

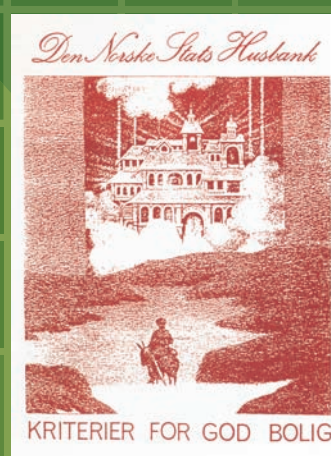
THORBJØRN HANSEN

Bolignormer, helse og velferd

Drøfting av bolignormer, deres grunnlag og rolle i boligpolitikk og planlegging

Prosjektrapport 7

2007



SINTEF Byggforsk

Bolignormer, helse og velferd

Drøfting av bolignormer, deres grunnlag og rolle i boligpolitikk og planlegging

Prosjektrapport 7 – 2007

Prosjektrapport nr. 7

Thorbjørn Hansen

Bolignormer, helse og velferd

Drøfting av bolignormer, deres grunnlag og rolle i boligpolitikk og planlegging

Emneord:

Bolig, normer, helse, velferd, boligpolitikk og planlegging

ISSN 1504-6958

ISBN 978-82-536-0972-0

Illustrasjoner omslag:

Elsa Reiersen og Elisabeth Thue. De tusen hjem: Den Norske Stats Husbank 1946-1996. Oslo, 1996

100 eks. trykt av AIT AS e-dit

Innmat: 100 g scandia

Omslag: 240 g trucard

© Copyright SINTEF Byggforsk 2007

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med SINTEF Byggforsk er enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov eller tillatt gjennom avtale med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og inndragning, og kan straffes med bøter eller fengsel.

Adr.: Forskningsveien 3 B
Postboks 124 Blindern
0314 OSLO

Tlf.: 22 96 55 55

Faks: 22 69 94 38 og 22 96 55 08

www.sintef.no/byggforsk

Forord

Byggforsk (nå SINTEF Byggforsk) og NOVA utfører et samfunnsvitenskaplig forskningsprogram for Husbanken der et av temaene er ”Statens og Husbankens rolle i en markedsstyrt boligssektor”. Denne rapporten bygger på ett av prosjektene under dette temaet. Arbeidet i prosjektet er gjennomført i tre relativt selvstendige deloppgaver: En del (del 3 i rapporten) gir en oversikt over gjeldende mål og normer og en gjennomgang av *den historiske bakgrunnen* for disse normene, politisk og faglig. En annen del (del 2 i rapporten) dreier seg om det *aktuelle* kunnskapsgrunnlaget for de normer og standarder som anvendes i dag, og en tredje del (del 1 i rapporten) drøfter den rollen normerte standarder har og kan ha i gjennomføringen av statens boligpolitikk i en markedsstyrt boligsektor. Hver del avsluttes med en oppsummering. En innledning presenterer problemstillingene og definisjoner av sentrale begreper. Først i rapporten kommer en fyldig sammenfattende oppsummering med drøftinger av våre ”funn”. Denne sammenfatningen er oversatt til engelsk og kommer som vedlegg til slutt.

Metoden innebærer en viss overlapp og noen gjentakelser mellom de tre delene. Vi anbefaler det fyldige sammendrag først i rapporten. Delene kan betraktes som underlag for denne. En av deloppgavene er for øvrig tidligere publisert som Byggforsknotat 80 (Hansen 2005).

Det må understrekes at oppgaven dekker et svært bredt felt, og vi regner ikke med å ha funnet all relevant litteratur på alle emner. Rapportens ambisjoner er å gi en innføring og foreløpige svar med drøftinger. Det er grunn til å arbeide videre med den forskningsbaserte kunnskapen om sammenhenger mellom boligens fysiske utforming, helse og levekår.

Husbankens kontaktperson for prosjektet er sivilarkitekt Trude Lund. Hun utgjør en referansegruppe sammen med sivilarkitektene Arne Johnsen, Husbanken, Bård Isdahl, Norsk Form, og forsker dr. philos Lars Gulbrandsen, NOVA. Lars Gulbrandsen har hatt oppgaven som kvalitetssikrer. Alle takkes for interessante og verdifulle bidrag til arbeidet. Prosjektet er ledet og gjennomført av sivilarkitekt Thorbjørn Hansen, SINTEF Byggforsk.

5. oktober 2007

SINTEF Byggforsk

Thorbjørn Hansen
Prosjektleder

Innhold

Forord	3
Innhold	5
Oppsummering og drøftinger	7
Bakgrunn for studien	8
Bruk av normert boligstandard i boligpolitikken	9
Har normene et forskningsbasert grunnlaget?	10
Bolig som rettighet krever normerte standarder	13
Normerte standarder for å sikre kvalitet i boligbyggingen?	14
Innledning	17
Begrepene	17
Perspektiver på bruk av normerte standarder	18
Hensikt og framgangsmåte	20
Del 1. Normerte boligstandarders rolle i en markedspreget boligsektor – en drøfting	22
1.1. Bruk av normer i beskrivelse og evaluering av boforhold	22
Kartlegging av vanskeligstiltes boforhold	24
Materielle forhold og subjektive oppfatninger	25
1.2. Normer, et hinder for velfungerende boligmarkeder?	26
Nybygging	27
Funksjonskrav	28
Funksjonskrav og boligkvalitet	29
Planleggingsfeil?	30
Normer og standarder i dagens boligbygging	31
Evalueringer av planleggingsprosesser	34
1.2. Normerte boligstandarder i boligsosiale tiltak	36
Velferdstilbud som rettighet?	37
Bolig som rettighet	38
Normer og individuelle valg	38
Normer versus saksbehandlerskjønn	41
Normer og offentlige botilbud	42
Del. 2. Forskningsbasert kunnskap om bolig, helse og velferd	46
2.1. Hva kan boforhold bety for helsa?	47
2.2. Den enkelte bolig – størrelse, utforming og standard	50
Planløsning	56
Bygingsform - hustype	56
2.3. Eie- og leieforholdene	58
2.4. Omgivelser, nabolag, miljø	59
Fysiske omgivelser	61
Sosiale omgivelser/sosialt miljø	64
Forholdet mellom fysiske omgivelser og sosialt miljø	68
2.5. Normer og vanskeligstilte på boligmarkedet	68

Universell utforming	70
2.6. Faglig ekspertise og personlige preferanser	71
Oppsummering	74
Del 3. Mål og normer i boligpolitikken – oversikt og utviklingstrekk.....	76
3.1. Overordnede mål og visjoner	77
3.2. Hva gir akseptable boforhold?	79
Om å ha egen bolig.....	80
Egnet bolig.....	82
Trygg bolig	85
Rimelig boutgifter	86
Midlertidig bolig, midlertidige boforhold	87
Akseptable boforhold - oppsummering	87
3.2. Utbygging og tilrettelegging av boliger og bosteder	88
Generelle krav og retningslinjer	89
Krav ved lån og tilskudd i Husbanken, mm	91
Universell og miljøvennlig utforming	92
Boliger til vanskeligstilte.....	93
Veiledende normer og retningslinjer	94
Norsk Standard og Byggforskserien.....	96
Krav til utbygging – en oppsummering	96
4. Bakgrunn og grunnlag	97
Utviklingen av norsk boligpolitikk.....	97
Boligpolitikken i velferdsstaten.....	101
Revideringer av boligpolitikk i velferdsstaten.....	114
Oppsummering	122
Litteratur:	124
English summary	134
Housing standards and health, welfare, policy and planning	134
Abstract.....	134
Introduction	134
Normative housing standards	136
Do norms have any research-based grounds?.....	137
Normative standards and freedom of choice	138
Housing as a right.....	140
Norm and housing construction.....	140

Oppsummering og drøftinger

Kan og bør det arbeides for å gjenreise respekt for tradisjonelle kvalitetskrav til standard og utforming av boliger og bosteder, de etablerte bolignormene? I hvilke for kan og bør dette gjøres? Hvilken rolle har og bør Husbanken ha i dette arbeidet?

Rapporten påpeker at tradisjonelle normer har fått mindre status og respekt, med henvisning til individuell valgfrihet og større åpenhet for alternative løsninger, og ikke minst at det er reist tvil om den fysiske standarden er så viktig som en har antatt. Dette gjelder såvel i boligsosialt arbeid som ved utbygging. Ved gjennomgang av foreliggende litteratur og dokumenter søker rapporten å vise om og i hvilken grad normene har et solid grunnlag, spesielt om det finnes forskningsbasert kunnskap om sammenhenger mellom fysisk standard, utforming, helse og velferd. Dette er viktig for om statens har legitime grunner for intervensjon i "det frie valget mellom produsent og forbruker".

Et annet sentrale spørsmål er hvordan staten best kan intervensjonere når dette er ønskelig: Påbud eller veiledning, sentralt eller lokalt?

Studien viser at normene er vel begrunnet. Betydningen av de forholdene de skal ivareta har utvilsom effekt på helse og velferd. Samtidig er det store innslag av diskutabile skjønn. En ting er å fastslå at det er behov for grøntarealer til rekreasjon og lek, en annen og vanskeligere oppgave er å fastslå mer presist hva som trengs. Nettopp grensene er det som vekker diskusjon.

I politikk og planlegging har den generelle tendensen vært å redusere bruken av statlig pålagte bestemte standarder og normer. Det er imidlertid også en motstrøm, bl.a. basert på dårlige erfaringer og behovet for klare definisjoner av rettigheter og vern.

Situasjonen påkrever etter forfatterens mening økt forskning om betydningen av fysisk standard og utforming, både vedrørende hus og bolig og, ikke minst, bebyggelse og stedsutforming. Dette forskningsfeltet har i lang tid vært forsømt nasjonalt og internasjonalt, og er for tiden svakt prioritert av Husbanken. I den grad fysisk utforming studeres er det med utgangspunkt i gitte normer og standarder. Det som trengs er forskning som utfordrer disse normene.

Bakgrunn for studien

Markedets plass, også i boligforsyningen, vurderes forskjellig ut fra ideologisk ståsted. Rådende syn er at markedsstyring er egnet strategi for å nå samfunnets mål.

”Boligmarkedet vil fremskaffe boliger med de ønskede kvaliteter til en lavest mulig kostnad for samfunnet”. Staten har en rolle med å tilrettelegge for at markedene skal fungere best mulig. *”Statens viktigste virkemidler for å tilrettelegge for et velfungerende boligmarked er lover og regler, organisering, kunnskap og kommunikasjon. De økonomiske virkemidlene, som husbanklån, boligtilskudd og bostøtte, skal først og fremst rettes mot tiltak for å korrigere markedet, og på den måten sikre boliger til vanskeligstilte og til å øke antall miljøvennlige og universelt utformede boliger.”* (St.meld. nr.23 (2003-2004)).

Dette er en generell beskrivelse av statens oppgave i dagens norske samfunn som få kan være uenig i, og som gjelder for de fleste tilsvarende samfunn. Bo Bengtsson beskriver også statens rolle de moderne velferdssamfunnene som å gi korrektiv til markedet, ved hjelp av lover og regler og økonomiske styringsmidler (Bengtsson 2006).

Enkelte hevder at staten nå ikke lenger har noen boligpolitikk, i hvert fall ingen *sosial* boligpolitikk (Sekne 2004). Andre beskrev det som skjedde som bevis på boligpolitikkenes vakkende rolle i velferdspolitikken (Torgersen 1987).

I en artikkel om bolig i velferdsforskningen, påpeker og velferdsforsker Axel West Pedersen at boligpolitikk fortsatt har en viktig rolle i velferdsstaten. Han viser til det seneste statsbudsjettet der bl.a. boligpolitiske tiltak er aktuelle for å bidra til *”å skjerme og motvirke negative konsekvenser av det å vokse opp i økonomisk vanskelig stilt familie”* (vedlegg til statsbudsjettet 2007, s 5). Tilsvarende kan bidrag også være aktuelt over for andre grupper. West Pedersen konkluderer med at det kan være *”grunn til å tro at målrettede boligpolitiske tiltak kan få fornyet aktualitet i kommende års velferdspolitik”* (West Pedersen 2007, s29).

Regjeringen skriver i sin seneste boligmelding: *”Et godt sted å bo er en viktig forutsetning for integrering og deltagelse i samfunnet. Bolig utgjør sammen med arbeid og helse de tre grunnleggende elementene i velferdssamfunnet. En god bolig er grunnlaget for en anstendig menneskelig tilværelse, og vil ofte være avgjørende for innbyggernes helse og deltakelse i arbeidslivet”* (St.meld.nr.23 (2003-2004) side 6).

Dette følges også opp med en rekke boligpolitiske tiltak. Boligpolitiske tiltak har da også allerede spilt en sentral rolle i nyere velferdspolitiske reformer, slik som nedbygging av institusjoner og normalisering av omsorg for eldre og funksjonshemmede.

Sosial boligpolitikk er ikke forlatt, men boligsakens rolle i velferdspolitikken er endret som følge av nye forutsetninger. Bolig er ikke lenger en mangelvare for folk flest, men kan erverves relativt enkelt ved kjøpe eller leie på markedet, riktignok til dels til høye priser. Dette var faktisk en slik markedsituasjon som en så fram til da en la opp boligpolitikken like etter 1945. En generelt subsidiert boligforsyning var aldri ment å vare lenge.

Spørsmålet er hvilke korrektiver som trengs i dag, hvilke lover og regler, hvilke økonomiske styringsmidler?

Et velfungerende marked er i den tidligere siterte stortingsmeldingen definer som det som *”ideelt sett imøtekommer alles behov for bolig på en økonomisk effektiv, sosialt rettferdig og miljøvennlig måte”*. Denne situasjonen ansees langt på vei å være tilstede dagens Norge. Det understøttes av de undersøkelser som er gjennomført om materielle bolig- og

levekår (Gulbrandsen, red, 2006). Dertil har de fleste i Norge selv valgt sin bolig i markedet etter egne preferanser og økonomi, og de gir også uttrykk for at de er tilfredse.

Utfordringene i så fall er å opprettholde et i hovedsak velfungerende marked. Sterke prisstigninger kombinert med svært lav rente, uroer. Regjeringen påpeker i tillegg ut følgende oppgaver:

- Enkelte klarer seg likevel ikke selv på boligmarkedet og bor dårlig, eller ville bodd dårlig uten offentlig støtte
 - Fortsatt finnes det bostedsløse, i alt kartlagt til ca. 5000 personer
 - Markedet tilbyr for få boliger til vanskeligstilte
- For få boliger har miljøvennlig og universell utforming

I tillegg uttrykkes det bekymring for stedsutvikling og byggeskikk, samt opphoping av vanskeligstilte i enkelt byområder.

Hvordan skal staten, med hjelp av Husbanken, korrigere manglene og forebygge flere, innenfor rammene til strategien med markedsstyring? Et virkemiddel er å gi lover og regler og fastsette *normer for ønsket standard*. Dette virkemidlet er studert i det forskningsprosjektet som her rapporteres. Målet med prosjektet var å få oversikt over gjeldende normer og grunnlaget som normene bygger på, samt påvise og drøfte den rolle normene har og kan ha. Studien er basert på litteratur og dokumenter.

Bruk av normert boligstandard i boligpolitikken

I undersøkelsene og analysene av boforhold har en lagt til grunn det som kan kalles en "normert boligstandard". Med "normerte boligstandard" menes her de normer som er etablerte og innarbeidede, enten de er nedfelt i lover, forskrifter og husbankregler, eller lever som etablerte oppfatninger i miljøene. I norsk sammenheng er husbanknormene særlig sentrale.

Normert boligstandard var sentral i det nasjonale programmet for gjenreisning og for avvikling av bolignød og boligmangel som startet etter 1945. Oppgaven var ledd i utbygging av en velferdsstat. Den normerte boligstandard ble oppnådd med streng regelstyring av boligmarkedet, samt i samarbeid mellom kommuner og boligkooperasjonen. I motsetning til naboland og andre velferdsstater satset Norge ikke på noen stor offentlig eid boligsektor (Bengtsson, red. 2006). Boligforsyningen skulle i hovedsak skje via markedet. I praksis medførte imidlertid reguleringene at omsetningen i pressområdene, herunder særlig større byer, lignet på omsetninger innen en offentlig boligsektor. Bolig kunne på denne tiden knapt kalles en markedsvare. Å skaffe bolig var i meget stor grad knyttet til nybygging der også selvbyggeri spilte en stor rolle.

Bygging av ny boliger var ansett som det helt sentrale virkemidlet for nå de boligpolitiske målene. Husbanken ble etablert for å lede og finansiere dette. Om lag 70 prosent av all boligbygging ble finansiert gjennom Husbanken. Banken ga rimelige, subsidierte lån til alle som ville bygge, men som da måtte følge Husbankens regler. Det var klare rammer for maksimal størrelse og kostnad, samt detaljerte regler for romfordeling og standard.

"Husbankhuset" ble en realitet og et begrep som vakte både begeistring, forargelse og kritiske diskusjoner. Det settet av bestemmelser som uttrykte normene og som preget

boligbyggingen, ble fjernet sammen med dereguleringene ellers¹. Den standardiserte boligen er slik sett et historisk tilbakelagt fenomen, men som likevel fortsatt lever med oss. Det lever i form av en boligmasse som dominerer i dagens tilbud. Den lever med oss fortsatt også som målestokk for gode og akseptable boforhold, nå mer i form av dominerende oppfatninger i fagmiljøer og i befolkningen. Det skaper uro og debatt når nye boligprosjekter setter til side disse normene (Aften 24.april 2007).

I boligforskningen er emnet tatt opp tidligere. En avhandling gjennomgår utviklingen av fagfolks oppfatninger av "den gode bolig" de siste femti årene. Avhandlingen påpeker at markedets økte innflytelse er kombinert med svakere faglig oppmerksomhet om og interesse for boligkvalitet. I stedet er det markedsaktører som preger utformingen alene ut fra ideer om salgspotensiale (Guttu 2003). Det er foruroligende tendens ettersom faglig kompetanse er det som skulle erstatte statlig fastlagte normer. En annen avhandling påviser en markert kvalitetsforringelse i boligplanene de siste ti årene (Manum 2006).

En annen tilnærming ble lagt fram i et paper på ENHR-konferansen i Reykjavik 2005. Objektive mål for boligstandard har (fortsatt) en overdrevet sterk stilling, hevder David Clapham i sitt paper (Clapham 2005). Han mener det bidrar til å tilsidesette folks egne vurderinger, preferanser og valg. Den normerte boligstandard har heller ikke et forskningsbasert grunnlag, hevder han. Trangboddhet har for eksempel ikke påviselige helseskadelige effekter.

Det er mulig det gjelder mer i land med stor offentlig boligsektor enn i Norge, men også her er de normerte standardene diskutert i forbindelse med boligtiltak. Med dette som utgangspunkt har jeg foretatt en studie om normerte boligstandarder og deres rolle og betydning i boligpolitikken, basert på litteratur. Det omfatter en søkning etter grunnlaget for de normene som er etablert, både det politiske og det forskningsbaserte. Hva er for eksempel grunnlaget for den norske normen for "trangboddhet"? Hvordan ble gjeldende normer bestemt? Hva kan konsekvensen være av å legge mindre vekt på en slik norm i boligpolitiske tiltak?

Har normene et forskningsbasert grunnlaget?

Litteraturgjennomgangen viser at den normerte standarden bygger på omfattende forskning. To hensyn er avgjørende: Helsemessige effekter og velverdsmessige effekter. Både Verdens helseorganisasjon og norske helsemyndigheter har oppsummert at boforhold har betydelige helsemessige effekter. Sikring av gode boforhold må inngå som ledd i forebyggende helsearbeid. Forholdene som tillegges betydning er de samme som det som den normerte boligstandard vektlegger. I Norge er dette imidlertid ansett å ha betydning i første rekke for "marginaliserte grupper", svakstilte grupper på boligmarkedet. Her er det de velverdsmessige effektene som ellers blir avgjørende.

Velferdsmessige effekter har sammenheng med målsetting om like muligheter, ikke minst for barn i oppvekst. Bolig sees som en *ressurs* med betydning for utfoldelse og deltakelse, som en vesentlig del av ens levekår. I norsk levekårsforskning er det "den nordiske tilnærmingen" som har dominert. I denne tilnærmingen vektlegges individenes ressurser, bestående av et bredt sett av komponenter og objektive mål på levekår, som kartlegges bl.a. gjennom brede intervjuundersøkelser og registerdata. I en bred offentlig utredning

¹ Kravene ble først fjernet og omgjort til retningslinjer av kommunalminstiter Arne Rettedal i Willoch-regjeringen tidlig i 1982. I 1991 ble det innført krav om minstestandard og premiering av kvaliteter. Minstestandarden ble opphøvet av statsråd Erna Solberg i Regjeringen Bondevik II i forbindelse med Boligmeldingen 2005.

leveår i Norge er boforhold listet som en av ni ressurser som ansees avgjørende (NOU 1993:17). Ettersom boligforhold langt på vei er resultat av ens øvrige ressurser kan en spørre hvorfor de tillegges en selvstendig verdi. I utredningen er ikke dette begrunnet. Svaret er trolig at boligforholdene og variasjonene i disse gir et viktig korrektiv til rene inntekts- og kapitalforskjeller, og at gode og likeverdige boforhold har selvstendig betydning. De har betydning ikke bare for individet, men også for samfunnet. Bolig er et basalt gode.

”Livskvalitetstilnærmingen”, dvs vektlegging av individenes egne vurderinger av sin situasjon, har generelt hatt beskjedne oppslutning i norsk levekårsforskning (NOU 1993:17, side 41), noe som også gjelder kartlegging av boforholdene. Her synes det å være tendenser til ny orientering. Mål på ”brukertilfredshet” diskuteres for eksempel som alternativ til faglige vurderinger av helsetiltak. Innen boligforskning er fortsatt beboertilfredshet lite sentralt i de nasjonale kartleggingene, men forekommer i mer avgrensede undersøkelser, for eksempel om disposisjonsform og størrelse.

Generelt er erfaringene at beboertilfredshet varierer mindre enn vurderinger basert på faglig, normativt grunnlag (Melberg 2004). Det er også tilfelle i boligsammenheng. I en undersøkelse av nye byboliger vurderes boligene langt mildere av beboeren enn av fagfolkene bak undersøkelsen (Martens og Guttu 1997). Beboere i norske drabantbyer er ganske tilfredse med sine boforhold, i sterk kontrast til fagmiljøenes dom over disse stedene (Hansen og Brattbakk 2005).

Her er det mange ubesvarte spørsmål. En mulighet er at de faglig, normativt baserte vurderingene i for liten grad tar hensyn til kontekst og relative forhold. Hva framstår som alternativ for beboerne? På hvilken måte er visse mangler resultat av bevisste valg mellom flere hensyn, som for eksempel sentral beliggenhet framfor størrelse, enkel bolig for å ha andre muligheter? Et problem med undersøkelser av brukertilfredshet er å knytte vurderingene sammen med konkrete, fysiske forhold. Dette er nødvendig om vurderingene skal kunne nyttiggjøres i planlegging av forbedringer i det fysiske miljøet.

David Clapham refererer til lignende forskjeller mellom beboere og faglige vurderinger, og hevder det i så fall er beboernes vurderinger som må legges til grunn, med mindre det dreier seg om fare for liv og helse. Som nevnt mener han det ha råderett over eget liv er helt vesentlig, viktigere enn standarden en oppnår. Betydningen av den enkeltes valg er også vektlagt av den norske regjeringen. Regjeringen mener at boligeier og boligkjøper selv skal kunne velge den boligkvalitet han eller hun har behov for ut fra økonomiske muligheter og personlige preferanser. *”I takt med velstandsutviklingen har valg av bolig blitt et synlig symbol for valg av identitet, kultur og ønske om tilhørighet”* (St.meld.nr. 23 (2003-2004) side 6). Som oppfølging av denne holdningen ble som nevnt Husbankens normer for minimumsstandard fjernet.

De fleste i Norge har ingen begrensninger i valgfrihet mht til boligstandard *innen egne økonomiske muligheter*. Noen krav stilles for å kunne bygge noe som skal fungere som bolig og for å utskille noe som egen bolig. For å utleie av bolig stilles ingen krav til standard. Valgfriheten er i realiteten nokså begrenset når økonomien er svak og tilbudene få og lite differensierte.

Den normerte boligstandarden har fortsatt betydning når egen økonomi ikke strekker til, og en er avhengig av offentlig hjelp for å skaffe og opprettholde egnet bolig. Den har dessuten betydning i arbeidet med å nå mål som samfunnet stiller uavhengig av individenes egne

preferanser og valg, slik som miljøvennlig og universell utforming, god byggeskikk og stedsutvikling.

Hindrer normert standard valgfriheten?

Om en er avhengig av offentlig støtte for å kunne skaffe egnet bolig, kalles en for ”vanskeligstilt på boligmarkedet”. Omvendt er det nødvendig å bli klassifisert som vanskeligstilt for å få støtte. For lån og tilskudd til enkeltpersoner fra Husbanken er hovedsaken at en fra før *ikke eier egen bolig* og at en har en økonomi som hindrer kjøp. Bostøtte har strenge regler, men også primært på økonomiske forhold. Ordningen forutsetter at en har egnet bolig, noe som hovedregel krever at boligen er selvstendig, med egen inngang, og har kjøkken, bad, soverom og oppholdsrom. Det er ingen øvre grenser annet enn at bostøtte avkortes når bokostnadene overstiger et bestemt tak.

I forhold til husbankordningene har individene stor frihet til å velge bolig. Kravene er bare generelt formulert som at den må være nøktern, egnet og rimelig i forhold til lokalt prisnivå. Begrensingen er ikke hva slags bolig en kan velge, men å oppnå støtte og hva støtten i praksis gir anledning til. Den samme ”friheten” har de som søker kommunen om sosialhjelp til boutgifter. Praksis er at søkeren har, eller skaffer seg leid bolig på markedet og får utgiftene refundert. Også her er det tak for akseptable boutgifter som begrenser valgmulighetene, foruten hva markedet har å tilby. Etersom boutgifter er skilt ut som egen post, skilt fra utgifter til livsopphold for øvrig, er friheten til å prioritere mellom bolig og annet forbruk innskrenket.

Mye av norsk støtte til vanskeligstilte på markedet har altså en form som gir mottakeren rett til å velge bolig i markedet. Her spiller normene en indirekte rolle som grunnlag for å dimensjonere tiltakene. Hvor stor må støtten være for å muliggjøre tilfredsstillende boligstandard? Som nevnt er det de øvre grensen som i praksis begrenser hva en kan velge, og hva slags bolig en kan oppnå. Avgjørelser om dette er tillagt de kommunale saksbehandlere og deres skjønn. I all hovedsak går støtte til boligtiltak gjennom kommunene som forvalter Husbankens ordninger i tillegg til egne.

Både kartlegging av boligsosiale problemer generelt, og av bostedsløshet, foretas av saksbehandlere i kommunale og private etater og institusjoner. Saksbehandlers skjønn avgjør hvem som registreres, og i neste omgang hva slags hjelp disse skal få. De kan støtte seg til noen retningslinjer fra Husbanken, bl.a. i kartlegging av boligsosiale problemer. Retningslinjene angir hva slags boforhold som ikke er akseptable, noe som indirekte også angir hva som er akseptabelt. Denne mer indirekte normerte boligstandard varierer noe med beboerguppene. For eldre og funksjonshemmede er tilpasning til deres funksjonshemninger og omsorgsbehov avgjørende. For sosialt og økonomisk vanskeligstilte er den indirekte normerte standarden en god del lavere enn vanlig ”Husbankstandard”. For en del er det i første rekke spørsmål om å disponere egen bolig, uansett standard, de ”bostedsløse”.

Mens individenes valgfrihet er relativ stor så lenge det dreier om økonomisk støtte, er den svært begrenset når støtten gis ved tildeling av bolig. Da er praksis at en må ta det en får, og det som er bestemt av saksbehandlere (Langsether 2007). Det er også reist kritikk om at dette skjønnet i for stor grad tar utgangspunkt i objektive normer for boligstandard, at den har en teknokratisk tilnærming. Det er både i registrering av problemer og i tiltak gitt for lite rom og oppmerksomhet for individenes opplevelser og vurderinger (Ytrehus 2001, Taksdal m.fl. 2006).

Saksbehandlerskjønn er imidlertid også vanskelig. En utredning om skjønn og beslutninger i sosialtjenesten påpeker at sosialarbeideren i praksis fungerer som en portvakt inn til hjelpetiltakene. Forfatteren, Terum; hevder at både sosialarbeideren og klienten trenger et visst vern mot konesekvensene av sterk skjønnsutøvelse. Han anviser som en mulighet å styrke klienters klageadgang, for eksempel ved et ombud for sosialtjenesten og ved å opprette en sosialdomstol. Domstolens oppgave skal være å trekke opp linjene for forvaltningen og dermed bidra til å sette klarere rammer for skjønnsutøvelsen. (Terum 2003, omtalt av Midré 2005). Utredninger i Norge har for øvrig påvist at saksbehandlere ofte har liten kompetanse i boligsaker (Ytrehus 2002, Hansen og Holm 2000).

Rom for skjønn og egne valg er utvilsomt vesentlig. En ureflektert bruk av normerte boligstandard kan gi unødvendige begrensninger for dette, men viktigere er nok de begrensninger som settes av økonomiske tak og mangel på tilbud. Normerte standarder blir dessuten viktige om en skal gå mer inn på bolig som rettighet.

Bolig som rettighet krever normerte standarder

Velferdstjenester som individuell rettighet er et aktuelt politisk tema og sentralt spørsmål i en omfattende utredning om makt og demokrati. *”Utredningen legger til grunn at: «[s]osiale og kulturelle problemer [...] i økende grad [blir] formulert som rettskrav. Stadig flere områder og detaljer i samfunnslivet blir regulert gjennom lover og direktiver. Domstolene og andre rettslige organer øker sin beslutningskompetanse på bekostning av politikk og forvaltning. Rettsliggjøring innebærer at rettsorganene får økende betydning på bekostning av folkevalgt myndighet, og at skillet mellom lovgivning og lovanvendelse blir visket ut”* (NOU 2003: 19, side 13). Regjeringen konkluderer i sin behandling av utredningen at *”Staten må også være varsom med å innføre individuelle rettigheter til særskilte grupper som går ut over kommunenes muligheter til å gjennomføre helhetlige prioriteringer”*.

Beskrivelsen av generelle utviklingstrekk i samfunnet stemmer dårlig med utviklingen innen boligfeltet. Der er det vel heller mangel på rettigheter som preger situasjonen. Norge er forpliktet av FN-konvensjonen av 16. desember 1966 om økonomiske, sosiale og kulturelle retter. I artikkel 11 omtales rett til bolig: *«Konvensjonspartene anerkjenner retten for enhver til en tilfredsstillende levestandard for seg selv og sin familie, herunder tilfredsstillende mat, klær og bolig, samt til stadig bedring av sine leveforhold. Konvensjonspartene skal treffe de nødvendige tiltak for å sikre virkeliggjørelsen av denne rett, og erkjenner i den anledning den vesentlige betydning av internasjonalt samarbeid grunnet på frivillighet.»*

Et forslag fra SV om å lovfeste retten til egen bolig er avvist av Stortinget, og *”Regjeringen mener at retten til bolig er tilstrekkelig forankret i Norge gjennom gjeldende lovhjemler, og vil ikke foreslå ytterligere presiseringer.”* St.meld. nr. 23 (2003-2004), kap. 5.7). I den utredningen som stortingsmeldingen bygger på, bli rettsliggjøring avvist fordi det bryter med konsumentsovereniteten (NOU 2002:2, side 59).

Bolig som individuell rettighet vil måtte innebære en form for normering, en bestemmelse om minstestandard. En rett innebærer ikke en plikt, og kan derfor vanskelig avvises som brudd på individuell valgfrihet. Det vil gi kommuner en forpliktelse som kanskje kunne være et effektivt virkemiddel i bekjempelse av bostedsløshet. Denne oppgaven taper nå, i følge statsråden (Aslaug Haga), i konkurransen med alle andre gode formål.

Normerte standarder for å sikre kvalitet i boligbyggingen?

På kort sikt er ikke nybygging av boliger like viktig for boligtilbudet som nå i den første etterkrigstiden. Boliger med god standard er tilgjengelige på markedet for de fleste, og blir også tilpasset ved utbedringer og ombygginger. Det betyr at nybyggingen ikke i samme grad som tidligere er viktig for å løse akutte boligproblemer.

Nybygging skal likevel ikke undervurderes. Nybygging har stor betydning for den framtidige boligforsyningen. Boligtilbudet om 20 – 30 år vil preges av det som bygges framover. Det at nybyggingen ikke må løse akutte behov gir større frihet til å velge utforming som kan ivareta framtidige behov. Framtidige behov kan en ikke vite noe sikkert om, men noen behov peker seg ut, og er da også påpekt av Regjeringen: Miljøvennlig og universelle utforming. I tillegg er det erkjent at utforming av bebyggelse og omgivelser representerer store utfordringer.

Spørsmålet er hvordan slike hensyn kan ivaretas i dagens markedsstyrte utbygging, og i dette tilfelle hvilken rolle normer vil spille. Utfordringen er naturligvis krav til utforming som ikke ivaretas av aktørene i markedet. Som tidligere sitert er virkemidlene ”lover og regler, organisering, kunnskap og kommunikasjon”, samt ”de økonomiske virkemidlene, som husbanklån, boligtilskudd og bostøtte”.

Husbanken har fortsatt direkte innflytelse på byggeprosjekter ved å stille betingelser knyttet til finansiering av boligbygging, men dette er begrenset av mindre fordelaktive betingelser. Innflytelsen blir mer avhengig av kompetanse og kommunikasjon, evne til å overtale i dialog med utbyggere. Kommunene er blitt en avgjørende samarbeidspartner. Det er kommunene som er tildelt ansvaret for boligforsyning og omsorg for vanskeligstilte og for eldre. Det er også kommunene som ansvaret for å følge opp lover og forskrifter, herunder Plan- og bygningsloven, PBL.

Et alternativ for statlig innflytelse er innskjerping av lover og forskrifter. Noen krav til universell utforming er lovfestet, og forskriftene har nylig skjerpet kravene til isolasjon for å oppnå mer energieffektive hus. Når det gjelder krav vedrørende bolig- og bebyggelsesstandard, brukskravene, er kravene nå utformet som meget generelle funksjonskrav. Kommunene er imidlertid gitt hjemmel til å utdype og konkretiser kravene. I stor grad er det altså kommunene som både formulerer kravene og skal påse at de følges opp. På visse områder er det dog utformet statlige direktiver i form av ”Rikspolitiske retningslinjer”.

Et sentralt spørsmål er om staten kan og bør utøve en mer direkte innflytelse i plan- og byggesaker, og i så fall, hvordan?

Argumenter mot økt direkte statlig innflytelse finner enn i litteraturen om plan- og utbygging i etterkrigstiden. Boligpolitisk er perioden berømmet. Bolignød ble langt på vei avskaffet. Som planleggingsmodell er den derimot fordømt (Schön 1985, Kvarv 2004). I dag er det dialog og pragmatisme, uten overordede visjoner, som preger planleggingsidealene. Privat/offentlig samarbeid er en viktig bestanddel. (Utvikling mer nyansert enn den gjerne framstilles. Også i den synoptiske planleggingens storhetstid var det utstrakt privat/offentlig samarbeid).

Den sterkt negative framstillingen av periodens planlegging, og sterk statlig styring, kan diskuteres. De negative utslagene som påpekes, særlig de monotone og i internasjonal sammenheng forslummede drabantbyene, kan bedre forklares med at stramme økonomiske rammer under bygging og kanskje særlig i forvaltningen. Uansett er nok sterk og direkte

statlig styring uaktuell politikk. Situasjonen ligger ikke til rette for det nå, unntatt i enkeltsaker. Å innføre lovpåbud er det vanskelig å få oppslutning om, og økonomiske midler er, og bør være, forbeholdt vanskeligstilte.

Statens mer indirekte innflytelse over boligforsyningen må utøves ved kompetanse, informasjon og kommunikasjon, samt ved premieringer. Det er viktig hva staten, i praksis i Norge, Husbanken, framhever som godt, hva som betegnes som dårlig. Husbankens oppgave blir å demonstrere klart og tydelig hva utbyggingen bør ivareta, hvilke resultat en bør tilstrebe.

Det er i og for seg dette Husbanken også nå tilstreber å gjøre. Et problem, slik jeg ser det, er *undervurdering av kompetansebehovet når det gjelder fysisk utforming*.

Markedsstyringen har også medført at boligforskningen er forskjøvet over mot samfunns- og markedsforskning. I denne forskningen er fysisk utforming og standarder lite påaktet, annet enn i enkle størrelser, som for eksempel areal per person. At bolig betraktes som en vare er i en slik sammenheng naturlig, men resulterer i en tanke om produksjon av enkeltstående enheter. "Varen" ble ikke problematisert. Varen er i realiteten i like stor grad de omgivelser den er satt inn i, som den er en del av. Varens verdi bestemmes mer av omgivelsene og beliggenheten, enn av varens egne egenskaper.

Boligens omgivelser er det i og for seg forsket mye på, men det dreier seg om forskning som gir lite innsikt i de fysiske omgivelsenes betydning, hvilke egenskaper som gir positive eller negative effekter (Sjaastad, Hansen og Medby 2007).

Om boligen selv, det som den enkelte person og husholdning selv disponerer, er det utviklet solid kunnskap. Problemet er at denne kunnskapen forvitres og mister respekt (Manum 2006). Kunnskapen for det meste knyttet til optimalisering av små ressurser. Det er forståelig, men også samfunnet kan være tjent med bedre utnyttelse av de store ressursene som nedlegges i bolig. Fortsatt er det spørsmål å stille om utformingen og standarder av bolig i forhold til kontekst, kontekst i form av omgivelser, livssituasjon og generell utvikling av levestandard og levesett. En utfordring er for eksempel brudd på det som tidligere var ansett som minimumsløsninger. Når, under hvilke forutsetninger, kan en bolig med understandard fungere tilfredsstillende?

Universell utforming er en utfordring både i forhold til den isolerte boligen, og til omgivelsene. Universell utforming er dessuten uttrykk for at det finnes visse allmenn menneskelige krav til bolig. Begrepet gir uttrykk for et mål som i en viss forstand står i motstrid til den nåværende vektlegging av individuelle valg og preferanser. Universell utforming krever av enkeltindividet en aksept for tilpasning til andres behov, behov som en også selv kan komme til å ha. Det foreligger mye kunnskap om krav til universell utforming med utgangspunkt i bevegelseshemmede, synshemmede, osv. Spørsmålet er hva som ellers kreves for å kunne ivareta alles felles behov, et behov som også gjelder nevnte grupper.

For staten er det en utfordring å sørge for å ta vare på og videreutvikle kunnskap om fysisk utforming, samt å få aksept og forståelse for denne kunnskapen. I dag kan det synes som om Husbanken prioriterer den siste delen av oppgaven (det å oppnå respekt og forståelse for etablerte normer). På noen områder er det rimelig, men ikke på alle, minst av alt når det gjelder sted og omgivelser. Der bør kunnskapsutvikling prioriteres sterkt.

Med den markedsstyrte boligforsyningen er informasjon avgjørende. Selgere og formidlere har et stort ansvar for korrekt informasjon. På visse områder er dette forbedret, for eksempel i informasjon om boligens størrelse. Et mulig tiltak ville være å innføre visse krav til bruk av begrepet *bolig*. Ved siden av bolig har en tradisjon for ord som rom, hybel, og hybelleilighet. Kanskje kunne kravet i bostøtteordningen om "en fullstendig bolig", med egen inngang, oppholdsrom, soverom, kjøkken og bad, innføres som en alminnelig betegnelse?

"Normert boligstandard" var historisk en nokså ensartet standard som skulle gjelde alle, eller de fleste, og som ivaretatt av myndighetene. Med den markedsbaserte boligforsyningen er det fortsatt behov for normeringer. Nå er det imidlertid behov for graderte og varierte normer, og normer som veiledning framfor som plikt.

Innledning

I denne rapporten setter vi fokus på bakgrunnen og begrunnelsen for, og bruken av, normer i boligpolitikken. Bakgrunnen for dette er dagens sterke vektlegging av individenes preferanser og valgfrihet, bl.a annet som et sentralt poeng i siste boligmelding (St.meld. nr.23 (2003-2004)). Vektleggingen av individers preferanser og valg synes å reise tvil om tradisjonelle normers gyldighet. Eksempel på dette er etterspørselen etter små boliger i trafikkbelastede og støyende omgivelser i sentrale områder i storbyene. Samtidig er enkelte områder med gode boliger i trygge omgivelser mindre etterspurt. Undersøkelser av forholdet mellom folks preferanser og boligfaglige vurderinger viser både sammenfallende og avvikende oppfatninger. Ettersom bolig- og miljø er sammensatt av mange faktorer, er avveiningen mellom faktorene viktig, og hva som er avgjørende i konkrete valg er vanskelig både for boligsøkere, arkitekter og utbyggere å vite sikkert om.

Myndighetens rett og plikt til å gripe inn i boligproduksjonen og boligmarkedet, bla. ved normer, reiser spørsmål både av prinsipiell og pragmatisk karakter. De prinsipielle spørsmålene er knyttet til fordeling av rettigheter og plikter mellom individ og kollektiv, ikke minst som følge av boligens lange levetid og innvirkning på omgivelsene. De pragmatiske spørsmålene gjelder hvilke virkning de forskjellige type inngrep faktisk får.

Det er flere grunner til at det har betydning for staten og Husbanken å få et sikrere grunnlag for å vurdere gjeldende normer og standarder, deres grunnlag så vel som hvordan de kan og bør brukes. Til dels er innholdet omstridt. Er Husbankens normer² for god bolig gyldige i vår tid, eventuelt under hvilke betingelser? Er de blitt irrelevante sett i sammenheng med dagens brede spekter av livsmønstre der boligforbruk konkurrerer med et vell av tilbud? Er gjeldende normer og standarder egnet til å ivareta de hensyn som nå er særlig påtrengende, som bærekraftig utvikling, begrenning av energibruk og de kravene dette stiller til fortetting og byutvikling? Spørsmål kan også stilles om hvor relevante gjeldende normer er i forhold til å bosette vanskeligstilte på boligmarkedet.

Begrepene

Med **norm** forstår en vanligvis ” *Regel, prinsipp som påbyr, forbyr eller tillater en handling eller handlemåte*” (Aschehoug og Gyldendals Store Norske leksikon, Kunnskapsforlaget 1998). Normene brukes av myndigheter som instrument for å oppnå visse mål og for å vurdere om målene er oppnådd. De kan også brukes som påpeking av hva som er vanlig, normalt.

Noen normer er absolutte, og skal følges, med begrenset mulighet for unntak. Det gjelder normer som er innarbeidet i lover, forskrifter og vedtekter. Andre normer er mer veiledende, som politisk vedtatte retningslinjer (i Storting eller kommunestyre) eller rent

² Husbankens normer er i mange forhold ikke lenger bindende, men vil fortsatt ha betydning som retningsgivende

planfaglige retningslinjer. De anbefales fulgt, men er ikke påbudt. Norm kan altså også mer være en veiviser, en pekefinger med rom for forskjellige løsninger (Ramirez 1995:87 i Halvorsen Thorén, m.fl. 2000). Normer er uansett ”normative”, de angir noe som er ønsket selv om det ikke alltid er krevd. I analyser av boforhold angir normene grenser for ønskede og godtakbare forhold.

Et annet mye brukt begrep i bolig- og byggespørsmål er **standard**. En standard er vanligvis en ”*Norm, gjennomsnitt, målestokk eller mønster, for eksempel rettsstandard, levestandard; nivå, for eksempel standardmodell. I praktisk, teknisk, medisinsk og økonomisk sammenheng er en standard et dokument som beskriver viktige deler av et produkt, en tjeneste eller en arbeidsprosess og gir løsninger for eksempel for hvordan produkter bør framstilles og hvordan systemer bør beskrives. Standarden beskriver varen eller tjenesten ved å fastsette dimensjoner, materialer, kvaliteter, prøvingsmetoder, m.m. Standarder legges ofte til grunn for offentlige forskrifter (som f.eks byggeforskrifter), og er basert på befestede resultater fra vitenskap, teknologi og erfaring, og godkjennes av et organ som er anerkjent på nasjonalt, regionalt eller internasjonalt plan*”. (Aschehoug og Gyldendals Store Norske leksikon. Kunnskapsforlaget 1998).

Det er altså en viss overlapp i begrepet norm og standard, men i hovedsak er standard ikke normativ. En standard angir et nivå, mens en norm gir uttrykk for hvilket nivå en skal holde. Normer ligger tett opp til målsettinger. I tillegg til normer og standarder blir også begrepet *kriterium* benyttet. Kriterium: kjennetegn, ting som gir grunnlag for bedømmelse, klassifisering. I filosofi; Kjennetegn i kraft av hvilket det kan avgjøres om en nærmere bestemt betingelse er tilfredsstillt eller oppfylt. (Aschehoug og Gyldendals Store Norske leksikon). Kriteriene peker ut de forhold, de egenskaper, som det knyttes normer og standarder til.

I boligpolitikken brukes normer særlig i følgende sammenheng:

1. Plan- og byggesaksbehandling
2. Regulering av salg og leie av boliger
3. Utvikling av behandling av søknader om selektive offentlige støtteordninger, herunder
 - a. Lån og tilskudd i Husbanken
 - b. Bostøtte
 - c. Kommunal bolig og/eller bostøtte
 - d. Sosialhjelp til bolig
4. Vurderinger og bedømming av boforhold

Perspektiver på bruk av normerte standarder

Bolig er en vare som skiller seg ut ved å være stedbunden, uvanlig kostbar og ha svært lang brukstid. Alle disse egenskapene betyr at utforming og valg av bolig angår mer enn den enkelte produsent og kjøper/leier av en bolig.

Politisk er normer og retningslinjer knyttet til regelstyring og offentlig kontroll, til fortrenghet for individuell frihet og valg, til formynderi. Når normer og retningslinjer brukes av myndigheter må de kunne begrunnes i viktige behov og interesser for fellesskapet, som viktige og nødvendige for å fremme en god samfunnsutvikling. Det gjelder også i lokalsamfunn der individuelle interesser og behov skal underordnes naboers

interesser og behov. Bruk av normer berører klart forholdet mellom flertallets makt overfor individer og mindretall, og enkeltindividers rettigheter.

Normer og retningslinjer er også knyttet til bruk av offentlige ressurser, bl.a. i tiltak for å hjelpe folk til et godt boforhold. Normer og retningslinjer anvendes for å avgjøre når og hvem som får hjelp, og hva slags hjelp som ytes.

I tillegg kan spørsmål om normer og kriterier sees i et forbrukerperspektiv. Hva trenger boligsøkere å vite for å kunne foreta informerte valg om en vare som innebærer en stor investering og som bør kunne fungere godt over lang tid med skiftende behov? Vurderinger av boforholdet omfatter et stort antall egenskaper ved stedet, bebyggelsen og bygningen, og ved den enkelte bolig. Vurderingene av alle disse forholdene skal sammenfattes og ende med en konklusjon av meget avgjørende betydning. Som det heter i boligmeldingen: *”Et godt sted å bo er en viktig forutsetning for integrering og deltagelse i samfunnet. Bolig utgjør sammen med arbeid og helse de tre grunnleggende elementene i velferdssamfunnet. En god bolig er grunnlaget for en anstendig menneskelig tilværelse, og vil ofte være avgjørende for innbyggernes helse og deltakelse i arbeidslivet”* (St.meld.nr.23 (2003-2004) side 6). I så avgjørende spørsmål vil det være både naturlig og nødvendig å støtte seg til tradisjoner og utbredte oppfatninger. Vi synes det er grunn til å påpeke at normer bare utgjør fragmenter i den helheten som et boforhold utgjør. Det kan være stor enighet om graderingen av hver enkelt egenskap, selv om en har variert syn på prioriteringen av de forskjellige egenskapene. Prioriteringen vil også ha sammenheng med en livssituasjon, som ung uetablert, etablert familie med barn, og eldre voksen.

Myndighetenes grunnlag for inngrep på vegne av fellesskapet kan hovedsakelig knyttes til følgende tre forhold:

1. for å forebygge helse- og sosiale skader og fremme bærekraftig utvikling
2. for å minimalisere behovet for tjenester og for effektiv tjenesteyting
3. for å få en jevnere fordeling av boforhold enn det markedet alene skaper

Det første perspektivet dreier seg om essensielle forhold, forhold av avgjørende betydning for menneskers og samfunns liv og utvikling. Andre punktet viser til boligene og miljøets betydning for behovet for tjenester, og vilkårene for å yte disse tjenestene, innen helse- og sosiale forhold, undervisning, med mer. Spredt eller konsentrert bebyggelse er et eksempel på hva som gir forskjellige vilkår. I det tredje perspektivet er det vurderinger av ulikheter det dreier seg om, herunder hva som slags boforhold myndighetene bør støtte opp om.

I tillegg kan spørsmål om normer og kriterier sees i et forbrukerperspektiv. Hvilke behov har forbrukere for råd og veiledning i sine valg på boligmarkedet? Nå synes rådene primært å ta utgangspunkt i bolig som investering. Hvilket grunnlag har stat og kommuner for å gi råd og retningslinjer? Viktig her er å se på boligen i et levetidsperspektiv, med rammer som gjelder flere husholdninger og generasjoner. Megleres opplysninger om bolig og boområdet er et interessant felt i denne sammenheng.

Et viktig skille gjelder egenskaper som primært angår den enkelte husholdning og egenskaper som gjelder områder og bomiljø.

Vi mener det er hensiktsmessig og nødvendig å ta utgangspunkt i alle disse perspektivene, men at det er det spørsmålet om liv, helse og sikkerhet som er lagt mest vekt på i denne studien.

Spørsmålet om normene gjelder både deres gyldighet i seg selv (at det angir et riktig nivå), om de fortjener en så sterk posisjon i forhold til andre hensyn, om det er et forhold myndigheter har legitim grunn til å legge seg opp i, og om normering i så fall er en god måte å fremme ønskede egenskaper på. Kan bruk av eksempler og modeller være like bra eller bedre metoder?

Normer brukes sammen med og ved siden av faglig skjønn, brukererfaringer og preferanser. Kritikkk mot normer gjelder bl.a. at de tilsidesetter eller begrenser muligheten for å ta andre hensyn. Det er hevdet at normer har medvirket til sterile miljø i drabantbyene (Brantenberg 1997). Å innføre bindende normer om universell utforming vil dels innebære en fordyring av boligprosjekter og dels gå på bekostning av mer salgbare egenskaper (direktør i OBOS, Martin Mæland i foredrag på boligøkonomisk nettverk juni 2005).

Hensikt og framgangsmåte

Sentrale spørsmål i studien er:

1. I hvilken grad har normer og anvisninger for gode boliger og boforhold dekning i forskning og faglige vurderinger?
2. Hvilken rolle har normerte standarder i en markedsstyrt boligsektor?

Studien er gjennomført i tre deler: Først ble det utarbeidet en oversikt over gjeldende mål for boligpolitikken og de normer og anvisninger som er relatert til denne, samt en beskrivelse av det *historiske grunnlaget* for disse normene og anvisningene, politisk og faglig. Grunnlaget er offisielle dokumenter fra Regjeringen, Kommunal- og regionaldepartementet og Husbanken, samt rapporter og bøker om den bolighistoriske utviklingen. Dette arbeidet ligger til grunn for del 3 i denne rapporten.

Dernest ble det *aktuelle* faglige, forskningsbaserte grunnlaget for normer, standarder og anbefalinger gjennomgått. Grunnlaget ble søkt ved søkning på temaord, som bolig og helse, i biblioteksbasert, ved gjennomgang av artikler i senere årganger av tidsskrifter som Tidsskrift for velferdsforskning, Housing Studies, Nordisk Arkitekturforskning (Nordic Journal og Architectural Research), Housing, Theory and Society, og ved gjennomgang av papere ved de siste årenes ENHR-konferanser. Vi har særlig studert papere i temagruppene Housing and Social Theory og The Residential Context of Health, men også papere i andre grupper. En viktig kilde er refererte artikler i dokumenter og artikler. Rapporter og artikler ved eget og nærliggende boligforskningsinstitutter er selvsagt sentrale. Det er også nyere dr.gradsavhandling ved relevante norske universiteter og høyskoler.

Det er søkt på et bredt utvalg av temaer, og bare et begrenset utvalg av litteraturen kunne gjennomgås. Utvalget som er benyttet, er basert på skjønn, og det kan ikke utelukkes at viktige bidrag er oversett. Videre må det understrekes at det er valgt en bred tilnærming til et omfattende tema, og var dermed avskåret fra å gå i dybden. Del 2 i rapporten viser resultatet av disse studiene.

Til slutt drøftes de normerte boligstandardenes betydning og rolle i gjennomføringen av boligpolitikken. Det vises her til utredninger og rapporter om bruk av regler og standarder, som for eksempel i utredninger om revideringer av Plan- og bygningsloven, rapporter og utredninger om offentlig planlegging, samt mer allmenne diskusjoner og utredninger om stat, kommune, borgere i et velferdsperspektiv. Resultatet vises i del 1 i rapporten.

Normer om bolig og boforhold vil i denne studien stort sett ikke omfatte det som tar sikte på den bygningstekniske utformingen, på konstruksjonsformer og byggdetaljer. Slike detaljer har stor betydning for helse og sikkerhet, men faller likevel hovedsakelig utenfor studiens ramme. Et eksempel er spørsmålet om universell utforming. Gjennomføringen av universell utforming stiller krav til en rekke detaljer. I denne sammenheng vil vi måtte nøye oss med beskrivelser og analyser av hovedbegrepene tilgjengelighet og universell utforming uten å gå langt inn i detaljene. Likevel må vi få fram at det nettopp er i detaljene uenigheten finnes, i *graden* av tilrettelegging.

Del 1. Normerte boligstandarders rolle i en markedspreget boligsektor – en drøfting

I denne delen av rapporten drøftes den rolle og betydning normer, standarder og faglige vurderinger (skjønn) har og kan ha i utøvelse av boligpolitisk arbeid. Arbeidet er som de øvrige delene, basert på gjennomgang av litteratur og dokumenter, beskrevet innledningsvis.

Normer brukes i boligpolitikken i forskjellige sammenheng som hensiktsmessig kan deles de i tre områder:

1. Normer som utdyping av målsettinger og som grunnlag for å kartlegge boforhold, sette grenser mellom akseptable og uakseptable forhold, og dermed avdekke behovet for offentlige tiltak.
2. Normer som grunnlag for krav og anbefalinger i forhold til boligbygging, boligforvaltning og omsetting av boliger, dvs. regulering av markedet.
3. Normer som føringer for offentlige tjenester, som boligtilbud, låne- og støtteordninger, hjemmetjenester, og som grunnlag for å identifisere målgruppe for og prioritering av søkere til boligsosiale, boligøkonomiske tiltak

Normer som angir overbefolkning og trangboddhet blir benyttet i kartlegging og politiske analyser, og i forbindelse med lån, tilskudd og bostøtte. I boligbygging er slike normer derimot ikke relevant. Der dreier det seg kun antall rom og boligareal. ”Tre rom og kjøkken” var for eksempel en norm som tok sikte på å begrense trangboddhet men som ikke direkte regulerte dette.

Normen om at bostøtten maksimalt skulle utgjøre 20 prosent av en industriarbeiders lønn, er brukt både i analyser, i utmåling av låne- og tilskuddsregler og bostøtte, og i vurderinger av hva som skal/kan bygges.

1.1. Bruk av normer i beskrivelse og evaluering av boforhold

Målet er at ”*Alle skal kunne bo godt og trygt*” (St.meld.nr.23 2003-2004). Rådende oppfatning er at det gjør de fleste i dagens Norge, og at svært mange bor godt over de grenser som ansees tilfredsstillende. En bekymringsfull side ved dette er for øvrig stort energiforbruk.

Oppfatningen om boligsituasjonen bygger først og fremst på undersøkelser der objektive og målbare forhold er kartlagt og vurdert normativt. Å vektlegge objektive, målbare forhold er en tradisjon i boligforskningen som i velferdsforskningen ellers. Alternativet er

å vektlegge folks subjektive erfaringer og oppfatninger. Forsøk på ”trivselsmålinger” foregikk i 1970-årene, men vant liten gjenklang. I de gjentatte boforholdsundersøkelsene er beboernes vurderinger gitt svært liten plass. I folke- og boligtellingerne finnes de ikke i det hele tatt, om en ser bort fra at såkalt objektive opplysninger, som boligens areal, tilgjengelighet, med mer, er basert på opplysninger fra beboerne.

Hva som kartlegges er for en stor del avhengig av hva som det er forsket på, hva som det finnes noenlunde klare kriterier og kategorier for. I kartleggingen av arbeidernes boligforhold i Oslo bygget for eksempel legen Axel Holsts på sosialmedisinske studier av sammenheng mellom helse, sanitærforhold og luftkvalitet. I Oslo Byes Vels store boligundersøkelse under siste verdenskrig var forskning om bruksfunksjoner avgjørende. I begge disse undersøkelsene ble foreliggende forskningsresultater tolket og konkretisert i kriterier og normer. Holsts forslåtte norm om 15 kubikkmeter luft per person er blitt stående til denne dag.

Hva som studeres er avhengig av både politisk og faglig fokus. Det vises for eksempel i kartleggingen av boforhold i folke- og boligtellingerne. Fram til 1970 ble andelseiere i borettslag gruppert som leiere av bolig. Med nedbetalte lån ble andelsboligenes potensielle markedsverdi, og likheten med eierboliger, tydeligere. Fra 1980 er andelseiere gruppert som eiere. Lenge ga det å måle antall rom tilstrekkelig opplysninger om variasjon i boligstørrelse. Etter hvert som boligene ble større, kunne boliger med samme antall rom ha svært forskjellig størrelse. I 1980 ble derfor også boligarealet registrert, og ikke bare antall rom som tidligere. Først i 2001 ble det registrert om boligen er tilgjengelig og brukbar for funksjonshemmede, og om leieboere leier av kommunen.

Borholdsundersøkelsene har langt flere spørsmål, og var tidligere ute med spørsmål om nyanserte eie- og leieforhold, boligareal og tilgjengelighet. Også i disse undersøkelsene er det interessante utviklingstrekk. Spørsmålene i de første undersøkelsene dreide seg om boligens standard og størrelse, disposisjonsforhold, boligøkonomi og flyttinger, spørsmål som også dominerte de politiske debattene og målsettingene. Fra begynnelsen av 1970-årene ble forholdene for funksjonshemmede og bomiljøet satt i fokus, og spørsmål om dette kom inn i undersøkelsene.

Basert på de bolig- og levekårsundersøkelsene, med de kriterier og normer disse bygget på, og som da hadde bred anerkjennelse, konkluderte man på 1970- tallet at *flertallet* nå hadde oppnådd tilfredsstillende standard. Boliger for enslige var dog fortsatt et forsømt område, Problemene ble framover mer knyttet til miljø, samt til boforhold for eldre og funksjonshemmede og etter hvert vanskeligstilte i det hele tatt.

Bomiljø ble et satsningsområde, men mer med fokus på endringsprosesser enn på miljøenes fysiske utforming. Dagfinn Ås ved Norges byggforskningsinstitutt var tidlig ute med forsøk i den retning, men det stoppet opp. Som faglig ansvarlig for boforholdsundersøkelsene innførte han en del spørsmål om bomiljø der. Det var spørsmålene om enkelte konkrete og i seg selv viktige forhold, så som avstander til service, transport- og trafikkforhold, barns lekeplasser, kontakt med naboer. En får imidlertid ikke fram noen beskrivelse av stedets/ nabolagets/områdets fysiske utforming, dets beboersammensetning og andre forhold som kan identifisere og karakteriserer ulike steds- eller områdetyper. Det er fortsatt en utfordring å utvikle operative begreper og målemetoder for å kunne evaluere steder og nabolag.

Kartlegging av vanskeligstiltes boforhold

Når det gjelder de tradisjonelle boforholdsspørsmålene, om standard, bostedsgifter og disposisjonsforhold, ble fokuset deretter rettet mot de relativt få som fortsatt hang igjen, de som ble kalt "vanskeligstilte på boligmarkedet". Da ble de landsomfattende og generelle bolig- og levekårsundersøkelsene utilstrekkelige. De fanget ikke opp de relativt få som ikke bodde bra. I samarbeid med Husbanken ble det etter hvert gjennomført egne kartlegginger av vanskeligstilte på boligmarkedet i kommunene. I motsetning til bolig- og levekårsundersøkelsene er disse kartleggingene basert på informanter i kommunale bolig- og omsorgstjenester. Opplegget er parallelt til det som gjennomføres for å kartlegge bostedsløshet.

En kunne tenkt seg at vanskeligstilte defineres som de som ikke bor tilfredsstillende etter de normer og standarder som har vært gjeldene for folk flest. Slik er det ikke. For å defineres som vanskeligstilt i de kommunale boligsosiale kartleggingene, basert på retningslinjer fra Husbanken, kreves boforhold som til dels er klart dårligere enn det som er (var) normen for en "vanlig" familie (Hansen 2005).

Det kan være resultat av et ønske om å sette søkelyset på de *mest* vanskeligstilte, og/eller en mer eller mindre bevisst oppfatning om at de bare har *litt dårlige* boforhold nok kan og bør ordne opp det selv. Uansett hensikt kan det medføre en revisjon av tradisjonelle normer og standarder. En forklaring på dette kan være at enkelte personer og familier anses å ha andre og enklere behov. En annen forklaring kan være at tidligere innarbeide normer og standarder generelt anses som overdrevne. En kan godt klare seg med noe enklere, *i hvert fall for en periode*. Dette er vel å merke en normativ vurdering, ikke noe som er basert på subjektive oppfatninger hos den enkelte beboer.

Hvordan disse normene og avgrensninger er etablert, er ikke lett å fastslå. En tidlig rapport om storbyens arbeid med "vanskeligstilte på boligmarkedet" etterlyste tydelige og begrunnede mål og normer (Hansen og Åhrén 1991). Et vesentlig forhold ble påpekt: For å klassifiseres som vanskeligstilt på boligmarkedet er det ikke nok å bo dårlig. Det må også godtgjøres at en ikke selv kan løse problemet, men trenger offentlig bistand. Underforstått er det da antatt at enkelte selv velger å bo under normal standard. I tidligere, tradisjonelle evalueringer var det nærmest tatt for gitt at dårlige boforhold skyldtes mangelfulle muligheter, og krevde politiske tiltak.

Fokuset på vanskeligstilte innebar at andre fagfelter, andre saksområder ble dominerende. Sosialektoren overtok for bolig- og utbyggingssektoren. I sosialektoren var en mer vandt med subjektive og skjønnsbaserte og mer individuelt pregede tilnærminger. I forhold til den virkeligheten de er konfrontert med, kan nok antakelig "normalnormene" virke irrelevante.

I evalueringer av boforhold som skal kartlegge omfang av vanskeligstilte på boligmarkedet er det fortsatt normer vedrørende objektive forhold som er avgjørende. Avgrensningen av de som kartlegges som bostedsløse og vanskeligstilte er jo i seg selv en normativ bestemmelse. I den siste boligmeldingen, St.meld. nr.23 (2003-2004) åpnes det for større vektlegging av subjektive oppfatninger: *"Hva som oppfattes som en god og trygg bolig avhenger av en rekke egenskaper ved boligen og boområdet og av beboerens egne preferanser. En god bolig skal som minimum dekke beboerens grunnleggende behov for trygghet for liv og helse, for personlig hygiene og for hvile. I takt med velferdsøkningen har valg av bolig blitt et synlig symbol for valg av identitet, kultur og ønske om tilhørighet.*

Kvaliteten på boligen er også avgjørende for om den oppfattes som god. Om en bolig vurderes som god, vil variere mellom individer med forskjellige preferanser. Med den tiltagende variasjon i familie og levemønster er det viktig at boligmassen avspeiler befolkningens ønsker slik at flest mulig kan finne en bolig som dekker deres behov”.

Med slike formuleringer kan en si at målet med boligpolitikken ikke er så knyttet til å oppnå objektivt bestemte forhold, men til at folk flest er tilfredse med sine boforhold, eller kan oppnå at det de ønsker seg. Det kan være både bedre og dårligere enn det som er normative bestemt. Både uttalte og manifeste preferanser viser generelt et nøyt standardnivå. Når en så klart vektlegger egne preferanser, kan det oppfattes som aksept for at det er behov for bedre løsninger enn det normene har angitt. På den andre siden er det også etterspørsel etter boliger med klart lavere standard enn vanlige normer angir.

At en bolig som minimum skal *”dekke beboerens grunnleggende behov for trygghet for liv og helse, for personlig hygiene og for hvile”* kan oppfattes mer normativt. Også på dette nivået er det imidlertid forskjellige oppfatninger også i boligfaglige miljøer. Enkelte hevder at selv på dette nivået er egne opplevelser, egne valg, personlig kontroll og selvrespekt det vesentligste, viktigere enn konkrete materielle forhold (Clapham 2005, Hansen 2007).

Hvordan skal dette, dvs graden av egen tilfredshet, selvkontroll og selvrespekt, kunne kartlegges?

Materielle forhold og subjektive oppfatninger

Innen velferdsforskning pågår det en debatt om bruken av subjektive vurderinger, om brukernes tilfredshet, som alternativ til faglig fastsatte normer for kvalitet. Er brukertilfredshet med offentlige tjenester en god indikator på tjenestekvalitet, spør Asle Rolland i en artikkel. Han mener at kunden bør tilkjennes kompetanse til å utale seg om kvalitet, og at kundens oppfatning er det avgjørende, over produsentens (Rolland 2003).

”Jeg er tilfreds med levekårene mine, men har jeg det faktisk godt?” er spørsmålet som Kjersti Melberg stiller. Problemet kan illustreres i en firefeltstabell:

	Dårlige levekår	Gode levekår
Lav livskvalitet	1	2
Høy livskvalitet	3	4

I rutene 1 og 4 er det sammenfall mellom målte levekår og opplevd livskvalitet, i de to øvrige rutene er det motstrid. Hva er i så fall avgjørende, de objektive målene eller selvopplevd livskvalitet?

Melberg påpeker at måling av livskvalitet (subjektive) gir mindre variasjon enn måling av levekår (objektive mål). Livskvalitet er noe som i stor grad er og bør betraktes som et personlig prosjekt, og det må politikere og forskere være varsomme med å tolke.

”Lav korrelasjon mellom objektive og subjektive forhold og lav forklaringskraft i variasjoner i så vel levekår som livskvalitet, er et vitensbyrd om svakt utviklet teori og metode” (Melberg 2004, s 145).

Tilsvarende har Ottar Hellevik funnet at svar på spørsmål om lykke varierer lite med den utviklingen av materiell levestandard i sin gjennomnag av svar på spørsmål om lykke og materiell velstand 1985 1995 (Hellevik 1996)

Denne forskjellen mellom objektive velferds mål og subjektive oppfatninger er også klart til stede i kartlegging av boligforhold. Særlig klart er det kommet fram i undersøkelser om steder, boområder, i Oslo. I en artikkel i Aftenposten angriper arkitektskribenten Jan Carlsen bl.a forskere for å røyklegge den etter hans mening dramatiske segregasjonen i Oslo ved å framheve folks subjektive opplevelser. Ansvarlig byråd svarer kort tid etter nettopp med å framheve folks subjektive oppfatninger som det avgjørende.

En studie av endringsprosesser i norske drabantbyer viser et mer differensiert syn. Drabantbyene er ikke så dårlige målt ut fra objektive kriterier og standard og kvalitet, men har lav status og omdømme. Beboerne selv synes godt tilfredse mens få andre oppfatter dem som fristende alternativer. Undersøkelsen viser som i velferdsforskningen for øvrig, at folks bedømmelser av egne boforhold varierer mindre enn objektive forskjeller i de materielle forholdene, og mindre enn det utenforståendes bedømmelser.

Å finne ut om brukertilfredshet er i seg selv et vanskelig spørsmål. En må jo en spørre brukerne, men hvordan skal en tolke svarene? Har brukerne den samme referanseskalaen, eller er forskjeller mer uttrykk for forskjellige forventninger enn forskjeller i vurderinger? En metode er å legge vekt på det folk gjør, mer enn det de sier. Velger de eneboliger er det mer pålitelig enn om de sier de foretrekker denne hustypen. Også da står en igjen med tolkningsproblemer. Hvorfor velger en enebolig? Er beboernes egne forklaringer på sine valg pålitelig informasjon?

Den tidligere nevnte undersøkelsen om bokvalitet i by tar som utgangspunkt at valg av bolig innebærer å ta stilling til et stort utvalg av egenskaper, at dette er komplisert og at folk selv ikke nødvendigvis er klar over hva som var utslagsgivende. Heller ikke fagfolks forklaringer er nødvendigvis riktige. For å komme rundt slike usikkerheter ble et valgt en indirekte metode. Ved hedoniske regresjonsanalyser ble boligens salgspris sammenholdt med et stort sett av egenskaper ved den solgte boligen, ved dennes nære omgivelser og beliggenhet. Resultatene av analysene ga støtte til visse vanlige oppfatninger om sammenhenger mellom pris og kvalitet, som det at prisen avtar med avstand til sentrum. Andre resultater var mer overraskende, som det at omgivelsens bymessige karakter ga klare utslag, uavhengig av beliggenhet, at store naturområder ikke alltid fikk positive utslag (Sjaastad, Hansen og Medby 2006).

Om folk trives og er fornøyd er ikke alltid en fullstendig vurdering av boforhold. Det kan for eksempel være at de evaluerte boforholdene ekskluderer visse grupper og personer på markedet, eller at de er helseskadelige uten at dette er kjent eller påaktet av beboerne.

1.2. Normer, et hinder for velfungerende boligmarkeder?

”Ett av boligpolitikkenes hovedmål og hovedstrategier er å legge til rette for at boligmarkedene skal fungere best mulig. Et velfungerende boligmarked skal ideelt sett imøtekomme alles behov for bolig på en økonomisk effektiv, sosialt rettferdig og miljøvennlig måte. Boligmarkedet vil fremskaffe boliger med de ønskede kvaliteter til en lavest mulig kostnad for samfunnet. Det offentliges oppgave er å tilrettelegge for at markedene skal fungere best mulig”.

”Statens viktigste virkemidler for å tilrettelegge for et velfungerende boligmarked er lover og regler, organisering, kunnskap og kommunikasjon. De økonomiske virkemidlene, som husbanklån, boligtilskudd og bostøtte, skal først og fremst rettes mot tiltak for å korrigere

markedet, og på den måten sikre boliger til vanskeligstilte og til å øke antall miljøvennlige og universelt utformede boliger.” (St.meld. nr.23 (2003-2004)).

I dette kappitlet er det framfor alt lover, regler og retningslinjer knyttet til utbygging av boliger vi vil drøfte. De økonomiske virkemidlene kommer vi tilbake til senere. (Et sentralt virkemiddel er for øvrig ikke nevnt i sitatene fra stortingsmeldingen, nemlig skatter og avgifter. Dette er uten tvil helt avgjørende virkemiddel i å nå målet om at flest mulig skal eie egen bolig).

Når det gjelder omsetning (salg og utleie) av boliger er dette viktige ledd i markedet og omfattes av flere lover og forskrifter. Siden disse lovene i nokså liten grad griper *direkte* inn overfor boligens standard og kvalitet, går vi ikke nærmere inn på dette her. Husleieloven har for eksempel ingen bestemmelser om boligens kvalitet. Tidligere var også omsetning og bruk av boliger underlagt strenge reguleringer med hensyn til standard. Sunnhetsloven ga kommuner hjemmel til å kreve en bolig kondemnert og fraflyttet. Romnormer anga hvor mange rom en husholdning hadde lov til å disponere, avhengig av husholdningens størrelse. Enslige kunne for eksempel lenge kun disponere en bolig på ett rom og kjøkken³. I dag eksisterer ikke slike bestemmelser.

Nybygging

Mens nybygging av boliger hadde en helt dominerende plass i norsk boligpolitikk fram til 1980 – årene (Kiøsterud 2006), er nybyggingen nå viet mindre interesse. ”Sosial boligbygging” har utspilt sin rolle, i hvert fall i masseomfang, og er erstattet med boligsosiale tiltak. Direkte og indirekte har det medført at statlige normer og standarder har mindre betydning i boligutforming. De har endret karakter fra å være absolutte krav til å være veiledende, fra å være detaljerte og konkret til å være generelle, og til å omfatte mindre del av boligbyggingen ettersom færre boliger finansieres av Husbanken (se Hansen 2005).

Da minstestandarden igjen ble opphevet av Regjeringen i 2005 var begrunnelsen at den var et hinder for bygging av rimelige boliger, boliger som markedet viste stor interesse for (Iversen 2005). Samtidig ble det bestemt at grunnlånet (til oppføring og rehabilitering samt kjøp utleieboliger) skal brukes for å fremme universell utforming og miljø i ny og eksisterende bebyggelse. Kravene til kvalitet er formulert slik:

”Som grunnlag for finansiering må prosjektene ha god, helhetlig kvalitet og ivareta kriterier for universell utforming og miljø.

Følgende tiltak vil bli vektlagt:

a) Universell utforming: Tilrettelegging av livsløpsstandard, installering av heis i nye lavblokker, universelt utformede uterom, installering av heis og innpassing av bygning/boligrelaterte tilgjengelighetstiltak (eks. besøksstandard) i eksisterende bebyggelse.

b) Miljø: Redusert energibehov som går ut over gjeldende forskriftskrav, forbedring av inneklima, radontiltak, gjenbruk/ombruk av materialer.

c) Byggeskikk, antikvariske- og kulturhistoriske hensyn

Det kreves høyere kvaliteter for boliger med stort areal. Kvalitetskriteriene vil kunne fravikes. Det gjelder i forhold til vanskeligstilte gruppers behov for rimelige boliger og særskilte behov i enkelte distrikter”.

Kravene er utdypet med et sett av normer og standarder. Hvert prosjekt vurderes individuelt, og låneverdigheten fastsetter etter en skjønnsmessig vurdering av

³ Normene ble forvaltet av kommunene og gjaldt all utleie av boliger samt ved kjøp av husbankfinansierte boliger

måloppnåelse når det gjelder universell utforming og miljø. Lån til utbedring av bygninger med antikvarisk og kulturhistorisk verdi krever at tiltakene er i samsvar med anbefalinger fra ansvarlige myndigheter. Når det gjelder byggeskikk er Husbankens virkemidler veiledning, opplæring og premieringer av god byggeskikk (Statens Byggeskikkpris)

Ettersom Husbanken ikke lenger har anledning til å tilby særlig gunstige lånebetingelser er også gjennomslagskraften i betingelsene usikre. I den grad universell og miljøvennlig utforming må påtvinges markedet, er det mulig at også der blir Plan- og bygningsloven mer avgjørende. Denne loven har tradisjonelt vektlagt bestemmelser av byggeteknisk art. Bygningslovkomiteen som arbeidet med den nye bygningsloven i 1965 uttrykte det slik: *”at det neppe er noe mål for loven å hindre eller stimulere til bestemte løsninger av reguleringsmessig og estetisk art, verken når det gjelder hoveddisposisjon eller detaljer. Det må være de forskjellige fagfolks og myndigheters sak til enhver tid å avgjøre hvordan disse problemer skal løses for på beste måte å fylle skiftende tiders og steders krav og behov. Loven må derfor være mest mulig allmenngyldig og elastisk. Annerledes forholder det seg med de byggetekniske krav. Disse gjelder mer konkrete problemer som bare i liten grad er avhengig av skjønnsmessig vurdering, idet de bygger på eksakte og målbare resultater av erfaring og forskning. De byggetekniske bestemmelser må derfor inneholde detaljerte normer for de minimumskrav som må stilles”*. (Bygningslovkomiteen i sin utredning fra 1960 (s. 31), gjengitt i NOU 2003:24, 4.1.3.)

Det finnes noen bestemmelser i PBL om det som bygges til boligformål. De er formulert generelt, som *funksjonskrav*, og gir først og fremst kommuner anledning til å stille klarere krav. Det meste av ansvaret for offentlig styring med utbygging av boliger og boligområder er gitt til kommunene. Statens rolle er foruten å gi kommunene de nødvendige hjemler, å være rådgivende.

Funksjonskrav

Under arbeidet for ny bygningslov ble det arbeidet med omlegging av forskrifter fra konkrete og detaljerte bestemmelser til å angi *ytelseskrav*, også kalt *funksjonskrav*. Framfor å stille konkrete krav til utførelse, ble det beskrevet hva et bygg eller en bygningsdel skulle kunne ”prestere”. Konkrete anvisninger ble vedlagt kun som eksempler på hva som kunne tilfredsstillende ytelseskravene. Loven stiller for eksempel krav om *tilfredsstillende lysforhold*, og overlater til utbygger å finne løsninger og dokumentere disse. Samtidig påpekes det at kravene kan tilfredsstilles ved å følge de tidligere angitte kravene om kvm lysflate i forhold til gulvareal. Tekniske forskrifter ble endret i denne retning allerede i 1965, og denne utviklingen fortsatte. I forbindelse med forslag til revideringer ble det oppsummert at *”I de 20 år bygningsloven av 1965 virket, ble det foretatt en rekke større og mindre endringer. Hovedtrekk i endringene var vektlegging av større fleksibilitet i valg av løsninger både teknisk og saksbehandlingsmessig, og fra midten av 70-tallet og fremover ble forenklinger og effektivisering av byggesaksbehandlingen en hovedsak.”* [Ot.prp. nr. 39 (1993-94)s. 18]

Problemet var at hensikten ikke ble oppnådd, utførelsen var ikke tilfredsstillende. Byggfeil forekom i stort omfang og påførte samfunnet store tap. Det var behov for å sikre at bestemmelsene faktisk ble overholdt. Løsningen en da valgte var å legge større ansvar for denne kontrollen på utbygger. Om de nye bestemmelsene som kom i 1997 skriver bygningslovutvalget i 2003: *”Reglene om ansvar og kontroll ble endret slik at ansvaret for at regelverket er fulgt som hovedprinsipp ble lagt på den som faktisk utfører jobben. En sentral godkjenningssystem for de ansvarlige for tiltakene ble opprettet. Reglene for sanksjoner ble klargjort og det ble innført tvangsmulkt som nytt sanksjonsmiddel. Det ble*

foretatt en omfordeling av oppgaver og roller i byggesaken der de private aktørene fikk en mer fremtredende plass. Det ble innført et nytt opplegg for bygningskontroll basert på at kontroll skal utføres av andre enn kommunen, enten ved dokumentert egenkontroll eller ved uavhengig kontroll” (NOU 2003:24, 4.1.5). I 2003 ble det innført ytterligere forenklinger samt tidsfrister for saksbehandling.

Utviklingen er i samsvar med internasjonale trender. En artikkel om utviklingen av svensk bygningslovgivningen i Sverige avslutter slik: *”Möjligen kan det ses som symptomatisk att det tyngsta argumentet regjeringen kan tillgripa i dag, på en avreglerad marknad, där bostadssektorn är nettobetalarare till statskassan, är en allmän vädjan om estetik, kvalitet och informasjon”*. (Granath 2001, Side 27).

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

Johansson ser en at økende bruk av *evalueringer* har kommet som erstatning for den mistroddede byråkratisk styringen. Metodene for å kontrollere hva som oppnås bli mer presise og mer tallrike. Revisjonssamfunnet investerer voldsomt i ritualer for verifisering. Harde metoder for kontroll – regler - erstattes av myke metoder – målstyring. Påbud via regler erstattes av belønninger, som priser, rangeringer, anerkjennelse.

Funksjonskrav og boligkvalitet

Funksjonskrav brukes ikke bare om tekniske løsninger. Også krav til brukbarhet formuleres slik at det i minst mulig grad skal virke bindende. Johansson vektlegger de økonomiske motivene for avvikling av regler. Andre (se NOU 2003:24) legger vekt på mulighetene for kreativitet, for å kunne utvikle nye løsninger og utnytte teknologiske nyvinninger. En viktig bakgrunn for dette synet er oppfatninger i fagmiljøene om den sosiale boligbyggingen i husbanknormenes glansperiode, fra 1950 til 1980. Spesielt de store feltutbyggingene trekkes fram som et skrekkens eksempel på mislykkede utbygginger og forfeilet planlegging. Rigid normstyring fra staten tillegges avgjørende betydning for feilslagene.

Et tidlig og velkjent eksempel på slik kritikk kom i en rapport fra Byggforsk om planleggingen av en ny drabantby i Oslo. Rapporten hevdet bl.a. at det var fagfolkene og administrasjonen som bestemte, over hodet på menige bystyrerepresentanter og uten noen mulighet for medvirkning fra framtidige beboere. De ble bare tildelt en bolig det ikke fantes alternativer til. Konklusjonen var at planleggingen var preget av utbyggings- og forsyningsmonopol. (Hansen og Sæterdal 1969). Husbankens detaljerte normer ble ikke direkte lagt vekt på, men betydningen av å overlate beslutninger om utforming mest mulig til beboerne selv, med færrest mulig bindinger ble fremhevet. Medvirkning fra beboere, åpen planlegging med fleksible og forandringsbare løsninger var sterkt fremme i palleingsmiljøene på denne tiden.

Rapporten dreiet seg om planprosessene og sa ikke noe direkte om boforhold og beboertilfredshet. I reaksjonen ble det implisitt tatt for gitt at de nye områdene var dårlige steder å bo. Dette ble tatt opp i en påfølgende undersøkelse der konklusjonene var et både og. Mange forhold kunne vært bedre, men alt i alt var beboerne nokså tilfredse, noe som ble forklart med de langt dårligere forholdene de kom fra. (Bull, Hansen og Haug 1971).

Senere undersøkelser har gitt tilsvarende resultater, senest i en studie av norske drabantbyer i 2005 (Hansen og Brattbakk 2005). Oppfatningene om slike områder er imidlertid som tidligere vist svært avhengig av metoden en måler kvalitet på.

Uansett har det i fagmiljøene festet seg en svært negativ oppfatning av ”drabantbyene”, slik bl.a. professor Tore Brantenberg gir uttrykk for:

”I iveren etter å gi alle boliger demokratisk og normert plass med riktig fordeling av sol, luft og grøntarealer, ble det skapt endimensjonale og monofunksjonelle boliggettoer uten arbeidsplasser, variert service og urbanitet. Parkeringsplassen, kvartalslekeplassen og supermarkedet ble golde erstatninger for et mangfoldig og levende bymiljø. Glemte var historiens lærepenner og dyrekjøpte erfaringer, ikke bare fra Grünerløkka og Ullevål Hageby, men like mye fra Linderud og Torshov. Arkitekturen ble dessuten ofte preget av en uttrykksløs og repetert forenkling som hadde liten appell til beboernes ønsker om identitet, variasjon og hyggelige oppholdssteder” (Brantenberg 1997).

Internasjonalt er kritikken av tilsvarende områder enda sterkere. *”Throughout the Western World, the post-war high-rise estates of the fifties and sixties have become the contemporary version of the ‘eternal’ slum, no-go areas for decent people but prominent in their conversation”* (van Kempen 1994, s159). De dårlige boligområdene karakteriseres ved *”poor and ethnically diverse population, a high turnover rate, desolate neighbourhood centers, a high incidence of vandalism, filthiness, burglary, muggings and drug abuse”*, skriver Eva van Kempen i en artikkel om høyhus der hun konkluderer med et langt mer nyansert syn (van Kempen 1994, s 159).

Et spørsmål er hvor dårlig disse områdene er. Mer nyanserte syn har kommet fram i senere tid, også internasjonalt. Et annet spørsmål er hva feilen i så fall skyldes. Ammerudrapporten vektla planleggingsprosessen, og det synes fortsatt å være den dominerende oppfatningen. Et eksempel er den nylig framlagte dr.grads avhandlingen til Sture Kvarv der denne planleggingen blir beskrevet. I følge Kvarv ble den ledet av sosialt engasjerte arkitekter med røtter i funksjonalismen. De hadde et demokratisk sinnelag, men også sterke paternalistiske holdninger. Det gjaldt å utdanne og overtale befolkningen til å akseptere *de fornuftige løsningene* (Kvarv 2003). De fornuftige løsningene var nøye uttenkt og beskrevet. Det er en form for planlegging som i følge Donald Schön var basert på 1) konsensus om mål og offentlige interesser og 2) et system av adekvat kunnskap for sentralisert planlegging. Tiltroen til denne planleggingen forsvant på grunn av dårlige erfaringer, hevder han. En løste ikke problemene som skulle løses og en fikk i tillegg store uforutsette bivirkninger (Schön 1982).

Planleggingsfeil?

Normer og standarder er virkemidler for statlig styring og kontroll, spesielt når de er så bindende som de var i Husbankens vilkår for lån og tilskudd. Det kan være grunn til å kritisere dette og anbefale mer rom for kommunalt skjønn og individuelle valg. Mer om dette senere. Å bruke etterkrigstidens utbygging som sannhetsbevis for et slikt syn, er likevel tvilsomt. Nettopp de norske drabantbyene kan tjene som et korrektiv. I fagmiljøene har de som nevnt lav status, og de har heller ikke noe høy stjerne i den alminnelige opinionen. På den andre siden er de velholdte, nesten uten preg av forslumming, og beboerne synes å trives også nå, selv om alternativene er mange. De problemene som en finner i mange land, som van Kempen kortfattet gjør rede for, er ikke nødvendigvis knyttet til bebyggelsens form. Van Kempen gir selv bevis på at en og samme utforming kan få svært forskjellig resultat. Utforming er viktig, men ikke enerådende. Flere forhold er viktig

for resultatet: Beboersammensetning, omdømme, vedlikehold, og ikke minst, eierrettigheter og organisering.

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

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

Etterkrigstidens utbygginger var monotone og standardiserte. Detaljerte normer fra Husbanken er som nevnt tillagt et ansvar for dette. Konkret gjaldt disse normene krav til areal og fordeling av areal med henvisning til bestemte aktiviteter og de attributter dette krevde, samt krav om sol, osv. Det er vanskelig å forstå at utformingen og tilbudene ville tjent på at slike normer ble brutt. I den sterke og viktige streben etter å minimalisere kostnadene er det grunn til å fremheve at *normene faktisk også var et bolverk for kvalitet.*

Normer og standarder i dagens boligbygging

Dagens situasjon er annerledes. Det er ikke store boligkøer, det er ikke mengder av folk som mangler boliger. I stor grad kan også forskjellige ønsker og behov finne sin løsning i markedet, og boligbygging har ikke den samme betydningen som metode for å heve boligstandarden. På kort sikt er det som bygges slik sett av mindre betydning.

Fortsatt er det imidlertid slik at nye boligtilbud primært skapes gjennom nybygging, dernest gjennom ombygginger, forvaltning og vedlikehold. Selv med dagens tempo i nybygging av boliger vil en fjerdedel av alle boliger om 20 år være bygd i de kommende 20 årene. Ønskede kvaliteter i framtiden må inngå i det som bygges nå. Det er da også erkjent når det gjelder universell og miljøvennlig utforming.

I markedet er det den enkeltes ønsker om kvaliteter og betalingsvilje som står i fokus. Samfunnet har et ansvar for å sikre viktige hensyn til liv og helse og at svake parter på markedet får beskyttelse mot overgrep. Samtidig har samfunnet egeninteresse av å sikre verdier, og sikre fellesskapsinteresser som miljøvennlighet og universelt utforming.

Formålet med PBL er i dag formulert slik:

”Planlegging etter loven skal legge til rette for samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser, utbygging, samt å sikre estetiske hensyn.

Gjennom planlegging og ved særskilte krav til det enkelte byggetiltak skal loven

legge til rette for at arealbruk og bebyggelse blir til størst mulig gagn for den enkelte og samfunnet.

Ved planlegging etter loven her skal det spesielt legges til rette for å sikre barn gode oppvekstvilkår”.

Det pågår et arbeid med å revidere loven og forskriftene. To utvalgt har lagt fram forslag, ett om planarbeidet, planlovutvalget, og ett for byggesak, bygningslovutvalget. Begge utvalgene foreslå endringer i formålet. Planlovutvalget foreslo endringer i lovens formål, ved at viktige hensyn som bærekraftig utvikling, verdiskaping, gode levevilkår, vern av naturmiljøet og kulturverdier nevnes uttrykkelig⁴ (NOU 2003:14). Bygningslovutvalget sluttet seg til dette i prisnippet, men foreslo en forenkling⁵.

Begge utvalgene vil innskjerpe hensyn til bærekraft, herunder energi, og til universell utforming. Først og fremst er slike hensyn tatt inn i formålsparagrafen. I noen grad er de også ivaretatt i mer konkrete bestemmelser. Forskriftenes krav til isolasjon er for eksempel nylig revidert og skjerpet.

Fortsatt er det imidlertid forenkling og effektiv saksbehandling som prioriteres høyt. Medvirkning i planprosesser understrekes, spesielt da mellom de direkte involverte partene, myndigheter og utbyggere. Det blir bl.a. foreslått å lovfeste hva som kan bestemmes i utbyggingsavtaler. Innvirking fra tredje parter, naboer og allmennhet, er ikke like klart ønsket. Forslagene er i hvert fall å innskrenke klageadgangen.

I tilknytning til foreslåtte nye planformer, (områdeplan og detaljplan til erstatning for reguleringsplan og bebyggelsesplan), ga planutvalget en detaljert opplisting av forhold som det kan gis bestemmelser om. En slik detaljert opplisting fantes i 1965, men ble i 1985 erstattet av en mer generelt utformet bestemmelse for å unngå at oppregningen ble regnet som uttømmende. Gjeninnføring ble foreslått for å gi et klarere rettslig grunnlag der det har vært reist tvil, og dessuten ble det foreslått å utvide bestemmelsene slik at de blir uttømmende.

Bestemmelsene kan omfatte ”krav til utforming og kvalitet som sikrer definerte funksjonskrav, knyttet til for eksempel forebyggende helsevern, sikkerhet mot ulykker, god luftkvalitet, tilgjengelig for funksjonshemmete, gode leke- og oppholdsarealer for barn og så videre”. Det skal også kunne gis bestemmelser om antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til boligens utforming der det er hensiktsmessig

⁴ ”Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner. Den skal legge til rette for verdiskaping, næringsutvikling, gode boliger og bomiljøer, og gode oppvekst- og levekår i alle deler av landet, og fremme folkehelse og samfunnssikkerhet. Den skal sikre vern av verdifulle landskap og natur- og kulturmiljøer og sikre naturgrunnlaget for samisk kultur. Den skal vareta hensynet til estetikk og god byggeskikk.... Loven skal sikre at planer og vedtak om forvaltning av ressurser og om virksomhet, utbygging og vern bygger på en allsidig og langsiktig vurdering, og på forutsigbarhet, åpenhet og medvirkning fra alle berørte interesser og myndigheter.....Det enkelte tiltak skal vareta hensynet til helse, miljø og sikkerhet..... Loven skal sikre norsk gjennomføring av internasjonale avtaler innenfor lovens virkeområde.”

⁵ ”Planlegging etter loven skal samordne statlig, regional og kommunal virksomhet og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser. Byggesaksbehandling etter loven skal sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. ...Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner. Det enkelte tiltak skal utføres forsvarlig.Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurser og samfunn skal utredes.Prinsippet om universell utforming skal ligge til grunn for planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak” (NOU 2005: 12).

for spesielle behov. Det understrekes at hensikten er å styrke områdeplanen som boligpolitisk styringsverktøy.

Bygningslovutvalget diskuterte også visse problemer knyttet til funksjonsbaserte forskrifter. De mener det oppstår tvil om hva som i konkrete tilfeller kan ansees som forsvarlige løsninger⁶. Utvalget vil likevel opprettholde bruk av funksjonsbaserte forskrifter, og foreslår derfor at det opprettes en byggeteknisk nemnd som kan gi rådgivende uttalelser om tekniske løsninger. De viser også til at tilsynsplikten ikke fungerer tilfredsstillende, og foreslår å lovfeste kommunens plikt til å føre tilsyn med byggesaker.

Samlet gir foreslåtte, og delvis gjennomførte endringer i PBL forenklinger i saksbehandlingen, men gir samtidig hjemmel for sterkere boligpolitisk styring og strengere og mer detaljerte krav til utforming. Forslagene innebærer at PBL i likhet med Husbanken i særlig grad vil vareta hensyn til bærekraft og universell utforming.

Noen av forslagene kan tolkes som et visst ønske om å reversere prosessen mot videre rammer for den private byggevirksomheten. Det bygget bl.a. på at reformen i 1997 ikke helt hadde svart til forventningene. Byggeregler ble fortsatt brutt og byggefeil florerer. Hva med normenes rolle? Det er tydelig at overgang til funksjonskrav ikke helt har svart til forventningene, selv om de opprettholdes. En evaluering av bestemmelsene om tilgjengelighet i plan- og bygningsloven fra 1997 konkluderte bl.a. med at intensjonen ved bruk av funksjonskrav ikke er oppfylt. Mulighetene for å skape nye løsninger tilpasset aktuelle situasjoner på byggene blir ikke utnyttet. Sjelden eller aldri blir analyser av bruksmessige forhold lagt til grunn for valg av løsninger eller utvikling av nye. Løsninger i veiledningen og annet veiledningsmateriale blir kopiert direkte (Christophersen 2002, side 9).

En vei å gå da, er som utvalget foreslår å innføre mer direkte bestemmelser. En annen, supplerende eller alternativ tilnærming, vil være å legge stor vekt nettopp på veiledninger og anvisninger. Funksjonskrav forutsetter god faglig kompetanse så vel hos foretakshavere som hos saksbehandlere og tilsyn, og også hos tredjepart. Mye dreier seg om skjønn der det i stor grad vil dreie seg om *hvis skjønn* som skal rå.

Plan- og bygningsloven gir allerede kommunene hjemmel for å stille nokså detaljerte krav til utforming av nye boliger og boligområder, og forslagene går i retning av å utvide og skjerpe denne adgangen. Staten nøyer seg med bestemmelser om teknisk utførelse, generelle oppfordringer til universell og miljøvennlig utforming, supplert med noen konkrete krav i forskrifter.

Et spørsmål er om dette er tilstrekkelig til å oppnå målene. Vil og kan kommunene følge opp tilstrekkelig? Har de politisk vilje, faglig kompetanse og kapasitet?

⁶ Funksjonskrav blir forklart slik: "Funksjonskrav angir kvalitative mål som ønskes oppnådd i et område, og overlater til utbygger å finne de beste løsninger for å oppnå dem. Dette vil kunne erstatte mer detaljerte bestemmelser og være et fleksibelt virkemiddel i arealplanleggingen. Innenfor et planområde kan funksjonskrav beskrive hva området skal inneholde, uten at det må foretas detaljert plassering av forskjellige typer aktiviteter. I arealdelen for mer enkle situasjoner kan bruk av hovedkategori nr. 1, areal for bebyggelse og anlegg, kombinert med visse funksjonskrav for området, erstatte deling i underformål. I et område kan det for eksempel angis antall boliger og visse funksjonskrav knyttet til miljøforhold, adkomst, tilrettelegging for funksjonshemmete, estetikk og lignende, uten at det er nødvendig å detaljbestemme lokaliseringen. I et LNF-område (regulert til landbruk, natur og friluftsliv) kan funksjonskrav for eksempel gå ut på at bygging ikke skal være til hinder for friluftslivet, landbruket eller skade viktige nøkkelbiotoper. Funksjonskrav vil kunne komme til uttrykk i hensynssoner. I forhold til funksjonskrav vil medvirkningsprosessen i hovedsak kunne rette seg mot hvilke kvaliteter som ønskes varetatt, og behov som ønskes dekket, i et område".

Evalueringer av planleggingsprosesser

Planleggingsprosesser er viet stor oppmerksomhet i evalueringer og forskning, urimelig mye oppmerksomhet i forhold til resultatene av prosessene kan en hevde. Arkitekt Elin Børrud skriver i en avhandling om dagens prosjektbaserte byutvikling:

”Mitt inntrykk er at kunnskapsutvikling om byens fysiske form ikke har stor plass i norsk planforskning”, og henviser til (Ellefsen og Røsnes 1989, Kleven 1999, Næss og Saglie 1999)), og heller ikke i omtale av forskningsbehovet, med henisning til (Sæterdal og Medalen 2003)

I forskningens arbeid med å utvikle kunnskapsgrunnlaget må man i følge Børrud si at en vil *”trengje kunnskap om det objektet som fysisk byplanlegging skal håndtere”*. Det er en oppfatning som sterkt støttes i prosjektet *”Bokvalitet i by”* (Sjaastad, Hansen og Medby 2006). Der påpekes det at planforskning i lang tid mest har dreid seg om å evaluere etter gitte kriterier og normer. I liten grad er normer og standarder blitt utfordret. Spesielt viktig er dette for steds- og områdeplanlegging.

I en dr.grad som påviser dårlig planlagte leiligheter i nybygg, spør Bedik Manum hvorfor dette er tilfelle, og hvorfor de selges. Manum mener at manglende videreføring av tradisjonelle arkitektkompetanse kan være en forklaring. Han påpeker at denne er *”tacit”*, taus kompetanse som for en stor del overført ved læring i praksis, som håndtverk.

En interessant diskusjon utspant seg i sammenheng med Husbankens utlysning av stilling som fagleder av arbeidet med stedsutvikling og byggeskikk. Noen arkitekter reagerte på at det ble til stillingen ble vektlagt samfunnsfaglig kompetanse. Husbankens direktør, Geir Barvik, begrunnet dette med behov for kompetanse i forhold til planleggingsprosesser og lokal forankring. (Barvik, Arkitektnytt.no 25. oktober 2006)

Børrud hevder at planleggingen lokalt er preget av hensyn til velgere og deres (økonomiske) interesser, i første rekke huseiere, samt kommunens inntekter og besparelser. Den vil tendere til å være kortsiktig og til å søke konsensus med eksisterende interessegrupper., (Børrud 2005, side 31). Å få offentlig planlegging i forkant av private utbyggere anser hun for å være en illusjon. Dagens evalueringer foretatt av offentlige arkitekter *”fremstår ofte som taus eller ukommuniserbar kunnskap”* (s.297). Det passer inn i en skjønnsbasert beslutningsprosess, men fremmer ikke gode diskusjoner.

Børrud anbefaler *”samtidig planlegging”* som konsekvens av dette. Samtidig planlegging kan skje i form av *”prosjektevaluering”*. I møtet mellom offentlig planmyndighet og privat utbygger, er det innholdet som må vektlegges, ikke prosessen. Poenget er ikke konsensus men klarlegging av eventuelle forskjellige oppfatninger og intensjoner om hva som konkret og faktisk skal (kunne) bygges. I forhold til prosjektforslag vil offentlige planleggeres viktigste oppgave være å ivareta dettes konsekvenser for byen for øvrig, og dette må gå ut over tradisjonelle forhold som trafikk, skoledekning, offentlig servicetilbud etc.. Det forutsetter vekt på arkitektfaglige argumenter. (Børrud 2005).

I forskningsprogrammet om byutvikling var diskusjoner om nye planleggingsidealer, nye modeller, framtrendene⁷. I ett av bidragene hevdes det at i forhandlingsplanlegging er

⁷ I de nye planleggingsmodellene overlates mer av beslutningene om utforming til utbyggerne. Føringerne fra myndighetene er uttrykt i mer generelle og mindre bindende former, mindre klart definerte normer. Utbyggere må i større grad selv ta ansvar for at bygningene holder mål, og blir verdsatt av boligsøkere. Kommunale planmyndigheter utarbeider i mindre grad planer, og planer erstattes av mer generelle retningslinjer. Konkrete planer er det utbyggere selv som utarbeider, og beslutninger skjer i en dialog med myndighetene. (Bowitz og Høegh 2005, side 39). På samme tid har det politiske miljøet fått en mer dominerende stilling i planleggingen i forhold til administrasjon og fagmiljø (Hansen og Guttu 2000).

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

Mens altså mange framhever betydningen av offentlig styring og klarere normer basert på mer forskningsbasert kunnskap, vil andre gå i motsatt retning: Overlat mer til markedet. I Norge er utviklingen et både og. Generelt overlates mer til markedet, men visse hensyn gis større offentlig styrke; universell- og miljøvennlig utforming. I tillegg gis byggeskikk og stedsutvikling mer oppmerksomhet. I og med at de nevnte hensynene kan gjøres meget omfattende, kan e oppleve at statlig styring over boligbyggingen kommer tilbake i minst like stort omfang som tidligere.

Med universell utforming mener en i praksis nå økt tilgjengelighet for bevegelses- og orienteringshemmede, og bedre tilrettelegging for andre former for funksjonshemmede. I prinsippet kan det utvides til å skulle ivareta alles krav til utforming, i det minste ut fra grunnleggende funksjoner. Miljøvennlig utforming er likeledes et hensyn som i prinsippet kan omfatte alt det en utforming dreier seg om. Stedsutvikling og byggeskikk er allerede definert svært omfattende. "*God byggeskikk er en kvalitet ved de bygde omgivelser der hensyn til fysisk og sosialt livsmiljø, ressursbruk/energi, universell utforming og estetikk inngår i en stedlig helhet*". (Husbankens hjemmeside, 1.februar 2007, Definisjon av god byggeskikk)

"For meg betyr stedsutvikling å virkeliggjøre de drømmene vi har for lokalsamfunnene våre: Hvordan kan de bli bedre steder å bo, arbeide og leve for alle? Hvordan kan vi skape trivelige, trygge og vakre omgivelser og å legge til rette for gode møter mellom mennesker? Hvordan kan vi bygge på stedets egen identitet, og ta i bruk den lokale natur-

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

(Endringene beskrives også som en overgang fra *government* til *governance*. Begge begrepene dekker planlegging som er knyttet tett sammen med (politisk) styring, ikke som en atskilt og objektiv konsulentvirksomhet. *Government* betegner en styring der folkevalgte representanter styrer på vegne av de som har valgt dem. I *governance* legges det vekt på å legitimere de interesser som kommer til uttrykk *utenom* de representative politiske systemet, på markeder og på nettverk. *Governance* er ikke et nytt fenomen, men det er mer vektlagt i studier av planlegging og makt, og er kanskje også mer utbredt. Det har foregått forskyvning fra *government* til *governance* (Fimreite m.fl 2005).)

og kulturarven som ressurs i den framtidige utviklingen av stedene?” Miljøvernministerens innlegg på Landskonferanse om stedsutvikling i Nydalen, 17. januar 2007)

Ambisjonene er store, spørsmålet er om virkemidlene er tilstrekkelige og hensiktsmessige. Pålegg i form av lover og forskrifter er neppe veien å gå, men vi støtter de som mener det trengs mer og bedre konkrete anvisninger.

1.2. Normerte boligstandarder i boligsosiale tiltak

Boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet, den boligsosiale oppgaven, er delegert til kommunene. Når staten har mål og prioriteringer som ikke helt sammenfaller med kommunens mål og prioriteringer, kan staten løse dette ved propaganda, ved å la oppgaven få stor omtale og synliggjøring, ved press for eksempel i form av rangeringer, premieringer, mv. Sterkere virkemidler er lover og forskrifter, retningslinjer og øremerkede tilskudd.

Lover og forskrifter er lite benyttet for å forplikte kommunene. De pliktene som gjelder finnes i første rekke i Lov om sosiale tjenester. Der er kommunen gitt plikt til å skaffe husrom for neste natt til de som ikke klarer dette selv, samt å medvirke til *”å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, herunder boliger med særlig tilpassing og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker”*. (§ 4-5, og §3-4 i Lov om sosiale tjenester)

Kommunen er videre gitt ansvaret for *”planlegging, etablering og drift av boliger med heldøgns omsorgstjenester for dem som på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker har behov for det”*. Flere kommuner kan samarbeide, og det kan gjøres avtaler med private eiere av slike institusjoner. § 7-5.

For å sikre en forsvarlig standard på de boliger med heldøgns omsorgstjenester som er tatt inn i kommunens plan, kan departementet gi veiledende retningslinjer om bygninger og utstyr, om bemanning og de ansattes utdanning m.m. § 7-8. Det samme gjelder for private institusjoner. I § 7-11 er det videre gitt en rekke detaljerte bestemmelser angående beboernes rettigheter under oppholdet.

I forskrift er det for øvrig gitt detaljerte bestemmelser som skal *”sikre at personer som mottar pleie- og omsorgstjenester etter kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven får ivaretatt sine grunnleggende behov med respekt for det enkelte menneskets selvbestemmelsesrett, egenverd og livsførsel”* (§1 i Forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene”)

For alle oppgaver innen sosialloven har staten som oppgave og myndighet å føre tilsyn, foreta evalueringer, gi retningslinjer og instruksjoner, igangsette forskning, etablere forsvarlig utdanning og utarbeide informasjonsmateriell (§2-5). Bestemmelsene er omfattende nå det gjelder *”bolig med heldøgns omsorgstjenester”*. Der setter staten en rekke normer og standarder. Som bolig med heldøgns omsorgstjenester regnes aldershjem, boliger for barn under 18 år som bor utenfor hjemmet, og privat forpleining.

For boliger ellers er det ingen statlige bestemmelser ut over det som følger av plan- og bygningsloven. Omsorgsboliger som det nå er satset stort på, omfattes blant annet ikke av disse bestemmelsene. De er å betrakte som privatboliger med hjemmehjelpstjenester.

Velferdstilbud som rettighet?

Et spørsmål i tiden er om velferdstilbud i større grad bør innføres som en individuell rettighet. Innføring av velferdsrettigheter, altså at en viss tjeneste er noe hvert individ har rett til, er et virkemiddel i statens styringsiver overfor kommunene, hevde enkelte (Fimreite og Tranvik (2005)). Ansvar og beslutninger tas ut av kommunen og overføres til tilsyn, klageorganer, ombudsordninger, kommisjoner. Slike organer kan overprøve politiske vedtak og dermed undergrave reelt lokalt demokrati, og lokalt skjønn. Rettigheter, påpekes det, må forfølges av det enkelte individ og favoriserer de sterke og rike. Standardkrav derimot, forplikter også kommunen, men gir ikke den enkelte en rettighet overfor kommunen.

Denne oppfatningen deles av flertallet i maktutredningen. *”Utredningen legger til grunn at: «[sosiale og kulturelle problemer [...] i økende grad [blir] formulert som rettskrav. Stadig flere områder og detaljer i samfunnslivet blir regulert gjennom lover og direktiver. Domstolene og andre rettslige organer øker sin beslutningskompetanse på bekostning av politikk og forvaltning. Rettsliggjøring innebærer at rettsorganene får økende betydning på bekostning av folkevalgt myndighet, og at skillet mellom lovgivning og lovanvendelse blir visket ut. Det norske rettsvesenet er også preget av en omfattende internasjonalisering, der EUs regelverk og internasjonale konvensjoner gjøres bindende for norsk lov.»*

Utredningens flertall hevder at *«borgernes rettigheter er i stadig bevegelse»* og *«rettigheter begrenser handlingsrommet for flertallsvedtak i folkevalgte organer.»* (NOU 2003: 19, side 30). Utredningen framhever for øvrig også problemene med knappe ressurser og mange pålagte oppgaver. *”De siste par tiårene er det ett problem som overskygger alt annet: Kravene til ytelse er større enn de kommunale ressursene til å tilfredsstill dem”* (NOU 2003: 19, 28).

Et motinnlegg til Fimreite og Tranvik påpeker at individuelle rettigheter i realiteten ikke innskrenker politikernes handlingsrom nevneverdig. Rettigheter er vanligvis nokså omtrentlig formulert. Rettigheter kan på den andre siden styrke individenes muligheter for å delta i politiske beslutninger. Velferd er nødvendig for å delta på like fot. Rettigheter kan være et vern mot nedprioritering av svake grupper, og redusere risiko for forskjellsbehandling, vilkårlighet og ubegrunnet fordeling av velferdsytelser (Feiring 2006).

Forholdet mellom stat og kommuner ble vurdert av Regjeringen (Bondevik II) i melding til stortinget om maktutredningen, Makt og demokrati (St.meld.nr. 17 (2004-2005)). En gjennomgang av høringsuttalelser til maktutredningen viser også en mer positiv holdning til rettsliggjøring, og hevder det kan styrke demokratiet. Regjeringen selv er mer skeptisk. I likhet med Regjeringen som kommenterte forrige maktutredning (St.meld. nr. 44 (1982-1983)), er et overordnet mål å styrke kommunenes handlingsrom.

”Sentralt i dette arbeidet står økt vekt på rammefinansiering og forenkling av regelverk. Den statlige styringen må i større grad preges av dialog og veiledning, ikke absolutte pålegg og krav. I minst mulig grad skal det fastsettes særskilte krav til organisering, saksbehandling, kompetanse og bemanning. Staten må også være varsom med å innføre individuelle rettigheter til særskilte grupper som går ut over kommunenes muligheter til å gjennomføre helhetlige prioriteringer. Reelle muligheter til å prioritere ressurser i samsvar med lokale behov krever redusert bruk av øremerkede tilskudd og et tilsyn som i større grad er samordnet på tvers av sektorer” (St.meld.nr. 17 (2004-2005, side 87)).

Individuelle rettigheter sees som en trussel mot lokal selvbestemmelse på linje med øremerkede tilskudd. Denne holdningen deles også av opposisjonen, med unntak av FRP og i noen grad av SV. Det er solid flertall for en linje med vekt på den lokale

selvbestemmelsesretten (referat fra debatten i Stortinget om innstillingen til maktutredningen, 13.juni 2005)

”Etter Regjeringens vurdering vil statlig overtakelse av velferdsoppgaver gi dyrere velferdssordninger som er mindre tilpasset lokale behov. For å sikre framtidens velferdssamfunn kreves det et sterkt lokaldemokrati som kan møte framtidens utfordringer. Lokal handlingsfrihet gir lokal tilpasning til de ulike behov og utløser kreative løsninger. Lokalt politisk ansvar gir nærhet mellom politikere og innbyggere og gir dermed mulighet for mer fleksible tilpasninger. Statlig ansvar kan medføre en fare for at offentlig forvaltning og tjenesteytere blir oppsplittet og borgerne møter et fragmentert offentlig apparat som ikke er samordnet. Kommunene som lokalt folkevalgt organ med en bred oppgaveportefølje, gir de beste muligheter for effektiv og nær samordning av de ulike behov den enkelte har. Etter Regjeringens syn er det bare gjennom en sterk kommuneforvaltning framtidens velferdsutfordringer kan møtes.”

”Regjeringen vil kontinuerlig arbeide for å øke det kommunale selvstyret. Det kan ofte argumenteres godt for hvert enkelt styringsvirkemiddel isolert sett, særlig hvis det er nødvendig for å sikre en sektors interesser i konkurranse med andre sektorer som er beskyttet av statlig styring. Problemet er at summen av alle gode enkelttiltak binder opp så mye ressurser at det blir vanskelig å tilpasse seg begrensede totalrammer. Rommet for frie lokale beslutninger blir dermed sterkt redusert. Regjeringen vil understreke at det kreves vilje til å vektlegge verdien av det lokale selvstyret i de mange enkeltsaker der konflikten mellom ønsket om statlig styring og lokalt selvstyre kommer opp. Regjeringen vil vise denne viljen. “, (St.meld.nr. 17 (2004-2005), side 88-90).

Bolig som rettighet

I det boligsosiale arbeidet er individuelle rettigheter fraværende. Det har vært diskutert å gjøre egen bolig til en rettighet. Norge er forpliktet av FN-konvensjonen av 16. desember 1966 om økonomiske, sosiale og kulturelle retter. I artikkel 11 omtales rett til bolig: «Konvensjonspartene anerkjenner retten for enhver til en tilfredsstillende levestandard for seg selv og sin familie, herunder tilfredsstillende mat, klær og bolig, samt til stadig bedring av sine leveforhold. Konvensjonspartene skal treffe de nødvendige tiltak for å sikre virkeliggjørelsen av denne rett, og erkjenner i den anledning den vesentlige betydning av internasjonalt samarbeid grunnet på frivillighet.».

Et forslag fra SV om å lovfeste retten til egen bolig er avvist av Stortinget, og *”Regjeringen mener at retten til bolig er tilstrekkelig forankret i Norge gjennom gjeldende lovhjemler, og vil ikke foreslå ytterligere presiseringer.”* St.meld. nr. 23 (2003-2004), kap. 5.7). I den utredningen som stortingsmeldingen bygger på, bli rettsliggjøring avvist fordi det bryter med konsumentsoverenskomsten (NOU 2002:2,side 59).

Normer og individuelle valg

Som begrunnelse for ikke å gjøre bolig til en rettighet, viste boligutvalget som nevnt til forbrukersuverenitet. En sak er å bidra til at personer har råd til anskaffe bolig, en annen sak er å gripe inn i personens valg, om en vil anskaffe bolig eller bruke sine penger til noe annet. Bostedsløshet kan etter denne teorien i noen tilfeller være frivillig. I studier av bostedsløshet er bostedsløshet som et fritt valgt alternativ ikke vært noe tema, i hvert fall ikke i Norge, og så vidt vi vet heller ikke internasjonalt. En kan se at bostedsløshet i enkelte tilfelle er en konsekvens av egne prioriteringer, for eksempel ved å unnlate å betale husleia. Å se dette som et forbrukervalg, synes noe søkt.

Derimot er det som påpekt vist til at enkelte kan foretrekke enkle døgnovernattingssteder framfor å ha egen bolig, i det minste i perioder, og noen få er avvisende til noen for ordnet

overnatting. Normen som sier at alle skal ha egen bolig kan derfor virke som et overgrep mot individets egenkontroll og selvrespekt, de verdiene som bl.a. Clapham tillegger helt sentral betydning.

Tilsvarende kan eldre og funksjonshemmede foretrekke boliger som er lite funksjonelle.

Normer og standarder kan virke som tvangsmidler overfor individene i første rekke når de er og brukes som betingelser for å få hjelp, på samme måte som i forholdet mellom stat og kommuner. Om en ikke søker hjelp er det normalt lite inngrep fra samfunnet, selv om det finnes grenser også for dette. Om og i hvor stor grad samfunnet har plikt og rett til å gripe inn overfor individer av hensyn til deres eget beste, er et komplisert spørsmål som vi lar ligge. Her begrenser vi oss til de betingelser som stilles for å få hjelp når dette søkes, og her altså betingelser knyttet til boligens standard og kvalitet.

Alle boligpolitiske støttetiltak kan sees som inngrep i forbrukersuverenitet i den forstand at støtten er øremerket boligforbruk. Målet med dette er nettopp å sikre bedre og mer like boforhold enn hva en ville fått med suverene forbrukervalg, sammen med det å være en buffer mot de spesielle og varierte forholdene som gjelder for bolig som vare.

I det norske systemet forutsettes det likevel oftest at støttemottakeren selv skaffer seg bolig etter eget valg på markedet. Det gir rom for egne valg omtrent på samme måte som en hver annen som velger bolig på markedet. I vilkår for å få startlån er boligkravet veldig generelt: *"Boligen skal være egnet for husstanden, rimelig og nøktern i forhold til prisnivået på stedet"*. Med utgangspunktet i målgruppen er det lite trolig det legger ekstra begrensninger på valgene. Snarere utvides de faktiske valgmulighetene for så vidt de utvider den økonomiske rammen.

Når det også kreves at *"boligen ikke er dyrere enn at søker kan klare å betjene boutgiftene over tid og fortsatt ha nødvendige midler igjen til livsopphold"*, er vel heller ikke det mer enn enhver långiver krever. (HB 7.B.13.03.2006).

Valgmulighetene begrenses imidlertid noe ved krav om nøktern standard og pris, og ved at bostøtten avgrenses når boutgiftene øker, uavhengig av ens inntekter. *"Bostøtte gis som et bidrag til dekning av boutgifter til husstander med lave inntekter og høye boutgifter. Ved beregning av bostøtte tas det derfor ikke hensyn til boutgifter som overstiger et nærmere fastsatt beløp, eller er særdeles lave"*.

For å få bostøtte må boligen: *"som hovedregel, være selvstendig, med egen inngang, kjøkken, bad, soverom og oppholdsrom"* (Ekstern retningslinje HB 9.B.10 02.2007). For noen er det også et krav at boligen minst har 40 kvm boareal, mens det for enkelte, nyankomne innvandrere på introduksjonskurs, ikke gjelder noen boligkrav.

Med henvisning til boligkravene kan de som velger særlig små og/eller dårlige boliger nektes bostøtte. Det er derfor argumentert for å sløyfe eller lempe slike krav til standard i bostøtteordningen. Kravene er da som tidligere vist også blitt lempet for mange grupper allerede. Boutgiftstaket (ved beregning av bostøtte tas det derfor ikke hensyn til boutgifter som overstiger et nærmere fastsatt beløp) er på den andre siden en buffer mot valg av forholdsvis store og flotte boliger, altså en særlig sterk prioritering av boligforbruk. I realiteten er dette trolig en lite aktuelt problemstilling.

Sosialhjelpen er delt i to deler, en til dekning av livsopphold, og en til boutgifter. Denne delingen som altså er en øremerking av støtten, innskrenker forbrukersuvereniteten. På den andre siden er søkerne selv som velger bolig på markedet. Valgmulighetene er begrenset av de utgiftene som sosialkontorene aksepterer. Det skjønnet som sosialhjelperne der utøver, er lite studert, ut over at det varierer (Stamsø og Østerby 2000).

Om botilskudd til enkeltpersoner er formålet ”å skaffe og sikre egnet bolig for mottakeren. Hva som er å betrakte som egnet, vil variere fra by til land. Det avgjørende kriteriet for kommunens vurdering, er om boligen vil fylle de behov som husstanden nøkternt sett har til bolig”(HB 8.F.6.12..2.2005). Her er tolkningen av boligkravet overlatt til kommunal saksbehandling, en saksbehandling som også avgjør tilskuddets størrelse. Det foreligger oss bekjent ingen studie av denne saksbehandlingen med fokus på saksbehandlers skjønn og individenes egne prioriteringer. Så langt har evalueringer av statens boligtilskudd utelukkende vurdert resultater i form av objektive, materielle standarder (Barlindhaug, Bondevik og Nordvik 1996, Ytrehus m.fl. 1998, Barlindhaug og Dyb 2003).

I mer generelle evalueringer av boforhold er det påvist store forskjeller mellom faglige vurderinger og individenes egne vurderinger (Clapham, oa). Det må antas at så også er tilfelle i enkeltsaker. Det er for eksempel påvist at individer vektlegger tilgjengelighet mindre enn fagfolk, selv når de er i en situasjon hvor dette er aktuelt.
(de engelske studiene)

Valgmuligheten er mindre for de som søker om å få leie en kommunalt disponert bolig. De fleste for da kun ett tilbud om bolig og mange får ikke anledning til å besiktige boliger før de må takke ja eller nei (Langsether og Skårberg 2007). Bak tildelingen finner en da en saksbehandler som på grunnlag av skjønn og regler velger en antatt passende bolig av de boliger som kommunen har disposisjonsrett over og som er tilgjengelige. Hvordan saksbehandlere velger en passende bolig er heller ikke studert.

Individets selvbestemmelsesrett over bolig er mindre desto mer en er avhengig av offentlig hjelp. En blir helt avhengig av saksbehandleres vurderinger, og de åpninger som i praksis gis for egne preferanser.

I eldreomsorgen er et tema i hvor stor grad den enkelte skal kunne velge bolig fritt, og kreve at omsorgstjenesten tilpasser seg dette. Selv om boliggingjøring er linjen nå, som vi kommer tilbake til, er det også et ønske om å effektivisere tjenestene ved konsentrert bosetting av de omsorgstrengende.

”Omsorgsboliger bør ligge sentralt plassert i lokalsamfunnet og nær base for omsorgstjenester, slik at heldøgns pleie- og omsorgstjenester er lett tilgjengelige. Ved lokalisering av omsorgsboliger og sykehjem er det viktig å ta hensyn til de ulike brukergruppernes ønsker og behov. Boliger for yngre funksjonshemmede bør derfor ikke samlokaliseres med omsorgsboliger og sykehjem for eldre”(HB 8.B.908.2006)

Et spørsmål er hvor fritt omsorgstrengende kan velge bolig. Et annet spørsmål er hvor fritt omsorgstrengende kan velge mellom bolig og institusjon. Den valgte linjen med boliggingjøring av eldreomsorgen antas å være i samsvar med de eldres egne ønsker om å bo hjemme lengst mulig. Men en slik linje kan også virke som en tvangstrøye overfor dem som har andre preferanser.

Har valgfrihetens verdi en grense? Kan det å slippe valg være en fordel? Individ og fellesskap er et stort spørsmål som vi nøyer oss med å påpeke.

Normer versus saksbehandlerskjønn

Etter drøftingen av klienters rettigheter og muligheter til selvbestemmelse gjenstår spørsmålet om saksbehandlerskjønn. Som påvist ovenfor er det fortsatt meget aktuelt i boligsaker, spesielt overfor særlig svakstilte klienter. I en generell diskusjon om sosialarbeideres skjønnsutøvelse påpekes det at dette er et neglisjert emne i faglitteraturen. Det er ubehagelig og vanskelig arbeid som har lav anseelse blant sosialarbeidere. Skjønnsutøvelsen er problematisk, men umulig å komme bort fra. Sosialarbeideren fungerer i praksis som en portvakt inn til hjelpetiltakene. Både for sosialarbeideren og klienten trengs det et visst vern mot konsekvensene av sterk skjønnsutøvelse. En mulighet vil være å styrke klienters klageadgang, for eksempel ved et ombud for sosialtjenesten og opprette en sosialdomstol. Domstolens oppgave skal være å trekke opp linjene for forvaltningen og dermed bidra til å sette klarere rammer for skjønnsutøvelsen. (Terum 2003, omtalt av Midré 2005).

Rolle og kompetanse til saksbehandlere i boligsaker er også noe diskutert. En av utfordringene er å kunne kombinere sosialfaglig og boligfaglig (etter tradisjonen også kalt "teknokratisk") kompetanse. Det er påpekt at tradisjonen, med sterk vektlegging av de fysiske forholdene ved boligsituasjonen, kan virke innsnevrende på forståelse av boligsøkeres behov. *"En mangel på faglige tilnærminger i det boligsosiale arbeidet kan gi teknokratiske tilnærminger et fortsatt stort spillerom"* hevder Siri Ytrehus. Hun viser til en undersøkelse fra England om boligarbeideres tilnærming i arbeidet for funksjonshemmede (Allen 1998:87). Den viste at boligehovet ble *"definert i økonomiske og romlige termer. Forhåndsdefinerte standarder for hva som er klientens boligbehov bestemmer på denne måten om klientens behov for bolig er tilfredsstillt"* (Ytrehus 2002).

Saksbehandlere for boligsaker er gjennomgående uten særlig utdanning i slike spørsmål. Det er inntrykket som fester seg etter undersøkelser om kommunal boligpolitikk. Unntaket finner en i de største byene, og selv der først i mer sentrale posisjoner enn blant de som forestår direkte skjønnsutøvelse i praksis.

Når saksbehandling skjer uten boligsosial utdanning, kan det for det bli preget av "lekmannsskjønn". Det "lekmannsskjønnet" som utvises i fordeling av tiltak kan i følge Ytrehus få preg av moralistiske holdninger og en saksbehandling med grunn forståelse for hva den enkelte trenger og kan nyttiggjøre seg. Resultatet kan bli løsninger som i beste fall er utilfredsstillende og i verste fall nedverdiggende og destruktive (Ytrehus 2002).

Rokkansenteret har intervjuet bostedsløse om bl.a. deres møte med hjelpeapparatet. *"Tiltaksapparatet oppleves dessuten som uforutsigbart og fullt av uforståelige eller urealistiske betingelser for bistand"* (Taksdal m.fl. 2006, side 149). I oppsummeringen etterlyses bl.a. bredere kompetanse og forståelse av klientene.

Heller ikke i tildeling av boligstøtte er skjønnsutøvelse til å unngå, men også her er det behov for tiltak som innskrenker skjønnsutøvelsen. En undersøkelse ved NOVA har for eksempel nylig påvist store forskjeller i behandlingen av søknader om kommunal bolig. Blant annet praktiserer en del kommuner en tildelingspraksis som ikke gir mulighet for klage (Langsether og Skårberg 2007). Normer og standarder med vekt på rom og materiell standard er kritisert som et snevert grunnlag. De kan likevel kunne fungere som viktige barrierer mot et press om å økonomisere hjelpetiltakene, et press som saksbehandlere til en

hver tid er utsatt for. Framfor å forkaste slike standarder kunne de suppleres med flere hensyn, som for eksempel tilknytning til steder og mennesker.

I sin kritikk av ”teknokratiske standarder” framhever Ytrehus betydningen av et kulturelaktivistisk perspektiv, dvs at det som kreves for deltakelse i samfunnet varierer over tid og fra kultur til kultur. Dette mener vi i hovedsak er varetatt i utviklingen av normer og standarder i boligsektoren (Hansen 2005). Ytrehus viser for øvrig til teorier om ”universelle standarder og behovstilfredsstillelse” som en motvekt mot ensidig å vektlegge individuelle preferanser. I følge denne teorien vil det alle mennesker ha visse behov som må tilgodeses for å kunne fungere i et sosialt fellesskap. Å tilfredsstille slike behov sees med andre ord som et middel til å oppnå noe. I boligsammenheng kan dette være å unngå sykdom, å kunne gjøre nødvendige gjøremål, som vask og matlaging, uten urimelig bruk av tid og krefter. Et nærliggende eksempel er universelt utformede boliger som middel for økt selvhjulpenhet. I og for seg har også dette perspektivet vært klart tilstede i arbeidet med normer og standarder i boligsaken.

Bedre kompetanse hos saksbehandler innen boligsosialt arbeid er etterlyst, og opplæringstiltak er satt i gang. Av bla. hensyn til likebehandling og rettferdighet vil det fortsatt være behov for klare retningslinjer, normer og standarder. Økt vekt på klienter rettigheter og egne valg forsterker dette behovet.

Normer og offentlige botilbud

Reell valgmulighet for så vel boligsøkere og saksbehandlere, begrenses av de tilbudene som finnes. Når et problem skal løses, må tjenesteapparatet vanligvis ty til et eksisterende tilbud av boliger. Bare unntaksvis vil det være mulig å skreddersy et tilbud.

Utfordringen for hjelpeapparatet er å ha adekvate tiltak til alle og hvert av de problemer de møter, å ha oversikt over og tilgang til disse tiltakene, samt å vite hva de kan yte. Utvikling av adekvate tilbud er første ledd i tjenesteproduksjonen.

Tjenestetilbudene er resultat av en til dels lang historisk utvikling (Gulbrandsen 1980, Hansen og Guttu 2000, Kiøsterud 2005). I sammenlignbare land finner en like løsninger, men også vanskelig forklarlige forskjeller. En slik forskjell er ulike valg av eie/leieforhold og vektlegging av et allmenntilgjengelig boligtilbud i Norden (Bengtsson 2006).

En avhandling om institusjoner og boliger for eldre i perioden 1935 - 1985 setter utformingen av tiltakene i sammenheng med generelle velferdspolitiske oppfatninger om eldreomsorg, samt formideologi og formingsfaktorer (som varianter av funksjonalistisk formideologi) og arkitektfaglige arbeidsmetoder (analyser, erfaringsinnhenting, forbilder, modeller). (Dobloug 2006). Eldretilbudene er resultat av politiske beslutninger og faglig skjønn. Politikerne gir føringer for hovedgrepene, som overgang fra institusjoner til boliger. Arkitektene bidrar med den konkrete utformingen av husene og dermed også organiseringen av funksjoner og forhold mellom beboere. Dette er bla. utredet i en rapport om de nye sykehjemmene (Christophersen 1998).

Poenget er at det alltid vil finnes begrensninger i valgmulighetene, og at utviklingen av tilbudene er en forutsetning for hvilke valgmuligheter som faktisk finnes. I utvikling av tilbudene spiller staten fortsatt en sterkt normerende rolle. Selv om kommunene i liten grad er styrt av lover og forskrifter, brukes øremerkede tilskudd i betydelig grad. Tilskuddene har mer eller mindre strenge regler for bruken.

Lån og tilskudd til boligformål, er gradvis forenklet og gitt færre absolutte føringer.

Fortsatt er det imidlertid knyttet visse vilkår til hvem som skal kunne få slik støtte, og hva

slags bolig som kan erverve for støtten. Det både når kommuner formidler støtte til enkelthusstander, og når kommune selv mottar lån og tilskudd til bygging av boliger for eldre og sosialt vanskeligstilte. I noen grad er for eksempel slike midler øremerket spesielle grupper, som for eksempel flyktninger.

Minst statlig styring finner en i sosialhjelp til boligformål og i tildeling av kommunale boliger. Her er da også praksis i kommunene svært forskjellig (Stamsø og Østerby 2000, Hansen 2004, Langsæther og Skårberg 2007). Bostøtteordningen er strengt regelstyrt, og kan i praksis betraktes som en rettighet for de som søker og fyller vilkårene for støtte. Den statlige styringen over det boligsosiale arbeidet skjer nå trolig mest gjennom spesielle handlingsplaner og prosjekter. Et tidlig eksempel er reformen for psykisk utviklingshemmede med opplegg for å tilby psykisk utviklingshemmede boliger til erstatning for institusjoner og hjemmeboing. Reformens hovedlinje var *normalisering*. Normalisering betydde dels at omsorgsarbeidet skulle vær del av den ordinære velferdstjenesten i kommunene, og dels at psykisk utviklingshemmede skulle bo i vanlige boliger, gå i vanlige skoler, og delta så langt som mulig i det vanlige arbeidsmiljøet (Romøren 1995, side 149). Omleggingen betydde i prinsippet, og langt på vei i praksis, at institusjonene for psykisk utviklingshemmede ble nedlagt. Den andre hovedlinjen var *desentralisering*. Ansvar for omsorgen ble overført til kommunene som fra 1.1.1991 også fikk kommunene også ansvaret for finansieringen. Kommunene skulle kompenseres for de økte utgiftene, bla. med tilskudd til bygging av boliger gjennom Husbanken (Romøren og Sandvin side 139). Selv om kommunene har ansvaret, preges politikken og utbyggingen av retningslinjer og normer fastsatt av staten.

Normalisering og desentralisering var også hovedlinjene i reformene i aldersomsorgen som kom på samme tid. Omsorgen for eldre har i Norge tradisjonelt et sterkt innslag av institusjoner, av "gamlehjem". Kollektive institusjoner ble sett "*som et botemiddel mot sosial ensomhet og som rasjonell løsning for pleie og hjelpetiltak*" (Doubloug side 77).

De tunge aldersinstitusjonene fikk etter hvert sterk kritikk. Institusjonslivet rommet få muligheter for aktiv livsutfoldelse. Alternativet som ble framhevet var "normalisering", inkludering i den normale boligpolitikken, det vanlige boligtilbudet. Dette ble framlagt av et offentlige utvalg om eldreomsorg allerede på slutten av 1960-årene. Arkitekt Carsten Boysen ved Norges byggforskningsinstitutt var en sentral aktør. Han argumenterte for å heve boligstandarden generelt slik at den også kunne brukes av eldre, framfor å bygge kategoriboliger (spesialboliger til eldre). Eldre var i følge Boysen heller ingen relevant kategori når det gjelder boligutforming. Det som det dreiet seg om var nedsatt funksjonsevne, spesielt gang- og synshemninger.

Boliger for eldre ble inkludert i Husbankens virksomhet og dermed også dennes regelverk. Husbanken ble sentral som premissleverandør ved utvikling av modeller for aldersboliger og eldrecentra. Ønsket var i første omgang differensierte og behovstilpassede boligtilbud til eldre. Gamlehjemmene skulle avinstitusjonaliseres, "boliggjøres". Ny aldersboliger burde ha to rom og kjøkken, i følge eldreomsorgskomiteen i 1971. Behovet for service skulle fortrinnsvis løses ved servicenlegg knyttet til boliger (Doubloug 2006). Det tok imidlertid lang tid å få en slik omlegging i praksis.

Fra 1988 ble også eldresomsorgen et kommunalt ansvar. Selv om det var økt vekt på hjemmebaserte tjenester, fortsatte aldersomsorgen i Norge å ha et sterkere preg av institusjoner enn tilfellet var i våre naboland (Romøren 1994). Dessuten gikk utviklingen av tiltakene for langsamt. Tilbudene vokste langt mindre enn antall eldre. Etter ti år, i 1998, vedtok regjeringen (Stoltenberg) at staten måtte foreta en særskilt satsning for å få omsorgstiltakene opp på det nivået en mente var nødvendig. Særlig ble det satt av midler

via Husbanken til bygging og ombygging av sykehjem og omsorgsboliger, etter fordelingen ca. 25/75 %, dels for å utvide kapasiteten og dels for å heve standarden. I første omgang gjaldt det å skaffe alle på sykehjem enerom. (St.meld. nr. 31 (2001-2002). Kommunene fulgte opp og la etter hvert fram planer og søknader om midler langt ut over de vedtatte rammene. (St.meld. nr. 34 (1999-2000)).

Bygging av omsorgsboliger får tilskudd av Husbanken, og Husbanken har utarbeidet et detaljert sett av normer og standarder som retningslinjer for bruken av slike tilskudd. Veilederen for prosjektering av omsorgsboliger og sykehjem gir anvisning om hvordan boliger og sykehjem må utformes for at de skal ha god tilgjengelighet for sterkt bevegelseshemmede og fungere tilfredsstillende i en pleiesituasjon. (HB 8.B.9., 2006). Gjennom tilskuddene og bestemmelsene knyttet til disse har staten i praksis sterk innflytelse over utformingen av eldreomsorgen, selv etter at denne omsorgen fra 1988 ble vedtatt å være en kommunal oppgave. Staten innvirker sterkt både på hovedlinjene og detaljutformingen.

Normaliseringsideologien innebærer ideelt sett at boliger spesielt beregnet for visse grupper ikke trengs, og at det heller ikke trengs egne hjelpetjenester for noen spesielle grupper. Alle kan finne en løsning i det ordinære markedet, og ved hjelp av det ordinære tjenesteapparatet. Som nevnt er bygging av universelt utformede boliger en sentral strategi i arbeidet for dette målet. Fortsatt er det langt fram. Kommunene må fortsatt sørge for at det etableres tilbud som markedet ikke leverer, i noen grad også selv forvalte slike tilbud. Det kan dreie seg om boliger med spesiell utforming, men også om ordinære boliger med standarder og priser markedet neglisjerer.

Bosetting av flyktninger er eksempel på at spesialtilbud fjernes. Et eget statlig boligbyggelag for bygging av boliger til flyktninger ble nedlagt. Alt boligarbeid skulle integreres i det ordinære boligarbeidet i kommunene (Hansen 1993).

Kommunene har etter den formulerte oppgavefordelingen i boligpolitikken ansvaret for å skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. Ansvaret og forpliktelsene er vagt formulert, med unntak av akutt hjelp til de som trenger dette. Om og i hvilken grad kommune bør ha egne boliger til dette formålet, er omdiskutert. Praksis i kommunene varierer sterkt. Kommunale boligsosiale handlingsplaner er et virkemiddel staten (Husbanken) legger til rette for og støtter aktivt. Slike planer har til formål å ansvarliggjøre og selvstediggjøre kommunene i deres boligsosiale arbeid. Samtidig bidrar det til å gi staten bedre oversikt over situasjonen, og bidrar til å standardisere problemforståelse, normer og standarder for boligsosialt arbeid.

Sterkest press har staten gitt for arbeidet mot bostedsløshet. Bostedsløshet fikk oppmerksomhet via en forskningsrapport, en rapport som dessuten definerte hva bostedsløshet skal forstås som (Uflrstad 1997). Selv om definisjonen er nøye diskutert både i denne og de senere, oppfølgende rapportene, har den fått en autoritativ funksjon. Påvisningen av 6000 bostedsløse fikk stor oppmerksomhet og kunne ikke oversees, ikke minst ettersom de vanskeligstilte på boligmarkedet skulle prioriteres, og avskaffelse av fattigdom er en sentral oppgave.

De største byene, samt enkelte frivillige organisasjoner fikk i første omgang støtte for å utvikle egnede tiltak (Prosjekt bostedsløse). Det ble etablert en sentral organisasjon med bredt nettverk og hyppige møter. Etter Prosjekt bostedsløse fulgte ”*På vei til egen bolig*” der formålet mer direkte er å redusere, og på sikt avskaffe, bostedsløshet.

Også i dette spørsmålet har staten fått en viktig definerende makt. Enkelte kommuner har reagert mot definisjonen og de føringer denne gir for opplegg og prioritering av tiltak. Det

framkommer bl.a i utlysningen av en forskningsoppgave for storbyene som ber om en ”Analyse av hvordan ulike økonomiske og strukturelle rammebetingelser påvirker storbyenes tilrettelegging av differensierte bolig og tjenestetilbud for bostedsløse”

Utgangspunkt er at det til tross for økt innsats for bostedsløse fortsatt er grupper som faller utenfor de tilbudene som gis. Spesielt pekes det på grupper med rusrelaterte problemer og psykiske/somatiske tilleggs lidelser. Spørsmål stilles om motviljen mot særomsorg er forenlig med egnede tiltak for personer med rus- og psykiatriske problemer og lang fartstid som bostedsløse. Det samme gjelder eldre rusmisbrukere med sviktende helse, og med en livsform som naboer frykter. Hvor langt kan det ordinære kommunale hjelpeapparatet gi disse gruppene det de trenger?

Det går fram av anbudsinnbydelsen at storbyene er skeptiske til deler av definisjonen, og at det gjelder de som oppholder seg på institusjoner og lavterskeltiltak. En bør, i likhet med anbefalingene i rapporten fra Rokkansenteret, i større grad akseptere forskjellige lavterskeltilbud som adekvate tilbud, og en synes å ønske mer aksept for institusjonslignende tiltak.

Innvendingene og skepsisen mot definisjonen viser at statlige normer har stor betydning selv om de ikke er lovbestemte. Kommunene, i dette tilfelle de fem største byene, anser det for nødvendig med en egen undersøkelse for å kunne frigjøre seg fra normen. En årsak er at staten har økonomiske tilskudd til bekjempelse av bostedsløshet, og kan knytte betingelser til bruken av disse.

Spørsmål som kan stilles: Ville en lovfestet rett til egen bolig på en enklere og raskere måte løst dette problemet? Ett av problemene er at ”en bolig” er vanskelig å definere, (se Hansen 2005). Et annet problem er om dette i så fall skal være en engangs rett, eller om skal kunne kreve bolig hvor som helst og når som helst.

Del. 2. Forskningsbasert kunnskap om bolig, helse og velferd

Denne delen av rapporten dreier seg om den aktuelle, forskningsbaserte kunnskapen om de normer og standarder som anvendes i dag vedrørende utforming av boliger og bosteder. En oversikt gjeldende normer, de mål og ambisjoner de er knyttet til, finner en i neste del, del 3. Der er det også gitt en kortfattet oversikt over utviklingen av disse normene, politiske og faglig. Her er det *dagens* kunnskapsgrunnlag som er temaet.

Kritikk av normer og standarder i boligpolitikken gjelder i første rekke det at de har hatt og i noen grad fortsatt har, en for dominerende posisjon. Faglig skjønn og individuell valgfrihet og selvråderett er skadelidende. I noen grad stilles det også spørsmål ved gyldigheten av de kriteier, normer og standarder som anvendes. Enkelte forskere, som for eksempel David Clapham, går langt i å underkjenne grunnlaget for sentrale og mye brukte standarder, som for eksempel standarder vedrørende trangboddhet.

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

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

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

For det andre er det behov for en komplettering og sammenfatning av kunnskapsstatus vedrørende effektene av å bruke eller unngå å bruke normer og standarder i boligpolitisk virksomhet, herunder også i plan- og utbygging. Det bør settes i sammenheng med de boligpolitiske målene: Sikre akseptable boforhold for alle, herunder fjerne bostedsløshet, sikre flere boliger og boområder med universell utforming, samt fremme bærekraftig kvalitet⁸. Det å unngå opphoping av vanskeligstille i egne boområder er dessuten spesielt nevnt i storbymeldingen.

⁸ **Hovedmål for Husbanken i 2006**

- 1 - Et godt fungerende boligmarked og en effektiv byggeprosess
- 2 - Boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet
- 3 - Bærekraftig kvalitet, sikkerhet og god estetikk i det bygde miljø
- 4 - Flere universelt utformede boliger og bygninger
- 5 - Effektiv og brukerorientert forvaltning

Noen normer og standarder er så omforente og anerkjente at det kan synes overflødig å gå nærmere inn på grunnlaget. Om det er problemer med å etterleve normer som er satt, er ikke det fordi det settes spørsmålsteget ved normene. Derimot stilles det spørsmål ved enkelte av de tradisjonelle normene, som for eksempel de som gjelder boligens størrelse, og spørsmål om solinnfall/boligens orientering. Det samme gjelder tradisjonelle normer som gjelder områder, parkeringsplasser, arealer for lek og rekreasjon, og tetthet.

2.1. Hva kan boforhold bety for helse?

I 2004 la Verdens helseorganisasjon, WWO, avdeling Europa, fram en oppsummering av det som til nå er anerkjent i det vitenskapelige miljøet om forholdet mellom helse og boforhold. Rapporten anbefaler at boligspørsmål må bli en viktig del av forebyggende helsearbeid. *”It is critical that health authorities emphasize the importance of housing environment on health and that built environment is a vital factor in human health”* (World Health Organisation 2004, side 17). Dårlige boforhold øker andelen med astma, allergier, og andre lungesykdommer. Det er koblet til ulykker og skader, til sosiale og mentale effekter inkludert depresjoner, isolasjon, nervøsitet eller aggresjon. WHO legger til grunn en vid definisjon av helse. Det dreier seg ikke bare om fravær av sykdom, men om å være i tilstand av fullstendig fysisk, mental og sosial velbefinnende. Helse forstått i en slik vid mening tar opp i seg det som ellers beskrives som trivsel og velvære.

Som teoretisk rammeverk for sammenhengen mellom boforhold og helse henviser WHO til et diagram utarbeidet av M.Shaw. Shaw skiller mellom harde aspekter ved bolig og fysisk infrastruktur, og myke aspekter som den sosiale og opplevelsesmessige dimensjonen.

Table 1. Conceptual model for housing and health interactions (Shaw, 2004, Ann Rev PH 25)

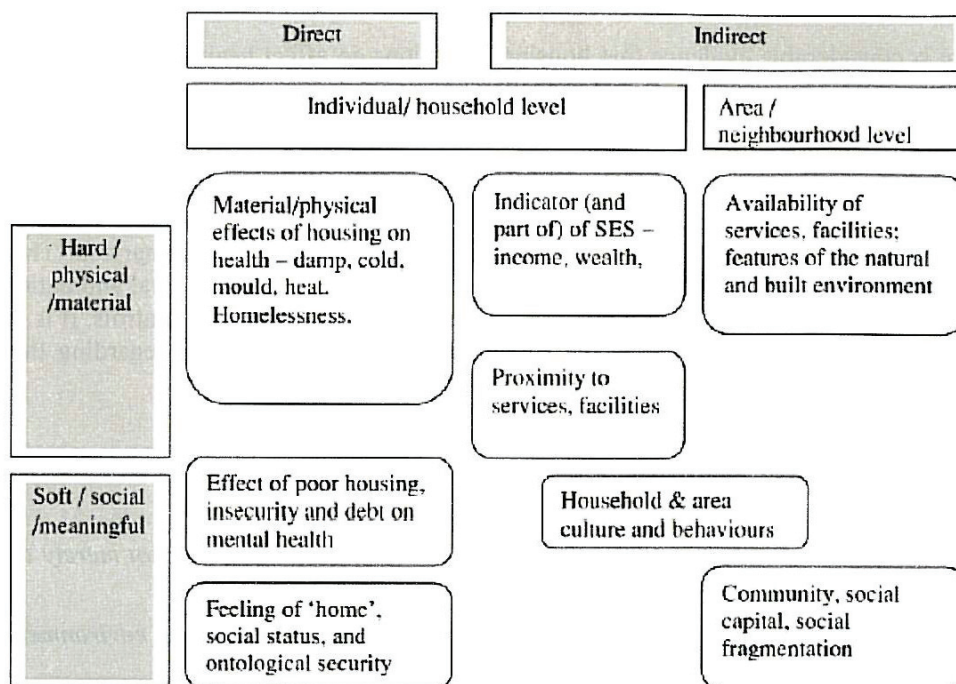


Fig.1. Diagram om sammenheng mellom boforhold og helse. Fra WHO-Europe 2004, side 2.

I 2005 utga Sosial- og helsedirektoratet en rapport om sosiale ulikheter i helse i Norge der den oppsummerer foreliggende kunnskap om forskjeller og årsakene til disse. Rapporten var ledd i direktoratets handlingsplan mot sosiale ulikheter i helse. Forskjeller i materiell levestandard var i følge rapporten av stor betydning for helsa tidligere, før 2.verdenskrig. *”I dag vil materiell levestandard trolig være av betydning for utviklingen i helsen til marginaliserte grupper, men trolig også i noen grad for lavere sosiale lag, særlig om en ser på de miljømessige faktorene”*. Rapporten sier at *”Materiell levestandard tilsvarer våre fysiske og miljømessige omgivelser, så som boligstandard – både knyttet til selve boligen og omgivelsene rundt denne, forbruksevne – dvs. de økonomiske mulighetene til å kjøpe sunn mat, varme klær osv. og fysisk arbeidsmiljø”*. Rapporten kommer imidlertid ikke nærmere inn på boligforholdene. Av de materielle forholdene er det er ulikheter i arbeidsmiljø som vektlegges. Likevel er boligpolitikk nevnt som aktuelt tiltak i arbeid mot sosial ulikhet i helse, da som ledd i sosial utjevning. Boforhold nevnes som en av bakgrunnsfaktorene som må inngå når helsesituasjonen skal kartlegges og analyseres.

Boforhold er viktig for helse, i det minste for de lavere sosiale lag. Vi tolker det slik at bedret materiell standard, her boligstandard, vil bedre helsen opp til et visst standardnivå, mens forbedringer ut over dette har liten betydning for helsa. Mulig har det sammenheng med at Sosial- og helsedirektoratet konsentrerer sin oppmerksomhet om det sykdomsfremmende, og i mindre grad vektlegger det som fremmer livsglede?

I 1998 ble det publisert en stor utredning om helse, miljø og sosial ulikhet i bydelene i Oslo. Der konkluderer en med: *”Ut fra en ren helsemessig risikovurdering er det derfor grunn til å oppgradere det fysiske miljøet som ledd i en strategi for å fremme bedre helse i områder med mye sykkelighet og lav levealder. En rekke internasjonale utredninger og deklarasjoner - ... - fokuserer nettopp på betydningen av ”Environment supportive to health and a healthy lifestyle”* (Rognerud m.fl. 1998, side 156). Tidligere har Odd Steffen Dalgard påvist store forskjeller i psykisk helse mellom forskjellige områder i Oslo (Dalgard 1980). Begge undersøkelsene kommer vi tilbake til.

At bolig og boforhold har betydning for helse og levealder synes å være udiskutabelt. Sammenhengen er imidlertid komplisert og vanskelig å påvise. Helse og levealder har sammenheng med en rekke forhold, og en meget klar sammenheng finner en med sosioøkonomisk status. Ettersom sosioøkonomisk status også har en sterk sammenheng med kvaliteten på boforholdene, kunne en tenke seg at nettopp mangel på gode boforhold er grunnen til at de med lav sosioøkonomisk status har dårligere helse og kortere levealder. Vanskeligheten er at denne gruppen også har dårligere arbeidsmiljø, tyngre arbeidsoppgaver, og ikke minst viser det seg, et mindre sunt levesett. De røyker mer, spiser mindre sunn mat, mosjonerer mindre og er oftere overvektige. *”Nesten alle de aktuelle helsemålene i bydelene forverres med lavere sosioøkonomisk status”*, (Oslohelsa, side 138).

Om dårligere boforhold er en av mange årsaker til dårlig helse og lav levealder, er den altså en faktor som helseeksperter tillegger en ikke uvesentlig betydning. Viktighet vil nødvendigvis variere med de konkrete boforholdene og forholdene ellers i samfunnet. Her, som i spørsmål om fattigdom, er det uansett nivå et spørsmål om relative verdier. I Norge

er det fortsatt så store sosiale forskjeller i helse at det er vedtatt egne programmer for å redusere disse forskjellene.⁹

Spørsmålet som reiser seg er hva, helt konkret, det er ved boforholdene som særlig påvirker helse og levealder, et spørsmål det og det er svært vanskelig å besvare.

Undersøkelsen av "Oslohelsa" påviser meget store forskjeller i helseforhold og levealder mellom bydelene i Oslo, og ser dette i sammenheng med forskjeller i fysisk miljø. Med fysisk miljø menes her drikkevann, inneklima i barnehager og skoler, luftforurensninger, støy, forurenset grunn, tilgang til rekreasjonsarealer og omfang av ulykker. I tillegg vektlegges omfang av vold. I rapporten gjennomgår en også foreliggende kunnskap om helserisiko forbundet med de nevnte forholdene, og gjeldende grenseverdier der dette foreligger. Analysene viser stor samvariasjon mellom bydeler med høy sykkelighet og lav levealder, og forekomsten av støy, forurensning, ulykker og liten tilgang til rekreasjonsarealer¹⁰. Samlet sett er bydelene med størst helseproblemer også bydeler med mye støy, luftforurensning, mange trafikkulykker og få rekreasjonsarealer. Dette dreier seg om sammenhenger på et meget grovt og aggregert nivå.

Bydelene ble imidlertid også rangert etter sosial status basert på forekomsten av lav utdanning, arbeidsledighet, ikke-vestlige innvandrere og enslig forsørgere. Rangeringen etter sosioøkonomiske forhold samvarierer klart med rangering etter forekomsten av helseproblemer som igjen samvarierer med forekomst av usunn livsstil.

En kan hevde at folk ikke *blir* syke av å bo i visse boligområder, men at visse boligområder har en overrepresentasjon av folk med helserisiko, bl.a. som følge av usunn livsstil. Selv om de som påvist utsettes for helsefarlige omgivelser (støy, forurensning),

⁹ Helse- og sosialdepartementet 2006: Regjeringen har vedtatt at det skal utarbeides en nasjonal strategi mot sosial ulikhet i helse. Sosial ulikhet i helse er helseforskjeller som følger utdanning, yrke og inntekt. Det er dokumentert at slike helseforskjeller er betydelige i Norge.

Det er særlig to trekk ved sosiale ulikheter i helse som vil være sentrale for strategiutforming på området: For det første danner helseforskjellene en jevn gradient gjennom alle utdannings-, yrkes- og inntektsgrupper i befolkningen. Dette betyr at strategien i tillegg til tiltak rettet mot utsatte grupper også må ha tiltak rettet mot brede befolkningsgrupper. For det andre tyder forskning på at årsakene til en slik sosial ulikhet i helse i hovedsak ligger utenfor helsetjenesten. Derfor må strategien omfatte en rekke ulike samfunnssektorer. De foreløpige rammene for arbeidet med strategien er at den skal legge overordnede føringer for arbeidet med å redusere sosiale ulikheter i helse. Tiltakene vil dels være forankret i andre strategier og handlingsplaner, dels vil strategien inneholde egne tiltak. Målet med strategien er å redusere de sosiale helseforskjellene, bl.a. gjennom:

¹⁰ Forurenset luft over visse grenseverdier medfører betydelig helserisiko, og det påvises at graden av forurenset luft i Oslo varierer mellom bydelene, fra under 3 til mer enn 8 ganger det nivået en på samme tid finner i marka.

Undersøkelsen bygger på Miljøetatens grenseverdier for støy (Miljøetaten 1993). Helse- og trivselshensyn ivaretas i følge denne generelt når innendørs døgnkvivalent støynivå i bolig ikke overskrider 30 dBA, og de maksimale støynivåene ligger under 45 dBA. Utendørs er maks støynivå 55 dBA. I følge Osloundersøkelsen har ca 150 000 innbygger i Oslo (ca. 30 % av alle) utendørs støy over anbefalt grense. Støyplager finnes i alle bydeler, men andelens om rammes varierer betydelig mellom bydelene. Flest rammes i de sentrumsnære. Egenrapportert "sterkt plaget av veitrafikkstøy", er for øvrig noe færre. (Rognerud og Stensvold(1998 side 49).

Risikoen for å bli trafikkskadet har på samme måte en klar bydelsmessig variasjon.

kan dette kun ha marginal betydning? Forskerne bak Osloundersøkelsen mener at en ikke kan trekke bastante konklusjoner. *”Først når informasjonen er knyttet til enkeltindividene vil man være i stand til å kunne gi sikre kvantitative anslag for hvor mye hver enkelt av disse faktorene egentlig betyr for innbyggernes helse slik den kommer til uttrykk i offentlig tilgjengelig statistikk.”* (Thelle, m.fl.1998, side 139). Forbeholdet er imidlertid ikke sterkere enn av forskerne bak undersøkelsen klart anbefaler oppgradering av det fysiske miljøet som ledd i å redusere sosial ulikhet i helse. Spesielt understreker de at *”det ytre miljøet bør legges godt til rette for en sunn livsstil med bl.a. områder og anlegg for lek, rekreasjon, mosjon og sosiale samlingsplasser”* De mener at miljøet er viktig for folks livsstil/trivsel og påvirker også atferd/valg av livsstil. Også støy, forurensning og ulykker som følge av biltrafikk *”er betydelige helse- og trivselsproblemer i lavstatusområder”* (Oslohelsa, side 155-156).

Foruten de nevnte miljøfaktorene, er råte, sopp, kulde og trekk, samt trangboddhet nevnt av WHO som årsaker til dårlig helse. Dette er forhold som var sentrale i Norge for et par generasjoner siden, men er det fortsatt relevant?

2.2. Den enkelte bolig – størrelse, utforming og standard

Boligens standard og størrelse er i Norge i dag for de fleste på et nivå som uansett gjør normene aktuelle for svært få (Nordvik 2006). Det er for eksempel nesten ingen som ikke har bad og wc, en standard som det så sent som for tretti år siden var mange som ikke hadde. Nå er det heller antall bad- og wc- rom gjelder, og som skiller boligene etter standard. Det dreier seg om bekvemmelighet, men er i utgangpunktet svært viktig for privat og offentlig renslighet, og dermed for sunnhet. Verdien av bad og wc er det vel ingen stor diskusjon om, og få om noen etterspør bolig uten slike egenskaper. Nærmere påvisning av faglig grunnlag synes overflødig.

Kulde, trekk, råte og sopp rammer flere, ca. 10 prosent av norske husholdningene, basert på det folk selv rapporterer (Nordvik 2006). Dette er fortsatt et aktuelt tema i internasjonal forskning om bolig og helse. Verdens helseorganisasjon, avdeling Europa, har som nevnt foretatt en gjennomgang av kunnskapen om sammenhengen mellom helse og bolig (World Health Organisation 2004). Det er påvist at dårlige boforhold øker andelen med astma, allergier, og andre lungesykdommer. Organisasjonen tok også initiativ til flere undersøkelser, WHO LARES Survey of 8 European Cities. På en forskningskonferanse i 2006 ble det lagt fram noen resultater, herav en påvist sammenheng mellom fukt/muggvekst i leiligheter og dårlig helse/sykdom. Likevel gir ikke utbedringer umiddelbare effekter på helsen, muligens fordi virkningene er så langvarige. Fysiske symptomer kan være frambrakt som reaksjoner på omstendigheter, som lav boligstandard, men dessuten på andre sosiale og økonomiske faktorer. Til tross for dette er konklusjonen at forbedringer som fjerner mugg og råte vil forbedre helsetilstanden til beboerne, på sikt. (Nicol 2006).

I en oppsummering av helsemessige konsekvensen av bostedsløshet og særlig dårlige boforhold ble det konstatert at fuktighet og sopp medfører risiko for astma og hudproblemer, særlig for barn, og at kalde og trekkfulle boliger økte risikoen for helseproblemer. Det samme gjelder trangboddhet, som vi kommer tilbake til (Murphy 2006).

Det er ikke reist tvil om inneklimateets store betydning for helse og trivsel, men fokus har i senere tid mer vært på skoler, barnehager, andre institusjoner og arbeidsplasser. Spesielt utleie av boliger kan det være grunn for myndigheter å overvåke i et folkehelseperspektiv.

Tabell 1. Problemer som kjennetegner noen eller alle beboelsesrom i boligen. Kilde: Levekårssundersøkelsen 2001 (Pedersen og Gulbrandsen 2003). Prosent

	Alle	Noen	Ingen
Rom vanskelig å varme opp	3	9	88
Rom er trekkfulle	3	11	86
Rom med råte-, mugg- eller soppskader	0,4	4	95
Rom blir lett varme om sommeren	5	32	61
Blir lett tung og tett luft i rom	4	12	85

Støyplager rammer en relativt stor andel av befolkningen, men for de fleste gjelder dette støy utenfra., noe vi kommer tilbake til. Støy fra naboer, trapp, vannrør og lignende plager 6 prosent av husholdningene enten noe eller meget. Gjeldende normer synes solid faglig fundert, og trengs ikke her nærmere analyse.

Spørsmål om **sollys** er kritisk i forhold til boligbyggets beliggenhet og utforming. Det var krav om sollys, fortrinnsvis i alle rom, som var bestemmende for utforming av moderne boligbygg og boligbebyggelse. Lamellbygg med klar orientering i forhold til sollyset ble den ideelle løsningen. Ensidig belyste leiligheter var ansett betenkelig, selv om de hadde sol. Spørsmålet om ulempene ved ensidig belyste leiligheter lå til grunn for en utredning i Sverige (Holm m.fl. 1964). Studien var basert på litteraturstudier og feltundersøkelser av leiligheter med lite og mye sol, herav en intervjuundersøkelse av beboere. Konklusjoner:

1. Soltilgang har liten effekt i forhold til bakterier og smittespredning. Klimatisk er det fordeler og ulemper. Ubehagelig oppvarming/ lang oppvarmingstid. (Norske undersøkelser har vist at ubehagelig oppvarming om sommeren er det problemet flest nevner vedr. boligens standard (Gulbrandsen 200x))
2. Rom med soltilgang 3 -5 timer per dag ved vår- og høstjevndøgn bedømmes av beboere som "lagom" for samtlige av boligens rom. Rom uten sol bedømmes som mangelfulle.
3. Mangel på sol har ikke noen direkte helsemessig effekt, men reduserer boligens attraktivitet.

Søk i diverse litteraturbaser har frambrakt lite nyere forskning om dette emnet. Verdens helseorganisasjon har initiert et forskningsprogram om sammenhengen mellom helse og boforhold i Europa. I en foreløpig oppsummering av dette arbeidet blir det påpekt at personer er signifikant mer deprimerte og nervøse dersom de bor i en bolig som bl.a. *"mangler lys og/eller ikke gir et godt utsyn over utendørs omgivelser"*. Offentlige inngrep for å sikre et minimum av lys og utsyn kan altså begrunnes i forebyggende helsearbeid. Hvilket nivå dette dreier seg om, hvilke grenser som bør trekkes, er likevel vanskelige å bestemme.

Solinnfall (og utsyn) er en egenskap som kjøpere flest vil merke seg og vektlegge i beslutning om kjøp og pris. Samtidig er det en egenskap som vil bidra relativt sterkt i gradering av boligkvalitet. Av den grunn er dette et krav som nok i første rekke bør vektlegges i forbindelse med tiltak overfor vanskeligstilte på boligmarkedet. Standardene og normene vil trolig i Norge nå mer være basert på vurderinger av mål om veldferdsnivå og utjevning, enn av hensyn til forebyggende helse.

Størrelse

Vi skrev at normer vedrørende størrelsen på boligen er under press. Er trangboddhet noe som myndigheter fortsatt trenger å bekymre seg for?

Boligens størrelse er relativt enkel å måle og benyttes som sentral opplysning ved salg og leie. Størrelsen måles på to måter, som areal i m² og som antall rom, vanligvis som antall rom i tillegg til kjøkken, bad, wc og boder. Begge måter er interessante og forteller litt forskjellig om størrelsen, areal mest om samlet størrelse og antall rom om disponeringen av arealet.

Det er liten tvil om størrelsens betydning for verdsetting, og analyser av preferanser viser da også at det har stor prismessig effekt (Sjaastad, Hansen og Medby 2006).

Arealet kan utnyttes mer eller mindre godt. God planløsning kan kompensere noe for lite areal, og omvendt. Verdien av arealet vil heller ikke øke proporsjonalt. Stigningen er brattest ved små flater (under 30 kvm) og avtar suksessivt med økende areal inntil den faller i verdi. Kurvens form vil variere etter husholdningstype og preferanser.

Den laveste, kritisk verdien er ca. 6 kvm, det som minst må finnes om et rom offisielt anerkjennes som eget rom for varig opphold, for eksempel som soverom. For å fungere som bolig må det da være tilgang til kjøkken, vaskerom og wc/avtrede i nærheten. I normaltale vil dette kalles hybel, og betegnes slik også i visse statistikker fra SSB.

Et slikt rom kan leies til en eller flere personer, uten at det bryter noen lov. Derimot vil det være vanskelig å selge. Det bryter mot krav i bygningsloven og eierseksjonsloven, men foreløpig ikke mot lov om borettslag. Særlig i eierseksjonsloven er det klart uttrykt krav om at kjøkken, bad og wc skal finnes innenfor boligens vegger.

Som vist i tidligere publikasjoner var boligens størrelse sentralt i normeringen av boligstandarden. "Tre rom og kjøkken" er en velkjent boligpolitisk ambisjon. Fortsatt benyttes en normering der det skilles mellom trange, normalt store og romslige boliger (Løwe 2002, Nordvik 2004). Med trangt forstår en i Norge vanligvis det at husholdninger har færre beboelsesrom enn antall personer i husholdningen, kjøkken ikke medregnet som rom, og enslige på ett rom og kjøkken. Denne definisjonen ble først framstilt av Byggforsk, spesielt i et blad i Byggforskserien (Nr G221.131)¹¹.

At noe betegnes som trangt innebærer i vanlig tale at noe er *for* trangt, det vil si lite hensiktsmessig og eventuelt også skadelig. Romslig vil på den andre side indikere et visst overskudd. I etterkrigstiden var det for øvrig også grenser for oppad, hvor mange rom en husstand kunne disponere (Hansen 2005b).

I 2004 var 6 prosent av husholdningene (enslige og par, med og uten barn) trangbodde mens 33 prosent bodde romslig (SSB- levekårsundersøkelsen).

¹¹ I Sverige var normen lenge at det ikke skulle være mer enn to personer per rom, *kjøkken og ett rom ikke medregnet*. En bolig på fire rom og kjøkken har normalt en stue og tre soverom. En slik bolig er etter denne svenske normen, kalt norm 2, tilfredsstillende for en husholdning med 6 personer, for eksempel et par med fire barn. Det betyr en aksept for at barna må dele soverom. Senere er det innført en strengere norm, kalt romnorm 3. Denne normen innebærer at hvert barn, og hver voksen person/hvert samboende par skal kunne ha eget rom. Trangbodde etter denne normen er husholdninger med flere personer enn antall rom, ett rom og kjøkken ikke medregnet. Om husholdningen har et samboende par reduseres normen med ett rom. En fire-roms bolig er etter norm 3 tilfredsstillende for et ektepar eller en enslig forsørger med to barn. Nedre grense blir dette denne normen en bolig på to rom og kjøkken.

Spørsmål er reist om hvor relevant denne trangboddhetsnormen er. Ikke overraskende gjelder det særlig normen om at ett rom og kjøkken er trangt for enslige. Grunnlaget for spørsmålet er ikke minst etterspørselen etter små boliger sentralt i storbyene. Spørsmål om subjektive vurderinger av plassbehov kan også tyde på at en del enslige ikke oppfatter ett-romsboligen som for liten. Av alle husholdninger i ett-roms bolig 2004 svarte 63 prosent at den er passe stor, 37 prosent at den er for liten. En nokså liten del av befolkningen bor i så små boliger, 4,2 prosent av husholdningene i alt. På den andre siden er det nær ingen som oppgir ett-roms bolig som *ønsket* boligstørrelse (Løwe 2002.a).

Størrelsen på boligarealet er som nevnt sterkt verdsatt. Boligarealet øker klart og tydelig med husholdningen inntekter, og med synkende prisnivå. En skal opp i store arealer før dette stagnerer, men økningen i verdi avtar relativt sett i forhold til andre egenskaper.

I Sverige har Boverket utredet spørsmål om trangboddhet, med særlig vekt på barnefamilier (Boverket 2006). Der hevdes det at trangboddhet har konsekvenser for så vel husholdningene og deres individer som for samfunnet. De konsekvensene de påpeker er basert på litteratur og egne studier.

For husholdningene har i første rekke trangboddhet visse praktiske konsekvenser. Små boliger gir lite rom for møbler og utstyr. I ett-roms boliger må alle aktiviteter foregå i samme rom. Sengeklær må (vil de fleste mene) stues bort om dagen. Ønsket romtemperatur og luftsirkulasjon for søvn kommer i konflikt med ønsket temperatur for opphold. I husholdninger med flere medlemmer blir det forhandlinger om bruk av plass og utstyr. Overfylte rom er vanskeligere å rengjøre og kan medføre dårligere hygienisk standard. Boverket peker på at trangboddhet medfører større slitasje på boligen.

I barnefamilier er lekselesning vanskeligere i små boliger uten egne rom for hvert individ. Det påpekes også at barn og ungdommer i små boliger oftere oppholder seg utenfor hjemmet i sin fritid. I små boliger er det mindre plass for gjester, noe som trolig særlig er tilfelle med gjester til bare en eller noen av husholdningens medlemmer.

Boverket hevder at trangboddhet har konsekvenser for psykisk og fysisk helse. En viktig grunn til det er stress som oppstår i det å forholde seg til andre i husholdningene under trange vilkår. Ett problem er dårlig søvn, bl.a. for barn. Som fysiske plager nevnes luftveissykdommer og migrene.

Boverket påpeker at trangboddhet påvirker familiedannelsen. De mener at unge og enslige personer i små boliger medvirker til utsettelse i det å danne familie og skaffe barn. Trangboddhet kan også lede til at husholdningen skaffer færre barn enn de ellers ville ha gjort.

Boverkets utredning motsir de som hevder at det ikke er påvist helesmessige negative konsekvenser av trangboddhet (Clapham 2004). Verden helseorganisasjon (WHO) har i en oppsummering av anerkjent kunnskap om helse og bolig også konstatert at trangboddhet er helseskadelig. Hvilke trangboddhetsnormer de da tar utgangspunkt i, er imidlertid uklart.

Selv om de konsekvenser som påpekes av Boverket er riktige, er det ikke uten videre grunn til å etterlyse aktiv statlig påvirkning av den enkeltes valg av boligstørrelse. Først og fremst skyldes det det enkle faktum at de aller fleste søker seg store boliger i den grad dette er

mulig. Søking til små boliger i storbyens sentrum er et marginalt fenomen, og gjelder i all hovedsak unge i en overgangsperiode.

Derimot er spørsmålet om boligstørrelse viktig i sammenheng med støtteordninger, så vel generelle trygder som særlige boligtiltak. Støttetiltakene bør dimensjoneres slik at ingen skal *behøve* å bo trangt. I noen grad vil det også være behov for normer for romslighet, normer som angir hva det er rimelig å kreve støtte for.

I sammenheng med støtteordninger er det trolig mer et spørsmål om ambisjoner i utjevning enn om å forebygge og hindre helseskader. Den vanlige boligstørrelse i Norge ligger svært langt over de nivåene som er aktuelle i forbindelse med helse. For ambisjonsnivået vil vanlige oppfatninger av rimelig størrelse være viktige. I 1995 ble et utvalg husholdninger spurt ”*Enten du/dere har flytteplaner eller ikke, hvis dere kunne velge helt fritt. Hva slags bolig bolig passer best for deg/dere? Hvor mange rom utenom kjøkken bør den helst ha?*”

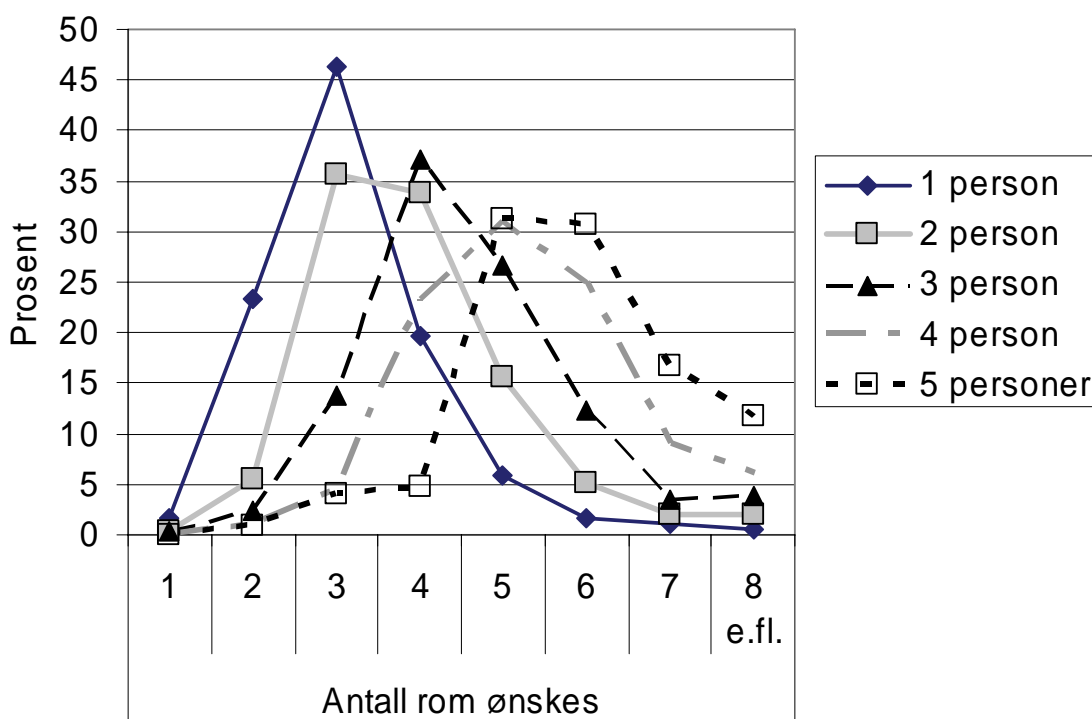


Fig.1. Antall rom en anser en bolig bør ha. Boforholdsundersøkelsen 1995. NBI/SSB

Svarene viser god samsvar mellom antall personer i husholdningen og ønsket boligstørrelse, men også betydelige variasjoner innen samme husholdningsstørrelse. Ett rom og kjøkken var det på dette tidspunktet nesten ingen som anså passende. En fjerdedel av en-personhusholdningene oppga to rom og kjøkken som sitt ideal, nesten halvparten ville ha tre rom, og en fjerdedel mer enn tre rom.

Av to-personshusholdningene anså en vel en tredjedel at tre rom var passe, en annen tredjedel oppga fir rom og en fjerdedel mer enn dette.

For husholdninger med fire personer, for eks. et par med to barn, var fire rom og kjøkken passende for en fjerdedel, 31 prosent ville ha fem rom mens førti prosent anså at de minst ville ha 6 rom.

Et tilsvarende spørsmål ble stilt i levekårsundersøkelsen 1997. Analyser av denne viser at ønsket boligstørrelse i gjennomsnitt lå på ca 2 rom per person, ut over kjøkken (Løwe 2002). Det betyr altså 2 rom for en, fire rom for to, 6 rom for tre, osv.

I bo- og levekårsundersøkelser er det også spurt om den boligen de disponerer er passe stor, for liten eller for stor. Dette spørsmålet ble stilt i levekårsundersøkelsen 2004, og svarene tyder på at flertallet har funnet en bolig med den størrelsen de ønsker seg. Om lag 75 prosent anser boligen for å være passe stor. Minst fornøyd er beboere i ett roms leiligheter der 37 prosent anser den for å være for liten.

Svarene på spørsmål om ønsket og passe boligstørrelse tyder på at romnormene er rimelig overensstemmende med vanlige oppfatninger. Det er påpekt at mange av de som etter normen er trangbodde ikke synes de bor trangt, 53 prosent av alle når normene er at enslige skal ha to rom, 40 prosent når enslige skal ha ett rom (Nordvik 2006). Det er høye andeler, men gjelder altså de nokså få som faktisk er trangbodde etter normen. Det var i 2004 ca. 7 prosent av husholdningene. Hele 88 prosent av alle aleneboende hadde mer enn ett rom og kjøkken, 32 prosent fire rom og kjøkken eller mer.

Nærmere analyser av svaret på spørsmål om passe stor bolig viser at oppfatningene om dette har sammenheng med alder og inntekt.

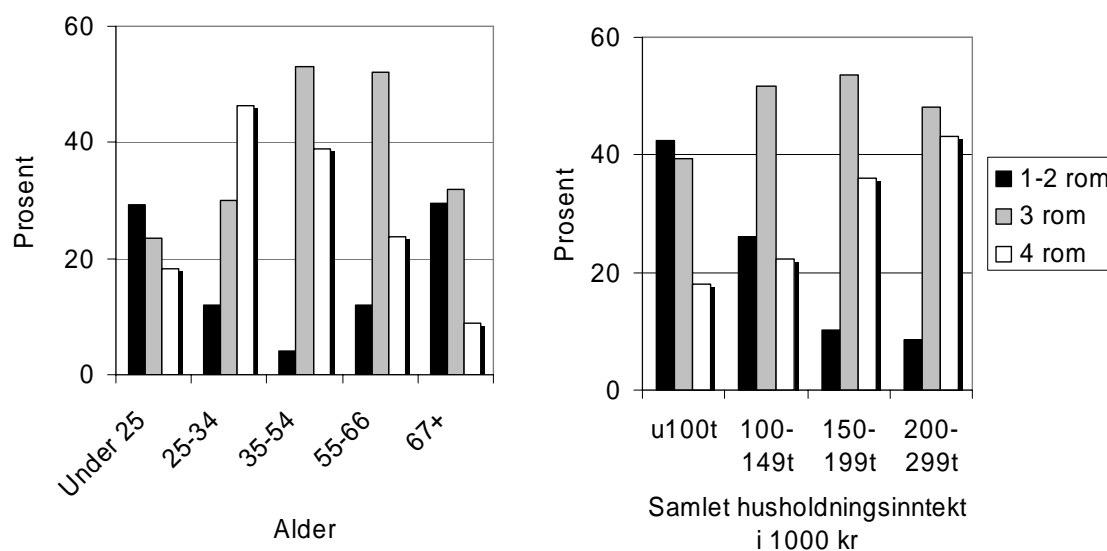


Fig.2. Antall rom som ønskes av en-ersonshusholdninger, gruppert etter alder og inntekt. Boforholdsundersøkelsen 1995. NBI/SSB.

Eldre og unge har i større grad ønske om få rom enn de i mellomgruppene. Spesielt er det mange mellom 25 og 35 år i denne husholdningsgruppen som ønsker store boliger. Det kan være uttrykk for at de ikke regner med å forbli aleneboende.

Ønske om store boliger øker med økende inntekt. Det er interessant med tanke på at spørsmålet oppfordrer folk til å tenke at skal kunne velge helt fritt.

Planløsning

En boligs kvalitet kan ikke måles alene ved størrelse og antall rom, og teknisk standard og utrustning. Bygningsloven krever da også en ”forsvarlig planløsning”, uten at det finnes særlig klare krav eller normer. De retningslinjer som finnes innenfor arkitektfaget er nylig gjennomgått i en doktoravhandling (Manum 2006).

Planløsninger er i bare i beskjedne grad undersøkt empirisk, og klare sammenhenger mellom planløsningsformer, helse og trivsel er vanskelig å påvise. Enkelte forhold er imidlertid klarlagt. Et slikt forhold er at beboerne ønsker kjøkken som eget rom der det er plass for flere aktiviteter enn å lage mat. I hvert fall har det vært et utbredt ønske. Tradisjonelt er planløsningen i første rekke analysert ut fra organisatoriske prinsipper (rommens innbyrdes beliggenhet og atkomst, fortrinnsvis uten å måtte gå gjennomgang andres oppholdsrom), rommenes brukbarhet (plass til ønskede aktiviteter og de møbler dette forutsetter), effektiv arealutnyttelse (at rom ikke spises opp av gangarealer) og solforhold (lysflater og himmelretning). Noen metoder for slike analyser er tilgjengelige i litteraturen, men i følge Manum er feltet preget av ”taus kunnskap” (kunnskap som overføres via praktisk trening, som i håndverksfag), og at denne kunnskapen synes å gå i glemmeboken (Manum 2006). I avhandlingen blir leiligheter i hovedsak gruppert etter graden av generalitet (rom utformet for generell bruk der rommene er relativt like i størrelse og alle har adgang fra nøytral sone, rom som er utformet for kun en, spesifisert bruk (sove), oppholdsrom langt det største rommet og ofte med åpen forbindelse til et ikke klart avdelt ”kjøkken”).

Manum er spesielt opptatt og bekymret for utformingen av nye leiligheter slik dette utfolder seg nå i indre by. Mens han, bl.a. ved intervjuer med beboere har kommet til at det er generalitet som fungerer, er disse nye, oftest små leilighetene preget av spesialisering, av kjøkken som integrert del av oppholdsrom og atkomst til minst ett rom via oppholdsrommet (stua). Konsekvensen er at boligene bare fungerer for et begrenset utvalg av befolkningen.

At slike små leiligheter med en lite generelt anvendelig planløsning selges til høye priser, blir brukt som argument for at våre tradisjonelle normer og retningslinjer for leilighetsutforming og størrelse er passé. De passer i hvert fall ikke for moderne urbane mennesker. Det er ikke noe belegg for slike oppfatninger. Tvert om viser alle studier av preferanser og holdninger til boliger at de tradisjonelle normene står seg godt. Forholdet er som Manum påpeker at de nye små og spesielt utformede byleilighetene er attraktive for en svært begrenset publikum i en begrenset periode. Mer riktig ville det være å si for et nokså stort publikum, men for en begrenset livsfase. Dette publikumet er større enn tidligere på grunn av lang etableringstid. Det synes imidlertid ikke å være noen grunn for myndigheter til hindre bygging av slike leiligheter så langt det ikke går til fortrenghet for et behov for andre typer og eller innebærer uønskede beboersammensetning.

Det som det derimot er grunn til å advare mot, er den nevnte tendensen til å fornekte tradisjonelle normer. Spesielt gjelder det i bestemmelser av hvilke kvalitetskrav som skal kvalifisere for støtte.

Byggingstype - hustype

I en gjennomgang av boligstandarder i Norge basert på Levekårsundersøkelsen 2004 sies det at ”*Boligmassens fordeling på hustype er en viktig dimensjon ved boligstandarder*” (Nordvik 2006, side 26). Noen vurdering av ulike kvaliteter ved de ulike bygningstypene

gjøres ikke, men det framgår at andelen med eneboliger minker ved økt bostedstetthet, og øker med økende inntekt. Med leilighet i blokk er det omvendt. I grove trekk er dette også uttrykk for befolkningens preferanser. Hustypen medfører forskjellige egenskaper, som hage for enebolig og rekkehus, felles oppgang og trapp og eventuelt heis i blokk. Det er gjort forsøk på å relatere sosiale problemer til valg av hustyper i et område. I følge Alice Coleman øker graden av sosial vantrivsel med høyden på huset og antall leiligheter per inngang. Følgen er at en bør unngå å bygge frittliggende høyhus og prioritere lave hus, fortrinnsvis rekkehus (i bystrøk regner jeg med) (gjengitt med tilslutning av den svenske arkitekt og forsker Johan Rådberg (Rådberg 1991).

Rådbergs artikkel er en av flere i en bok om bolig, sosialt liv og helse. I samme bok oppsummerer Dalgard sine funn fra sin undersøkelse i Oslo der han sammenligner psykisk helse i fem områdetyper. Dalgard skriver avslutningsvis at *”det er interessant at arkitektene, nettopp for å bedre mulighetene for tilfredsstillende av grunnleggende psykologiske og sosiale behov i nærmiljøet, i tiltakende grad har vært opptatt av alternativer til drabantbyens sterile blokkbebyggelse (kfr f.eks Kollandsrud, 1978¹²)”* (Dalgard 1980, side 109). I en senere artikkel påviser Dalgard at den psykiske helsen i den nye drabantbyen ble vesentlig forbedret etter ti år. De sosiale nettverkene er bedret og det settes i sammenheng med forbedringer av møteplasser og tjenestetilbud, bl.a. ved utbygging av kjøpesentra, andre felleslokaler, offentlig transport og rekreasjonsmuligheter (Dalgard 1991).

Teorier om direkte sammenheng mellom sosiale problemer og hustype er det reist stor tvil om, bl.a. av Eva van Kempen (van Kempen 1994) Hennes analyser er spesielt knyttet til høyhus som bygningsform, men har relevans for boligbygging generelt. Hun tar som utgangspunkt at høyhus er en boligform som generelt er lite ettertraktet, har lavt omdømme, og at høyhusbebyggelsen faktisk har egenskaper som gjør at det lett kan oppstå problemer mellom folk: En har mange folk svært nær inn på seg, noe som kan gi opphav til en følelse av tettpakkethet, det kan oppstå køer til heiser og vaskerier, for lite varmtvann når alle vil dusje, manglende tilbakemeldinger i forhold til det å holde fellesområder rene og fyringsutgiftene nede (dvs handle som individ i forhold til et uoversiktlig fellesskap), anonymitet og mangel på kontroll over omgivelsene. På alle disse punktene gir høyhusformen ulemper i forhold til andre bygningsformer. I tillegg kan en legge til visse fysiologiske problemer, med store skygger og lokale vinder. Likevel viser hun at det ikke er slik at høyhus *med nødvendighet* innebærer sosiale problemer. Systematiske undersøkelser av identisk utformede høyhus viser at det kan eksistere *helt ulike sosiale forhold i helt likt utformede bygninger*.

Avgjørende for de sosiale forholdene er i følge van Kempen den differensieringen, eller den utvelgelsen, som forskjellig bebyggelse utsettes for. Hun grupperer tre hovedbetingelser for utvelgelsen: Høyhusenes beliggenhet og konkrete utforming, situasjonen på det lokale boligmarkedet og *”merkelapp-prosessene”*.

Utforming og beliggenhet er enkelt å forstå. Sentralt beliggende høyhus og vakkert utformede høyhus i vakre omgivelser kan bli svært ettertraktede. Boligmarkedet har betydning ved at de minst ettertraktede bygninger/områder forslummes raskere på steder med fraflytting enn i områder med vekst og press på boligmarkedet. I vekstområdene blir selv mindre ettertraktede boliger verdifulle. *”Merkelapp-prosessene”* er et uttrykk for hvordan en bygnings omdømme skapes. Van Kempen viser at *det avgjørende* for et hus

¹² Kollandsrud skriver om å erstatte drabantbyenes blokkbebyggelse med tett lav trehusbebyggelse

omdømme, er hvem det er som bor der og deres omdømme blant de toneangivende befolkningslagene. Det er, sier hun ikke avgjørende hvordan livet faktisk oppleves for beboerne i høyhusområdene, men hvordan det bedømmes av andre.

Hennes teorier var et viktig grunnlag for en nylig gjennomført studie av norske drabantbyer (Hansen og Brattberg 2005). Studien viste at bebyggelsens utforming har betydning for attraktivitet, uavhengig av beliggenhet, og at den relativt lave og mindre tette bebyggelsen ble foretrukket framfor den kompakte og høye. En samtidig studie av hvilke egenskaper ved bybebyggelsen som verdsettes, ga et mer nyansert bilde, men som bekreftet betydningen av hustyper og utforming (Sjaastad, Hansen og Medby 2007).

Det kan neppe påvises at det er hustyper og utforming av bebyggelsen som absolutt må unngås eller absolutt må etterstrebis. Hustype og utforming er blant annet svært avhengig av sted. På den andre siden er hustype og bebyggelsens utforming av stor betydning for **attraktiviteten**, og kan dermed få stor betydning for befolkningens romlige fordeling, for omgang og art av segregering. Områder og hus som markerer seg klart negativt i forhold til omgivelsene, vil bli tilholdssteder for de minst betalingsdyktige. Om ikke dette er personer som er ressurssterke på andre måter (studenter og kunstnere), kan det ha uheldige konsekvenser, noe vi kommer tilbake til.

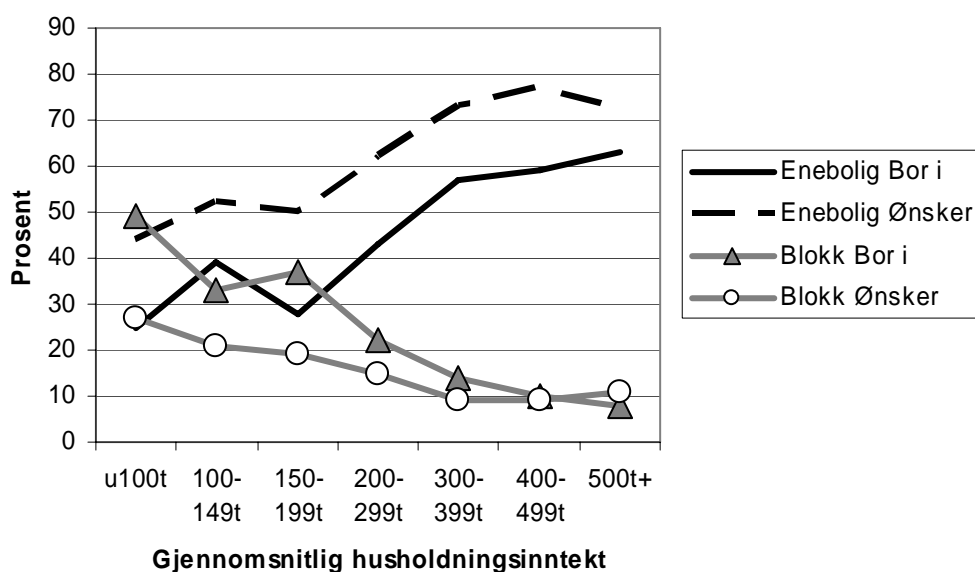


Fig.3. Prosentandelen som bor i og om ønsker å bo i enebolig eller blokk etter samlet husholdningsinntekt. Alle husholdninger mellom 35 og 55 år i byer og tettsteder med mer enn 20 000 innbyggere. Boforholdsundersøkelsen 1995.

2.3. Eie- og leieforholdene

Å eie egen bolig er et mål i Norge som også oppnås for de aller fleste i løpet av livet (Gulbrandsen og Hansen 2006). Eie-leiespørsmålet er knyttet til økonomiske fordeler, men også til botrygghet. Å leie er blitt beskrevet som en fattigdomsfelle, og er i så fall indirekte også et helseproblem. Fattigdom øker risikoen for dårlig helse og lav levealder. For øvrig må nevnes de mer direkte helsemessige effektene knyttet til usikkerhet, utrygghet og ustabilitet. I kartlegging av boligsosiale problemer er kort leiekontrakt og kort tid tilbake av en leiekontrakt brukt som indikasjon på et alvorlig boligproblem. Usikkerhet kan antas å

være en kilde til helseplager, noe som vi imidlertid ikke har funnet noe direkte forskningsmessig belegg for. I hvor stor grad dette faktisk er et problem, vil måtte avhenge av forholdene på boligmarkedet og den enkeltes resurser.

Leieforhold med korte kontraktstider medfører ofte flyttinger, noe som i seg selv også kan ha effekt på helse. Spesielt for familier med barn, og for barna, antas at stabilitet, bla. ved ikke å måtte skifte skole og vennekrets, har positiv betydning. Heller ikke dette fenomenet har oss bekjent vært gjenstand for forskning om effekter. Det kan være ansett unødvendig?

Å eie boligen selv gir større disposisjonsrett, for eksempel i forhold til ombygging og bruksmåter, og til utleie. Boligen kan slik fungere som en sikkerhet i forhold til varierende økonomi og bruksbehov. Å eie hindrer imidlertid ikke usikkerhet, noe som for tiden er under utforskning av større europeisk prosjekt (Ref), og følges opp i et foreslått prosjekt i Norge (Gulbrandsen og Hansen 2006). De som eier egen bolig har større problemer med å kunne flytte fra områder som er inne i en nedadgående prosess. Det viser studier av utflytting fra slumområder i London (*Kearns & Parkers 2003*). I Norge kan det tenkes at det å eie bolig i fraflyttingsdistrikter ha en lignende effekt.

Eie kan ha positiv effekt på helse og levealder viser en undersøkelse i Sverige. På grunnlag av en studie om førtids pensjonering (early retirement) var konklusjonen at det var sammenheng mellom sjansene for førtids pensjonering og disposisjonsform. "*Home ownership appears to involve health resources independent of basic sociophysical factors captured with differences in housing type*" (Hartig and Fransson 2006).

Borettsformen, som i Norge har en utbredelse som bare Sverige kommer i nærheten av, er en eierform som kombinerer eierformens fordeler med muligheter for å være nokså fri for ansvar for store deler av forvaltnings- og finansieringsoppgavene. Å eie blir med det en mer attraktivt og reel mulighet for flere.

2.4. Omgivelser, nabolag, miljø

Nabolag, helse og trivsel er emne for en stor mengde undersøkelser som påviser klare sammenhenger mellom nabolag, dårlig helse og levealder. Samtidig som nabolag har påviselig effekt på helse og trivsel, er ideen om nabolag og dets betydning omdiskutert, noe vi kommer tilbake til.

Med dårlige boligområder menes i forskningen vanligvis at områder er preget av boliger med lav standard, av avforsøpling, mye hærverk og kriminalitet, av svake sosiale bånd og dårlige naboforhold (mye krangel og ufred), opplevelse av utrygghet og lite stabil befolkning. Det er en blanding av vanskelige fysiske og sosiale forhold, dårlig fysisk og sosialt miljø. Gode boligområder er enklest karakteriseres som "ikke dårlige", dvs av ikke å være preget av det som karakteriserer dårlige. En mer detaljert opplisten av egenskaper og hva som skiller mellom godt og dårlig finner en i rapporten "Bokkvalitet på områdenivå" (Guttu m.fl. 2004).

På oppdrag fra Oslo kommune, Eiendoms- og byfornyelseskontoret (EBY), har NIBR søkt å utvikle en metode for å kartlegge bokkvalitet på områdenivå. Kartleggingen gjøres i flere trinn: Først en enkel geografisk analyse, deretter en kvalitativ analyse på områdenivå som til slutt kvalitetssikres. Hensikten er hovedsakelig å kunne peke ut områder hvor det er behov for tiltak fra det offentlige, "dvs. hvor tilstanden er kritisk" (side 14). I første trinn

vrurderes områdene ut fra indikatorer innenfor 6 forskjellige egenskaper: 1. Helse og sikkerhet (ren luft, tålelig lydnivå, sikker ferdsel til fots og på sykkel), 2. Sosiale forhold (mulighet for boligkarriere innenfor området, tilgjengelighet for alle til boliger og omgivelser, muligheter for aktiviteter og sosial kontakt, følelse av personlig sikkerhet utendørs), 3. Service og offentlige tjenester (mulig å kunne dekke daglig service og tjenestebehov, god offentlig transport) 4. Sentralitet (lett tilgang til tilbud på bynivå), 5. Friområder (lekemuligheter i nærmiljøet, muligheter for fysisk aktivitet utendørs, lett tilgang til rekreasjon på bynivå) 6. Kulturhistorie og visuelle forhold – identitet/tilhørighet (identitetsfølelse og stedstilhørighet, estetisk opplevelse).

Til hvert underpunkt er det anvist et sett av indikatorer, målemetoder, kriterier, registreringsform og datakilde. Hver av de seks egenskapene er nærmere begrunnet, men (naturlig nok slik oppgaven er gitt) er ikke begrunnelsen dokumentert eller forankret i forskning. Samlet er det rimelig å tro at egenskapene og indikatorene er i tråd med det som er gjengs oppfatning i sentrale og fagmiljøer innen bolig og byplanlegging. Det samsvarer bl.a. med det som framgår av krav til godt sted, godt område i et notat som ble utarbeidet av Oslo kommune v/PBL, Norsk Form og Husbanken (Husbanken 2004), veiledningshefter fra Husbanken og den siste boligmeldingen (St.meld.nr.23 (2003-2004)).

Vi kommer tilbake til de enkelte egenskapene og indikatorene. Først vil vi drøfte inndelingen av byen i ”områder”.

Definering av områder

I forskning om bokkvalitet på områdenivå, på gode og dårlige nabolag, skulle en forvente mye oppmerksomhet rundt det å definere ”et område”. I hvilken forstand er ”et område” en meningsfylt enhet? Hva kan avgrense ”et område”, for hvem er de valgte grensene relevante? Generelt er dette spørsmålet lite diskutert i den litteraturen vi har kjennskap til, og avgrensningen sjelden diskutert. Den tidligere omtalte kartleggingen av bokkvalitet på områdenivå i Oslo har et avsnitt om avgrensning (Guttu m.fl.side 37). Der peker en på vanskeligheter som det at grenser ikke alltid peker seg ut og at ”*et område*” kan ha høyst forskjellig forhold. Deres svar er å gjøre grensene uskarpe, men likefullt opprettholde oppdeling i forskjellige, men lite klart definerte, områder.

En tidligere kartlegging av helseforskjeller i Oslo fulgte bydelsgrensene, og i enkelte tilfeller en enda grovere inndeling (Rognerud og Stensvold, red 1998). I dette tilfelle er problemene med interne forskjeller enda sterkere, men samtidig er forholdene knyttet til et område som det finnes politisk og administrativt felles ansvar for. Bydeler i Oslo, slik disse var, og i enda større grad slik de er revidert, samsvarer ikke med forestillinger om nabolag, om egne boligområder. Men hva er så ”et område”?

Den minste geografiske enheten vil i de fleste tilfelle være en gate, eller del av en gate, en mindre gruppe boliger, ”tun” eller en ”grend”. I følge nabolagsideene som lå til grunn for drabantbyorganiseringen, skal så 10 – 20 ”grender”, hver på 20 – 40 boliger eller høyst 100 leiligheter, utgjøre ”et nabolag” eller nærbutikkgruppe på ca. 2000 innbyggere (700-800 boliger). Et antall nabolag dannet en skolegrunnkrets på 5000 – 6000 innbyggere, og et antall grunnkretser skulle utgjøre en ”boligby” (Hansen 2006, Rolfsen 1948). Den fysiske organiseringen skal etter nabolagsideene ideelt sett samsvare med sosial organisering, i borettslag, vellag, skolekretser, bydelsadministrasjoner. Nabolags-organiseringen var tiltenkt å spille en meget viktig rolle i menneskenes liv, både i praktisk dagligliv og i sosiale og politisk liv.

En slik klar organisasjonsmodell er aldri fulgt, og kan vanskelig legges til grunn for grupperinger og avgrensning av boligområder nå. Hva er "et område" i NIBR's analyse? Hva som ligger til grunn for valg av type enhet, om det er en "grend", nabolag eller grunnkrets, er ikke diskutert, men de valgte eksemplene ligger nærmest nabolaget, eller nærbutikkgruppen. At område virker som en sosial eller administrativ enhet er ikke vektlagt. Mer synes en å vektlegge det å finne deler i byen som deler problemer med trafikk, lite friarealer, høy andel flytting, m.v. Avgrensningen kan virke noe vilkårlig: Det kan reises spørsmål om understrekningen av "områder", og om det er særlig fornuftig å knytte byutvikling til enkeltområder. Spørsmålet er om en ikke like godt kan tenke tiltak og prioritering innen hver "egenskap", at for eksempel tiltak for å begrense ulemper fra trafikk planlegges for hele byen, framfor å stykke det opp i tilknytning til bestemte, prioriterte områder? Framfor å tenke i diffuse "områder", kan det ikke være mer rasjonelt å tenke faktiske organisatoriske enheter, som bydeler, skolekretser, borettslag, vellag, idrettslag, menigheter?

Uansett hvordan en deler byen i soner og områder, er hver bolig prisgitt visse fysiske og sosiale omgivelser. Spørsmål om omgivelsenes betydning kan grupperes i tre emner: Fysiske omgivers direkte betydning for helse og trivsel, sosiale omgivers betydning for helse og trivsel, og fysiske omgivers betydning for sosiale forhold og visa versa.

I internasjonal litteratur er det ofte begrepet nabolag som benyttes. Nabolag kan være et mer hensiktsmessig begrep enn et område, fordi de ikke så klart indikerer en klar avgrensning. Hva som utgjør nabolaget kan variere fra person til person i samme bygning.

Skal en først benytte begrep som "et område" er det rimelig å kunne forbinde ulike områder med nærmere bestemte og typiske egenskaper, ikke bare et stedsnavn. Dette kommer vi tilbake til i et avsnitt under fysiske omgivelser..

Fysiske omgivelser

Med fysiske forhold i omgivelsene er som nevnt vedlikeholdet av hus og arealer nevnt som svært viktig. Omgivelser preget av forfall og forsøpling er deprimerende. I norsk sammenheng er dette nå ikke så relevant (selv om forsøpling av parker og gater diskuteres) men det er verdt å huske på hvor viktig det er. De forholdene som vektlegges i Norge, er støy og forurensing, og ulykker, alt i hovedsak særlig knyttet til trafikkforholdene. Her finnes nokså klare normer og standarder som er lite omdiskutert, og helserisikoen er klart dokumentert (Rognerud og Stensvold, red 1998). Metoder for å bedre forholdene er kjente, det meste er avhengig av prioriteringer.

Andre forhold som vektlegges hos Guttu m.fl. er utendørs arealer for opphold, møtested, rekreasjon og lek, sammensetning av hus- og leilighetstyper, kultur- og naturanlegg, estetikk og tilgjengelighet (universell utforming). Vi vil for egen del legge til bebyggelsens utforming, bebyggelsestyper, særlig i by.

Bebyggelsesformer- områdetyper

Ovenfor har vi påpekt problemene med å definere egne boligområder. Spørsmålet om å definere forskjellige former for bebyggelses-, eller områdetyper er diskutert i en studie i byutviklingsprogrammet i NFR (Sjaastad, Hansen og Medby 2006). Studien viser til at boligforskning i liten grad har arbeidet med slik kategorisering. I de store bolig- og levekårsundersøkelsene kan det ikke skilles mellom forskjellige steds- eller områdetyper, annet enn om det er i by eller bygd. Heller ikke de mer kvalitative bomiljøstudiene knytter forholdene til typiske egenskaper ved bebyggelsesformen, områdeformen.

Også internasjonalt er dette ofte tilfelle. I svært liten grad er boligkvalitet relatert til steds- og områdetyper. I nabolagsstudier er som regel nabolagene karakterisert ved befolkningskarakteristikker, demografiske og sosioøkonomiske forhold, og ellers kun ved svært grove karakteristikker, som indre by, drabantby, forsted, villaområde. En får derved ikke grunnlag for mer nyanserte oppfatninger av hvilke områdeformer som fungerer godt og dårlig. Drabantby eller forsted er drabantby eller forsted, uansett hvordan den i mer detalj er utformet. Indre by er indre by.

Studien til Sjaastad m.fl. påviser at det er et mangfold av egenskaper ved bygde omgivelser som har betydning for (mulig) atferd og for attraktivitet. Rapporten tilbyr en mer nyansert metode for kategorisering av bygde omgivelser i by. Den bygger bl.a. på forskjeller i bygningstyper en bor i og som finnes i nærheten, organisering av bebyggelsen og inngangene i forhold til gate, vei og grøntanlegg, tilbudet ulike av typer grøntanlegg. Den empiriske undersøkelsen viser at det dreier seg om forskjeller som beboere oppfatter (ikke nødvendigvis bevisst) og verdsetter.

Foreløpig er det gjennomført for få og for små studier til å trekke omfattende konklusjoner.

Områder for utendørs opphold, lek og rekreasjon

Med referanse til svenske forskere (Nordstöm 1994 og Grahn 1993) hevdes det i Osloundersøkelsen at *”tilgang til og opphold i naturmiljøer er av stor betydning for vår helse, og spesielt som ledd i forebyggende helsearbeid”* (side 53). Det vises til forskning om eldre som viser en klar sammenheng mellom opphold utendørs og fysisk og psykisk helse. Beboere i bydeler med mye grønt, er friskere enn andre. Barn som leker i naturpregede omgivelser hvor det finnes store trær og steinblokker, er friskere, leker mer variert, får bedre motorikk og kan konsentrere seg bedre sammenlignet med barn som leker i tradisjonelle lekeapparatmiljø. Det sies også at barn og voksne som bor tett i bygårder/blokker har større behov for fellesarealer enn de som bor i småhus med egen hage. For å oppnå positive effekter må uteområdene oppfattes attraktive og kunne nås på enkel måte (Sandaas og Toverød 1997).

Det vises også til en tidligere oppsummering av kunnskap om helse og fysisk planlegging i Norge der det også påpekes en klar sammenheng mellom slike rekreasjonsområder og helse. *”Bevaring av områder for rekreasjon og friluftsliv er et viktig virkemiddel i forebyggende helsearbeid”* (Rø og Clausen 1994, side 46). Dette gjelder områder for nærrekreasjon (lokal- og bydelsparker), men også tilgang til turområder (tettstedsnære friluftsområder og større skog-/fjellområder)¹³

En nyansert studie av parkers betydning som rom for fellesskap og tilflukt finner i en dr.grads avhandling av Dag Yttri (Yttri 1999). Rom for fellesskap er delt i rom for møter og samvær, rom for lokalmiljøet og rom for allmennmenneskelig fellesskap. Yttri konkluderer med at parken har stor betydning *”både for det private sosiale liv, for lokalmiljøet og for det anonyme fellesskapet i den offentlige sfæren”* (Yttri 1999, side 163). Parken dekker også et annet behov, behov for retrettsplass, plass der mennesker kan trekke seg tilbake fra omverden og andre sider av hverdagen for kontemplasjon. Begge kvalitetene har betydning for menneskets livskvalitet, i første rekke følelse av tilhørighet og selvfølelse. Yttris kategorier og beskrivelser av parkers funksjon er benyttet som et av utgangspunktene for en studie av bokkvalitet og bybebyggelsestyper i by (Sjaastad, Hansen

¹³ Dag. O. Hessen, professor i biologi ved Universitetet i Oslo, hevder i en artikkel i Aften (juli 07) at den helsemessige effekten av tilgang til grønnområder er solid dokumentert.

og Medby 1006). Denne studien viser at parker og friområder blir høyt verdsatt, men at det også at verdsettingen avhenger av formen. Enkelte store naturområder i drabantbyene har liten eller endog negativ verdi.

Rekreasjonsarealenes betydning for helsa til barn og voksne anerkjennes da også som bevist av WHO (WHO 2004). WHO legger dessuten stor vekt på å forebygge en tiltakende overvekt, og anser at dette er et problem som omgivelsene kan bidra til å forebygge ved å legge til rette for fysisk aktivitet sammen med tiltak for å få flere til å bli fysisk aktive.

Selv om betydningen av utendørs arealer til rekreasjon og lek er udiskutabelt, er det mer usikkerhet om målemetoder og grenseverdier enn i spørsmål om luftforurensning og støy. I rapporten om helsa i Oslo er det ikke foretatt en bydelsvis sammenligning på nivå med støy og forurensning, men en viser til kommunens analyser som viser at det finnes svært ulik fordeling av slike arealer mellom bydelene, og at indre by er dårligst stilt mht til rekreasjonsarealer.¹⁴ Denne skjeve fordelingen av områder for lek og rekreasjon regnes som medvirkende til forskjellene i helsetilstanden.

I en analyse av ”bokkvalitet på områdenivå” benyttes flere indikatorer, oftest i form av minimum størrelse på uteområder og avstanden til slike områder (se Guttu m.fl. 2004). Grunnlaget er normer som er anbefalt av forskere (Næss 1992), av Miljøverndepartementet (Miljøverndepartementet 2000), av Direktoratet for naturforvaltning (2003) og av Oslo kommune. Som også nevnt i Guttu m.fl. er kvantitative mål utilstrekkelige. Områdenes konkrete egenskaper og attraktivitet for forskjellige brukergrupper og aktiviteter (se for eksempel Yttri 1999) er også viktig.

Den pågående fortettingen av byggesonen er i samsvar med anbefalinger om natur- og miljøvennlig utbygging der begrensning av energiforbruket står sentralt. Utbyggingen innebærer, som påpekt i ”Oslohelsa”, en sterk nedbygging av nære friområder. Bevaring av enkelte områder brukes også som begrunnelse for økt utbyggingstetthet og små leilighetstyper. Det er påvist at gjeldende normer for grønne arealer brytes (Karlsson 1999, Guttu m.fl. 2004). En mulig konsekvens av dette er bynære områder fri for barnefamilier (Gabrielsen og Isdahl 2005). Det er et spørsmål vi kommer tilbake til nedenfor, i omtale av områdekvalitet. Vi finner imidlertid grunn til å understreke at friområders store betydning ikke bare angår barn og barnefamilier. Plasser for barn, i hver fall små barn, kan nok være mindre arealkrevende å ivareta enn egnede områder for ungdom og eldre.

Mangel på grønne arealer er naturlig nok forbundet med byer, og da spesielt store byer. I Norge er det i det hele tatt vanskelig å forestille seg at vi ut over de tette bykjernene skulle mangle naturområder. Levkårsundersøkelsen 2004 viser imidlertid at nær en tredjedel (31,4 prosent) av alle husholdninger i Norge sier de ikke har tilgang til et større område for lek og rekreasjon innen 200 m fra boligen. Ytterligere 12 prosent sier de har et område, men som det ikke er trygg adgang til på grunn av trafikk, o.a. Prosentandelen med trygg adgang til naturområder viser en bratt stigning mellom 2001 og 2004 (Nordvik 2006). Enda mer overraskende er det at flere i store byer enn på mindre steder som sier de har trygg adgang til et område for lek og rekreasjon.

¹⁴ I deler av Oslo er utendørs arealer kartlagt i ”Grønne bydelskart” av helse- og velferdsetaten, se Guttu 2004..

Varierte bolig- og bygningstyper

Variasjon i bolig- og bygningstyper er i noen grad begrunnet i behov for gode estetiske opplevelser. Hovedbegrunnelse er imidlertid en antagelse om at dette har gunstig effekt på sosiale forhold (Guttu m.fl. 2004, side 17,22). Utgangspunktet er en oppfatning om at høy flyttefrekvens gir lite stabile forhold, som er ugunstig for bygging av nettverk og organisasjoner. Med varierte bolig- og bygningstyper skal det være større muligheter for å tilfredsstillende endrede boligønsker innen samme område.

Ønske om å motvirke høy flyttefrekvens har også medført krav om få ett-romsboliger, få leieboliger og få kommunale boliger. Alt dette er forhold som antas å bidra til hyppig flytting. Av samme grunn ønskes det få enslige i områdene, noe vel også boligsammensetningen er ment å bidra til.

Høy flyttefrekvens er gjerne brukt som indikator på dårlig miljø. Spørsmålet er hva som er høyt, og innen hvilken omkrets. En studie av flyttinger inn og ut av områder viste at flyttefrekvenser ikke samvarierte med områders attraktivitet. Det var for eksempel mye mindre flytting ut og inn av Romsås enn av Majorstua (Hansen og Brattbakk 2005).

Den valgte grensen på ikke mer enn 25 prosent flytting fra grunnkrets, synes noe vilkårlig. Trolig kan et område tåle mye flytting dersom det samtidig består en stabil kjerne, og enkelte områdetyper kan trolig uansett tåle mye flytting. Det kan for eksempel gjelde typiske ungdomsområder.

En annen begrunnelse for variert bolig- og bygningstype er at dette legger til rette for en variert alders- og husholdningssammensetning. Dette er et av de temaene som forskningen har arbeidet mye med, og som vi kommer tilbake til. I Guttu m.fl. er blanding etter sosioøkonomisk status og etter fødeland ikke nevnt, forhold som ellers i litteraturen vektlegges meget sterkt. Også dette kommer vi tilbake til.

En foreløpig oppsummering er at betydningen av blandet bolig- og bygningstype har nær sammenheng med hva dette faktisk betyr for befolkningssammensetningen og flyttefrekvensene, og hva disse forholdene betyr for helse og trivsel.

At det er en viss sammenheng mellom bolig- og bygningssammensetning og befolkningssammensetning er lite tvilsomt, men sammenhengene kan variere med markedsforhold, tid og sted. Alders- og husholdningssammensetningen i forskjellige drabantbyer synes klart påvirket av fordeling av leilighetsstørrelser og bygningstyper (Hansen og Brattbakk 2005).

Sosiale omgivelser/sosialt miljø

Av betydning for gode sosiale omgivelser har Guttu m.fl. som vist vektlagt stabil og variert befolkning. De vektlegger også tilgjengelighet som vel også kan sees direkte som del av fysiske kvaliteter. Videre vektlegges tilgang til grendehus, eldre- og ungdomssentre, innendørs idretts- og mosjonshaller og møteplasser utendørs. Personlig sikkerhet utendørs er også et viktig krav.

Når en i internasjonal boligforskning karakteriserer dårlige boområder, er det lagt betydelig vekt på naboskapet, på beboeratferd og samspillet mellom naboer. Sosiale bånd, forholdene til naboene, er et område som i følge Verdens helseorganisasjon har påviselige helsemessige følger, og vektlegger særlig faren for store nabokonflikter.

De mener det er påvist at utformingen av bebyggelsen influerer på dette, spesielt utformingen av fellesarealene og fellestilbudene, men at også områdets tilbud og tilknytningen til resten av byen/regionen er viktig.

Naboforhold dreier seg mye om psykisk helse. I Oslo ble det i 1980 gjennomført en stor undersøkelse av bomiljø og psykisk helse, under ledelse av psykiater Odd Steffen Dalgard. Han ville teste en hypotese om at ”*visse sosiale risiko-faktorer bidrar til sosial desintegrasjon av bomiljøet, og om dette bidrar til å øke hyppigheten av psykiske helseproblemer*” (Dalgard 1980, side 46). Folk uten sosialt nettverk har større dødelighet (dør raskere), noe som kan skyldes at de utvikler usunn livsstil, men også muligens hormonelle og immunologiske mekanismer. Stress og generell motstandskraft er del av bildet (Dalgard 1980, og 1991, Sætre 1993). Mangel på sosialt nettverk er ikke direkte sykdomsfremmende, men gir dårlige evne til å motstå stress og plager.

Med utgangspunkt i slike teorier foretok Dalgard en systematisk undersøkelse av psykisk helse og de risikofaktorene en antok hadde betydning for den psykiske helsen, i fem områder i Oslo: Et villaområde (Oslo vest), et område med ny, blandet bebyggelse (Blokk vest), en eldre drabantby, et gammelt bysentrum og en ny drabantby. Som risikofaktorer anvendte han *manglende geografisk stabilitet, skjev aldersfordeling, økonomiske problemer og manglende kollektive ressurser*. Med kollektive ressurser menes tilbudene i bomiljøet, som rekreasjonsarealer, kommunikasjonsmidler, privat og offentlig service. Vurderinger av dette bygger på intervjuer og statistiske data for bydelen områdene tilhører. Valget av risikofaktorene er basert på skjønn og antagelser (se Dalgard side 29 -30)

Ny drabantby skåret dårligst på alle risikofaktorene, og skilte seg klart ut. Villaområdet kom best ut, med best på tre av fire faktorer. Det samme mønsteret finner en i forekomst av psykisk sykdom. Minst problemer fantes i villaområdet og flest i ny drabantby, og forskjellene var meget markerte. Han hadde da kontrollert for forskjeller i demografiske og sosioøkonomiske forhold. Undersøkelsen oppfattes som en støtte til hypotesen om betydningen av kvaliteten på sosiale nettverk, risikofaktorene for desintegrasjon og psykisk helse. Sammenhengen mellom psykisk helse og sosial desintegrasjon er overbevisende dokumentert, men forklarer relativt lite av forskjellene i psykiske lidelser mellom områdene. Forskjellene opptrer sterkest innad i den nye drabantbyen. Sosial desintegrasjon betyr mye mer om en bor i drabantby enn i villaområdet.

Når det gjelder betydningen av risikofaktorene er det påvist en samvariasjon. Om disse faktorene er utslagsgivende, og i så fall hva hver av dem av betyr, er ikke klarlagt. Dalgard har påvist at den psykiske helsen i den nye drabantbyen ble vesentlig forbedret etter ti år. De sosiale nettverkene var bedret og dette ble satt i sammenheng med forbedringer av møteplasser og tjenestetilbud, bl.a. ved utbygging av kjøpesentra, andre felleslokaler, offentlig transport og rekreasjonsmuligheter (Dalgard 1991). Strengt tatt er det usikkert om denne sammenhengen er en årsakssammenheng. Sammen med andre eksperter mente likevel Dalgard å kunne anbefale følgende hovedpunkter i mentalhygieniske krav til bomiljøer:

- Etappevis utbygging av nye boligområder
- Borettslag og boligfelter av begrenset størrelse
- Variert alderssammensetning
- Unngå konsentrasjon av folk med spesielle sosiale eller helsemessige problemer
- Husleie i noenlunde samsvar med folks inntektsnivå
- Nødvendige serviceanlegg bygges ut i takt med boligene
- Tilstrekkelig utearealer for forskjellige aldersgrupper

- Lokaler for organisert fritidsvirksomhet
- Lokale arbeidsplasser
- Beboerorganisering med henblikk på ansvar for ulike sosiale og økonomiske tiltak i nærmiljøet
- Kommunalt ansatte miljøarbeidere i den første tiden etter innflytting
- Fortrinnsvis deltakelse av beboere i planleggingen av eget bomiljø

Forslagene bærer preg av å være skrevet i en periode med stor og rask utbygging og sterk offentlig styrt utbygging. Forventninger til offentlig styring er i det hele tatt veldig ambisiøse og, vil nok noen si, verken realistiske eller ønskelige.

Sosiale omgivelser - sosioøkonomisk status

Mens Guttu m.fl. og Dalgard vektlegger stabilitet og variert alders- og husholdnings-samensetning, er sosioøkonomisk status det sentrale i den internasjonale nabolagsforskningen. Det er påvist klare sammenhenger mellom befolkningens sosioøkonomiske status, helse og trivsel.

En undersøkelse av helseforskjeller i Oslo påviste at helse og forventet levealder ved fødsel varierer sterkt mellom bydelene. Forskjellene knyttes i første rekke til forskjeller i sosioøkonomisk status og medfølgende forskjeller i livsstil. Det påvises imidlertid også at materielle forhold, så som støy og forurensing, risiko for ulykker og tilgang til friarealer samvarierer (Rognerud og Stensvold, red 1998). Et ubesvart spørsmål er *hvor stor* betydning disse materielle forholdene har. Forskerne bak Oslohelse-undersøkelsen er selv ikke sikre, men anbefaler likevel å satse på oppgradering av fysiske forhold som viktig tiltak for å forebygge ulikheter i helse og forventet levealder. I så måte er tiltak for å begrense støy og luftforurensinger, og tiltak for å redusere trafikkskader, nokså selvkclare. Det samme gjelder særlig dårlige boligstandard i den grad dette fortsatt forekommer. Hvilke andre forhold en bør vektlegge, er mer usikkert.

Gjennomgående er dårlige boområder bebodd av personer med lav sosioøkonomisk status, dvs. med små inntekter og lav utdanning. Ettersom det også generelt er påvist en markert og vedvarende sammenheng mellom sosioøkonomisk status, helse og levealder, er årsaksforholdene kompliserte. Det er også slik at befolkningens sosioøkonomiske status brukes som indikator på nabolagets kvalitet. I Norge er for eksempel kommuner og områder karakterisert ut fra deres relative andel av personer med levekårsproblemer (SSB's indikator på relative levekår). Det er sjelden finner eksempler på, er forskning om helsekonsekvenser av forskjellige omgivelser med lik befolknings sammensetning. En forsøker heller å kontrollere for forskjeller i sosioøkonomisk status når områder sammenlignes.

Når helse varierer med sosioøkonomisk status, har det bl.a. sammenheng med at livsstil varierer med status. Blant folk med lav status er det vanligere å spise usunn mat, mosjonere lite, bli overvektige og røyke. Dette har en viss smitteeffekt.

I den nevnte undersøkelse om helseforholdene i Oslos bydeler (Oslohelse 1999) oppsummerer en at "*Miljøet er viktig for folks livskvalitet/trivsel*", og fortsetter med å si at miljøet "*påvirker atferd/valg av livsstil*". Dette bekreftes i en oppsummering av internasjonale erfaringer med områderettede tiltak i storbyer. En generell oppfatning er at det eksisterer "konsentrasjonseffekter", at konsentrasjoner av personer med levekårsproblemer i seg selv har negativ effekt på levekår. Normer i et nabolag påvirker

livsstil og karrieremuligheter, herunder utdanning, men det understrekes at individuelle- og familieressurser betyr langt mer (Brofoss og Barstad 2006).

I en studie av nabolageffekter på framtidig arbeidsledighet ble det påvist en klar, men moderat effekt. Risikoen for å forbli arbeidsløs stiger med økende andel arbeidsløse i nabolaget, fram til en arbeidsløshet på 16 prosent, for deretter å ikke stige mer. (Mustard og Andersson 2006).

En annen studie påviser at effekter av nabolag på kriminalitet og utdanning kan påvises, men at det er store forskjeller og relativt beskjedne effekter. Forskjeller mellom middels velstående og meget velstående nabolag er større enn mellom lav og middels (Buck and Gordon 2004).

I meldingen til stortinget om ”Storbypolitikk” er også denne forskningen oppsummert med mål om å unngå sterk konsentrasjon av svakstilte grupper.

Betydningen av ”sosial blanding” er likevel omdiskutert (Urban 2002). En studie i Belgia om bokvalitet i ulike boligområder med sosiale boliger, oppsummerer innledningsvis forskning om dette. Der hevdes det at forskning ikke har gitt empirisk bevis for noe positiv effekt av sosial blanding for å heve nivået for ”liveability”¹⁵ (henviser til Atkinson 2005). Enkelte forskere stiller spørsmål om ”spredning” mer dreier seg om å gjøre problemene mindre synlige enn å løse dem. Det er de som tvert om tror at homogene nabolag, som har beboere med nokså like karakteristiske trekk, gir mindre ”liveability” problemer og mer sosialt samhold enn heterogene områder. Enkelte boligselskaper (i Flandern, Belgia) benytter bevisst å tilbestrebe beboere med samme ”livsstil”.

Den empiriske studien finner mindre konflikter når blokkene har en mer ens befolkning mht til alder. Dessuten medfører store innslag av barnefamilier i et miljø med andre alders- og familiegrupper, særlig i blokkbebyggelsen, konflikter om bruk av arealer, støy, med mer. De finner også at livsstilskontraster kan gi mer konflikter. Folk søker kontakter i egne miljøer, og når disse miljøene lever ved siden av hverandre går det greit. Konflikter mellom innvandrere og belgiere opptrer først når ulik livsstil medfører eksplisitte konflikter eller om en av partene føler seg omgitt av ”andre” (Heylen 2006).

(Den belgiske studien, som så mange i den internasjonale bolig- og miljøforskningen, dreier seg om sosiale utleieboliger. Det er vanskelig å sammenligne med norske forhold, bl.a. også fordi de faktiske forholdene er lite presist beskrevet).

”Tipping point” handler om at etnisk norske (eller svenske eller engelske) flytter ut når beboere med innvandrebakgrunn når et visst nivå. Tilsvarende kan skje med høystatusgrupper når innslag av lavstatusgrupper når et kritisk nivå. Undersøkelser tyder på at dette skjer, men at det er vanskelig å fastslå noen eksakt prosentgrense, og at det varierer med forholdene omkring (Urban 2002).

For oss synes en enkel faktor noe undervurdert i den forskningen vi har tilgang til. Det er det enkle faktum at grupper med svak sosioøkonomisk status har mindre muligheter for å utføre vedlikehold, renhold og oppgraderinger, mindre muligheter for å delta i og ta initiativ til aktiviteter.

¹⁵ ”Liveability” kan dirkete oversettes med ”boevne”, noe som på norsk betyr noe annet. Her forstår vi det i betydningen ”beboelighet”, hvor brukbart et sted fungerer for det å bo.

I nåværende situasjon synes de internasjonale erfaringen å være av relativ liten relevans for norske forhold, muligens med unntak for opphoping av personer med innvandrerbakgrunn i visse drabantbyer i Oslo.

Forholdet mellom fysisk omgivelser og sosialt miljø

Som nevnt mener WHO det er påvist at utformingen av bebyggelsen influerer på sosiale forhold, spesielt ved utformingen av fellesarealene og fellestilbudene, men at også områdets tilbud og tilknytningen til resten av byen/regionen er viktig.

Betydningen av de nære fysiske omgivelsene for sosialt nettverk er omdiskutert. I en gjennomgang av litteratur om emnet har Schiefloe oppsummert at det ikke kan påvises at små steder skulle fremme rike og dype personlige kontakter. Nære kontakter bygges på annet grunnlag enn naboskap. Derimot kan nærmiljøet by på møter og kontakter av mindre forpliktende karakter.

I forholdet til naboer er det påvist at distanse og mulighet for privatliv er viktig. Her vil utformingen av boliger og bebyggelse kunne spille en vesentlig rolle. Det dreier seg om konkrete og enkle spørsmål om avskjerming, avstand, demping av lyd og hindringer mot innkikk. Toleransegrensene er forskjellige. Et tilbakevendende tema er lek, sport og lyd. Når utformingen skjerper motstridende interesser, kan evnen til å finne organisatoriske løsninger (rimelig fordeling av tider til ulike aktiviteter, for eks.) settes på prøve.

Møtesteder er ofte vektlagt, så også hos Guttu m.fl. I henhold til Schiefloe er det trolig at behovet mest ligger på steder der en kan se og treffe andre på en lite forpliktende måte. Steder som det for eksempel en gate med et visst liv kan representere. Eldresentre og ungdomsklubber kan også ha et slikt tilsnitt. Forsøk på "Grendehus" og andre mer diffuse felleslokaler synes sjeldent vellykket. I så fall beror det på innsatser til enkelte ildsjeler. Også i studiene av enkelte utvalgte områder finner Guttu m.fl. eksempler på dette.

Dersom befolkningens sammensetning har betydning for sosialt miljø, har den bygningsmessige utformingen som nevnt en viss betydning.

Vi har nevnt bygningsmessig forfall og forsøpling som viktig indikasjon på dårlig fungerende områder. Når beboerne mangler ressurser til å hindre forfall, kan det derfor medvirke til dårlig miljø. Sammenhengen kan eventuelt brytes ved samfunnsmessig bistand til vedlikehold.

2.5. Normer og vanskeligstilte på boligmarkedet

Vektleggingen av det frie valg av bolig opphever ikke at bolig i en viss form, av en viss standard, er ansett å være livsnødvendig. Alle må sikres adgang til en bolig som minimum skal dekke beboerens grunnleggende behov for trygghet for liv og helse, for personlig hygiene og for hvile, erklærte den daværende regjeringen (St.meld.nr.23 (2003 – 2004)). Hva som kreves for at dette er tilfelle, er derimot ikke klarlagt. Sikkert er det at bostedsløshet er uakseptabelt. Arbeid mot bostedsløshet har fått høy prioritet etter at det i 1996 ble konstatert at en i Norge hadde minst 6000 bostedsløse (Ulfrstad 1997). Nåværende regjering har dessuten erklært (Soria-Moria-erklæringen) at bostedsløshet skal avskaffes.

Men hva er så bostedsløshet? Allerede i den første norske landsomfattende undersøkelsen i 1996 ble det påpekt at bostedsløshet er en politisk valgt posisjon. Både denne oppfatningen, og den posisjonen som ble valgt, bygget på tidligere undersøkelser i Sverige. Andre land har andre definisjoner, både snevrere og mer omfattende. FEANTSA har utarbeidet en tilnærming som inkluderer boligsituasjoner som i Norge oppfattes som dårlige, men ikke som bostedsløshet. Definisjonen i Norge er slik:

”Som bostedsløs regnes i denne undersøkelsen personer som ikke disponerer egen eller leid bolig, men er henvist til tilfeldige eller midlertidige boalternativ, samt personer som ikke har noe ordnet oppholdssted for kommende natt.

Til de bostedsløse regnes således personer som bor på hospits e.l. døgnovernattingssteder og på institusjoner som ikke har noe bosted ved en eventuell utskrivelse, og utskrivelsen sannsynligvis vil finne sted om to måneder eller mindre.

Som bostedsløs regnes også de personer som bor midlertidig hos slektninger, venner eller bekjente. Som bostedsløs regnes ikke den som bor i fremleid bolig eller bor varig hos pårørende eller nær slektning”. (Ulfrstad 1997)

Å kalle noe for bostedsløshet oppfattes som et normativt utsagn. En kan henvise til i og for seg verdinøytral kriterier og standarder, som for eksempel å oppholde seg på hospits, men det har uansett en meget sterk negativ klang. Bostedsløshet skal ikke forekomme. Det er nok en grunn til at definisjonen vekker diskusjon. Etter den første kartleggingen i 1996 var det betydelige reaksjoner i norske kommuner. I deres øyne var bostedsløshet å bo ute. Det omfattet ikke de som bor på hospits, og slett ikke personer i institusjoner og fengsler.

Bestemmelser av bostedsløshet er en form for standardisering som kan rammes av normkritikken, som undervurdering av individers egne valg (Ytrehus, Clapham). Bekjempelse av all bostedsløshet innebærer at alle må tilpasse seg visse normer for boforhold. Målet for offentlig tiltak er, for hver enkelt, å oppnå en normal bolig. Det kan ta tid og medføre prosesser. Men målet er gitt.

Denne forestillingen er kritisert. Mennesket må i større grad møtes der det er, med respekt for dets egne erfaringer og umiddelbare behov, framfor å tilrettelegge for en ideell situasjon, synes å være hovedbudskapet til forskerne bak en undersøkelse av bostedsløse i Bergen (Taksal m.fl. 2006). Undersøkelsen er en av få som bygger på intervjuer med bostedsløse selv. De mener forestillingen om en karriere fram til en normert boligstandard er et hinder for fornuftige tiltak. En må i større grad akseptere løsninger som klart avviker fra en alminnelig oppfatning av akseptable boligforhold, er også budskapet til ledere i Kirkes Bymisjon i Oslo (Bjørnøy og Nybø 2005).

Denne kritikken av standardisering og normer i saksbehandling vedrørende støtte til individer på boligmarkedet er også mer generelt og prinsipielt (Ytrehus og Clapham).

Normerte standarder for akseptable boforhold har som det er påpekt en ensrettende funksjon, De har imidlertid også andre funksjoner, som å bestemme en velferdspolitisk ambisjon, som bestemmelse av hva et individ bør ha adgang til. Ukritisk og ensidig understrekning av individuelle valg som innebærer lavstandardløsninger kan i neste omgang medføre en senkning av de velferdspolitiske ambisjonene. Faren er, slik jeg ser det, at avvik ikke framstilles som det, som avvik. Det finnes ingen norm for god bolig. Det finnes ingen universelle boligpreferanser, slik Clapham synes å se det. Slik sett kan

også understrekningen av den individuelle valgfriheten undergrave ambisjonene om universell utforming.

Ideen og kravene om universell utforming må oppfattes som sterkt kontrært til den sterkt individorienterte tilnærmingen. Ideen om universell utforming bygger tvert om på at alle mennesker har en del, faktisk mange, felles behov til en bolig. En hver bolig bør kunne brukes av flest mulig, med minst mulig behov for individuell tilpasning. Så langt mulig bør en unngå spesielle boligløsninger, spesialboliger for spesielle beboere. Unntak finnes og må aksepteres. Det gjelder også kravet om å akseptere lavterskeltilbud som en god og varig løsning for enkelte. Problemet er når dette fremmes som, eller oppfattes som angrep på normer over hode.

De tidligere siterte forskere og ledere i frivillige hjelpeorganisasjoner er tilhengere at større satsning på "lavterskeltilbud" og viser bl.a. til "skjeive hus"-politikken i Danmark. Som svar på umiddelbare behov i en gitt situasjon kan dette være riktig. For noen vil det nok også kunne være en varig løsning. Det interessante spørsmålet er imidlertid hvordan dette kan og bør inkorporeres i en strategi for å bekjempe bostedsløshet og uakseptable boforhold i det hele tatt. De foreslåtte løsninger er en forlengelse av bostedsløshet, etter den definisjonen som brukes av dette i Norge

Tiltro til en i hovedsak markedsstyrt boligforsyning frakjenner ikke myndighetene et ansvar for å sikre gode boforhold for alle innbyggere. Det ansvaret aksepterer da også nåværende Regjering som alle foregående siden 1945. De mener bare at dette for de fleste best ivaretas av aktører på et fritt marked. De som ikke kan finne gode løsninger i markedet må imidlertid få hjelp av kommune og stat.

Når forskere og saksbehandlere understreker lydhørhet for individenes egne forslag og ønsker, kan en stille spørsmål om hvilke reelle alternativer individet har og hvilken kompetanse det har til å foreta valg. Arroganse og bedreviterholdninger er et onde, men det er også likegyldighet.

Universell utforming

Spørsmålet om universell utforming gjelder både bebyggelse og bolig. I begrepet ligger det en ambisjon om at boliger og boligområder skal være anvendelige for enhver person, enhver husholdning uavhengig av alder, egenskaper og ferdigheter. Universell utforming er som begrep og målsetting en videreføring av arbeidet for å tilrettelegge bebyggelse og tjenester for funksjonshemmede. Med *universell utforming* betoner en at dette skal skje uten bruk av spesielle løsninger. Universell utforming er definert som *utforming av produkter og omgivelser på en slik måte at de kan brukes av alle mennesker, i så stor utstrekning som mulig, uten behov for tilpassing og spesiell utforming* (Rådet for funksjonshemmede 1997).

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

Målet stiller krav om bred kunnskap om menneskers forutsetninger for å kunne mestre fysiske omgivelser og anvende tilbud. Det dominerende studieobjektet har vært en person i rullestol, med det utgangspunktet at dette stiller de mest ekstreme krav når det gjelder

tilgjengelighet for bevegelseshemmede. Etter hvert har en også utviklet krav i forhold til orienterings- og miljøhemmede (allergi og astma). Ettersom litteraturen har fokus på målet og anvisningene, er det litt uklart hvor kunnskapsstatusen er mht til ulike menneskers behov. Blir alle sett?

Utfordringen synes likevel ikke nå først og fremst å være manglende kunnskap om hvordan bygde omgivelser bør utformes for å være tilpasset funksjonshemmede. Snarere er det hvordan bygde omgivelser skal kunne ivareta mangfoldet av behov og interesser, og hvordan finne en rimelig balanse mellom de forskjellige kravene. En grunntanke i universell utforming er en at løsninger som ivaretar behovene for de mest "kravstore", som for eksempel rullestolsbruker også vil fungere godt for folk med mindre krav. En rullestolsbruker krever en viss bredde på døråpninger, ingen terskel, trappefri atkomst, osv. En som ikke er avhengig av rullestol kan klare trapper og kan nøye seg med smalere åpninger, men kan likevel ha glede av trappefrihet og brede dører. Det er innsett at det finnes grenser for hvor langt denne tanken kan gjennomføres, den skal gjennomføres *i så stor utstrekning som mulig*. Begrensningene settes av kostnader og prioriteringer.

I motsetning til normer som gjelder standard og størrelse, er universell utforming ikke i samsvar med dominerende preferanser. Andre krav settes foran. Heller ikke for en rullestolsbruker er boligbehovene ivaretatt om bare han eller hun kan komme fram med rullestolen. Alle andre "normale" behov er også tilstede.

Materielle behov ikke alltid viktigst. Verdighet, kontroll og behov for lek kan være viktigere, også for funksjonshemmede. Generelt bør derfor en bolig også for funksjonshemmede være av en kvalitet som enhver vil være stolt av å ha. Tilpasninger til spesielle egenskaper/behov må løses slik at de tar hensyn til estetiske behov. Utforming bør ivareta alle familiemedlemmers behov. Dette framhever Frances Heywood i en artikkel om å forstå behov basert på en undersøkelse av effekten av å tilpasse boliger til funksjonshemmede. (Heywood 2004).

Universell utforming utfordrer ikke bare kunnskapen om behovene til de som med en fellesbetegnelse kalles funksjonshemmede. Det utfordrer kunnskapen om det som kreves av godt fungerende boliger og omgivelser i det hele tatt, og ikke minst kunnskap om hva som gjør boliger *attraktive* for brede lag av befolkningen.

2.6. Faglig ekspertise og personlige preferanser

Kartleggingen av bokkvalitet på områdenivå (Guttu mfl. 2004) er i hovedsak bygget på faglige vurderinger og skjønn. Intervjuer og samtaler med beboere er kun med som et supplement. En annen tilnærming er å legge vesentlig vekt på beboeres egne vurderinger og tilfredshet. I en nylig gjennomført studie om bolig og helse i Canada er det betydningen av *egen tilfredshet med omgivelsene* som vektlegges. Beboere i fem boligområder i byen Hamilton (350 000 innbyggere) ble intervjuet om helseforhold, nabolagstilfredshet, sosiale- og samfunnsnettverk, helsestatus og oppførsel, bruk av og tilgang til helsetjenester. På forhånd var demografiske og sosioøkonomiske data registrert og lagt til grunn for utvalget av områdene. Et mindre utvalg fikk oppfølgende spørsmål.

Undersøkelsen viste at det var klare forskjeller i tilfredshet med nabolag og boligforhold, og klare forskjeller i helsetilstand. Det var markert mer sykdom i områdene med lavest beboertilfredshet. Undersøkelsen konkluderer imidlertid også med at beboertilfredshet har sammenheng med kjente faktorer. Fornøydhet med boligsituasjonen øker når en oppfatter

at boligen har god standard og lokalisering, når en er stolt over å vise fram boligen og føler at boligen er en ”*god avspeiling av dem selv*”. Tilfredshet øker når nabolaget er vel vedlikehold, når det er tilfredsstillende gatelys, og når nabolaget føles trygt og naboene vennlige. Stor vekt synes det å ha at en føler å ha nok privatliv. Tilfredshet med sine boforhold øker for øvrig med alderen (Eyles and Wilson 2005). Også her er det jo åpenbart mulig at god helse har sammenheng med de bakenforliggende årsaker til at en kan bo bra.

Også en stor europeisk undersøkelse har perspektiv på beboertilfredshet. Undersøkelsen omfatter 29 etterkrigsbygde områder (“drabantbyer”) i flere land, og er initiert av WHO-Euoropa. Beboertilfredshet(utifredshet) analyseres, som gjennomsnittsnivå i hver enkelt område, og måles ved spørsmål til beboere om deres vurderinger av området og dettes utviklingstrekk. I en foreløpig rapport konkluderes det med at beboertilfredshet forutsetter at boligen i seg selv er tilfredsstillende. Samhold blant beboerne kan være viktig, i kombinasjon med andre faktorer, som tilgang til tjenester og innslag av innvandrere (van Gent 2006).

Mer enn tvil om enkeltfaktorenes betydning, er det likevel om de samlet representerer det som er avgjørende for bokvalitet i tett bebyggelse. Andre forhold kan ha større betydning. En undersøkelse av attraktiviteten til forskjellige boligområder i Oslo, målt ved prisnivå, tyder på at flere forhold har stor betydning. Det gjelder for eksempel bebyggelsens utforming og organisering i forhold til veier, gater og friområder (Sjaastad, Hansen og Medby 2006).

Selv om det er overensstemmelse mellom enkelte normer og standarder, finnes det klare eksempler på boligvalg i strid med gjeldende normer. Et eksempel er den store etterspørselen etter små og dårlig utformede boliger i sentrum av store byer, og preferansen for boliger i sentrale områder som er sterkt trafikkbelastede og mangler anbefalte rekreasjonsarealer. Det er også eksempler på det motsatte. Manglende etterspørsel etter bolig med universell utforming er nevnt. Lav etterspørsel etter i boliger i områder som godt ivaretar gjeldende normer finner en også eksempler på.

I et paper på ENHR-konferansen på Reykjavik 2005 fremmet David Clapham en del kritiske kommentarer til tradisjonelle oppfatninger av hva som betyr noe for boligforholdene. Han viser til at det å sikre minimumsstandarder i de boliger som bygges har vært et sentralt virkemiddel i boligpolitikken, og påpeker at dette implisitt bygger på den antagelsen at boligkvalitet hensiktsmessig kan nås ved boligens fysiske struktur. Det antas at boliger under minstestandard er skadelig for helsen og velværet til beboerne. Dette betviler han.

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

Derimot er det indikasjoner på at det gir positiv effekt på helse og velvære å bo i godt likte områder. Han viser til Macintyre et al 2000 som fant at alder, selvspekt og inntekt var de faktorene som var viktigst for forutsi god helse. Dårlige nabolag forutsa mer om dårlig helse enn dårlige boliger gjorde. Helse (mental) hadde imidlertid en viktig sammenheng med disposisjonsform.

I følge Clapham influerer husholdningens *oppfattelse av boligen* mer på helsen enn objektive karakteristikker. Han mener det ikke er en konsistent sammenfall mellom egen oppfatninger av boligkvalitet og definerte standarder. Som grunnlag for dette refererer han til slum-opprydding (byfornyelse) på 1960 – tallet. Politikere og fagfolk tilrådte riving av store områder mens beboerne ønsket å bli boende. Folk i slumområder så mer forsonlig på sine boliger enn profesjonelle inspektører. En test av objektive indikatorer ble tolket konsistent av inspektører, men hadde ingen relasjon til beboernes rangeringer av kvalitet.

Lavinntektsgrupper, som studenter, ønsker ikke tiltak som kan gjøre husleiene høyere eller tilbudene færre, selv i forfalle og uegnede lokaler, hevder han.

Det er tvilsomt om det finnes universelle syn på attraktivitet, hevder han. Som alternativ vil han vektlegge egne valg. Bolig er viktig i skaping av egen identitet gjennom å konstruere en livsstil. Bolig må sees som redskap for å utfolde seg. Å ha kontroll over det som betyr noe for ens liv, er det viktige. Å utvide personlig kontroll og selvrespekt burde være et hovedmål for myndighetenes politikk mens de objektive materielle forholdene burde nedtones som mål og som indikatorer på politikkens resultater. Clapham innser at offentlige inngrep er legitime når de skjer på grunn av fare for at bygg raser sammen, eller at det kan oppstå helseskader på grunn av fuktighet. Men hva om det ikke finnes slike åpenbare risikoer? Profesjonelt fastsatte, objektive standarder har ellers ingen legitimitet over folks egne oppfatninger.

Han innrømmer at økt egenkontroll og selvrespekt er vanskelig å påvise og at det ikke er noen klare måter å bidra til at det oppnås. Tiltak som gir, eller er ment å gi husholdningene mer kontroll over sin situasjon er: økt medvirkning for leieboere (for eks. i forvaltningen), økte valgmuligheter (tilstrebe flere alternative løsninger), større markedsdeltakelse og mer beboerkontroll (selvbygging, selvforvaltning, borettslag, osv). Det er viktige tiltak, men hevder Clapham, de er mangelfulle og har til dels lite virkning. Økt markedsdeltakelse gir for eksempel i seg selv ikke mye mer kontroll, med mindre det følges av økte ressurser. Hovedsaken er å ha fokus på folks egen kontroll i utviklingen og utøvelsen av boligpolitikk.

Som Clapham stiller Siri Ytrehus spørsmål ved de tradisjonelle normene. Hennes utgangspunkt er eldre mennesker og normer for trangboddhet og overbefolkning. Etter normene bor mange eldre i Norge "for stort", noe som har betydning for deres mulighet for offentlig hjelp og støtte. Etter slike normer har eldre ofte ingen mangler i forhold til boligbehov som samfunnet anerkjenner ansvar for (Siri Ytrehus 2002). Dette mener hun er eksempel på en snever forståelse av behov for boligrelaterte tjenester. Hun oppfatter at bruken av standarder og normer, som for eksempel romstandarder, er arvegods fra en *teknokratisk måte å tenke på*. Nåværende normer er en tilsynelatende objektivisering av menneskelige behov uten referanse til sosial og kulturell sammenheng. Ved å benytte slike normer blir andre, og trolig viktigere behov oversett eller tilsidesatt. Dette gir hevder hun, sammen med alternativet med å sette behov likt med preferanser, i en markedsstenkning, en trang og begrenset teoretisk rammeverk for studier av boligspørsmål. Videre hevder hun at det også gir et begrenset og unyansert tilbud i saksbehandling. Som alternativ framhever hun en kultur-relativistisk tilnærming, i kombinasjon med normativ velferdsteori. Det er en tilnærming som vektlegger det relative i behovene, og det subjektive i bedømmelsen av behov og nødvendighet. I stedet for å vurdere om boligbehov er oppfylt i form av konkrete, objektive standarder, fremhever også hun verdier som uavhengighet og helse. Det kan for

eksempel innebære at eldres boligforhold ikke nødvendigvis kan vurderes som tilfredsstillende selv om de har store hus.

Kritikken av standarder kan i noen grad oppfattes som støtte til en norsk boligpolitikk som vektlegger markedsadgang med basis i egne inntekter. I den siste boligmeldingen skriver en at *"valg av bolig og byområde (er) blitt et synlig symbol for beboernes valg av identitet, kultur og ønske om tilhørighet"*. Dette blir ikke sett som resultat av en omvurdering av boligbehovene, mens som resultat av velferdsøkningen. Økt fritid og flere muligheter til å oppleve kultur og til å reise, *"endrer våre oppfatninger av hva som er en god bolig"* (St.meld.nr.23 (2003-2004, side 18)). Det fremheves også som mål at de fleste skal kunne kjøpe egen bolig på markedet innen egne ressurser. Avvikling av minstestandarden i Husbanken er framstilt som ledd i bestrebelsene på økt markedsadgang. Det må være boliger tilgjengelig også for de med lave inntekter.

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

Boligforhold og tilgang på tjenester i nærmiljøet er listet opp (NOU 1993) som én av ni ressurser som ansees avgjørende for levekår er. Dette nevnes ved siden av bl.a. økonomiske ressurser. Boligforholdene utgjør en ressurs samtidig som de er resultat av ressurser. Hvorfor legge vekt på boligforhold som en selvstendig faktor? Det sies ikke. En grunn kan være forskjeller i boligmarkedene, forskjeller geografisk og forskjeller over tid. Lik økonomi i form av kapital og inntekt kan gi svært ulike muligheter på boligmarkedet. En annen grunn kan være verdisetningen av boligkapital i forhold til annen kapital. Boligen framstår i norske likningsoversikter med langt mindre kapital enn de som regel representerer på markedet. Bolig er samtidig en bruksgjenstand og en investering, en kapital. Bolig lar seg ikke like lett omsette som annen kapital, bl.a. annet på grunn av de bånd den representerer til sted og minner.

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

Alternativet til objektive standarder er å gi aktørene i boligpolitikken mer rom for skjønn. Dette kommer vi tilbake til i avsnittet om bruken av standarder i saksbehandling og planlegging.

Oppsummering

Det er solid forskningsmessig belegg for å si at boforhold har betydning for helse, levealder og trivsel. Årsaker til helse har komplekse årsaker og boligens relative betydning er vanskelig å fastslå. I arbeid med sosial utjevning av helse og forventet levealder er det imidlertid vanskelig å se bort fra boforholdene. Først og fremst er helserisikoen stor ved svært dårlige boforhold, som forskjellige former for bostedsløshet. Det er imidlertid også

påvist at helse og trivsel samvarierer innbyrdes, og med boforholdene, ikke bare i de lave desilene av inntektsfordelingen..

Gjennomgangen av foreliggende kunnskap viser at gjeldende normer og gjengse faglige oppfatninger har solid forskningsbasert støtte når det gjelder selve boligen, leiligheten som disponeres av hver enkelt husholdning. Solbelysning og dagslys er det riktignok lite ferske studier av. I den norske sammenhengen er det imidlertid nokså få som berøres av slike normer. De faktiske forholdene er i de fleste tilfellene svært mye bedre, men normene presse nå i nyere urbane prosjekter.

Ut over selve boligene er det nokså presise normer vedrørende støy og forurensning, samt områder til utendørs lek, rekreasjon og opphold. Disse normene er basert på forskning. Når det gjelder utendørs arealer har imidlertid de kvantitative normene for arealstørrelse og avstander begrenset verdi om det ikke også er fulgt opp med god utforming.

Når det gjelder nabolag og boligområder kan gjengse oppfatninger i planleggermiljøene i liten grad støtte seg til entydige forskningsresultater. Det finnes en rekke studier om effekter av beboersammensetning med noe sprikende resultater. Konklusjonen synes å være at beboersammensetningen har en viss effekt, spesielt ved opphoping av personer med lav sosioøkonomisk status, men at effekten er moderat. Segregasjon ansees å kunne ha skadelig effekter for samfunnet, for eksempel i spørsmål om integrering. Beboerne selv synes imidlertid ofte å foretrekke homogene miljøer.

Hvordan en eventuelt skal kunne motvirke homogene miljøer ved bygningsmessige tiltak er heller ikke mye studert. Noen effekter er dog nokså åpenbare, men kan vær korvarige.

Nabolagens utforming er mye diskutert og lite studert. Drabantbyformen ble lansert på grunnlag av ideer som dels var ensidige knyttet til lys og luft, og dels på ideer om sosial organisering uten rot i virkeligheten. Selv om drabantbyene er fordømt, i sterke ordlag, er det gjort lite forskning på hvorfor deres form er ugunstig, og hva som skulle kunne være alternativet. I praksis har store deler av bebyggelseformen ovelevd og legges til grunn for ny prosjektering.

Analyser og vurderinger av boforhold basert på objektive kriterier er angrepet. En skulle i stedet vektlegge personers egne subjektive oppfatninger og opplevelser. Kontroll over eget liv og rett til selv å velge er viktigere enn å oppnå bestemte standarder. Selv som bostedsløs er dette ansett viktig.

Undersøkelser tyder på at i mange forhold, og for de fleste, er stor overensstemmelse mellom objektive normer og subjektive oppfatninger. Avvik finnes imidlertid, og kan være påfallende når det gjelder vurderinger av nabolagskvaliteter.

Forholdet mellom objektive kriterier og subjektive valg kommer vi mer tilbake til i den avsluttende drøftingen av normer og standarder som virkemiddel i boligpolitikk og boligplanlegging.

Del 3. Mål og normer i boligpolitikken – oversikt og utviklingstrekk

Denne delen er rapport fra det første arbeidet i prosjektet, og tidligere publisert som Byggforsknotat 80, 2005. Oppgaven her er å gi en oversikt over gjeldende mål og normer og en gjennomgang av *den historiske bakgrunnen* for disse normene, politisk og faglig.

Metoden er i korthet beskrevet innledningsvis. Oversikt over gjeldene mål og normer henter vi fra stortingsmeldinger om bolig- og bypolitikk og levekår, samt plan- og bygningslov med forskrifter, husleieloven og andre relevante lover, rikspolitiske retningslinjer og kommunale vedtekter. Husbankens tidligere og nåværende regler og anbefalinger er helt sentrale, ikke minst deres bøker om Gode boliger og gode bomiljø.

I et samarbeidsprosjekt mellom Oslo kommune, ved Eiendoms- og byfornyelsesetaten, Helse- og velferdsetaten, Plan- og bygningsetaten, og Husbanken er det arbeidet med å utvikle differensierte bokkvalitetsnormer for tett by. Delrapport 2 (23.03.04) gir en oversikt over det som nå ansees å være de sentrale elementene i norm- og standardssystemet.

Tidligere er det gitt også en oversikt over arealnormer i plan- og byggesaksbehandling (Halvorsen-Thorén m.fl. 2000). Der understrekes det at kun skriftlige normer er behandlet, men at det i praksis også finnes viktige uskrevne regler i planfaglige miljøer. Den samme avgrensningen har vi foretatt, og dokumentasjon av plan- og boligfaglig kunnskap er fortsatt en viktig utfordring. Normer, i form av nokså fastlagte regler og krav, har sammenheng med faglig kompetanse og utviklingen av denne kompetansen. Som definisjonen angir, er standarder basert på ”*befestede resultater fra vitenskap, teknologi og erfaring*”. Slik sett kan de oppfattes og fungere konserverende i forhold til ny kunnskap, nye muligheter. Med få og vage standarder overlates mer til de aktuelle aktørenes faglig kompetanse og skjønn. Vi synes det for eksempel ville vært svært interessant å få beskrevet hva arkitektshøyskolene lærer studentene om slike spørsmål, og hvordan dette er nedfelt i lærebøker, kompendier og lignende.

Bakgrunnen for normene henter vi i historiske framstillinger, om bygningsloven, boligpolitikk og boligforskning (Hansen, Wennesland og Tveter-Knoop 1972), beretninger om kommunal politikk (Hals 1930, Boligutredninger for Oslo kommunen 1945, Nestor 1960, Gulbrandsen 1980, Hansen og Guttu 2000) samt i historiske framstillinger av sentrale aktører som Husbanken, Boligsamvirket, Selvaagbygg. Et viktig bidrag er som nevnt avhandlingen til Jon Guttu (Guttu 2003). Kjernen i Guttus avhandling er de skiftende *oppfatninger* om bokkvalitet i det boligfaglige miljøet. Sentralt er spørsmål som bebyggelsesformer, drabantbykonseptet, ”høyhus, tett-lav”, fleksibilitet. En begrensning er at avhandlingen ikke går lenger tilbake i tid enn til 1945 mens grunnlaget for våre normer ofte har sin historiske røtter lenger tilbake i tid.

Normer og standarder bygger ofte på internasjonale forbilder. Eksempel på dette er tyske og østeriske studier av "minimumsboligen" og svenske studier av bruksfunksjoner. I hovedsak er det henvisningen til slike studier i norske kilder vi benytter, men unntaksvis vil vi også kunne gå direkte til primærkildene.

Vi vet at forbilder, modeller og konsepter er andre begreper som er viktige i fagmiljøenes oppfatninger om utformingen av boliger og boligområder (Guttu 2003, Sjaastad 2004). Dette blir i hovedsak ikke behandlet her.

Denne delen av rapporten er delt i tre hovedkapitler: 1) Om overordnede mål og visjoner, dvs. utgangspunktet for normering og standardisering, 2) oversikt over normer som gjelder i dag, og 3) det historiske grunnlaget for dagens normer

3.1. Overordnede mål og visjoner

Normer er altså knyttet til retningslinjer og kontroll med hva som bygges, til offentlige støtteordninger og til statistiske oversikter og analyser av boforholdene. Utgangspunktet for normene er de mål myndighetene stiller for boligpolitikken, hva en ønsker å oppnå med inngrep og tiltak. Normene kan sees som konkretiseringer av mer generelt formulerte mål. Vi begynner derfor med en kortfattet presentasjon av målene i norsk boligpolitikk, slik de er formulert av regjeringen Bondevik II (Samarbeidsregjeringen) i St.meld. nr 23 (2003 – 2004) og vedtatt av Stortinget.

Hovedmålet for norsk boligpolitikk, eller visjonen som nåværende regjering har kalt det, er formulert slik: *"Alle skal kunne bo godt og trygt"*. (St.meld.nr 23, side 6).

Når et gjelder hva det vil si å bo godt og trygt er det valgfriheten som understrekes av regjeringen Bondevik: *"I takt med velstandsutviklingen har valg av bolig blitt et synlig symbol for valg av identitet, kultur og ønske om tilhørighet"* (St.meld.nr. 23 (2003-2004) side 6). Et grunnleggende prinsipp er at boligeier og boligkjøper selv skal kunne velge den boligkvalitet han eller hun har behov for ut fra økonomiske muligheter og personlige preferanser.

Ingen skal imidlertid måtte velge en bolig som ikke dekker de grunnleggende behovene. En god bolig skal, heter det, *"som minimum dekke beboernes grunnleggende behov for trygghet for liv og helse, for personlig hygiene og for hvile"*.

Det er også stilt som mål å begrense segregasjon og opphoping av personer med vanskelige levekår i storbyene. *"Regjeringen ser det som et mål at segregasjonen mellom grupper ikke øker i norske storbyer"* (St.meld. nr.31.(2002-2003) Storbymeldingen, side 83). Regjeringen vil også *"Arbeide for å forhindre opphoping av levekårsproblemer i dårlige bomiljøer"* og *"Legge til rette for gode oppvekstvilkår for barn og unge i storbyene"* (side 14).

Regjeringen Bondevik II (Samarbeidsregjeringen) stiller også som mål at boligene oftere bør ha miljøvennlig og universell utforming. I begrunnelsen for begge disse målene er det lagt vekt på samfunnsmessige hensyn. Det er viktig å begrense forurensning og energibruk, og gi økte muligheter for en framtidig stor eldrebefolkning til å fortsette å bo hjemme.

”Den samfunnsøkonomiske gevinsten ved at personer kan bo lengre i sine hjem framfor å måtte ta i bruk en institusjonsplass er betydelig” (St.meld. nr.23, side 9).

Mens det generelt er lagt avgjørende vekt på valgfrihet, gjelder det ikke disposisjonsforholdene. Eierlinjen blir videreført og forsterket. Leid bolig bør begrenses til kortvarige, midlertidige situasjoner. Det gjelder også for vanskeligstilte og lavtlønnede. Å leie bolig framstille som en fattigdomsfelle.

Regjeringens mål for boligpolitikken kan kort oppsummeres slik: Ingen skal måtte bo dårligere enn at boligen ivaretar deres grunnleggende behov, og alle bør ha anledning til å eie egen bolig. For øvrig må folk få bo som de vil, men oppmuntres til å bygge og etterspørre miljøvennlige og universelt utformede boliger.

De strategier Regjeringen velger for å nå visjonen og målene er å:

- Tilrettelegge for et velfungerende boligmarked
- Skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet
- Øke antall miljøvennlige og universelt utformede boliger og boområder

Opposisjonen utgjorde flertallet i kommunalkomiteen der meldingen ble behandlet. Opposisjonen mener at Regjeringen i sin melding i for stor grad vektlegger bolig som en vare i markedet og mener det trengs en solidarisk boligpolitikk. Sosial boligpolitikk er ikke *”sosialhjelpspolitik, men en samfunnsinvestering vi ønsker å gjøre ut fra prisnippet om at alle skal ha mulighet til å skaffe seg et godt sted å bo”* (Innst.S.nr.229 (2003-2004). De ville at visjonen for boligpolitikken burde utvides til å omfatte et godt bomiljø og rimelige utgifter. De foreslo derfor følgende visjon: *”Alle skal kunne bo godt og trygt til en rimelig pris i forhold til inntekt”*, en formulering som er brukt i tidligere boligmeldinger. (Innstilling fra kommunalkomiteen om boligpolitikken, kap.1, side 2).

I tillegg til endringer i visjonen, foreslo de noen tilføyelser til det Regjeringens stilte som hovedmål for å nå visjonen:

- Flertallets mål er å skape et mer stabilt boligmarked med mindre svingninger og med muligheter for i større grad enn i dag å kunne velge mellom eie- og leieformen avhengig av livsformen. Målet er en stabil utvikling og balanse i boligmarkedet
- Flertallet mener det må defineres et ambisjonsnivå for boligsosiale virkemidler, basert på kommunenes innrapporterte behov i boligsosiale handlingsplaner. Flertallet mener det må skapes en tilstrekkelig ikke-kommersiell sektor med billige boliger for å påvirke prisene i det øvrige leiemarkedet og forebygge at folk blir vanskeligstilte på boligmarkedet.
- Øke (antall miljøvennlige og universelt utformede boliger og) gode boområder med gode levekår

Som ledd i økt vekt på valgfrihet har Regjeringen dels fjernet og dels redusert betydningen av normer knyttet til lån og støtte i Husbanken. De viderefører en trend med gradvis innskrenking av offentlige inngrep i boligpolitikken, bl.a. ved at Husbankens fratras retten til å stille krav. Husbanken skal fremme sine oppfatninger og sine normer som veileder, veileder overfor kommuner, utbyggere og publikum.

Dette kan innebære at utbyggere får friere spillerom, men også at kommunene overtar myndigheten. Kommunen har vide fullmakter, og forventes å spille en aktiv og selvstendig

rolle i boligpolitikken, spesielt når det gjelder boliger til vanskeligstilte. De forventes selv å utforme mål og normer. Fortsatt synes mange kommuner å forholde seg relativt passivt (Myrvold, m.fl. 2001, Hansen 2003), men det er også økt oppslutning om boligsosial planlegging og økt innsats mot bostedsløshet.¹⁶

Kommunaliseringen innebærer at normer i økende grad er lokalt forankrede og dermed forskjellige. Fortsatt finnes det imidlertid en rekke nasjonale normer, både normer som er bindende og normer som er sterkt anbefalt. Det er disse nasjonale normene vi konsentrerer oss om i denne delen av rapporten. Utgangspunktet er to spørsmål: Hvilke kriterier, normer og retningslinjer skal anvendes i gjennomføringen av boligpolitikken? Hva er bakgrunnen og begrunnelsen for disse kriterier, normer og retningslinjer?

Vi har innledningsvis nevnt tre områder for bruk av kriterier, normer og retningslinjer i boligpolitikken. I framstillingen videre har vi valgt å redigere dette i to hovedavsnitt:

1. For å avgjøre om og når stat og kommune skal gripe inn for å hindre at noen bor for dårlig: Registreringer av boforhold, utvikling av støttetiltak og saksbehandling.
2. For å fremme ønsket utvikling av boliger, boligbebyggelse og bosteder, eller snarere for å hindre uheldig utvikling: Plan- og bygningslov, byggeforskrifter, grunnlån i Husbanken, rikspolitiske retningslinjer, veiledningstiltak.

3.2. Hva gir akseptable boforhold?

Den gode bolig er forskjellig for forskjellige personer og husholdninger. Noen generell oppskrift på den gode bolig kan ikke gis. Det viktige er at en har muligheten til å selv å velge bolig i forhold til egne preferanser og økonomi, mener Regjeringen. Undersøkelser tyder på at preferanser ikke varierer så sterkt som en kanskje kunne vente. Drømmeboligen for de fleste i Norge er enebolig, fritt beliggende i rolige omgivelser med stabilt og godt naboskap. Det er drømmeboligen i hvert fall for de fleste barnefamilier. For enslige og par uten barn er en flott leilighet sentralt beliggende i et urbant strøk et godt alternativ, og det foretrukne alternativet for mange. I begge tilfelle skal drømmeboligen være stor, vel utstyrt med sol og fritt utsyn, og den skal eies av de som bor i den.

De fleste kan ikke velge på øverste hylle. En må velge vekk noen av de ønskede egenskapene. I storbyene bor for eksempel mange i drabantby selv om det i følge gjentatte undersøkelser er noe av det minst fristende boligsøkere kan tenke seg. Dette er valg og prioriteringer den enkelte selv skal foreta, uten innblanding fra myndigheter. Imidlertid skal ingen måtte velge bort egenskaper som må være til stede for at boligen kan dekke grunnleggende behov for trygghet for liv og helse, for personlig hygiene og for hvile. Forskjellige offentlige tiltak skal motvirke at dette blir nødvendig. I den sammenheng er det nødvendig å ha relativt klare oppfatninger av hva uakseptable boforhold er. Individuelle tilpasninger og forståelse for ulike behov er viktig, men krav om likebehandling og prioriteringer av offentlige midler gjør det likevel nødvendig med visse normer som kan benyttes ved utforming av tilbud og i saksbehandling.

I spørsmål om akseptable boforhold må følgende fire forhold vurderes:

¹⁶ Det er gjennomført to grundige studier av boligpolitikk for vanskeligstilte i de fire største byene (Hansen og Åhrén 1991, Hansen 2004). De målsettinger og strategier som framkommer der, kommer vi tilbake til.

1. Om en har egen bolig
2. Om en har egnet bolig
3. Om en bor trygt
4. Om en har boutgifter som står i rimelig forhold til inntekten

Om å ha egen bolig

Boligfrekvenser

Dårlige boforhold gjelder ikke bare kvaliteten på og disposisjonsretten til en bolig. Det kan også være at en ufrivillig må dele bolig med andre, som voksen med foreldre, søsken eller andre. At hver familie trenger egen bolig, har lenge vært en offisiell oppfatning selv om nok familiebegrepet har endret seg. Mer uklart har det vært, og til en viss grad fortsatt er oppfatningene om og når enslige trenger egen bolig. I norsk boligpolitikk kommer dette bl.a. til uttrykk i de boligpolitiske målene som uttrykkes ved *boligfrekvenser*.

Boligfrekvens er et uttrykk for hvor stor andelen av en aldersgruppe, delt etter sivilstand, trenger egen bolig. Mens frekvensen er satt lik 100 for gifte (dvs. 50 for hvert kjønn), er den mindre enn 100 for ugifte og før-gifte. Noe av dette skyldes tekniske problemer med å skille ut samboerskap, men det er i tillegg en oppfatning om at enkelte enslige enten ikke bør kunne kreve, eller foretrekker å være inneboende hos andre eller bo i andre kollektive løsninger. (Begrepet boligfrekvens var aktivt bruk som ledd i å sette mål for sentral og lokal boligpolitikk fram til dereguleringen i 1980-årene. Etter den tid er det mest brukt i utredninger og forskning).

Behovet for egen bolig må sees i sammenheng med samfunnets struktur og kultur, og vår sterke betoning av individuell uavhengighet og autonomi. Det finnes grupper som velger å bryte ut av dette mønsteret og danner forskjellige fellesskapsløsninger. Det kan ha religiøst grunnlag, men kan også være basert på mer verdslige og pragmatiske ønsker om mer rasjonell husholdning (felles matlaging og barnepass) og mer sosial kontakt. I praksis er dette som regel løsninger med fellesarealer og fellesanlegg i *tillegg til egen bolig*. Slike løsninger kommer vi tilbake til. Skillet mellom institusjon og bolig med fellesløsninger kan være vanskelig å trekke. Noen ganger er skillet mer basert på organisering, økonomiske forhold og disposisjonsforhold enn av de fysiske løsningene.

Mulighet for egen bolig er avhengig av at det er et tilstrekkelig stort tilbud av boliger. Som uttrykk for boligtilbudet, har en tradisjonelt brukt å måle antall boliger, ev. også antall rom, per 1000 innbyggere.

Antallet kan en vurdere i forhold til et beregnet behov basert på frekvenser. Om frekvensen går ned i en gruppe, kan det være indikasjon på økte problemer på boligmarkedet. Samtidig er barns alder ved flytting hjemmefra benyttet som viktig indikator på boforhold (NOU 2002:2, side 86). En annen kompliserende faktor er det at nokså mange familier nå disponerer flere boliger. Et fenomen er at det som tidligere var et fritidshus i praksis er blitt en alternativ bolig (to-boligsystemet). I dag er det derfor først og fremst prisnivået og prisutviklingen en benytter som indikasjon på boligdekningen.

Bostedsløs

Definisjonen av bostedsløshet som Byggforsk introduserte i 1996 (Ulfstad 1997) er akseptert og innarbeidet i norske myndigheters videre arbeid med dette problemet.

Som bostedsløs regnes i denne undersøkelsen personer som ikke disponerer egen eller leid bolig, men er henvist til tilfeldige eller midlertidige boalternativ, samt personer som ikke har noe ordnet oppholdssted for kommende natt.

Til de bostedsløse regnes således personer som bor på hospits e.l. døgnovernatningssteder og på institusjoner som

- ikke har noe bosted ved en eventuell utskrivelse, og
- utskrivelsen sannsynligvis vil finne sted om to måneder eller mindre.

Som bostedsløs regnes også de personer som bor midlertidig hos slektninger, venner eller bekjente.

Som bostedsløs regnes ikke den som bor i fremleid bolig eller bor varig hos pårørende eller nær slektning.

Definisjonen angir hvem som anses å ha krav på egen bolig: Alle utenom de som har et langvarig eller permanent opphold på institusjon/fengsel, eller bor varig hos pårørende eller nære slektninger.

I definisjonen stilles det ingen videre krav til boligens egenskaper. Hovedskillet er at en har disposisjonsrett og ikke kun dreier seg om overnatting dag for dag.

Med disposisjonsrett menes enten at boligen eies eller leies (har leiekontrakt). Et interessant grensetilfelle gjelder leierett på spesielle vilkår, etter paragraf 11 i husleieloven. Etter denne paragrafen kan kommuner og enkelte andre organisasjoner knytte leieforholdet til aksept for behandling og hjelpefunksjoner.

Disposisjonsrett innebærer at en *alene eller sammen med andre* har denne retten. På dette punktet er definisjonen noe uklar, men personer som frivillig og etter avtale deler bolig regnes ikke som bostedsløse. Det gjør heller ikke de som er varig eller for en lengre tid er bosatte på institusjon. Heller ikke asylsøkere på asylmottak med vedtak om opphold eller som ikke kan reise tilbake er medregnet som bostedsløse.

Egen bolig – bofelleskap – bolig i felleshusholdninger

At vi trenger husrom er det ingen tvil om, en annen sak er behovet for *eget* husrom. Når det sies at alle skal kunne disponere en god bolig, er det ikke helt sant, eller i hvert fall ikke fullstendig. For noen aksepteres, og ofte tilrås, det å bo i en *felleshusholdning*.

”Felleshusholdning” brukes i norsk statistikk som fellesbetegnelse institusjoner med (lang)varig forpleining og opphold, som sykehjem og barnehjem. Institusjoner kan i varierende grad ha karakter av bolig. Sykehjem er en institusjon som noen kan være bosatt i for lange, og også tidsubestemte perioder. Noen krav er utviklet for den enkeltes ”bolig” i sykehjem, noe vi i denne utredning ikke går nærmere inn på.

Barn som bor hos foreldre eller andre foresatte er etter definisjonen aldri regnet som bostedsløse. Som vi kommer tilbake til blir uønskelig hjemmeboing nå karakterisert som å ha uegnet bolig. Det samme vil trolig gjelde for enslige som deler bolig. Selv om det oppfattes mest som en løsning av nød, blir det som nevnt ikke regnet som å ikke ha bolig.

I noen sammenhenger er imidlertid ulike former for *bofellesskap* ønsket og anbefalt. Begrepet bofellesskap brukes noe forskjellig. Det kan betegne det at noen deler bolig, men ikke seng. Da dreier seg med andre ord om venner og bekjente, eller slektninger, som deler bolig. Ofte brukes også ordet bokollektiver om slike løsninger. Eksempler er Ungbo og studentboliger. Hver enkelt har da ikke egen inngang utenfra direkte til sitt rom. I Aftenposten har det lenge vært egen annonserubrikk for tilbud om plass i bokollektiver.

I andre sammenhenger dreier det seg om egne boliger med varierte former for fellesrom i tillegg. Dette kan være en løsning vanlige familier eller personer foretrekker, eller løsninger for personer og husholdninger med særlige behov for hjelp og omsorg.

Husbanken propagerer for slike løsninger for et bredt spekter av brukere (Bolig+, Boliger med nogo attåt). Størst gjennomslag i praksis har det fått for eldre, funksjonshemmede og personer med psykiske lidelser og rusmisbruk, altså personer med et betydelig hjelpe- og omsorgsbehov, i tillegg til unge i føretablelingsfasen.

Bofellesskap er løsninger som kan gi bedre boforhold, og det kan samtidig lette kommunale omsorgsoppgaver, og senke kostnader. Bofellesskap er en form som er akseptabel og ønskelig, eller ikke, avhengig av omstendigheter og preferanser.

Egnet bolig

Når og på hvilken måte kan en bolig karakteriseres som uakseptabelt dårlig? Noe eksplisitt svar på dette har ikke norske myndigheter gitt. Her presenterer vi de krav/normer som er anvendt i forskjellige sammenheng, og gir deretter en sammenfatning.

I *Utjamningsmeldinga* (St.meld. nr. 50 (1998-99)) og *Boligutvalgets utredning* (NOU 2002:2) er det presentert en analyse som angir omfanget av *dårlige* boforhold. Analysen er utført av SSB og bygger på bolig- og levekårsundersøkelser. Der er dårlige boliger karakterisert ved:

- Lav standard: kald og trekkfull bolig, mangler sanitærom eller mangler kjøkken, samt om boligen ikke er tilpassest ens funksjonshemming
- Trangbodd: når en enslig bor alene og disponerer kun ett rom (utenom kjøkken), eller når flerpersonghusholdninger disponerer mindre enn ett rom pr. person (utenom kjøkken)
- Dårlig utemiljø: beboerne er plaget av støy fra trafikk/fly eller trafikken på nærmeste vei er svært sterk og plagsom eller at verken hagen, gårdstroommet eller uterommet er trygt

For kartlegging av *boligsosiale problemer* har Husbanken utarbeidet et opplegg for kommuner (Kristensen og Hansen 2004). Kartleggingen gjøres av saksbehandlere innen bolig-, helse og sosialsektoren. I kartleggingen er "uegnet bolig" et av grunnlagene for å bli registrert, og følgende forhold legges til grunn

- Boligen mangler bad /wc, eller har andre vesentlige mangler
- Helsefarlig bomiljø – for eksempel råte, sopp og manglende isolasjon
- Boligen er for liten – flere enn 2 personer per soverom
- Ikke tilpasset orienterings- og bevegelsehemmet
- Uegnet i forhold til nødvendige tjenester

- Uegnet bomiljø – belastet bomiljø som forsterker problemer for vedkommende, eller bomiljø som ikke tolererer atferden til vedkommende

I tillegg kan altså som nevnt det å bo hos foreldre/foresatte være et kjennetegn på uegnede boforhold.

For *tildeling av kommunale boliger* er forutsetningene for å komme i betraktning, formulert i tildelingsreglene, nær de som anvendes i kartleggingen. Kommunene praktiserer imidlertid noe forskjellige regler, noen mer strenge enn andre. I Oslo må en i praksis være bostedsløs for å komme i betraktning, når det ikke er snakk om boliger til eldre og funksjonshemmede. Utformingen av de kommunale boligene er en sak for kommunene. Det finnes ingen nasjonale normer ut over det som gjelder generelt for boliger, utenom de regler husbanken stiller for lån og tilskudd til kjøp og bygging. De kommer vi tilbake til i neste kapittel.

Sosialhjelp til bolig ytes etter lov om sosial omsorg som forplikter kommuner til å skaffe husrom for kommende natt til de som ikke er i stand til dette på egen hånd, samt dekke utgifter til livsopphold og bolig for de som ikke har, eller har utilstrekkelige inntekter selv. Hver søker har krav på individuell behandling, noe som hindrer bestemte normer. Nåløyet for sosialhjelp er trangt. Det forutsettes at alle tilgjengelige midler er benyttet før sosialhjelp kan utbetales. Husrom for natten kan være svært enkelt, i praksis ofte hospits. Dette er det for tiden stor fokus på i ”prosjekt bostedsløse” og ”veien til egen bolig”. For å gi støtte til boutgiftene kreves moderate utgifter/husleier. Grensene varierer mellom kommuner og sosialkontor. Det gjelder også om en aksepterer renter og avdrag på lån, utgifter som kan betraktes som investeringer. Dessuten representerer boligeiendom en kapital som noen krever realisert før sosialhjelp i det hele tatt kan ytes.

Bostøtteordningen i Husbanken skal bidra til at barnefamilier og pensjonister kan skaffe eller opprettholde god bolig. I utgangspunktet stilles det derfor visse krav til boligens standard. Etter hovedregelen gjelder langt på vei de samme kravene til bolig som ved grunnlån. I følge Husbankens brosjyre *Bostøtte 2005* kreves det (funksjonskrav) at boligen er helårsbolig og har eget kjøkken, bad, oppholdsrom, soverom og egen inngang, samt krav (arealkrav) om 40 kvm *utenom fellesareal*. Det er dessuten stilt krav (finansieringskrav) om løpende lån i Husbanken eller Innovasjon Norge (Tidl. SND/Landbruksbanken) og dermed underlagt de kravene som slik finansiering stiller.

Det finnes imidlertid unntak fra disse kravene, og unntaket ble sist utvidet i 2005. Unntatt fra både funksjonskrav, arealkrav og finansieringskrav er:

- alders- uføre- og etterlattepensjonister med inntekt under minstepensjon tillagt 30 prosent
- omsorgsboliger med oppstarttilskudd fra Husbanken
- boliger som var underlagt husleieregulering og husstanden bodde der 31.des.1999 (bare i Oslo og Trondheim)
- søkere med introduksjonsstønad for nyankomne innvandrere

Alle kravene gjelder kun for alders- uføre- og etterlattepensjonister med inntekt *over* minstepensjon tillagt 30 prosent, samt husstander med andre trygdeordninger eller kun sosialhjelp så sant de ikke bor i kommunalt eid eller formidlet leiebolig.

For alle boliger i borettslag og kommunale boliger anses finansieringskravet oppfylt.

For husstander med barn under 18 år stilles bare funksjonskravet.

Bostøtteordningen angir ingen øvre standardgrense, men har i stedet et tak på boutgifter som kan benyttes i beregning av *rimelig boutgift*, se avsnitt senere (I praksis vil boutgiftstaket kunne senke den reelle øvre grensen under minstestandarden).

Når det gjelder *boligtilskudd og startlån* er forutsetningen at en ikke på forhånd *eier* egen bolig. Den boligen som anskaffes skal være ”*egnet for husstanden, rimelig og nøktern i forhold til prisnivået på stedet. Det er en forutsetning at boligen ikke er dyrere enn at søker kan klare å betjene boutgiftene over tid og fortsatt ha nødvendige midler igjen til livsopphold*” (HB, veileder). Hva som er *egnet* synes å være åpen for vide tolkninger, og avhengig av prisnivået lokalt.

Egnet bolig - sammenfatning

Bedømmelsen av boligens standard utøves ved en kombinasjon av nokså entydige faktiske forhold, som om en har bad, wc eller ikke, og mer skjønnsbaserte forhold, som kulde og trekk. I bolig- og levekårsundersøkelsen er det beboere som rapporterer dette. I den boligsosiale registreringen er det saksbehandlere som utviser skjønnet. Det samme gjelder spørsmålet om boligen er tilpasset funksjonshemmede. Isolasjon, kulde og trekk er forhold som også kan måles mer objektivt, og det er stilt krav til konstruksjoner og lysforhold med mer i PBL og byggeforskriftene. Prinsipielt og formelt burde vel alle krav i lov og forskrifter være ivaretatt for at en bolig kan anses egnet. I praktisk saksbehandling blir det neppe fulgt opp.

Når det gjelder boligstørrelse er det forskjellige normer som brukes. I boligsosial kartlegging er normen for dårlig bolig at det er mer enn to personer per soverom. To personer per soverom betyr at et par på to rom og kjøkken er greit. Det samme er et par med to barn kan bo i bolig med to soverom. Noen grense for enslige er ikke fastsatt. I analysene til SSB er normen for trangboddhet mindre streng. Der er enslige trangbodde om de ikke har eget soverom, og det forutsettes eget soverom til hvert barn. (I normer knyttet til antall rom i boligen er for øvrig arealet en usikker faktor. Det er åpenbar forskjell på rom på minimum ca. 6 kvm, og rom på 20- 30 kvm).

Uegnet i forhold til nødvendige tjenester kan bety at boligen har ugunstig beliggenhet og/ eller at tjenestebehovet tilsier en samlokalisert bolig eller et bofellesskap. Her er det saksbehandleres skjønn som avgjør. Både hensyn til den berørte og til tjenesteapparatet kan legges til grunn. Det kan stilles spørsmål om ikke dette i dette er et område som i for stor grad er basert på saksbehandleres skjønn. Spørsmålet er både faglig og politisk sterkt omdiskutert.

Når det gjelder bomiljø er det *sosialt* miljø som vektlegges i boligsosiale kartlegginger. I SSB-analysen er det støy og trafikkfare som vektlegges. Som ved boligstandard finnes det her en rekke bestemmelser i lover og forskrifter vedrørende støy og trafikkfare, samt arealer til lek og opphold ute. Sosialt miljø er vanskelig å normere. Opphopping av personer med vanskelige levekår er påpekt som et problem, men hva er uakseptabel opphopping? Opphopping av personer med vanskelige levekår er antatt å bidra negativt til dette samtidig som det er antatt også være hemmende for barn og ungdoms oppvekstvilkår. Som ved boligstandard er det beboeres og saksbehandleres skjønn som avgjør.

Opphopping av personer med vanskelige levekår er knyttet til segregasjon. Segregasjon brukes i noe forskjellig betydning. Mest konsekvent er det å se segregasjon som ujevn

fordeling av befolkningen i ulike, geografiske områder (Wessel 1996). Samfunnsgeografer har utviklet metoder for å måle graden av segregasjon. Noen klare normer for akseptabel eller ikke akseptable grad av segregasjon finnes imidlertid ikke. Når Regjeringen hevder at nåværende segregasjon ikke må forsterkes gir det indirekte en slags norm.

De kriterier og normer som brukes i kartlegging av boligsosiale problemer er tett knyttet til kommunens tiltak over for vanskeligstilte på boligmarkedet. De angir som nevnt omfang og art av uløste boligproblemer i kommunen, men også hva slags tiltak som trengs for å løse problemene. Det siste angis også skjønnsmessig av saksbehandlere som valg av et på forhånd angitt sett av alternativer. Et valg gjelder utbedringer i den boligen vedkommende bor eller flytting til annen bolig. Andre valg gjelder type bolig og tjenesteoppfølging. Dette er noe vi kommer tilbake til i neste kapittel.

Boliger til vanskeligstilte kan og blir i stor utstrekning skaffet i det private boligmarkedet, ofte som leid bolig (Langsether 2005). Kommunalt eid bolig er et alternativ som i økende grad beholdes de med meget store helse- og sosiale problemer i hvert fall når det ikke dreier seg om boliger til eldre og funksjonshemmede (Hansen 2004).

Trygg bolig

Trygg bolig er i hovedsak knyttet til disposisjonsrett. I SSB- analysen er et kriterium for dårlige boforhold at en har svake rettigheter til boligen. Svake rettigheter er definert slik: leier av arbeidsgiver, forpakter en eiendom, framleier i leiegård, borettslag eller aksjeselskap, låner bolig, leier en fullt møblert bolig eller leier på tidsbestemte kontrakter inntil 3 år.

I de boligsosiale kartleggingene er det å bo usikkert bestemt ved at en står i fare for å miste boligen enten på grunn av betalingsproblemer, husordensproblemer og/eller fordi kontrakten med kort løpetid ikke blir fornyet. Alle disse forholdene kan for øvrig ha, og har trolig ofte, sammenheng.

SSB-analysen legger listen for kontraktsrettigheter betydelig høyere enn tilfellet er i de boligsosiale kartleggingene, men har på den annen side ikke med andre forhold.

Ingen av analysene stiller krav om eierskap som grunnlag for trygg bolig. Som vist mener Regjeringen at alle bør kunne eie egen bolig dersom en ikke har et rent midlertidig boligbehov.

Regjeringen har påpekt at trygge boforhold innebærer at en ikke er utsatt for vold, innbrudd eller andre kriminelle handlinger i nabolaget, og ikke trenger å frykte dette. Boligutvalget peker dessuten på at forutsigbare boutgifter også er et vilkår for trygge boforhold. *”Den enkelt husstand bør kunne vite at en ikke mister sin bolig på grunn av økonomiske forhold som ikke kan forutses. Husstander med lav, eller plutselig fall i inntekt bør gis bistand til å beholde sin bolig og boligkjøperes forbrukerinteresser må ivaretas”* (NOU 2002:2, side 193).

Trygge boforhold er betinget av boligmarkedets virkemåte. Dette er regulert i tillegg til generelle markedslover regulert av Husleielov, Lov om seksjonering, Lov om avhending av fast eiendom, samt lov om boligbyggelag og borettslag. Sentrale punkter gjelder vedlikehold og reguleringer av husleier, samt fordeling av rettigheter og plikter mellom fellesskap og den enkelte beboer.

Ingen lover kan imidlertid hindre den usikkerheten som er knyttet til usikre inntektsforhold.

Rimelig boutgifter

I de boligsosiale kartleggingen er økonomi og boutgifter ikke direkte trukket inn. Det har sammenheng med at det kun kartlegges personer som hjelpeapparatet er i kontakt med og har kjennskap til, personer som i utgangspunktet har vanskelige levekår. Unntaket gjelder eldre og funksjonshemmede der problemet ikke nødvendigvis er økonomien men tilgang til tjenester og til bolig som er tilpasset deres funksjonsnivå.

I boligutvalgets utredning er imidlertid også boutgifter og inntekter vurdert. Bokostnader og boutgifter analyseres noe forskjellig for eier og leiere. Forskjellene er at husleier gir et direkte uttrykk for bokostnader, mens bokostnadene for eiere må beregnes i forhold til boligens pris, realrente, skattefordel og verdistigning. Alternativt brukes løpende boutgifter med eller uten avdrag på lån.

Forskjellige vurderingskriterier benyttes. En tradisjonell metode er boutgiftsbelastningen, boutgiftenes andel av samlet inntekt etter skatt, eller boutgiftsandelen, boutgiftenes andel av total forbruksutgift. Som norm i analysene benyttet boligutvalget boutgiftsbelastning på mer enn 25 prosent, med og uten avdrag på boliglån (NOU 2002:2, side 89).

I Utjammingsmeldinga ble dårlig boøkonomi definert som disponibel inntekt etter skatt og boutgifter som ligger lavere enn 80 prosent av minstepensjonen (St.meld. nr. 50 (1998-99, side 105). Grensen som ble brukt i Utjammingsmeldinga er lav. En grense som mer gir uttrykk for "en alminnelig boutgift" som motsvar til "en alminnelig bokvalitet" er de beløp som indirekte framkommer ved bruk av *standard forbruksbudsjett*. Standard forbruksbudsjett, som utarbeides av Statens institutt for forbruksforskning, angir utgiftene for et vanlig forbruk i dagens Norge, et nøkternt forbruk uten ekstraordinære utgifter. Boutgifter er ikke medtatt i budsjettet fordi det var for variabelt og vanskelig å fastlegge. Indirekte benyttes det i tilknytning til vilkår i forbindelse med lån om at "*boligen ikke er dyrere enn at søker kan klare å betjene boutgiftene over tid og fortsatt ha nødvendige midler igjen til livsopphold*". I praksis benytter Husbanken standard forbruksbudsjett som veiledende norm for å ha nødvendige midler igjen til livsopphold.

I vurderinger av rimelige boutgifter må det også stilles spørsmål ved husholdningens prioriteringer. Kunne de bodd bra om de var villige til å bruke mer av sine midler til boligformål. Har de valgt bolig med dårlig standard i et høykostområde og dermed valgt bort visse kvaliteter? (Barlindhaug 2001). For at dårlige boforhold skal bekymre, må en derfor ha lav inntekt. Da karakteriseres en som vanskeligstilt på boligmarkedet. Normen for lav inntekt er uklar. I Utjammingsmeldinga var lav inntekt 50 eller 60 prosent av medianinntekten i husholdningene i Norge. Den offisielle definisjonen av fattig er nå 50 prosent av medianinntekten.

Normer for rimelig boutgift stiger med høyere inntekt, både absolutt og som andel av inntekten. I bostøtteordningen er rimelig boutgift fastlagt til 0,15 - 0,378 prosent av inntekten, avhengig av familietype og alder, samt inntektsnivået. Det er også et inntektstak som i 2001 var på kr. 147 000 for en- og topersonshusholdninger. Høy boutgifter er ikke i seg selv ansett *urimelige* i et samfunnsmessig perspektiv dersom det er knyttet til høye inntekter og høy boligstandard. I bostøtteordningen er det satt en absolutt øvre grense for rimelige i den forstand at utgifter over en gitt grense ikke får regnes med. Grensen, eller

taket, var i 2001 kr. 55 000 per år for en- og topersonshusholdninger. Grensen er nå høyere i Oslo enn i landet ellers.

Inntekt er for øvrig noe som raskt kan skifte. Særlig blant yngre husholdninger kan inntektsforhold variere mye i løpet av kort tid, både på grunn av arbeidsforhold og samlivsforhold (Hansen og Kundtson 1997). Som vanskeligstilte er det derfor i mange sammenheng forutsatt at en er *varig* henvist til lave inntekter, for eksempel som uføretrygdet. Det gjelder for tildeling av boligtilskudd.

Midlertidig bolig, midlertidige boforhold

I diskusjoner om bokvalitet er det vanlig å skille det mellom boliger som skal brukes i en midlertidig periode og boliger til varig bruk. Midlertidige perioder kan omfatte mange forskjellige situasjoner. Noen har karakter av forberedelser til en annen tilværelse, som skole- og studievirksomhet eller overganger fra institusjonshold til egen, selvstendig tilværelse. Det er perioder med spesielle forutsetninger som skiller dem ut fra andre tilværelser. Andre midlertidige perioder er egentlig en ventesituasjon. Midlertidigheten har igjen selvstendig funksjon, og kan avsluttes når som helst, jo før desto bedre.

I en del sammenhenger omtales midlertidighet som en egenskap ved boligen. Det kan det være, ved for eksempel midlertidig innredning av en bygning til boligformål. Som regel synes det imidlertid å dreie seg at en bestemt bolig *midlertidig disponeres av* en bestemt person eller husholdning. Boligen, i sin fysiske gestalt, brukes hele tiden, men av skiftende beboere.

Midlertidige situasjoner kan stille bestemte krav til boforholdet som bortfaller under andre omstendigheter, eller medføre andre prioriteringer av egenskaper ved boforholdet. For elever og studenter kan det å bo nær hverandre og skole/studiested få en særlig betydning. Etter opphold på institusjoner kan tilgang til oppfølging være viktigere enn i senere faser av livet.

Likevel, i forhold til kvaliteter ved boliger, betyr midlertidigheten mest at kvaliteten er mindre viktig. For en tid kan en klare seg med forhold som blir vanskelige i lengden.

Varig boforhold er til forskjell fra midlertidig boforhold noe som ikke har noen klart definert og/eller relativt kort tidsperspektiv. Varige boforhold kjennetegnes derfor i første rekke av disposisjonsforhold som er ikke er begrenset i tid, men kan også kjennetegnes av boforhold som er akseptable over lengre tid.

Med noen unntak er krav til varig bolig høyere enn krav til midlertidige boforhold. Unntakene er knyttet til bolig som del av ettervern og opplæring¹⁷.

Akseptable boforhold - oppsummering

Hvilke kriterier og normer er formulert som en kan benytte for å avgjøre om en bolig ”*som minimum dekke beboernes grunnleggende behov for trygghet for liv og helse, for personlig hygiene og for hvile*”?

Det er klart at det er uakseptabelt å ikke ha egen bolig, å være bostedsløs. Likevel er det flere uklare og interessante spørsmål knyttet til spørsmål om egen bolig versus det å bo

¹⁷ Døgnovernatting på hospits, pensjonat, hotell er ikke medtatt her ettersom dette ikke regnes som *bolig*.

sammen med andre i forskjellige former for bofellesskap og det å bo i institusjon. Her er det forskjellige oppfatninger og tiltak i praksis i stor grad basert på politisk- og saksbehandlerskjønn.

Skjønn er også sterkt tilstede i spørsmål om å ha "uegnet bolig", bl.a. i spørsmål om hva som er nødvendig størrelse. Et omforent minimum synes å kunne være *funksjonskravet* slik dette er formulert i bostøtteordningen. Når det gjelder standard og miljø kunne regler og normer fra PBL og byggeforskrifter med fordel være mer kjent og benyttet også i utredninger og saksbehandling av boligsosiale spørsmål.

Når det gjelder botrygghet er vurderingen avhengig av situasjon og antatt varighet av boforholdet. Den mest kortsiktige løsningen på et boligproblem, hospits og andre døgnovernattingstilbud, er nå klart ansett uakseptabelt. Ut over dette, er det uenighet og forskjeller i praksis når det gjelder aksept og bruk av midlertidige løsninger, bla. uttrykt som trappetrinnsmodellen".

Hva som er maksimalt akseptable boutgifter avhenger av inntekt. *Generelle* grenser, som de tidligere brukte 20 prosent av industriarbeiderlønn, er nå ikke lenger aktuelle. Grenser settes i forhold til bestemte ordninger for utsatte grupper. I bostøttesystemet gjelder en grense for når høye boutgifter utløser bostøtte, og en grense for når bostøtten forsvinner. I saksbehandling og utredninger baserer en seg ellers på beregninger av hva som er nødvendig til annet forbruk, samt grenser for hva som er "lav inntekt". I dette spørsmålet er det mindre skjønn enn i spørsmål de tre andre forholdene som vurderes.

3.2. Utbygging og tilrettelegging av boliger og bosteder

I forrige kapittel hadde vi fokus på hva slags boforhold som myndighetene ikke mener ingen skal måtte akseptere, og som derfor stiller krav til inngrep og støttetiltak. Her ser vi på de normer, krav og retningslinjer myndighetene benytter for å innvirke på det som bygges og ombygges til boligformål. Dette har betydning i arbeidet for å unngå uakseptable boforhold, men har også et videre siktemål knyttet til å oppnå et variert sett av tilbud, valgfrihet og gode miljø.

Siden nybygde boliger utgjør en liten del av antall boliger som allerede finnes, blir nybygde boligers betydning av og til undervurdert. Med 20 000 nybygde boliger per år utgjør de nye boligene ca. en prosent av alle de ca. 2 mill boligen som finnes. Om en i stedet ser antall nybygde boliger per år i forhold til antall boliger som totalt selges per år, blir forholdet annerledes. Under forutsetning av at ca 150 000 eksisterende boliger selges per år, utgjør nye boliger ca. 12 prosent av det årlige tilbudet (150 000 + 20 000). Det er ikke noen ubetydelig del av det tilbudet som en kan velge i.

Mens de tiltakene vi kort nevnte i forrige kapittel er innrettet for å løse akutte problemer i det eksisterende marked, har arbeidet i forhold til utbygging og ombygging i hovedsak en mer langsiktig effekt. På sikt kan ny- og ombygging samt omdisponering av bygg til boligformål medvirke til vesentlige endringer av boligtilbudet og av stedsutformingen. Det skal heller ikke så veldig mange år for å få merkbare forandringer, noe det er lett å konstatere om en ser seg 30 -40 år tilbake i tid. Da var for eksempel store deler av drabantbyene fortsatt ikke bygget og byggingen av eneboligene, som nå dominerer det norske markedet, bare så vidt startet. Om lag halvparten av dagens boliger er bygget i løpet av de siste 40 årene.

Generelle krav og retningslinjer

All boligbygging, samt ombygging og omdisponering av lokaler til boligformål er underlagt Plan- og bygningsloven (PBL) med byggeforskrifter. Loven krever at *”Bygning med oppholdsrom for mennesker skal ha forsvarlig planløsning, herunder tilfredsstillende lysforhold, isolasjon, oppvarming, ventilasjon og brannsikring”* (§74-1 i PBL).

Hva dette innebærer, mer konkret, finnes enkelte bestemmelser om, samt anbefalinger og retningslinjer. I korte trekk gjengir det vi oppfatter som sentralt i forhold til boligpolitikk. Isolasjon, oppvarming, ventilasjon og brannhensyn er viktig men likevel noe vi nedprioriterer i denne sammenhengen.

I forskriftene er det gitt bestemmelser om brukbarhet som generelt skal sikre at en hver bygning kan nyttes til sitt forutsatte formål og gi gode bruksmuligheter for orienterings- og bevegelsehemmede. Det stilles krav i tilknytning til utearealer, planløsning (herunder utforming av og atkomst til det enkelte byggverk, toaletter og garderober, dagslys og utsyn, boder og oppbevaringsplass, klimasortering og avfallsoppbevaring, fast innredning og bevegelige bygningsdeler), tekniske hjelpemidler, kommunikasjonsveier og beredskapshensyn.

Minimumskravene til bolig er:

Oppholdsrom skal ha min. 15 m³ volum, ha vinduer og utsyn. Bygninger med flere boliger skal ha minst 5 m² oppbevaringsplass for hver enkelt bolig (halvparten i hybelhus).

Tilstrekkelig plass egnet for oppbevaring av mat, klær, utstyr, med mer i hver bolig. *”Bolig skal ha tilstrekkelig og samlet arbeids- og oppbevaringsplass og plass for løs innredning i rom hvor dette er nødvendig.”*(§10-36).

Det kreves dokumentert tilfredsstillende utsyn og sol. Vindusåpninger lik 10 prosent av grunnarealet ansees tilfredsstillende.

Bygning for varig opphold skal ha tilstrekkelig antall toaletter. Det er presisert at *”Bolig skal ha planløsning og være tilrettelagt slik at det er enkelt å innpasse toalett som kan benyttes av orienterings- og bevegelsehemmede”*(§10-32). Kravet om tilrettelegging for funksjonshemmede gjelder bare for en av ti hybler i hybelhus.

Bygning med felles inngang til flere enn 12 boliger og flere enn 4 etasjer, skal ha heis.

Det er et noe uklart skille mellom bolig og hybel. I PBL skiller en ut hybelhus som egen kategori, men da mer som en underkategori av bolig. I sine statistikker fra FOB- tellingene likestiller SSB en hybel med bolig mens de skilles i boligarealstatistikkene.

Det er videre stilt krav om atkomst fra kjørbær vei til hovedinngang, inklusive inngangen, skal være *”lett å finne, lett å bruke, være uten hindre og tilrettelagt for orienterings- og bevegelsehemmede”* i byggverk med felles inngang til flere enn fire boliger(§10-21). I slike tilfeller skal også atkomst videre fra hovedinngang til inngangsdøren være brukbar for orienterings- og bevegelsehemmede for boliger på inngangsplan og i boliger i bygg som krever heis (§ 10-31, 3).

Hver kommune kan gi mer konkrete bestemmelser om utearealer, vedtekter og reguleringsbestemmelser, men generelt skal arealene være store nok og egne seg for lek og opphold, gi muligheter for ulike typer lek på de ulike årstider og kunne brukes av ulike brukergrupper og gi muligheter for samhandling mellom barn, unge og voksne.

PBL stiller krav til fellesareal (§69): *”Ved bebyggelse skal en så stor del av tomta holdes ubebygd at bebyggelsen får tilfredsstillende lysforhold og brannsikring. Det skal også i nødvendig utstrekning sikres areal for tilfredsstillende oppholdssted i det fri for beboerne, herunder lekeplass for barn, og for avkjørsel og parkering av biler, motorsykler og sykler for bebyggelsens behov. Hvor det finnes nødvendig for disse formål kan kommunen kreve at trær og beplantning på tomta blir fjernet eller beskåret”.*

Kommunen er gitt rett til ved vedtekt å gi ”bestemmelser om utforming og opparbeiding av ubebygd del av tomt og av fellesareal”.

”For områder avsatt til utbyggingsformål kan fastsettes at utbygging skal skje i bestemt rekkefølge, og at utbyggingen innenfor vedkommende områder ikke kan finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester som elektrisitetsforsyning, kommunikasjon, herunder gang- og sykkelvegnett, helse- og sosialtjeneste, herunder barnehager, skoler og fritidshjem, m.v. er etablert. I tilknytning til utbyggingsområder og i landbruks-, natur- og friluftsområder der spredt utbygging er tillatt, kan det også fastsettes bestemmelser om tillatt byggehøyde, grad av utnytting og andre former for styring av bygningers og anleggs størrelse, form m.v. Det kan også gis nærmere kriterier for lokalisering av ulik utbygging og arealbruk innen byggeområdene” (§20-4b).

Bestemmelser bør inneholde krav om minste lekeareal per boenhet og regler for innhold og utforming av slik arealer (§26). Staten har utarbeidet forskrifter som utdypet hvordan kommunen kan bruke bestemmelsene i §20-4b. Om en vil angi grad av utnytting, skal grad av utnytting for et av grenset område angis som prosent bebygd areal, tillatt bruksareal eller prosent tomteutnyttelse. Minste uteoppholdsareal, inklusive lekeareal for boliger (også for barnehager, skoler, med mer), bør angis som m² pr bolig (Kap.III, §3-2 og 3-3 i TEK).

I forskriftenes kapittel X om brukbarhet pekes det på betydningen av planer for utearealene, og anbefaler alternative gangveier der det anvendes trapper. I veiledningen viser en til at et areal 80 m² pr bolig erfaringsmessig trengs ut over det som er disponert til trafikkformål. Minimum 25 m² av fellesarealet per bolig bør avsettes til lekeplasser.

I tillegg til forskriftene og veiledningen til disse, har staten på utvalgte områder utarbeidet rikspolitiske retningslinjer, RPR. For bolig og bomiljø har Rikspolitiske retningslinjer for barn og unge og Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging stor betydning. Disse retningslinjene gir uttrykk for hva kommunene bør ta vare på i planleggingen, og gi utdypende bestemmelser om. Miljøverndepartementet har desstuen gitt flere veiledere (MD 1991, MD 1997).

Endelig ansvar for å fastlegge normer har kommunene selv, hvilket innebærer at det finns relativt få nasjonale normer ut over minsteareal til lek og rekreasjon og grenser for støy og forurensinger. De fleste kommuner har utarbeidet vedtekter med generelle retningslinjer for tetthet og arealutnyttelse i boligområder. Praktisering av dette er gjennomgått i flere studier på NIBR (Bråtå og Røe 1994, Thorén, m.fl. 2000).

Når det finnes mindre bindende nasjonale normer for områdene, er en grunn til det er at bebyggelse og utomhusområder har store regionale variasjoner. Situasjonen i en storby er svært forskjellig fra forholdene i spredtbygde strøk. Minimumskravene når det gjelder areal og tetthet vil derfor naturlig relatere seg til storbyens pressede marked, mens spørsmål om støy og trafikkbelastning kan ha en mer generell gyldighet. Som vist er da også konkretiseringen og normeringen i stor utstrekning overlatt til kommunene.

Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging pålegger kommuner bl.a. å ”utarbeide retningslinjer, bestemmelser eller vedtekter om omfang og kvalitet av arealer og anlegg av betydning for barn og unge, som skal sikres i planer der barn og unge er berørt” (avsnitt 2 punkt 4.c). Det synes som om en med dette tenker på nærområder, og ikke boligen.

Kravene i PBL gjelder altså for saksbehandling ved ny - og ombygging, men ikke generelt ved bruk og omsetning. Formelt sett skal alle disse kravene være ivaretatt for at et lokale i det hele tatt skal kunne betegnes som bolig. I praksis blir neppe dette overholdt. I Folke- og bolig tellingen er det husholdningene selv som oppgir hvordan de bor og hvem de bor sammen med. Det er urimelig å tro at folk flest kjenner til og vektlegger de formelle kravene etter plan- og bygningsloven, noe SSB også har erfart. Særlig vil vi tro at kravene til uteareal og omgivelser ikke vektlegges. I praksis synes det å være akseptert at en hybel med egen inngang og tilgang til kjøkken, bad og wc er tilfredsstillende for å kunne si at en bor, at en har bolig¹⁸.

Et spørsmålet er om det stilles krav til boliger for salg og utleie? I eierseksjonsloven er det krav at en bolig må ha kjøkken, bad og wc innenfor hoveddelen av bruksenheten. Bad og wc skal være i eget eller egne rom (§6). Tilsvarende krav finnes i borettsloven. Husleieloven derimot stiller igjen krav til bolig som leies ut. Det finnes nå ingen bestemmelser, for eksempel i helseovgivingen, som setter grenser for hvordan folk kan oppholde seg, slik det var tidligere i Sunnhetsloven¹⁹.

Krav ved lån og tilskudd i Husbanken, mm

Ved siden av de krav myndigheter kan stille til all bygging, har staten mulighet til å still betingelser for å få lån og tilskudd i Husbanken, og kommuner kan stille krav ved salg og tildeling av tomter.

Grunnlån kan alle som vil byge boliger søke. Det er ingen prøving av søker, men det er fastsatt noen normer for hva slags boligbebyggelse det gis lån til.

¹⁸ Definisjon av bolig i FOB: ”En bolig er ett eller flere rom som er bygd for eller ombygd til helårs privatbolig for en eller flere personer. Det må være adgang til rommet/rommene uten at en må gå gjennom en annen bolig”.

”En hybel i privathus er en bolig dersom den har egen inngang. I hybelhus regnes hver hybel som egen bolig, også der rom som for eksempel kjøkken og bad er felles. Leiligheter og hybler som disponeres av privathusholdninger i sykehus, institusjoner, militærforlegninger og lignende regnes alltid som egen bolig”.

I alt ble det i 2001 registrert nær 2 mill boliger i Norge, basert på denne definisjonen. Om lag 60 000 av disse hadde mindre enn 30 kvm boareal. Antall bosatte i disse *privatboligene*, var 4 485 945. I alt fantes det på samme tidspunkt 4 520 947 personer i landet. Følgelig var 35 001 personer bosatt utenom privatboligene, i felleleshusholdninger, eller de var bostedsløse (som defineres senere).

Definisjonen av bolig krever at det dreier seg ”rom som er bygd for eller ombygd for helårs privatbolig”. I så fall må boligene overholde de krav som ble satt av bygningsloven *da de ble bygd eller ombygd*. Kravene gjelder også ved eventuell bruksendring av eksisterende bygg (§ 87).

¹⁹ I Forskrift om miljørettet helsevern blir kommunen pålagt å arbeide for å fremme folkehelse og bidra til å sikre befolkningen mot faktorer i miljøet som kan ha negativ innvirkning på helsen. Kommunen skal ha oversikt over positive og negative faktorer i miljøet som kan innvirke på befolkningens helse, herunder for eksempel forurensning, støy, sosiale miljøfaktorer, ulykkesrisiko mv., og årsakene til deres opptreden. I merknadene er det presisert at forskriften ikke skal ”omfatte forhold i boliger, leiligheter og fritidseiendommer, med mindre det foreligger forhold som virker inn på omgivelsene utenfor boligen, leiligheten eller fritidseiendommen. Miljømessige forhold som oppstår i boligen og som kun innvirker på beboerne, skal altså ikke omfattes av forskriften.”. ...Man kan altså si at forskriften stopper ved dørterskelen” (Merknad til §2 Virkeområdet, i Forskrift om miljørettet helsevern)

For å få husbanklån må boligprosjektene i utgangspunktet oppfylle kvalitetskriterier knyttet til universell utforming og miljø samt ivareta god byggeskikk. Har boligprosjektene disse kvalitetene, kan Husbanken gi lån på inntil 80 % av prosjektkostnadene eller salgsprisen. Med boligprosjekter menes både større utbyggingsprosjekter og oppføring av enkeltboliger.

I retningslinjene for grunnlånet heter det bl.a.:

”For å fremme bygging og kjøp av mindre, nøkterne boliger, skal grunnlånet avgrenses mot dyre prosjekter. Kostnadsgrensene vil bli differensiert etter distrikt slik at de følger regionale forskjeller i prosjektkostnader. Kostnadene blir vurdert for hvert enkelt prosjekt”. Det heter også at ” I vurderingen vil det bli lagt vekt på lokale kostnads- og markedsforhold, kvalitet og brukergruppe.”

”Husbanken vil ikke gi lån til boliger hvor høye kostnader skyldes stort areal, kostbar innredning og/eller materialbruk. Derimot vil det bli tatt hensyn til kostnader som har sammenheng med prioriterte kvaliteter innenfor universell utforming, miljø og byggeskikk. Det samme gjelder noe høyere investeringskostnader som kan gi lavere driftskostnader over tid.

For boliger med stort areal er det en forutsetning at boligene i særlig stor grad ivaretar kriterier for universell utforming, miljø og byggeskikk

Når det gjelder boliger for funksjonshemmede eller store husstander som krever en spesiell planløsning og/eller større areal, kan Husbanken akseptere noe høyere kostnader”.

Universell og miljøvennlig utforming

Universell utforming betyr at boliger, bygg og områder skal være utformet slik at alle, også funksjonshemmede, skal kunne bruke disse. Det er vanlig å skille mellom to nivåer på kravene: Besøksstandard og bostandard. Noen konkrete bestemmelser finnes som i PBL, mens anbefalinger og veiledninger finnes både i tilknytning til forskriftene og i Husbankens hefter. Universell utforming stiller noen krav til areal, men mest til rommenes utforming og utstyr og til atkomstforholdene. Alle rom bør fortrinnsvis ligge på samme nivå, og inngangsdøren må kunne nås uten trapper. Det stiller krav til bygningen, men også til terrenget og veiene omkring. Minstestandarden stiller ikke krav om universell utforming for alle boliger. Normen i dag er at en bolig i nødvendig grad må være tilpasset den funksjonsevne *en for tiden har*, men ikke slik at den kan ivareta alle krav som muligens kan komme.

I byggeforskriftene er det krav om at *”Bolig skal ha planløsning og være tilrettelagt slik at det er enkelt å innpasse toalett som kan benyttes av orienterings- og bevegelseshemmede”*(§10-32). Kravet om tilrettelegging for funksjonshemmede gjelder bare for en av ti hybler i hybelhus. Videre kreves det at bygning med felles inngang til flere enn 12 boliger og flere enn 4 etasjer, skal ha heis.

Atkomst fra kjørbær vei til hovedinngang, inklusive inngangen, skal være *”lett å finne, lett å bruke, være uten hindre og tilrettelagt for orienterings- og bevegelseshemmede”* i byggverk med felles inngang til flere enn fire boliger(§10-21). I slike tilfeller skal også atkomst videre fra hovedinngang til inngangsdøren være brukbar for orienterings- og bevegelseshemmede for boliger på inngangsplan og i boliger i bygg som krever heis (§ 10-31, 3).

Regjeringen har bedt utvalget som arbeider med revisjon av plan- og bygningsloven om å vurdere om krav til universell utforming er tilfredsstillende ivaretatt.

Miljøvennlig utforming gjelder i første rekke det som bidrar til minsket energibruk. Det er utviklet kriterier og standarder for å kunne vurdere miljøvennlighet, men i liten grad angitt normer. Hva som er god miljøpolitikk på bolig- og bygningsområdet er til dels omdiskutert. Et av spørsmålene er om og i hvilken grad for eksempel krav vedrørende boligutforming kan sees uavhengig av andre områder i samfunnet, for eksempel energiforbruk i bolig sett i forhold til energiforbruk i fritidsreiser.

Boliger til vanskeligstilte

Vi har til nå gjennomgått normer og retningslinjer for utbygging av ordinære boliger, med og uten lån i Husbanken. Også for de flertallet av vanskeligstilte er det ordinær bolig som trengs, men problemet er kostnadene. Inngrep for å sikre at det bygges "billige boliger" skjer både ved kostnadskrav ved utbygging med grunnlån i Husbanken, med statlig initiativ og støtte til mer bygging og mer kostnadseffektiv bygging, og med reguleringsbestemmelser med krav om billige boliger fra kommuner. Dertil yter Husbanken lån og tilskudd til spesielle boligprosjekter for forskjellige formål. Om vilkår for grunnlån sies det at "Grunnlånet skal også bidra til å skaffe boliger til vanskeligstilte og førstegangsetablerende. For disse brukergruppene kan det være en utfordring å finne boligløsninger som ivaretar deres behov for lave boutgifter. Kvaliteter som ikke nødvendigvis er kostnadskrevende, f.eks. livsløpsstandard, må derfor inngå i prosjektet. Jf. retningslinjene pkt 1."

Retningslinjene sier også at "*Lån til kjøp eller bygging av utleieboliger kan søkes av kommuner og selskaper, stiftelser og lignende. Boligen skal være egnet for husstanden, rimelig og nøktern i forhold til prisnivået på stedet. Det er en forutsetning at boligen ikke er dyrere enn at søker kan klare å betjene boutgiftene over tid og fortsatt ha nødvendige midler igjen til livsopphold*".

Husbanken skiller mellom ordinære boliger, samlokaliserte boliger, gruppeboliger og omsorgsboliger. "*En ordinær bolig er en selvstendig, fullverdig bolig i ordinære borettslag/sameier eller lignende*" (HB veiledning).

Samlokalisert bolig

Samlokaliserte boliger er fullverdige boliger som er lokalisert sammen i for eksempel rekke, oppgang eller lignende. I tilknytning til boligene er det ofte fellesrom til fellesaktiviteter. Denne boformen kan være gunstig for at beboere skal unngå isolasjon, og / eller har oppfølgingsbehov. Boligkategorien kan egne seg for enkelte eldre, psykisk syke eller psykisk utviklingshemmede.

Gruppebolig

Gruppebolig (fellesskapsbolig, bokollektiv, bofellesskap) er boligløsninger uten fullverdige private boenheter, men med funksjoner som for eksempel kjøkken, lagt til fellesareal. Gruppeboliger kan være egnet for personer med store hjelpebehov som aldersdemente og til for eksempel avlastningsboliger for sterkt funksjonshemmede. Gruppeboliger er som oftest bemannet. Det er gjerne personalrom etc. i tilknytning til boligene.

Omsorgsboliger

Omsorgsboliger finnes innenfor alle kategoriene. Omsorgsboliger er tilrettelagt for pleie og omsorg og finansiert med oppstartings- og kompensasjonstilskudd under Handlingsplan for eldre eller Opptrappingsplan for psykisk helse²⁰. Boligene kan være eid av andre enn kommunen, men kommunen har tildelingsrett uavhengig om boligen er eid eller leid.

²⁰ Handlingsplaner som nylig er avsluttet

I følge veilederen for omsorgsboliger skal boligen ideelt sett finnes i vanlige boligområder med blandet befolkning, fortrinnsvis i et miljø den eldre er kjent med, og nær venner og familie. Imidlertid er også sentral beliggenhet med korte avstander til butikker, apotek, post, bank osv. ansett å være gunstig.

I praksis ble mange omsorgsboliger likevel bygget med en mer institusjonslignende form, ofte i tilknytning til eksisterende sykehjem. En grunn til dette var ønske om effektiv utnyttelse av omsorgstjenestene. Dette ble da også tilrådd av Husbanken: *”Omsorgsboliger bør ligge sentralt plassert i lokalsamfunnet og nær base for omsorgstjenester, slik at heldøgns pleie- og omsorgstjenester er lett tilgjengelige. Ved lokalisering av omsorgsboliger og sykehjem er det viktig å ta hensyn til de ulike brukergruppernes ønsker og behov. Boliger for yngre funksjonshemmede bør derfor ikke samlokaliseres med omsorgsboliger og sykehjem for eldre”*.

Til denne byggingen ble utviklet et omfattende og detaljert sett av krav og retningslinjer som nå ikke er aktuelle ettersom ordningen er avvirket. Derimot kan de sees som del av den veiledning Husbanken også gir, og som vi kommer tilbake til i neste kapittel.

Lån og tilskudd til *”Student- og elevboliger og boliger, internater og boliger for andre brukergrupper med midlertidig boligbehov”* hadde en retningsgivende øvre arealgrense på 60 m² BRA per boenhet, privatdel pluss andel av fellesarealet. Som privat areal varierte kravene fra 9 m² for skoleelever til 16 m² for arbeidstakere med midlertidig boligbehov. For inntil 8 personer kunne det være felles sanitærrom og kjøkken, og felles stue.

Nåværende regler for tilskudd til studentboliger angir kun øvre kostnadsgrenser for bygge- og tomtekostnader. I de største byene er grensen per hybelenhet kr. 420 000 for byggekostnader og kr. 80 000 for tomtekostnader.

Veiledende normer og retningslinjer

Både veiledere til byggeforskrifter og veiledningshefter fra Husbanken gir en rekke til dels detaljerte råd og anvisninger for hvordan en kan bygge *”gode boliger og gode boligområder”*.

De viktigste normene som gjelder *boligstandard* er oppsummert i Husbankens *minstestandard*. Denne standarden oppsummerer de forhold Husbanken la vekt på i vurderinger av søknader om oppføringslån. Regjeringen har som nevnt avvirket minstestandard som betingelse for grunnlån i Husbanken. Minstestandarden kan antagelig likevel fortsatt betraktes som normdannende for det som kreves for at en bolig skal kunne betraktes som god, og dermed forbli sentral i Husbankens rolle som et faglig kompetansesenter og veileder i bolig- og boligbyggingsaker. Det synes også primært å være arealkravet som Regjeringen vil fjerne, ikke de mer konkrete kravene til rom og planløsning for øvrig, det som kalles *funksjonskravene*.

Husbankens minstestandard

Minstestandarden er stilt som funksjonskrav, etterfulgt av en norm for plassbehov til innredning, utstyr, bruk og fremkommelighet.

Funksjonskrav med normer er kort sammenfattet slik (HB 7.B1.3):

- Bygningene skal tilpasses terrenget, unngå omfattende inngrep og masseforflytting, bevare mest mulig eksisterende terreng og vegetasjon, sikre gode lysforhold og gode utearealer

- Boligen skal ha stue, kjøkken, bad/vaskerom med wc, boder og soverom med plass til dobbeltseng
- Planløsningen skal sikre gode forbindelser og framkommelighet mellom rom og funksjoner i boligen, inngang til soverom helst ikke direkte fra stue
- For hvert rom er det angitt normer for størrelse som til sammen krever ca. 50 – ca. 120 kvm beregnet areal, avhengig av antall personer, fra en til fire, boligen er planlagt for (tillegg for husstander med mer enn fem personer), men det er ikke fastsatt minimumsareal for boligen som helhet
- Minst 3,5 m fasade i stuen
- Minst 1,9 m takhøyde, 2,3 som normalt
- Vindusflate minst 10 prosent av gulvarealet i alle oppholdsrom, 15-20 prosent i kjøkken som med fordel bør kunne være avdelt med spiseplass
- Ikke ensidig nord/nordnordøst orientering, fortrinnsvis gjennomgående
- Privat balkong eller uteplass, 1,5 * 2,0 m / 3 * 3 m, som er skjermet mot innsyn, ferdsel og andre sjenerende aktiviteter, har solinnfall og derfor normalt ikke være orientert mot nord og nordøst.

Normene for gode boforhold har også en øvre grense som angir hva som nøkternt sett anses nødvendig. Husbanen arealgrense som normalt på 120 kvm kan utvides ved særlige behov, for eks. mange barn. Minstestandarden har forutsetninger om antall beboere.

Det er viktig å merke seg at minstestandarden forutsetter at krav i plan- og bygningslov med byggeforskrifter, og gjeldende reguleringsbestemmelser, er oppfylt. Samtidig kan også Husbankens norm oppfattes som utfyllende for bestemmelsen i PBL om at ”Bygning med oppholdsrom for mennesker skal ha forsvarlig planløsning, herunder tilfredsstillende lysforhold, isolasjon, oppvarming, ventilasjon og brannsikring” (§74-1 i PBL), og bestemmelser i forskrifter om brukbarhet til formålet. Minstestandarden er imidlertid ikke vist til i byggeforskriftene, og har i praksis ikke en slik status. I veiledninger og anbefalinger fra Husbanken er også følgende forhold vektlagt:

- Fleksibilitet og generell anvendelighet i boligen
- Universell utforming
- Tilrettelegging for godt vedlikehold
- Skjerming mot støy og forurensning (i boligen)

Når det gjelder skjerming mot støy og forurensning finnes anbefalte retningslinjer i veiledninger til byggeforskriftene. Fleksibilitet og generalitet, og vedlikehold, er forhold som mer vurderes kvalitativt. Universell utforming har vi omhandlet.

Gode boligmiljø

Husbankens minstestandard har en kort henvisning til gode utearealer. Dessuten innebærer henvisningen til PBL, forskrifter, vedtekter og reguleringsbestemmelser at også uteområdene må tilfredsstille noen krav. I Husbankens veiledningshefter om gode boligmiljø nevnes de kriteriene som bør gjennomgås, og supplerer en del av disse med normer.

- Variasjonen i boligtilbud: varierte hus- og leilighetstyper
- Tetthet og arealer utomhus: Krav til maks tomteutnyttelse, solinnfall og skjerming mot støy og forurensning, begrense luftforurensningen til SFT's grenseverdier
- Offentlige uterom, torg, parker, turveier, lekeplasser og parkeringsplasser

- Grønne arealer skal bevares og minst mulig stykkes opp. En hver bolig bør ha adgang til et større sammenhengende grøntområde på mindre enn 500 meters avstand.
- Trafikksikker atkomst til gode leke- og oppholdsarealer. Minst 1,5 daa per 150 boliger maks 150 m fra boligen, samt 100 kvm maks 100 m fra boligen for hver 30 bolig. minst 2,5 daa for områder på maks 500 boliger.
- Tilpasse og vektlegge lokalklima
- Etablere halvprivate soner mellom offentlig og private rom
- Tilrettelegging for orienterings- og bevegelseshemmede: Fysisk, organisatorisk og ved tjenestetilbud.
 - Som eksempel omsorgsboliger som integrert del av et nytt boligområde
- Innarbeiding av fellesrom, som vaskeri, snekkerverksted, boder og lagerplass, samt gjerne forsamlingslokaler, fritidsklubber og eldresentre, idrettsanlegg, og lignende
- Tilbudet av privat og offentlig service/tjenester, herunder skoler og barnehager
- Image/identitet og visuelt uttrykk
 - orden og variasjon i bebyggelse, unngå monotone og kaotiske inntrykk
 - bruke kontraster, samlende hovedelementer, dele store områder i flere små, markerte hovedtrekk
 - klart definerte grenser mellom hus og natur
 - ny bebyggelse tilpasses eksisterende bygg

Husbanken har i sine veiledere også lagt vekt på å bruke eksempler for å vise hva som er bra og mindre bra. Vurdering av områdestandard er i større grad enn boligstandard basert på faglige skjønn og i mindre grad på klare normer. Variasjon i boligtilbudet er det for eksempel ingen klare normer for. Det samme gjelder fellesrom, service- og tjenestetilbudet og visuelt uttrykk. I den grad det finnes normer er disse forankret i Plan- og bygningsloven med forskrifter.

Tetthet i boligområder er et sentralt spørsmål. Her er det stilt krav om maksimal utnyttelse. I bykommuner er det imidlertid nå ikke uvanlig med vedtekter som stiller krav om minste utnyttelse. Det har sammenheng med synet på kompakt utbygging som mer miljøvennlig.

Norsk Standard og Byggforskserien

I kontrakter om byggearbeider blir det gjerne henvist til Norsk Standard, nærmere bestemt NS 3420 "Beskrivelsestekster for bygg, anlegg og installasjoner". Der gis det detaljerte anvisninger for hvordan forskjellige deler av byggverket skal utføres i henhold til Norsk Standard, også hvordan byggearbeidet skal ledes, tegning av forsikringer med mer. Hensikten er å få en presis beskrivelse av hvilken standard en bestiller, herunder sikre de krav som er fastsatt av myndighetene.

Byggforskserien er en katalog av løsblader som kontinuerlig suppleres og korrigeres. Den gir primært anvisninger på utforming av byggdetaljer på basis av foreliggende fagkunnskap og gjeldende lover og forskrifter. I serien inngår også anvisninger for utforming av enkelte rom og planløsningsprinsipper.

Krav til utbygging – en oppsummering

De kravene som gjelder alle boliger som bygges, finner en i PBL med forskrifter. Der er det forholdsvis få krav til funksjonalitet. Boligen skal ha "forsvarlig planløsning" men noen klart definert minstenorm finnes ikke. Som bolig regner SSB et hvert rom som har egen inngang (må ikke gå igjennom annen bolig).

Det kreves fellesarealer med tilfredsstillende oppholdssteder, men det er kommunene som kan gir nærmere bestemmelser, i vedtekter og reguleringsbestemmelser, om de vil.

Om en vil bygge med lån og/eller tilskudd fra Husbanken er det flere bestemmelser å forholde seg til. For det første finnes det bestemmelser om tak på kostnadene. Taket er skjønnsmessig fastlagt og sett i forhold til lokale markeder. Universell og miljøvennlig utforming blir prioritert, men er ikke en betingelse.

Boliger til spesielle grupper, som omsorgsboligene, er underlagt detaljerte bestemmelser om utforming. Det gjelder også boliger til studenter, og kommunale utleieboliger.

Husbankens minstestandard er avviklet. Det som er formulert i denne standarden fungerer nå kun som en veiledning sammen med annet veiledningsmateriale fra Husbanken. I dette veiledningsmaterialet er det formulert en rekke detaljerte anvisninger for både boliger og boligområder.

4. Bakgrunn og grunnlag

Spørsmålet som skal besvares her er hvordan kriterier, normer og retningslinjer har oppstått, grunnen til at det oppsto og grunnlaget det bygget på. Som nevnt kan normer og retningslinjer sees dels som utdyping og konkretisering av boligpolitiske mål, og dels som uttrykk for hva en politisk og eller faglig anser ønskelig. Det anvendes dels i analyser av boforhold og dels som anvisninger for gjennomføring av bygg og andre tiltak.

Stoffet kan redigeres på mange forskjellige måter. Vi har funnet det mest hensiktsmessig å beskrive grunnlaget for politiske mål og normer i tre hovedbolker: Boligpolitikkenes første utvikling, boligpolitikken i velferdsstaten og boligpolitikken i perioden med revideringer av velferdsstaten. I hver epoke gjennomgår vi grunnlaget for boligpolitiske mål og for de normer som ble anvendt. Som underpunkter bruker vi følgende tema:

1. Standard og størrelse
2. Boutgifter – bokostnader
3. Disposisjonsforhold- rettigheter
4. Boligdekning – egen bolig
5. Planløsningsprinsipper
6. Husformer
7. Tetthet og utomhusområder
8. Befolkning - sosialt miljø

De fire siste temaene vektlegger vi først i periode 2. Temaene var oppe også i den første periode, men var da mindre sentrale.

Utviklingen av norsk boligpolitikk

Et grunnleggende spørsmål er hva det var som gjorde at myndigheter i det hele tatt begynte å bry seg om boligforhold. Svaret på det er i hovedsak industrialiseringen og raskt voksende byer på 1800- tallet og den sterkt stigende faren for brann og spredning av sykdom, epidemier. Det var problemer som hadde stor allmenn betydning, både i forhold til økonomi, sikkerhet og velferd.

Brannfaren ble møtt med bygningslover med krav om avstand mellom hus og mer brannsikre materialer, ”murtvang” og rømningsveier, i sentrale byområder (to trapper ble krav i ny bygningslov i Kristiania i 1899). Bygningsloven hadde i utgangspunktet kun gyldighet innen definerte bygrenser, og utvidelsen av bygrensene hadde sammenheng med behovet for å lovregulere bebyggelse som oppsto utenfor grensene (Wennesland 1973). Bestemmelsene i bygningsloven hadde i første omgang mest indirekte følger for boligforholdene: Det medførte noen standardøkninger, i første omgang med avstand mellom hus, mer kostbar bygging, og mindre rom for egenbygging. I byene var boligforsyningen avhengig av at noen ville investere i boligbygging, i hovedsak for utleie. En av følgende var en vedvarende diskusjon om denne byggingens vilkår, bl.a. var spørsmål om spekulasjon ofte sentralt tema.

Epidemier og helseproblemer ble satt i sammenheng med dårlige boforhold. Lite luft-sirkulasjon, urenslighet, mørke, kalde, trekkfulle og fuktig rom ga grobunn for sykdom og spredning av sykdommer. Et vesentlig element var utilfredsstillende vann- og kloakknett. Et ledd i å bekjempe sykdom og epidemier var innføringen av Sunnhetsloven av 1860. Den ga kommune hjemmel til å stille visse krav til bygging av hus og sanitærnett, samt til å kunne kondemnere dårlige boliger og nekte boliger brukt av fare for smitte.

Etter en voldsom utbygging av Kristiania i annen halvdel av 1800- tallet var det tydelig at problemene ikke var fjernet. Etter krav fra det nystiftede Arbeiderpartiet ga Sunnhetsrådet professor Axel Holst i oppdrag å kartlegge boligforholdene. Undersøkelsen som ble gjennomført i 1894 påvist at kravene i sunnhetsloven ikke var oppfylt for en stor del av Kristianias arbeiderboliger (Boligrådmannen i Oslo 1948C). Sammen med en systematisk kartlegging av elendige forhold, fikk bystyret seg forelagt forslag til hva som kunne og burde gjøres. Forslagene var utarbeidet av dr. Axel Holst på basis av internasjonal sosialmedisinsk forskning. Det dreide seg dels om hva som må kreves av en akseptabel boligstandard, og dels om hva som kunne gjøres for å oppnå dette.

Forslagene og kravene ble sterkt støttet av arbeiderforeninger og Arbeiderpartiet, men også av enkeltpersoner i de ”kondisjonertes” rekker. For de berørte og deres representanter var dette et nokså selvsagt ledd i kampen for bedre levevilkår, men også for ”borgerne flest” var brann og epidemier en trussel. Dessuten var det en oppfatning om at gode boligforhold bedret arbeidsprestasjonene. *”At arbeiderne bor sundt og godt vil i det lange løp utvilsomt vise sig i arbeidsprestasjonene, hva der bekræftes ved erfaringer fra de engelske havebyer som er anlagt av de store fabrikker Cadbury og Levers Brothers”* (Boligkomiteens innstilling, Ot.prp.nr.42, 1917, sitert fra Wennesland 1973, side 21).

Hensyn til sunnhet var ikke det eneste motivet for boligpolitisk aksjon. *”Å skaffe den ubemidlede klasse sunne og gode boliger og helst egne hjem til en så billig pris og på sådanne vilkår at det kan skje uten å gå på bekostning av ernæring eller andre livsfor-nødenheter”* ville *”etablere forhold og bånd mellom samfunnsklassene som er av den beskaffenhet at de ikke igjen så lett løsner ved konflikter og uoverensstemmelser. Ingen annen sak er bedre skikket til å bortta brodden i de nåværende bitre klassekamper”* heter de i beretningen fra Kristiania Sunnhetskommissjon 1906 (Boligrådmannen i Oslo 1948C, side 143).

Viktig støttespiller for boligsaken var ”Norsk forening for boligreformer”, NFB, som organiserte en bred samling av folk med interesse for denne saken, i første rekke advokater, medisinere, arkitekter og byplanlegger. Foreningen ble stiftet i 1913, og ble i 1963 slått sammen med Norsk byplanforening til Norsk Forening for Bolig- og

Byplanlegging (Dancke 1988). Deres ideer om løsninger på boligproblemene var lenge sterkt influert av Ebenezer Howard og hans ideer om hagebyer. Foreningen hadde i det hele tatt tett kontakt med internasjonale organisasjoner om boligsak. Axel Holst var et framtreddende medlem.

I programerklæringen heter det bl.a.: ”*Paa alle socialt interesserte hold erkjendes nu den avgjørende betydning boligforholdene har for folks hele legemlige og aandelige vefærd, for dets økonomi og arbeidsevne. Ingen videnskabelig undersøkelse angaaende folkesykdoms optræden angaaende forbrydelsernes, drukkenskapens eller andre folkelasters utbredelse undlater at peke paa de herskende daarlige boligforhold som en av grunnårsakerne til de sociale onder.Det folk som bygger og bor billig og sundt, eier deri en grundbetingelse for at bli et tilfreds og arbeidsomt, et sterkt folk*” (Dancke 1988, side 9)

Selv om problemene ble erkjent, var det naturlig nok diskusjoner om hva myndighetene måtte og burde gjøre. Generelt er det vel korrekt å si at arbeiderorganisasjonene og forskjellige humanitært innstilte borgerlige personer og organisasjoner tilrødde kraftige tiltak, mens borgerlige partier var mer tilbakeholdne. Hvilke tiltak som ville ha god effekt var det også diskusjoner om.

Grunnlaget for forståelsen av problemenes art var lagt i opplegget for kartleggingen og de teorier de mer eller mindre eksplisitt var forankret i. Som nevnt dreide dette seg mest om sosialmedisin og dennes vektlegging av hygiene som grunnlag for sunnhet, og teorier om hvordan sykdom spres, smitteveier. I kartleggingen vektla en størrelse på rommene, samt spørsmål om mørke rom, fuktighet og forfall. (Boligrådmannen i Oslo 1948C, side 129). Bedømmelsen ble foretatt ved besiktigelse av inspektører fra kommunen²¹ og må være basert mye på skjønn. Det ble imidlertid også registrert en rekke faktiske forhold, bla. om leiligheten var i kjeller eller på loft, i forgård eller i bakgård.

Sentralt sto spørsmål om trangboddhet, eller overbefolkede leiligheter. Dårlig luftsirkulasjon, liten tilførsel av frisk luft, hang sammen med boligens størrelse. Kostnader med oppvarming ga begrenset mulighet for lufting. Axel Holst kom fram til, basert på sosialmedisinsk forskning, at 30 kubikkmeter luft per voksen person ville sikre mulighetene for tilfredsstillende luftsirkulasjon i et oppholdsrom. Barn krevde det halve. Av hensyn til hva som var ansett økonomisk mulig, ble normen fastsatt til det halve: 15 kubikkmeter for en voksen, 7,5 for barn. Med takhøyde på 2,5 m innebar dette at rom for opphold minst må være 6 kvm. Det kom inn som krav i Bygningsloven at boligrom minst måtte ha 15 kubikkmeter, men ”*denne bestemmelsen var myntet på pikeværelser og var ikke på noen måte utrykk for hva man i førkrigstida satte seg som sosialpolitisk minstekrav eller mål*” (Boligrådmannen i Oslo 1948C, s 115)

Overbefolkede leiligheter ble imidlertid også bedømt ut fra antall personer per rom. I 1920 ble leiligheter med mer enn 2 personer per rom regnet som overbefolkede. Kjøkken var da ikke regnet som rom (Boligrådmannen i Oslo 1948C, s 175). Etter denne normen mente en at to rom og kjøkken var egnet for par med inntil to barn, tre rom og kjøkken var egnet for par med inntil fire barn. I praksis er dette noe mer enn det kravet Holst fremmet på grunn av luftsirkulasjon, men ikke nødvendigvis særlig mye mer. (Når overbefolkning beregnes etter areal og antall rom, må en ta for gitt at rommene har rimelig takhøyde. Det er nødvendig både for brukbarhet og sikring av luftvolum).

²¹ En av inspektørene var Nanna Broch som utarbeidet en berømt fotoutstilling om de elendige boligforholdene (side 187)

I de kartleggingene som fulgte, under ledelse av det nyetablerte Boligrådet, ble Holsts metoder, kriterier og normer videreført. I tillegg til de vi har nevnt, skilte en mellom leiligheter i forhus og bakhus. Trange bakgårder uten solinnfall ble kategorisert som dårlig. En skilte også mellom *kaserner* og andre hus. Kaserner ble definert dels som hus med mange etasjer og dels hus med mange leiligheter, flere enn 15, og var ansett å være et dårligere boligtilbud enn mindre hus. (Boligrådmannen i Oslo 1948C, side 103).

Ett av tiltakene for å bedre boligforholdene var å innarbeide krav til visse kvaliteter i bygningsloven. Det ble det gitt bestemmelser i bygningsloven som forbød å innrede beboelsesrom på åpne loft og i kjellere, og som stilte krav om lysflater i et rom som minst måtte være 10 prosent av gulvflaten (Wennesland, side 24). Dessuten ble det innført bestemmelser om regulering av byggelinjer, gesimshøyder, størrelse på gårdsrom, antall etasjer og lignende (Wennesland, side 31).

Et viktig mål var ordnede vann- og kloakkforhold, fortrinnsvis med wc og bad i alle hus. Det var nok et mer langsiktig mål, men i kartleggingen ble det registrert om leiligheten hadde eget bad og eget kjøkken.

Trygge boforhold – rimelige husleier

I tillegg til dårlig boligstandard var vilkårlig utkastelse, usikre leiekontrakter og urimelige husleier og husleieøkninger et påtakelig problem. I 1916 ble det på grunn av et særlig presset leiemarked for første gang innført midlertidig husleieregulering. Huseierne kunne imidlertid gjøre vedtak mot utilbørlig husleie illusorisk ved å si opp leieboerne. Et krav var derfor forbud mot usakelig oppsigelse, noe som først ble innført i den første omfattende husleieloven i 1939.

Både urimelige husleier og usikre leiekontrakter har sammenheng med knapphet på boliger. Å kondemnere dårlige boliger hadde også vist seg nokså nytteløst av den enkle grunn at kommunen ikke hadde andre boliger å henvise til. Bygging av et stort antall nye boliger med tilfredsstillende standard var helt nødvendig. Spørsmålet var å få det til. Bidrag og initiativ fra industriherrene ble etterlyst, men etter Kristianiakrakket ved århundreskiftet var det liten vilje til boligbygging hos private aktører. Dette medførte et økt press på kommunen for at den skulle støtte bygging og også selv å initiere og organisere boligbygging, noe som også Axel Holst foreslo.

I boligbyggingen var dilemmaet at krav til en tilfredsstillende standard kunne medføre husleier som vanlig arbeidere ikke kunne betale. Allerede Axel Holst reduserte som nevnt kravet til luftrom per voksen person fra 30 til 15 kubikkmeter ut i fra økonomiske muligheter. Arbeiderpartirepresentanten Randolph Arnesen påpekt i bystyret 1913 at *”det burde fastslått ved lov at man ikke får lov til å ha mindre leilighet enn 2 rom og kjøkken”*. *Hans partikollega og formann i Boligtilsynet var enig i behovet, men ”skulle vi innrette oss slik som hr. Arnesen sa, så ble det for leieboerne intet igjen til mat”*. Skulle et slikt krav kunne realiseres, måtte arbeiderne *”skaffe seg en større del av arbeidsutbyttet”* (Boligrådmannen i Oslo 1948C s158).

Et eksempel på denne brutale avveieingen kommer fram i forbindelse med valg av hustyper. *”Hver familie i sitt eget hus og til hvert hus en hage”*, var et slagord fra 1800-tallet, og etter 1900 var *”borgermester Arctander og sosialdemokratene enige om at Egne-hjem måtte være målet”* (Boligrådmannen i Oslo 1948C, s.157).). *”Egne-hjem”* kombinerer hus og have med det å eie egen bolig. Det ble da også understreket at beboerne i disse husene slapp unna spekulantene i boligmarkedet.

”Egne hjem” var klart å foretrekke, men vanskelig å realisere. Det ble bygget noen hus med sikte på ”småkårsfolk”, bl.a. på Ekeberg, men de ble relativt dyre og bare familier med tilstrekkelig høy og sikker inntekt fikk de nødvendige lån. (Boligrådmannen i Oslo 1948C, s.144). Det samme skjedde med den kommunalt organiserte utbyggingen av Ullevål Hageby. I praksis fortsatte derfor også kasernebyggingen. Det ble valgt som et bedre alternativt enn rene nødboliger/brakkjer, noe som også var et reelt alternativ ettersom den store bolignøden ble oppfattet som en midlertidig krise.

Boligpolitikken i velferdsstaten

Før siste verdenskrig var kommunen den sentrale aktøren i norsk boligpolitikk. Staten medvirket bare ved lovreguleringer, som bygningslov og husleielov. Etter krigen ble dette endret. Da inntok staten en sentral rolle og boligpolitikken ble del av utbyggingen av velferdsstaten. I det Fellesprogrammet²² som staket ut kursen var boligpolitikken sentral, formulert slik: ”*Det skal utarbeides plan for å sikre en vakker og hensiktsmessig bebyggelse med det mål å skaffe gode og tilstrekkelig rommelige boliger for alle*”. Staten fikk til oppgave å stille til disposisjon lån og tilskuddsmidler via Husbanken. Kommunene skulle tilrettelegge tomter for utbygging, samt skaffe boliger til økonomisk svakstilte. Bygging og forvaltning ble overlatt til private, herunder boligsamvirket.

Utbygging av velferdsstaten med boligpolitikk som en sentral del, var i overensstemmelse med hovedtrekkene i det som på samme tid skjedde i de øvrige europeiske velferdsstatene (se f.eks Harloe 1997). Som i andre land var boligmangel og bolignød et påtrengende problem. (Boligkomiteen 1962). En sterkt pådrivende faktor var ødeleggelsen under krigen. I Norge var gjenreisningen av Finmark og nedbrente byer en helt sentral oppgave de første årene.

Mye av grunnlaget var lagt i utredninger, analyser og forskning før og under 2.verdenskrig. En sentral utredning også for Norge, var Bostadssociala utredningen i Sverige som startet i 1933 og ble avsluttet med sluttbetänkande, første del i 1945, annen del i 1947. Underveis kom en rekke delutredninger. I direktivet for utredningen ble det av statsråd Möller påpekt at undersøkelser hadde avdekket at en ikke ubetydelig del av boligene var i en så dårlig forfatning, særlig i forhold til barns behov, at det var uforsvarlig å la det fortsette, av allmennhygieniske grunner. Dessuten var trangboddhet er ubredt og medfører alvorlig fare for fysisk og psykisk helse.

En viktig erkjennelse var at en regnet med at mange familier ikke hadde råd til å skaffe seg tilfredsstillende boliger uten offentlig støtte. I Sverige ble det imidlertid også konstatert at små og dårlige boliger ikke bare er bebodd av familier med lave inntekter. Et mål var derfor også å stimulere slike familier til å gi bolig høyere prioritet (Möller 1933). Tidligere hadde svenske forskere også pekt på bekymringsfulle lave fødselstall og satt det i sammenheng med boligforholdene (Hansen og Guttu 2000).

Boligpolitikk ble oppfattet som sentral bl.a. for å ivareta barns utviklingsmuligheter. ”*På samme måte som samfunnet gjennom utdanningspolitikken arbeider for mest mulig like startvilkår for barn og ungdom, har også gode og likeverdige boliger og bomiljøer betydning for denne likhetsmålsettingen*” (St-meld.nr.76 (1971-72), side 40).

Samtidig var det ingen tro på at privat aktører ville være i stand til å frembringe verken mange nok eller gode nok boliger uten offentlig tilrettelegging og bistand. I Norge valgte

²² Program for den samlingsegjering som ble dannet etter krigens slutt

en likevel ikke å satse på å bygge ut en stor *offentlig boligsektor*, i motsetning til mange av de landene vi ellers sammenlignet oss med. Styringen av boligbyggingen skulle dermed skje indirekte, ved lover og forskrifter, herunder om prisregulering, ved Husbankens lånebetingelser og ved kommunale reguleringsbestemmelser og betingelser knyttet til tildeling av utbyggingsområder.

En viktig del av boligpolitikken var å husholde med landets ressurser. Regler og normer var ikke bare innrettet på å sikre tilfredsstillende standard. Like viktig var det å forhindre overforbruk. Bygging av unødvendig store og kostbare boliger tappet landet for materialer og arbeidskraft som var hardt tiltrent på andre områder. Også dette ble ivaretatt ved Husbankens normer og kostnadstak. Dessuten hadde kommunene rett til å regulere hvem som kunne flytte inn i borettslagsboliger og i utleieboliger. Romnormen anga hvor store boliger en familie kunne overta. Kommunen regulerte dette med hjemmel i Boligformidlingsloven av 1950 (Hansen og Guttu 2000, side 119).

En viktig forutsetning for den boligpolitikken som ble ført, ikke minst i bruk av normer og retningslinjer, var stor tiltro til overordnet og helhetlig planlegging i offentlig regi. Den såkalte synoptiske planleggingsmodellen²³ var dominerende.

Kvantitet og kvalitet

I den første etterkrigstidens var det et overordnet mål å skaffe mange boliger raskt. Størrelsen og standarden på boligene ble nøye vurdert opp mot de kvantitative målene, ikke minst fordi boligbyggingen som nevnt også konkurrerte om hardt tiltrente materialer og arbeidskraft til andre investeringer²⁴.

Behovet for boligbygging ble beregnet ved hjelp av *boligfrekvenser*. Befolkningen ble gruppert etter familietype og alder, og i hver gruppe ble det fastlagt hvor stor andel som ville trenge egen bolig. Dette ble samholdt med det antall boliger som fantes, samt beregnet avgang. Disse beregningene lå til grunn for måltall i boligbyggingen, både på nasjonalt og kommunalt nivå. En mente det hele tiden var flere enslige som ønsket å bo for seg selv, enn det tilbudet ga anledning til. Målet, frekvensen, ble bestemt mer av hva en anså realistisk mulig enn av hva behovet tilsa, noe en egentlig visste lite eksakt om.

Selv om de kvantitative målene var voldsomt påtrengende, ble det å bygge midlertidige boliger, som brakker og lignende, avvist. Begrunnelsen var dårlige erfaringer med dette i mellomkrigsperioden. Tvert imot, en bestemte seg for å bygge boliger som kunne tjene som *varige løsninger for barnefamilier*. En var klar over at slike boliger ville koste mer enn familier flest ville være i stand til å betale. Inntil videre var en derfor innstilt på å sikre barnefamilier tilgang til de nye boligene ved hjelp av subsidierte lån supplert med bostøtte til de mest barnrike. Dette ble iverksatt av Husbanken i samarbeid med kommunene. Kommunene bidro med utbygging av infrastruktur og med byggeklare tomter som ble stilt til disposisjon for lave priser, samt med garantier for lån til egenkapital (Boligkomitéen av 1962).

Som grunn til at Norge valgte en forholdsvis ambisiøs standard er det ofte pekt på konklusjonene i en stor boligundersøkelse i Oslo under 2.verdenskrig, i regi av Oslo Byes Vel. Den viste at små og overbefolkede leiligheter medførte alvorlige problemer for barne-

²³ Synoptisk er et begrep som brukes om en planleggingsmodell med ambisjoner om helhetlig og sentralt styr planlegging, se Kvarv 2003.

²⁴ I Norge ble bygging av brakker vurdert og forkastet med henvisning til tidligere erfaringer fra Oslo. Det sto dessuten allerede igjen en rekke brakker fra krigstiden, brakker som fortsatt måtte brukes som boliger..

familier. Barnefamilier i ett- og toromsleiligheter ble intervjuet og leilighetens bruk analysert av et team med arkitekter og psykologer (Brochmann 1948).

Til en viss grad kan en si at rask dekning av antall boliger, og derved ensliges behov for å kunne bo i egen bolig, ble forsaket til fordel for god kvalitet i boligene for barnefamiliene. Dette blir tydeligere om en sammenligner Norge med Sverige som satset mer på antallet, og mindre på størrelsen (Hansen 2005).

Målet om å sikre gode og rimelige boliger skulle også sikres ved forskning og utvikling om og i byggebransjen. Nye, rasjonelle metoder ble importert og utviklet. Målsamordning og modulsystemer var viktig ledd i dette, noe som igjen stilte krav om standardisert, normerte løsninger av leiligheter og hustyper. Forhåpninger og vel også forutsetningen var at en innen ikke altfor lang tid ville kunne senke byggekostnadene slik at det samtidig med reallønnsvekst reduserte og helst fjernet behovet for offentlige subsidieringer.

Alle bør eie egen bolig

I stedet for å satse på en offentlig uleiesektor, ble det stilt som mål at alle skulle kunne eie egen bolig. En viktig forutsetning for å kunne realisere eie-målsettingen i kombinasjon med offentlig velferdspolitik, var samarbeid med boligsamvirket. Før krigen var det i Oslo utviklet et samarbeid mellom kommunen og et boligkooperativt selskap, OBOS. Kommunen fikk formelle posisjoner i selskapet og inngikk utbyggingsavtaler med dette boligbyggelaget. Kommunen stilte til disposisjon rimelige tomter, garanterte for lån og fikk anledning til å disponere og tildele en vesentlig del av ferdige boliger til sine boligsøkere. Resten tildelte selskapet til egen medlemmer etter ansiennitet. (Gulbrandsen 1980).

Gode erfaringer med denne løsningen bidro til at en satset på dette som modell i de fleste av landets større byer og omegnskommuner. I praksis var det til å begynne med ikke så ulikt en non-profit leiesektor. Formelt hadde beboere leiekontrakt med selskapet som de selv var medeiere av. De hadde plikter og ansvar som eiere, men ikke rett til å selge fritt og få fortjeneste av salget.

Hvorfor forskjellige veivalg?

Historikeren Erling Annaniassen påpeker at dette er valg som ikke ble, og ikke kan, foretas på "fritt" grunnlag. Det ligger føringer i samfunnets strukturer og historie. På landsbygda og i små steder var det i Norge fra før vanlig at folk eide egen bolig, at leie var noe midlertidig. Å eie egen bolig med mulighet til å ta inn losjerende var en økonomisk sikkerhetsventil. Det var da heller ikke utenom Oslo og enkelte store byer noen profesjonell utleie av boliger. Disse forholdene hadde igjen sammenheng med nærings- og bosettingstruktur. Norge er preget av primærnæringer og småindustri, med spredt bosetting over hele landet. Urbaniseringen har tiltatt, men Norge har for eksempel hele tiden ligget langt bak Sverige. I 1987 bodde 32 prosent av den svenske befolkning i hovedstaden og de to nest største byene, Stockholm, Gøteborg og Malmø, mot 24 prosent i tilsvarende områder i Norge: Oslo, Bergen og Trondheim. Også i mindre steder har Sverige tradisjon for et tettere samfunn med en sentral brukseier, enn det en finner i Norge.

Selv om eierlinjen var utbredt i landet, var dette ikke tilfelle i hovedstaden. Der bodde flertallet i leiegårder, og hadde mange negative erfaringer. Et svar var å begrense privat utleievirksomhet. Som en ideologisk plattform for dette henvises det ofte til følgende sitat *"For meg er dette et prinsipielt spørsmål, og jeg vil gjøre det tindrende klart. I det moderne samfunn er det visse områder hvor det drives privat næringsdrift, og andre hvor*

det ikke lenger drives privat næringsdrift, eller hvor den er under avvikling, og jeg for mitt vedkommende godtar ikke som et område for privat næringsdrift det å eie andre menneskers hjem (Trygve Bratteli, stortingsrepresentant, senere statsminister for Arbeiderpartiet, i Stortinget 1951).

For den sosialistiske fløyen var hovedsaken å bygge ut en boligsektor som var fri for spekulasjon. Alternativet var kooperasjon eller offentlig utleie. Leieboerbevegelsen gikk inn for kooperative boligselskaper. Noen mente det ville være bedre med en kommunal utleiesektor, men den kooperative linjen vant fram (Nagel 1992).

For borgerlige politikere var eierlinjen en pragmatisk tilpasning. Viktigst var det at løsningen frigjorde kommunen for et *direkte ansvar* for finansiering og forvaltning. I opprettelsen av OBOS i Oslo i 1933, resultat av en avtale mellom kommunen og daværende OOBS, var dette om nevnt et viktig argument.

Boligstørrelse og trangboddhetsnormer

Vi har allerede nevnt at tre rom og kjøkken ble den nye normen for en familie. Egne rom for barn ble lansert som meget viktig for familiens helse og velferd. Helst skulle hvert barn ha eget rom, men det var et krav som en til å begynne med ikke så seg råd med.

I kartlegging og analyser av boforhold i etterkrigsperioden var grensen for trangboddhet definert som at en husholdning minst hadde et rom per person, kjøkken inkludert (St.meld. nr.92 1974-75). Denne normen samsvarte nesten med målsettingen om tre rom og kjøkken for barnefamilier: Par med to barn bør minimum ha tre rom og kjøkken, dvs. fire rom i alt. Par med ett barn ville imidlertid etter denne normen ikke være trangbodde i to rom og kjøkken. Trangboddhetsnormen var derfor noe strengere enn hva en anså som et rimelig mål for romslighet, og det en satset på i nybyggingen.

Den normen som normalt gjelder i dag (trangboddhet er mindre enn to rom og mindre enn et rom per person, kjøkken ikke inkludert), ble trolig først anvendt i en analyse av boforholdsundersøkelsen i 1981 (Ås og Hansen 1985, side 16). Det nye i forhold til tidligere brukte definisjoner av trangboddhet, var at kjøkken ikke regnes som rom, at minste boligstørrelse for varig opphold er to rom

At kjøkken ikke skal medregnes synes å ha blitt akseptert uten særlig motforestillinger eller diskusjoner, nærmest som en naturlig følge av den faktiske utviklingen. Som nevnt mente en allerede i 1945 at barn burde ha hver sitt rom, i det minste når de var av forskjellig kjønn, og når de ble noe eldre. I innstillingen til nytt bostøttesystem ble da også nødvendig/normal bolig definert som to rom og kjøkken for enslige som var gamle og uføre, og som fire rom og kjøkken for par med to barn (men også for enslig forsørger med tre barn). Innstillingen aksepterte også som rimelig at boligen hadde ett rom mer enn det ”normale” (St.meld.nr.76 (1971-72), side 98).

Trangboddhet ble lenge ikke vurdert som noe tema for enslige. Først i begynnelsen av 1970 – tallet ble romnormene justert slik at enslige hadde anledning til å flytte inn i leiligheter på mer enn ett- rom og kjøkken. Et forholdsvis lite antall boliger bidro dessuten til å begrense enslige fra å kunne bo i egen bolig.

Det var iherdig argumentasjon og agitasjon fra Ensliges Landsforening som førte til at Stortingets Kommunal- og miljøvernkomité i 1976 uttalte at to rom og kjøkken var et rimelig krav til bolig for voksne enslige (Gulbrandsen og Hansen 1978). En

forskningsrapport om forholdene i ett-roms boligene på Ammerud understøttet kravet (Gulbrandsen 1973).

For mange var ikke trangboddhetsnormen det viktigste. Helt fram til 1980- tallet ble håndhevet nokså strenge *maksimumskrav* til hvor stor bolig en kunne få tildelt. Det ble bestemt av romnormer og av Husbankens leiearealnormer (se bl.a. Hansen og Guttu 2000). Stortingskomiteens vedtak var i og for seg ikke så mye en trangboddhetsgrense som en oppheving av gjeldende maksimumsnorm.

I den normen som ble introdusert i 1988, ble det foreslått å regne ett rom mer enn antall personer, og tre rom for enslige, som ”normalt” og dermed som en nøktern standard. Boliger med flere rom ble betegnet som romslige eller særlig romslige. Antall rom ble supplert med normer for boligareal. Normen var i samsvar med de leiearealnormer som Husbanken praktiserte, fram til 1983 som krav, senere som anbefalinger. ”Romnormen”, altså den som anga hvor stor bolig en kunne tildeles, ble uaktuell og forsvant ut over 1980 – tallet.

Husbankens leiearealnormer var basert på en kombinasjon av antall soverom, antall sengeplasser og antall kvm boligareal. Det varierte fra bolig med ett soverom, en sengeplass og 55 kvm til en bolig med 4-7 soverom, 8 sengeplasser og 125 kvm. (Hansen og Gulbrandsen 1993, side 39). Minimumskravet på 55 kvm var basert på analyser av hva som måtte til for å imøtekomme de forskjellige kravene til hver enkelt rom, og sammenstillingen av disse. Forutsetningen var da eget soverom og at soverommet skulle ha plass til dobbelseng (Jørgensen 1989). Maksimumstaket på 125 kvm er på samme måte satt etter det som trengs for å romme soverom med soveplass til opp til 7 personer (5 barn). Når 40 kvm boareal likevel har vært minimumskravet i bostøtteordningen, er det fordi det også skal omfatte boliger med fellesareal, og i så fall gjelder det private boligarealet. Bostøtte har for øvrig ingen øvre arealgrense, men derimot et tak for boutgifter som legges til grunn for beregning av bostøtten.

Boligens standard

Spørsmål om bad og wc i boligen vedble å være et viktig mål på standard. I analysene av boligsituasjonen i 1945 var denne mangelen fortsatt helt sentral, både i byer og bygder. I den omfattende satsningen på byfornyelse på 1980- talet var det fortsatt bad og wc som var i fokus.

Når det gjelder trekk, kulde og fuktighet ble det innført nye og forbedrede konstruksjonsprinsipper, og gradvis skjerpede krav i bygningslov og forskrifter. I husleieloven var det bestemmelser om huseiers plikt til å vedlikehold, en plikt som riktignok i stor utstrekning ble forsømt (Hansen m.fl. 1984). Spørsmålet var sentralt i byfornyelsen.

Også kravet om lysflater og utsyn ble opprettholdt nesten uforandret. At solinnfall er viktig, kan begrunnes. Vanskeligere er det å finne grunnlaget for de konkrete normene, som krav om vindusåpninger minst lik 10 prosent av gulvarealet. Dette kravet er da også modifisert i den forstand at kravet nå er formulert som en dagslysfaktor på 2 prosent og at skjerming fra terreng, andre bygninger og lignende i horisonten ikke må utgjøre mer enn 20 prosent målt fra horisontalplanet midt på vinduet. (REN, 03, side 123). Om en ikke kan dokumentere dette kan fortsatt 10 prosent av bruksarealet gjelde som dokumentasjon.

Gjennombelysning, lys fra flere sider er et krav som ble formulert av funksjonalistiske arkitekter i 1920- årene (Martens og Moe 1985). At dette er en fordel kan neppe bestrides, men hvor avgjørende det er for helse og trivsel har jeg ikke sett dokumentert. Normen om fasadebredden er ledd i de samme bestrebelsene. Den sprang ut av tendenser på 1970-80-tallet til å lage veldig tykke blokker og rekkehus. Følgen var at leilighetene ble lange og smale tarmen med lys bare i hver ende.

Funksjonalitet - planprinsipper

Kravet om ”tre rom og kjøkken” var kombinert med mer detaljerte normer og krav til hvert enkelt roms utforming, og planløsningen. Slike krav var preget av *bruksfunksjonsanalyser og bovineundersøkelser*. Det dreide seg ikke lenger bare om å ha tilstrekkelig stort areal. Viktig var også hvordan dette boligarealet var disponert og dimensjonert (planløsninger), og hvordan bebyggelsen var utformet og organisert.

Nitide studier ble lagt til grunn for normene om antall rom, størrelse og utforming av rom, samt prisnippene for leilighetens planløsning. Utgangspunktet var ”boligen for eksistensminimum”. En boligkvalitet som forutsatte urimelig store deler av disponible inntekt var ingen løsning. De arkitektene som arbeidet med dette var derfor opptatt av å få maksimal nytte av de kvadratmeterne som sto til disposisjon, av de investeringene som ble gjort. Ideen var å satse på de grunnleggende behovene og droppe alt om var unyttig, eller bare til ”pynt og fjas”.

Prinsippene og modellene for gode planløsninger ble videreutviklet med studier og analyser på 1930- og 40 tallet. Slike studier ble foretatt i flere land, men Sverige var langt framme. Premissene var fortsatt å finne fram til boliger som kunne fungere tilfredsstillende med minimalt areal, dvs med maksimal arealeffektivitet. Studiene førte fram til mer differensierte rom som var tilpasset deres spesielle funksjon, som sted å lage mat, sted å sove, sted å være sammen, osv. At foreldre og barn skulle ha hver sine rom forsterket dette.

Prinsippene bak de planløsningene som ble utviklet er senere beskrevet detaljert i en håndbok fra Byggforsk (Svennar 1975), mens undersøkelsene og analysene som ligger bak er redegjort for bl.a. i Åkermann 1941 og Bjørklund 2000.

Kjøkkenet har en spesiell plass i hjemmet, og er også viet spesiell oppmerksomhet i forskningen. Blant arkitekter var det en tendens til å betrakte kjøkkenet som et laboratorium for matlaging, ikke som oppholdsrom. Gjentatte studier av folks bovaner viste imidlertid at kjøkkenet var et oppholdsrom, nærmest uansett hvor trangt det var. Forestillingen om kjøkkenet som kun et sted for matlaging er forankret i en borgerlig livsstil, er det påpekt (Bjørklund 2000). Det ble også oppfattet som lite rasjonelt, som ikke arealeffektivt, å ha spiseplass både på kjøkkenet og i stua. Det minnet om ”finstue-formen” som arkitekter forarget seg over og bekjempet til fordel for ”riktig boligbruk” (Brochmann 1961). Laboratorie - kjøkkenet kan dessuten trekkes inn fra fasaden og dermed redusere krav til (dyr) fasadebredde.

Norske undersøkelser viste det samme som svenske: Kjøkkenet ble brukt som spise- og oppholdsplass selv om dette ikke var lagt til rette (Bull, Hansen og Haug 1971).

HB-blader og typetegninger

Planløsningsprinsipper og detaljerte anvisninger for utforming av hvert enkelt rom i boligene ble angitt i en serie HB-blader. Bladene inneholdt krav som ble lagt til grunn for lån og tilskudd. Kravene bygget som nevnt på forskning og utredninger, bla. av møbeltyper og møbelmål. Foruten brukskrav, var målsamordning som grunnlag for standardisering et viktig moment.

I tillegg til HB-bladene utarbeidet Husbanken veiledningsmateriale og typetegninger. begge deler var en videreføring av et arbeid som begynte i det nye Boligdirektoratet. Det var for øvrig også arbeidet med typetegninger før krigen (Jørgensen og Martens 1996).

Boøkonomi – rimelig boutgift

Rimelig husleie er ikke lett å bestemme. I første rekke ble det reagert på store husleieøkninger på grunn av et presset boligmarked. I Oslo ble regulering av husleier innført og avviklet i takt med vurderinger av husleiemarkedet, og var nært knyttet til krigsutbruddene.

Rimelig boutgift, eller en sosialt forsvarlig husleie som det tidligere ble kalt, er blitt fastlagt etter hva en bør ha til disposisjon av inntekten etter annet nødvendig forbruk. I Oslo kom en etter krigen fram til at 20 prosent av inntekten til husleie ville være sosialt

forsvarlig for de fleste familier i Oslo. Det var basert på undersøkelser og analyser av forbruksbudsjetter for forskjellige familietyper, men trolig også mye inspirert av den boligsosiale utredningen i Sverige. Det ble for øvrig som nevnt understreket at folk også må læres opp til å *ville* betale så mye for å bo bra (Boligrådmannen i Oslo 1948A, side 83).

Hvordan en kom fram til ”rimelig boutgift” i bostøteordningen er noe uklart. Det ble ikke lagt fram nye forbrukerundersøkelser ved den omfattende revideringen av bostøttesystemet i 1972 (St.meld.nr.76 1971-72, side 98). De angitte prosentene av husholdningens inntekt synes å være fastlagt skjønnsmessig med utgangspunkt i 20 prosent som normalt.

Grensene for hvilke faktiske boutgifter en fikk anledning til å regne med, *boutgiftstaket*, skulle i prinsippet fastlegges i forhold til faktiske boutgifter for nybygde, nøkterne boliger. Boutgiftstaket skulle hindre urimelig høyt boligforbruk, sammen med at en uansett måtte betale en viss egenandel. En ville også forhindre at bostøtten ble prisdrivende. Krav om

Husbanklån var også en metode til å sikre nøktern, men god bolig. (St.meld.nr.76 1971-72, side 82).

Høye priser i nybygg vurderes som et problem for de som skal etablere seg for første gang, eller reetablere seg, uten å ha særlig egenkapital. En del av problemet er overlappende med det som er nevnt om boøkonomi, det å mestre de løpende boliggiftene. I tillegg kan førstegangsetablerere ha problemer med å skaffe kapital. Dette var en grunn til at mange tidligere forsøk med "egne hjem" til arbeidsfolk ikke lyktes, og som lå bak både utviklingen av og skepsisen til boligsamvirket. Når boligsamvirket lykkes, og ble akseptert også av kritikerne, skyldes det nok at kravene til egenkapital dels ble små, og dels avhjulpet med kommunalt betalte innskudd og kommunale garantier (Nagel 1992). På 1980 – tallet ble det dessuten innført egenkapitallån og tilskudd.

Å ha egen bolig - boligdekningen

Boligfrekvensmetoden ble utviklet som et verktøy for å kunne bedømme behovet for boligbygging. Det ble tatt i bruk straks etter krigen, og var benyttet i et rapporteringssystem fra kommuner til kommunaldepartementet fram til dereguleringen av boligmarkedet. Etter den tid er det ikke dette rapporteringssystemet i bruk, men boligfrekvenser regnes gjerne ut når nye landsomfattende data foreligger. Boligfrekvensene utdyper og nyanserer antall boliger og antall rom per 1000 innbyggere.

Noen norm for hva som er akseptabelt er ikke fastlagt. Det vil avhenge av hvor mange av en alders og sivilstandsgruppe som har behov for eller foretrekker en eller annen form for bofellesskap uten å ha egen, selvstendig bolig. Det gjelder naturligvis barn hos foreldre inntil en viss alder. Myndighetsalderen er en viktig aldersgrense. Når er det rimelig å kunne flytte i egen bolig? Noe offentlig standpunkt til dette finnes ikke, men når alder for hjemmefraflytting overvåkes er det uttrykk for at den er viktig. Det ble også understreket av Ungdomsutvalget som så flytting hjemmefra som en forutsetning for å utvikle seg til voksne selvstendige mennesker, i hvert fall slik folk flest bor (Ungdomsutvalget: Ungdom, familie og bolig. Universitetsforlaget 1976).

Generelt er den dominerende holdningen at det beste er å bo for seg selv i egen bolig. Dette er også den prefererte løsningen i følge opinionsundersøkelser. I noen tilfeller er det antatt at egen bolig bør suppleres med fellesrom og fellesanlegg, og at i så fall kan den egne boligene være noe knappere enn ellers. Primært er bofellesskap lansert for personer med spesielle behov, men det finnes som nevnt også anbefalinger om slike løsninger for "folk flest". Parallelt med funksjonalistens utvikling av planløsninger, ble det utviklet og utprøvd hus med fellesrom, *kollektivhus*. Drivkraften var dels et ønske om å rasjonalisere husarbeidet, og dels et ønske om mer fellesskap.

En annen form for "bofellesskap" er enslige som deler en bolig. Det skjer privat og i offentlige tiltak, som studentboliger og Ungbo. Om og i tilfelle når dette er gode løsninger er lite dokumentert. Fra 1950- tallet fram til 1980-tallet er omfanget av enslige som deler bolig kraftig redusert. I praksis velger enslige flest egen bolig når muligheten byr seg.

Det er stilt spørsmål ved den ubegrensede favoriseringen av egen bolig. Det settes i sammenheng med den tiltagende individualiseringen av samfunnslivet. Kan institusjoner og kollektive boformer i flere tilfeller enn etter gjengs oppfatning, være bedre?

Boliger for eldre og andre spesielle grupper

Som det vel framkommer, var boligspørsmålet for en meget stor del knyttet til barnefamilier. Etter hvert ble også boligbehovet og boligsituasjonen for andre grupper satt mer i fokus. Pensjonister ble inkludert i bostøtteordningen, og det ble bygget boliger spesielt for eldre og for funksjonshemmede. For de sistnevnte ble det utviklet og iverksatt planløsninger som skulle ivareta krav for rullestolsbrukere.

En bredere tilnærming til boligspørsmålet fikk et gjennombrudd med boligmeldingen ”Om boligspørsmål”, St.meld.nr.76 (1971-72). Der ble boliger for funksjonshemmede belyst sammen med en bred analyse av bomiljø og service i boligområder.

Meldingen gjengir konklusjonene i en innstilling fra komiteen for Eldreomsorgen om boliger og institusjoner til eldre. Komiteen konkluderte med at eldre flest bør bo lengst mulig hjemme. ”*Gode boliger for eldre sammen med en godt utbygd hjemmesykepleie vil minske presset på sykehjemssektoren*” (side 120).

Hus- og bebyggelsesformer

Drømmen om eneboligen holdt seg i Norge, og ble også i meget stor utstrekning realisert selv i byer og tettsteder. Bare i Oslo er blokk dominerende bygningstype. I Bergen og Trondheim er boligene fordelt i tre nokså like deler: eneboliger, rekkehus og lignende og blokker. Eneboligpreferansene er tilgodesett i reguleringsplaner og lånevilkår, men egentlig ikke direkte fremmet som noen offentlig målsetting. Indirekte kan en kanskje se satsningen på eierett som støtte til eneboligbygging. Husbanken la også mye arbeid i å fremme gode eksempler på eneboligutbygging (Jørgensen 1996).

Mange ”eneboliger” har innredet en leilighet til utleie, enten i en 2.etasje/loft eller i underetasje. Et utbredt alternativ i 1950- årene var to- og firemannsboliger. Senere kom rekkehusene til å overta.

Når det gjelder mer konsentrert bebyggelse var lamellblokken etablert som alternativ til ”kasernene”, til den gamle bygården. Lamellblokken var frittstående blokker med luft rundt seg og med riktig orientering i forhold til sol. En presentasjon av lamellblokken i artikkelen ”Byregulering eller konditorkunst” i tidsskriftet PLAN (som kom i tre nr. i 1930 årene, Martens og Moe 1983) innledet med å påpeke betydningen av lys og luft. Et ufravikelig krav, slik disse planleggerne så det, var at alle rom i boligen blir solbelyst en tid av året. Det ble begrunnet både med hygiene (sollyset desinfiserer) og psykologi: Sollyset virker oppmuntrende og oppkvikkende. I oppholdsrommet bør det helst være sol hele dagen, men i hvert fall ettermiddag og aften.

Artikkelen viste til forskning og utviklingsarbeid om regulering og boligtyper i Tyskland, og framhevet lamellbebyggelsen som den største nyvinningen i boligstrøksreguleringen. Lamellbebyggelsen ble satt opp som kontrast til hagebyidealene som altså ble for dyre for vanlige arbeidere, og som kommunen ikke kunne eller ville yte mer subsidiering. Denne type utbygging ble også kritisert som uegnet. Mens ”*boligbygging og regulering var tatt opp til saklige, vitenskapelige vurdering ute i Europa*” var ”*Hals og hans medarbeidere opptatt med å lage sirkelplasser og kruseduller, akse- og fondvirkninger og små kapricøse påfunn – illustrert med kilometerperspektiver i kull- og fingertuppteknikk*” (PLAN 1933-36, i Martens og Moe 1983, side 186).

Som idealmodellen for regulering av boligstrøk viste en til kriterier for juryens bedømmelse av en konkurranse for utbygging av et stort boligområde i Berlin, Haselhorst,

en konkurranse utskrevet av Riksforskningssekretariatet for Boligvesen i 1928. Kriteriene la vekt på lamellbebyggelse og trafikkgater loddrett på bebyggelsesretningen som knyttes sammen med spaserveier langs husblokkene. Lamellbebyggelsens fortrinn var dens muligheter for like og gode solforhold for alle leiligheter. I følge artikkelen mente Hals på sin side at dette innebar en så kjedelig form for bebyggelse at den ikke kunne anvendes i noen utstrekning, selv om også han så solinnfall som meget viktig. I forslag til generalplan for Oslo ble påpekt at dette spørsmålet er mye viktigere her i nord enn i sydlige strøk (Hals 1929).

Sol på lekeplasser og andre utearealer for rekreasjon har det samme grunnlaget som kravene om sol i leiligheter og balkonger. Også her er det de konkrete kravene om antall soltimer som er vanskelig å finne begrunnelsen for. Derimot finnes det mye litteratur om hvordan soltimer kan måles og beregnes.

*Bomiljø, tetthet og arealnormer*²⁵

Bebyggelsesformene har nær sammenheng med byutviklingskonsepter. Lamellblokken var sentral i drabantbyutformingen, både som lavblokk og som høyhus (Hansen og Brattbakk 2005). Denne utbyggingen ble etter hvert kraftig kritisert for å gi inhumane, antisosiale miljø (Hansen og Sæterdahl 1969, Hansen og Brattbakk 2005). På 1970-tallet kom det, bl.a. på bakgrunn av denne kritikken, en rekke utredninger og forslag som særlig var rettet mot boligmiljøet

Betydningen av bomiljøspørsmål ble sterkt understreket i boligmelding 76. (St.meld.nr. 76 (1971-72). Der sies det at *”Det er i senere tid blitt stadig mer klart at de problemer folk har i forbindelse med sin boligsituasjon, i stor grad ikke er knyttet til selve boligen, men til boligmiljøet. dette er konstatert både for store, nye boligområder, og for eldre innerområder i byene”*. Som krav for til et godt bomiljø ble framhevet, (her forkortet):

- leke- og rekreasjonsområder
- trafikkseparering
- fellesskaps- og aktivitetslokaler
- kontakt med natur og vegetasjon
- sosial service
- merkantil service
- variert bolig- og befolkningssammensetning
- omflyttingsmuligheter
- et rimelig utvalg av arbeidsplasser i området
- gode kommunikasjoner

(St.meld.nr. 76 (1971-72), side 107).

Større satsning på bomiljøet ble begrunnet med at de fleste mennesker tilbringer mye av sin tid der, og viser til vedlagte rapporter om bomiljøet fra NBI, NIBR og NGI. (I meldingen blir det imidlertid understreket at konklusjonene fra disse rapportene står for forfatterens regning, og Regjeringen sier ikke hva den selv mener). Mange av de nevnte punktene ovenfor er da heller ikke fulgt opp med konkrete anbefalinger eller normer. Hjemmel for å stille krav fikk kommunene i den nye landsomfattende bygningsloven av 1965. Da kom nåværende formulering om krav til *”den ubebygde del av tomta”*, krav om tilfredsstillende lysforhold, areal til tilfredsstillende oppholdssted i det fri, herunder

²⁵ Dette området er beskrevet og analysert tidligere (Thorén m.fl. 2000), og gis derfor her en mer summarisk behandling

leikeplasser for barn, samt avkjørsel og parkering av biler og motorsykler. Kommuner fikk økt hjemmel og plikt i reguleringsaker.

Utearealene

Normer for utearealer dreier seg både hva slags arealer som trengs, etter formål, størrelser på de forskjellige arealtypene og avstanden til boligen. Oslo kommune utarbeidet normer for lekeplasser i 1965, og disse ble evaluert med forslag til revidering i 1981 (Hellen 1985). Bak disse normene sto det forskning om barn og lek, der særlig avstand til forskjellige typer av lek og barns alder, var sentral (Wohlin 1960-1961).

De konkrete bestemmelsene er lokalt forankret og varierer geografisk. Det skjer dessuten en tilpasning til ulike bebyggelsesformer. Det stilles mindre krav til utearealer i tett blokkbebyggelse enn i småhusbebyggelse, og særlig lempelige er kravene i sentrale strøk i byene (Thorén m.fl. 2000). En grunn til dette er trolig tilpasning til det realistisk mulige. I andre sammenhenger diskuteres kompensatoriske tilbud. Kompakt bebyggelse kompenseres med god tilgang til kulturelle og kommersielle tilbud. Når det gjelder barn og ungdom er det ikke så åpenbart at det er tilfelle.

Det er også en viss forskjell mellom betoningen av utearealer og *rommene mellom husene*. Spranget fra kasernene, de tette gårdskvartalene til enkeltblokker i natur, skjedde for å ivareta behovet for sol, lys og utsyn, samt grønne områder. Rommet mellom blokkene var til å begynne med mer et spørsmål om å skape avstand enn å gi rom og plass for bestemte aktiviteter, slik som boligplanen var bygget opp. Etter hvert ble uterommene små, og konkrete krav til arealer for lek og rekreasjon bidro til å dempe tettheten. I tillegg ble avstanden også et virkemiddel mot støy.

Normer om arealer til forskjellige formål sier i og for seg ikke noe om hvordan bebyggelsen skal organiseres. Begrepene som benyttes, arealnormene, er imidlertid noe en assosierer med åpne grønne områder, mer enn med utforming av rom mellom hus. Det er ikke tilfeldig at en i kasernebebyggelsens tidsalder brukte gatebredde og etasjehøyde som norm. Storgårdskvartaler ble lansert som et alternativ til lamellblokken, en form som ble hevdet å bedre kunne ivareta ønsket om en mer bymessige utforming med gater, plasser og parker (Lind 1974). Kritikken av den funksjonalistisk pregede byutviklingen, med drabantbyene som det mest markerte uttrykk, dreide seg ikke bare om det i tilstrekkelig grad var avsatt plass til lek, med mer og at offentlig og merkantil service var lite utbygd. Kritikken dreide seg også om selve drabantbyen som bymessig form.

Trafikksystem og parkering

I en boligpolitisk sammenheng er det trafikksikker atkomst til lekeplasser, barnehager og skoler som har stor betydning, i tillegg til støy og forurensning. Veier og parkeringsplasser er ofte sett som konkurrent til og trussel mot dette, samtidig som parkeringsplasser er et viktig gode for husholdningene.

Trafikksystemet er knyttet til teorier og idealer om byplanlegging der den voksende bilparken fikk voldsom innflytelse. I tilknytning til de store utbyggingene i etterkrigstiden ble prinsipper om separering og differensiering av trafikken utviklet. Vi går ikke inn i hele dette omfatte problemkomplekset, men konstatere at en i Norge lenge valgte spredt bebyggelse med omfattede behov for bilbruk.

Normer for parkering tok utgangspunkt i den bilbruk som faktisk forekom samt prognoser for framtidig utvikling. Bilene måtte ha et sted å parkere, og det måtte foregå slik at det

ikke var til sjenanse for fremkommelighet og veivedlikehold, og slik at det reduserte faren for trafikkulykker. Normen ble revidert etter som erfaringer med den faktiske utviklingen gikk.

Støy

Målsetting med tiltak mot støy ble generelt satt i sammenheng med helse og trivsel. Tiltakene, og normene, kom som følge av raskt og sterkt økende støyplager. I arealplanleggingen var støyproblemer ikke ivaretatt i tilstrekkelig grad, noe som bl.a. ble forklart med ”usikkerhet om hvilke støynivå som kan aksepteres, lovgrunnlaget og finansieringen av støydempende tiltak” (St.meld.nr.50, 1976-77, Tiltak mot støy, side 23). De normer som ble gitt for maksimal støybelastning er basert på omfattende forskning om og når folk er plaget av støy, og ikke får sove pga støy (Osmundsen 1999, gjengitt i Thorén 2000). Som støykilde er biltrafikk viktig, men støykilder er stadig utvidet, bl.a. til lek og sport i utearealene.

Diskusjoner om støy går mest på håndheving av normene. Det dreier seg om tillatelse til og tilrettelegging for bilkjøring, støyskjermer ute og i bygningen. Det sammen gjelder i forhold til andre støyende aktiviteter. En gjentakende problemstilling er hensyn til barn og unges utfoldelse sett i forhold til andre, gjerne eldres, behov for ro.

Tetthet

Det er ingen nasjonale føringer på tetthet, men kommuner gis anledning til å fastsette tetthet, og det gis anvisninger på hvordan dette skal beregnes. Tetthet blir vanligvis uttrykt som u-grad (utnyttelsesgrad) og fra 1987 kan grad av utnytting måles på tre alternative måter: Bebyggd areal som prosent av tomten, Tillatt bruksareal på en tomt, Bruksareal i prosent av en tomt.

Bestemmelser om maksimal tetthet hadde til hensikt dels å bestemme bygningsform, og dels å sikre avstander og den plass til lek og rekreasjon utendørs, veier og parkeringsplasser, og bevaring av natur som bygningsloven krevde.

U-graden ga sterke føringer på hva salgs hustyper det kunne bygges. Valg av hustype er sentralt i spørsmål om boligpreferanser og sentralt i kommuners vurderinger av utbyggingsformål. Normer om gode boforhold sier sjelden noe direkte om hustype, men i analyser blir blokk gradert bak rekkehus som igjen graderes bak eneboliger, noe som generelt er i samsvar med folks preferanser. Forholdet mellom tetthet, hustyper og arealnormer ble grundig belyst bl.a. i en utredning fra Byggforsk (Svennar 1970), mens forholdet mellom boligtyper, utnyttelsesgrad og kostnader ble belyst bl.a. i en rapport om byplankostnader (Moen og Sigholt 1970).

Generelt vil høy utnyttelsesgrad innebære mer bruk av rekkehus og blokker, mer blokker desto høyere u-graden settes. Basert på boligpreferansene vil det være et ønske om lav u-grad, helst med muligheter for eneboliger. Tre hensyn trekker u-graden opp: Få flest mulig boliger raskt, få rimelige tomtkostnader per bolig og senke byggekostnadene. Det er imidlertid et sprang i denne utviklingen fra lett småhusbebyggelse til blokkbebyggelse med tunge konstruksjoner. Et annet sprang er lave blokker til høyhus. Krav om heis i hus med mer enn fire etasjer er en viktig premiss. Når profesjonelle utbyggere bygger, er presset gjerne for høy U-grad, noe som vel forklarer hvorfor u-graden oftest oppfattes som *maksimal tillatt tetthet*.

Variert bolig- og befolkningssammensetning

Krav til et godt bomiljø krever en variert bolig- og befolkningsstruktur ”som kan gi muligheter for allsidig kontakt mellom aldersgrupper, yrkesgrupper, sosiale grupper, grupper med og uten funksjonshemmede etc., og muligheter for hensiktsmessige boliger for alle kategorier” (St.meld nr. 76 (1971-72), side 107). Nærmere begrunnelse ble ikke gitt.

Spørsmålet ble også diskutert i forbindelse med boligbygging og tildelingsregler i Oslo bystyre. Bakgrunnen var at de nye store drabantbyene hadde fått en sterk overvekt av unge barnefamilier. Det ble påpekt at ensidig befolkningssammensetning gjør at

- det blir vanskeligere å tilfredsstille folks behov når mange har de samme behovene
- det blir for eks vanskelig og kostbart å forsyne områdene med de skoler, daginstitusjoner, fritidsanlegg m.v. som må til for å dekke behovstoppene
- minoriteter har vanskeligheter for å bli hørt og godtatt
- kontaktmuligheter og forståelse mellom aldersgrupper blir dårligere

På den annen side kunne ensidig befolkningssammensetning være positivt ved at flere hadde sammenfallende interesser, at en lettere fikk nabokontakt og at det ble mindre gnisninger mellom generasjoner, ulike grupper etc. I konklusjonen ble det understreket at ”en bør spesielt søke å unngå at det enkelte boligområdet får en større del av såkalte ressursvake beboere enn det med rimelighet kan tåle” (Hansen og Guttu 2000, side 181).

Sammensetningen av befolkningen er for øvrig noe som det er meget vanskelig å styre.

Revideringer av boligpolitikk i velferdsstaten

Den omfattende, allmenne subsidieringen av boligforbruk, var ikke ment å være permanent. En forutsatte at økonomisk utvikling og rasjonalisering og produktivitetsforbedringer i boligbyggingen skulle medføre et marked der de fleste klarte seg på egen inntekt. På begynnelsen av 1970 – tallet ble det ansett at de kvantitative mål var tilnærmet nådd, at det nærmet seg en rimelig balanse på boligmarkedet.

Boligmeldingen innholdt opplegg for tilpasning til ny situasjon. En ville i større grad vektlegge kvalitative forhold, miljø og tilpasning til funksjonshemmede. Byfornyelse og rehabilitering skulle erstatte deler av nybyggingen. Selektive virkemidler skulle erstatte universelle, og en ny og utvidet bostøtteordning ble etablert. Det var et relativt begrenset antall vanskeligstilte på boligmarkedet som boligpolitikken skulle prioritere, ved siden av område- og miljømessige forbedringer. Spesielt var tilpasning til funksjonshemmedes krav sentralt (St-meld.nr.76 (1971-72)).

Ett problem i denne perioden var kostnadsforskjellen mellom nybygde, moderne boliger og eksisterende boliger. Prisene for nybygg steg og ble til tross for visse reguleringer reflektert i prisen, mens prisene i det eksisterende markedet var regulert. Ett mottiltak var en mer omfattende bostøtteordning. Der var et viktig motiv å sikre at barnefamilier, og eldre og funksjonshemmede kunne anskaffe seg nye, større (barnefamiliene), moderne og lettstelte (eldre og funksjonshemmede) boliger.

Problemene med de høye etableringsutgifter i nye boliger ble også søkt løst ved utjavningslån som innebar forskyving av tilbakebetaling til en forhåpentligvis var bedre i stand til å klare dette (Kiøsterud 2005).

En utjevning mellom prisnivået for eldre og nye boliger ble oppnådd ved å heve maksimaltakstene ved salg av borettslagsboliger.

Senere, på 1980-tallet, ble prisregulering både av boliger og tomter opphevet. Samtidig ble det tillatt å seksjonere leiegårder. Deregulering av bolig- og tomtemarkedet (og kredittmarkedet) ble fulgt opp med nedbygging av generelle subsidier til fordel for selektive ordninger. En milepel var 1996 da subsidierte lån ble helt forlatt og all støtte konsentrert om tilskudd.

Bakgrunnen for omleggingen av boligpolitikken var en oppfatning av at de fleste bodde bra og kunne klare å skaffe og opprettholde egnet bolig uten offentlige subsidiering. Offentlige subsidier skulle forbeholdes de som særlig hadde behov for støtte, slik som for eksempel bostøtteordningen. Dessuten var det mer og mer vanskelig å få oppslutning og respekt for reguleringsbestemmelsene (Gulbrandsen 1980, Wessel 1996). I boligsamvirket, som dette særlig angikk, var de boende blitt flere og mer dominerende i forhold til de boligsøkende (Hansen 2002).

Det var dokumentert omfattende omgåelser av maksimaltaksten (Gulbrandsen 1983), og av husleieregulering og vedlikeholdsplikt (Hansen m.fl. 1985). Et argument var også at flytting mellom regulerte og ikke regulerte deler av boligmarkedet burde bli lettere.

Dereguleringen av markedet inneholdt også nedtoning av den offentlige styringen og kontrollen med boligbyggingen: Husbankens normer ble forandret fra krav til anbefalinger. Dette var et viktig skritt sett i sammenheng med ”den norske modellen” med en nær ikke eksisterende offentlig boligsektor. I land med stor offentlig boligsektor, som for eksempel Sverige, kan store deler av boligbyggingen styres direkte. Det er offentlige organer, i Sverige særlig ”Almennyttan”, som er byggherre. Boligbyggelagene, i nært samarbeid med kommunene, ivaretok i noen grad en tilsvarende rolle i Norge. Etter dereguleringen ble denne rollen vesentlig redusert (Hansen 200x).

Det var et viktig skritt også fordi Husbankens rolle i styring av boligbyggingen hadde gjort tilsvarende bestemmelser overflødige i PBL med forskrifter.

Midt på 1980-tallet, parallelt med dereguleringen, ble også plan- og bygningslovgivningen endret i retning som innebar større frihet for de private aktørene. Krav ble endret fra konkrete bestemmelser til krav om ytelser, krav om å oppfylle mer generelt angitte krav. En begrunnelse for dette var å gi større rom for nye løsninger, nye materialer og konstruksjoner.

Omleggingen medførte til sammen at private utbyggere fikk en mer sentral og uavhengig stilling også fordi markedspriser sammen med lite eller ingen subsidier gjør risikoen ved bygging større. Husbanken og kommunene fikk mindre innflytelse.

Et av grunnlagene for denne omleggingen var også at ”den synoptiske planleggingsmodellen” hadde mistet troverdighet. Forholdene i praksis ble ikke som planlagt. Utbygginger fikk effekter som ikke var forutsett, med mer. Andre, mer samarbeidspregede planleggingsmodeller ble tilstrebet. ”Governance” skulle erstatte ”Government”(Fimreite og Medalen 2005).

Boligpolitikken fjernet seg fra utbygging og ble nærere knyttet til helse- og sosialboligpolitikk. Bolig ble en sentral del av helse- og sosiale reformer på 1990- tallet

ikke minst fordi *et hovedmål var å bygge ned institusjoner til fordel for hjemmebasert omsorg*. Det var sentralt i HVPU-reformen, i Handlingsplan for eldre og for psykiatri, og i tiltak mot bostedsløshet. Grunnlaget for dette målet var nevnt allerede i St.meld.nr. 76: En antar at folk flest ønsker å bo hjemme så lenge som mulig, noe som samtidig antas å gi kostnadseffektive omsorgstjenester.

Det har skjedd en forskyving fra en politikk for alminnelig gode boliger til alminnelige folk, til akseptable boliger for særlig vanskeligstilte.

Normer og retningslinjer for gode boliger ble ikke så mye endret som de fikk annen, mindre bestemmende rolle. Noen endringer har likevel kommet.

Størrelse og standard

Trangboddhetsnormen som benyttes av SSB er fortsatt akseptert i den forstand at den benyttes i analysene av boforhold. I den aktuelle politikken rettet mot vanskeligstilte synes den imidlertid ikke å oppfattes som relevant. I registreringen for boligsosiale handlingsprogrammer blir trangboddhet som vist noe snevrere definert enn i den vanlige normen. Der er det ikke krav om ett rom per barn og enslige kan nøye seg med ett rom og kjøkken. Det er ikke gitt noen begrunnelse for dette. Det kan ha det sammenheng med at en opererer med akutte problemer og tenker seg midlertidige løsninger. I praksis kan "midlertidige" løsninger ha lang varighet. Det er for eksempel påvist at mange barn har store deler av sin oppvekst i trange kommunale boliger (Stefansen og Anne Skevik 2005).

En annen grunn til et "mer nyansert" syn på boligstørrelse er boligarbeid for personer med svært vanskelig situasjon. I en slik sammenheng kan "tre rom og kjøkken" oppfattes som en byråkratisk og kanskje også en dårlig løsning. Normerte løsninger oppfattes som hinder for individuelt tilpassede løsninger (Bjørnøy og Nybø 2005).

En lignende begrunnelse er gitt for avvikling av Husbankens minstestandard. "*Regjeringen avvikler minstestandarden fordi vi erkjenner at folk har ulike boligbehov. Store boliger passer for noen, men blir for dyre for andre.....og markedet etterspør boliger av variert størrelse....700 kjøpere sto i kø for å kjøpe 112 små leiligheter i Drammen*" (Roger Iversen 2005). Avviklingen begrunnes samme sted også med forenkling av offentlig saksbehandling. Kvalitetskrav forutsettes ivaretatt gjennom bygningsloven. Som eksempel ble det også vist til utdeling av Statens Byggeskikkpris. Den gikk til to prosjekter som inneholdt hybelleiligheter på 30 kvm. "*Tildelingen av byggeskikkprisen til disse to prosjektene viser at det er godt mulig å bygge små leiligheter med høy kvalitet*".

Med *kvalitet* mens her noe annet enn størrelse, det vil i praksis si det som tidligere er kalt standard. Når det gjelder byggeteknisk utførelse (isolasjon mot kulde, trekk og lyd, samt brannsikring) har det vært en jevn skjerping av krav. Basiskravene kan likevel sies å bestå slik de først ble utviklet. Fortsatt er trekk og kulde, og råte, kriterier i de boligsosiale registreringene, og fortsatt er kjøkken, bad og wc fortsatt det en vurderer standarden etter. I mer lukrative prosjekter er det riktig nok mer antall bad og wc enn om en har det, som registreres.

Krav om sol og utsyn består, men synes i praksis å tillegges mindre vekt, trolig av samme grunn som er anført for å akseptere mindre areal. Begrunnelsen er vel da også her at det må være i orden så lenge folk er villig til å bo der og betale for det.

Funksjonelle revideringer

Etter den sterke betoningen av differensierte planløsninger med nøye tilpasninger til bestemte funksjoner, ble generell anvendelighet og fleksibilitet introdusert som viktige egenskaper ved planløsningen på 1960- og 70- tallet. Hensikten er som begrepene sier å sikre boliger og bygninger som er mer tilpasningsdyktige til skiftende bruk og brukere.

Vektlegging av generelt anvendelig utforming innebar en viss revidering av den sterkt differensierte boligplanen. Rommene skulle i større grad utformes for å kunne brukes til forskjellige gjøremål. I praksis betydde dette større ”soverom” og ”kjøkken”, og mindre ”stue”. Dette kravet har bare i begrenset grad fått gjennomslagskraft i praksis.

En revidering i samme retning er utviklingen av det som nå kalles *universell utforming*. Tidligere ble boliger generelt utformet med utgangspunkt i ”normale personer”, og oftest for en barnefamilie. Personer og husholdninger med andre egenskaper og behov ble henviset til spesialboliger. Eldreboliger var og er for så vidt fortsatt eksempel på dette. Ideer om å endre dette ble utviklet på 1960 – tallet, men først på begynnelsen av 1980 – tallet fikk det en konkret forankring i Husbankens regelverk. Da ble det utviklet en rekke krav til en bolig for at den skulle kunne benevnes en ”livsløpsbolig” og dermed være berettiget til ekstra støtte. Kjernen i kravene er at utformingen tillater en person i rullestol å komme inn i alle nødvendige rom og kunne benytte bad, toalett og kjøkken.

Krav om tilpasninger til funksjonshemmede kom som følge av studier av eldreboliger. Hvilke krav til utforming var typisk for eldre? Svaret var at de ofte var og i hvert fall etter hvert ble bevegelseshemmet. Videre studier ble knyttet til det som hindret en rullestolsbruker i tilgang til og bruk av bolig. Konkret krav til utforming ble formidlet av Byggforsk, med støtte i internasjonale studier og egne laboratorieforsøk. Utviklingen har gått i retning av å alminneliggjøre slike krav. Alle boliger, alle bygg og alle steder burde fortrinnsvis være utformet slik at de kan brukes også av funksjonshemmede. Begrunnelsen er at alle kan bli funksjonshemmet og bør kunne fortsette å bo der en bor, at funksjonshemmede bør ha adgang til alle boliger for besøk, samt at utforming som gavner funksjonshemmede også gavner alle. I en modifisert utgave skilles det mellom besøksstandard og oppholdsstandard, og en understreker at det uansett må skje en individuell tilpasning. Det er imidlertid noen hovedtrekk som må være på plass.

Boliger tilpasset bevegelses- og orienteringshemmede skal sammen med hjemmebaserte tjenester bidra til å gjøre institusjoner nesten overflødige. Det antas å være i samsvar med individenes preferanser, og er samtidig enklere og rimeligere for samfunnet. Kommende økning av antall eldre, bl.a. på grunn av bedre helse og lengre levealder, forsterker betydningen av universell utforming.

Når det likevel ikke er stilt krav om universell utforming generelt ved nybygging og vesentlige ombygginger, er det trolig en økonomisk vurdering som ligger til grunn²⁶.

Rettigheter – eie/leieforhold

Eierlinjen ble opprettholdt selv om skattefordelene ble noe redusert. På to viktig område ble imidlertid eierlinjen forsterket. Boliger i borettslag ble mer ”eierlike”, samtidig som leiligheter i flerbolighus, to- og firemannsboliger, blokker og gårder, ble tillatt seksjonert

²⁶ Direktøren i OBOS, Martin Mæland, argumenterte på et møte mot innføring av krav i byggeforskriftene. Ham påpekte at det var kvaliteter boligkjøpere ikke verdsette i motsetning til for eksempel flere bad. Dermed ville slike krav ikke kunne tas ut i høyere pris, dermed true en nødvendig lønnsomhet og redusere nybyggingen.

(Wessel 1996). Da boligsamvirket ble utviklet og borettslavere kom inn som egen kategori, ble de gruppert som en form for leieboere. Først i Folke- og bolig tellingen i 1980 ble denne disposisjonsformen gruppert som en variant av eiere. Uklarheten skyldes at beboere i borettslag formelt sett var leieboere, men samtidig medeiere i det selskapet som de leide av. Disposisjonsforholdet var regulert av Husleie- og husleiereguleringsloven. Med fri omsetningsrett uten takstplikt, ble forholdet i realiteten altså mer eierlikt. Etter innføring av ny borettslov fra 1.7. 2005 ble leierett erstattet av boretts.

Samtidig som eierretten ble utvidet, kom også leiemarkedet mer i fokus, leieboliger både i privat og kommunal regi. En enkel grunn til det er at vanskeligstilte på boligmarkedet ofte befinner seg i dette markedssegmentet, og terskelen til eid bolig syntes å bli høyere. Spørsmålet var ikke lenger bare om en leide, men hvordan en leide. Et viktig skille ble satt mellom leietakere som leier med standard leiekontrakt, og de som leier med tidsbegrenset kontrakt eller på andre særlige vilkår. Denne nyanseringen av leieforholdene var sentralt i en undersøkelse om vedlikehold av leiegårder, gjennomført av Byggforsk i samarbeidet med en advokat med spesiell kompetanse på leierett (Hansen m.fl. 1984). Erfaringene fra denne undersøkelsen har i hvert fall preget senere analyser på Byggforsk. I den nye husleieloven fra 2000 ble det stilt et generelt krav om minimum tre års utleieperiode.. Denne reglene skulle være en beskyttelse for leieboerne, men er i følge Leieboerforeningen også litt en tvangstrøye (Aftenposten Morgen 18-08-05, Bolig). Det ble også innført ytterligere en kategori, en leierett etter kapittel 11. Begrunnelsen for denne spesielle leieretten er å gi anledning til å knytte leierett til et behandlingsopplegg.

Et annet viktig skille gjelder husleieregulering. Den strenge reguleringen for leiligheter i hus bygd før 1940 ble gradvis innskrenket. Til slutt var den bare gyldig i Oslo og Trondheim. Med den nye husleieloven som kom 2000, blir denne reguleringen utfaset til 2009 og erstattet med andre og mindre restriktive prisreguleringer. Begrepet ”gjengs leie” ble introdusert og etter hvert også benyttet i kommunal utleie. Hensikten er at husleier bør kunne avtales i markedet som andre varer og tjenester, men dog med en begrensning på grunn av boligens spesielle karakter. Den er bl.a. stedbunden og kan ikke uten videre erstattes av en annen bolig. Når det gjelder kommunale boliger er den prinsipielle grunnen at subsidiering bør tilføres individet, ikke boligen.

Boligøkonomi

Revideringen av boligpolitikken var som nevnt begrunnet i at folk flest nå var i stand til å betale det som boligen kostet, at vanlige markedsmekanismer dermed kunne gjelde. Regjeringen (samarbeidsregjeringen) understreker i sin boligmelding at de fleste nå forutsettes å skaffe seg en bolig etter eget valg basert på egne inntekter. Likevel vekker sterk vekst i boligpriser bekymring. Høy priser er bekymringsfylt i seg selv, men sterk vekst og fare for nye ”krakk” er kanskje enda viktigere. Etter dereguleringen er *forutsigbare boutgifter* blitt et viktig forhold, ikke bare hva boutgiftene er på et gitt tidspunkt. Store svingninger i pris-, husleie- og rentenivå skaper problemer, spesielt for lavinntektsgrupper (Boligutvalget). Det pekes også på at trygge boforhold forutsetter en rimelig grad av forutsigbarhet, noe som nevnt også var et sentralt spørsmål i vurderinger av husleielov og husleiereguleringslov. Erfaringer med prisen etter 1988 viste hvor avgjørende det er å kunne klare sine forpliktelser og unngå å måtte selge i en lavprisperiode. Vurderinger av framtidig betalingsevne ble dermed også viktig i forbindelse med kjøp og lån, både for låntaker og långiver. Retningslinjer og veiledende normer ble tatt i bruk for å avgjøre hvor store lån en kunne eller burde ta. Det er understreket at långiver har et ansvar, et ansvar som ble understreket i en rettssak mot Oslo kommune for å ha villedet en klient til å ta lån. Lånekapasiteten vurderes ut fra inntekt,

størrelse og påregnelighet, og hva en trengte til annet forbruk. Statens institutt for forbruksforskning gjør jevnlig markedsundersøkelser for å fastlegge det tidligere omtalte ”standard forbruksbudsjett” der altså bortgifter ikke er med. Når en i Utjammingsmeldinga brukte 80 prosent av grunnpensjonen, skyldes det en praktisk tillemping fra Terje Wessel (Wessel 1998, side 22)).

De satsene sosialkontorene bruker som utgangspunkt, og de vurderinger sosialkontorene gjør av rimelige husleier og akseptable boligstandard, er ikke kjent og ikke dokumentert, men det er klarlagt store variasjoner. Et spesielt tilfelle gjelder de som søker sosialhjelp og eier egen bolig. Sosialkontorene er ikke uten videre villige til å dekke avdrag på boliglån ettersom dette er formuesoppbyggende. Det kan også stilles krav om salg av hus fordi det representerer verdier som den enkelte plikter å realisere før sosialhjelp kan ytes (Hansen og Åhrén 1991, Stamsø og Østerby 2000).

Å ha egen bolig

Kravet om at kommunene skulle arbeide systematiske med og rapportere om boligbehovet, ble avvirket. Grunnlaget for et slikt arbeid forsvant ettersom ansvaret for boligforsyningen ble overlatt til aktørene på markedet. Markedsanalyser har kommet i stedet, mens staten i sitt planarbeid benytter BUMOD, en boligmarkedsmodell utviklet i et samarbeid mellom UiO og NBI, fram til slutten av 1990 – årene.

Egen bolig for enslige, som tidligere ble knyttet til boligforsyningen og romnormer, ble nå primært et økonomisk spørsmål. Det gjelder også muligheten til å flytte hjemmefra som ble sterkt fokusert i 1980- årene. Økte boligpriser, økte krav til egenkapital og stigende husleier lå til grunn for antagelser om senere utflytting hjemmefra. Undersøkelser viste imidlertid at alder for hjemmefraflytting holdt seg stabilt, tilsynelatende lite påvirket av endrede markedsforhold. Økte boligpriser synes generelt mer å få effekt på boligstandard enn på om en skaffer egen bolig (Gulbrandsen 2002, Hellevik 2005).

Spørsmål om egen bolig kom mer i fokus som alternativ til institusjoner. I reformen for psykisk utviklingshemmede var et hovedmål å utvikle boligtilbud som alternativ både til fortsatt hjemmebolig og til institusjoner. Egen bolig er også sentralt i handlingsplanen for eldre og psykiatriske pasienter, og for bostedsløse. Som nevnt er begrunnelsen både antatte preferanser og rasjonell omsorgstjeneste. Grenselandet mellom bolig og institusjon er omdiskutert. Det gjelder bla. den sterke satsningen på omsorgsboliger framfor sykehjem for eldre, og det gjelder behovet for psykiatriske institusjoner.

I praksis kan skillet være liten, i noen tilfeller først og fremst juridisk. Utviklingen av *samløst boliger*, og særlig *gruppeboliger* med omfattende tjenesteoppfølging kan også bidra til å viske ut forskjellen.

Bostedsløse

Bostedsløse mangler ikke bare egen bolig, eller omvendt: Å ikke ha egen bolig gir ikke nødvendigvis status om bostedsløs. Den definisjonen av bostedsløse som anvendes i Norge, ble formulert i tilknytning til en kartlegging av bostedsløse i 1993. Definisjonen bygget på en definisjon som var benyttet i en tilsvarende svensk kartlegging, og en grunn var sammenlignbarhet med denne svenske undersøkelsen (Ulfrstad 1994). Internasjonalt er det brukt forskjellige definisjoner, men i de fleste tilfeller nær den norske. Et skille gjøres vanligvis mellom det å sove ute, på gata, og andre former for bostedsløshet, men de fleste inkluderer også former for å ha tak over hodet, slik som den norske.

I realiteten blir bostedsløshet også bestemt av metoden for kartleggingen, ikke alene av den formelle definisjonen. Også metoden bygger på det svenske forbildet, og sammenlignbarhet var også her viktig motiv. Metoden innebærer at det er offentlig og privat ansatte saksbehandlere som ”peker ut” og rapporterer hvem som er bostedsløs. De skal bygge på definisjonen og retningslinjer, men selve det forholdet at de forventes å ha kontakt og kjennskap til de bostedsløse gir sterke føringer. Spørsmål i skjemaet om rusmisbruk og psykiatri kan bidra til å forsterke den oppfatningen at det nettopp er en bestemt gruppe bostedsløse som skal kartlegges. Derav følger også naturlig bruken av begrepet ”de bostedsløse”, framfor bostedsløshet – bostedsløshet som fenomen.

Hustyper, tetthet og bomiljø

Oppfatninger om hustyper, tetthet og miljø er under revidering. Det pekes på økt preferanse for sentrumsnærhet (urbanisme) og miljømessige ulemper ved spredt bebyggelse. Selv høyhuset synes å få en renesanse. Regjeringens satsning på mer miljøvennlig bebyggelse søkes ivaretatt ved at grunnlånet i Husbanken stiller krav til miljøvennlighet. Med miljøvennlighet legges det vekt på energisparing. Målsettingen er: ”*Antall boliger med halvert energibehov skal utgjøre 50 % av all nybygging i 2010*”.

Husbanken vil støtte forsøks- og pilotprosjekter med ekstra høyt ambisjonsnivå med tilskudd og lån på inntil 80-90% av kostnadene. Som aktuelle tiltak for å redusere oppvarmingsbehovet nevnes økt isolasjon, godt isolerte vinduer, reduksjon av luftlekkasjer og kuldebroer, eventuelt i kombinasjon med balansert ventilasjon med høyeffektiv varmegjenvinning. Hustype og tetthet er ikke nevnt, noe som synes noe merkelig etter den vekt dette er tillagt i miljødebatten.

Normer for tetthet og for utomhusarealer var primært et bolverk mot høy utnyttelse, stor tetthet, noe utbyggerne gjerne ønsket. Nå har kommuner, med henvisning til miljøhensyn, begynt å legge større vekt på *minimums*normer for tetthet. Tidligere utarbeidede normer for utomhusområder er ikke forlatt. Kravene i bygningsloven og kommunale vedtekter gjelder fortsatt. I sentrale strøk i større byer stilles det imidlertid spørsmål ved om og i hvor stor grad innarbeide normer for areal til lek, rekreasjon, vegetasjon og parkering må ivaretas. Oppslutningen om disse synes svekket, eller snarere som noe en må vurdere og nyansere i forhold til type sted. En tenker at andre forhold, som nærhet til sentrum, gir kompensatoriske fordeler.

Svekket oppslutning om arealnormer i bystrøk har sammenheng med revurderinger av byplanidealene. ”Hus i det grønne”, lamellblokker og andre bærende ideer stilles det store spørsmålstegn ved. Det samme gjelder organiseringen av bebyggelsen i en rekke små grupper og nabolag, i ”tun”. Idealene fra tidligere byplantradisjoner tas opp, med vekt på gater, plasser og parker.

Nyere forskning stiller også spørsmål ved den innarbeidede oppfatningen om et hierarkisk system av utearealer, fra små til store, som er innrettet på ensidige bruksområder (Thorén m.fl. 2000, side 237). Også i spørsmål om utearealer vil det muligens komme krav om mer generelt anvendelige arealer.

Omlegging fra bygging på ”jomfruelig grunn” til innfylling i eksisterende bebyggelse gir i seg selv behov for revidering av byplanmodellene. En konsekvens av denne type utbygging er at normer får like stor, ofte større, betydning for naboer enn for utbygger.

Beliggenhet og pendling

Med egnet bolig må en inkludere en rimelig avstand fra arbeids- eller studieplass. Hvor langt kan dagpendling aksepteres? Når kan ukependling aksepteres og hvilke krav stilles da

til husværet nær arbeidsplassen? Slike spørsmål er nokså fraværende i boligmeldingen og er heller ikke vektlagt i boligutvalgets analyse av boforholdene. Heller ikke problematikken om tobolig-systemet. Vi kjenner ikke begrunnelsen for dette.

Det er konstatert at boligpriser avtar til dels sterkt med avstand til sentrum av tettstedene. I hvor stor grad vanskeligstilte på boligmarkedet kan henvises til boliger med fjernere beliggenhet er eller heller ikke belyst.

Variert bolig- og befolkningsstruktur

Målet om en variert bolig- og befolkningsstruktur føres videre. Det sto sentralt i byfornyelsen og er altså understreket av regjeringen i bolig- og storbymeldingene. Det vises til internasjonal forskning som sies å vise at ensidig sammensatte områder begrenser ens erfaringsramme og hvordan en blir stimulert og utfordret. Skolen er kanskje den viktigste arenaen for dette, men også alle andre organiserte aktiviteter har betydning. Et viktig grunnlag er for en sammensatt befolkning er ønske om like muligheter og moderate forskjeller, kanskje spesielt for barn og unge.

Variert boligsammensetning er metoden som skal både bidra til blandet befolkning og til bedre bomiljø. Det siste antar en å oppnå fordi det gir anledning til å finne alternative tilbud innen samme område, og at dette bidrar til stabilitet. Å hindre opphoping av folk med særlige vanskelige levekår er også ment å skulle bidra til økt trygghet ved mindre kriminalitet, hærverk og ordensforstyrrelser i nabolaget. Vikemidlene for å oppnå målet er lite diskutert.

Et annet grunnlag er av mer praktisk, økonomisk natur. Variert befolkning gir mer stabile behov for skoler, barnehager og tiltak for eldre. Det er også hevdet at en sammensatt befolkning i større grad evner å gi hverandre gjensidig hjelp og dermed avlaster det offentlige hjelpeapparatet.

Variasjonen i boligtilbudet og befolknings sammensetningen er enkelt å observere og måle. Det finnes også forskjellige mål på graden av segregasjon. Noen klare grenser mellom godt og dårlig er det imidlertid ikke, og spørsmålet er omdiskutert i fag- og forskningsmiljøer. I realiteten er opphoping av fattige det som bekymrer mer enn opphoping av rike.

Mens demografiske og sosiale forskjeller preget spørsmålet om befolknings sammensetning tidligere, er det nå i økende grad spørsmål om etnisk segregering.

Oppsummering

Kriterier og normer er utviklet i en historisk prosess i sammenheng med boligpolitiske mål og ambisjoner. Kriterier dreier seg om hvilke egenskaper og forhold en skal bedømme. Standarder angir kvalitetsnivåer, mens normer angir ønskede nivåer, eller normale nivåer. Normer kan være absolutte krav med hjemmel i lover, forskrifter og kommunale vedtekter, men også uttrykk for anbefalinger og retningslinjer med mindre sterk formell forankring. Regler og retningslinje kan sees som synonyme ord for normer. (I gjennomgangen er nok ikke begrepene alltid brukt helt konsekvent).

Boligpolitikk er en kombinasjon av sosial- og utbyggingspolitikk. Kriterier og normer er viktige og nødvendige

- i kartleggingen av boligpolitiske utfordringer. Hva er kritiske problemer? Hvor finnes disse? Hvem rammes? Hvor omfattende er problemet?
- i utviklingen og iverksettingen av boligpolitiske tiltak, som bostøtte, lån og tilskudd, kommunale boliger. Hvordan skal tilbudet formes? Hvem skal omfatte? Hva skal ytes?
- i styring av boligbyggingen. Hvilke krav, ønsker og begrensninger skal stilles til utbyggere?

Vi har knyttet utviklingen av kriterier og normer til tre hovedepoker i boligpolitikken utvikling: 1) utviklingen av en boligpolitikk fram til 2.verdenmskrig, 2) boligpolitikk i velferdsstatsbyggingen etter verdenskrigen, og 3) boligpolitikken i revideringer av velferdsstaten fra ca. 1980. Det er norsk boligpolitikk vi omtaler, men disse tre epokene vil en finne også i andre land vi pleier å sammenligne oss med. Norsk boligpolitikk har, som i noen grad er påvist i notatet, trukket veksler på internasjonal kunnskap og politikk.

Fra den første epoken finner en i første rekke røttene til kriterier og normer vedrørende helse og sikkerhet, samt begrunnelsen for i det hele tatt å ha en boligpolitikk. Spørsmål om trangbodddhet, sol og luft, og om leierrettigheter, sto sentralt i denne perioden. Viktig var også utprøving av modeller for offentlig støttet boligbygging. Fra den andre epoken, velferdsstatsbyggingen, kommer grunnlaget for det om angår sosiale forhold og miljø, samt funksjonalitet. Fra denne perioden stammer også en rekke detaljerte regler og anvisninger for gode bolig og boligmiljø, og samtidig regler for å begrense ressursbruk i boligsektoren, for eks. maksimalt boligareal. Utbyggingspolitikken er dominerende.

I den tredje perioden kommer normer og anvisninger for universell og miljøvennlig utforming, samt for boliger og boligtiltak for særlig vanskeligstilte på boligmarkedet. Boligpolitikken får et sterkt preg av sosialpolitikk. Normer blir mindre bindende. Sterkt vekt legges på lokal og individuell tilpasning, skjønn og egne valg.

Den siste utviklingen har også sammenheng med revidert syn på styring og planlegging i det hele tatt. Tiltroen til en sterk offentlig styring gjennom helhetlig planlegging, er redusert. Det satses heller på samarbeid og dialog med private aktører innen nokså vide rammer, internasjonalt kjent som ”governance”. I en slik setting kan detaljerte normer virke forstyrrende, men trolig også klargjørende. Når en oppgave overdras fra egen offentlig etat til en privat aktør, kan vel behovet for relativt detaljerte anvisninger faktisk

bli større? Nedbygging av direkte styring medfører økt betydning av kontroll og evalueringer, av tilsyn med så vel private som offentlige aktører (Johansson 2005).

Husbanken er fratatt sin sterke autoritet i boligbyggingen, men Husbankens konkrete og detaljerte råd og anvisninger kan vise seg å være like viktige. Som det sies i boligmeldingen: *”Et godt sted å bo er en viktig forutsetning for integrering og deltakelse i samfunnet. Bolig utgjør sammen med arbeid og helse de tre grunnleggende elementer i velferdssamfunnet. En god bolig er grunnlaget for en anstendig menneskelig tilværelse, og vil ofte være avgjørende for beboernes helse og deltakelse i samfunnet”* (St.meld. nr 23 (2002-2003) side 6). Et viktig spørsmål er da hva som faktisk er ”en god bolig”, noe som ikke er så enkelt å besvare. Bolig er kostbar, har lang levetid, og er knyttet til og del av et sted. Avgjørelser vedrørende bygging og kjøp av en slik en komplisert vare er krevende.

Det finnes godt dokumentert grunnlag for de fleste av de kriteriene som er utviklet om boliger og boligområder. Ofte ser en at disse kommer til som følge av et behov for å demme opp for uønskede tendenser i byggevirksomheten. Derimot er det ikke alltid gode dokumentasjoner av grunnlaget for *de konkrete normer* som brukes. De er basert på en kombinasjon av forskning, faglig skjønn og praktiske tilpasninger mellom det ønskelig og det antatt realistisk mulige.

(Problemstillingene i denne delen føres videre i del 2 om det aktuelle grunnlaget for en del sentrale, og omdiskuterte kriterier og normer, herunder også hvordan de er vektlagt, og del 1 om betydningen av normer i vår tids politikk- og planleggingssystem.)

Litteratur:

- Annaniassen, Erling** (1991) *Hvor nr. 13 ikke er..... Boligsamvirkets historie i Norge.* Bind 1
- Annaniassen, Erling** (1996) *Nå bygger vi den nye tid. Boligsamvirkets historie i Norge.* Bind 2
- Annaniassen, Erling** (1996B) *Tidene skifter. Boligsamvirkets historie i Norge.* Bind 3
- Aften** 24. april 2007. For trangt?
- Agerbak-Jensen, Merete** (2007) *Groruddalen blir stigmatisert.* Aftenposten. 23. februar 2007
- Allen, Chris** (2000) *On the "Physiological Dope" Problematic in Housing and Illness Research: towards a critical realism of home and health.* Housing, Theory and Society. 2000: 17: 49 – 67.
- Barlindhaug, Rolf og Evelyn Dyb** (2003) *Tilskudd og rimelige lån til kjøp av egen bolig. En evaluering av Husbankens etableringstilskuddsordning.* Prosjektrapport 355. Norges byggforskningsinstitutt
- Barlindhaug, Rolf, Per Nitter Bondevik og Viggo Nordvik** (1996) *Tilskudd og rimelige lån til kjøp av egen bolig. En evaluering av Husbankens etableringstilskuddsordning.* Prosjektrapport 200. Norges byggforskningsinstitutt.
- Barvik, Geir.** Nye tider, nye utfordringer, nye ppgaver. Arkitektnytt.no 25. oktober 2006.
- Bengtsson, Bo (red), Erling Annaniassen, Lotte Jensen, Hannu Ruonavaara og Jón Rúnar Sveinsson** (2006). *Varför så olika?. Nordisk bostadspolitik i en jämförande historisk ljus. Égalité.* Malmö.
- Bernt, J.Fr.** (2003) *Rettighetsfesting, i Ohnstad, B og C.bennin (red.), Rettighetsfesting og krav til faglig forsvarlighet som styringsvektøy i helse- og sosialsektoren.* Informasjonsserien nr.20, Lillehammer:Høgskolen i Lillehammer.
- Bjørklund, Eva** (2000) *Allrum eller salong. Folk och herrskap i den svenska bostadens utveckling.* Hem i förvandling. Arkitektmuseet. Årsbok 2000
- Bjørnøy, Helene og Marit Nybø** (2005) *Ikke to rom og kjøkken for alle.* Aftenposten 07.august 2005
- Bohl CC.** (2000) *New urbanism and the city: Potential applications and implications for distressed inner-city neighborhoods.* HOUSING POLICY DEBATE 11 (4): 761-801 2000
- Boligrådmannen i Oslo** (1948A) *En boligstatistisk undersøkelse for 544 leiligheter i 32 bygg i Oslo, ferdig til innflytting høsten 1939.* Boligutredning II.
- Boligrådmannen i Oslo** (1948B) (Diverse utredninger) Boligutredning III.
- Boligrådmannen i Oslo** (1948C) *Boligforhold og boligpolitikk i Oslo fra Kristianiakrakket i 1989 til 1940.* 1.del. Boligutredning V.
- Bowitz, Einar og Jan Høegh** (2005) *Bytransformasjoner – mister kommunene grepet eller gir de det fra seg? .* I Fimreite, Anne Lise og Tor Medalen, red (2005) Governance i norske storbyer. Scandivian Academic Press.
- Boysen, Carsten** (1941) *Den første sosialstatistiske undersøkelsen i Oslo.* St.Halvard. 1952, hefte 6.
- Boysen, Carsten** (1952) *Livsform og boligform.* St.Halvard. 1941, hefte 6.
- Brantenberg, Tore** (1993) *Byboligen. På vei mot en ny boform.* Norsk arkitekturforlag/-Den Norske Husbank
- Bratt, Rachel G.** (2002) *Housing and Family Well-being.* Housing Studies, Vol.17, No. 1, 13 – 26, 2002.

- Brevik, Alfhild** (1985) *Du kan vel sove i stua?* Oslo
- Brockmann, Odd** (1948) *Mennesker og boliger*. Oslo Byes vel's boligundersøkelse. Bind II. Johan Grundt Tanums forlag. Oslo
- Brofoss, Hege Kull og Anders Barstad** (2006) *Internasjonale erfaringer med områderettede tiltak i storbyer*. En litteraturstudie- SSB. Notater 2006/56.
- Bråtå, H.O. og P.G.Røe** (1994) *Friarealer i byer og tettsteder. En studie i kriterier og normer i arealplanleggingen*. Rapport 1994:18. NIBR
- Buck, Nick and Ian Gordon** (2004) *Ch.13: Does Spatial Concentration of Disadvantage Contribute to Social Exclusion?* I (Red) Boddy, M. & Parkinson, M. City Matters. Competitiveness, Cohesion and Urban Governance. 2004 ss. 237 -253.
- Bärrgren-Berring A.-M. og Gran. P.** (1995) *Grönstrukturens betydelse för användning*. SLU. Rapport 95:3, Gran. P. (1993) Om parkers betydelse. Stad & Land. MOVIUM/Inst. For landskapsplanering. Sveriges lantbruksuniversitet. Alnarp.
- Bø, Bente Puntervold** (1980) *Fremmedarbeidernes boligsituasjon i Oslo*. Universitetsforlaget. Oslo
- Børrud, Elin** (2005) *Bitvis byutvikling – møter mellom privat eiendomsutvikling og offentlig byplanlegging*. Dr.gradsavhandling. AHO Con 17.
- Carlsen, Jan** (2007) *Utfordringene bagatelliseres*. Aftenposten 15.februar.2007
- Christophersen, Jon** (1998) *Nytt for de eldste. Utforming, løsning og dimensjonering av sykehjem*. Prosjektrapport 240. Norges byggforskningsinstitutt
- Christophersen, Jon** (2002) *Bedre tilgjengelighet I nye byggverk – Virkninger av ny plan- og bygningslov 1997*. Prosjektrapport 321. Norges byggforskningsinstitutt
- Clapham, David** (2005) *Control and Housing Policy*. Paper til ENH-konferansen på Reykjavik 2005..
- Dalgard, Odd Steffen** (1980) *Bomiljø og psykisk helse*.Universitetsforlaget. Oslo
- Dalgard, Odd Steffen** (1991) *Boendemiljø, socialt nätverk och psykisk hälsa* (I Per Arne Håkansson och Luise Nyström (red) Miljø för livet. Om boende, socialt liv och psykisk hälsa. Allmänna Förlaget. Stockholm
- Dancke, Trond M.E.** (1988) *Boligsak i Utvikling*. Norsk forening for Bolig- og byplanlegging 1913 – 1988.
- Dobloug, Margarethe** (2006) *Bak verket. Kunnskapsfelt og formgenererende faktorer i nyttearkitektur 1935 -1985*. Avhandling nr. 21. AHO.
- Dokument 12:19** (1999-2000) og Inst. S. nr. 101 (2003-2004) fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen.
- Dunn JR.** (2002) *Housing and inequalities in health: a study of socioeconomic dimensions of housing and self reported health from a survey of Vancouver residents*. JOURNAL OF EPIDEMIOLOGY AND COMMUNITY HEALTH 56 (9): 671-681 SEP 2002
- Dunn, James R.** (2005) *Housing, residential Neighbourhoods and inequalities: Making the Connections*. Paper for ENHR-conferensce. Reykjavik.
- Dybing, Erik og Camilla Stoltenberg** (2006) *Kunnskapsoppsummering om barns helse og miljø*. Folkehelseinstituttet mai 2006.
- Ellefsen, Karl Otto og August E. Røsnes** (1989) *Fysisk planlegging: virkelighet – plan –resultat*. Oslo:Kommuneforlaget
- Ellefsen, Karl Otto og Dag Tvilde** (1991) *Realistisk byanalyse*. Trondheim: Arkitektavdelingen. NTH
- Ekbrant, Carl** (1979) *Bostadsfrågan – markanvändning, byggnadsväsende och bostadsförsörjning*. Statens råd för byggnadsforskning. Stockholm.
- Engebretsen, Øystein** (1993) *Arealbruk i tettsteder 1955 - 1992*. TØI-rapport 177/1993. Transportøkonomisk institutt. Oslo

- Evans GW, Wells NM, Chan HYE, Saltzman H** (2000) *Housing quality and mental health*. JOURNAL OF CONSULTING AND CLINICAL PSYCHOLOGY 68 (3): 526-530 JUN 2000.
- Eyles, John, Kathi Willson, Sue Keller-Olaman and Susan Elliott** (2006) *Low income, health and neighbourhood characteristics: An exploratory investigation in Hamilton, Ontario, Canada*. Paper. ENHR-konferansen i Ljubljana.
- Feiring, Eli** (2006) *Konsekvenser av velferdsrettigheter – en kommentar*. Tidsskrift for velferdsforskning-vol.9-nr.1.2006
- Fimreite, Anne Lise og Tommy Tranvik** (2005) *Konsekvenser av velferdsrettigheter*. Tidsskrift for velferdsforskning-vol.8-nr.4, 2005
- Fimreite, Anne Lise og Tor Medahlen**, red (2005). *Governance i norske storbyer. Mellom offentlig styring og privat initiativ*. Scandinavian Academic Press
- Fimreite, Anne Lise, Tor Medalen og Jakob Aars** (2005B) *By-governance*. I Fimreite, Anne Lise og Tor Medalen, red (2005) *Governance i norske storbyer*. Scandinavian Academic Press.
- FN-konvensjonen av 16. desember 1966**. *Om økonomiske, sosiale og kulturelle retter*.
- Franklin, Bridget J.** (2001) *Discourses of Design: perspectives on the Meaning og Housing Quality an 'Good' Housing Design*. Housing, Theory and Society. 2001: 18: 79– 92.
- Fransson, Urban, Gunnar Rosenquist och Bengt Turner** (2006) *Hushållens värdering av egenskaper i bostadsädel och bostadsområden*. Institutt för bostads- och urbanforskning. Webmaster.
- Friedrichs, Jürgen, George Galster & Sako Mustered** (2003) *Neighbourhood Effects on Social Opportunities: The European and American Research and Policy Context*. Housing Studies, Vol.18, No. 6, 797-806, November 2003.
- Friedrichs, Jürgen & Jörg Blasius** (2003) *Social norms in Distressed Neighbourhood: testing the Willson Hypotheses*. Housing Studies, Vol.18, No. 6, 807-826, November 2003.
- Galea S, Ahern J, Rudenstine S, Wallace Z, Vlahov D** (2005) *Urban built environment and depression: a multilevel analysis*. JOURNAL OF EPIDEMIOLOGY AND COMMUNITY HEALTH 59 (10): 822-827 OCT 2005
- Granath, Kaj** (2001) *Ordning, lag och stadga. Om byggnadsordningar och maktfordeling*. Nordisk arkitekturforskning 2001:4.
- Grue, Lars og Lars Gulbrandsen** (2006) *Boligmassens tilgjengelighet for funksjonshemmedes boforhold*. I Lars Gulbrandsen, red, *Bolig og levekår i Norge 2004*. Rapport 3/06 NOVA
- Gulbrandsen, Lars** (1980) *Fra marked til administrasjon? Boligmarked og boligpolitikk i Oslo i det tjuende århundre*. INAS
- Gulbrandsen, L. og U. Torgersen** (1981) *Rusling i et minefelt*. Kontrast 6/1981
- Gulbrandsen, Lars** (1984) *Fra kjø til marked. De nye takstbestemmelsenes effekt for bruktboligomsetningen i OBOS*. Notat 84:8. INAS
- Gulbrandsen, Lars** (1989) *Boligomsetning under nye rammebetingelser*. Notat 89:6. INAS
- Gulbrandsen, Lars** (2002) *Aldri har det vært så ille som akkurat nå. Om norsk ungdoms utflytting fra barndomshjemmet og etablering i egen bolig*. Tidsskrift for ungdomsforskning 2002 (1):33-50
- Gulbrandsen, Ole og Thorbjørn Hansen** (1985) *Nye husholdninger og boligbehovet*. Byforskningsprogrammet. Universitetsforlaget.
- Gulbrandsen, Lars**, red. (2006) *Bolig og levekår i Norge 2004*. En artikkelsamling. NOVA. Rapport 3/06
- Gulbrandsen, Lars og Thorbjørn Hansen** (2006): *Home Ownership among Low Income Households*. Paper presented in the workshop "Home ownership in

- Europe: policy and research issues". Delft 23th and 24th of November. 2006
- Guttu, Jon og Johan Ditlef Martens** (1998) *Sentrumsnære byboliger*. NIBR
- Guttu, Jon** (2002) *Den gode boligen. Fagfolks oppfatning av boligkvalitet gjennom 50 år*. Dr.gradsavhandling. AHO
- Guttu, Jon, Lene Schmidt, Mathilde Anker, Odd Eirik Arnesen og Marte Boro** (2004) *Bokvalitet på områdenivå. Utvikling og utprøving av en metode for kartlegging og vurdering av bokvalitet på områdenivå*. Notat 2004:119. NIBR
- Hals, Harald** (1920) *Ti aars boligarbeide i Kristiania. En innberetning om det kommunale boligraadets virksomhet og Kristiania kommunes tiltak i boligsaken 1910 - 1920*
- Hals, Harald** (1946) *Plan og planlegging*. Den bygningstekniske komité's hefte. Hf. F. J.G.Tanum. Oslo
- Hansen, Thorbjørn og Anne Sæterdal** (1969) *Ammerud I. Planlegging av en ny bydel*. Rapport 58. Norges byggforskningsinstitutt
- Hansen, Thorbjørn, Anne Tveter Knoop og Jo Wennesland** (1978) *Boligsak og boligforskning. Et utvalg norsk litteratur 1814-1973*. Arbeidsrapport 13. NBI.
- Hansen, Thorbjørn** i samarbeid med Ole Gulbrandsen og Harald Svenneby (1984) *Leieboere og vedlikehold. Kontrakter, husleier og vedlikehold i leiegårder*. Rapport 93. NBI
- Hansen, Thorbjørn og Per Åhrén** (1991) *Vanskeligstilte boligsøkere*. Prosjektrapport 16 i Program for storbyrettet forskning.
- Hansen, Thorbjørn og Viggo Nordvik** (1997) *Virkinger av byfornyelsen i Oslo*. Byggforsknnotat 23.
- Hansen, Thorbjørn og Jon Guttu** (2000) *Oslo kommunes boligpolitikk 1960-1989. Fra storskalabygging til frislepp*. Norges byggforskningsinstitutt og Norsk institutt for by- og regionplanlegging. Oslo
- Hansen, Thorbjørn** (2002) *Boligsamvirkets rolle i den sosiale boligpolitikken*. Prosjektrapport 319. Norges byggforskningsinstitutt 2002
- Hansen, Thorbjørn** (2004) *Storbyenes boligpolitikk for vanskeligstilte 1990 - 2001*. Rapport 117. Norges byggforskningsinstitutt
- Hansen Thorbjørn og Arne Holm** (2004b) *Boligfag. En utredning om behovet for og utvikling av boligfaglig kompetanse* Byggforsknnotat 63. Norges byggforskningsinstitutt
- Hansen, Thorbjørn og Ingar Brattbakk** (2005) *Endringsprosesser i norske drabantbyer*. Byggforsk skriftserie 6. Norges byggforskningsinstitutt
- Hansen, Thorbjørn** (2005b) *Mål og normer i boligpolitikken. Oversikt og utviklingstrekk*. Byggforsknnotat 80. Norges byggforskningsinstitutt og NOVA.
- Hansen, Thorbjørn** (2005) *Svensk – norsk boligpolitikk. Forskjellige veier til samme mål?* Plan nr.3-4/2005
- Hansen, Thorbjørn** (2006) *Drabantbyene: den sosiale boligbyggingens feilslag?* PLAN nr. 2/2006.
- Harloe, Michael** (1995) *The People's Home? Social Rented Housing in Europe & America*. Blackwell. USA
- Harrison, Malcolm** (2004) *Defining Housing Quality and Environment: Disability, Standards and Social Factors*. -Housing Studies, Vol.19, No.5, 691-708.
- Hartig, Terry and Urban Fransson** (2006) *Housing tenure and early retirement for health reasons in Sweden*, Scandinavian Journal of Public Health, Vol 34, No 5, pp. 472- 479.
- Hatland, Aksel, Stein Kuhnle og Tor Inge Rommøren** (1994). *Den norske velferdsstaten*. Ad Notam Gyldendal. Oslo
- HB 7.F.17**, veileder, for prosjektering av omsorgsboliger og sykehjem. Husbanken
- HB 8.B.9. 08.2006**. *Retningslinjer for tilskudd fra Husbanken til omsorgsboliger og*

- sykehjemsplasser, oppstartingsstilskudd, og kompensasjonstilskudd til dekning av renter og avdrag på lån under Handlingsplan for eldreomsorgen og Opptrappingsplan for psykisk helse. Husbanken*
- Hellen, Torun** (1985) *Forslag til utearealnormer for indre sone i Oslo*. Oslo byplankontor
- Hellevik, O** (2005) *Nordmenn og det gode liv. Norsk Monitor 1984 – 1995*. Universitetsforlaget. Oslo
- Hellevik, Tale** (2005) *Ungdoms, etablering, og ulike velferdsregimer*. Tidsskrift for ungdomsforskning 2005, 5 (1):89-110
- Hessen, Dag O** (2007) *Helse I hver løkke*. Aften tirsdag 12.juli 2007.
- Heylen, Kristof** (2006) *Liveability in social housing: Tree case-studies in Flanders*. Paper. ENHR-konferansen i Ljubljana.
- Heywood, Frances** (2004) *Understanding Needs: A starting Point for Quality*. Housing Studies, Vol.19, No.5, 709 - 726
- Holm, Ivar** (2006). *Ideas and Beliefs in Architecture and Industrial design. How attitudes, orientations, and underlying assumptions shape the built environment*. Dr.avhandling. AHO Con 22.
- Holm, Lennart, Gunnar Pleijel och Hans Rogne** (1964) *Bostad och sol. Undersökningar av soltilgangens betydelse för lufthygien, inomhusklimat och trivsel*. Statens råd för byggforskning. Rapport 100.
- Husbanken** (1986) *God bolig*
- Husbanken** (1995) *Nye boligplaner. Bolig- og byfornyelse*
- Husbanken** (2000) *Gode boligområder*
- Husbanken** (2003) *Boliger med nogo attåt- nye fellesskap i et historisk perspektiv.(Nettutgave)*
- Husbanken og Oslo kommune** (Delrapport 2/23.03.04).
- Husbanken**. *Regelverk for lån, tilskudd og bostøtte*. Husbankens hjemmesider.
- Husbanken** (2005) *Veileder til Husbankens grunnlån*. 21.juni 2005.
- Husbankens hjemmeside**, 1.februar 2007, Definisjon av god byggeskikk:
- Isdahl, Bård** (2004) *Urbane livsmønstre – nygamle boligløsninger*. Husbanken/Norsk Form
- Isdahl, Bård** (2007) *På taket, i gården, i parken. Kvalitetskriterier for uterom i tett by*. Husbanken/Norsk Form
- Iversen, Roger** (2005) *Grunnlån fra Husbanken til små og store boliger*, innlegg sendt Aftenposten 31.januar 2005 (lastet fra nettsiden til KRD)
- Johansson, Rolf** (2005) *Building control in the Swedish Post-Welfare State*. Paper til ENH-konferansen på Reykjavik 2005.
- Johnsen, Vibekke, J.E.Klausen og P:G:Røe** (1996) *"Du må'kke komme her og bygge der"*. Evaluering av rikspolitiske retningslinjer for planlegging. Rapport 1996:9. NIBR
- Jørgensen, Ivar** (1989) *Funker femti'n? En analyse av 50 kvm som boligstørrelse med utgangspunkt i Husbanken utleielånesaker 1988-1989*. Byggforsk/Husbanken
- Jørgensen, Kurt og Johan-Ditlef Martens** (1996) *Debatten om boligkvalitet og arbeidet med typetegninger*. Husbanken
- Kearns, Ade & Alison Parkers** (2003) *Living in and Leaving Poor Neighbourhood Conditions in England*. Housing Studies, Vol.18, No. 6, 827-851, November 2003.
- Kielland, Jacob Christie** (1956). *Boligsak og krigsår*. Byggekunst. Oslo
- Kjøsterud, Tore W.** (2005) *Hvordan målene ble nådd. Hovedlinjer og erfaringer i norsk boligpolitikk*. Temahefte 1/05. NOVA.
- Kleven, T.**(1999) *En Dagsorden for norsk planlegging: åtte artikler og et program Miljøvern i kommunal planlegging*, Oslo: NIBR,

- Kommunal- og arbeidsdepartementet** (1964) *Innstilling fra Boligkomiteen av 1962*
- Kommunal- og arbeidsdepartementet** (1981) *Boutgifter og bostandard. Delinnstilling: Vurderinger og forslag, fra utvalg til utredning om boutgifter og bostandard*
- Kommunal- og arbeidsdepartementet** (1995) *Om levekår og boforhold i storbyene.* St.meld.nr. 14 (1994-95)
- Kommunal- og regionaldepartementet** (2003) St.meld. nr 31 (2002-2003) *Storbymeldingen*
- Kommunal- og regionaldepartementet** (2004) St.meld. nr 23 (2003-2004) *Om boligpolitikken*
- Kommunal- og regionaldepartementet** (2006). *Forslag til rapportering på bosteddløse og vanskeligstilte på boligmarkedet. Arbeidsgruppe 2006..*
- Kommunalkomiteen.** Inst.S.nr.229 (2003 –2004) *Innstilling fra kommunalkomiteen om boligpolitikken*
- Kristensen, Eva** (2003) *Rymlighetens betydelse. En undersökning av rymlighet i bostadsgårdens kontekst.* Lunds tekniska högskola, Institutionen för arkitektur, Lund.
- Kristensen, Liv og Thorbjørn Hansen** (2004) *Towards an information base for social housing policy.* Paper til ENHR-konferansen i Cambridge juli 04.
- Kristiansand kommune** (2007) *Konkurransesgrunnlag for storbyenes arbeid for bostedsløse.* Januar 2007.
- Kvarv, Sture** (2003) *Yrkesroller og fagideologiske brytninger i fysisk planlegging i Norge, 1920 –1970.* Avhandling 12. Doktorgradsavhandling ved Arkitektthøyskolen i Oslo
- Langsether, Åsmund** (2005) *Bolig med kommunal bistand.* Rapport 17/05. NOVA
- Langsether, Åsmund og Anna Skårberg** (2007) *Kommunen som boligeier. Praksis og rutiner ved utleie av kommunalt disponerte boliger.* Rapport 5/07. NOVA.
- Lind, Bjørn** (1974) *Storgårdskvarteret. Et byggelsemønsters bakgrund och karaktär.* Statensinstitut för byggnadsforskning.
- Løwe, Torkil** (2002) *Boligpreferanser og livsfase.* Notater 2002/59. SSB
- Løwe, Torkil** (2002b) *Boligkonsum etter alder og kohort. Analyser av boforholdsundersøkelsene 1967 - 1997.* Notater 2002/66. SSB
- Manum, Bendik** (2006) *Apartment Layouts and Domestic Life; The Interior Space and its Usability. A study of Norwegian Apartments Built in the Period 1930 – 2005.* *The Oslo School of Architecture and Design. OSLO*
- Medby, Per og Åsmund Langsether** (2007) *Den kommunale utleiesektor. Struktur, forvaltning, husleiefastsettelse.* SINTEF Byggforsk/NOVA. Rapport 12/07.
- Melberg, Kjersti** (2004) *Levekår og livskvalitet. Jeg er tilfreds med levekårene mine, men har jeg det faktisk godt?* Tidsskrift for velferdsforskning-vol.7-nr.3.2004, side 131 -149.
- Midré, Georges** (2005) *Omtale av Terum, i Tidsskrift for velferdsforskning-vol.8-nr.1.2005, side 60-62.*
- Miljøverndepartementet** (1979) *Retningslinjer for vegtrafikkstøy – planlegging og behandling etter bygningsloven.* Rundskriv T-8/79
- Miljøverndepartementet** (1990) *Må barns lek ha voksnes spilleregler? (Om rikspolitisk retningslinjer for barn og ungdom)*
- Miljøverndepartementet** (1991) *Gode utearealer i tettbygde strøk. Veileder i planlegging og forbedring T-812*
- Miljøverndepartementet** (1992-93) *St.meld.nr. 31. Den regionale planleggingen og arealpolitikken.* Oslo
- Miljøverndepartementet** (1993) *Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging*

- Miljøverndepartementet** (1997) *Grad av utnyttning. Veileder til forskrifter til plan og bygningsloven kapittel III*
- Miljøverndepartementets hjemmeside** 8. februar 2007. Om miljøvennlige og attraktive byer og tettsteder:
- Murphy, Dearbhal** (2006) *Exploring the Complex relationship between Housing and Health through Consideration of the Health Needs of People who are Homeless*. ENHR-konferansen i Ljubljana.
- Musterd, Sako and Roger Andersson** (2006) *Employment, Social Mobility and Neighbourhood Effects: The Case of Sweden*. International Journal of Regional Research. Volum 30.1 March 2006 120 -40.
- Myrvold, Trine M, Arvid Strand, Arne Holm og Thorbjørn Hansen** (2002) *Kommunal boligpolitikk – fragmentert og reaktiv*. NIBR-rapport 2002:5
- Møller**, statsråd (1933) *Direktiv for den Bostadsscoiala utredningen (I Carl Ekbrant : Bostadsfrågan – markanvändning, byggnadsväsende och bostadsförsörjning*. Gävle 1979, side 145)
- Nagel, Hilde** (1992) *Communalism or Corporatism? The Postwar organization of Housing Provision in Bergen*. I Lundquist, L.
- Nestor, Per** (1962) *Oslo kommune og boligbyggingen. Boligrådet 1930 - 1959*
- Nestor, Per** (1979) *Boligpolitikken og OBOS gjennom 50 år*. Oslo
- Nicol, Simon** (2006) *The Relationship Between Housing Conditions and health – Some Findings from the WHO LARES Survey of 8 European Cities*. Paper. ENHR-konferansen i Ljubljana.
- Nordvik, Viggo** (2006) *Boligstandard*. I Lars Gulbrandsen, red, Bolig og levekår i Norge 2004. Rapport 3/06 NOVA
- Norsk Standard. NS-EN ISO 9000**. Systemer for kvalitetsstyring. Grunntrekk og terminologi (ISO 9000:2005)
- NOU 1993:17. Levekår i Norge. Er graset grønt for alle?**
- NOU 2002: 2. Boligmarkedene og boligpolitikken**
- NOU 2003: 14. Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II**
- NOU 2003: 19 Makt og demokrati . Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen**
- NOU 2003: 24. Mer effektiv bygningslovgivning**
- NOU 2005: 12. Mer effektiv bygningslovgivning II. Forslag fra Bygningslovutvalget**
- Næss, P. og I.L. Saglie** (1999) *Planforskning og vitenskapsteori*. (I Kleven 1999, En Dagsorden for norsk planlegging)
- Nørve, S., J.Christophersen, K.Denizou, D.Edwardsen og C.Flyen Øyen** (2005) *Kunnskapsoversikt. Universell utforming og tilgjengelighet*. Prosjektrapport 329. Norges byggforskningsinstitutt
- Oslo kommune** (1934) *Stor-Oslo. Forslag til generealplan*
- Oslo kommune** (1976) *Forslag til byfornyelsesprogram*
- Oslo kommune**, Byplankontoret (1980) *Ulikheter og segregasjon innen Oslo*
- Oslo kommune**, Etat for eiendom og utbygging. *Byfornyelse. Strategi og handlingsprogram 1994 - 1997*. Oslo 1993
- Oslo kommune**, Bolig- og eiendomsetaten (2001). *Tilstadsrapport for Oslos eldre boligeiendommer*
- Oslo kommune**, Plan- og bygningsetaten (2003). *Parkeringsnormer for boliger i Oslo. Veiledningshefte*
- Ot.prp. nr. 39 (1993-94)**
- Pedersen, Axel West og Lars Gulbrandsen** (2003) *Bostøtte og boutgifter*. NOVA Rapport 19/03
- Pedersen, Axel West** (2007) *Boligdimensjonen i velferdsstaten: Velferdsforskningens blinde punkt?* I Hansen, Nordvik og West Pedersen:

Statens og Husbankens rolle i en markedsbasert boligsektor. En kunnskapsoversikt. NOVA. Skriftserie 3/07.

- Reiersen, Elsa og Elisabeth Thue** (1996) *De tusen hjem*. Den Norske Stats Husbank 1946 – 1996. Ad Notam Gyldendal/Den Norske Stats Husbank
- Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal og transportplanlegging** gitt ved Kgl. resolusjon av 20. august 1993 i medhold av plan- og bygningsloven av 14. juli 1985, §171 første ledd. Rundskriv T5/93 .Saksnr. 92/3928 PL . 20. august 1993
- Rognerud, Marit og Inge Stensvold** (red) (1998) *Oslohelse. Utredningen om helse, miljø og sosial ulikhet i bydelene*. Ullevål sykehus, Klinikk for forebyggende medisin.
- Rognerud, Marit** (1998) *Bomiljø og nærmiljø relatert til sosioøkonomisk status*. I Rognerud, Marit og Inge Stensvold (red) (1998) *Oslohelse*.
- Rolland, Asle** (2003) *Brukernes tilfredshet eller tjenestens kvalitet?* Tidsskrift for velferdsforskning-vol.6-nr.1.2003
- Rommøren, Tor Inge** (1994) *Eldreomsorgen*.(I Hatland, m.f.l. Den norske velferdsstanen)
- Rommøren, Tor Inge** (1994) *Omsorgen for psykisk utviklingshemmede*. (I Hatland, m.f.l. Den norske velferdsstanen)
- Rydqvist, Annette, Björn Olsson, Anna Andersson og Åsa Karlsson**. (2006) *Var finns rum för våra barn? – en rapport om trångboddheten i Sverige*. Boverket. Karlskrona
- Rø, Per Gunnar og Sten-Erik Clausen** (1994) *Fysisk planlegging og helse*. Rapport 1994:21. NIBR
- Sandström, Ulf** (1989) *Arkitektur og social ingeniørkunst. Studier i svensk arkitektur- och bostadsforskning*. Tema Teknik och förändring. Universitetet i Linköping.
- Schiefloe, Per Morten** (1991) *Nærmiljø i bysamfunn*. Allforsk AVH. Trondheim
- Schön, Donald A.** (1982) *Some of What a Planner Knows*. Journal of the American Planning Association. Vol 48 1982 nr.3, side 351-364.
- Schmith, Lene** (1987) *La oss bo midt i livet! Om gode boliger for eldre og andre små husstander*. Husbanken
- Schmith, Lene** (2002) *Bolig+ nytt og bedre hverdagsliv*. Husbanken
- Sekne, Ivar** (2004) *Boligpolitikk – utviklingstrekk og utfordringer*. I ”Rammen rundt våre liv – forskning om bolig og levekår”. Norges forskningsråd og Tapir akademisk forlag.
- Sellstrom E, Bremberg S** (2006) *The significance of neighbourhood context to child and adolescent health and well-being: A systematic review of multilevel studie*. Scandinavian Journal of Public Health 34 (5): 544-554 okt 2006
- Shaw M.** (2004) *Housing and public health*. ANNUAL REVIEW OF PUBLIC HEALTH 25: 397-418 2004
- Sjaastad, Morten, Thorbjørn Hansen og Per Medbye** (2007) *Bostedskvalitet i by. Etterspørsel etter bebyggelsestyper*. Utkast til rapport. SINTEF Byggforsk
- Solberg, Erna, Statråd** (2005) *Statsbudsjett 2005*. Tildelingsbrev (til Husbanken)
- Sosial- og helsedirektoratet**.(2005) *Gradientutfordringen. Sosial- og helsedirektoratets handlingsplan mot sosiale ulikheter i helse*.
- Stamsø, Mary Ann.og Steinar Østerby** (2000). *Forholdet mellom bostøtte og sosialhjelp*. Prosjektrapport 288. Norges byggforskningsinstitutt
- Statens bygningstekniske etat** (2003). *REN veiledning til teknisk forskrift til plan og bygningsloven 1997*
- Stefansen, Kari og Anne Skevik** (2005) *Barnefamilier i kommunale boliger. Hvem er de Og hvordan har de det? Utkast til artikkel*. NOVA

- St.meld.nr. 14** (1964 - 65) *Om boligbyggingen m.v.* Kommunal- og arbeidsdepartementet
- St.meld.nr. 63** (1967 - 68) *Om bolig- og byggespørsmål.* Kommunal- og arbeidsdepartementet
- St.meld.nr. 76** (1971 - 72) *Om boligspørsmål.* Kommunal- og arbeidsdepartementet
- St.meld.nr. 92** (1974 - 75) *Om visse boligspørsmål.* Kommunal- og arbeidsdepartementet
- St.meld.nr.50** (1976-77) *Tiltak mot støy.* Miljøverndepartementet
- St.meld.nr. 12** (1981 - 82) *Om boligpolitikk.* Kommunal- og arbeidsdepartementet
- St.meld.nr. 34** (1988 - 89) *Boligpolitikk for 90-årene.* Kommunal- og regionaldepartementet
- St.meld.nr. 50** (1998-99) *Utjammingsmeldinga.* Sosial- og helsedepartementet
- St.meld. nr. 34** (1999-2000) *Handlingsplanen for eldreomsorgen etter 2 år*
- St.meld. nr. 31** (2000-2001) *Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling.*
- St.meld. nr. 23** (2001-2002) *Bedre miljø i byer og tettsteder*
- St.meld. nr. 31** (2001-2002) *Avslutning av handlingsplan for eldreomsorgen.*
- St.meld.nr. 31** (2002 - 2003) *Storbymeldingen. Om utvikling av storbypolitikk.* Kommunal- og regionaldepartementet
- St.meld. nr. 23** (2003-2004) *Om boligpolitikken.* Kommunal- og regionaldepartementet
- St.meld.nr. 17** (2004-2005):55. *Makt og demokrati.* Statsministerens kontor
- St.meld. nr. 25** (2005-2006) *Mestring, muligheter og mening.* Helse- og Omsorgsdepartementet
- St.prp. nr. 64** (2003-2004) *Kommuneproposisjonen*
- St.prp.nr.1** (2006-2007) *Nasjonal helseplan (2007-2010).* Helse- og Omsorgsdepartementet
- Stortinget.** Referat fra debatten 13.juni 2005.
- Sæterdal, A og T. Medalen** (2003) *Tverrsektoriell planforkning: en utredning om kunnskapsbehov og organisering av tverrsektoriell planforskning.* Oslo: Norges forskningsråd
- Sætre, Ragnhild Hovengen** (1993) *Helsefremmende arbeid i et bomiljø. Et intervensjonsprosjekt for å fremme psykisk helse.* Senter for sosialt nettverk og helse. Ullevål sykehus. Rapport nr.3.93
- Svennar, Elsa** (1970) *Tetthet i boligområder.* Rapport 50. Norges byggforskningsinstitutt
- Svennar, Elsa** (1975) *Boligens planløsning.* Håndbok 25. Norges byggforskningsinstitutt
- Svensson, Eva och Kjell Nilsson** (1993) *Regler för utemiljö. en jämförelse mellan fem europeiska länder.* Stad&Land nr. 118/1993
- Taksdal, Arnhild, Jan-Kåre Breivik, Kari Ludvigsen og Bodil Ravneberg** (2006) *På randen av å bo. Erfart kunnskap om livet og flyttingene mellom psykiatri, rusomsorg, gater, hospitser og egne boliger.* Rapport 1 2006. Rokkansenteret. Bergen
- Terum, Lars Inge** (2003). *Portvakt i velferdsstaten. Om skjønn og beslutninger i sosialtjenesten.* Oslo: kommuneforlaget.
- Thelle, Dag S., Marit Rognerud og Inger Stensvold** (1998) *Sammenhengen mellom sosioøkonmisk status og sykелighet. .* I Rognerud, Marit og Inge Stensvold (red) (1998) *Oslohelsa.*
- Thorén, A.-K.H, J.Guttu og J.Pløger** (2000). *Arealnormer. Virkemiddel for livskvalitet i fysisk planlegging.* Prosjektrapport 2000:3. NIBR
- Torgersen, Ulf** (1987) *Housing: The Wobbly Pillar under the Welfare State.* I Bengt Turner, Jim Kenedy and Iennart Lundqvist /red) between State and marked: Housing in the Post-Industrial Eara. Stochholm. Almqvist and Wiksell
- Urban, Susanne** (2002) *Grannskap, idé och planering. En gjennomgang av svenskaoch internationella studier med anknytning til grannskapsplanering.* Forskningsrapport 2002:4- Institute for Housing and Urban Reseach. Uppsala Universitetet.

- Ulfrstad, Lars-Marius** (1997) *Bostedsløshet i Norge. Kartlegging av bostedsløse i kontakt med hjelpeapparatet*. Prosjektrapport 216. Norges byggforskningsinstitutt
- Van Gent, Wouter PC** (2006) *The Conditions for Neighbourhood (Dis) Satisfaction: 29 European post-war housing estates compared*. Paper. ENHR-konferansen i Ljubljana.
- Van Beckhoven, Ellen & Ronald Van Kempen** (2003) *Social Effects of Urban Restructuring: A Case Study in Amsterdam and Utrecht, the Netherlands*. Housing Studies, Vol.18, No. 6, 853-875, November 2003
- Wennesland, Jo** (1973) *Bygningsloven og boligproblemet. En analyse av Byggebestemmelserne som boligpolitisk instrument*. Avhandling til Cand. Sociol. UiO
- Wessel, T.** (1996) *Eierleiligheter. Framveksten av en ny boligsektor i Oslo*. Det samfunnsvitenskaplige fakultet. Universitetet i Oslo
- Wessel, T.** (1998) *Bolig og levekår. En analyse av boforholdsundersøkelsen 1995*. Rapport 111. Norges byggforskningsinstitutt
- Wessel, T.** (1999) *Levekår og ulikheter i norsk storbyer*. Prosjektrapport 258. Norges byggforskningsinstitutt
- Wessel, Terje** (2000) *Social Polarisation and Socioeconomic Segregation in a Welfare State: The Case of Oslo*. Urban Studies, Vol 37, No 11. 1947 -1967. 2000
- World Health Organisation** (2004) *"Review of evidence on housing and health"*. Fourth Ministerial Conference on Environment and Health. Budapest, Hungary 23-25 June 2004. Background document
- Ytrehus, Siri** (1998). *Evaluering av tilskuddsordningen til bygging av omsorgsboliger og sykehjemsplasser*. Kommunal iverksetting. Prosjektrapport 241, Norges byggforskningsinstitutt
- Ytrehus, Siri, M.A.Stamsø og Steinar Østerby** (1998). *Evaluering av Husbankens tilskuddsordning til tilpasning av bolig*. Prosjektrapport 246. Norges byggforskningsinstitutt.
- Ytrehus, Siri** (2001) *Interpretation of Housing Needs a Critical Discussion*. Housing Theory and Society 2001;17:166 - 174
- Ytrehus, Siri** (2002). *Det boligosiale fagfeltet – ansvar og kompetanse*. Tidsskrift for velferdsforskning. Vol.5.No.3. side 122-132.
- Yttri, Dag** (1999) *Parken som rom for fellesskap og tilflukt – studier i bydelen Grünerløkka – Sofienberg, Oslo*. Doctor Scientiarum Theses 1999:13. Institutt for landskapsplanlegging. Norges landbrukshøgskole.
- Øyen, Cecilie Flyen, Sidsel Jerkø og Hege Ovesen** (2005) *Forsterket fokus på estetikk? En evaluering av forvaltningsmyndighetenes og foretakenes praksis*. Prosjektrapport 381. Norges byggforskningsinstitutt
- Ås, Dagfinn og Thorbjørn Hansen** (1985) *Boligstandard 1967-1981. Resultater fra Boforholdsundersøkelsen 1981* Prosjektrapport 12. NBI.

English summary

Housing standards and health, welfare, policy and planning

Abstract

The use of housing standards in housing policy and planning has been criticized: Housing standards are given exaggerated importance to health and welfare. In policy and planning the use of housing standards are said to prohibit sensible and creative solutions, and represent a prehistoric way of thinking.

In this paper we are going through those objections in the Norwegian context. To what extent are housing standard still used in policy and planning? What are the historic and actual foundations for the standards still in use? The uses of housing standards are discussed in relation to local democracy, individual freedom of choice and professional competence and judgments.

Housing policy in Norway is for the last 20 years or so concentrated on selective means in a deregulated housing marked. Only 4 present of the total housing stock are owned by the local authorities.

The paper is based on a study about the role for the state, and the State Housing Bank, in a deregulated housing market.

(The Norwegian State Housing Bank serves as the government's main housing policy instrument, more explained in the paper.)

Introduction

The market place - even for housing supply – is regarded differently based on ideological standpoint. The existing belief is that market control is a suitable strategy to achieve society's goals. *"The housing market will supply housing of the quality required at the lowest possible price to society"*. The state's role is to ensure the market works as well as possible. *"The state's best tools for ensuring a functional housing market are laws and regulations, organisation, know-how and communication. The economic tools, such as home loans, housing subsidies and benefits, should first and foremost be aimed at measures to correct the market, so as to ensure housing for the disadvantaged and increase the number of environment-friendly and universal-design homes."* (White paper no. 23 (2003-2004)).

This is a general description of the state's task in current Norwegian society which few will argue against, and that applies to similar societies. Bo Bengtsson also describes the state's role in modern welfare societies as applying correction to the market by laws and rules and economic controls (Bengtsson 2006).

There are those who claim that the government no longer has a housing policy, or at least no *social* housing policy (Sekne 2004). Others describe it as proof of the shaky role of housing in welfare politics (Torgersen 1987).

In an article on housing in welfare research, welfare expert Axel West Pedersen pointed out that housing policy continues to play an important part in the welfare state. He refers to the latest state budget, in which housing policy initiatives do feature to contribute to "limit and counter the negative consequences of growing up in an economically disadvantaged family" (appendix to state budget 2007, p. 5). Similar initiatives are also being launched for other groups. West Pedersen concludes that there may be "grounds to believe that targeted housing policies can once again become popular in the welfare policies of coming years." (West Pedersen 2007, p. 29).

In its latest housing report, the government says: "*A good place to live is vital for integration and participation in society. Housing – along with employment and healthcare – is one of the three fundamental elements of the welfare society. A good home is the foundation of a decent, human existence and will often be decisive to the health and participation on the employment market of the inhabitants.*" (White paper no. 23 (2003-2004) page 6).

This is also confirmed by several housing policy initiatives, and these have also already played a central role in recent welfare reforms, such as downsizing of institutions and normalisation of care for the elderly and handicapped.

Social housing policy has not been abandoned, but its role in welfare policies has been changed by the new conditions. Housing is no longer hard to obtain for most, but can be obtained relatively simply, by buying or renting on the market – although often at high prices. This was the market situation in prospect when housing policy was laid down after 1945. A generally subsidised supply of housing was never meant to be long-term.

The question is which corrective measures are needed to day, what laws and rules, and which economic controls.

A functioning market is defined in the aforementioned white paper as that "*which ideally meets everyone's need for a home in an economically effective, socially-fair and environment-friendly way*". This situation is regarded to a great extent as being present in Norway today. This is supported by the studies performed on material housing- and living conditions (Gulbrandsen, red, 2006). In addition, most people in Norway have chosen their own homes on the market according to their own preferences and economy, and indicate they are very happy with this.

The challenge then is to uphold what is mainly a well-functioning market. High price rises combined with very low interest rates cause instability. The government also highlights the following tasks:

- There are those who cannot cope on the housing market, and live poorly or would live poorly without public support.
 - There are still homeless, totalling around 5000 persons
 - The market has insufficient homes to offer the most disadvantaged
- There are few homes with environment-friendly and universal design.

Furthermore, there are grounds for concern for site development and building traditions, plus concentration of the disadvantaged in certain urban areas.

How can the state – with the help of The State Housing Bank – correct shortages and prevent more within the framework of its market-controlled strategy? One method is to

legislate and lay down *norms for the desired standard*. This has been studied in a research project expanded in this article. The aim was to record the applicable norms and what they are based on, and to prove and discuss the role they have and can have. The study is based on literature and documents.

The Norwegian State Housing Bank (Husbanken)

The Norwegian State Housing Bank was established in 1946 and became – and continues today to serve as – the government's main housing policy instrument. The Housing Bank granted loans for the construction of housing, including the purchase and preparation of plots, as well as various forms of subsidies and support for residents. Building loans were granted to individuals and companies alike, private as well as public. The loan amounts varied, but covered a maximum of 80 per cent of the costs. Lending terms were advantageous, with low interest rates and repayment in instalments over a long period. Projects had to be approved by the Housing Bank, which laid down detailed guidelines containing both maximum and minimum requirements regarding size and quality. Adjustments were made over time, and the system came gradually to concentrate its efforts on support to individual, prioritised residents, in terms of loans, subsidies and ongoing housing support. Construction loans are still awarded, but the terms do not deviate much from the regular market terms.

Normative housing standards

In the studies and analyses of housing conditions, 'normative housing standards' have been applied, which refers to the norms established and in use, whether laid down in law, regulations or Husbank rules, they are all perceived to be relevant in their context. In Norway, Husbank's norms are particularly important.

Normative housing standards were critical to the national program for reconstruction to counter housing shortages started after 1945. This was part of the expansion of a welfare state. The normative housing standard was achieved by strict application of rules on the housing market, and in consultation between the local authorities and housing cooperatives. In contrast to our neighbours and other welfare states, Norway did not go in for a large-scale public housing sector (Bengtsson, red. 2006). Housing supply was in the main to be via the market. In practice, the regulations meant that production in the densely populated areas, in particular the large towns, was equal to that within a public housing sector.

The building of new homes was regarded as the most important means of reaching political housing targets. Husbanken was established to lead and finance this, and eventually 70% of all house building was financed by Husbanken. The bank gave reasonable, subsidised loans to anyone who wanted to build, as long as they followed Husbanken's rules. There were clear limits to maximum size and cost and detailed rules for room partition and standard.

The "Husbank house" became a reality and a concept, which provoked delight, disgust and critical discussions. The set of provisions which expressed the norms and which affected house building were removed along with deregulation in general. The standardised home is as such a historical phenomenon but which continues to live with us in the form of a housing type which dominates the market today. It also still lives with us as the benchmark for good, acceptable housing conditions, now more in the way of dominating impressions in professional circles than amongst the public. It creates instability and discussion when new housing projects disregard the norms (Aften 24 April 2007).

The issue has been addressed in housing research. A thesis reviewed the development of the professionals' opinions of "a good home" over the last 50 years. It indicates that the market's increased influence is combined with weaker professional awareness of and interest in housing quality. Instead, there are organisations on the market that influence design solely for the sake of sales potential (Guttu 2003). This is a worrying trend, given that professional skill is what should replace national norms. Another thesis proved a notable decline in quality in house plans over the last decade (Manum 2006).

Another approach was presented at the ENHR conference in Reykjavik, in 2005. Objective measurement of housing standards (still) has an overrated importance, claimed David Clapham in a paper (Clapham 2005). He believes it contributes to disregarding our own evaluations, preferences and choices. Neither has the normative housing standard an research-based foundation, he claims. Overcrowding for example, has no demonstrable effect on health.

It may be more applicable in countries with a larger public housing sector than Norway, but there are still normative standards discussed when it comes to housing issues. I have performed a study based on this of normative housing standards and their role in housing policies, based on literature. It included a search for the grounds on which the norms were based – politically and research. What, for example, are the grounds for the Norwegian norm for overcrowding? How are existing norms decided? What might be the consequences of giving them less importance in housing policies?

Do norms have any research-based grounds?

The literature review shows that the normative standard is based on extensive research. Two respects are very important: the effect on health and the effect on welfare. Both the World Health Organisation and Norwegian health authorities have concluded that housing conditions have significant effects on health. The ensuring of good housing conditions must be part of preventive health measures. Conditions deemed significant are the same as those highlighted by the Normative housing standards. In Norway however, this is deemed significant for "marginalised groups", disadvantaged groups on the housing market, for whom it is the welfare effects, which become decisive.

Welfare effects are related to the objective of equal opportunities, not least for children's upbringing. Home is seen as a *resource* significant to development and participation, as a vital part of living conditions. Within research into Norwegian living conditions, the "Nordic approach" is that which has dominated, in which the emphasis is on the resources of the individual, consisting of a wide range of components and objective measurements of living conditions identified by wide-ranging interview-based studies and recorded data. In a broad public study of living conditions in Norway, housing was listed as one of nine resources deemed decisive (NOU 1993:17). Given that housing conditions are to a large extent the result of our other resources, the question arises why they are attributed an independent value. This is not explored in the study. The answer is probably that housing conditions and variations within them give a vital correction to pure income and capital differences, and that good, equal housing conditions have independent significance not just to the individual, but also to society.

The "quality of life approach", i.e. placing importance on the individual's own assessment of their situation, has generally been won little acceptance in Norwegian living condition research (NOU 1993:17, page 41), something which also applies to identifying housing

conditions, where there seems to be a trend towards a new direction. Measuring "user satisfaction" for instance is discussed as an alternative to professional evaluation of health measures. Within housing research, resident satisfaction remains less than central to national surveys, but does appear in surveys that are more limited.

Experience shows in general that resident satisfaction varies less than evaluations based on professional, normative grounds (Melberg 2004). This is also the case in a housing context. In a survey of new urban homes, housing is given a much milder assessment by the residents than by the professionals behind the survey (Martens and Guttu 1997). Residents of the Norwegian satellite towns are quite satisfied with their housing conditions in strong contrast to professional opinion of such places (Hansen and Brattbakk 2005).

There are many unanswered questions here. One possibility is that the professional, norm-based assessments take insufficient regard of context and relative conditions. What alternatives to the residents have? In what way are certain shortcomings the result of deliberate choice between several options, such as central location rather than size, simple accommodation to give other options? One problem with surveys of user satisfaction is that they link assessments to specific, physical aspects. This is necessary if such assessments are to be of use in planning improvements in the physical environment.

David Clapham refers to similar differences between the assessments of residents and professionals, and claims that in such cases the resident's assessments are those which should be used, unless they relate to a danger to life and health. As mentioned earlier, he believes that their right to control their own lives is essential, more important than the standard possible to achieve. The significance of individual choice is also applied by the Norwegian government, which believes that homeowners and buyers should be able to choose the housing quality they want based on financial capability and personal preferences. *"In line with the growth in wealth, the choice of home has become a visible symbol for choice of identity, culture and the desire to belong"* (White paper no. 23, page 6). Because of this attitude, Husbanken's norms for minimum standards were removed.

Most Norwegians have no limitations on freedom of choice for housing standard *within their own economic scope*. Some requirements are made to be able to build something which will function as a home to provide individuality. For rented homes, there are no requirements for standards. Freedom of choice is in reality limited when finances are weak and the choice is limited and not very differentiated.

The normative housing standard continues to be significant when finances are limited and there is dependence on public help to obtain and maintain a place to live. It also has significance in the effort to reach the targets society sets regardless of own preferences and choices, such as environment-friendly and universal design, good building traditions and site development.

Normative standards and freedom of choice

Anyone not in need of public support to obtain their own home is referred to as "disadvantaged on the housing market". On the other hand, it is necessary to be classified as disadvantaged in order to get support. To obtain a loan and subsidies for individuals from Husbanken, the main reason is that they *do not already own their own home* and their finances will prevent them buying. Housing benefit has strict rules, but primarily they concern financial circumstances. The scheme ensures that individuals can have their own home, which principally means the accommodation must be self-contained with its own

entrance, kitchen, bathroom, bedroom and lounge. There are no upper limits other than that benefit is capped when costs exceed a certain ceiling.

With regard to the Husbank schemes, individuals have a lot of freedom to choose their own home. The requirements are only generally formulated, such that they must be sensible, suitable and reasonable in relation to local price levels. There is no limitation as to what type of home can be bought, but to achieve support and what that support can be used for in practice. The same "freedom" is given to anyone applying to the local authority for help with housing costs. The practice is that the applicant has – or finds – a rented home on the market and is refunded the costs. This scheme is also subject to a ceiling for acceptable housing costs, which restricts choice to what the market can offer. Given that housing costs are treated separately from living costs in general, the freedom to prioritise between home and other consumables is limited.

Much of Norwegian support to the disadvantaged on the market is of a type which gives the recipient the right to choose a home on the market. This is where the norms play an indirect role as the basis for dimensioning the schemes. How large will support have to be to enable a satisfactory housing standard? As previously mentioned, it is the upper limits which in practice limit choice, and what kind of home can be attained. Such decisions are left to the local authority case officers to decide. In most cases, support for housing is channelled via the local authorities who administer Husbanken's schemes in addition to their own.

Identifying social housing problems in general and homelessness are performed by case officers in local authority and private bodies and institutions. Their assessments determine who will be registered and at the next stage, what kind of help they will be given. They can draw on guidelines from Husbanken, e.g. identifying social housing problems. Such guidelines indicate which types of housing conditions are unacceptable, which also indirectly indicates which are acceptable. This more indirectly normative housing standard varies depending on resident group. For the elderly and handicapped, suitability to their handicap and care needs is all-important. For socially- and financially-disadvantaged, the indirectly normative standard is a good deal lower than the usual "Husbank standard". For some it is primarily a question of being able to have their own home, regardless of standard - the "homeless".

Whilst individual freedom of choice is relatively large as long as it concerns financial support, it becomes very limited when support is given for allocation of a home, where the practice is that you take what you are given and is decided by the case officers (Medby and Langsether 2007). There has also been criticism that this assessment is based too much on objective norms for housing standards, giving it a technocrat approach. Both registration of problem and measures in response leave insufficient room to manoeuvre and attention to individual impressions and opinions (Ytrehus 2001, Taksdal et al. 2006).

Case officer assessment is however also difficult. A report on assessment and decision in the social services indicates that social workers actually act as gatekeepers to the help packages. The author maintains that both social worker and client need some protection against the consequences of over-application of assessment. He refers to the possibility of strengthening client complaint procedures, for example by an ombudsman for the social services and by setting up a social court tasked with drawing up guidelines for the service, and thus helping to define clear guidelines for assessment practice (Terum 2003, referred

to by Midré 2005). Reports in Norway have also shown that case officers often have limited competence in housing cases (Ytrehus 2002, Hansen and Holm 2000).

Allowing for assessment and choice is undoubtedly important. Unquestioning application of a normative housing standard can result in unnecessary constraints, but more important are the constraints applied by financial ceilings and shortage of choice. Normative standards will also be important if housing is to be treated as a right.

Housing as a right

Welfare services as individual rights are a current political theme and central issue in a wide-ranging report on power and democracy. "The report concludes that: «[s]ocial and cultural problems [...] are increasingly [becoming] formulated as demands for rights. Ever more areas and aspects of social life are regulated by law and directives. The courts and other legal organs increase their executive powers at the expense of politics and administration. Legislation entails that the judicial organs are given more influence at the expense of the elected authorities and the divide between legislation and dispensation of the law is becoming blurred" (NOU 2003: 19, page 13). The government concludes in its consideration of the report that "The state must also be careful about introducing individual rights to special groups which go beyond the ability of local authorities to implement whole-hearted prioritisation".

The description of general trends in society does not accurately reflect that within the field of housing, where it is a shortage of rights which is the dominant feature of the situation. Norway is subject to the UN convention of 16 December 1966 on economic, social and cultural rights, article 11 of which covers the right to housing: «The parties to the convention acknowledge the right of all to a satisfactory standard of living for themselves and their family, including satisfactory food, clothing and housing, and constant improvement in their living conditions. The parties will take the necessary steps to ensure realisation of this right and recognise in this context the importance of international cooperation based on voluntary action».

A proposal from the Socialist Left Party on making the right to housing law has been rejected by Stortinget, the Norwegian parliament, and "the government believes that the right to a home is sufficiently enshrined in Norway through existing legislation, and will not propose further detailing." White paper no. 23 (2003-2004), chap. 5.7). In the report used as the basis for the white paper, legislation was rejected because it conflicts with consumer power (NOU 2002:2, page 59).

Housing as an individual right will entail a form of normalising, a definition of minimum standard. A right does not imply an obligation and can therefore hardly be considered a breach of individual choice. It will give the local authorities an obligation which may be highly effective in the fight against homelessness. This task is losing out according to the minister in competition against all other good causes.

Norm and housing construction

In the short term, new housing construction is not as vital to the housing stock as in the post-war period. Good standard homes are available on the market for most, and are also adapted by improvements and rebuilding. This means that new construction is not as important as it once was to solve acute housing problems.

However, it should still not be underestimated, as it is of major importance to future housing supply. In 20 to 30 years time, the housing stock will consist heavily of what we build in the near future. The fact that new construction does not need to solve acute needs gives greater freedom to choose designs which can meet future needs – something we cannot predict for sure – but some needs can be identified and have been highlighted by the government: environment-friendly and universal design. Furthermore, it has been recognised that designing housing and its surroundings represents a major challenge. The question is how we can take such things into account in the current market-controlled situation, and in this instance, what role norms will play. The challenge is of course the requirements of design which cannot be tackled by the main players on the market. As previously quoted, the tools are "*laws and regulations, organisation, know-how and communications*" and "*the economic tools, such as home loans, housing subsidies and benefits*".

Husbanken still has direct influence on construction projects by setting the conditions related to financing of housing construction, but this is limited by less advantageous conditions. Its influence has become more dependent on competence and communication and its ability to persuade in dialogue with builders. The local authorities are important partners, as they are delegated responsibility for housing provision and caring for the disadvantaged and elderly. They are also responsible for implementing laws and regulation, including the Planning and Construction Act.

An alternative to state influence is tougher laws and regulations. Some criteria for universal design are set in law and the regulations have been tightened recently for insulation to achieve more energy-efficient housing. Requirements for housing and building standards – user requirements – are laid down as very general function requirements. The local authorities have however been given the authority to explain and make the requirements more specific, which means it is they to an increasing degree who formulate the requirements and ensure they are implemented. In some areas there are however state directives in the form of "National Guidelines".

A central issue is whether the state can and should exert more direct influence on planning and construction, and if so, how?

Arguments against increased direct state influence can be found in the literature on planning and construction from the post-war period – a time renowned in housing politics. The housing shortage had to a large extent been relieved but as a planning model, it has been condemned (Schön 1985, Kvarv 2004). Nowadays, dialogue and pragmatism rather than overall visions are what influence planning ideals. Private/public partnerships are an important factor (a trend more nuanced than it appears – there was extensive private/public partnership during the heyday of the synoptic planning period).

The strong criticism of that period's planning and strong state control can be discussed. The negative outcome referred to, particularly the monotonous and in an international context slum-like "satellite towns" (large housing estates), can be better explained by the tight economic conditions during construction and particularly in the administration. Nevertheless, strong, direct state-control is not a feature of current politics. The situation is not right for it at this time, except in individual cases. Regulations are unpopular. Economic stimulations are (and ought to be) reserved for needed households.

The more indirect influence of the state in housing provision has to be exercised by competence, information and communication, plus awards. It is still important to clarify the distinctions between good and bad designed housing and housing areas. Husbanken's task will be to clearly demonstrate what construction ought to entail and what result to aim for.

This is what Husbanken actually do strive to do. One problem - as I see it – is *underestimation of the skill level needed for physical design*.

Market-control has also caused housing research to be diverted towards social- and market research, in which physical design and standards are deemed less important except at an individual level, such as area per person. That housing is regarded as a product in such a context is natural, but results in thoughts of production in individual units. "The product" does not become identified as a problem. In reality, the product is to much the same extent the surroundings it is set in as those it is part of. Its value is determined more by its surroundings and its location than by its own properties.

The surroundings of housing have been researched extensively, but involving research which gives little insight into the significance of their physical surroundings – the aspects which give positive or negative effect (Sjaastad, Hansen and Medby 2007).

Solid knowledge has been built up around the home itself – that which belongs to the individual and family. The problem is that such knowledge disintegrates and loses respect (Manum 2006). It is for the most part related to optimisation of small resources, which is understandable, but society can also benefit from better exploitation of the major resources invested in housing. The question remains of design and standards for housing in relation to context in the form of surroundings, living circumstances and general development of living standard and way of life. One challenge for example is the break away from what was once regarded as minimum solutions; when and under what conditions can a substandard home function satisfactorily?

Universal design is a challenge in relation to an individual home and to its surroundings. It is an expression of ordinary human requirements for a home. It also represents an objective which in some respects contradicts the current emphasis on individual choice and preference. Universal design requires acceptance from the individual of the needs of others – needs which one might also come to have. New knowledge is available on requirements for universal design based on the needs of the physically handicapped, the blind etc. The question is what else is needed to provide for the common needs of all, which must also apply to the aforementioned groups.

The state faces a challenge in implementing and developing knowledge of physical design and gaining acceptance and understanding of that knowledge. It can seem as if Husbanken currently prioritises the latter part of the task (achieving respect and understanding) which in some areas is reasonable, but not all. Least of all when it comes to location and surroundings.

The market-controlled housing supply makes information vital. Vendors and agents have a lot of responsibility for providing the correct information. In some areas, this has improved, for example information on house size. One possible measure would be the introduction of certain criteria for use of the term *home*. As there is a tradition for other terms such as room, lodgings, studio apartment etc. Perhaps the requirement in the housing

support scheme for a "complete home" with its own entry, lounge, bedroom, kitchen and bathroom could be introduced as a general term?

"Normative housing standard" was historically a fairly uniform standard which was supposed to apply to anyone – or most – and implemented by the authorities. There is still a need for norms in the market-based housing supply, graduated and varied norms plus those which act as guidelines rather than as mandatory.

SINTEF er Skandinavias største forskningskonsern. Vår visjon er «Teknologi for et bedre samfunn». Vi skal bidra til økt verdiskapning, økt livskvalitet og en bærekraftig utvikling. SINTEF selger forskningsbasert kunnskap og tilhørende tjenester basert på dyp innsikt i teknologi, naturvitenskap, medisin og samfunnsvitenskap.

SINTEF Byggforsk er det tredje største byggforskningsinstituttet i Europa. Vi har rom både for store forskningssatsinger og for tett oppfølging av de mange små bedriftene. Vårt mål er bedre produktivitet og økt kvalitet i det bygde miljø.

SINTEF Byggforsk er Norges ledende formidler av forskningsbasert kunnskap til byggenæringen. Våre publikasjoner inneholder tilrettelagte erfaringer og resultater fra praksis og forskning. Vi utgir Byggforskserien, Byggebransjens våtromsnorm, håndbøker, rapporter, faktabøker og beregnings- og planleggingsverktøy.