørsmålene. Viktig er det også å studere ulike sider ved planprosesser. Målet om brukermedvirkning kan støte an mot profesjonelle verdier, og planfaget støter an mot det mange oppfatter som politisk overstyring i planleggingen.

Her er nok av temaer å gripe fatt i når det gjelder relasjonen bolig, forvaltning og byforming, og strukturer som er i stabilitet eller endring.

⁸ Slike planprosesser er særlig interessante i forbindelse med replanlegging i eksisterende boligområder.

⁹ Beatley (i Holsen 1997) viser tre hovedformer: «deskriptiv representasjon», hvor alle brukergrupper har en representant hele veien, «opinion-representasjon», hvor de valgte brukerrepresentanter skal reflektere ulike oppfatninger i brukergruppene, og den tredje, «dømmekraft-representasjonen», hvor aktørene etter å bli kjent med prosjektet antar å kunne argumentere og vurdere klokt til fordel for alle.

Referanser

- Baldersheim, H. og A. Fimreite (1994): *Nye styringsmodeller i kommunene – en presentasjon og vurdering av fem alternativer*, LOS-senter, notat 9426
- Birgersson, Lisbeth (1996): *Att bygga mening och rum - om processer för utveckling av verksamhetsmiljöer*, Doktoravhandling, Chalmers Tekniska Högskola
- Body-Gendrot, Sophie (1997): *City Profile Paris*, Paper for «Metropolis», Second International Conference
- Bondevik, Per og Lillin Cathrine Knudtson (1997): *Kommunalt eide boliger i borettslag og sameier*, Byggforsk, Prosjektrapport 222
- Burgers, Jack (1995): «The Global City and the Universal Suburb. Recent issues in urban sociology» i *Neth. J. of Housing and the Built Environment*, Vol. 10, No. 4
- Christie, Nils (1982): *Pinens begrensning*, Universitetsforlaget
- Conan, Michel (1992): «Negotiating Public Space» i *Arch. & Comport./Arch. & Behav.*, Vol. 8, no. 1, p. 11-22
- Danielsen, Kirsten (1980): *Borgerskapets diskrete sjarm. Identitetsforvaltning blant gamle damer på Frogner*. Hovedoppgave, UiTø
- Featherstone, Mike (1991): *Consumer Culture & Postmodernism*, SAGE Publications, London
- Granovetter, M. S. (1973): «The Strength of weak Ties», *American Journal of Sociology*, Vol. 78
- Gullestad, Marianne (1985): *Livsstil og likhet. Om nærmiljø i byer*, Byforskningsprogrammet, Universitetsforlaget
- Hall, Stuart (1991): «The Local and the Global. Globalization and Ethnicity» i D. K. Anthony (red.): *Culture Globalization and the World-System*
- Haugen, Inger (1984): «Om forvaltning av utligningsmiljø. Et perspektiv på studiet av boligmiljø og samværsform», *Artikler fra Tidsskrift for samfunnsforskning gjennom 25 år*, Universitetsforlaget
- Holsen, Terje (1997): *Public participation – for what reasons?* Paper for seminar, Norsk institutt for utdanning i samfunnsplanlegging
- Krogh, Hilde (1994): *To flyktningegruppers hverdag i en norsk kommune*, Byggforsk, Prosjektrapport 156
- Lash, Scott & John Urry (1994): *Economies of Signs & Space*, SAGE Publications, London
- Mathiesen, Thomas og Sturla Falck (1981): *Vekterstaten*, Pax
- Meldingsblad nr. 2, 1997. Forum for kommunale planleggere
- Nordahl, Berit (1996): *Sosiale relasjoner mellom beboere –formell og uformell samhandling i forstad og i indre by*, Byggforsk, Prosjektrapport 199
- NOU 1991:10: *Flere gode leveår for alle –forebyggingsstrategier*
- Nørve, Siri og Oddrun Sæter (1996): *Levende bydel? Evaluering av utvikling av områdeforvaltning i fire bydeler i Oslo*, Byggforsk, Prosjektrapport 203
- Olsson, S. (1991): «Grannskapet som sosialt ideal och som planeringsidé» i Bergmann, Hjärne og Olsson (red): *Stadsliv och grannskap*, Institut för bygnadsforskning, Gävle
- Pincon, Michel og Monique: «Pratiques d'enquete dans l'aristocratie et la grande bourgeoisie: Distance sociale et conditions spécifiques de l'entretien semi-directif», i *Geneses*, side 120-33, 3. mars 1991
- Pløger, John (1995): *Byliv og modernitet – mellom nærmiljø og modernitet*, doktoravhandling, Institutt for samfunnsgeografi, UiO
- Sassen, Saskia (1994): *Cities in a world economy*, Thousands Oaks, California, Pine Forge Press

- Schifloe, P.M. (1985): *Nærmiljø i bysamfunn. Om nærmiljø i byer*, Byforskningsprogrammet, Universitetsforlaget
- Sennett, Richard (1990): *The Conscience of the Eye. The Design and Social Life of Cities*, W. W. Norton & Company, New York
- Sæter, Oddrun (1993): *Lovbrudd og sosial kontroll i bydel. Fokus på oppvekstmiljø i utvalgte Drammensbydeler*, Byggforsk, Prosjektrapport 138
- Sæter, Oddrun (1996): *Bærums Verk-prosjektet – en underveisevaluering av samarbeid og tiltak i et flerkulturelt boligområde*, Byggforsk, Notat Bygd miljø og samfunn nr. 2
- Sæter, Oddrun (1997): *Bydelspolitiet – i møte med det lokale*, Byggforsk, Prosjektrapport 214
- Søholt, Susanne (1988): *Erfaringer fra forsøk med fellesthus*, NIBR-rapport (SNU-2)
- Søholt, Susanne (1992): *Lokalt samarbeid mellom tredje sektor og kommuner. Ny giv for velferdsstaten?* Byggforsk, Prosjektrapport 99
- Søholt, Susanne (1994): *Innvandrerers deltakelse i bomiljø*, Byggforsk, Prosjektrapport 166
- Søholt, Susanne og Jens Bjørneboe (1997): *Bedre gårdsrom – Beboerdeltakelse og revitalisering av to byfornyede gårdsrom*, Byggforsk, Prosjektrapport 219
- Virilio, Paul (1994): *Krigen, byen og det politiske*, Rævens Sorte Bibliotek, København
- Virilio, Paul (1989): *Synsmaskinen*, Rævens Sorte Bibliotek, København
- Østerberg, Dag (1996): «Oslo som sosio-materie» i *Christian Norberg-Schulz – Et festskrift til 70-årsdagen*
- Ås, Dagfinn (1977): *Ordet er miljø*, Byggforsk, Småskrift nr. 3

Boligmarked og boligpolitikk – utviklingstrekk og noen problemstillinger

Av Rolf Barlindhaug

Innledning

Notatet legger opp til en beskrivelse av boligmarkedets spesielle særtrekk og funksjonsmåte. Deretter tas det utgangspunkt i at markedet er den grunnleggende fordelingsmekanismen av boliger. Til forskjell fra andre velferdsområder vil politikken virke indirekte gjennom en justering av markedet. Grunnlaget for å føre en boligpolitikk blir berørt, og boligpolitikken plass i velferdsstaten blir belyst. Omleggingen av boligpolitikken fra et system med store generelle subsidier til et system med mer målrettet bruk av virkemidlene ses innenfor dette rammeverket.

Under hvert hovedavsnitt nevnes teoretiske og empiriske problemstillinger samt områder med manglende kunnskap som det kan være aktuelt å få belyst i et forskningsprogram om boligpolitikk og levekår.

Boligmarkedets funksjonsmåte

Særtrekk ved boligmarkedet

Et vesentlig trekk ved boligmarkedet er den sentrale rollen eksisterende bygg spiller. Den årlige nyproduksjonen av boliger utgjør bare en liten andel av den totale boligmassen. Boliger har lang levetid og forandres gjennom ombyggings- og vedlikeholdsarbeider. Boligen er stedfast, udelbar og kan ses på både som et konsum- og et investeringsgode. I tillegg er det kostnader forbundet ved kjøp og salg av boliger. Et annet vesentlig trekk er det at selger ofte har mer informasjon om boligen enn det kjøperen vanligvis skaffer seg (asymmetrisk informasjon).

Boligenes komplekse og heterogene karakter betyr at en ikke kan etterspørre eller konsumere «en enhet» bolig. En velger samtidig et knippe attributter som for eksempel hustype, planløsning, størrelse, utstyrsstandard, materialkvalitet i tillegg til faktorer som beliggenhet, ytre miljø, service og naboer/bomiljø. Slike forhold gjør det vanskelig å dekomponere boligforbruket eller bokostnaden i en pris- og en kvantumsdel. Dette gjelder enten en måler de reelle kostnadene ved å bo eller de direkte utbetalingene som den enkelte husholdning har i tilknytning til lån, vedlikehold, oppvarming, forsikring og avgifter.

Boligens stedfasthet og udelbarhet gjør det vanskelig å endre boligkonsumet med endringer i inntekt, husholdningsstørrelse og bokostnader. Når det ikke er mulig å leie ut deler av boligen eller bygge på den, kan boligkonsumet bare endres ved flytting. Transaksjonskostnadene ved flytting kan være store. En rekke sosiale aktiviteter og sosiale tilknytninger (skole, naboer, barns venner osv.) er knyttet til boligens stedlighet, og det er forbundet kostnader med et oppbrudd fra dette. I tillegg kommer søkekostnader, honorarer til meglere, dokumentavgift og kostnader knyttet til selve flyttingen.

Boligen kan betraktes som et kapitalobjekt som produserer boligjenester. Nettoavkastningen betraktes i prinsippet som inntekt og blir tillagt andre kapitalinntekter for beskatning. For de som eier sin egen bolig, behandles denne inntekten sjablonmessig. Regelverket favoriserer beskatning av inntekt fra egen bolig sammenliknet med avkastning av finanskapital. Boligbeskatningen bidrar derfor ikke til nøytralitet mellom eierformer, men oppmuntrer til å bygge eide boliger framfor leide.

Likevekt på kort sikt

Med liten nyproduksjon og lang produksjonstid vil tilbudet av boliger hovedsakelig komme fra den eksisterende boligmassen. Tilbudet kan variere gjennom opphør av utleie, ny utleie, bruksendringer, riving m.m. Det tar likevel relativt lang tid å endre boligmassens struktur. På kort sikt vil det være rimelig å anta at det totale tilbudet av boliger er gitt.

Når tilbudet betraktes som gitt, vil markedsprisen på boliger på kort sikt bestemmes fra etterspørselssiden. Etterspørselen er et uttrykk for betalingsvilligheten for bolig, dvs. hvor store bokostnader en husholdning er villig til å påta seg. Betalingsvilligheten bestemmes av husholdningenes preferanser mellom boligkonsum og annet konsum samt inntekt. Når vi ser bort fra likviditetsskranker og forutsetter et perfekt kredittmarked, kan bokostnadene forenklet uttrykkes som realrenten etter skatt multiplisert med boligens verdi pluss drifts- og vedlikeholdsutgifter samt offentlige avgifter¹⁰. Dersom betalingsvilligheten på kort sikt er gitt, vil en nedgang i realrenten etter skatt føre til at prisen øker. Bokostnaden forblir dermed uendret, og den kortsiktige balansen opprettholdes.

Eksistensen av transaksjonskostnader kan for mange husholdninger virke som en bremse mot ønske om endringer i boligkonsumet. Særlig vil en stor eiersektor på denne måten dempe den aktive etterspørselen i markedet. Likevel vil svingninger i konsumentenes etterspørsel kunne gi store ubalanser i markedet. Selv med eksistensen av transaksjonskostnader, må boligmarkedet kunne karakteriseres som sterkt konjunkturfølsomt.

Mange land har hatt store fluktuasjoner i rentesatser, nedgang i inflasjonen og omlegging av skattesystemet. Dette har skjedd parallelt med en deregulering av kredittmarkedet. Boligprisene har som følge av dette også hatt store svingninger og i sin tur påvirket byggeaktiviteten. Spørsmålet mange har stilt seg, er om prissvingningene har hatt karakter av bobler eller om de har vært et resultat av utviklingen i fundamentale økonomiske størrelser (Lind 1997). I tilfelle en prisutvikling har vært karakterisert som en boble, er det slik at rådende teori er utilstrekkelig og feil eller har aktørene opptrådt irrasjonelt?

En husholdning foretar få boligkjøp i løpet av livet. Derfor er det viktig med et visst innslag av beskyttelse ved kjøp og salg. Når det gjelder nye boliger, sikres kvaliteten gjennom lover og forskrifter. De aller fleste kjøper sin bolig gjennom bruktboligmarkedet. Når en husholdning skal investere i bolig, er det to forhold som må vurderes. På hvilket tidspunkt er det fornuftig å kjøpe, og hva er riktig markedspris når tidspunktet for kjøp er valgt. Fra et forbrukerpolitisk synspunkt må verditakseringen av boliger fungere. Undersøkelser viser at det kan være store avvik mellom verditakster foretatt på samme tidspunkt for samme bolig. Dessuten er det ulike oppfatninger om hva verditaksten skal uttrykke. Skal den treffe omsetningsprisen,

¹⁰ Bokostnader = Boligens markedsverdi*realrente etter skatt + avgifter, drift og vedlikeholdskostnader

vil ikke verditaksten alltid være det beste grunnlaget for kredittinstitusjonenes långiving. For disse må langsiktige betraktninger også telle.

Likevekt på lang sikt

Tradisjonell investeringsteori for varige goder tilsier at det vil lønne seg å bygge nye boliger så lenge bruktboligprisen ligger høyere enn kostnadene ved å bygge nytt. På marginalen vil bruktboligprisen (korrigert for standardforskjeller) være lik kostnadene ved å bygge nytt. For konsumentene vil det da være det samme om de bygger/kjøper en ny bolig eller om de kjøper en brukt bolig. Kostnadene for en bolig (anleggskostnadene) består av prisen på råtomt, andre tomtekostnader og kostnader knyttet til selve oppføringen av bygget. Oppføringskostnadene eller byggekostnadene bestemmes av material- og arbeidskostnader samt produktivitetutviklingen i boligbyggesektoren. I perioder med høy byggeaktivitet vil kostnadene ved å bygge nytt være høyere enn ved normal kapasitetsutnyttelse. Det er når prisene i bruktmarkedet faller sammen med disse kostnadene, at boligmarkedet kan sies å være i en langsiktig likevekt. Det er da ikke incitamentet til å endre på boligtilbudet, gitt den eksisterende etterspørselen. Kapasitetsutnyttelsen i boligbyggesektoren kan gi byggekostnader som svinger rundt den langsiktige trendutviklingen.

Å følge utviklingen i boligprisene er viktig av flere grunner: Boligprisen er en komponent i bokostnaden for en bolig, den gir signal om hvordan husholdningenes boligformue endres og den gir signal til utbyggere av boliger om hvilke boligtyper det lønner seg å produsere hvor. I tillegg kan data om boligpriser koplet med opplysninger om boligens ulike attributter benyttes i analyser av betalingsvilje for boligkvalitet, betalingsvilje for ulike kjennetegn ved områder, effekter av lokal beskatning, eksternaliteter og indirekte for å måle nytteeffekten av for eksempel støyreducerende tiltak (hedonic prices). Tidligere analyser viser at verdien av attributtene varierer med i hvilke områder og under hvilket konjunkturforløp dataene er samlet inn.

Markedet for nye boliger

I Norge er det gjennomført få studier som kan forklare utviklingen i byggekostnadene. Tilknyningsavgifter varierer mellom kommuner og er en viktig komponent i tomtekostnadene. Også råtomtprisen geografiske og konjunkturmessige variasjoner gjør det problematisk å operere med anleggskostnader som et rent kostnadsbegrep. Dette gjelder spesielt i urbane områder med knapphet på areal. Her vil en kunne oppleve betydelige variasjoner i tomtepriser over tid. Å sammenlikne anleggskostnader med den kortsiktige markedsprisen på eksisterende boliger vil derfor være problematisk, og forholdet mellom disse begrepene, også kalt Tobins q , kan ikke uten videre benyttes som en indikator for størrelsen på framtidig nybygging.

Gjennom de siste 20 – 30 årene synes det å ha skjedd store strukturelle endringer når det gjelder tilbudet av nye boliger. Volumet på byggingen av nye boliger har falt betydelig og ligger i dag på rundt 20 000 boliger i året. Fra å ha inntatt en dominerende posisjon har det å stå som individuell byggherre avtatt på bekostning av større utbyggers tilbud av «nøkkelferdige» hus. Dette har gjort at markedsbetraktninger og lønnsomhet i langt større grad har kommet i fokus enn tidligere. Nybyggingsmarkedet vil derfor reagere raskere på endringer i økono-

miske rammebetingelser. De som leverer varer og tjenester til sektoren er de som i størst grad vil merke disse svingningene.

Årsaken til de strukturelle endringene er sammensatte. Endringer i kommunale tomtestrategier er trolig en viktig forklaringsfaktor. Et mer variert tilbud av nye boliger gjennom utbyggere og ferdighusprodusenter er en annen faktor. Det varierte tilbudet og salg før ferdigstilling har gjort det mulig for kjøper å sette et personlig preg på planløsning, standard, materialvalg og farger selv om en i prinsippet kjøper et nøkkelferdig produkt. Andre mulige forklaringsfaktorer kan være endrede holdninger til selv å være byggherre. For eksempel krever utstrakt egeninnsats en svært tradisjonell kjønnsrollefordeling for at egeninnsats skal være lønnsomt.

Produktivitetsutvikling i boligbyggesektoren har også gjort at flere har stilt spørsmål ved hvor lønnsomt det kan være å foreta stor egeninnsats på et bygg. Som et siste element kan nevnes at en utstrakt sentralisering av bosetting fører til at utbyggere i større grad vil dominere tilbudssiden. Disse utbyggerne var mindre interessert i boligbygging som forgikk i grissgrendte strøk, der det var vanlig med selvbygging og innslag av lokale byggmestere.

Det kommunale tomtetilbudet reduseres, tomteeiere går inn som investorerer sammen med utbyggere og ferdighusprodusenter, samtidig som andre attraktive tomter kjøpes opp av profesjonelle. En vridning fra feltutbygging til fortettingsprosjekter har også skjedd. Husbanken er ikke bare et supplement til det private kredittvesen, men oppleves i større grad som en konkurrent. Samtidig stiller Husbanken krav til kostnader, kvalitet og areal. Den ønsker gjennom dette å påvirke kvaliteten på det som bygges. Endringer i strukturen på tilbudssiden i nybyggingsmarkedet kan også påvirke størrelsen på, og sammensetningen og forløpet av boliginvesteringene.

Produksjonsstøtte eller personstøtte – tilbuds- eller etterspørselssubsidier?

Dersom det er knyttet rentestøtte til bygging av boliger, vil den som bygger være villig til å bygge nytt selv om byggekostnadene er høyere enn den prisen den samme boligen kan kjøpes for i brukmarkedet. Husholdningen vil være indifferent mellom å bygge nytt eller kjøpe brukt først når byggekostnadene minus fordelen av å få rentestøtte er lik den prisen som må betales i brukboligmarkedet. I et system med rentestøtte vil det bygges nye boliger selv om den samme boligen kan kjøpes rimeligere i brukboligmarkedet (men da med markedsrente på eventuelle lån). Siden det vil bli bygd flere boliger under et system med rentestøtte, vil også prisen i brukboligmarkedet bli påvirket av det større tilbudet. Økt tilbud og uendret etterspørsel vil gi lavere priser. I en langsiktig likevekt vil derfor prisen i brukboligmarkedet på en bestemt type bolig som kan finansieres med oppføringslån i Husbanken, bli lik byggekostnadene for en ny bolig minus den kapitaliserte fordelen av å få rentestøtte gjennom Husbanken.

Effekten av Husbankens rentestøtte blir derfor et større tilbud av de boligtypene som kvalifiserer for oppføringslån, samtidig som prisen i brukboligmarkedet for disse boligene vil ligge relativt lavere enn for boliger som ikke finansieres gjennom Husbanken. De siste er først og fremst boliger som er større enn den øvre arealgrensen som Husbanken godkjenner. Dersom kvadratmeterprisen ikke antas å variere med boligens størrelse, vil prisstrukturen i boligmassen i en langsiktig likevekt være som følger: Over og under den laveste og høyeste godkjente

arealgrensen i Husbanken, 55 og 120 m² (BA – beregnet areal), vil kvadratmeterprisene ligge høyere enn mellom arealgrensene (Barlindhaug 1987). Forskjellen tilsvarer fordelingen av rentestøtten. Gis det relativt mer i støtte pr. kvadratmeter til de minste boligene, vil prisforskjellen være større for disse. Fortsatt betraktes lån i Husbanken som gunstigere enn lån fra private kredittinstitusjoner, selv om fordelingen ble redusert ved bortfallet av Husbankens rentetrapp. Dersom boligene utvides og ombygges, motvirkes de langsiktige priseffektene av nybyggingen.

Prisstrukturen beskrevet foran kan ha gunstige fordelings effekter, dersom det er slik at husholdninger med de høyeste inntektene velger boliger over Husbankens øvre grense. Vi snakker nå om tilpasninger både i brukt- og nybyggingsmarkedet. De aller fleste tilpasser seg i bruktboligmarkedet. Det er derfor viktig å understreke at en boligpolitikk rettet mot nyproduksjonen indirekte får virkninger i bruktboligmarkedet.

For boliger under 55 m² er fordelings effektene mindre åpenbare. Husholdninger som må velge de aller minste boligene, vil velge boliger som er relativt dyre i forhold til de som ligger over 55 m². Husbankens rentestøtte er ikke til hjelp for husholdninger som velger på nederste hylle, enten det er brukt eller nytt.

Av teorien ovenfor følger at det er mindre fordelingsmessig viktig at det flytter husholdninger med relativt lave inntekter inn i de nye boligene. Den viktigste effekten av subsidiene til nyproduksjonen var at de ble bygd, at de ga lavere priser i bruktboligmarkedet enn om rentestøtten ikke hadde eksistert og at det i bruktmarkedet skjedde en sortering av husholdninger slik at de med de høyeste inntektene valgte boliger over husbankstandard.

Med bruk av rentestøtte kunne Husbanken gjennom støtrelsen på rentestøtten og rammestyring av lån bidra til å dempe konjunkturutslagene. Denne muligheten reduseres kraftig ved bortfall av rentestøtte.

Boligpolitikk og strukturen på boligmarkedet i Norge

Boligmarkedet i Norge er i hovedsak deregulert. Leiesektoren utgjør om lag 25 prosent av boligmassen. De fleste boligene som leies ut, eies av private husholdninger, en mindre del av kommunene og enda færre av arbeidsgivere. I Norge er det ikke satset på en offentlig utleiesektor med regulerte leier, slik mange andre europeiske land har gjort. En mottar derfor i liten grad bolig tjenester fra det offentlige. Boligpolitikken i Norge har vært sterkt konsentrert om bygging og finansiering av nye boliger. Å øke boligmassen gjennom stimulering av nyproduksjon, både med hensyn til kvantitet og kvalitet var regnet som en forutsetning for å kunne ha en politikk for fordeling av boligmassen. Stor vekt har vært lagt på at husholdningene selv eller i fellesskap skulle kunne eie sin bolig. Husbankens rolle ble derfor først og fremst å framskaffe rimelig finansiering for nyproduksjon av nøkterne boliger.

Ved siden av den store massen av husbankfinansierte selveier- og borettslagsboliger, er det bygd større boliger med finansiering gjennom private kredittinstitusjoner på markedsmessige vilkår. Disse institusjonene er også dominerende ved finansiering av eierskifter, dvs. ved omsettinger i bruktmarkedet.

Å støtte nyproduksjonen direkte er trolig det mest effektive når målet er å øke tilbudet av boliger. Situasjonen på boligmarkedet er nå mer balansert. Selv med subsidier til nybygging, varierer nyproduksjon med markedsforholdene. Subsidiene har mer hatt en stabiliserende rolle mht. å holde et *jevnt* aktivitetsnivå, snarere enn å holde et *høyt* aktivitetsnivå. Det fordelingsmessige aspektet er blitt mer fokusert.

Manglende nøytralitet i beskatning av ulike eierformer er med på å forsterke hovedtrekkene i det mønsteret som boligfordeling og boligkonsum ser ut til å følge. Fra å starte med en leid bolig, er det vanlig etter hvert å eie sin egen bolig. Jo høyere inntekt, jo større boligspørsmål og jo større skattefordel knyttet til å eie. Dette kan føre til overinvesteringer i bolig sammenliknet med andre real- og finansinvesteringer. Strukturen på boligmarkedet i Norge gjør at svært mange husholdninger oppmuntres til å eie bolig. Det er et uttalt mål at også svakstilte husholdninger, enten det er husholdninger med lave inntekter, husholdninger med funksjonshemmede personer eller husholdninger med ulike sosiale problemer skal oppmuntres til å gå inn i eiermarkedet.

Terskelen for å komme inn på det subsidierte eiermarkedet har vært høy for mange husholdninger med lav inntekt. I en politikk for fordeling av boligmassen, der målet de siste årene har vært at boligfordelingen skal være mer lik enn inntektsfordelingen, er målrettede ordninger i større grad tatt i bruk for å stimulere lavinntektshusholdninger til kjøp.

Boligpolitikk – markedsjustering eller velferdspolitik?

Boligpolitikkenes plass i velferdsstaten

Hovedmålet i boligpolitikken er at alle skal kunne disponere en god bolig i et godt bomiljø. Markedet er den grunnleggende fordelingsmekanismen for boliger. Det er generelt sterke grunner for offentlige inngrep når et gode betraktes som nødvendig for alle, og godet samtidig tilbys på markedet til en pris som ikke er overkommelig for alle.

Grunnlaget for å føre en boligpolitikk oppstår dermed når de resultatene som markedet gir, ikke er i overensstemmelse med de målene samfunnet har satt mht. boligfordeling og levekår. Boligpolitikken som fordelingspolitikk kan ha som formål å senke likevektsprisene i markedet (tilbudssubsidier) eller sette visse grupper bedre i stand til å etterspørre boliger (etterspørselssubsidier). For det andre vil politikken rettes inn mot å definere rammer for aktørenes opptreden. Dette gjøres gjennom lover og forskrifter. For det tredje kan det opprettes offentlige institusjoner, eller tildeles oppgaver til slike, der private aktører ikke godt nok ivaretar sin rolle. Her vil kommunal planlegging av infrastruktur kunne være et sentralt element, men også Husbanken som kredittinstitusjon kan tenkes å fylle en slik rolle. Politikkinngrep kan for det fjerde begrunnes med eksterne effekter. En kan for eksempel tenke seg å stimulere til økt boligkonsum blant husholdninger som selv ikke i tilstrekkelig grad ivaretar egne barns interesser og behov.

Boligpolitikken har opprettholdt en vag, uklar og skiftende status på «kanten av velferdsstaten», se for eksempel Murie (1995) og Harloe (1995). Torgersen (1987) forklarer dette ved at pensjon, utdanning og helse har noen felles trekk som atskiller seg fra bolig som et velferdsgode. Framskaffelsen av disse godene gjøres under statlig kontroll eller regulering. Ordningene er universelle, men skal gå til klart definerte grupper. Dessuten foregår fordelingen av godene utenfor det private markedet.

Ifølge Barr (1993) inneholder velferdsstaten statlige aktiviteter innenfor fire hovedområder; kontantoverføringer, helsetjenester, utdanning samt ulike velferdsordninger knyttet blant annet til mat og bolig. Kontantoverføringer blir i angloamerikansk litteratur betegnet som «in cash», mens naturalier betegnes som «in kind». De viktigste overføringene fra det offentlige gjennom naturalia gis i form av helsetjenester og utdanning. I England er bolig et viktig element (Barr 1993), mens dette har svært lite omfang i Norge gjennom få kommunale utleieboliger.

Kontantoverføringene består av to hovedelementer; sosiale forsikringsordninger og overføringsordninger som er finansiert gjennom generelle skatteinntekter.

Sosiale forsikringsordninger som folketrygden, arbeidsledighetstrygden og syketrygden baserer seg hovedsakelig på tidligere bidrag fra mottakeren uten ytterligere behovsprøving. Ordningene som er finansiert direkte over skatteseddelen, kan inndeles i universelle (generelle) eller selektive. De universelle ordningene blir gitt på spesielle betingelser uten inntektsvurdering, mens de selektive ordningene baseres på en inntektsvurdering, eventuelt også på andre kriterier. De selektive ordningene brukes i stedet for eller som et supplement til de sosiale forsikringsordningene. Sosialhjelp er et eksempel på en slik overføringsordning. Barnetrygden er en universell overføringsordning som blir gitt til alle som har barn i en viss alder.

Alle inntektsbaserte ordninger virker omfordelende i mer eller mindre grad og bidrar til mer *vertikal* likhet, dvs. bidrar til en jevnere inntektsfordeling. Når andre kriterier enn inntekt trekkes inn, brukes begrepet *horisontal* likhet. Støtten tar da hensyn til faktorer som for eksempel alder og husholdningsstørrelse (Barr 1993). I en slik vurdering er det viktig at relevante kriterier brukes. Vertikal rettferdighet tilsier at individer som er i ulik situasjon, behandles forskjellig, mens horisontal rettferdighet betinger at individer som er i samme situasjon, behandles likt (Hagen 1992: s. 254).

Forutsetningen for å kunne benytte seg av boligpolitiske virkemidler er at konsumentene kan operere i markedet. Unntaket gjelder tildeling av kommunale utleieboliger. Også bostøtte til løpende boligkonsum betinger at en må ha kjøpt eller leid en bolig som tilfredsstillt kravene for å komme inn under ordningen. Konsumentenes preferanser kan gå i ulike retninger, slik at enkelthusholdninger for eksempel kan velge en boligstandard som er lavere enn det boligpolitikken legger opp til. Små leiligheter og hybler tillates bygd, og det er også mulig å leie ut eksisterende slike. Dersom individuelle valg av bolig på bakgrunn av spesielle preferanser på denne måten fører til trangbodddhet, er det lite det offentlige kan gjøre for å motvirke resultatet. Dette kan lede til et dilemma mellom å oppfylle politikkenes mål og det å tilgodese konsumentenes etterspørsel og frie valg i markedet. De velferdspolitiske intensjonene i spørsmålet om husholdningenes boligstandard må alltid ses opp mot den uttalte eller underforståtte bakgrunnen i at markedet så langt som mulig skal gi konsumenten det han etterspør (Bengtsson og Rothstein 1997).

Kontantoverføringer er den mest effektive omfordelingsordningen, gitt at det er husholdningenes egen velferd som skal maksimeres og at de vet sitt eget beste (Torp 1988). Det forutsettes da at markedet fungerer. Diskriminerende atferd blant utleiery av boliger kan derfor forsvare offentlig tildeling av leiekontrakter i en offentlig utleieboligmasse.

Behovsprøving

Ønsket om å redusere bruken av universelle ordninger mot mer målrettede ordninger begrunnes ofte med at dette reduserer offentlige overføringer og dermed skattenivået. Dessuten er det ikke ønskelig at middelklassen finansierer ordninger over skatteseddelen, som de nyter godt av gjennom å benytte seg av tilbudene.

Hatland (1992) skiller mellom på den ene siden *skjønnsmessig behovsprøving* og på den andre siden en *rettighetspreget behovsprøving*. De fleste ytelsene plasserer seg på en skala mellom de helt lovbundne rettighetene (der det bare er snakk om å registrere objektive fakta) og det frie skjønn. Ved skjønnsmessig behandling undersøker de som tildeler sosiale ytelser, sider ved mottakerens sosiale og økonomiske situasjon, og sammenholder dette med de ressursene de har å fordele. En ytelse er skjønnspregedersom den som handler på vegne av det offentlige, har en viss frihet til å avgjøre hvem som skal tildeles en ytelse, og hvor mye vedkommende skal tildeles. Med begrepet *økonomisk behovsprøving* utelates skjønnnet, slik at det kun er mottakerens samlede økonomiske ressurser, både inntekt og formue, som trekkes inn i prøvingen. Tildelingen kan være avhengig av politisk bestemte rammer for ordningen. En ytelse er *rettighetspreget* dersom mottakeren har et krav av en bestemt størrelse og at dette kravet korresponderer med en plikt for det offentlige (overslagsbevilgninger).

Begrepet behovsprøving brukes gjerne *ikke* når et tilskudd fordeles etter andre kriterier enn finansielle ressurser (Van Oorschot og Schell 1991). Disse andre kriteriene kan for eksempel være alder når det er tale om pensjonsordninger, tidligere opptjening når det gjelder arbeidsløshetsstrygd, ekteskapelig status når det gjelder enkepensjonsordninger og antall barn når det gjelder barnetrygd.

Et mål for velferdspolitikken kan være å konstruere tiltakene slik at de ikke virker stigmatiserende på de gruppene som mottar dem. Å definere kriterier uavhengig av sosial status, kan gi opphav til større solidaritet i samfunnet. Både alderspensjoner og rimelige helsetjenester blir gitt til alle.

En utvikling der de mer velstående bruker private ordninger, mens offentlige ordninger forbeholdes de minst bemidlede, kan bidra til en undergravning av velferdsstaten (Kuhnle og Solheim 1985). Oppslutningen om å betale for ordninger en i sjelden grad vil komme til å benytte, kan bli liten. På den andre siden kan det være lettere å få oppslutning om et tiltak når målgruppene på forhånd er klart definert og dokumentert som svakstilte grupper. Dette synes å ha vært tilfelle i Norge der omleggingen av boligpolitikken ble gjennomført nesten uten protester.

Hatland (1992) nevner tre egenskaper ved behovsprøving som kan gi opphav til stigmatisering av mottakerne. For det første vil inntektsprøving dele folk i to grupper; de som er vellykkede og klarer seg selv, og de som er mislykkede og må ha samfunnets hjelp. Den som søker hjelp som er forbeholdt samfunnets svakstilte grupper, definerer seg selv som svakstilt ved å søke. I dagens samfunn blir folk tapere fordi de ikke klarer å leve opp til de sosiale forventningene de møter. Behovsprøving tydeliggjør og forsterker dette.

Det andre stigmatiserende aspektet er knyttet til søknadsprosedyren. Sosialhjelp tildeles etter personlig oppmøte på et kontor der skjønn ligger bak beslutninger om støtte. Derimot kan en søke om bostøtte skriftlig. Opplysningene er enkle og objektive. Bostøtteberegningene er i tillegg rettighetspreget. Når vanskeligstilte husholdninger skal etablere seg i en eid bolig kan de

søke om etableringslån og boligtilskudd. Dette innebærer ofte personlige henvendelser, der søkerne avkreves dokumentasjon på sin vanskelige situasjon. Skjønn kommer mer i fokus og søknadsprosedyren kan virke ydmykende.

Det siste aspektet er knyttet til mistanke om misbruk av ordninger. Når ordninger er inntektsavhengige, vil mangelfull kunnskap blant folk om regelverket og søkeres faktiske økonomiske situasjon lett kunne gi grobunn for mistanker om misbruk. Dette forsterkes ved at de som ikke mottar slike ytelser, samtidig ofte ønsker å markere sin selvhjulpenhet ved å distansere seg fra dem som mottar samfunnets hjelp.

I et system med behovsprøving vil søkerne ha interesse av å hevde at situasjonen er verre enn den faktisk er, og at de ikke kan komme ut av situasjonen uten offentlig hjelp. Saksbehandlere vil derfor innta en mistenksom og kontrollerende rolle overfor søkeres beskrivelser.

Dersom en ordning virker stigmatiserende, er det fare for underforbruk av ordningen. Også manglende informasjon og kunnskap om ordningene kan bidra til underforbruk. Potensielle mottakere kan ha feil oppfatninger om de kravene som stilles for å få ytelsen. Dessuten kan de ha en oppfatning av at ytelsen vil være for liten til at det er bryet verdt å søke eller at de har forventninger om at den vanskelige situasjonen raskt vil forbedres.

I de fleste evalueringsstudiene av boligpolitiske virkemidler har en ofte begrenset seg til egenskaper ved de som faktisk har søkt, og sett på forskjeller mellom mottakergruppen og de som har fått avslag om støtte. En vet mindre om målgruppenes kunnskap om ordningene, aversjon mot å underkaste seg behovsprøving og hvordan søkerne i ettertid har opplevd prosessen. Forutsetningen for at politikken skal ha de ønskede effektene er at målgruppen faktisk ønsker å benytte seg av tilbudet. Det hevdes også at lån virker på en annen måte enn kontantstøtte. Et lån skal tilbakebetales slik at en gjør opp for seg, mens tilskudd kan betraktes som en form for almisse.

Trygdefellen

Husholdninger og familier kan utsettes for behovsprøving av offentlige ytelser på flere områder. Felles for de fleste ytelsene er at de utbetales som kontanter (in cash) og ikke som naturalier (in kind). Ytelsene kan imidlertid påvirke husholdningenes tilpasninger i arbeidsmarkedet, familiesammensetningen og forbruksmønsteret. Enkelte ordninger, som barnetrygd og barnebidrag har trolig små effekter. Utformingen av arbeidsledighetstrygd og overgangsstøtteordninger vil i større grad kunne påvirke tilpasninger i arbeidsmarkedet, mens det er mer uklart i hvilken grad bostøtteordningen påvirker boligkonsumet eller kun har funksjon som et inntektstilskudd. At støtteordninger på etableringstidspunktet har betydning for størrelsen på boligkonsumet, er mer sannsynlig.

I en studie av OECD (1986) drøftes effekten av separate sosiale sikkerhetssystemer. Dersom støtten avtar med økende inntekt for alle ordninger, fører det til svært høye implisitte marginalsattesatser. Dette kalles trygdefellen (*poverty-trap*) og betyr at en økning i bruttoinntekt har liten eller til og med negativ innvirkning på disponibel inntekt på grunn av reduksjoner i kontant- eller naturaliaoverføringer fra det offentlige. Mange lavinntektsushold vil heller avstå fra ekstraintekter og basere disponibel inntekt på overføringer fra selektive ordninger. Problemet med *poverty-trap* representerer en målkonflikt mellom fordeling og effektivitet. Dessuten vil en ordnings manglende effektivitet svekke dens legitimitet.

Engangsstøtte eller løpende tilskudd

Mens bostøtte kan betraktes som en støtte til løpende boligkonsum som medfører gjentatte henvendelser om å komme i betraktning, gis lån eller støtte ved etablering som en engangsforeteelse. Denne støtten skal som oftest sette mottakeren i stand til å leve uavhengig av offentlig støtte siden. I visse tilfeller er støtten ved etablering betinget av at husholdningen de nærmeste årene i tillegg kommer inn under bostøtteordningen. Ydmykelsen ved å søke støtte ved etablering kan være kortvarig og virke mindre stigmatiserende enn om en gjentatte ganger må underkaste seg tildelingsapparatets vurderinger. Når det gis engangstilskudd, blir en heller ikke fanget i trygdefellen. En har ikke på grunn av boligtilskuddet noe incitament til å bli værende i en vanskelig økonomisk situasjon. Ved økte inntekter risikerer man imidlertid å falle ut av bostøttesystemet.

Fra generell til selektiv boligpolitikk

I varierende grad har en tilstrebet både vertikal og horisontal likhet i boligpolitikken. I et boligmarked som fungerer likt for alle grupper, men der en ikke liker de resultatene som markedet gir, vil en ordning som gjør boligfordelingen mindre skjev kunne sies å ha mer vertikal likhet som mål. En ren inntektsomfordeling vil kunne ha denne effekten, men også en bevisst fordeling av bolig tjenester, for eksempel vil rimelige utleieboliger for de mest svakstilte kunne ha denne funksjonen. Bostøtten kan også oppfattes som et tiltak for mer vertikal likhet. Alle økonomisk behovsprøvde ordninger vil bidra til større vertikal likhet.

Horisontal likhet knyttes til ordninger som likestiller personer i ulike grupper på boligmarkedet. Lavinntektshusholdninger må ofte betale høyere rente på sine toppån enn andre, eller de kan ha vanskeligheter med i det hele tatt å skaffe seg toppån. Dette gir grunnlag for offentlige låne- eller garantiordninger som gjør at mulighetene for å kjøpe en bolig blir mer lik. Adgangen til eiermarkedets fordel av lav boligbeskatning blir dermed også mer lik. Husholdninger fra ulike grupper vil da betale det samme for samme gode.

De boligpolitiske virkemidlene inndeles i generelle og selektive. Med generelle virkemidler menes de som i prinsippet er tilgjengelige for alle, men som det er knyttet særlige vilkår til. De selektive går til spesielle grupper og formål etter mer og mindre særskilt prøving i hvert enkelt tilfelle, se St.meld. nr. 34 (1988-89) Boligpolitikk for 1990-årene og Åhrén (1992). Avgrensningen av generelle og selektive boligpolitiske virkemidler følger ikke den samme inndelingen som vanligvis gjøres av universelle/selektive velferdspolitiske ordninger (Barr 1993), (Hatland 1992).

De generelle boligpolitiske virkemidlene er kun rettet mot boligen. De kan karakteriseres som universelle siden det ikke foretas inntektsvurdering i forbindelse med bruken av dem. Ordningene må kunne settes i kategorien kontantoverføringer, selv om det ville være riktigere å si at husholdningene mottar en prissubsidie. For å dra nytte av ordningene, må en kjøpe eller leie en bolig. Men husholdningene står fritt i valg av bolig, forutsatt at en tilfredsstiller Husbankens krav til kostnader og størrelse.

De selektive virkemidlene er rettet mot personer. I prinsippet er derfor ikke nødvendigvis alle selektive virkemidler behovsprøvde. En kan tenke seg virkemidler rettet mot spesielle grupper

uten at personenes finansielle ressurser blir brakt inn. Når virkemidlene kun gjelder avgrensede områder eller begrensede deler av boligmassen, er de ikke knyttet til person og må betraktes som universelle. Tilskudd til byfornyelse er et eksempel på dette, det samme er spesielle lånetillegg som har vært gitt til boliger i Finnmark. Alle andre eksisterende selektive boligpolitiske ordninger må betraktes som behovsprøvde, siden inntekt alltid trekkes inn i vurderingen.

Både generelle og selektive ordninger kan ha fordelingseffekter i mer eller mindre grad. Lav fordelsbeskatning av selveide boliger er generelt utformet og begunstiger spesielt husholdninger i boliger med høy verdi. I tillegg minker ligningsverdiens andel av markedsprisen med boligens alder og sentralitet (Barlindhaug 1992). Ofte er det en positiv sammenheng mellom inntekt og høy boligformue, slik at det er høyinntektsgrupper som begunstiges gjennom lav fordelsbeskatning. Ordningen virket svært regressivt, men omleggingen av skattesystemet fra 1992 minsket regressiviteten. Disse subsidiene var også helt dominerende sammenliknet med boligsubsidiene fordelt gjennom Husbanken.

Dagens boligbeskatning favoriserer kjøp av bolig framfor leie. En stimulering til kjøp gjør at også svakstilte kan utnytte disse skattefordelene. Samtidig vet vi fra de siste årenes prisfluktuasjoner at det er betydelig risiko forbundet ved kjøp sammenliknet med leie. Det vil også være store transaksjonskostnader knyttet til kjøp, slik at en i større grad kan svekke mobiliteten for midlertidig svakstilte grupper.

Fram til 1996 har en i hovedsak prøvd å løse ulike selektive mål med generelle tiltak. Rentesubsidiene knyttet til oppføring av nye boliger, har vært gitt ut fra krav knyttet til boligen, men uten at det har vært stilt noen krav til husholdningen. I evalueringer av denne generelle ordningen har en likevel vært opptatt av fordelingsprofilen, for eksempel inntekt og alder på de som har flyttet inn i boliger med oppføringslån (Grevstad og Bysveen 1988), (Djuve 1991). Dette paradokset kan dels forklares med at den selektive målgruppen har vært stor (unge i etableringsfasen) og troen på at generelle tiltak kunne virke mer effektivt enn virkemidler rettet mot enkelthusholdninger. Legitimiteten for bruk av generelle virkemidler kan også ha vært større tidligere enn den er i dag.

Ingen boliglån gis i dag med subsidiert rente. Etter omleggingen står en igjen med to sentrale virkemidler ved etablering i egen eid bolig og en støtteordning til løpende boligkonsum (bostøtteordningen)¹¹. Det mest brukte virkemidlet ved etablering er etableringslån som gis gjennom kommunen og der kommunen tar risikoen¹². Omkring 10 000 husholdninger får hvert år etableringslån. Lånene er fra 1996 i prinsippet ikke-subsidierte lån, men har en lav rente sammenliknet med tilsvarende lån på det private kredittmarkedet. Et etableringslån kan derfor både avhjelpe et finansieringsproblem og et problem med for høy boutgiftsbetaling. En evaluering av etableringslåneordningen viste at kommunene i de senere årene har lagt betydelig vekt på betalingsevne ved behandling av lånesøknader (Barlindhaug 1994). Store avslagsprosjenter med dette som begrunnelse understreket at ordningen ikke ble brukt til husholdninger med særlig svak økonomi.

For en del vil ikke et etableringslån være tilstrekkelig for å oppnå boutgifter husholdningen kan leve med. Det er her boligtilskuddet til etablering kommer inn. Boligtilskudd til

¹¹ En kunne også nevne kjøpslåneordningen som tildeles av Husbanken etter anbefaling av kommunene. Etter en kraftig økning fra 1996 fikk ca. 1300 husholdninger kjøpslån i 1997.

¹² En del av kommunens tildelte ramme for boligtilskudd kan benyttes til å dekke tap på etableringslån.

etablering er ment å skulle nå svært vanskeligstilte på boligmarkedet. Den lave inntekten skal være av mer permanent karakter. Tidligere skulle ikke boligtilskudd gis til arbeidsledige og enslige forsørgere på overgangsstønad fordi det var mulig at den økonomiske situasjonen for disse kunne endres. Senere har unge som målgruppe kommet med i ordningen, men med mindre strenge krav. Det viser seg at mange av de unge er enslige forsørgere¹³. Det er også skjønn med når tilskuddets størrelse skal fastlegges, samtidig som andre sosiale kjennetegn ved husholdningene trekkes inn i vurderingen (om personer i husholdningen er funksjonshemmet, om personer er under rehabilitering osv.) Det gis et tilskudd ved kjøp på 30 prosent av kjøpesummen. Slike tilskudd kan også gis til kommuner, stiftelser o.l. ved bygging eller kjøp av utleieboliger for de samme målgruppene. I 1996 fikk ca. 2 500 husholdninger boligtilskudd til kjøp av bolig.

Boligtilskuddsordningen har et mer eller mindre klart definert øvre tak for husholdningens inntekt, mens kommunene i forbindelse med tildeling av etableringslån i varierende grad opererer med maksimums og minimums inntektsgrenser. Noen vil derfor være for godt økonomisk stilt for å få boligtilskudd, men for dårlig stilt til at kommunen tar risikoen ved å tildele dem et etableringslån på vanlige betingelser. Det er uklart hvor mange dette dreier seg om og hvordan disse husholdningene har tilpasset seg i boligmarkedet. Det er en utbredt oppfatning at slike husholdninger blir henvist til leiemarkedet.

Det kan hevdes at overgangen fra generell støtte til nyproduksjon av boliger til målrettet konstantstøtte ved kjøp vil øke prisnivået i boligmarkedet. Eksisterende eiere får dermed en formuestilvekst.

Sentralisering gjennom flytting

Flyttemønsteret i Norge peker i retning av sentralisering mot større tettsteder og tilsvarende fraflytting i perifere strøk. I pressområder kreves det mer omfattende arealplanlegging for at tilbudet av boliger skal kunne stå i forhold til etterspørselen. Likevel vil det være skranker for hvor mange nye boliger som kan tilbys i de mest sentrale områdene. Dette øker prisforskjellen mellom sentrum og periferi, noe som bidrar til å forsterke en uheldig fordeling av boligmassen, både mellom sosiale grupper og mellom områder. I perifere fraflyttingsområder vil en kunne oppleve stagnasjon i nybygging, lave priser i bruktboligmarkedet og dermed liten eller negativ startkapital på et mer sentralt sted dersom flytting tvinger seg fram. Slike strukturelle trekk kan være med på å begrense mobiliteten til etablerte husholdninger.

Sentralisering og knapphet på byggegrunn skaper større relative priser i boligmarkedet. For eksisterende eiere vil en prisøkning bidra til økt formue. Samtidig blir bokostnaden, her tolket som en alternativkostnad ved å sitte med boligen, større. Den lave boligbeskatningen, etter hvert også frigjort fra markedsprisen, vil ikke påføre disse eierne større løpende utbetalinger. Flytting til et område med mindre prispress vil gi rom for et større forbruk av andre goder. De som skal kjøpe bolig i et område med høye priser, må ta på seg større bokostnader. Både eksisterende og framtidige leietakere vil bli utsatt for høyere husleier når området øker i popularitet. Alt i alt vil dette kunne føre til en sterkere rekruttering av høyinntektshushold til populære områder, samtidig som lavinntektshushold i større grad vil samle seg i mindre attraktive områder.

¹³ Registerdata fra Husbanken for 1996 og 1. halvår 1997. Analysen vil inngå i et utredningsprosjekt om etableringsproblemer på boligmarkedet.

Analysen av prisutviklingen mellom bydeler i Oslo viser at bydeler som hadde de høyeste prisene i 1988, har hatt en langt sterkere prisutvikling enn bydelene med det laveste prisenivået i 1988. Å kartlegge flyttemønstret inn og ut av de største byene, samt flyttemønstret og flyttemotiver blant husholdninger som flytter mellom områder i byene, er en forutsetning for å kunne sette inn tiltak for å stanse eller bremse en slik utvikling. En boligbeskatning med basis i markedspris ville for det første dempe prisstigningen i sentrale områder, men også dempe prisforskjellene mellom bydeler. Omvendt vil en avskaffelse av boligbeskatningen øke prisenivå og prisforskjeller. Kartlegging av flyttemønstre og bruk av sosioøkonomiske data kan vise i hvor stor grad boligmarkedet er oppdelt og består av submarkeder.

I motsetning til eksisterende eiere, både utleiere og eiere av egen bolig, er leietakere svært utsatt for husleieøkninger. Mange ønsker et større innslag av leide boliger, spesielt i de største byene. Manglende nøytralitet i beskatning av eide og leide boliger demper tilbudet av leide boliger. Uten noe innslag av reguleringer på markedet vil kapitalgevinster som følge av verdiøkning alltid tilfalle eierne, samtidig som husleiene kan økes. Dette kan ha uheldige fordelingseffekter.

Kredittmarkedet er deregulert. Regelen er at lån til bolig bare gis dersom det kan stilles sikkerhet for lånene. Spesielt vil unge med kort arbeidserfaring og liten egenkapital utsettes for kredittrasjonering dersom de ønsker å etablere seg utenfor de mest sentrale strøk av landet. Private kredittinstitusjoner vil eksponere seg for risiko ved å gå inn i slike prosjekter. Også slike mekanismer kan forsterke de flyttestrømmene som allerede er i gang.

Ikke bare flyttestrømmer mellom kommuner og regioner, men også boligmotiverte flyttinger vil virke inn på etterspørsel og pris. Økt flyttetilbøyelighet og flere aktive på markedet vil raskere bidra til prispress på de mest etterspurte boligene. Endringer i preferanser og flyttevilighet blant eldre, men også blant middelaldrende husholdninger, vil her kunne få store virkninger i markedet. En tendens til å ville flytte fra større eneboliger til mer lettstelte boliger er en tendens som kan observeres.

Refranser:

- Barlindhaug, Rolf (1987) *Husbankens rolle i boligpolitikken*. Sosialøkonomen nr. 11 1987
- Barlindhaug, Rolf (1992) *Fordelingsvirkninger av bolig- og skattepolitikken på 1980-tallet*. Prosjektrapport 114. Norges byggforskningsinstitutt
- Barlindhaug, Rolf (1994) *Kommuners bruk av etableringslån*. Prosjektrapport 151. Norges byggforskningsinstitutt
- Barlindhaug, Rolf, Per N. Bondevik og Viggo Nordvik (1996) *Tilskudd og rimelige lån til kjøp av egen bolig. En evaluering av Husbankens etableringstilskuddsordning*. Prosjektrapport 200. Norges byggforskningsinstitutt
- Barr, Nicholas (1993) *The Economics of the Welfare State*. Oxford University Press, second edition.
- Bengtsson, Bo og Bo Rothstein (1997) *Precisionsbombningens problem*. I Åke E. Andersson (red.) *Bostadsmarknaden på 2000-talet*. SNS Förlag, Stockholm.
- Djuve, Anne Britt (1991) *Hvem får oppføringslån i Husbanken? En utvalgsundersøkelse*. Hovedoppgave i Sosialøkonomi. Universitetet i Oslo
- Grevstad, Knut og Tor Bysveen (1988) *Vi bygger med Husbanken*. Rapport 102. Norges byggforskningsinstitutt
- Hagen, Kåre P. (1992) «Skatt og velferd i et internasjonalt perspektiv». I Sandmo, Agnar og Hagen, Kåre P. (red.) *Offentlig politikk og private incitament*. Tano
- Harloe, Michael (1995) *The People's Home. Social Renting Housing in Europe & America*. Oxford : Blackwell
- Hatland, Aksel (1992) *Til dem som trenger det mest? Økonomisk behovsprøving i norsk sosialpolitikk*. Universitetsforlaget. Oslo
- Kuhnle, Stein og Solheim, Liv (1985) *Velferdsstaten – vekst og omstilling*. Tano
- Lind, Hans (1997) *En bubbla eller inte en bubbla – det är frågan*. Paper til bostads- og urbanforskningsseminaret i Gävle 22. – 24. oktober 1997. KTH
- Murie, Alan (1995) *Housing, on the edge of the welfare state*. I «British Social Welfare. Past, present and future». Redaktør: David Gladstone. London : UCL Press, 1995.
- OECD (1986) *Personal income tax under changing Economic Conditions*
- St.meld. nr. 34 (1994–95) *Om Husbankens rentevilkår og subsidieprofil*.
- Torgersen, Ulf (1987) «Housing: The Wobbly Pillar of the Welfare State». I Bengt Turner, Jim Kemeny & Lennart Lundqvist (red.), *Between State and Market: Housing in the Post-Industrial Era*. Scandinavian Housing and Planning Research, Suppl. 1.
- Torp, Hege (1988) «Strategi for likhet? - eller den som har, skal få og ha i overflod?». I Torp, Hege (red.) *Når godene deles*. Ad Notam
- Van Oorschot, Wim og Schell, John (1991) «Means-testing in Europe: A growing Concern». I Adler, Michael (red.) *The Sociology of Social Security*. Edinburgh: Edinburgh Press.
- Åhrén, Per (1992) *Generella och selektiva medel i bostadspolitiken*. Nordiske seminar- og arbeidsrapporter 1992:604. Nordisk Ministerråd

Boligpolitiske virkemidler: Hvordan er de er tilkommet og hva er deres effekter?

Thorbjørn Hansen

Innledning

Artikkelen diskuterer hvordan den norske boligpolitikken er utviklet og hvordan den atskiller seg fra andre lands boligpolitikk. Det er vider en drøfting av forholdet mellom boligpolitikk, boligmarked og sosialpolitikk. Til slutt stilles det spørsmål ved effektene av boligpolitikken og hvordan disse kan studeres.

Boligpolitikken i velferdsstaten

Det har lenge vært en bred politisk enighet om boligpolitikken generelle formål. I hele etterkrigstiden er dette formålet med små variasjoner beskrevet som: "Å sikre at alle kan oppnå en god og rimelig bolig i et godt bomiljø". Boligpolitikken og de konkrete boligpolitiske tiltakene må ses som metoder for å oppnå denne målsettingen. Boligpolitikk må i stor grad forstås som del av utbyggingen av Den norske velferdsstaten, særlig etter siste verdenskrig. I litteraturen om utbyggingen av velferdsstaten i Norge er boligpolitikken i forholdsvis liten grad behandlet. En mulig årsak til det er at de direkte statlige overføringene til boligformål har vært små sett i forhold til de dominerende velferdssektorene. Det har heller ikke vært særlig vekst i disse overføringene.

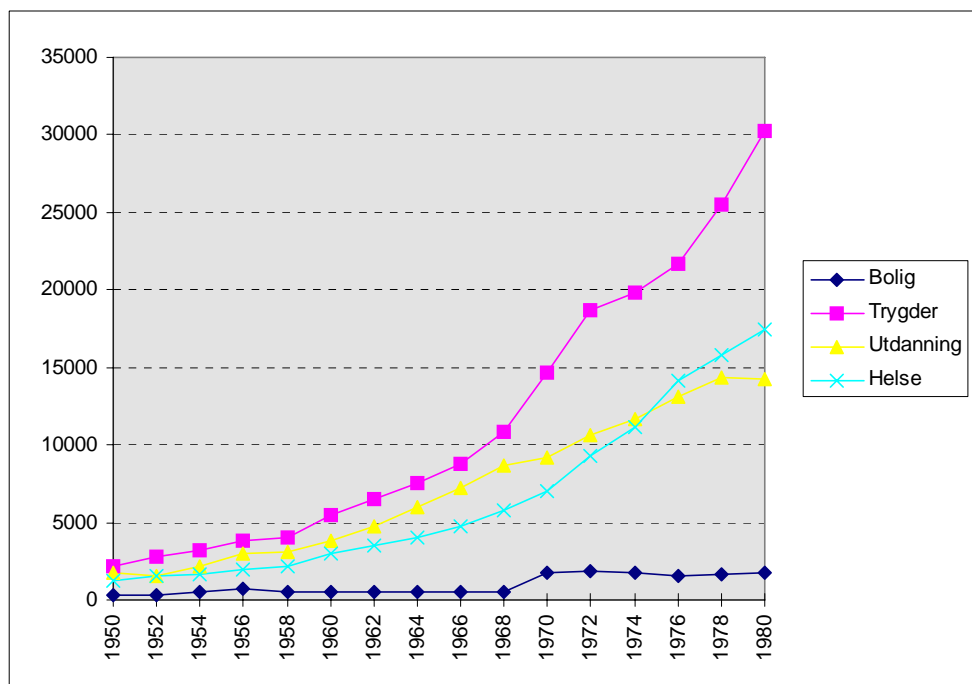


Fig. 1

Utgifter til velferdsformål etter hovedformål i absolutte tall, faste 1978-priser, mill. kr. Etter Kuhnle og Solheim 1991

Boligpolitikken er i Norge ikke basert på store offentlige overføringer, men på regulerende inngrep i markedet og systematisk samarbeid med private aktører, særlig boligkooperasjonen.

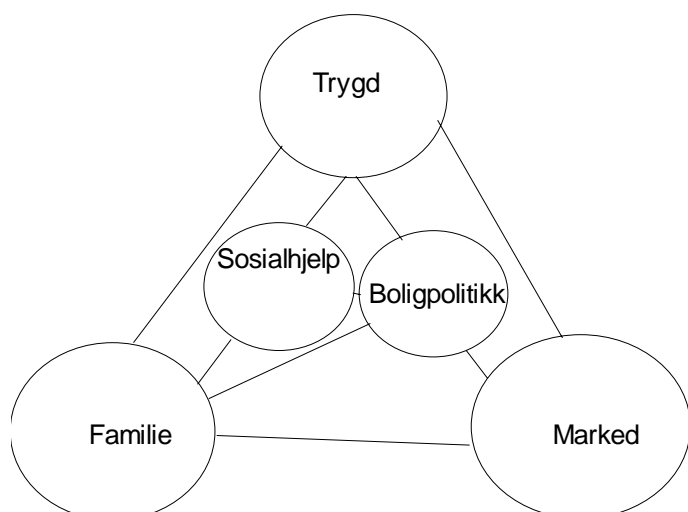
Situasjonen i dag er at det store flertallet i Norge bor i gode og rommelige boliger og betaler heller ikke urimelig mye for dette godet. Det er imidlertid vanskelig å påvise om boligforholdene har en jevnere fordeling enn forskjellene i inntekter og formue skulle tilsi, noe som er stilt som et viktig underordnet mål for boligpolitikken. Det fins fortsatt personer og familier med boforhold som vanskelig kan beskrives som gode. En nylig gjennomført studie viser for eksempel at det også her i landet er en del bostedsløse. Andelen med dårlige boforhold, målt etter noen enkle indikatorer, har imidlertid sunket jevnt, og andelen er forholdsvis liten i et internasjonalt perspektiv.

Generelt formulert er problemstilling her: På hvilken måte har boligpolitikken medført og hatt ansvar for såvel de gode resultatene som de målene som ikke er oppfylt? Perspektivet på en slik oppgave er naturligvis hvordan en boligpolitikk framover kan sikre de ønskede og unngå de uønskede konsekvensene.

Oppgaven kan hensiktsmessig studeres under tre overskrifter: 1) Hvordan boligpolitikk er iverksatt gjennom boligpolitiske virkemidler, 2) effektene av disse virkemidlene og 3) en komparativ analyse av norsk boligpolitikk i internasjonal sammenheng.

Alle de tre innfallsvinklene må ta i betraktning at boligpolitikk virker i sammenheng med alle andre forhold i samfunnet. Vanskeligheten vil nettopp være å isolere effekten av boligpolitikk. Avgrensingen av boligpolitikken er ikke helt klar. Et eksempel er beskatning av boligforbruk, et annet eksempel er sosialhjelp til boustgifter. I noen sammenhenger kan det betraktes som del av en boligpolitikk, i andre sammenhenger ikke.

Det er vanlig å framstille grunnlaget for individenes velferd i tre hovedsfærer: Den private familien, markedet og det offentlige trygdesystemet. I diagrammet som følger, har vi valgt å betone to forhold særskilt: Sosialhjelpen og boligpolitikken. Boligpolitikk kan ses som en spesiell del av trygdesystemet, som et supplement til trygdene, og skal bl.a. bidra til å overflødiggjøre eller minimalisere behovet for sosialhjelp. Boligpolitikk har dessuten virkninger også på markedet. Ikke minst i den norske boligpolitiske tradisjonen har boligpolitikken betydning for markedet særlig interesse. Boligpolitikken bidro til å skape en skjermet sektor med stor stabilitet for utbyggerne. Dette forholdet er det interessant å studere nærmere.



Gjennomføring/iverksetting av boligpolitikken

Boligpolitikken og boligpolitiske virkemidler må betraktes som forsøk på oppnå den generelt formulerte målsettingen med utgangspunkt i den til en hver tid gjeldende virkelighet, situasjon på boligmarkedet, de boligsøkendes forutsetninger osv. For å forstå politikken er det nødvendig å kjenne de prosessene som ligger til grunn for valg av virkemidler, hvilke ulike hensyn som er balansert, hvilke forutsetninger som er lagt til grunn osv. Det gjelder generelle spørsmål som: Hva var det som lå bak den norske betoningen av at alle skulle *eie* sin bolig, og hva er grunnlaget for at dette målet nå er moderert? Hvorfor fikk boligkooperasjonen en så framtrede rolle i norsk boligpolitikk, og hvorfor ble dette endret? Hva lå til grunn for overgangen fra generelle til selektive virkemidler? Det gjelder imidlertid også mer spesifikke tiltak som: Oppkomsten og utviklingen av bostøttesystemet. Aktuelle spørsmål kan også være: Bakgrunnen for at det tidlig ikke ble lagt vekt på den offentlig utleiesektoren og forsøkene på å stimulere en forsiktig vekst av dette tilbudet på slutten av åttitallet.

Studier av iverksetting innebærer studier av de ulike organene som iverksetter politikken. Sentral er naturligvis Husbanken. Hva er det som ligger bak den praksisen som Husbanken fører og har ført? Oppfatninger, interesser, påvirkninger. Mindre kjent offentlig er trolig bolig- og bygningsavdelingen i Kommunal- og arbeidsdepartementet. Det har skjedd betydelige endringer i denne avdelingens bemanning og oppgaver. I hvor stor grad og på hvilken måte har det sammenheng med boligpolitikken utforming? Hvordan har forholdet mellom disse to sentrale organene utviklet seg?

Både Husbanken og Boligkooperasjonen har nylig utgitt omfattende beretninger om sin virksomhet. I disse beretningene ligger det interessante utgangspunkt for videre studier med utgangspunkt i å forstå den norske boligpolitikken. Det gjelder for eksempel valget av den boligkooperative løsningen som står sentralt i 'den norske modellen'. Det er spørsmål som er berørt, men hvor det fortsatt er mye ugjort.

Boligkooperasjonen er formelt en privat organisasjon. Den har imidlertid i Norge reelt en så stor boligpolitisk rolle at denne organisasjonens praksis og politikk fortjener oppmerksomhet. Kanskje særlig nå når organisasjonen tydelig brytes mellom sin ideelle målsetting, interessene til medlemmene (som nå domineres av beboere?) og de forretningsmessige interessene.

En tilnærming kan være studier som klargjør bedre hvilken rolle boligkooperasjonen faktisk spiller i dag i forhold til en sosialpolitisk målsetting. Det gjelder den sentrale organisasjonen og de forskjellige lokale boligbyggelagene og borettslagene. Svaret vil sikkert bli at det fins store variasjoner, og det interessante vil være å studere forutsetningene for disse variasjonene.

Borettslagene kan ses som en merkelig blanding av en organisasjon basert på foreningsdemokrati, og en organisasjon bestående av gårdeiere (det valgte styret) og leieboere, der forholdet er regulert etter husleieloven. Erfaringer med denne organisasjonsformen er i liten grad studert systematisk. Et viktig spørsmål er også om og under hvilke forutsetninger borettslagene kan og vil påta seg sosialpolitiske oppgaver, som f.eks. å bidra aktivt til å integrere innvandrere og personer med tilpasningsproblemer. Dette fører over til studier av samarbeidsforholdet mellom boligbyggelag, borettslag og kommune. Ett av spørsmålene nå er om og under hvilke forutsetninger boligbyggelag/borettslag kan forestå forvaltningen av et utleietilbud som kommunene disponerer.

I de siste ti – femten årene har det foregått en systematisk og planlagt overføring av boligpolitiske oppgaver og ansvar til kommunene. De studiene som foreligger, tyder på at kommunene ivaretar denne oppgaven svært forskjellig, og at boligpolitikk ikke alltid blir høyt prioritert av kommunens ledelse. Kommunens generelle boligpolitiske ansvar er ikke lovfestet. Hva er det ved lokale forhold som bremser utvikling av en lokal boligpolitikk, hva er det som fungerer som sporer i forhold til å ha en aktiv boligpolitikk? Overføringen av boligpolitikk til kommunalt nivå har sammenheng med en generell 'kommunalisering' av velferdssystemene. Det er påpekt at denne 'kommunaliseringen' nødvendigvis må innebære forskjeller. Spørsmålet er hvordan disse forskjellene kan forstås. Hva ligger bak kommunenes forskjellige strategier i boligpolitikk? I hvilke grad er det for eksempel uttrykk for tilpasninger til lokale boligmarkeder, lokale preferanser og til alternative velferdspolitiske løsninger? Boligpolitisk utforming og forankring må ses i sammenheng med kommunal organisering for øvrig. Det betyr at de boligpolitiske virkemidlene for ulike grupper må ses i sammenheng med andre velferdsytelser. Vil én av forklaringene på at kommunen i begrenset grad har utviklet en boligpolitikk være at kommunen har omfattende tilbud innenfor andre områder? Vil dette kunne ses som et resultat av etterspørsel og behov i kommunen? Hvilken rolle vil kommunens tradisjon og historie spille for hvordan den velger å utvikle sin boligpolitikk?

Følgende eksemplet illustrerer betydning av også å se iverksetting av de boligpolitiske målsettingene i lys av andre samfunnsmessige endringer: *Målsettingene* overfor svakstilte grupper har vært relativt enhetlig de siste 20 – 30 årene. Tross enhetlige målsetninger i boligpolitikken overfor disse gruppene gjennom de siste tiårene, ser vi at det først på 90-tallet ble iverksatt omfattende reformer knyttet til boligspørsmål – ansvarsreformen og Husbankens tilskuddsordning til bygging av omsorgsboliger. Reformene som har store konsekvenser for de gruppene målsettingen omfatter, involverer i stor grad boligforvaltningen både sentralt og lokalt. Hvilken rolle har boligforvaltningen lokalt og sentralt spilt for utformingen og for innholdet i resultatet for målgruppene? (Selv om enkelte sider ved HVPU-reformen er evaluert, er det ikke sett på hvilken rolle boligforvaltningen spilte i gjennomføringen av denne reformen. Dette på tross av at de boligpolitiske forvaltningsorganene var sentrale.)

Iverksettingen og gjennomføringen av disse reformene er svært forskjellig. Det gjelder både juridiske, økonomiske og faglige forhold. En komparativ studie som fokuserer på de boligpolitiske og boligforvaltningsmessige spørsmålene knyttet til disse reformene, vil gi anledning til å belyse den rollen de boligpolitiske organene spiller, samspillet mellom det statlige og det

kommunale nivået, og hvilken betydning rammen for reformene har for de boligpolitiske organenes rolle, og disse organenes rolle sett i lys av andre politikkområder og deres ansvarsområde og rolle.

På syttitallet ble planer om storstilte saneringer forlatt til fordel for byfornyelse. Beslutningsprosessene bak de endrede planene er i en viss utstrekning beskrevet i en beretning om Oslo kommunes boligpolitikk. En grundigere analyse av hele byfornyelseshistorien vil være interessant fordi det er mange og sterke oppfatninger om denne historien, og fordi boligforholdene i sentrale strøk i storbyene er sett på som særlig sentrale levekårsproblemer. Mange har interesser i de sentrale byområdene, og det vil være opplysende å få klarlagt nærmere hva som er og har vært de ulike gruppernes mål og prioriteringer.

Normenes plass i boligpolitikken

Et gjennomgående spørsmål i boligpolitikken er normer og krav. Den generelle formålsformuleringen åpner for vide tolkninger. Hva skal anerkjennes som gode boforhold, rimelige bo-utgifter og godt miljø? En interessant oppgave er nettopp å studere hvordan normene for dette er utviklet og forandret. For å forstå mange av de normene som gjelder i dag, er det nødvendig å søke de historiske røttene.

Ideen om å fastsette visse bestemmelser om godtakbar boligstandard ble utviklet parallelt i mange land og med en viss innbyrdes kontakt. I Norge er det rimelig å se legen Axel Holst som pioneren. Holst, og den skolen han tilhørte, så boligen som betydningsfull for folkehelsen, i første rekke for *hygienen*. Sunne boliger hindret eller hemmet utbredelse av smittsomme sykdommer. Sunne boliger betydde boliger med tilstrekkelig luftsirkulasjon, sol og lys, og ikke fuktige og kalde boliger. Tilstrekkelig luftsirkulasjon forutsatte et visst luftvolum per person, noe som betydde at det ikke bodde for mange mennesker i boligen. Boligtiltak var dermed sterkt forbundet med *helsepolitikken*, var ledd i forebyggende helsearbeid, og det første kravet var formulert som en minste kubikkmetermengde luft per person i boligen. Dette kravet har ligget bak kravet om at rom for varig opphold ikke må være mindre enn 6 m². Som slike normer flest, ble kravet utformet som et kompromiss mellom det legene faglig sett ment burde være til stede og de økonomiske konsekvensene av å gjennomføre et slikt krav¹⁴.

Senere ble andre forhold tillagt vekt. Det gjelder framfor alt *oppvekstvilkårene*, men også hensyn til rasjonell, effektiv husholdning, og dermed til frigjøring av arbeidskraft. Det funksjonelle aspektet ved boligene ble et dominerende hensyn i *funksjonalismen*. Boligens utforming ble studert og analysert i detalj med sikte på å utvikle lyse, luftige og lettstelte boliger. På trettitallet ble f.eks. kjøkkenet utformet, med anvisninger på benkeplasser, skap, benkehøyder osv. som i hovedsak fortsatt er retningsgivende. Utformingen av boligene skulle ivareta de antatt primære menneskelige behovene, og deretter gjaldt det å få dem bygd så rasjonelt og billig som mulig. Alt (antatt) unødvendig 'krimskrams' ble luket ut¹⁵, og bygging lagt til rette for masseproduksjon.

Denne funksjonalistisk pregede politikken ble retningsgivende først og fremst i utbyggingen etter krigen. En sentral del av diskusjonen var hvor *store* boliger en skulle satse på. En omfat-

¹⁴ Holst mente det faglig sett burde settes krav om 30 kubikkmeter luft pr. voksen person mens det kravet som ble stilt var 15 kubikkmeter.

¹⁵ Radikale arkitekter i 'Mot dag' angrep og latterliggjorde f.eks. utformingen av Ullevål Hageby.

tende boligundersøkelse ble gjennomført under krigen og konkluderte med at de den gang vanlige ett- og toromsboligene var uegnet for barnefamilier. Undersøkelsen er antatt å ha spilt en viktig rolle for valget i Norge om å satse på treromsboliger som den normale familieboligen, i motsetning til f.eks. Sverige som lengre holdt fast på toromsboligene.

Det hensynet som er kommet til senere, gjelder framfor alt *eldre og funksjonshemmedes mulighet for å klare seg selv* i det daglige, samt kunne delta i yrkes- og samfunnsliv. Fra en satsning på kategoriboliger, boliger spesielt egnet for funksjonshemmede og eldre, ble kravet integrering i vanlig boligbygg. Begrepet 'livsløpsboligen' ble introdusert på begynnelsen av 1980-tallet og ble del av Husbankens retningslinjer og lånevilkår.

Et spørsmål i dag er i hvor stor grad de overleverte normene fortsatt har gyldighet, om de burde erstattes med normer mer i pakt med vår tids og framtidens behov, om det i det hele tatt er behov for slike normer, og i så fall i hvilke sammenheng de bør anvendes. En innfallsvinkel til disse spørsmålene vil være å studere normenes virkninger på iverksettingen av boligpolitikken historisk. Det er på den ene siden grunn til å regne med at normene og de kravene de har avfødt i bygningsbestemmelser og husbankregler, har sikret en relativ god standard på det som er bygd. På den andre siden kan det hevdes at det har bidratt til å forsinke og endog hindre dekning av de mest elementære behovene til å få egen bolig for de mest svakstilte gruppene.

Effektene av boligpolitikken

Det er all grunn til å tro at boligpolitikk har spilt en viktig rolle i utviklingen av boforholdene, men det er likevel lite presis kunnskap om dens faktiske betydning. I stor grad er boligpolitikkenes betydning tatt for gitt. Vi trenger mer presis kunnskap både om boligpolitikkenes betydning for de gode resultatene som er oppnådd, og ansvar for de mangler som eksisterer.

Fram til begynnelsen av 1980-tallet var boligpolitikken konsentrert om utbygging. Målet var å få en bedre boligdekning, flere og bedre boliger. Det var et mål som ikke krevde særlig raffinerte metoder for å studere effektene. Måloppnåelse ble vurdert på basis av enkle tall om antall nybygg, i hva slags hus og hva slags type leiligheter. En del kritikk ble etter hvert reist mot noen av de mest ensidige, massebyggpregede drabantbyene, og noe forskning ble i gang. I det store og hele er det likevel klart at boligpolitikken fram til 1985 i svært liten grad ble evaluert systematisk. I en beretning om Oslo bys boligpolitikk 1960 – 89 kommer dette klart fram. Boligpolitikken var utbygging og de store utbyggingsplanene fra 1950-årene ble gjennomført uten store korrigeringer av kursen underveis, med ett vesentlig unntak: Planene om storstilte saneringer ble forlatt til fordel for byfornyelse.

Etter den store utbyggingsperioden ble boligpolitikken i Norge lagt om. Subsidieringen er begrenset til personer og familier med særlige vanskeligheter på boligmarkedet, vanskeligheter på grunn av lav lønn, liten formue, svekkede evner og kompetanse og særlige krav. Subsidieringen er dermed behovsprøvd. I all hovedsak er det kommunene som forestår behovsprøvingen og fordeler støtten, for det meste innen rammer bevilget av staten via Husbanken. Denne politikken (målstyring) stiller andre og mer kompliserte krav til evaluering og resultatmåling. Det er ikke lenger tilstrekkelig å telle antall boliger som er bygd. Den evalueringen og resultatmålingen som den nye boligpolitikken trenger, er i liten grad utviklet.

En undersøkelse (Hansen og Åhrén 1991) påviste at kommunene hadde mangelfull oversikt over kostnader og effekter av boligtiltakene¹⁶. Dermed var det vanskelig å vurdere om tiltakene var effektive, og hvordan effektiviteten kunne forbedres. Selv om oversikten over kostnadene var ufullstendig, var manglende kunnskaper om *effekter* ansett som det sentrale, og det arbeidet burde prioriteres framover.

Med “effekt” mener vi for det første hva tiltaket konkret medfører for den som mottar støtte i form av boforhold og annet. For det andre mener vi de effektene som følger, f.eks. for helse, selvhjelpenhet, arbeidsevne. Sekundæreffekter er effekter av tiltaket for andre deler av samfunnet.

Studier av virkninger av offentlige tiltak er vel kjent innen områder som sosial- og helsepolitikk og arbeidsmarkedspolitikk. I boligsektoren er slike studier fortsatt lite brukt. For den enkelte kommunen, som har det direkte ansvaret for å iverksette og utvikle boligtiltak overfor svakstilte grupper, er de landsomfattende levekårs- og boforholdsundersøkelsene av liten verdi. Folke- og boligtellinger gir data på kommunenivå, men har bare få boligopplysninger og få koblinger til andre forhold.

Det fins noen eksempler på ulike former for evalueringer av enkelte boligpolitiske tiltak, bl.a. det som Byggforsk har gjennomført om evalueringer av ordningene med etableringslån og etableringstilskudd, om utleieboliger og betydningen av oppføringslån i Husbanken. Flere evalueringer er i arbeid.

Selv om disse evalueringene gir nyttig kunnskap om ordningene, er det fortsatt samlet sett liten kunnskap om betydningen av boligpolitikken generelt og de enkelte virkemidlene. Om mer generelle vurderinger av offentlig politikk fins det en omfattende litteratur. *Public policy* og *public policy-evaluation* er et etablert emne. I den generelle litteraturen finner vi måling av effekter og effektindikatorer beskrevet som et sentralt ledd i evalueringen. Likevel er metoder for å gjennomføre slik måling beskrevet nokså generelt. Metoder må derfor utvikles i forhold til det konkrete tiltaket som skal evalueres. Det vil være et sterkt behov for å utvikle egnede metoder for en løpende boligpolitisk evaluering.

Den løpende evalueringen og effektmålingen må basere seg på forholdsvis enkle indikatorer. Disse indikatorene forutsetter gode kunnskaper om sammenhengen mellom det som måles, de faktiske levekårene og preferansen til beboerne, og mellom indikatorene og de boligpolitiske tiltakene. Dette er sammenhenger som bør studeres med mange forskjellige innfallsvinkler. Særlig vil vi understreke betydningen av studier som viser hvordan beboerne selv erfarer og opplever tiltakene, og hva de legger vekt på som forutsetning for de valgene de foretar. Det er ikke tilstrekkelig å tolke virkningen ut fra studier av faktisk atferd.

Forhold mellom boligpolitikk og sosialpolitikk og konkret, forholdet mellom boligtiltak og sosialhjelp, vil vi nevne spesielt. Det er interessant fordi sosialhjelp er en tyngede utgift i kommuneregnskapene, men først og fremst fordi sosialhjelp er en nødhjelp som i prinsippet bare skal løse akutte problemer. Sosialhjelpen stiller svært strenge krav om at alle andre tilgjengelige ressurser skal være tømt og har restriksjoner for hva slags bolig og hva slags boustiftelser som kan aksepteres. Det innebærer for eksempel at sosialhjelp kan gjøres betinget av flytting til enklere bolig, og at boligen må selges fordi sosialhjelp ikke kan brukes til avdrag. Slike betingelser kan være rimelige, men de kan medføre drastiske forandringer i levekår. En

¹⁶Hansen T., Åhrén P. Vanskeligstilte boligsøkere. Rapport 16 i Program for storbyrettet forskning. Oslo 1992.

problemstilling er her om sosialkontorene har kompetanse på boligspørsmål og har anledning til å utøve et fornuftig skjønn. En problemstilling er den langsiktige karakteren i boligspørsmålet, betydning av stabilitet og av langsiktig økonomisk tenkning, sett opp mot sosialhjelpens karakter av akutthjelp.

Et annet tema som kan nevnes spesielt, er byfornyelse. Indre områder i storbyene har som nevnt stor oppmerksomhet i levekårsanalyser. Vi har bidratt med analyser om virkningene av byfornyelsen, men analysene mangler særlig mer konkret viten om de berørte beboernes boligkarrierer og egne vurderinger av dette.

Subsidier og overføringer

Den politiske debatten om velferdsstaten er hovedsakelig basert på ordninger som knyttes direkte til offentlige overføringer. Innenfor boligpolitikken gjelder dette en rekke selektive tiltak som eks. Husbankens ordninger om bostøtte, ulike etableringstilskudd- og låneordninger til vanskeligstilte. Disse ordningene er relativt synlige i offentlige budsjetter og statistikksammenheng og derved avhengig av støtte og legitimitet.

Offentlige utgifter i form av skattesubsidier er lite framme i debatten til tross for at det er her de store overføringene/omfordelingene skjer. Skattesystemer utgjør en sentral del av det vi forstår med en velferdsstat gjennom omfordeling av inntekt og som kompensasjon for særlige byrder for å oppnå bl.a. sosiale- og boligpolitiske målsetninger. Statens politikk kommer særlig de velstående til gode gjennom liberale fradragsordninger i skattesystemet. Verdien av skattefradrag er størst for de med høyest inntekt (og høyest marginale skattesatser). En fokusering også på skattesystemet som velferdskanal i forhold til bolig er i dagens situasjon viktig av flere grunner: Som nevnt fordi skattesystemet sørger for de store omfordelingene, men også med tanke på de omfattende skattereformene vi har bak oss både i Norge og resten av den vestlige verden.

Innenfor boligsektoren utgjør denne usynlige delen av velferdsstaten de største og viktigste omfordelingene.

En systematisk gjennomgang av skattesystemet og ulike overføringer i forhold til bolig og velferd kan gi oss kunnskaper som er viktig både mht. den teoretiske forståelsen av velferdsstaten og i forhold til praktisk velferdspolitik og debatt om velferdsordningene i forhold til bolig.

Følgende problemstillinger kan danne utgangspunkt for prosjekter:

Gjennomgang av de ulike typene overføringer/subsidier (både direkte overføringer og skattesubsidier) i boligpolitikken. Fordelingseffekt/overføringer mellom ulike innteksgrupper i samfunnet (vertikal likhet), og overføringer mellom eiere av egen bolig og leietakere (horizontal likhet) bør analyseres.

Det er viktig å belyse boligpolitikken i sammenheng med andre velferdspolitiske områder (helse-, sosial- og ev. familiepolitikken). En mer konkret problemstilling er å belyse fordelingsprofilen i skattesubsidier til bolig i relasjon til fordelingsprofilen til andre skattesubsidier som er velferdspolitisk begrunnet (f.eks. særfradrag, forsørgerfradrag, foreldrefradrag osv.). Dette bør belyses i relasjon til målsettingene i bolig- og velferdspolitikken.

En annen mer konkret problemstilling i forhold til skattesubsidiering er at subsidiering som er positivt korrelert med inntekt og ikke med behov, også vil ha den effekten at vi får en overinvestering i bolig, som igjen medfører dårlig utnyttelse av boligmassen osv. Subsidiene blir størst for de boligene som er mest verdifulle/har høyest standard. Overinvestering eller dårlig ressursutnyttelse kan belyses ved å se på forholdet mellom subsidiering og boligverdi/standard.

Komparativ analyse av norsk og andre lands boligpolitikk

Norge har ført en boligpolitikk som atskiller seg nokså sterkt fra våre naboland, Sverige og Danmark, og fra mange av de landene vi ellers sammenlikner oss med i nordvest-Europa: England, Skottland, Nederland, Tyskland og Frankrike. Denne forskjellen er det av interesse for det første å få bedre dokumentert og beskrevet.

Etter krigen og i samband med gjenreisningsoppgavene ble boligpolitikken et statlig anliggende, i Norge som i de fleste andre land i Nord-Europa. Grunnproblemet var å løse finansieringen. I Norge ble det løst med Husbanken som i tillegg ble utviklet til et boligpolitisk virkemiddel, med ansvar for å kontrollere kvaliteten på det som ble bygd og til å fordele de behovsprøvde låne- og tilskuddsordningene. Norge valgte altså ikke å satse på direkte offentlig boligforsyning. Her skulle alle selv eie og forvalte egen bolig. For å få dette til i kombinasjon med en rasjonell utbygging av kollektive boformer i byer og tettbygde strøk, ble det satset på oppbygging og samarbeid med boligkooperasjonen. Den sentrale ledelsen av boligpolitikken ble styrket med opprettelsen av en boligavdeling i Kommunal- og arbeidsdepartementet.

I internasjonale sammenlikninger kommer Norge ut med en særdeles god gjennomsnittlig boligstandard og en relativt høy andel selveiere dersom andelseierne regnes til selveierkategorien. Nettopp andelseierformen er et særegent norsk fenomen. Ingen andre land har en så stor kooperativ sektor, og i ingen andre land har den kooperative sektoren hatt en så viktig sosial rolle. Selve andelseierformen slik vi har den, er trolig også enestående.

Satsningen på kooperativ sektor og derigjennom at de fleste, også i byene, skal ha forvaltningsansvar for egen bolig, er i Norge et bevisst valgt alternativ til en stor offentlig utleiesektor. Den sterke satsningen på at alle skal kunne eie, har i tillegg også medført liten interesse for å stimulere det private utleiemarkedet. Store offentlige midler er investert på en måte som kraftig har redusert omfanget av private leiegårder i storbyene. Det gjenstående private utleietilbudet har i stor grad en ikke-forretningsmessig profesjonell og midlertidig karakter.

Den nokså spesielle karakteren av norsk boligpolitikk er muligens en medvirkende forklaring på at Norge bare i liten grad er tatt med i én av de mange komparative analysene som foreligger om internasjonal boligpolitikk. Det har også medført at det ikke har vært særlig vanlig for Norge å søke internasjonale forbilder og eksempler. Selv våre nærmeste naboer, Sverige og Danmark, har en vesensforskjellig boligpolitikk.

Esping-Andersen og Korpi har foretatt en sammenlikning av boligpolitikken i Danmark, Finland, Norge og Sverige. Boligpolitikken er analysert i sammenheng med utviklingen av de nordiske velferdsstatene. Etter deres oppfatning er den norske boligpolitikken særlig omfattende, og den som går lengst i institusjonell retning. De hevder også at den norske boligpoli-

tikken «*has been the distributionally most egalitarian in Scandinavia*». Det vil være interessant å etterprøve denne påstanden, om den var riktig på det tidspunktet da de skrev sin avhandling, og hva som har skjedd senere. Det vil også være av stor interesse å studere nærmere hvilken rolle de ulike formene for boligpolitikk i disse nordiske landene har spilt og spiller. Sammenlikninger mellom disse tre landene er fruktbar fordi de er forholdsvis like på de andre viktige arenaene.

De tre skandinaviske landene er interessante fordi de med svært markert forskjellig boligpolitikk alle har oppnådd en relativt god boligsituasjon sammenliknet med andre land i Vest-Europa. Analyser som er foretatt, tyder på at den norske boligpolitikken i mye mindre grad enn de to andre landene er basert på direkte statlige og kommunale overføringer. Et spørsmål som kan reises, er da om de kostnadene som stat og kommuner i Norge har unngått på boligsektoren, kommer igjen på andre offentlige områder, om det betyr at boligen tar en relativt større andel av det private forbruket, og om det har andre konsekvenser.

Om en etter nøyere analyser kommer til at Norge har ført en uvanlig effektiv boligpolitikk, er det interessant å studere nærmere hva det mer presist er ved den norske politikken som gjør den vellykket. Hvilke institusjoner forvalter politikken i Norge? På hvilken måte atskiller disse seg fra de nordiske naboene?

På et seminar i Skottland i 1997 ble den norske boligpolitikken av skotske boligforskere oppfattet som helhetlig og kontinuerlig i motsetning til skottenes mer fragmenterte situasjon. Er dette en riktig karakteristikk av norsk boligpolitikk, sammenliknet med de andre nordiske og andre vesteuropeiske land? Hva er i tilfellet årsaken til at Norge har oppnådd dette, og i hvilken grad kan det forklare Norges relative vellykkethet? Det er hevdet at 'den norske modellen' i virkeligheten ble kraftig amputert gjennom dereguleringen av markedet som skjedde på 1980-tallet. Ikke minst innebar dette en ny rolle for boligbyggelagene, og derigjennom også en annen situasjon for mange bykommuner som hadde basert seg på et tett samarbeid med boligbyggelag, og som samtidig fikk et gradvis økt ansvar for boligpolitikken. Kan det sies at hovedtrekkene i 'den norske modellen' er tatt vare på til tross for sterke omlegginger? Hva skiller nå den norske boligpolitikken, med en i all hovedsak markedsbasert boligforsyning, fra for eksempel den amerikanske?

Det eksisterer en forestilling om at norske boliger er store og gode på grunn av nordmenns nevenyttighet i kombinasjon med en særlig sterk interesse for hus og hjem. Nordmenn bruker ikke bare mye penger, men også mye av sin tid og arbeidskraft til å pusse opp og bygge ut hjemmet. Denne muligheten er sannsynligvis større her enn mange andre steder fordi vi i så stor grad bor i frittliggende eneboliger og andre småhus i trekonstruksjoner. Det innebærer materialer og konstruksjoner som mange er fortrolige med. Er kanskje den norske boligpolitikken vellykket fordi den har klart å legge til rette for og utnytte denne norske kulturen og disse byggetradisjonene? I så fall er det interessant å studere hva som skjer nå når de mer urbane kulturene synes å ha framgang. Vil det også innebære markerte endringer i boligpolitikken, eller stille krav til slike endringer? Kan vi i en slik kontekst ha mer nytte av erfaringer fra land med lengre tradisjoner fra et urbant preget samfunn?

Avslutning

Boligpolitikk må i stor grad forstås som del av utbyggingen av Den norske velferdsstaten, særlig etter siste verdenskrig. I litteraturen om utbyggingen av velferdsstaten i Norge er boligpolitikken behandlet i forholdsvis liten grad. En mulig årsak til det er at de direkte statlige overføringene til boligformål har vært små sett i forhold til de dominerende velferdssektorene. Boligpolitikken er i Norge ikke basert på store offentlige overføringer, men på regulerende inngrep i markedet og systematisk samarbeid med private aktører, særlig boligkooperasjonen. Boligkooperative løsningen står sentralt i 'den norske modellen'.

Boligkooperasjonen er formelt en privat organisasjon, men har reelt en så stor boligpolitisk rolle at denne organisasjonens praksis og politikk fortjener oppmerksomhet – kanskje særlig nå når organisasjonen tydelig brytes mellom sin ideelle målsetting, interessene til medlemmene (som nå domineres av beboere?) og de forretningsmessige interessene.

I de siste ti – femten årene har det foregått en systematisk og planlagt overføring av boligpolitiske oppgaver og ansvar til kommunene. Kommunenes generelle boligpolitiske ansvar er ikke lovfestet. Hva er det ved lokale forhold som bremser utvikling av en lokal boligpolitikk, hva er det som fungerer som sporer i forhold til å ha en aktiv boligpolitikk? Hva ligger bak kommunenes forskjellige strategier i boligpolitikk? I hvilken grad er det for eksempel uttrykk for tilpasninger til lokale boligmarkeder, lokale preferanser og til alternative velferdspolitiske løsninger? Hvilken rolle vil kommunenes tradisjon og historie spille for hvordan de velger å utvikle sin boligpolitikk?

Studier av boligpolitikk må ta i betraktning at boligpolitikk virker i sammenheng med alle andre forhold i samfunnet. Vanskeligheten vil nettopp være å isolere effekten av boligpolitikk. Avgrensingen av boligpolitikken er ikke helt klar. Et eksempel er beskatning av boligforbruk, et annet eksempel er sosialhjelp til boutgifter. I noen sammenhenger kan det betraktes som del av en boligpolitikk, i andre sammenhenger ikke.

Et spørsmål i dag er i hvor stor grad de overleverte normene for gode boforhold fortsatt har gyldighet, og om de burde erstattes med normer mer i pakt med vår tids og framtidens behov, om det i det hele tatt er behov for slike normer, og i så fall i hvilken sammenheng de bør anvendes. En innfallsvinkel til disse spørsmålene vil være å studere normenes virkninger på iverksettingen av boligpolitikken historisk.

Referanser

- Annaniassen, Erling. (1992) *Boligpolitikk og boforhold som etterkrigshistorisk forskningsfelt*. LOS-senter Notat 92/29.
- Annaniassen, Erling. (1991) *Hvor nr. 13 ikke er..... Boligsamvirkets historie i Norge. Bind 1*.
- Annaniassen, Erling. (1996A) *Nå bygger vi den nye tid. Boligsamvirkets historie i Norge. Bind 2*.
- Annaniassen, Erling. (1996B) *Tidene skifter. Boligsamvirkets historie i Norge. Bind 3*
- Elstad, Jon Ivar. *Desentralisert velferd - fram eller tilbake for velferdsstaten?* Innledning på INASs jubileumskonferanse 27.mai 1993.
- Esping-Andersen, Gøsta og Korpi, Walter. *From Poor Relief to Institutional Welfare States: The Development of Scandinavian Social Policy*. I Erikson m.fl. *The Scandinavian Model. Welfare states and welfare research*. London 1987.
- Gulbransen, Lars. (1983) *Boligmarked og boligpolitikk. Eksemplet Oslo*. Universitetsforlaget.
- Hansen, Th. og Åhrén, P. *Vanskeligstilte boligsøkere*. Program for storbyrettet forskning – Norges byggforskningsinstitutt. 1991.
- Hansen, Thorbjørn, Tveter-Knoop, Anne og Wennesland, Jo. *Boligsak og boligforskning. Et utvalg av norsk litteratur 1814 – 1973*. Arbeidsrapport 13. Norges byggforskningsinstitutt 1978.
- Hansen, Thorbjørn og Viggo Nordvik (1996). *Virkninger av byfornyelsen i Oslo*. Byggforsknotat
- Hansen, Thorbjørn (1996). *Effekter av boligtiltak*. Byggforsknotat
- Hansen, Thorbjørn og Jon Guttu (1997) *Fra storskalabygging til frislepp. Beretning om Oslo kommunes boligpolitikk 1960 –1989*. Prosjektrapport 243
- Kunhle, Stein og Solheim, Liv. *Velferdsstaten, vekst og omstilling*. Oslo 1991.
- Kommunal- og arbeidsdepartementet (1995). *Om levekår og boforhold i storbyene*. St.meld. nr.14 (1994–95).
- Lundqvist, Lennart J. *Housing Policy & Equality. A Comparative Study of Tenure Conversions and their Effects*. London 1986.
- Lundqvist, Lennart J. (red.) *Policy, Organization, Tenure. A Comparative History og Housing in Small Welfare States*. Department of Political Science University of Gothenburg. 1992.
- Nagel, Anne-Hilde (red.). *Velferdskommunen. Kommunenes rolle i utviklingen av velferdsstaten*. Alma Mater. Bergen 1991.
- Nestor, Per. (1962) *Oslo kommune og boligbyggingen. Boligrådet 1930 – 1959*.
- Reiersen, Elsa og Elisabeth Thue (1996) *De tusen hjem. Den Norske Stats Husbank 1946 – 96*. Ad Notam Gyldendal A.S.
- Wessel, T. (1996). *Eierleiligheter. Framveksten av en ny boligsektor i Oslo*. Det samfunnsvitenskaplige fakultet. Universitetet i Oslo
- Øyen, Else. (red.) *Velferdsstaten, den fornuftige samfunnsmodell*. Tiden. Oslo 1991.

Levekårsperspektiv på boligforskning

Siri Ytrehus og Kari Wærness

Innledning

Boforhold kan studeres i ulike perspektiv. I artikkelen redegjøres det for sentrale diskusjoner av relevans for studier av bolig i levekårsperspektiv.

Boforhold i et levekårsperspektiv

Begrepet levekår er en samlebetegnelse for økonomiske og sosiale goder og byrder. (NOU 1980:20). Levekår defineres som individets tilgang på ressurser som de kan bruke på ulike «arenaer» til å kontrollere og styre egne livsvilkår (NOU 1993:17). Levekårsforskningen legger vekt på mange ulike indikatorer som uttrykk for velferd. Denne tradisjonen blir gjerne sett på som en motsetning til tidligere velferdsforskning som ensidig la vekt på økonomiske indikatorer (Elstad 1983).

Artikkelen drøfter hvordan bolig i et levekårsperspektiv skal analyseres. Det er ingen entydig oppfatning av hva en god bolig er. Artikkelen viser problemet knyttet til operasjonalisering av bolig i levekårsstudier.

Familiehusholdet er endret. Det gir levekårsendringer for husholdet. I artikkelen argumenteres det videre for å studere hvilke konsekvenser dette får for boforhold og boligønsker.

Avslutningsvis argumenteres det for å utvide kunnskapsgrunnlaget om hvilke levekårs-konsekvenser fordeling av de boligpolitiske virkemidlene får.

En levekårsressurs er å oppfatte som noe som setter individene i stand til bevist å styre og kontrollere sine livsvilkår (Elstad 1983, s. 18). I levekårsforskningen kartlegges helse, utdanning, boligforhold, materielle ressurser og venns-kapsrelasjoner. Boligforhold har tradisjonelt blitt oppfattet som en levekårs-komponent (NOU 1993:17) og som en ressursvariabel. Andre ressurser som oppfattes som levekårsressurser, er: helse og tilgang på medisinsk behandling, sysselsetning og arbeidsvilkår, økonomiske ressurser og forbruksvilkår, kompetanse og utdanningsmuligheter, familie og sosiale relasjoner, rekreasjon og kultur, sikkerhet for liv og eiendom, politiske ressurser og demokratiske rettigheter.

Selv om en sier at levekårsforskningen studerer de “objektive betingelsene for velferd”, er det enighet om at det er de rådende preferansene som har vært med å bestemme innholdet i levekårsbegrepet. Det er også en akseptert oppfatning at innholdet i levekårsbegrepet ikke er ahistorisk, men vil variere for tid og være forskjellig i ulike kulturer. Innholdet i levekårsbegrepet vil være bestemt av hva som er vanlige og aksepterte oppfatninger av hvilke leveforhold som har betydning for et “godt liv” (Elstad 1984). Hva som oppfattes som det “godt liv”, og hva som oppfattes som nødvendig for dette, er kulturelt og samfunnsmesig bestemt. Avhengig av

politisk og sosial situasjon i et samfunn vil vi vektlegge ulike levekårskomponenter. Det offentliges bidrag i boligbyggingen i vestlige land har vært sentrale.

Bolig som resultat eller ressursvariabel?

Tradisjonelt oppfattes bolig som en objektivt levekårsressurs. Stein Ringen (1995) har pekt på problemer med definering av ressurser i en levekårssammenheng. Forhold som betegnes som levekårsressurser kan også oppfattes som resultatvariabler. I dag når boforhold til de aller fleste i Norge er kommet på et svært høyt nivå, både sammenliknet med andre land og dersom man tenker i forhold til hva som vil være nødvending, vil dette perspektivet bli spesielt interessant.

Innvendingene mot en levekårstilnærming – hevder Ringen – er i dag at i en situasjon med svært gode levekår, så vil ikke endringer i disse være et så godt mål på bedret livskvalitet. Argumentet gjør seg spesielt gjeldene som innvending mot bolig som ressursvariabel i en levekårstilnærming. Boligstandarden er dramatisk endret; for de fleste langt over det som anses som nødvending. Levekårs- og boforholdundersøkelsene har også registrert omfattende forbedringer i boforhold i store deler av befolkningen på 70-, 80- og 90-tallet for folk flest. Generelt har de siste 15 års levekårsutvikling vært preget av store endringer. Utviklingen har gjennom hele perioden vært preget av bedre boforhold. Indikatorer som trangboddhet og boligstandard viser dette. Andelen som bodde trangt, ble redusert fra 16 prosent i 1980 til 6 prosent i 1990 (fra 16 – 79 år), og til 5 prosent i 1995. Det samme gjelder for boligstandard. I 1991 var det 10 prosent som bodde i en umoderne bolig, mens bare 1 prosent av boligene manglet sanitærrom i 1995.

Det er derfor rimelig å forvente at andre tilnærminger vil gjøre seg gjeldene i framtidig studier av bolig i en levekårssammenheng og kan resultere i at vi vil se en mer kritisk holding til å oppfattet bolig som en ressursvariabel.

Hvordan skal boforhold operasjonaliseres?

For det andre reiser Ringen spørsmål om hvordan bolig i en levekårstilnærming skal operasjonaliseres. Hva som anses som mistestandard for et hushold, vil være eksempel på dette. Det vil ligge sosiale vurderinger til grunn for hva som er en akseptabel boligstandard og størrelse. Hvordan man er kommet fram til den faktiske standarden, er også et spørsmål. For en del levekårsopplysninger fins det studier som har sett på sammenhengen mellom levekårsforhold og byrder og goder. For eksempel er det mulig å si noe om hvilke levekårsforhold som gir god helse. Hvilken rolle boforhold spiller som levekårs mål, på hvilken måte boforhold eller hvilke sider ved boforholdene som er goder eller byrder, er ikke basert på empiriske studier der sammenheng og konsekvenser studeres og drøftes. Allikevel kan vi si at den tilnærmingen som har vært – nemlig målingen av ulike sider ved boforhold som størrelse og standard – har framstått som et godt levekårs mål. Det har vært en allmen oppfatning at ekstremt dårlig boforhold vil være uheldige for de fleste. Det har vært en allmen oppfating av at boforhold har betydning også for andre aspekter av tilværelsen.

Det er også rimelig å regne med at i en fase med omfattende boligbygging har man sett det som nødvending å etablere standarder for hva som skal være akseptable boligstandarder.

Standarder for hva som er en akseptabel bolig, er ikke nøytrale begrep, men basert på normative vurderinger.

Når boforholdene til de aller fleste i Norge er kommet på et svært høyt nivå, både sammenliknet med andre land og dersom man tenker i forhold til hva som vil være nødvendig, vil dette perspektivet bli spesielt interessant. Det vil derfor være nødvendig på nytt å stille spørsmål om hvordan sammenhengen mellom boforhold og opplevelse av boligproblemer er.

Tradisjonelt er den norske boligforskningen karakterisert ved at størrelse og standard har stått i sentrum, til dels også enkelte sider ved boligmiljøet, spesielt i tettbeboede områder i storbyer. Bakgrunnen for valg av disse kriteriene som mål på en god bolig i boligforskningen, har dels sammenheng med den dominerende plassen den funksjonalistiske tilnærmingen fikk i boligforskningen på 60- og 70-tallet, der boligens funksjonelle utforming sto i sentrum (Sjøli 1985).

I dag er det sentralt både å studere hvilke sider ved boligforholdene som hemmer, hindrer og reduserer aktivitet og dermed reduserer individenes mulighet til å kontrollere sine livsvilkår, og sider ved boligforholdene som representerer ressurser og setter individene i stand til å styre og kontrollere livsvilkårene. Det fins i liten grad undersøkelser som systematisk har studert boforhold i dette perspektivet, verken hvordan boforhold fungerer i denne sammenhengen og de ulike aspekter ved boforhold sin betydning, eller hvordan dette varierer for ulike grupper av befolkningen. Det er også i levekårsforskningen generelt pekt på et behov for å studere hvilke sider ved levekårene som det er bred enighet om blant innbyggerne, og å studere hvilke interesser og goder som vi kan gi gode grunner for å tillegge vekt (Føllesdal 1994).

På samme måte som for andre levekårsressurser, vil det for boforhold være ulikheter som det ikke vil være ønskelig å fjerne. Det kan være boligforhold som kommer som et resultat av ulike ønsker og preferanser. Nettopp for levekårsstudier er det pekt på behovet for å søke å skille mellom ulikheter som følger av forskjellige preferanser og som kan oppfattes som selvvalgt og ulikheter som er utilsiktet og uønskede, som derfor i sterkere forstand utgjør et sosialt problem (Engelstad 1994). Også for å få kunnskap om dette er det sentralt å studere boforhold som levekårsressurs i dette perspektivet.

Regionale og lokale variasjoner i boligtype og boligstandard er utjevnet – spesielt gjelder dette boligstandard – selv om det fortsatt er variasjoner. I en situasjon der boligstandard generelt er høy for store deler av befolkningen, er det aktuelt å stille spørsmål om den tradisjonelle tilnærmingen til måling av hva som er gode boforhold, kan få en annen betydning enn i en situasjon der dårlig boforhold er utbredt og de politiske målsetningene er å bygge for store grupper av befolkningen. Spørsmålene vil være hva er variasjoner i boforhold uttrykk for, hvordan endres boligpreferanser over livsløpet, hvordan varierer det for ulike grupper?

Hva slags endringer i boforhold og boligpreferanser skjer som en konsekvens av de levekårsendringene som forandringer i familiehushold innebærer?

Boligforhold og utviklingen i disse er beskrevet fra de første boforholds- og levekårsundersøkelsene og fram til i dag. I mindre grad har en i disse studiene knyttet endringer i boligforhold til endringer i andre levekårsforhold og til andre historiske endringer, og spesielt til velferds-

statens utvikling. I liten grad er det fokusert på årsaker til og virkninger av endringer i levekår og boforhold i et historisk perspektiv.

Flere parallelle utviklingstrekk har endret rammen for de valgene boligetablering skjer innenfor og endret forhold som former folks boligpreferanser. De siste 20 årene har det vært dramatisk øking i familieoppløsninger som en konsekvens av økt skilsmissefrekvens. Dette innebærer store endringer i familiehusholdssammensetningen og i grad av stabilitet når det gjelder bosted over livsløpet. Tradisjonelt har familie- og husholdsetablering blitt sett på som to sammenfallende hendelser, og som stabile hendelser med livslang varighet.

Det betyr også at betingelsene som var til stede når 70-årenes boligpolitikk og virkemidlene knyttet til denne ble utformet, er endret. De premissene som husmorfamilien og idealet om stabilitet i samliv og bosted over livsløpet implisitt satte, er ikke til stede på samme måte som tidligere.

Parallelt med dette har vi hatt en utvikling der boligen har fått større betydning i den forstand at utgiftene til bolig utgjør (en stadig) større del av de totale husholdningsutgiftene. I 1970 utgjorde utgifter til bolig i gjennomsnitt i underkant av ca. 12 prosent av de totale husholdningsutgiftene, i 1990 i overkant av 25 prosent og i 1995 vel 20 prosent.

Alle endring i husholdssammensetning vil innebære levekårsendringer. Vi vet lite om hvilken betydning disse endringene har hatt for folks boligønsker. Det betyr at det er behov for å få mer kunnskap om boligønsker, variasjoner i disse, hvilke avveininger som knyttets til bolig og boligetablering, ønsker knyttet til boligutforming og lokalisering, og hvilke faktorer som påvirker og har betydning for folks boligønsker. Det er behov for å få kunnskap om hvordan dette varierer for ulike grupper og varierer over livsløpet og kunnskap om hvilke levekårsendringer disse forholdene skaper.

Levekår, korhortseffekter og boligønsker. Hvordan ønsker eldre å bo i fremtiden? Hva bidrar til å forme eldres boligønsker?

De kohortene som nå når alderdommen, har et annet livsløp enn tidligere generasjoner. Likeledes har andelen eldre aleneboende økt som en konsekvens av økt levealder.

Den gruppen som blir 60 år mellom år 2000 og 2010, og som sannsynligvis vil trekke seg tilbake fra arbeidslivet i denne perioden, består av de store årgangene som ble født etter krigen. Dette er årskull som vokste opp med stadig økende velstandsutvikling og dermed har hatt helt andre levekår gjennom livsløpet enn foregående kohorter. De kom inn på arbeidsmarkedet i perioden fra 1965 til 1975, det vil si en periode med lav arbeidsledighet og gode muligheter for alle til å etablere en yrkeskarriere. Dette gjaldt også for kvinnene. Eierleilighet og enebolig var husdrømmen for denne generasjonen. Deres sosiale situasjon vil være preget av at de har god råd, og kvinner har vært yrkesaktive gjennom et langt liv. Livsfasen kan være preget av en situasjon der de i stor grad faktisk vil ha mulighet for å realiserer egne preferanser og ønsker. Hvordan vil det så påvirke deres boligpreferanser og boligsituasjon? (Problemstillinger knyttet til dette temaet er utdypet nærmere i den siste artikkelen.)

Hvilke leveårskonsekvenser får fordelingen av de boligpolitiske virkemidlene? – En rettferdig fordeling av boligvirkemidlene?

Det er behov for å utvide kunnskapsgrunnlaget om hvilke leveårskonsekvenser fordelingen av de boligpolitiske virkemidlene har. Forskning viser at ulikheter i levekår vil påvirkes av offentlige tiltak. Likeledes vet vi i dag at levekår i større grad enn for 20 år siden er avhengig av offentlige tiltak. En overordnet målsetning knyttet til boligpolitikken er at den skal gi noen velferdsmessige fordelingsresultater.

Det vil også være nødvendig i denne typen studier å ta hensyn spesielle karakteristika når det gjelder bolig og boligpolitikken. Tradisjonelt er boligpolitikken sett på som en del av vår velferdspolitik (Bengtsson og Rothstein 1997). Senere års studier av spørsmål knyttet til bolig og boligpolitikken har trukket fram spesielle kjennetegn ved boligpolitikken til forskjell fra andre politikkområder innenfor velferdsstaten. Bo Bengtson beskriver boligen som «velferdsstatens markedsvare» og argumenterer for at bolig på en og samme tid både er «en markedsvare og en sosial rettighet»: «Velferden tildeles konsumentene gjennom markedet.» Både stat og marked har betydning for utforming av boligpolitikken (Bengtson 1995). Han argumenterer for å inkludere både et markeds perspektiv og et politisk perspektiv i forskningen.

Det er pekt på at boligspørsmål enten har blitt studert som offentlige reguleringer eller som en vare som reguleres av markeds tilpasninger (Bengtson 1995). Økonomer har sett boligen som en vare, mens statsvitere studerer boligen som en del av velferdspolitikken.

Spesielle kjennetegn ved boligpolitikken er derfor av relevans når boforhold skal studeres i et levekårs perspektiv. Boligpolitikken er rettet inn på å styrke individenes mulighet på boligmarkedet. Boligpolitikken virker gjennom markedet (Bengtson 1995). Ressurstilnærmingen i levekårsforskningen innebærer at en tenker seg at levekårsressursene kan omsettes på ulike arenaer. Organiseringen av de ulike arenaene har betydning for hvordan levekårsressursene blir omsatt til levekår. Hvilken bolig inntekten gir mulighet til å skaffe til veie, vil være avhengig av den arenaen som boligmarkedet representerer.

De selektive boligpolitiske virkemidlene «tar utgangspunkt i karakteristika ved den som bor, for eksempel inntekt eller funksjonsnedsettelse, og er derfor i praksis behovsprøve midler.» (Nordisk Ministerråd, 1992:604.) I dag legges det i boligpolitikken opp til en større grad av målretting av offentlig ytelse. Målsetningen med boligpolitiske tiltak er å bidra til utjevning av levekår; i denne sammenhengen tenkes det spesielt på de selektive virkemidlene innenfor boligpolitikken. Det er sentralt – i et levekårs perspektiv – å studere hvilke utjevningseffekt som faktisk følger av ulike boligpolitiske tiltak. Hvilke levekårsforskjeller reduseres gjennom fordelingen av de selektive boligpolitiske virkemidlene? Hva blir konsekvensene av boligpolitikken og de boligpolitiske virkemidlene? Hvilken betydning har de hatt for hvem? Et sentralt spørsmål kan også være hvilke ulikheter i boligforhold det er ønskelig at de boligpolitiske virkemidlene skal bidra til å fjerne?

En liten andel har fortsatt dårlige boforhold. Spørsmål knyttet til disse gruppene kan være: på hvilken måte er dette et problem for disse gruppene, hva kan gjøres for å redusere dette problemet, hvem er disse gruppene og hva ønsker de? Når de boligpolitiske virkemidlene fram til disse gruppene? Hvilke fordelingsvirkninger har tildelingen for gruppene?

Betydning av lokal organisering for tilgjengelighet og fordeling

Det vil også være av interesse å studere hvilke lokale fordelingsprinsipp som gjelder for ytelsene og hvilken rolle lokal organisering spiller her. Et kjennetegn ved fordelingssituasjonen for flere av de boligpolitiske virkemidlene vil være at etterspørselen etter tjenester er større enn tilbudet. Gjennomgående viser annen forskning at i denne situasjonen vil de som står nærmest brukeren måtte utvikle ulike strategier for å begrense etterspørselen, både for å beskytte egen arbeidssituasjon og for å tilpasse etterspørsel til tilbudet (Lipsky 1980). Det er rimelig å forvente at de strategiene og organiseringen som velges ved de ulike boligkontorene, vil bety mye for forbruket av ytelsene. Dette vet vi relativt lite om i Norge.

I undersøkelser som ble gjennomført av forbruk av sosialstønning, ble det studert og drøftet hvilken betydning administrative forhold ved kontorene, arbeidsmarkedssituasjonen og endringer i familiestruktur hadde for veksten i forbruket og variasjoner mellom ulike kommuner. På samme måte vil det være aktuelt å studere og drøfte hvilken betydning de ovenfor nevnte faktorene har for å forklare kommunale variasjoner i bruk av de selektive boligvirkemidlene. I tillegg til de ovenfor nevnte faktorene kan det også være andre forklaringsfaktorer som vil være spesielt virksomme for denne sektoren.

Som eksempel kan nevnes enkeltstudier som ble gjennomført på 80-tallet. Disse antydde at forhold ved den lokale boligforvaltningen hadde stor betydning for tilgjengeligheten til og fordelingen av ytelsene. Selv om undersøkelsene er gamle, peker de på en del sentrale aspekt det vil være nyttig å få mer systematisk kunnskap om, spesielt i dag når tendensen også innenfor dette forvaltningsfeltet er økt vekt på desentralisert myndighet. Undersøkelsen pekte på lokale forhold som hadde betydning for kommunens bruk av offentlige låne- og tilskuddsordninger fra Husbanken som virkemiddel for å bedre eldres boligforhold.

I en undersøkelse ble det antydde at variasjoner i forbruk kunne ha med kommunenes evne til å kombinere bruk av forskjellige ordninger (i denne sammenhengen Husbankens utbedringsordninger) (Lauvli 1984). Det kunne være måten å gi kunnskap om ordningene på og det kunne være kommunenes evne til å vurdere hva som falt billigst ut både for beboerne og for kommunen. Det ble også antydde at kommunenes vilje til å prioritere personell på boligsaker hadde betydning.

Det ble også gjennomført en studie av resultat av den lokale fordelingsprosessen av kommunale utleieboliger, og hva som kjennetegnet de prinsippene som ble utarbeidet som kriterier for fordelingsprosessen. Denne studien pekte på fravær av utarbeiding av felles saksbehandlingsregler, slik det på grunnlag av annen forskning var antatt at ville skje når det ikke fins faste prioriteringsregler (Bleiklie 1985 s. 290).

Begge disse studiene peker på behovet for å se nærmere på sammenhengen mellom lokal organisering og fordeling – og da ha som siktemål å få fram både formelle og uformelle organisasjons- og fordelingsprinsipper.

Oppsummering

I denne artikkelen er det argumentert for å studere boforhold i et levekårsperspektiv. Artikkelen viser til sentrale diskusjoner i levekårsforskning som setter spørsmålstegn ved hvordan boforhold i et levekårsperspektiv skal oppfattes: enten som en ressursvariabel eller en resultatvariabel, og hvordan boforhold i et levekårsperspektiv skal operasjonaliseres.

Sentralt vil være studier som drøfter boligens status i levekårsforskning. Det vil være ønskelig å få mer kunnskap om hvilke sider ved boforholdene som oppfattes som goder og hvilke som i dag oppfattes byrder, og hvordan dette vareirer for ulike grupper.

Referanser

- Bengtsson, Bo (1995) *Bostaden – välfärdsstatens marknadsvara*. Acta universitatis Upsaliensis, Uppsala.
- Bengtsson, Bo og Rothstein, Bo (1997) Precisionsbombningens problem – välfärdsstaten och bostadspolitiken. I Andersson, Å. E. (red.), (1997) *Bostadsmarknaden på 2000-talet*. SNS Förlag Stockholm.
- Bleiklie, I. (1985) Fordelingsvirkninger av tjenestemannsatferd. I Bleiklie, I. (red.) *Politikkens forvaltning*. Universitetsforlaget 1985
- Elstad, Jon Ivar (1984): Sosial-indikator-bevegelsen. Oversikt og vurdering. INAS-rapport 83:6. Oslo, Institutt for sosialforskning.
- Elstad, Jon Ivar (1984): Levevilkår, sammenheng og helhet. INAS-rapport 84:1.
- Engelstad, Fredrik (1994): Levekårsforskning i Norge
- Føllesdal, Andreas (1994): Velvære, ressurser og muligheter? I Fredrik Engelstad (red.): Levekår og fordelingsproblemer, ISF 1994
- Lauvli Marit (1984): Utredning av eldres boliger. Kommunenes bruk av Husbankens låne- og tilskuddsordninger. NGI 67/84
- Lipsky, Michal (1980): Street-level Bureaucacy – *Dilemmas of the individualn Public Service*. Russel Sage Foundation, New York
- NBO 1994: Nordisk boligpolitikk i europeisk lys
- NOU 1993:17: Levekårsutredningen
- Ringen, S. (1995) Well-being, Measurement, and Preferences, *Acta Sociologica*, 38, s. 3–15.

Segregasjon

Terje Wessel og Thorbjørn Hansen

Innledning

Denne artikkelen drøfter bruken av begrepet segregasjon i boligsammenheng, konsekvenser av boligsegregering og politiske tiltak mot segregasjon.

Begrepet segregasjon

Begrepet segregasjon brukes på flere måter. Det fins en voksende litteratur om segregasjon i arbeidslivet, segregasjon i skolen og segregasjon i helsevesenet. Alle disse bruksmåtene representerer en videreutvikling av et begrep som opprinnelig var knyttet til fysiske avstander. I bolig- og byforskningen beskriver segregasjon fremdeles en romlig oppdeling av befolkning og/eller aktivitetstyper. Ved å legge til et prefiks, får vi fram en enda klarere avgrensning. *Boligsegregasjon beskriver geografiske skjevheter i byens bosettingsmønster. Skjevhetene består i at sosiale, demografiske eller etniske grupper er ulikt fordelt i byrommet. Tilstanden (boligsegregasjon) skapes gjennom segregasjonsprosesser/segregering.*

Tre former for boligsegregasjon

De tre dimensjonene spenner over flere beslektede egenskaper. *Sosioøkonomisk segregasjon* innebærer en atskillelse etter kriterier som inntekt, utdanning, yrke og – av og til – boligstandard. Yrkeskriteriet baseres som regel på et komplekst lagdelingsprinsipp, men det forekommer også utledninger av sosial klasse. I det siste tilfellet vil forskeren nesten alltid betrakte klassesegregasjon som et overordnet fenomen, og ikke som del av en «sosioøkonomisk» dimensjon. *Demografisk segregasjon* betegner grupperinger etter alder, husholdningsstørrelse, sivilstatus og familiefase. Her måles altså egenskapene både i forhold til individer og husholdninger. *Etnisk segregasjon* er, som ordet indikerer, en sortering av etniske minoritetsgrupper. Spesifikasjonen skjer etter nasjonalitet/nasjonalitetsbakgrunn, språk, religion og rase. Bruk av rase er svært uvanlig i europeisk segregasjonsforskning, men desto mer vanlig i den amerikanske. Her støter en også på analyser hvor rase og etnisitet betraktes som to forskjellige kategorier. Bakgrunnen for dette er et ønske om å skille mellom biologi på den ene siden og kultur, språk og religion på den andre. I europeiske land blir denne oppdelingen noe kunstig, etter som minoritetene etableres gjennom innvandring. Forskjellene får da en sterkere karakter av fremmedhet.

I virkeligheten vil dimensjonene ofte falle sammen på en systematisk måte. Med det mener vi at utfallet langs én dimensjon styrer fordelingen på en av de to andre, eller begge. Det vanligste problemet er at etnisk segregasjon i varierende grad påvirkes av minoritetenes ressursnivå. I tillegg kommer en rekke styringselementer i og utenfor boligmarkedet. Betydningen av kultur og diskriminering kan derfor til syvende og sist måtte anslås med svært grove mål. Problemene varierer imidlertid med valg av analysemetode og tilgangen på utfyllende data (både om individer og områder).

Det er også behov for å spesifisere de geografiske aspektene i segregasjonsbegrepet. Ved utforming av et forskningsprosjekt må det treffes to beslutninger – én med hensyn til hvilket nivå segregasjonen skal måles på, og én som utpeker grunnenheter i analysen. I Norge har det vært vanlig å studere hele bykommuner, men det fins også beskrivelser av «mikrosegregasjon» innenfor bydeler. Én enkelt studie (Berge og Tamber, 1982) er utført på regionnivå.

Valget av grunnenheter er et kjernespørsmål i alle segregasjonsstudier. La oss si at byfornyelsesområdene i en bykommune består av fornyede kvartaler og kvartaler hvor fornyelsen ennå ikke er igangsatt. Totalt har områdene en blandet inntektsstruktur som tilsvarende gjennomsnittet i kommunen. Om man da i målingen kan anvende grunnenheten som sammenfaller med kvartalene, vil analysen kunne fange opp de befolkningsendringene som ofte utløses av fornyelsesinnsatsen. På kommunenivå bidrar inndelingen til analyseresultater som viser sterk segregasjon. Er områdeinndelingen derimot grovere, svekkes inntrykket av en segregert by.

Av og til ser en at Oslo indre øst omtales som «segregert». Dette er strengt tatt feil ordbruk, dersom det siktes til en sterk konsentrasjon av arbeidsledige, sosialklienter, fattige innvandrede etc. I så fall vil segregasjonen foreligge på et høyere nivå. Den samme uklarheten er, beklageligvis, i ferd med å oppstå rundt begrepet «boligkonsentrasjoner». I St.meld. nr. 14, 1994 – 95 «Om levekår og boforhold i storbyene» ble «bokonsentrasjon» foreslått som et norsk alternativ til «segregasjon» (s. 5). Så vidt vi kan se, brukes begrepet i dag mer om strøk med en ensidig befolkningssammensetning. En slik tolkning ligger nærmest nedfelt i ordet, og bør derfor legges til grunn både i fagspråk og hverdagspråk.

Boligsegregasjon kan studeres fra to innfallsvinkler. I det ene tilfellet spør en hvor stor andel av en gruppe – la oss kalle den x – som befinner seg innenfor de enkelte grunnenhetene. Sammenlikningen skjer noen ganger med hele befolkningen, andre ganger med en annen undergruppe. Den andre problemstillingen tar utgangspunkt i de enkelte boligstrøkene. Spørsmålet som da stilles er hvor stor andel gruppen x utgjør av hele befolkningen i strøkene n_1 , n_2 , n_3 etc. Dette er med andre ord en kartlegging av (bo)konsentrasjoner.

Konsekvenser av segregasjon

I Norge er segregasjon et forholdsvis nytt tema i boligsammenheng, og det er *etnisk segregasjon* som står i fokus. Viktige sider ved segregasjonsspørsmålet blir derfor sannsynligvis berørt i programmet «Migrasjon og etniske relasjoner». Segregasjon er imidlertid sterkt knyttet til bolig- og bypolitikk. Det er segregasjon i sammenheng med denne politikken vi vil diskutere her. I et nordisk samarbeidsprosjekt i 1996 ble nettopp denne sammenhengens forsøkt belyst. Problemstillingene var: Hvilke konsekvenser har den førte boligpolitikken for segregasjonsprosessene? Kan en gjennom endringer i boligpolitikken motvirke/reducere segregasjon?

I utgangspunktet er segregasjon ofte betraktet som et onde. Det er imidlertid grunn til å diskutere og studere nærmere nettopp segregasjonens forskjellige betydninger og konsekvenser for levekår. Her foregår det allerede en viss diskusjon knyttet til innvandrerbosetting. At enkelte områder har stort innslag av innvandrere, er av enkelte betraktet som et spørsmål om tilhørighet og trygghet, mens andre framhever faren for økte konflikter og isolasjon mellom etniske grupper.

Aktuelle forskningsspørsmål knytter seg dels til aktivitetsmønstrene, dels til holdninger og dels til fordelingen av livssjanser. Treffer en f.eks. sine venner, eventuelt sin kjæreste, i nabolaget? Har graden av konsentrasjon/spredning betydning for læring av norsk språk? Fører naboforholdet mellom ikke-vestlige innvandrere og ressurssvake nordmenn til økende diskriminering? Har det samme naboforholdet en negativ innvirkning på innvandreneres sosiale mobilitet?

I den grad segregasjon var framme i boligdiskusjonen tidligere i Norge, var det den *demografiske segregasjonen* som ble diskutert. I de nye store boligfeltene ble det en sterkt ensidig befolkningssammensetning med nesten bare småbarnsfamilier. I en rapport fra en drabantby (Ammerud II) ble det pekt på at fravær av eldre barn og ungdom kunne få negative konsekvenser for småbarna. Konsentrasjoner av eldre i egne bydeler og/eller i egne hus har kontinuerlig blitt framhevet som uheldig. Den nåværende sterke vektlegging på å bygge ned institusjoner og integrere forskjellige grupper i boligmiljøene, har en viss sammenheng med segregasjonsspørsmålet. I forbindelse med utbyggingen av omsorgsboliger er det reist sterk kritikk (fra Norges Handikapforbund) av at leilighetene konsentreres i enkelte bygg framfor å spre dem på flere. På den andre siden viser undersøkelser av de nye omsorgsboligene at de er sterkt ettertraktet og har hatt svært positiv betydning for beboerne. Denne formen for demografisk segregasjon dreier seg om segregasjon innenfor små fysiske enheter, segregasjon på mikronivå, ikke f.eks. mellom bydeler.

Den demografiske segregasjonen innenfor større geografiske enheter kan en se bl.a. i forbindelse med byfornyelse, opprustning av eldre, sentrale bydeler i de største byene. Konsentrasjonen av unge enslige og par og mangel på barnefamilier i indre bydeler ses på som et problem. Boligpolitiske tiltak tar sikte på å få en mer balansert befolkningssammensetning mellom bydelene. Dette er bl.a. satt som en sentral målsetting i de bydelsvise boligprogrammene i Oslo. I hvor stor grad er imidlertid dette et levekårsproblem? På hvilken måte er det et problem? Dette er spørsmål som det fins lite forskning om i Norge.

Den *sosioøkonomiske* segregasjonen har stått sentralt i studier av Oslo i senere tid (Den delte byen, FAFO) og i offentlige utredninger (Om levekår og boforhold i storbyene, St. meld. nr. 14 (1994 – 95). Opphoping av personer og familier med lav sosioøkonomisk status i enkelte bydeler, flest i indre bydeler, men også i enkelte drabantbyer, framstilles som et alvorlig problem.

Et viktig spørsmål er om segregasjon vedlikeholder og forsterker sosiale ulikheter. Forskning tyder på at classesammensetning og nabolag har betydning f.eks. for valg av kursplaner og videreutdanning. Det er også påvist store forskjeller i dødelighet og helse mellom ulike bydeler. Her er det behov for å utdype kunnskapen om hvordan bosettingsmønstret påvirker livssjansene for enkeltindivider og grupper. Sortering i utdanningssystemet og eksponering for helserisiko synes å være to av de viktigste problemområdene.

Et annet og mindre påaktet spørsmål er hva segregasjonen betyr for de områdene som har en opphoping av høystatusgrupper. Vi kan her skille mellom tre mulige virkninger. For det første vil den territorielle avskjermingen kunne svekke forståelsen og toleransen overfor grupper som befinner seg lenger nede i statushierarkiet. For det andre er det lett å tenke seg at barn som vokser opp i slike områder, får dårlige praktiske kunnskaper om samfunnet. For det tredje vil manglende kunnskaper og manglende forståelse kunne føre til sviktende betalingsvilje, og dermed til økende forskjeller.

Boligpolitikk mot segregasjon

Boligpolitikk inngår i en rekke faktorer som påvirker segregasjonen. I figur 1 er hoved-faktorene i segregasjonsprosessene illustrert.

De fleste studiene av segregasjon har primært en deskriptiv innfallsvinkel. En redegjør for variasjoner i segregasjonsgrad, for den geografiske fordelingen av ulike grupper og for hopning av levekårsproblemer i fattige strøk. I tillegg er det vanlig å se på flyttestrømmene mellom grovt avgrensede områder, for eksempel bydelsgrupper.

Med et slikt kunnskapsgrunnlag kan en vanskelig gjøre seg opp noen sikker mening om boligpolitikkenes segregasjons-/integrasjonseffekter. Det fins en mengde faktorer som skal kontrolleres for å unngå feilslutninger. På den ene siden kommer en vanskelig beregning av ressursbetingelser, det vil si inntektsutvikling, endringer i fordelingen av formue, kredittilgang og rentenivå. På den andre siden er det nødvendig å isolere effekten av mangfoldige enkelttiltak innenfor boligsektoren. Hva er for eksempel nettovirkningen av en mer fleksibel utbyggingspolitikk og økende anvendelse av boliganvisninger i nyproduksjonen? Her kreves det systematiske data som ingen hittil har framskaffet. Det er heller ikke nok å studere ressursbaserte påvirkninger. En fullgod analyse krever selvfølgelig at mulighetsbetingelsene relateres til boligsøkernes preferanser, aspirasjoner og mentale oppfatning av boligmarkedet.

Etter alle disse forbeholdene skal vi likevel forsøke å skissere noen sannsynlige sammenhenger. La oss si at det dreier seg om kvalifiserte hypoteser, supplert med et fåtall sikre betraktninger. Vår tilbakeholdenhet skyldes ikke bare mangel på forskning, men også en mangel på tiltak som kan etterprøves. Om vi ser bort fra byfornyelsen, er det ikke gjennomført noe stortilt «antisegregasjonsprogram» i Oslo. En har i stedet satset på å oppnå gode resultater gjennom generelle sektortiltak. Sterke signaler tyder imidlertid på en viss omlegging i virkemiddelbruken.

Det er trolig slik at hovedtrekkene i boligpolitikken, som uttrykkes i Husbankens ordninger, i liten grad er utformet med tanke på segregasjonseffekter. Et spørsmål er hvilke konsekvenser omleggingen til selektive virkemidler overfor vanskeligstilte på boligmarkedet kan få for segregasjon. Tiltak som etableringslån og boligtilskudd forutsetter kjøp av en «nøktern bolig». Grensene for hva som kan betraktes som «nøkternt» er fra Husbankens side nokså rommelige, og Husbanken propagerer for å investere i gode boliger. Slike tilbud setter boligsøkerne i stand til å kunne velge boliger av en bedre standard enn uten denne støtten. På samme måte virker bostøtteordningen. Dette gir grunn til å anta at selektive boligtiltak rettet mot kjøp motvirker segregasjon. Det kan på den andre siden ikke hindre at boligsøkere selv med slike støttetiltak vil, og må, søke innenfor den relative rimelige delen av boligmarkedet. Et spørsmål er derfor om tiltakene i tilstrekkelig grad bidrar til å motvirke segregasjon.

I Oslo er det gjort aktive forsøk på å motvirke etnisk segregasjon. Det er gjennomført systematisk utbygging av og oppkjøp av boliger med sikte på spredning. I visse tidsrom har dette trolig også hatt betydelig effekt. Oslo har imidlertid en voldsom konsentrasjon av sine utleieboliger i noen få sentrale bydeler. Selv de boligene som kommunen har anskaffet i borettslag og sameier, er konsentrert på samme måte. Et mål om å få til større spredning av de kommunale boligene har foreløpig ikke hatt stor effekt.

Byfornyelsen har hatt et tosidig mål. Dels skulle byfornyelsen bidra til å bedre boforholdene for den eksisterende befolkningen, dels skulle den legge til rette for endret befolkningssammensetning. Den nye byfornyelsen skal basere seg på privat utbedring og bygging. Fortsatt legges det vekt på at byfornyelsen skal gi den eksisterende befolkningen bedre forhold, men det kan se ut til at en i større grad åpner for at dette kan skje ved flytting til andre strøk. Med visse unntak har tidligere byfornyelse i Oslo ikke medført «gentrifisering». Spørsmålet er om den nye byfornyelsesstrategien endrer på dette. Dersom opprustningen av indre by bidrar til å skape områder med høyere status, vil en kunne forvente at «fattigfolket» må finne seg andre steder å bo. Ut fra dagens situasjon er det nærliggende å tro at mange fortrengete husholdninger finner sine nye hjem i drabantbyene. Denne problemstillingen berører igjen forholdet mellom segregasjon og levekår. Kan en i det hele tatt oppnå vesentlige utjevninger av levekår ved å motvirke segregasjon uten å utjevne levekårene for individene? Eller, er det mulig å unngå segregasjon uten å utjevne levekårene for individene?

Slike spørsmål peker mot samvariasjonen mellom ulikheter på individ- og områdenivå. Mye tyder på at økonomiske og politiske endringer påvirker folks livssjanser uten at det nødvendigvis nedfeller seg i økende segregasjon.

Segregasjon er betraktet som et storbyfenomen. Det er i liten grad foretatt studier av segregasjon i mindre byer og tettsteder. Et interessant spørsmål er om segregasjon opptrer og har markerte konsekvenser utenfor de største byene. I prinsippet kan segregasjon studeres med utgangspunkt i svært forskjellige geografiske nivåer, fra hele bydeler i Oslo ned til små klynger av hus, og til og med oppganger i hus. I det hele tatt er nettopp valg av enhet et viktig valg i segregasjonsstudier. Rent praktisk er studiene ofte henvist til å følge eksisterende administrative enheter, etter som det er slike enheter statistikk er knyttet til.

For å forstå boligpolitikkenes betydning for boligsegregasjon er det nødvendig å ha mer kunnskap om segregasjonsprosessene. Det innebærer bl.a. å få større kunnskap om flytteprosesser, hva som faktisk skjer, og hva som er motivene for de flyttingene som foretas. Ikke minst er

det viktig å vite mer om flytteprosesser til og fra områder som har fått en nedadgående status, og områder der en ønsker å endre befolkningssammensetningen.

Til slutt vil vi peke på nytten av å sammenlikne norske undersøkelser med utenlandske. Det foregår i dag en bred og omfattende segregasjonsforskning i en rekke land. Med økende internasjonalisering i næringslivet endres både sosialstrukturene og premisene for å drive velferdspolitik. Her ligger det interessante problemstillinger knyttet til samspillet mellom «ytre» og «indre» segregasjonsfaktorer, dvs. mellom prosesser i og utenfor boligmarkedet. Innebærer «globaliseringen» av kapital, kompetanse og arbeidsplasser et press i retning av økende segregasjon? Hvilken type av boligpolitikk har i så fall det beste integrasjonspotensialet?

Avslutning

Boligsegregasjon beskriver geografiske skjevheter i byens bosettingsmønster. Skjevhetene består i at sosiale, demografiske eller etniske grupper er ulikt fordelt i byrommet. Tilstanden (boligsegregasjon) skapes gjennom segregasjonsprosesser/segregering.

Sosioøkonomisk segregasjon innebærer en atskillelse etter kriterier som inntekt, utdanning, yrke. *Demografisk segregasjon* betegner grupperinger etter alder, husholdningsstørrelse, sivilstatus og familiefase. *Etnisk segregasjon* er, som ordet indikerer, en sortering av etniske minoritetsgrupper.

Segregasjon er betraktet som et storbyfenomen. Det er i liten grad foretatt studier av segregasjon i mindre byer og tettsteder. Et interessant spørsmål er om segregasjon opptrer og har markerte konsekvenser utenfor de største byene.

Den *sosioøkonomiske* segregasjonen har stått sentralt i studier av Oslo i senere tid. Opphopning av personer og familier med lav sosioøkonomisk status i enkelte bydeler, flest i indre bydeler, men også i enkelte drabantbyer, framstilles som et alvorlig problem.

Et viktig spørsmål er om segregasjon vedlikeholder og forsterker sosiale ulikheter. Forskning tyder på at klassesammensetning og nabolag har betydning f.eks. for valg av kursplaner og videreutdanning. Det er også påvist store forskjeller i dødelighet og helse mellom ulike bydeler. Her er det behov for å utdype kunnskapen om hvordan bosettingsmønstret påvirker livssjansene for enkeltindivider og grupper. Sortering i utdanningssystemet og eksponering for helserisiko synes å være to av de viktigste problemområdene.

I Oslo er det gjort aktive forsøk for å motvirke etnisk segregasjon. Det er gjennomført systematisk utbygging av og oppkjøp av boliger med sikte på spredning. I visse tidsrom har dette trolig også hatt betydelig effekt. Oslo har imidlertid en voldsom konsentrasjon av sine utleieboliger i noen få sentral bydeler. Et mål om å få til større spredning av de kommunale boligene har foreløpig ikke hatt stor effekt.

Referanser

- Bull, Grete, Thorbjørn Hansen og Ragnhild Haug (1971) *Å bo i drabantby. Ammerud II*. Rapport 66. Norges byggforskningsinstitutt
- Hagen, Kåre, Anne Britt Djuve og Pernille Vogt. (1994) *Oslo: Den delte byen?* FAFO Kommunal- og arbeidsdepartementet. St.meld nr. 14 (1994 – 95) *Om levekår og boforhold i storbyene*.
- TemaNord 1997:544: *Boligpolitikk mod segregation*. Nordisk Ministerråd. København
- Wessel, Terje (1997). *Boligsegregasjon. En drøfting av underliggende prosesser*. Prosjektrapport 220. Norges byggforskningsinstitutt
- Wessel, Terje (1998). *Bolig og levekår. En analyse av Boforholdsundersøkelsen 1995*. Norges byggforskningsinstitutt. Rapport 111

Boliggetterspørsel, boligkarriere og flytting

En kort oversikt over noen forskningstradisjoner og resultater

Viggo Nordvik

Innledning

Denne korte litteratur- eller kunnskapsoversikten skal fokusere på forhold på etterspørselssida av boligmarkedet som henger sammen med husholdenes bevisste eller rasjonelle planlegging over livsløpet. En annen måte å si dette på er at vi konsentrerer oss om boligkarrierene. Når vi i overskriften har tatt med temaene boliggetterspørsel og flyttinger, er dette fordi de kan hjelpe oss i forståelsen av boligkarrierene. Dette innebærer at mye av det som fins av analyser av boliggetterspørsel blir definert bort fra dette notatet. Både tids- og ressursrammene for skrivingen av notatet er slik at vi i liten grad kommer til å hente inn ny litteratur. Av denne grunn kan det nok oppleves tilfeldig hvilke arbeider vi bruker for å illustrere de ulike tilnærmingene. Vi presenterer det vi oppfatter som viktige tilnærminger, men kan ikke påstå at vi i alle tilfeller har funnet fram til de første eller beste arbeidene innen hver tradisjon. Det vil også være riktig å si at vi konsentrerer oss om økonomisk forskning på disse temaene.

Både teoretisk og empirisk kunnskap peker i retning av at tilbøyeligheten til å leie bolig påvirkes betydelig av livsfase og av den planlagte flytteaktiviteten. Av denne grunn kommer vi til å trekke inn analyser av hvilke forhold som påvirker husholdenes valg av disposisjonsform i oversikten vår.

Norsk økonomi skiller seg en del fra de fleste andre land, bl.a. ved at Norge er et rikt land og ved at vi har en relativt egalitær, eller en noe flatere, inntektsfordeling enn de fleste andre land. Av denne grunn kommer vi til å legge mest vekt på å vise det teoretiske fundamentet, de praktiske grepene og den statistisk/økonometriske tilnærmingen som er brukt i internasjonale studier. Vi kommer altså til å legge noe mindre vekt på kommentere og diskutere de faktiske empiriske resultatene som er framkommet i analysene; likevel vil vi rapportere noen resultater.

Norsk forskning

Vi tror nok det er riktig å si at forskningen rundt boligrelaterte flyttinger, boliggetterspørsel og -karrierer i ganske stor utstrekning domineres av empiriske datarapporteringer. I dette ligger det nok også en påstand om at vi savner teoretisk forskning, og at koblingen mellom datarapportering og teori ikke alltid er utpreget tydelig.

Et referansepunkt for både teoretisk og empirisk boligmarkedsforskning i Norge er boligmarkedsmodellen BUMOD. I denne blir etterspørselen etter seks fysiske forskjellige boligtyper, som enten kan eies eller leies, og alternativet ikke-egen-bolig bestemt av logit-ligninger utledet av en stokastisk nyttemaksimering. Selv om denne modellen er et naturlig referansepunkt, må en nok si at i den nåværende versjonen blir verken leiemarkedet eller boligkarriereaspektet behandlet på en tilfredsstillende måte. Andre teoretiske analyser av boligvalg basert på stokastisk nyttemaksimering fins i Barlindhaug (1985) og Nordvik (1993).

Gulbrandsen (1993) viser at boligkonsumet i Norge har hatt en jevnt stigende trend¹⁷. Videre rapporterer han at ønske om leie fram mot 1993 så ut til å ligge stabilt og svært lavt. Boligkonsumet synes også her å samvariere betydelig med inntektene. Gulbrandsen finner også en tendens til at unge kommer relativt raskt opp på et ganske høyt nivå på sitt boligkonsum. Dette siste kan stå noe i motstrid til Gulbrandsen og Nordvik (1995) som fant et stort innslag av unge som hadde flyttet inn i sin bolig for kort tid siden, og som tenker seg å flytte igjen ganske snart. Det behøver ikke være noen konflikt mellom disse to resultatene. For det første kan det være at unge har en intensiv flytteperiode for så etablere seg med et høyt boligkonsum. For det andre var boligmarkedene i kraftig endring tidlig på nittitallet slik at forholdet faktisk kan ha endret seg.

Gulbrandsen og Nordvik (1995) viste også at andelen som bor sammen med foreldrene, falt noe tidlig på nittitallet. Vi vet ikke om dette er et strukturelt trekk eller om det er et resultat av et ekstraordinært høyt tilbud av leide boliger i denne perioden.

I en analyse av aleneboernes situasjon på boligmarkedet finner O. Gulbrandsen (1997) at det er store forskjeller i aleneboernes husholdsutvikling. Bare en tredjedel av de som bor alene som 40-49 åringer, har bodd alene i mer enn åtte år. Den viktigste implikasjonen for oss av dette er at husholds- eller familiekarrierer varierer mye. Dette får selvsagt implikasjoner for hvordan boligkarrierer bør studeres.

Barlindhaug (1995) har studert flytteeatferd og -planer blant eldre. To motstridene hypoteser fins om dette:

- i) Eldre har et lavere boligbehov enn yngre fordi deres hushold er mindre og fordi kostnadene knyttet til å ta vare på en stor bolig, er større for eldre.
- ii) Eldre er nært knyttet til sine boliger og flytter helst ikke til nye omgivelser.

Barlindhaug finner at begge disse to (motstridende!) hypotesene finner støtte i survey-data. Eldre sier at de ønsker en mindre bolig, men de sier på et annet spørsmål at de ikke har flytteplaner. I nyere survey-data kan det synes som det er en tendens til noe høyere flytterater blant eldre. I et internasjonalt perspektiv er imidlertid flytteratene blant eldre fremdeles svært lave.

Internasjonal forskning

I dette notatet skal vi omtale noen av de sentrale bidragene i tre ulike forskningstradisjoner som på hver sin måte vil være relevante for forståelsen av husholdenes valg av bolig, og som norsk empirisk forskning vil kunne tjene på å forholde seg til. I stedet for selv å prøve å bidra med oversettelser, skal jeg bruke engelske navn på hver av tradisjonene. Dette gjør jeg fordi jeg tror at en i økonomiske miljøer vil kunne assosiere mer med de engelske begrepene enn med mine mer eller mindre vellykkede oversettelser!

The Economics of Tenure Choice

Det spørsmålet som stilles innen denne tradisjonen, er hvilke hushold som velger å leie en bolig og hvilke som velger å eie boligen. Typisk vil spørsmålet om 'hvilke hushold' som velger å

¹⁷ Nye resultater i Gulbrandsen (1997) peker i samme retning.

leie bolig, utvides til å bety 'i hvilke situasjoner/livsfaser velger hushold å leie bolig framfor å eie'.

Mange av de økonomiske analysene som brukes til å fokusere valg av disposisjonsform, tar som utgangspunkt at bolig er et svært spesielt gode i den forstand at det fins et begrenset antall typer av boliger. Det at det fins et begrenset sett av boligtyper, kan illustreres ved å si at selv om et hushold oppfatter en kombinasjon av egenskapene til to boliger som den ideelle for seg, så kan det rett og slett hende at denne ideelle kombinasjonen ikke fins. Den faktiske etterspørselen fra et hushold vil da ikke nødvendigvis reflektere den optimale boligen for husholdet, men heller den beste av de tilgjengelige.

Én av de første som utnyttet dette med å velge bolig fra en meny med et begrenset sett av boliger til å formulere teoretiske modeller for valg av bolig, var Anas (1980)¹⁸. Den bærende ideen bak denne etterspørselsmodellen var den såkalt stokastisk nyttemaksimeringen.

$$(1) \quad u(x) + V$$

$$(2) \quad V = \text{maks} \{v(b_1) + C_1, v(b_2) + C_2, v(b_3) + C_3, \dots, v(b_T) + C_T\}$$

$u()$ og $v()$ er komponenter i en nyttefunksjon, x er konsum av annet enn bolig, b_1, b_2, \dots, b_T er indekser som står for bestemte boligtyper. C_1, C_2, \dots, C_T er ukjente individspesifikke komponenter i nyttefunksjonene. Deres teoretiske sannsynlighetsfordeling antas kjent.

Husholdenes atferd bestemmes slik at summen (1) (hvor V er definert i (2)) maksimeres, gitt en budsjettbetingelse. To forhold har ledet til at denne måten å analysere boligmarkedene på har blitt populær og utbredt:

- i) Det å formulere husholdenes valg som et diskret valg mellom et begrenset sett av alternativer, virker intuitivt svært rimelig.
- ii) Tar en utgangspunkt i teoretiske ligninger av typene (1) og (2) og antakelser om fordelingen til de såkalte stokastiske individspesifikke termene C_1, \dots, C_T , faller de økonomiske spesifikasjonene rett ut av den teoretiske analysen.

I tiden etter Anas (1980) analyserte flere forskere valg av disposisjonsform på den måten at en delte settet av mulig boliger opp i eide og leide boliger. Et eksempel på en slik tidlig analyse er Boehm (1982) som bruker en slags hierarkisk logit-modell i estimeringen av etterspørselsfunksjoner.

Börsch-Supan videreutviklet den statistiske teorien knyttet til boligvalgsteorien i flere artikler på midten av 80-tallet. Det var først og fremst tre poenger han pekte på som svakheter i tidligere arbeider. Det gikk på behandlingen av ulike husholdstyper, på at muligheten for å ikke ha noen selvstendig bolig måtte innarbeides i etterspørselsmodellene, og sist men ikke minst at ulike boliger i ulik grad er substitutter for hverandre.

¹⁸ En tidlig beskrivelse av denne tilnærmingen finnes som nevnt i innledningen i Barlundhaug (1985). Etterspørselsfunksjonene i boligmarkedsmodellen BUMOD som ble utviklet sent på 80-tallet, bygger også på en slik stokastisk nyttemaksimerings-tilnærming.

Når det gjelder ulike husholdstyper (så som enslige, enslige forsørgere, barnefamilier og par uten barn), argumenterer Börsch-Supan i sin artikkel i *Journal of Public Economics* fra 1986, for at det ikke er tilstrekkelig å inkludere dummier for de enkelte husholdstypene. Den løsningsen han foreslår, er heller å estimere separate boligvalgsligninger for hver enkelt husholdstype. Årsaken til dette er at det ikke bare er nivåforskjeller mellom valgsannsynlighetene for ulike husholdstyper. Det er også forskjell på hvordan f.eks. inntekt påvirker valgsannsynligheten for en bestemt boligtype for par og for enslige forsørgere.

De to siste poengene til Börsch-Supan henger nært sammen. Det at ulike boliger i ulik grad er substitutter for hverandre, gjør at boligvalgsmodellen må estimeres med andre teknikker enn de vanlige 'enkle' logit-modellene som ofte brukes. Han viser i sin 1986-artikkel at en bør bruke den såkalte 'multinomial nested logit', og hvordan en skal formulere og estimere denne typen av modeller. Valgalternativet 'ikke egen bolig' formuleres da som et alternativ som forventes å være et nært substitutt til de billigste leieboligene og i ganske liten grad et substitutt til de dyreste eide boligene.¹⁹ Kort sagt innebærer dette at når prisen på de billigste leide boligene stiger, så øker sannsynligheten for at et hushold skal velge alternativet 'ikke egen bolig'. Når prisen på de dyreste eide boligene stiger, er virkningen på sannsynligheten for at et hushold skal velge alternativet 'ikke egen bolig' tilnærmet lik null. I tolkningen av dette må en huske på at det å velge alternativet ikke-egen-bolig, ikke er det samme som å flytte ut på gata. Det vil i praksis bety å dele bolig med venner/andre eller slektninger utenfor det som B-S betrakter som kjernefamilien.

Etter som vi oppfatter Börsch-Supan som såpass viktig i boligvalgsteorien, skal vi kort referere noen av de empiriske resultatene i modellen. Boligvalgmodellen er estimert på to datasett: ett for yngre enslige og ett for eldre enslige kvinner²⁰.

Inntektselastisiteter:

For de yngre enslige er inntektselastisitetene ganske så lave, og de har i liten grad noe helt klart mønster. For eksempel er inntektselastisiteten for eide boliger negativ i to av tre byer, og den eneste boligtypen som har positiv inntektselastisitet i alle tre byene er små leide leiligheter. Det er liten grunn til å legge særlig vekt på disse resultatene da de jevnt over er uskarpt bestemte. Det er også sannsynlig at det for yngre enslige kan være en ganske svak sammenheng mellom faktisk og permanent inntekt. Mer klare og interessante resultat finner vi når vi ser på sammenhengen mellom inntekt og valg av ikke egen selvstendig bolig. Én prosent økning i inntekten reduserer andelen som velger 'ikke egen bolig' med rundt 0,5 prosent.

Når det gjelder de eldre enslige kvinnene, ser inntekten ut til å spille en større rolle. Inntektselastisiteten til alternativet ikke egen bolig ligger mellom -2,8 og -4,8. Et gjennomgående mønster er også at når inntekten stiger med en prosent, stiger andelen som eier en mellomstor bolig med 0,5 prosent, og andelen som eier en stor bolig med fra 1 til 2 prosent. Leiealternativene kommer stort sett ut med negative inntektselastisiteter.

¹⁹ Den statistiske modellen formuleres slik at dette blir en hypotese. Denne hypotesen blir langt fra forkastet av estimeringsresultatene.

²⁰ Separate ligninger for tre amerikanske byer er estimert slik at han estimerer 6 system av 7 boligvalgsligninger.

Direkte 'pris'elastisiteter:

Etterspørselen etter eide boliger estimeres av Börsch-Supan til å være svært følsom for endringer i de direkte boutgiftene (out-of-pocket-cost). Avkastningen på bolig målt som forventet prisstigning minus alternativ avkastningen på egenkapital, har en svært mye lavere innvirkning på de predikerte boligvalgene.

Husholdsdannelsens elastisitet med hensyn på priser på 'andre alternativ':

Å danne et eget hushold betyr i B-S modellen å velge et annet alternativ enn 'ikke egen bolig'. Blant de yngste finner han helt klart at når boutgiften i eide boliger stiger med en prosent, øker andelen som velger ikke egen bolig svakt. Den største virkningen har en når leiene i de minste boligene øker med en prosent, da øker andelen uten egen bolig med fra 0,4 til 0,9 prosent. Virkningen av økninger i leien i de dyreste boligene er naturlig nok noe svakere.

Også blant de enslige gamle damene virker endringer i prisen på leide småboliger ganske kraftig inn på andelen som velger ikke-egen-bolig (virkningen er noe kraftigere enn for de yngre enslige). Her merker vi oss også at andelene som velger ikke-egen-bolig, påvirkes ganske kraftig av endringer i boutgiften i små og mellomstore eide boliger.

I tillegg har B-S utviklet et mål for kostnaden ved delte boligordninger, altså alternativet ikke-egen-bolig. Han finner at for eldre enslige kvinner reduseres andelen som velger ikke-egen-bolig med om lag 2 prosent når denne kostnaden stiger med 1 prosent. Det tilsvarende tallet for de yngre enslige er om lag 0,6 prosent.

Haurin og Kamara (1992) estimerer sannsynligheten for at et hushold skal være eier ved hjelp av en probit-prosedyre. Blant de forklaringsvariablene som brukes, er relativ pris på eide boliger, andel av inntekten i form av offentlige inntekter, sannsynligheten for å bli gift 'snart', et kvadratisk uttrykk for alder, forekomst av barn i husholdet og sivilstatus. De ulike tids- og sivilstatuseffektene kombineres også med en kjønnsdummy. De finner blant annet at sannsynligheten for eie ikke påvirkes signifikant av deres genererte 'sannsynlighet for ekteskap snart'. Sannsynligheten for eie er mindre jo større del av inntekten som kommer fra overføringer, og er mindre for hushold som har rett til noen form for selektive boligsubsidier. Disse effektene kommer vel og merke i tillegg til den direkte inntektseffekten. H&K antar at den negative effekten av overføringer og rettigheter til selektive boligsubsidier er et resultat av at den mest utbredte formen for selektive boligsubsidier er billige offentlige leieboliger.

Den måten de estimerer permanent inntekt på, er interessant for bruk i boligmarkedsanalyser. Det kjøres en regresjon med nåværende inntekt (current income) som avhengig variable og ett sett med opplysninger om alder, type av arbeid og utdanning m.m. som forklaringsvariable. Denne ligningen brukes så til å generere en forventet inntektsstrøm som neddiskonteres til en nåverdi. Siste skritt blir så å legge ut denne nåverdien som en annuitet over en definert planleggingshorisont. Denne størrelsen en på denne måten kommer fram til, brukes som et anslag på permanent inntekt.

H&K bruker en husholdsdefinisjon som innebærer at et hushold er enten en eier eller en leier, slik at effekten på sannsynligheten for å være en leier er et speilbilde av eiersannsynligheten.

For ektepar er eiersannsynlighetens inntektselastisitet²¹ lik 0,35. For enslige menn er den mellom 0,7 og 0,9, mens den for kvinner ligger 0,1 lavere. Når forholdet mellom prisen på eide og leide boliger øker med en prosent, reduseres den predikerte eierandelen med 0,35 prosent. For enslige ligger denne elastisiteten på rundt -1,5. For enslige påvirkes altså valg av disposisjonsform sterkere av pris enn for par. Dette har nok noe å gjøre med valg av livsstil.

I en tidsserieanalyse av utviklingen av leieandelene i USA finner Rosen m.fl. (1984) at når en trekker inn usikkerhet knyttet både til boligpriser (egentlig brukerpriser på boligkapital) og permanent inntekt, får en forklart fluktuasjoner i leieandelen i USA som en tidligere ikke har skjønt. Hypotesene, som helt klart finner støtte i data, er at begge typer av usikkerhet gir økt leie-etterspørsel.

Den siste typen av etterspørselsanalyser som fokuserer på valget mellom eie og leie som jeg skal ta opp her, er modeller hvor en forsøker å estimere kvantitative boligetterspørselsfunksjoner. Dette gjøres i form av separate ligninger for leiere og eiere. Før funksjonene estimeres noteres det, med henvisning til Heckman (1979), til at de mekanismene som selekterer hushold inn blant leietakere eller eiere, vil være korrelerte med forklaringsvariablene i de separate etterspørselsfunksjonene. Dette problemet løses ved hjelp av den såkalte Heckit-metoden. Først estimeres en såkalt seleksjonsligning ved hjelp av probit-metoder, og fra denne beregnes 'inverse Mills ratio' som brukes som forklaringsvariabel²². Det som er mest interessant i vår sammenheng, er seleksjonsligninga. Den kan også tolkes som en eiersannsynlighetsligning. Henderson og Ioannides (1989) finner f.eks. ved denne metoden at eiersannsynligheten er stigende i formue og fallende i pris på eide boliger. I tillegg til de tradisjonelle resultatene har de inkludert et mål på hvorvidt en stor del av dagens permanente inntekt kommer i form av en inntektsstrøm i framtiden. De finner at jo større tendens det er til at inntekten kommer i framtiden, jo mer sannsynlig er det at husholdet er leietaker i dag.

Et felles trekk som kan leses ut av hver av de undersøkelsene vi har gått igjennom, er at det framkommer et klart livsfasemønster hvor sannsynligheten for eie av bolig er stigende ved stigende alder, stigningen er avtakende i alder.

The Economics of the Dynamics of Housing Demand

Det som vi her velger å kalle en tradisjon innen den økonomiske forskningen, består egentlig i et antall arbeid som kan telles på en hånd. Vi skal her omtale to artikler og to konferanse-papper. Disse tas opp her i et eget punkt fordi vi mener at denne tilnærmingen er spesielt godt egnet til å se boligkarrierer, -etterspørsel og flytting som deler av én og samme prosess. Utgangspunktet er at ved bytte av bolig påløper det flyttekostnader av ulike typer. Det som skiller arbeider i denne tradisjonen fra andre arbeider, er at en eksplisitt tar hensyn til at når et hushold flytter inn i en bolig, vil de veie boligens umiddelbare egnethet opp mot muligheten for å bo lenge i boligen og dermed unngå framtidige flyttekostnader. Disse analysenes tema er

²¹ I sine estimeringer bruker de et generert permanent inntektsbegrep.

²² Det kan her nevnes at en Heckman test for forekomsten av seleksjonsskjevheter forkastes i etterspørselsfunksjonen for eiere. Dette resultatet er i tråd med det som ble funnet i Edin og Englund (1989). I etterspørselsfunksjonen for leiere ble hypotesen ikke forkastet.

hvordan dagens boliggetterspørsmål må betraktes som det første skrittet i en tidsutstrakt plan for boligkonsumet.

Det tidligste arbeidet vi kjenner til i denne tradisjonen, er Amundsen (1985). Han viser hvordan et hushold med en kjent livstidsinntekt (eller formue eller permanent inntekt) som kjenner hele forløpet av prisen på boligjenester og husholdssammensetningen over hele sin planleggingshorisont, vil velge sin boligkarriere. De viktige resultatene fra hans teoretiske analyse er at et nyttemaksimerende hushold vil velge en bolig som er slik at overkonsum i noen perioder balanseres mot underkonsum i andre perioder, begge størrelsene neddiskontert til et beslutningstidspunkt. Valg mellom ulike boligkarriere, dvs. hvor mange flyttinger en skal foreta og når de gjøres, avhenger av hvilke karriere som gir den høyeste nytten.

Goodman (1995) bruker en diskret tid versjon av Amundsens modell og introduserer likviditetsskranker i modellen. Innen denne rammen viser han blant annet at inntektens fordeling over tid innen den perioden et hushold bor i boligen, påvirker den optimale boligstørrelsen. Videre viser han at antall flyttinger i en plan for boligkarrieren vil være høyere når det fins likviditetsskranker enn uten slike skranker. I likhet med Amundsen illustrerer Goodman egenskaper ved den teoretiske modellen ved å gjøre simuleringer på en kalibrert versjon av modellen.

Nordvik (1997) utvikler et større sett av simuleringer på en modell av samme type som Goodman gjør. Blant disse simuleringene finner en diskusjoner og beregninger av hvordan endringer i priser og husholdssammensetning påvirker planen for boligkarrieren. Nordvik viser også at effekten av endringer i bakgrunnsvariablene avhenger kritisk av når endringene blir gjort kjent for husholdene. Selv om rammene rundt analysene hos Nordvik er perfekt informasjon hvor enkelte variable gis sjokk, kan dette arbeidet sies å være et skritt på veien mot boligkarrieremodeller som behandler husholdenes oppfatning av usikkerheten i deres kunnskap om framtidens familiesammensetning og priser. Denne modellen brukes også til å vise at en flytteskatt som den norske stempelavgiften, påvirker flyttekarrierer og påfører konsumentene en skatteinnkrevingskostnad som overstiger myndighetenes skatteinntekter med 17 – 34 prosent.

Temaet i litteraturen er hvordan hushold planlegger sin boligkarriere. Muth (1974) viser hvordan hushold velger sitt boligkonsum når det fins positive flyttekostnader, og husholdet løper en risiko for å tvinges til å flytte fra den boligen de flytter inn i. Han viser at jo større sannsynligheten er for å bli raskt tvunget til å flytte, jo mindre villige til å akseptere under- eller overkonsum av bolig vil husholdet være like etter en flytting. Nordvik inkorporerer denne risikoen for å bli tvunget til å flytte i modeller for planlagt flytteaktivitet av Amundsens-typen. Når denne situasjonen med både planlagte og risiko for ikke-planlagte flyttinger analyseres, viser det seg at antall planlagte flyttinger avhenger sterkt av risikoen for å bli tvunget til å flytte.

Alle de arbeidene som er omtalt hittil er rene etterspørselsmodeller. Ekman og Englund (1997) lager en likevektsmodell for boligmarkedet hvor flyttekostnader gjør at ikke alle hushold vil tilpasse sitt boligkonsum til endringer i preferanser (f.eks. som følge av endringer i husholdssammensetning) og priser. Også i denne modellen er forfatterne nødt til bruke simuleringer på en kalibrert modell for å få fram egenskapene.

The Disequilibrium Approach to Moving Activity

Den grunnleggende tanken bak denne tilnærmingen er at det koster å flytte, denne kostnaden er dels av monetær art og dels av følelsesmessig art. Følelsesmessige flyttekostnader kan komme av at barn og voksne i husholdet har etablert (vennskaps)bånd til andre i området, videre har en utviklet både område- og boligspesifikk kunnskap som mister sin verdi når en flytter til et nytt område. En slik situasjon har implikasjoner for husholdenes flytteaktivitet. En hypotese i denne tradisjonen bygger på at hushold flytter inn i en bolig som passer så godt som mulig på innflyttingstidspunktet. Etter hvert skjer det ting i husholdet (som f.eks. endret husholdssammensetning eller endrede inntekter) eller i omgivelsene (f.eks. endret pris på boligjenester). Dette fører til at boligen passer dårligere og dårligere for husholdet. På tross av en slik økende mistilpasning, flytter ikke husholdet før mistilpasningen passerer en slags kritisk grense. Når denne grensen er passert, flytter husholdet videre til en ny bolig – i denne nye boligen er mistilpasningen (tilnærmet) lik null.

For å få fram det viktige innen denne tradisjonen skal vi gi en beskrivelse og diskusjon av to arbeider. De to arbeidene vi skal se på, er Venti og Wise (1984) og Loikkanen (1988).

Venti og Wise (1984) (V&W) skrev sin artikkel som en del av et arbeid knyttet til evaluering av et bostøtte-eksperiment gjort i deler av USA sent på 70-tallet. Hushold som leier bolig, betraktes både teoretisk og empirisk, og eiere kan defineres inn ved å se det som om de leier 'av seg selv' til en husleie som er lik brukerprisen på boligkapital. De generelle ideene som artikkelen bygger på, kan oppsummeres i syv punkter:

- i) Husleien som betales, står i et konstant forhold til mengden av boligjenester en bolig produserer.
- ii) Det fins en optimal husleie/bolig som et hushold ville velge, om transaksjons- eller flyttekostnaden hadde vært lik null.
- iii) Når et hushold flytter, så flytter de til en bolig som kan beskrives som en optimal bolig pluss en stokastisk 'maksimeringsfeil' med forventning lik null og endelig varians.
- iv) På et utvalg av hushold som nylig har flyttet, kan det estimeres en boliggetterspørselsfunksjon, eller en preferred rent function. Ut fra parametrene i denne funksjonen kan en identifisere parametrene i nyttefunksjonen.
- v) For hvert hushold som ikke har flyttet, kan en bruke etterspørselsfunksjonen til å estimere hvilken bolig de ville ha valgt om de hadde valgt å flytte.
- vi) Ved så å sammenlikne nyttenivåer (!) under den faktiske og den 'optimale' boliggetterspørselen finner V&W et mål på nyttetapet ved å ikke flytte uttrykt i 'nytte-enheter'.
- vii) Når husholdet faktisk ikke flytter, må det være fordi deres subjektive flyttekostnad er høyere enn det estimerte nyttetapet ved ikke å flytte. Etter som en parametrisk nyttefunksjon er estimert, er det enkelt å transformere nyttemålet for flyttekostnaden over til en pengeverdi.

Gitt det teoretiske utgangspunktet som i) – vii) representerer, utformes et svært velformulert sett av økonometriske modeller. Fra de empiriske resultatene nevner vi at boliggetterspørselen for de husholdene som velger å flytte, øker med mellom 0,13 og 0,32 prosent når inntekten øker med én prosent (sagt på en annen måte: inntektselastisiteten til 'the preferred rent function' er på mellom 0,13 og 0,32). Disse inntektselastisitetene er estimert på et datasett med lavinntektstakere, og elastisitetene vurderes som ganske lave. V&W sier også at de ser sine resultater som en sterk indikasjon på at inntektselastisitetene varierer mellom ulike geografiske områder. De gjennomsnittlige flyttekostnadene som estimeres i modellen, tilsvarer den

gjennomsnittlige husleien i 6 måneder. Dette er et svært høyt tall med tanke på at bare leietakere betraktes, og at leietakere ikke betaler noen form for flytteskatt (som f.eks. den norske stempelavgiften).

Loikkanen (1988) betrakter husholds boligvalg ut fra en søketeoretisk ramme. En beslutning om å flytte kan splittes opp i to skritt. For det første vil en betydelig forskjell mellom ønsket og faktisk boligkonsum få hushold til å begynne å søke etter en ny bolig. En betydelig forskjell innebærer at dagens bolig ligger utenfor et likevektssett. Dette tilsvarer det Venti og Wise tar utgangspunkt i.

Loikkanen slår så fast at boligmarkedet er tynt i den forstand at et boligsøkende hushold vet at de ikke kan forvente å finne en ideel bolig. I tillegg antas det at det er kostnader forbundet med å søke etter bolig. Disse to forholdene sammen fører til at i stedet for at husholdet søker etter den optimale boligen, søker de etter en tilfredsstillende bolig. En tilfredsstillende bolig betyr en bolig som ligger innenfor et akseptsett. Det er ingen grunn til å tro at akseptsettet skal være symmetrisk rundt 'punktet' den mest foretrukne boligen. Både aksept- og likevektssettet vil være større jo større flyttekostnadene er.

Det vil altså være utilfredsstillende å estimere 'desired demand functions' på et sett av hushold som nylig har flyttet inn i sin bolig. Loikkanen velger derfor i stedet å estimere ønsket etterspørselsfunksjoner på opplysninger om hushold som sier at de ikke har noen planer om å flytte. I likhet med V&W estimerer Loikkanen sine etterspørselsfunksjoner på et sett av observasjoner av lavinntektshushold. Disse funksjonene brukes så på samme måte hos V&W til å estimere ønsket etterspørsel for hvert enkelt hushold. Ved å sammenholde ønsket og faktisk boligetterspørsel kommer han så fram til et mål for over- og underkonsum av bolig. Disse målene brukes så til å estimere en logit-modell for flyttesannsynligheter.

I én av sine modellversjoner estimerer Loikkanen (den ønskede) boligetterspørselens inntektselastisitet til å være 0,5 – altså i samme størrelsesorden, men svakt høyere enn estimatet til V&W. Videre finner han at flyttesannsynligheten er klart signifikant stigende i størrelsen på et underkonsum, mens koeffisienten for overkonsum ikke er signifikant forskjellig fra null. Loikkanen antyder at dette kommer av at hushold i større grad tåler over- enn underkonsum, og dette igjen kobles opp mot nyttefunksjonens konkavitet.

Den store styrken ved modeller av denne disequilibrium-typen er at de er utviklet på en slik måte at de danner grunnlag for empiriske analyser. Sammenhengen mellom den teoretiske analysen og de økonometriske modellene er absolutt tilfredsstillende. Prisen som betales for denne styrken er at analysene bygger på en forutsetning om at forventningen til mistilpasningen i boligkonsumet er lik null i tiden rett etter flytting (Venti og Wise), eller at ønsket boligkonsum bare avhenger av størrelser som kan observeres i dag (Loikkanen). Boligkarrieremodeller med planlagte flyttemønstre viser at begge disse to forutsetningene faktisk er gale.

Prisen for den teoretisk bedre behandlingen av begrepet ønsket boligkonsum i modellene som ble omtalt i avsnittet om 'The Economics of the Dynamics of Housing Demand' er at de i sitt nåværende stadium er for 'åpne' til at de kan danne grunnlag for empiriske analyser av dynamikken i boligetterspørselen. Etter vår mening ligger den store utfordringen i framtidig økonomisk forskning om flytting og boligkarriere nettopp i grenselandet mellom disse to tradisjonene.

Noen tanker om videreføringer av forskningen på feltet

Som nevnt i innledningen, er fokus i dette notatet ikke på boliggetterspørsel i seg, men på boligkarrierer og flytting. Boliggetterspørselen blir da en slags skyggefaktor som tas med da den har betydning for de to andre forholdene. Når jeg nå peker på hull og interessante muligheter i norsk forskning, tas derfor ikke rene etterspørselsstudier opp.

Vi mangler kunnskap om husholdsdannelsen i Norge. Det dreier seg om hvordan forhold på boligmarkedet påvirker tidsforløpet til hjemmeboing blant unge og andre former for samboformer som ikke er koblet til parforhold. Det dreier seg også om forholdene på individnivå som ligger bak beslutningene om å ikke danne eget hushold. Et naturlig utgangspunkt for analyse av denne siste typen er Börsch-Supans analyser av 'etterspørselen' etter boligalternativet 'ikke egen bolig'.

For å øke forståelsen av den mest omskiftelige delen av boligkarrierene, nemlig ungdomstiden, må en modellere de likviditetsskrankene hushold stilles overfor. En tilnærming til dette problemet er igjen å utnytte det apparatet Börsch-Supan har laget. Det vi har i tankene her er grepet med å skille boutgifter (out-of-pocket-cost) og mer ikke-synlige komponenter av bokostnaden (som alternativkostnaden til bundet egenkapital og forventet endring i boligverdier) i boligvalgmodeller.

Enda viktigere for å forstå likviditetsskrankenenes rolle i boligkarrierene tror vi det er å arbeide videre med teoretiske modelleringer av likviditetsskranker i modeller av den typen vi omtalte i avsnittet om 'The Economics of the Dynamics of Housing Demand'. I disse teoretiske modelleringene bør det også trekkes inn at eide og leide boliger skiller seg fra hverandre både når det gjelder priser og størrelsen på flyttekostnadene.

Det bør også arbeides med samtidig å utnytte de mulighetene til økonometrisk modellering av flyttinger og boliggetterspørsel som ligger i 'the disequilibrium approach' og den teoretiske realismen som ligger i 'The Economics of the Dynamics of Housing Demand'. En slik sammenkobling vil ikke være enkel å få til. Det kan hende at ambisjonsnivået i første omgang ikke bør strekkes lengre enn til å jobbe ut empirisk testbare hypoteser fra boligkarriere-modellene for så å teste eller belyse disse med konkrete data på individnivå.

Oppsummering

Den sentrale tesen som dette essayet ender opp med, er at boliggetterspørselen best forstås innenfor rammen av dynamiske boligkarrieremodeller hvor husholdenes valg på boligmarkedet betinges både av husholdsspesifikke kjennetegn og livsfase. Spesielt gjelder dette for valg mellom de ulike disposisjonsformene. Henderson og Ioannides (1989) gir et sterkt argument for dette når de sier at det, i de fleste tilfellene, er ingen grunnleggende forskjell mellom leiere og eiere ut over livsfase. Faktisk er de aller fleste av oss både leietakere og eiere over livsløpet.

Referanser

- Amundsen, Eirik S. (1985), «Moving Costs and the Microeconomics of Intra-urban Mobility», *Regional Science and Urban Economics* 15 (1985) 573 – 583. North-Holland.
- Anas, Alex (1980), «A Probabilistic Approach to the Structure of Rental Housing Markets», *Journal of Urban Economics*, vol. 7 ss. 225 – 247 1980
- Barlindhaug, Rolf (1985), «Modeller for boliggetterspørsel. En modell for nybyggingsbehovet.» Prosjektrapport 4, Norges byggforskningsinstitutt, 1985.
- Barlindhaug, Rolf og Asbjørn Rødseth (1991), «Brukardokumentasjon for BUMOD», upublisert foreløpig utgave, 1991
- Barlindhaug, Rolf (1995). «Kan eldres boligformue redde velferdsstaten». Prosjektrapport 186, Norges byggforskningsinstitutt, 1995.
- Boehm, Thomas P. (1982), «A Hierarchical Model of Housing Choice», *Urban Studies*, 19 (1982) ss. 17 – 31
- Børsh-Supan, Axel (1986). «Household formation, housing prices, and public policy impacts». *Journal of Public Economics*, no. 30, 1986 ss. 145 – 164
- Børsh-Supan, Axel and Pitikin John (1988), «On Discrete Choice Models of Housing Demand», *Journal of Urban Economics*, vol. 24 ss. 153 – 172 1988
- Edin, Per-Anders og Englund, Peter (1989). «Moving Costs and Housing Demand. Are recent movers really in equilibrium?». Working paper 1989:9, Uppsala University
- Ekman, Erik og Peter Englund (1997), «Transaction Costs and House Price Dynamics». Paper presentert på ENHR-møte i Wien januar 1997
- Gulbrandsen, Lars (1993), «Boligkonsum og livsløp», INAS-rapport 1993:6, Oslo:INAS 1993
- Gulbrandsen, Ole og Viggo Nordvik (1995). «Boligetablering». Prosjektrapport 183, Norges byggforskningsinstitutt, Oslo 1995.
- Gulbrandsen, Ole (1997), «Husholdninger med en person». Manuskript under utarbeiding. Norges byggforskningsinstitutt, 1997.
- Haurin, Donald R. og Kamara, Dueda A. (1992), «The Homeownership Decision of Female-Headed Households». *Journal of Housing Economics*, Vol. 2 no. 4, desember 1992, ss. 293 – 309
- Heckman, J. J. (1979), «Sample Selection Bias as a Specification Error». *Econometrica*, Vol. 47, No. 1, ss. 153 – 161, 1979
- Henderson, J. Vernon and Yannis M. Ioannides (1985), «Owner occupancy: investment vs Consumption Demand», *Journal of Urban Economics*, no. 21 ss. 228 – 241
- Henderson, J. Vernon and Yannis M. Ioannides (1989). «Dynamic Aspects of Consumer Decisions in Housing Markets», *Journal of Urban Economics*, 26: 212 – 230
- Loikkanen, Heikki A. (1988), «Housing Demand and Intra-urban Mobility of Finnish Housing Allowance Recipients», *Scandinavian Housing and Planning Research*, 5:159-179, 1988
- Muth, R. F. (1974), «Moving Costs and Housing Expenditures». *Journal of Urban Economics*, 1974 pp. 108 – 125
- Nordvik, Viggo (1993), «Etterspørsel etter leid bolig». Prosjektrapport 120. Norges byggforskningsinstitutt, 1993
- Nordvik, Viggo (1997), «Moving Costs and the Dynamics Housing Demand». Paper presentert på det nordiske boligforskermøtet i Gävle oktober 1997
- Rosen, Harvey S., Kenneth T. Rosen and Douglas Holtz-Eakin, (1984) «Housing Tenure, Uncertainty and Taxation». *Review of Economics and Statistics*, 1984
- Venti, Steven F. and David A. Wise (1983), «Moving and Housing Expenditure: Transaction Costs and Disequilibrium». *Journal of Public Economics* 23 ss. 207 –243 1983

Levekår, korhortseffekter og boligpreferanser. Hvordan ønsker eldre å bo i framtiden? Hva bidrar til å forme eldres boligpreferanser?

Utdyping av og begrunnelse for sentrale problemstillinger

Siri Ytrehus

Eldres flytting som tema i internasjonal forskning

I mange land er det påpekt en tendens til flytting ved pensjonering (Meyer og Speare, 1985), (Rogers et. al., 1992), (Warnes & Ford 1995). Fenomenet knyttes til pensjonering, økt levestandard, økt utdanningsnivå i befolkningen, forventninger knyttet til pensjonist-tilværelsen, og fenomenet har også blitt sett på som uttrykk for en ny form postindustriell mobilitet. Den utenlandske litteraturen peker på at årsaker til denne typen flytting kan være komplekse (Litwak & Longino, 1987). Det kan være flytting som er planlagt over lengre tid og der den eldre allerede har startet etableringen på det nye stedet. Det kan ha med generell komfort å gjøre, med muligheten til å opprettholde vennskap og i hvilken grad personen vil være i stand til å tilpasse seg nye omgivelser (s. 267, Litwak & Longino, 1987).

I Amerika økte studier av eldres flytting på 70-tallet. Undersøkelsene avspeiler det fenomenet at den mest påfallende tendensen i amerikansk migrasjonsforskning på den tiden var eldres flytting. I de siste ti årene har den internasjonale litteraturen om eldres flytting blitt omfattende (Briggar, 1980, 1984), (Flynn et. al., 1985), (Longino, 1979), (Logino & Jacon, 1980), (Logino et. al., 1984). Flyttemønstre blant eldre er både studert på makronivå ved å se på hvordan flyttemønstre er blant eldre mellom regioner, der en ser hvordan fordelingen av eldre varierer over tid i ulike regioner og mellom regioner (Roger, 1989), (Serow, 1987), og på micronivå ved å følge folk over tid, framover i tid og bakover i tid (Colsher and Wallace, 1990), (Speare and Meyer, 1988). Det er også eksempel fra utenlands forskning som har sett på hvilke sosiale faktorer hos eldre som fører til behov for endring i hushold (Gilderbloom and Markham 1996).

Et gjennomgående funn i studiene er at livsfase har betydning for flytting. De eldste eldres flytting er i større grad betinget av redusert funksjonsnivå. Studier fra Norge kan antyde at ønske om å flytte reduseres med alder (Barlindhaug 1995). Data fra Norge kan antyde at eldre i større grad enn tidligere har endret holdning til flytting, selv om disse holdningene ikke gir seg utslag i økt tendens til flytting hos eldre.

En studie fra Sverige gjennomført i 1990 basert på lognitudielle data, viste at pensjonering ikke var noen hovedårsak til flytting for eldre (s. 84, Ekström, M. og Danermark, B., 1993). De vanligste årsakene til flytting for eldre var at de ønsket en leilighet i en mer passende størrelse, at de ønsket en mer tilgjengelig bolig, at de hadde redusert helse, og at de opplevde det som problematisk å ta seg av den nåværende boligen. Det å kunne flytte nærmere egne barn var også en årsak som ble nevnt av stor eller litt betydning av 18 prosent av de som flyttet.

Behov for studier av Eldres flyttepreferanser – bakgrunn for problemstillingen

Manglende kunnskap om flyttepreferanser

Det er vanlig å anta at boligbehovene endrer seg gjennom livsløpet. Sammensetningen av husstanden endres og økonomien endres, og for de eldre vil forholdet til arbeidslivet endres. I Norge har det (foreløpig) ikke gitt seg utslag i økt tendens til flytting ved pensjonering.

(I noe utenlandsk litteratur er det også beskrevet tre (Litwak og Longino, 1987) ulike flyttefaser for eldre: En som opptrer ved avsluttet yrkeskarriere, en når det oppstår moderate funksjonshemninger og en når eldre får store hjelpebehov. Disse tre fasene er ikke sett på som noe alle vil gå igjennom, men på den måten at det er hendelser i livet til personer som lever lenge, som vil påvirke tendensen til alle disse tre typer flyttegrunner.)

Fram til i dag kan vi si at flyttefrekvensen har vært spesielt lav for de over 64 år i Norge. Hovedårsak til flytting i denne fasen har med såkalt "tvungen" flytting å gjøre, at de eldre har måttet oppgi boligen på grunn av familiemessige, helsemessige eller økonomiske årsaker, selv om tendens til flytting i nyere norske studier kan se ut til å være økende.

I Norge har vi få studier som kan gi kunnskap og forståelse for årsaker til og konsekvenser av Eldres flytting. Vi har også lite kunnskap om de prosessene som fremmer og hemmer denne typen prosesser. (Med unntak av enkelte spørsmål i boforholdstudiene.) Boforholdsstudiene viser en økende tendens hos eldre til å rapportere et ønske om mindre bolig.

Økt flyttetendens blant eldre kan ses på som uttrykk for mer urbane preferanser blant eldre. Samtidig er den flyttingen som registreres, i hovedsak flytting knyttet til reduksjon i funksjonsnivå og økt hjelpebehov, den flyttefasen som vi tradisjonelt kan oppfatte som institusjonsflytting (og flytting til tilpassede boliger). Det er vanlig å se på disse fasene i Eldres flytting som to faser som er betinget av ulike årsaker. Samtidig er det også pekt på behovet for å se disse i sammenheng. De avveininger som gjelder flytting som gjøres i tilknytning til pensjonering, kan (kanskje) få innvirkning på seinere flyttebehov og ønsker.

Ulike typer registerundersøkelser vil gi mulighet til å studere den faktiske flyttingen blant eldre og endringer i denne. I disse undersøkelsene vil den faktiske flytteatferden være registrert. Samtidig er det sentralt å ta hensyn til at denne typen tilnærming ikke vil gi mulighet til å få fram endringer i preferanser hos eldre, fordi de også vil fange opp egenskaper ved det eksisterende tilbudet, det vil si boligene som har vært tilgjengelig for eldre. Undersøkelsen kan derfor komme til å si mest om det faktiske tilbudet og begrensinger knyttet til det, og på den måten ikke representere en "preferansenøytral tilnærming" (Ringén 1995).

Likeledes vil begrensningene ved registerundersøkelser også knyttes til den kritikken som generelt rettes mot behavioristiske tilnærminger som anvendes for å forstå sosiale prosesser. Registreringen av den faktiske flytteatferden vil ikke kunne si noe om hvilke intensjoner, hensikter eller reaksjoner handlingen er uttrykk for. Det kan ligge svært så ulike intensjoner og hensikter bak den faktiske flyttingen som registreres. Det vil være interessant å få fram både faktisk flytteatferd og preferanser. Samtidig vil det i Norge i dag være sentralt å legge til rette for studier av Eldres preferanser nettopp fordi vi i Norge har liten kunnskap om dette fenomenet, variasjoner i dette og hvordan individuelle, lokale og samfunnsmessige forhold påvirker dette.

Bolig- og sosialpolitiske begrunnelser

De fleste som når pensjonsalderen i begynnelsen av neste århundre vil ha betydelig boligkapital. En hovedintensjon i den norske sosial- og boligpolitikken overfor disse gruppene er å bidra til at eldres boligkapital skal kunne omsettes til en egnet bolig når eldre har behov for dette. Intensjonen er at dette skal gjelde for alle grupper eldre, også de som får en sykehjemsplass. Uavhengig av boligtype skal finansieringsformen være den samme. Spørsmål knyttet til denne overordnede og sentrale intensjonen i norsk bolig- og sosialpolitikk, vil være å få fram eldres egne vurderinger knyttet til boligspørsmålet nå og i framtiden, og hvilke forhold som påvirker dette.

Utdyping av noen sentrale spørsmål knyttet til eldres flyttepreferanser

Når flyttemønstre skal forklares og studeres, er det vanlig å gjøre et skille mellom push-faktorer og pull-faktorer. Forhold knyttet til den boligen og bostedet de flytter fra, vil bli betegnet som push-faktorer, mens egenskaper ved stedet og boligen de flytter til, betegnes som pull-faktorer. Det vil i studier av eldres flyttepreferanser være viktig å få fram hvordan oppfatninger av hva som er pull- og hva som er push-faktorer, varierer for ulike grupper av eldre. I avsnittet redegjøres for noen antakelser om sammenhenger mellom den boligen som eldre eventuelt skulle flytte fra, og sosiale kjennetegn ved de eldre og betydning for flyttepreferanser.

Tradisjonelle eller moderne eldre – konsekvenser for flyttepreferanser

Preferanser i forholdet til flytting og kanskje til eieformer kan påvirkes av sosial bakgrunn og tidligere livsløp. I Norge har småhus og enebolig vært idealet for befolkningen etter krigen. De boligpolitiske virkemidlene, forvaltet av Husbanken, har lagt til rette for og antakelig bygd opp under dette idealet. Muligheten for å bli eiere endret seg etter krigen, som en konsekvens av at Husbankens gunstige låne- og nedbetalingsordninger ble gjennomført.

Den store utbyggingen av småhus som eierboliger skjedde i hovedsak på 60- og 70-tallet av dem som da var i etableringsfasen. Store andeler av disse kohortene har derfor hatt mulighet til å bli selveiere. Tallene viser også at dette er tilfellet for store deler av dagens 70-åringer. Hvordan dette idealet ble virkeliggjort og hvilken betydning det hadde for store deler av befolkningen, er levende beskrevet for eksempel av Dag Solstad i skjønnlitteraturen (25. septemberplassen, 1973). Etablering i egen bolig og boligens eieform kan for mange ha blitt knyttet til oppfatninger om egen selvstendighet og uavhengighet. Eget arbeid nedlagt i bygging og eventuelt ombygging av boligen kan også ha ført til en spesiell tilknytting. Dette gjelder også for grupper som vil nå pensjonsalderen rundt årtusenskiftet. For disse gruppene kan boligen og eierboligen ha fått en spesiell betydning og dermed ha betydning for holdningen til å flytte som gammel, og for hvilke preferanser de har i forhold til eieform. Den sentrale plassen småhus og eneboligen har hatt i den norske boligbyggingen, kan ha fått betydning for hvilke preferanser eldre har når det gjelder boligtype. Det kan også være slik at å flytte til en blokkleilighet i et rimeligere område kan oppleves som en statusmessig forringelse.

En antakelse kan være at personer med et langt utdanningsløp, kanskje spesielt deler av eldrebefolkningen i storbyene, vil ha et mer fleksibelt forhold både til flytting og kanskje til eie-

form. Dette kan være grupper som i større grad oppfatter seg selv som moderne eldre med "urbane" holdninger til flyttespørsmål og kanskje også boligens eieform. Flere strukturelle forhold kan ha påvirket holdningene til flytting. Disse gruppene sine lange utdanningsløp kan ha ført til etablering i egen bolig seinere i livsløpet sammenliknet med andre grupper og yrkeskarrierer med flere flyttinger. Det kan ha skapt en mindre avhengighet og tilknytning til en spesiell bolig eller et bomiljø. Det kan også ha gitt noen økonomiske konsekvenser med mindre oppspart boligkapital og kanskje fortsatt gjenstående gjeld på egen bolig ved pensjonsalder, og dermed kanskje større interesse av å reinvestere i ny bolig eller etablere seg i leiebolig, sammenliknet med de som etablerte seg i egen bolig som 20- eller 30-åringer og har nedbetalt bolig. Dette er også et poeng som er trukket fram i utenlandsk forskning. Eldre med høy inntekt og utdanning har en tendens til å flytte mer enn andre eldre (Goldstein 1967). Forklaringer som her anvendes er at tidligere mobilitet fører til mobilitet.

Det er også vist i utenlandsk forskning at en generell tendens til økt flytting i befolkningen vil påvirke alle grupper på samme måte, også eldre. Det antas også i utenlandsk forskning at i et samfunn der de yngre flytter mye, vil det påvirke eldres tendens til å flytte. Eldre vil føle seg mindre knyttet til stedet fordi de unge er flyttet, og en hindring for å flytte er fjernet (s. 86, Murphy, 1979).

Femti- og sekstitallet var husmorfamiliens storhetstid. Hjemmet som arbeidsplass gjennom hele livsløpet kan innebære spesielle tilknytninger til bostedet og boligen, og dermed fungere som bremse i forhold til det å skulle flytte som eldre. Den dramatiske økingen i yrkesdeltakelse for kvinner og likestillingsideologien som har skjedd fra 70-tallet og utover, vil prege store deler av de gruppene som når alderdommen på begynnelsen av neste århundre. Både kvinner og menns livsløp vil være preget av en yrkeskarriere utenfor hjemmet. Deres situasjon kan være preget av at de nå faktisk vil ha mulighet til å realisere egne preferanser. Samtidig vil det fortsatt være deler av befolkningen som har et livsløp, der arbeid i hjemmet har vært hovedbeskjeftigelsen. Spørsmålet er hvordan dette vil påvirke holdninger og preferanser til flytting og eieform, og hvordan dette vil variere for grupper med ulike livsløp.

En annen antakelse knyttet spesielt til spørsmålet om å leie eller eie egen bolig som gammel, kan være at dette spørsmålet blir mindre sentralt. Utformingen av boligen og lokaliseringen kan vise seg å bli mer vesentlige spørsmål. Kanskje kan det være slik at ved høy alder vil ikke boligen i så stor grad som tidligere bli sett på som et investeringsobjekt. Tendens til lav inflasjon kan redusere skattefordeler av å eie. I så fall vil eieform sett fra de eldres side bli et underordnet spørsmål.

Evalueringen av Husbankens tilskuddsordning til bygging av omsorgsboliger og sykehjemsplasser viser at slik situasjonen er i dag, er det spesielt i små kommuner en betydelig andel eldre som ikke har omsettelig boligkapital. De er avhengige av at kommunen legger til rette et leieboligtilbud. Det har sammenheng med at eldre kommer fra gårdsbruk eller kårbolig på gårdsbruk og av den grunn ikke har noen bolig å selge (Ytrehus 1997). En annen gjennomgående forklaring i disse undersøkelsene er at det i fraflyttingskommuner ikke er etterspørsel etter boliger, eller at eldre bor i områder i kommunen der det ikke er noen etterspørsel etter boliger. Dette er tilfellet for eldre som bor i kommunens randsoner. Undersøkelser fra Danmark viser også en klar tendens til å flytte inn mot byen når en blir gammel (Institutt for Fremtidforskning 1997).

Boligrelaterte faktorer – størrelse, standard og tilgjengelighet – som påvirker flyttepreferanser

Eldre bor i større grad enn andre i gammel boligmasse, selv om vi i Norge ikke på noen måte finner samme forslummingstendenser som i enkelte andre land. I norske boligpolitiske utredninger så vi allerede på 70-tallet et skille mellom to faser knyttet til Eldres flytting. Det ble knyttet ulike løsninger til de to fasene:

“Den boligpolitiske utfordringen er her dels å utsette tidspunktet for økte hjelpebehov ved å øke antallet boliger som fungerer ved redusert funksjonsnivå (fase 1 – denne fasen refererer seg til yngre aktive ressurssterke eldre, som enten utbedrer boligen eller flytter (min understrekning) til en mindre sentralt plassert og lettstelt leilighet med heisadkomst og med noe service i form av blant annet vaktmestertjenester) og dels å bidra til et tilfredsstillende tilbud av hensiktsmessige boformer når fase 2 kommer (den fasen omfatter de gamle eldre som flytter fra sin bolig den dagen de blir så hjelpetrengende at de ikke kan fungere der lengre).”

Fra 70-tallet og fram til i dag har vi ikke hatt noen vesentlig øking i Eldres flytting knyttet til den første fasen. Vi har derimot hatt en vesentlig forbedring av Eldres boligstandard, selv om det fortsatt refereres problemer knyttet til boligstandard. Forbedringene i boligstandard knyttet til at eldre i dag tilhører kohorter som etablerte seg i nyere boligmasse, en generell øking i levestandard for alle grupper og boligpolitiske virkemidler som har bidratt til standardforbedring.

Spørsmålet om preferanser knyttet til flytting berører også spørsmålet om forbedring av eksisterende boligmasse. Ønsket om å flytte kan henge sammen med boligens standard. Fra sentrale Eldreforskere i Sverige ble det på 80-tallet satt spørsmålsteget om bedret boligstandard vil føre til redusert hjelpebehov (Sundström og Samuelsson, 1987). Det er ingen studier som systematisk har studert hvilken betydning denne faktoren har hatt i forhold til andre faktorer, som redusert helse og førlighet, utrygghet og tilgjengelighet til tjenester. Det betyr ikke at bedret teknisk standard ikke har betydning. Det kan ha betydning for levestandard og trivsel. På samme måte kan vi stille spørsmål ved om dårlig boligstandard som en egen faktor, vil føre til økt ønske om å flytte til en mer tilpasset bolig. En undersøkelse fra Danmark (1989:34-35) viste at ikke alle eldre som bodde i boliger som var definert til å være under minstestandard, opplevde dette som et problem.

Spørsmål i denne sammenhengen vil handle om ønsket om flytte er forbundet med en dårlig boligstandard. I hvilken grad er flytting og utbedring av bolig svar på samme problem? Ønsker eldre i større grad å få tilpasset egen bolig eller er det andre forhold som gjør at flytting foretrekkes?

På 80-tallet ble de samme forholdene som kan redusere Eldres ønske om flytting, også brukt for å forklare Eldres motstand mot utbedring av egen bolig. Undersøkelser fra 80-tallet viste at selv om eldre skulle få økonomisk støtte til utbedring av bolig, vil ikke dette være nok. Det er pekt på at motivering til å bruke penger på boligen vil være nødvendig, og at det er nødvendig med hjelp og støtte til gjennomføring (Engelstad, 1981, 1983). Det ble da framhevet at den mentale omstillingen til nye fysiske omgivelser som en utbedret bolig innebærer, vil oppleves som et for stort brudd med de vante omgivelsene og derfor ikke ønskelig. Denne typen antakelser baserer seg nettopp på oppfatning av at eldre har vanskelig for å tilpasse seg nye situasjoner. For store forandringer på kjøkken og bad vil stå i motsetning til det stabile bildet de

vante fysiske omgivelsene gir. Vil det innebære at det vil være de samme gruppene som legger til rette for boligutbedring, som også kan se på flytting som et alternativ?

Spørsmål om forbedring handler også om hva som faktisk er mulig av forbedringer. På 50-tallet ble det i stort omfang gjennomført normerings- og standardiseringskrav til boliger. Men fortsatt var det ikke gjennomført noen normering eller standardiseringskrav for tilgjengelighet i boliger. Store deler av eldre bor i boliger bygd på 50-tallet. Spørsmålet er om 50-talls husene kan forbedres og tilpasses de gamles behov? Flere studier antyder at det ikke er teknisk standard som er et problem med Eldres boliger i dag, men først og fremst tilgjengelighet til og i boligen. En undersøkelse gjennomført blant eldre brukere av bydelstjenesten i en bydel i Oslo oppga 10 prosent mangler ved boligen. To av tre i denne undersøkelsen hadde problemer med trapper opp til boligen (Nøher, 1995:15-16). Levekårsundersøkelsen fra 1995 blant eldre viste at 30 prosent opplevde ett eller flere problemer med boligtilgjengelighet (Dahl og Vogt 1996). Andel eldre som er flyttet inn i omsorgsboliger, rapporterer om dårlig tilgjengelighet til den boligen de flyttet fra. Andelen som rapporterte om dårlig tilgjengelighet var betydelig større enn andelen i levekårsundersøkelsen til eldre fra 1995 som rapporterte denne typen problemer (Ytrehus 1997). Det kan være en indikasjon på at tilgjengelighetsproblemer i boligen kan resultere i etterspørsel og flytting til alternativer boliger.

Det er antatt at både for store og for små boliger kan by på et problem for eldre. Data fra boforholdsundersøkelsen 1995 viser at en relativt stor andel eldre har krysset av for at de kunne ønske en mindre bolig. I studier av Eldres flyttestrefferanser vil det være vesentlig å få fram om ønsket om en mindre bolig er en faktor som i seg selv vil bidra til å påvirke flyttetendensen og ønske om å flytte, eventuelt hvilke andre forhold som virker sammen med stor bolig som en årsak til ønsket om å flytte og hvordan dette varierer for ulike grupper.

Hvor eldre ønsker å flytte til

Studier som både ser på forhold knyttet til Eldres nåværende bolig og forhold ved det stedet eldre skulle ønske å flytte til, gir mulighet til å legge til rette for et mer kontekstuellt perspektiv på Eldres flytting. Denne typen tilnærming vil også være best egnet til å få fram kunnskap som er nødvendig for dem som skal planlegge boligtilbud for eldre.

I teorier knyttet til urban geografi, er det vanlig å skille mellom – på den ene siden avgjørelsen som tas om å skifte bolig og hvilke forhold som påvirker den – og på den andre siden selve prosessen ved å søke etter en ny bolig (Knox, 1982) og avgjørelsen knyttet til denne. I planleggingsøyemed vil det være vesentlig å få fram om vanskeligheter knyttet til søkeprosessen eller manglende tilgjengelige boliger oppleves av de eldre, og hvordan dette varierer for ulike grupper.

Sammenliknet med noen tiår tilbake er boligtilgangen betydelig større enn tidligere. Det skulle i så fall innebære større valgmuligheter. Det blir et spørsmål om det som fins av tilgjengelige boliger, er de boligene som eldre ser som aktuelle for seg. Boligprisene varierer mye for ulike områder. Det vil derfor være viktig å få fram forholdet mellom Eldres vurdering av kostnader og lokalisering. I noen områder kan det i dag være slik at det som bygges nytt er så dyrt sammenliknet med den Eldres egen boligkapital at det også kan være problematisk å finne en bolig som det gir en økonomisk gevinst å flytte til, eller som ikke forutsetter at den eldre må ta opp mer lån.

I hvilken grad egenskapene ved de nye boligtilbudene er å oppfatte som pull-faktorer, kan variere for ulike grupper. Beliggenhet og utforming kan påvirke eldres preferanser til flytting. Eldre kan ønske å flytte til et mindre hus i samme område, til bykjernen eller til sentrum, dersom de bor i mindre landkommuner. Det forventes at en mindre andel vil flytte til utkantstrøk eller spredt befolkede områder på grunn av at det vil være uhensiktsmessig hvis de får redusert funksjonsnivå.

Ut fra en mer tradisjonell tilnærming til eldre, kan det at eldre må flytte ut av sine vante omgivelser for å få en egnet bolig, ses på som en begrensning knyttet til spørsmålet om flytting som eldre. Det vil være spørsmål om eldre i dag vil velge å etablere seg i kjente omgivelser ved reetablering, eller om dette valget vil bli styrt av andre preferanser knyttet til lokalisering. En svensk studie har vist at en relativt stor del av de gamle som ble spurt, oppga ønske om å flytte nærmere barn som begrunnelse for flytting (Ekström, 1994).

Også for spørsmålet om lokalisering av ny bolig vil det være vesentlig å se dette i sammenheng med andre faktorer, både sosiale kjennetegn ved den eldre og andre kjennetegn ved den alternative boligen. Også resultater fra svensk forskning støtter dette. Flytting og ombygging kan ha ulik betydning for ulike personer (s. 19, Ekström, 1994).

Det er vanlig å skille mellom intermigrasjon, definert til flytting mellom regioner eller større områder, og intramigrasjon, som er flytting innen samme område. Et sentralt spørsmål vil være om eldre ønsker å flytte innen samme område, eller om preferansene går i retning av flytting over lengre distanser, eventuelt hvordan dette varierer for ulike grupper.

Det kan også være slik at lang- og kortdistanseflytting er flytting som er betinget av ulike forhold. Det er andre årsaker til langdistanseflytting enn til flytting over en kortere distanse. Som pull-faktor er nevnt høyere temperatur og bedre klima enn det en flytter fra. Klima kan være en viktig faktor i seg selv, og spesielt i forhold til eldres helse. Fra utenlandsk forskning påpekes det at klimafaktorer vil ha størst forklaringsfaktor for langdistanseflytterne og mindre å si for dem som flytter kortere distanser.

Flytting og informasjon

Et annet sentralt tema eller perspektiv innenfor studier av eldres flytting og studier av flyttepreferanser er spørsmålet om informasjon og dens betydning for det valget eldre gjøre. Hvilken type informasjon vil påvirke eldre til å flytte? Spørsmålet knyttet til dette temaet kan stilles på ulike måter. Et spørsmål kan være hvilken informasjon eldre faktisk har om det stedet de velger å flytte til. Det kan handle både om hvor omfattende denne informasjonen er, og hvilken type informasjon om tilflyttingsstedet som trekker eldre dit. Et annet spørsmål kan være hvem informantene er og hvilken betydning det har.

Forventninger til velferdsstaten

En annen faktor som kan ha betydning for eldres flytting og flyttepreferanser, er deres forventninger til hva det offentlige vil kunne bidra med, og dermed deres forventninger til velferdsstaten. Norsk forskning har påvist kohortsendringer i holdninger til å motta offentlig hjelp. En

relativt hyppig referert undersøkelse viste at eldres holdning til å ta imot offentlig hjelp endret seg fra 60-tallet til 80-tallet (Daatland, 1990). Antakelsen om at eldres holdning til offentlig hjelp endret seg, baserte seg på en sammenlikning av svar på spørsmål om synet på å ta imot hjelp fra offentlige og private hjelpere i 1969 og i 1981. Resultatet viste en økende tendens til å ønske offentlig hjelp framfor privat hjelp. Flere forklaringer kan knyttes til dette resultatet. Eldre i dag har vokst opp med velferdsstaten. Rettighetstanken kan være mer rotfestet i denne generasjonen. Offentlig hjelp blir ikke som tidligere forbundet med fattigforsorgen. Likeledes kan endringer i kvinnerollen og synet på kvinners samfunnsmessige posisjon ha hatt betydning. Eldre vil ikke se det som en selvfølge at døtre skal bidra overfor dem i alderdommen. Det at det faktisk fins offentlig hjelp i et visst omfang, må vi regne med virker på eldres vurdering av holdning til slik hjelp.

Selv om undersøkelsen fra 60- og 80-tallet viste endret holdning til å ta imot offentlig hjelp, trenger det allikevel ikke innebære at denne utviklingstrenden vil fortsette. Det har vært en stadig pågående debatt om i hvilken retning velferdsstaten skal utvikles. Den offentlige debatten de siste to tiårene er preget av skepsis til stadig vekst i velferdsstaten. I stadig sterkere grad har spørsmålet om økonomiske begrensninger vært reist, selv om realiteten har vært et stadig utvidet tilbud. Denne offentlige debatten kan ha ført til at eldre setter spørsmål ved hva det er rimelig å forvente av velferdsstaten.

For eksempel antydes det i en undersøkelse fra Danmark – vel å merke basert på intervju med et lite antall eldre – at yngre eldre i liten grad har forventninger til velferdssamfunnet (Institutt for Fremtidforskning 1997). De forventer at de selv må gjøre noe for å få en tilfredsstillende situasjon som gammel, spesielt gjelder dette boligspørsmålet. Det kan resultere i økt søking etter en tilpasset bolig for å redusere hjelpeavhengighet av andre, både egen familie og velferdsstatlige tjenester.

Offentlige eller private boligløsninger – hva ønsker eldre?

I undersøkelser av eldres flyttepreferanser vil det også være vesentlig å få fram eldres vurdering av det offentlige boligtilbudet til eldre som fins sammenliknet med deres vurdering av private boligtilbud. Både utforming, størrelse og boligens beliggenhet og økonomiske aspekter kan ha betydning. Spørsmålene vil handle om hvilken betydning disse faktorene har, og hva det betyr for hvem som ser det som et aktuelt tilbud for seg.

Seksti- og syttiårenes trygdeboliger har betydelig lavere standard enn de omsorgsboligene som bygges i dag. Det er mye som tyder på at trygdeboligene rekrutterte grupper som kom fra relativt små boliger, boliger med lav boligstandard eller leiebolig. Det er også rimelig å regne med at disse boligene ble oppfattet som gode boliger og fullt ut tilfredsstillende av dem som flyttet inn, ut fra datidens standard.

Toroms omsorgsboliger kan oppfattes som langt mer attraktive enn den tradisjonelle trygdeboligen. Samtidig har boligstandarden for eldre blitt hevet betraktelig de siste to – tre tiårene. Spørsmålet vil være om tidligere boligstandard – det den eldre skulle flytte fra - har betydning for hvordan det offentlige boligtilbudet vurderes.

“Institusjonsflytting”

Vi har sett at det kan være fruktbart å skille mellom ulike typer flytting som gammel, på den ene siden “institusjonsflytting” og på den andre siden det vi kan kalle for mer “overskudds-flytting”. Sykehjemstilbudet er anslått til at det har holdt seg stabilt de siste tiårene, mens tilbudet om aldershjem er redusert. Dette er kompensert ved øking i bygging av serviceboliger (Daatland, s. 49 1994).

Fordelingsprosessen knyttet til tildeling av institusjonsplasser kjennetegnes ved at dette er et knapt gode. Studier viser at alvorlig helsesvikt som kriterier har forrang, selv om andre kriterier også gjør seg gjeldende (Lorentzen 1995).

I levekårsundersøkelsen (eldredelen, 1995) ble de som opplevde bevegelsehemning eller sosial isolasjon, spurt om de kunne ønske seg en annen bolig. Spørsmålet lød: “Hvis du ikke ønsker å bo videre slik du gjør nå, hvordan ønsker du da å bo?” Det hyppigst nevnte alternativet var omsorgsbolig/servicebolig. Det nest hyppigste alternativet var bedre tilpasset bolig, og aldershjem/sykehjem ble nevnt som tredje alternativ. Det har blitt antydnet at eldre vil være skeptisk til å flytte på institusjon (Dahl og Vogt 1996). Samtidig er det i andre studier antydnet at holdningene vil påvirkes av behovet for hjelp. Eldre ønsker en institusjonsplass når de får behov for det. Spørsmålet i en studie av eldres flyttestepreferanser vil være i hvilke grad tilgjengelige offentlig tilbud og eldres oppfatning av dette har betydning for eldres flytteplaner.

Kort om perspektivvalg og framgangsmåter

Gjennomgangen foran gir noen konsekvenser for perspektivvalg og metodisk tilnærming. Det redegjøres skjematisk for noen aspekter knyttet til dette.

Livsløp som tilnærming

Det vil være ulike tilnærminger som kan bidra til å forklare endringer i preferanser, holdninger og verdier. Det kan være livsløpsforklaringer som vektlegger at verdier og holdninger endres gjennom livsløpet. Det kan være generasjonsforklaringer som legger vekt på at preferanser, holdninger og verdier formes i barndommen. Ulike generasjoner vil representere ulike preferanser, holdninger og verdier. Det kan også nevnes periodeforklaringer som legger vekt på hvordan spesielle hendelser preger preferanser, verdier og holdninger. Til en viss grad kan en si at det vil være et empirisk spørsmål hvilke av disse tilnærminger som vil være fruktbare når preferanser og endringer i disse skal forklares.

Gerontologisk forskning har lagt vekt på betydningen av livsløp som sentralt for å forklare det som skjer i alderdommen. Når det gjelder flytting generelt, er det vanlig å anta at livsløpsforklaringer er den mest sentrale forklaringen på flyttetendenser (Litwak & Longino 1987). Den mest gjennomgående forklaringen på flytting generelt er knyttet til livsfaser (Lee 1966).

Et perspektiv som kan integrere flere tilnærminger til boligens betydning

Bolig kan ha ulik betydning. I en artikkel med tema “Nye perspektiver på bolig og omsorg til eldre” redegjør Franklin (1996) for ulike syn på hva en bolig kan bety. Boligen kan betraktes

som de fysiske rammene for et sosialt liv, bolig kan ses på som en arkitektonisk enhet, boligen kan ses på som en økonomisk enhet, som en del av en bolig tilknyttet omsorg, bolig kan ses på som en institusjon og som et miljø som skaper hjemfølelse. Når spørsmålet skal handle om eldres valg og boligpreferanser, vil det være vesentlig å sikre at flere av de ovenfor nevnte perspektivene integreres. For å få fram kunnskap som vil være av interesse for planlegging, vil det være nødvendig ikke bare å studere boligen ut fra et økonomisk perspektiv eller bare et hjemperspektiv, men søke å integrere flere typer aspekter knyttet til boligen og studere hvordan disse samvarierer.

Begrensinger knyttet til rasjonelt valgperspektiv

Mye av forskningen som har studert flyttetendenser, har hatt et rasjonelt valgperspektiv som utgangspunkt. Spesielt har begrepet transaksjonskostnader stått sentralt. Til dette begrepet kan en både legge de økonomiske og de sosiale kostnadene knyttet til flytting.

Utgangspunktet for denne forskningen har vært at flytting er forbundet med spesielle omkostninger (Quigley & Wienberg, 1977), (Rothenberg, J. et.al. 1991):

- Søkeomkostninger: Det tar tid og koster ressurser å søke markedet for å finne en bedre og alternativ bolig.
- Flytteomkostninger: Er knyttet til omkostninger ved flytting og kjøp og salg av eide former.
- Sosiale omkostninger: Studier av mobilitet har vist at mennesker utvikler en større sosial tilhørighet til sin bolig og lokalområdet jo lengre de bor i området (Skifter Andersen & Bonnke 1980)

Når personen vurderer kostnadene ved flytting som større enn gevinsten, vil de velge ikke å flytte. Samtidig er det også gjennomgående pekt på begrensinger knyttet til dette perspektivet. Det reises innvendinger mot bare å studere flytting hos eldre ensidig i dette perspektivet. På den ene siden reises det innvendinger mot å se det som rasjonelle valg ut fra at det i realiteten sjelden er slik for folk, når de søker mellom steder å bo, faktisk leter mellom alle ulike alternativer som fins. Realiteten er gjerne at de leter i områder der de allerede er kjent. Deres mentale kart er avhengig av tidligere erfaringer og erfaringer med steder der de er kjent (Law og Warnes, 1982; Wiseman, 1980), og det er vesentlig å legge til rette for at dette fanges opp i studier. Et annet forhold som det pekes på, og som begrenser det valget de som skal flytte står overfor, er tilgjengelige boliger på det ønskede stedet. Det kan være nyttig å gjøre et skille mellom det som påskynder en flytting og personens underliggende motiver knyttet til flytting (s. 76, Warnes og Ford, 1995).

Referanser

- Barlindhaug, Rolf (1995): *Kan eldres boligformue redde velferdsstaten? Mulige virkninger av å omgjøre bundet kapital i boliger til kontanter*. Norges byggforskningsinstitutt, prosjektrapport 186/95
- Briggar, J. C. (1980): Who moved among the elderly, 1965-1970: Comparison of older movers. *Research on Aging* 2:73-91
- Briggar, J. C. (1984): The graying of the sunbelt: A look at the impact of U.S. elderly migration. *Population Trends and Public Policy* No. 6. Washington, DC: Population Reference Bureau Inc.
- Colsher, P. L. and R. B. Wallace (1990): "Health and social antecedents of relocation in rural elderly persons" *Journal of Gerontology*. 45:32-38
- Dahl, Espen og Pernille Vogt (1996): *Ensom og ulykkelig? Levekår og livskvalitet blant eldre*. Fafo-rapport 185, 1996
- Daatland, Svein Olav (1994): *Hva skjer i eldresektoren?* NGI, 1/94
- Daatland, Svein Olav (1990): *Søkelys på eldreomsorgen*. Tilgang av tjenester og bruk av ressurser – før, nå og framover. NGI, 4/90
- Ekström, M. og B. Danermark (1993): Migration Patterns and Migration Motives among the Elderly. Swedish Data in a Comparative Perspective. *Scandinavian Housing & Planning Research* 10:75-89, 1993
- Ekström, Mats (1994): Residential Relocation, Urban Renewal and the Well-being of Elderly People. Towards a Realist Approach. *Acta Universitatis Upsaliensis*, Uppsala 1994
- Engelstad, Harald (1981): *Utbedring av eldres boliger. Undersøkelse i en bykommune. Utbedringssaker med konsulentbistand*. NGI, 8/81
- Engelstad, Harald (1983): *Utbedring av eldres boliger. Undersøkelse i en landkommune. Utbedringssaker med konsulentbistand*. NGI, 3/83
- Flynn, C. B., C. F. Longino Jr., R. F. Wiserman & J. C. Biggar (1985): The redistribution and America's older population: Major national migration patterns for three census decades. *The Gerontologist*, 25, 292-296
- Franklin, B. (1996): New Perspectives on Housing and Support for Older People. I Blaud, R. (ed.) *Developing Service for Older People and their Families*. Kingsley
- Gilderbloom, John I. & John P. Markham (1996): Housing Modification Needs of the Disabled Elderly. What Really Matters? *Environment and Behavior*, Vol. 28 No. 4, July 1996 512-535
- Goldstein, S. (1967): Social – Economic and Migration Differential between the Aged in the Labour Force and in the Labour Reserve. *The Gerontologist*, Vol. 7 (1967) pp. 31-40
- Institutt for Fremtidforskning, De unge ældres boligvalg frem mod år 2007.
- Knox, P. (1982): *Urban Social Geography*. An Introduction. New York: Longman
- Law, C. M. and A. M. Warnes (1982): "The Characteristics of Retired Migrants" in D. T. Herbert and R. J. Johnston (eds.) *Geography and the Urban Environment*, Volum III, Wiley: Chichester, 175-222
- Litwak, Eugene & Charles F. Longino (1987): Migration Patterns Among the Elderly: A Developmental Perspective. *Gerontologist*, Vol nr. 27, side 266-272
- Longino, C. F., Jr. & J. J. Jackson (1980): Migration and the Aged: Special issue. *Research on Aging*, 2, 131-280
- Longino, C. F., Jr. (1979): Going home: Aged return migration in the United States, 1965-1970. *Journal of Gerontology*, 34, 736-745

- Longino, C. F., Jr. (1985): Returning from the Sunbelt: Myths and realities of migratory patterns among the elderly
- Lorentzen, H. (1995): *Når ikke alle kan få – om fordeling av knappe goder*. Rapport 95.13. Institutt for samfunnsforskning. Oslo
- Madsen, V. (1992): *Hvem får sykehjemsplass? Om fordelingsprinsipper ved inntak til sykehjem i Oslo kommune*. Arbeidsnotat 92:1. Oslo. Institutt for samfunnsforskning
- Meyer, Judith W. & Alden Speare Jr. (1985): Distinctively Elderly Mobility: Types and Determinants. *Economic Geography*, Vol 61, 1985
- Murphy, Peter (1979): Migration of the Elderly: A review. *Town Planning Review*, Vol. 50, s. 84–93, 1979
- Nøher, Øyvind (1995): *Opp en trapp og inn en dør ... Om hjemmeboende brukere og boligen i Bygdøy – Frogner bydel*. Dokument 1/1995 Oslo: Bygdøy – Frogner bydel
- Platz, Merete (1989): *Gammel i eget hjem. En undersøkelse blant eldre i Odense*. Rapport 89:12. København: Socialforskningsinstituttet
- Quigley, J. M. & D. H. Weinberg: Intra-Urban Residential Mobility, *International Regional Science Review* 2:41-66
- Ringen, Stein (1995): Well-Being, Measurement, and Preferences. *Acta Sociologica*. Vol. 38 No. 1, 1995
- Rogers, A. (1989): «The elderly mobility transition. Growth, concentration and tempo», *Research on Aging*, 11:3-32
- Rogers, A., W. H. Frey, P. H. Rees, A. Speare & A. M. Warnes (eds.) (1992): *Elderly Migration and Population Redistribution: A Comparative Study*, Belhaven: London
- Serow, W. J. (1987): “Why elderly move”. *Research on Aging* 4:582-597
- Skifter Andersen, H. & J. Bonke (1980): *Boligsektorens fordelingsmessige virkninger I Boligmarkedet*; Lavindkomstkommisionen. Arbeidsnotat 9
- Speare, A. and J. W. Meyer (1988): “Types of elderly residential mobility and their determinants”. *Journal of Gerontology*. 3:74-81
- Sundström, Gerdt og Gillis Samuelsson (1987): Om hjelpeformer, omsorgsressurser och kvarboende. I S. O. Daatland (red.) (1987): *Gammel i eget hjem. Nordiske erfaringer og betingelser og tilrettelegging for en selvstendig boform i eldre år*. Nordisk ministerråd 1987
- VandlerHart, Peter G. (1994): An Empirical Analysis of the Housing Decisions of Older Homeowners. *Journal of the American Real Estate and Urban Economics Association*, 1994 V22, 2: 205-233
- Warnes, Anthony & Reuben Ford (1995): Migration and Family Care, i (ed.) Isobel Allen & Elizabeth Perkins: *The Future of Family Care for Older People*. London: HMSO
- Wiseman, R.F. (1980): Why older people move. *Research on Aging*, 2, 141–154
- Ytrehus, Siri (1997): *Beboerne i nye omsorgsboliger*. Norges byggforskningsinstitutt, prosjektrapport 217/97

Om forfatterne

Rolf Barlundhaug er sosialøkonom fra Universitetet i Oslo og har vært tilknyttet Norges byggforskningsinstitutt siden 1978. Han har hovedsakelig arbeidet med boligmarkedsanalyser og evaluering av offentlige virkemidler i boligpolitikken. Gjennom et samarbeid med Universitetet i Oslo var han med på å utvikle boligmarkedsmodellen BUMOD. Boligpolitikken og boligbeskatningens fordelingspolitiske rolle har stått sentralt i mange prosjekter. Barlundhaug har dessuten arbeidet med eldres flytting, eldres holdning til å bygge ned formue i alderdommen, generelle boligfinansieringss spørsmål, kredittrisiko og betalingsproblemer i boligsektoren, boligprisindekser og prognoser for aktivitetsnivået i hele bygg- og anleggssektoren.

Thorbjørn Hansen er sivilarkitekt fra NTH 1962. Tilknyttet Norges byggforskningsinstitutt siden 1966. Der har han arbeidet med boligpolitikk og boligplanlegging. Det dreier seg både om aktuelle boligpolitiske spørsmål og den historiske utviklingen av boligpolitikken og boligplanleggingen. I senere år er det særlig kommunale boligpolitikk, med vekt på vanskeligstilte boligsøkere, som har vært sentralt. Han er nå avdelingsjef for avdelingen Bolig, bygd miljø og samfunn.

Viggo Nordvik, cand.oecon. (1987). Har vært ansatt ved Høgskolesenteret i Nordland og i Norske Boligbyggelags Landsforbund og på Norges byggforskningsinstitutt fra 1991. Har på Norges byggforskningsinstitutt jobbet med analyser og utredninger om boligmarkedets funksjonsmåte og vurderinger av ulike boligpolitiske virkemidler. Er for tiden doktorgradsstudent ved Sosialøkonomisk institutt ved Universitet i Oslo. Avhandlingen hans behandler teoretiske og økonometriske analyser av ulike aspekt ved leiemarkedet.

Oddrun Sæter, cand.sociol. 1980. Oddrun Sæter har i mange år arbeidet med forskning, utredning og evaluering innen helse- og kultursektoren, med institusjonsanalyser, profesjonsstudier og studier av forebyggende tiltak. De siste årene har hun i tillegg konsentrert seg mye om storbyproblematikk, og temaene her spenner over alt fra lokal tjenesteutvikling og tverrfaglig samarbeid lokalt, til byutvikling, planlegging og «rommets sosiologi», under dette temaet også kunst- og landskapsstudier.

Terje Wessel er cand.polit. i geografi fra Universitetet i Bergen 1983 og dr.philos. fra Universitetet i Oslo (UiO) 1996. Han arbeider nå som førsteamanuensis ved Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi (UiO), og er tilknyttet Norges byggforskningsinstitutt på deltidsbasis. Hans arbeidsfelt dekker boligpolitikk, boligplanlegging og byutvikling. De senere årene har han særlig interessert seg for segregasjon og levekår i storbyene.

Kari Wærness er professor i sosiologi ved Universitetet i Bergen. Hun har skrevet en rekke bøker og artikler omkring ulike velferds-, kvinne- og familiepolitiske temaer. De siste årene har hun også vært tilknyttet Norges byggforskningsinstitutt gjennom engasjement på deltid.

Siri Ytrehus er utdannet sosiolog fra sosiologisk institutt, Universitetet i Oslo i 1987. Hun har vært ansatt ved Norges Byggforsknings institutt fra 1994. Hennes arbeidsfelt nå er ulike bolig-sosiologiske temaer, spørsmål knyttet til temaet eldre og bolig og evaluering av ulike offentlige boligtiltak og tjenester. Hun er nå doktorgradsstudent ved Sosiologisk institutt ved Universitetet i Bergen. I avhandlingen studeres eldres bolig- og flytteønsker i lys av moderniseringsteorier.

