



DET KONGELEGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Meld. St. 17

(2012–2013)

Melding til Stortinget

Byggje – bu – leve

Ein bustadpolitikk for den einskilde, samfunnet og framtidige generasjonar





DET KONGELEGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Meld. St. 17

(2012–2013)

Melding til Stortinget

Byggje – bu – leve

Ein bustadpolitikk for den einskilde, samfunnet og
framtidige generasjonar

Innhald

1	Byggje – bu – leve	7		
1.1	Bustader for alle i gode bumiljø ...	7	3.4	Kommunen som samfunnsutviklar og tenesteytar i bustadpolitikken ..
1.2	Trygg etablering i eigd og leigd bustad	8	3.4.1	Bustad som del av samfunnsutviklinga i kommunane
1.3	Buforhold som fremjar velferd og deltaking	9	3.4.2	Kommunen som tenesteytar i det bustadsosiale arbeidet
1.4	Status og utfordringar	10	3.4.3	Lovframlegg i NOU 2011: 15
1.5	Gjennomføringa av bustadpolitikken	11	3.5	Rom for alle
1.6	Bustadpolitikk i endring	12		Husbanken som tilretteleggjar og kunnskapsutviklar
1.6.1	Planlegging og bustadpolitikk i etterkrigstida	12	3.5.1	Oppgåvene til Husbanken
1.6.2	Sentrale premisser for bustadpolitikken på 1990- og 2000-talet	13	3.5.2	Strategiar for verksemda til Husbanken
1.6.3	Styrking og målretting av bustadpolitikken frå 2006	14	3.6	Forsking på bustadspørsmål
1.7	NOU 2011: 15 Rom for alle	15	4	Bustader for framtida
2	Bustadmarknaden – rammer og utviklingstrekk	19	4.1	Enkle og langsiktige krav frå styresmaktene
2.1	Marknad og styring i samspel	19	4.1.1	Effektive plan- og byggjesaksprosessar
2.2	Ansvar og roller	20	4.1.2	Langsiktige og balanserte krav til kvalitet
2.3	Skatt på bustad og annan fast eigedom	22	4.2	Finansiering av bustader og infrastruktur
2.4	Konjunkturbiletet og norsk økonomi	24	4.2.1	Statlege finansieringsordningar for bustadbygging og utbetring
2.5	Utviklingstrekk på bustadmarknaden	24	4.2.2	Transportinvesteringar
2.5.1	Sterk folkevekst	25	4.3	Bustadbygging i pressområda
2.5.2	Sterk bustadprisvekst	26	4.3.1	Å planleggje for bustadbygging ved høg folkevekst
2.5.3	Inntektsvekst	28	4.3.2	Å stimulere til gjennomføring av bustadprosjekt
2.5.4	Låg rente	29	4.4	Kompetanse og produktivitet i byggjenæringa
2.5.5	Gjeldsvekst	29	4.5	Bustadtilbod og vekst i distrikta ...
2.5.6	Etablering i bustad	31	4.5.1	Satsing på bustadetablering i distriktkommunar
2.5.7	Bustadmassen	31	4.5.2	Auka bruk av landbruks-eigedomar
2.5.8	Bustadbygginga	31	4.6	Auka tilgjengelegheit i eksisterande bustader og bumiljø
2.5.9	Byggjekostnadene	32	4.6.1	Auka tilgjengelegheit ved rehabilitering, oppgradering og tilpassing
2.5.10	Tomtemarknaden og reguleringsprosessen	33	4.6.2	Bustader som er gode å bli gamle i
3	Ein bustadpolitikk for velferd	37	4.6.3	Verkemiddel for tilpassing av bustader og bumiljø
3.1	Levekår og bustad	37	4.7	Økonomiske og administrative konsekvensar
3.1.1	Inntekt og buforhold	37		
3.1.2	Vanskelegstilte på bustadmarknaden	39		
3.2	Bustad som del av velferdspolitikken	40		
3.3	Balanse mellom statleg styring og kommunal fridom	41		

5	Trygg etablering	73	5.4.1	Økonomisk stønad, rettleiing og forvaltning av inntekt	92
5.1	Forsvarlege rammer for bustadeige	73	5.4.2	Bustøtte	92
5.1.1	Kunnskap og motivasjon for å spare til bustad	73	5.5	Økonomiske og administrative konsekvensar	94
5.1.2	Ein stabil og effektiv marknad for bustadlån	74	6	Nasjonal strategi for bustadsosialt arbeid	97
5.1.3	Rettslege rammer for eigar-seksjonssameige og burettslag	75	6.1	Føremål og innretting av strategien	97
5.2	Hjelp til bustadeige	76	6.2	Tilfredsstillande buforhold for vanskelegstilte barnefamiljar	98
5.2.1	Startlånet skal medverke til stabile buforhold	77	6.3	Bustad som del av hjelpa til utsette unge	99
5.2.2	Tilskot til etablering er hjelp til sjølvhjelp	80	6.3.1	Særskilt innsats for unge utan ein stad å bu	99
5.2.3	Frå leige til eige	82	6.3.2	Bustad som del av den statlege innsatsen overfor utsette unge	100
5.2.4	Oppfølging av bustadeigarar med økonomiske vanskar	82	6.4	Butilbod til flyktingar	101
5.3	Trygge leigeforhold og gode utleigetilbod	83	6.5	Eit variert kommunalt butilbod	103
5.3.1	Auka kunnskap hjå leigarar og utleigarar	85	6.6	Oppfølging til å meistre buforholdet og kvardagen	104
5.3.2	Kommunal støtte til utsette leigarar	85	6.6.1	Rett til oppfølging	104
5.3.3	Styrking av institusjonane på leigemarknaden	85	6.6.2	Bustad som ein del av den individuelle planen	105
5.3.4	Eit tydeleg og balansert regelverk	86	6.6.3	Statlege tilskot til tenester	105
5.3.5	Å stimulere til gode private utleigetilbod	88	6.7	Førebygging av bustadproblem – rett hjelp til rett tid	106
5.3.6	Fleire studentbustader	88	6.7.1	Å planleggje bustad i overgang frå fengsel og institusjon	106
5.3.7	Fleire eigna kommunale bustader og omsorgsbustader	89	6.7.2	Redusert bruk av mellombelse butilbod	107
5.3.8	God forvaltning av kommunale bustader	90	6.7.3	Færre utkastingar	108
5.3.9	Samarbeid med private om kommunale bustader	91	6.8	Eit styrkt bustadsosialt fagmiljø ...	109
5.4	Gode støtteordningar for eigarar og leigarar	92	6.9	Auka frivillig innsats og brukarmedverknad	111
			6.10	Økonomiske og administrative konsekvensar	111



DET KONGELEGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Meld. St. 17

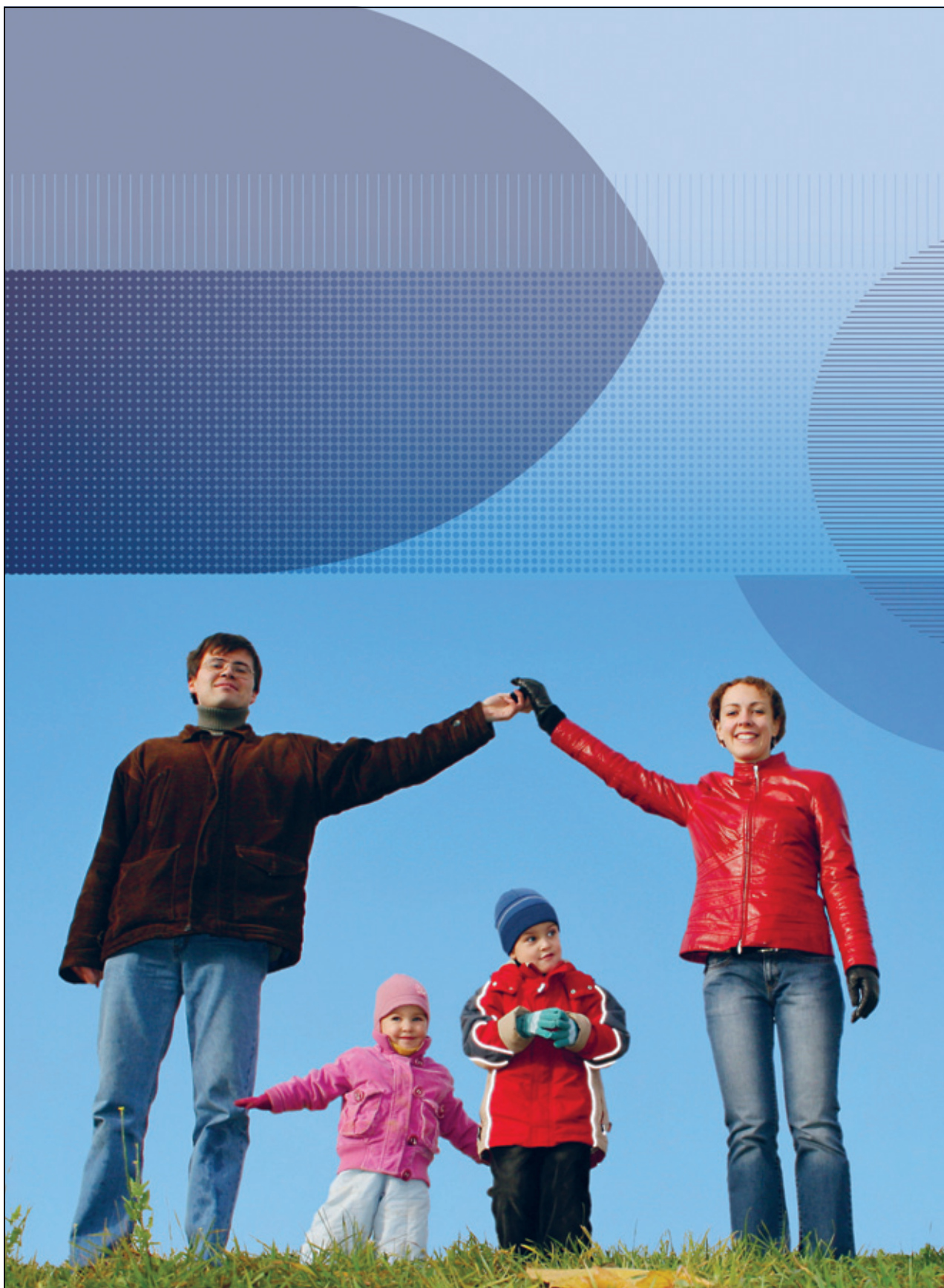
(2012–2013)

Melding til Stortinget

Byggje – bu – leve

Ein bustadpolitikk for den einskilde, samfunnet og
framtidige generasjonar

*Tilråding frå Kommunal- og regionaldepartementet 8. mars 2013,
godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Stoltenberg II)*



Figur 1.1 Byggje – bu – leve

Foto: iStockphoto

1 Byggje – bu – leve

Dei fleste av oss ynskjer ein god og trygg bustad, ein føreseieleg og handterleg bustadøkonomi, og å vere ein del av eit bumiljø og lokalsamfunn. Bustadpolitikken er derfor ein integrert del av regjeringa sin velferdspolitikk.

Både bustader og bumiljø er jamt over av god kvalitet i Noreg. Bustadpolitikken har vore innretta slik at flest mogleg skal få høve til å eige bustad, og fire av fem eig bustaden sin. Dette har gjeve velstandsvekst for store delar av befolkninga. Samanlikna med andre land bur langt fleire av befolkninga i einestader og i gjennomsnitt har vi større buareal enn andre land.

Bustad er først og fremst eit personleg ansvar. Folk kjøper og sel bustad på ein fri marknad, og bustadbygginga skjer på ein marknad. Det offentlege si oppgåve er å leggje til rette slik at folk kan klare seg best mogleg på eiga hand.

Den internasjonale finanskrisa som tok til i 2008 synte kor viktig bustadmarknaden er for samfunnsøkonomien – og kor viktig ein god samfunnsøkonomi er for høva til å halde på bustaden. I fleire land har mange mista heimane sine som følgje av arbeidsløyse og betalingsmisleghald av bustadlån i kjølvatnet av finanskrisa. Medan mange land i Europa slit med låg økonomisk vekst og høg arbeidsløyse, går det godt i norsk økonomi.

Det finst likevel utfordringar som bustadpolitikken skal bidra til å løyse. På nytt må det rettast bustadpolitisk merksemd også mot den generelle bustadbygginga. Presset på bustadmarknaden er stort, særleg i og rundt dei større byane. Byggjetakta har ikkje haldt tritt med den høge folketilveksten og det har vore ein sterk vekst i bustadprisane. Det offentlege skal leggje til rette for bustadbygging, men òg sørgje for at nye bustader har god kvalitet.

Ein del hushald har ustabile og dårlege buforhold, og slit med å skaffe seg ein bustad eller å halde på han. I eit land der dei fleste bur bra, er det uverdig at somme fell utanfor. Særleg alvorleg er det når bustaden og bumiljøet ikkje er ei trygg ramme for oppveksten til barn og unge.

Regjeringa sin visjon for bustadpolitikken er at alle skal bu godt og trygt. Bustadpolitikken skal

Boks 1.1 Mål for bustad- og bygningspolitikken

Mål for bustadpolitikken

- Bustader for alle i gode bumiljø
- Trygg etablering i eigd og leigd bustad
- Buforhold som fremjar velferd og deltaking

Mål for bygningspolitikken

- Godt utforma, sikre, energieffektive og sunne bygg
- Betre og meir effektive byggjeprosessar

bidra til å møte bustadbehova til den einskilde, i samfunnet og for framtidige generasjonar. For å lukkast må bustadpolitikken gjere det mogleg å byggje, å bu og å leve.

Regjeringa har følgjande mål for bustadpolitikken:

1. Bustader for alle i gode bumiljø
2. Trygg etablering i eigd og leigd bustad
3. Buforhold som fremjar velferd og deltaking

Dei bustadpolitiske måla utgjer ein heilskap saman med måla for bygningspolitikken. Desse måla vart presenterte i Meld. St. 28 (2011-2012) *Gode bygg for eit betre samfunn*, sjå boks 1.1.

1.1 Bustader for alle i gode bumiljø

Det må byggjast nok bustader og dei må ha god kvalitet. Det må vere eit tilbod av bustader som dekkjer behova til innbyggjarane, med variasjonar i lokalisering, storleik og utforming. Politikken må bidra til betre og raskare prosessar i bygginga – frå plan til ferdig bustad.

Behova for nye bustader endrar seg over tid, i takt med folketalsendringar, arbeidsmarknad og økonomiske forhold. Effektive plan- og byggjesaksprosessar gjer at utbyggarar raskare kan setje i gang bygging. Regjeringa meiner det er rom for å betre plan- og byggjeprosessane i fleire ledd,

både i planleggingsfasen og i gjennomføringa av byggjeprojekta.

Den nye plan- og bygningslova frå 2008 har no fått verke nokre år. I Meld. St. 28 (2011-2012) *Gode bygg for eit betre samfunn* stod forenkling av byggjeprosessane sentralt. Regjeringa har sett i gang arbeidet med å gjennomføre tiltaka som blei varsla i meldinga, og følgjer opp vidare med initiativ for meir effektive planprosessar i denne meldinga.

Regjeringa vil vurdere tidsbruken i plansaker og krav til infrastruktur som må vere på plass før bygging (rekkefølgjekrav). Regjeringa vil også gå gjennom motsegnsinstituttet og vurdere verkemiddel for å sikre at motsegner og varsel om motsegner blir nytta i tråd med intensjonane i lova. Praktiseringa av motsegner er ikkje god nok i dag, og det er behov for meir einsarta motsegnspraksis.

Det er behov for auka merksemd på planlegging for bustadbygging i pressområda. Regulering av tomter på attraktive stader i kommunen vil gjere det lettare å få til bustadbygging.

For å sikre ei god samfunnsutvikling er det viktig å sjå reguleringa i samheng med utviklinga av infrastruktur og gode bumiljø. Korleis byane og buområda utviklar seg, betyr mykje for det handlingsrommet ein har for å redusere klimagassutslepp og for høva til å ha eit inkluderande og likeverdig samfunn. Samordna areal- og transportplanlegging, styrkt kollektivtransport og konsentrert bustadbygging er nokre av dei nasjonale prinsippa for berekraftig by- og stadsutvikling.

Regjeringa vil medverke til å styrkje kompetansen og kapasiteten på planlegging i dei store byområda. Regjeringa vil også utarbeide nye statlege planretningslinjer om bustad-, areal- og transportplanlegging. Retningslinjene skal medverke til ei meir samordna framstilling av nasjonale omsyn i planlegginga, avvege nasjonale målkonflikter, og gje betre praktisering av motsegner.

Effektive plan- og byggjesaksprosessar og kommunar som regulerer nok tomter, vil ikkje alltid innebere at det blir bygd nok bustader. Det kan skuldast at dei regulerte tomtene ikkje er attraktive nok. Det kan òg skuldast høge forventningar om salspris hjå grunneigarar, og at dei involverte partane har ulike interesser. Kommunane har fleire verkemiddel for å stimulere til at bustadprosjekt blir gjennomførte, mellom anna gjennom plan- og bygningslova. Dersom kommunane sjølve er grunneigarar kan dei også påverke bustadprosjekta. Regjeringa vil samle kunnskap om korleis kommunane bruker, og kan bruke,

desse verkemidla. Det vil kartleggje eventuelle behov for å endre verkemidla.

For regjeringa er det viktig å sikre at alle kan ta del i samfunnet, uavhengig av funksjonsevne. Derfor må bustader, bygningar og uteområde vere utforma slik at dei kan brukast av alle. Bustader og bygningar står lenge, og blir gjennom levetida gjerne utbetra og oppgraderte fleire gonger. Det er stort potensial for auka tilgjengelegheit ved rehabilitering, oppgradering og tilpassing. Det er bustadeigaren som i all hovudsak sjølv må ta ansvar for dette. Regjeringa vil utvikle og spreie kunnskap og kompetanse til bustadeigarar og byggjebansjen om tiltak for betre tilgjengelegheit.

Auka tilgjengelegheit i eksisterande bustader vil ha positiv verknad på kommuneøkonomien – fleire kan bu lenger heime og det er enklare å yte kommunale tenester i bustadene. I meldinga varslar regjeringa mellom anna endringar i bruken og innrettinga i verkemidla for tilpassing av bustader og i bumiljø.

I kapittel 4 «Bustader for framtida» blir desse og andre tiltak for å leggje til rette for bustadbygging og auke tilgjengelegheita i bustadmassen gjort nærare greie for.

1.2 Trygg etablering i eigd og leigd bustad

Ein del hushald har ei gjeldsbør som set dei i ein risikofylt situasjon. Hushald som har fire-fem gonger høgare gjeld enn inntekt og hushald som har høgare gjeld enn verdien på bustaden, er utsette ved utgifts- og inntektsendringar. Hushald med høg grad av usikra gjeld er òg utsette. Det er behov for kunnskap både om korleis ein kan hindre at folk kjem i ein slik situasjon og om korleis folk som er i ein slik situasjon best kan handtere risikoen.

Å spare til bustad er ei god førebuing til vaksenlivet. Kunnskap om og motivasjon til å spare til bustad er viktig. Regjeringa vil styrkje bruken av undervisningsopplegg om privatøkonomi i skulen. BSU-ordninga har hjelpt unge til å spare til bustad. Derfor vart ordninga utvida i 2009, og regjeringa vil føre ho vidare.

Startlånet skal motverke langvarige bustadproblem, mellom anna for barnefamiliar. Regjeringa vil stimulere til at kommunane tilbyr lån som er tilpassa behova til den einskilde låntakaren. I særlege tilfelle vil det bli mogleg å gje 50 års nedbetalingstid på startlån. Dette kan vere når lånsøklar har låg, men stabil inntekt og er i ein sta-

bil livssituasjon – og der alternativet til dømes er ein dyr og ueigna leigebustad. Samstundes er det like viktig å leggje til rette for at folk kan halde på bustaden. Regjeringa vil lage tydelegare reglar og rutinar for oppfølging av kundar med betalingsproblem og styrkje forvaltarkompetansen til kommunale sakshandsamarar.

Regjeringa ynskjer å sikre trygg etablering i kollektive buformer. Kommunal- og regionaldepartementet er kjend med at det på fleire punkt er usikkerheit rundt tolkinga av eigarseksjonslova, mellom anna når det gjeld kva ansvar seksjonseigarane har for vedlikehald og kven som skal erstatte skade på eigedomen. Regjeringa vil derfor setje ned eit offentleg utval med sikte på å revidere lova.

For mange er det å bu til leige det beste alternativet. Husleigelova skal balansere omsynet til butryggleiken til leigaren og interessene til utleigaren på ein god måte. Bustabilitet er særleg viktig for barn. Regjeringa vil sende på høyring eit framlegg om å utvide minstetida for leigekontraktar frå tre til fem år. Dei to ekstra åra kan bety mykje i einskilde tilfelle, til dømes for at barn skal kunne sleppe å bytte skule.

Gode institusjonar i leigemarknaden er avgjerande for å sikre at utsette leigarar kan hevde rettane sine og bli høyrde. Både Husleigetvistutvalet (HTU) og leigebuarforeiningar er viktige institusjonar. Regjeringa vil arbeide for å utvide HTU til fleire delar av landet og medverke til å styrkje leigebuarorganiseringa.

For å få ein god leigemarknad er det behov for fleire utleigebustader, både i privat og offentleg regi. Regjeringa ynskjer å stimulere til fleire private utleigetilbod, og vil mellom anna vurdere tiltak slik at grunnlånet betre kan fremje langsiktige private utleigebustader. Regjeringa vil byggje vidare på dei etablerte tilskotsordningane for kommunale bustader, omsorgsbustader og studentbustader.

I kapittel 5 «Trygg etablering» er det gjort nærare greie for tiltak for å sikre trygg etablering og trygge buforhold i både eigd og leigd bustad.

1.3 Buforhold som fremjar velferd og deltaking

Bustadpolitikken skal saman med annan velferdspolitikke hjelpe dei som ikkje sjølve klarer å skaffe seg ein bustad, eller som ikkje på eiga hand klarer å bli buande i den bustaden dei har. Bustadpolitikken skal leggje til rette for buforhold som fremjar velferd og deltaking. Buforhold

omfattar alle sider ved det å bu – både utforminga av bustaden, lokaliseringa, bumiljøet, bustadøkonomien og eventuell oppfølging og tenester. At buforhold fremjar velferd, inneber at ein bur slik at verken levekår, helse eller livskvalitet blir sette på spel. Sjølv om folk må ha hjelp til å skaffe seg ein bustad eller bli buande, er – og blir – det å bu eit sjølvstendig ansvar.

Det bustadsosiale arbeidet har vore gjennom ei stor utvikling dei siste 10–15 åra. Kunnskapen om utfordringar og løysingar for vanskelegstilte på bustadmarknaden har auka. Det er mange ulike butilbod for dei som treng hjelp til å skaffe seg ein stad å bu, og fleire får oppfølging i heimen sin for å meistre kvardagen. Dei statlege verkemidla i det bustadsosiale arbeidet er vidareutvikla og styrkt ei rekkje gongar.

Det bustadsosiale arbeidet har hatt høg nasjonal prioritet dei seinare åra. Det skal det framleis ha. Det er behov for fleire ulike butilbod i kommunane, meir oppfølging i bustaden og eit styrkt bustadsosialt fagmiljø. I dette arbeidet er erfaringane, innspela og bidraga frå frivillig sektor verdifulle.

Nokre grupper må få særleg merksemd og hjelp til ein meir varig busituasjon. Det gjeld til dømes vanskelegstilte barnefamiljar, unge utan ein fast stad å bu, flyktingar, og personar med rusproblem og psykiske lidningar. Sjølv om nokre grupper er særst sårbare, eller meir utsette for ikkje å få dekt bustadbehova sine, er det stor variasjon innanfor desse gruppene og mellom individ. Dei bustadsosiale verkemidla til Husbanken er derfor i lita grad øyremerkte grupper, men er retta mot vanskelegstilte på bustadmarknaden generelt.

Det er mogleg å førebyggje bustadproblem. Spesielt gjeld dette ved frigjeving frå fengsel og utskrivning frå institusjon, ved bruk av mellombelse butilbod og ved fare for utkasting. Rett hjelp må kome til rett tid, og for å lukkast må ulike offentlege instansar samarbeide på tvers av forvaltningsnivå og sektorar.

Regjeringa meiner at kunnskapen, viljen og verkemidla er til stades for å intensivere innsatsen overfor vanskelegstilte på bustadmarknaden. Kommunane har hovudansvaret, men staten må bidra. Regjeringa vil leggje fram ein nasjonal strategi for bustadsosialt arbeid. Kapittel 6 «Nasjonal strategi for bustadsosialt arbeid» går nærare inn på føremål og innretting av strategien, og viktige innsatsområde i det bustadsosiale arbeidet. Strategien skal vere langsiktig og brei, og skal vere ein reiskap for å samle den offentlege innsatsen. Regjeringa tek sikte på at strategien skal gjelde frå 2014.

1.4 Status og utfordringar

Høg folketilvekst

Tilveksten i folketalet har vore sterk dei siste åra, og i stor grad er det arbeidsinnvandringa som forklarar veksten. Både i 2011 og 2012 auka folketalet med 1,3 pst. Det er den sterkaste veksten sidan 1920. I dag er innbyggjartalet i Noreg fem millionar. Ifølgje framskrivingar frå Statistisk sentralbyrå (SSB) kan vi vere seks millionar innbyggjarar i 2029. Det er venta sterkast vekst i Oslo, Akershus og Rogaland.

Ei utvikling med balanse mellom ulike delar av landet vil gje betre utnytting av dei samla ressursane våre. Inntil for få år sidan førte vekst i folketalet i sentrale strok til nedgang i mindre sentrale strok. Slik er det ikkje i dag. Samla sett har vi no den høgaste folketilveksten i distrikta på over 30 år. Hovudårsaka til dette er innvandringa som gjer at alle fylke har vekst i folketalet.

Bustadmarknaden er utsett for konjunktursvingingar. Bustadprisane vil kunne auke og minske avhengig av konjunkturane. Bustadprisane gjev informasjon om kor mykje folk er villige til å betale. Om prisane er for lave vil det ikkje vere lønsamt for utbyggjarar å byggje bustader. Derfor vil bustadbygginga også variere med prisane.

Den høge folkeveksten gjer at det er behov for bustader, og jamt over har det vore bygd mellom 20 000 og 30 000 bustader dei seinaste åra. Medan det på 1990-talet blei bygd rundt 19 000 bustader i gjennomsnitt per år, auka igangsetjinga i neste tiårsperiode til om lag 27 000 bustader årleg. I åra før finanskrisa i 2008 var talet på påbyrja bustader godt over 30 000 i året. Bustadbygginga gjekk ned i 2008, og i 2009 blei det sett i gang bygging av færre enn 20 000 bustader. I 2012 blei det igjen bygd 30 000 bustader.

Dei fleste blir bustadeigarar

Dei fleste blir bustadeigarar på eitt eller anna tidspunkt i livet. 80 pst. av vaksne personar bur i ein bustad som husstanden eig. Denne prosentdelen har vore relativt stabil dei seinaste 15 åra, men sidan midten av 1990-talet har prosentdelen yngre bustadeigarar auka. I 2012 var det 38 pst. av dei einslege og 68 pst. av dei som levde i eit parforhold i aldersgruppa 25–29 år, som eigde bustaden sin.¹

Det kan sjå ut til at førstegangskjøp av bustad blant unge følgjer variasjonane i bustadprisane, og dermed også dei økonomiske konjunkturane.

Låg rente og høg gjeldsvekst

Dei seinare åra har tilgangen til kreditt vore god, og renta låg. Gjeldsbøra til hushalda har auka kraftig, og er på eit historisk høgt nivå. Den låge renta er ei medverkande årsak til gjeldsauken, og gjer isolert sett at hushalda kan betene høgare lån. Høg gjeld kan samstundes gjere at hushalda strammar inn forbruket ved renteoppgang, bustadprisfall eller inntektsnedgang. Det råkar arbeidslivet, og kan i sin tur gje auka arbeidsløyse.

Auken i gjeldsbøra har vore størst blant hushald med høge inntekter, og det er denne gruppa som har den tyngste gjeldsbøra. Samstundes har det òg vore ein sterk auke i gjelda blant unge og personar med låge inntekter.

Høg vekst i bustadprisar og i inntekter

Dei siste ti åra har det vore ein sterk auke i både bustadprisar og inntekter. Bustadprisane har auka med over 100 pst. i gjennomsnitt. Den disponible realinntekta har i gjennomsnitt auka med om lag 50 pst. Marknadsrenta på bustadlån er meir enn halvert på ti år. Auka bustadprisar medverkar isolert sett til at det blir vanskelegare å kjøpe den første bustaden, medan høgare inntekter og formuar, låg arbeidsløyse og låg rente medverkar til at det blir lettare. I gjennomsnitt inneber utviklinga i bustadprisar, rente og inntekt at kostnaden for å betene lånet til ein gjeven bustad er om lag uendra.

Sjølv om bustadprisane har auka kraftig er det store skilnader i prisnivået både mellom kommunar og innanfor kommunegrensene. Udekte bustadbehov er noko anna enn udekte bustadynskjer. Mange ynskjer å bu sentralt i dei større byane, men høge bustadprisar eller vanskar med å få lån gjer at dei ikkje får høve til det. Prisen på bustad, både på eigd og leigd bustad, er normalt høgast dess nærare sentrum ein kjem. Det å busetje seg eit stykke frå sentrum vil gjere bustadetableringa økonomisk lettare. For unge kan moglegheita til å få den bustaden dei ynskjer bli betre med tida.

Udekte bustadbehov

Ikkje alle får dekt bustadbehova sine. Det kan vere at dei har ein ueigna bustad eller bumiljø, eller at dei står i fare for å miste bustaden sin. Somme har heller ikkje ein fast stad å bu. Dei fleste kjem seg raskt ut av den vanskelege situasjonen, med eller utan hjelp frå det offentlege. Andre har behov for meir samansett og langvarig

¹ Levekårsundersøkingane 1997–2012, Statistisk sentralbyrå.

hjelp. Det er gjort fleire forsøk på å definere og tal-feste vanskelegstilte på bustadmarknaden. I kapittel 3 «Ein bustadpolitikk for velferd» er dette gjort nærare greie for.

Det er ulike grunnar til at folk er vanskelegstilte på bustadmarknaden. For somme er det økonomien eller finansieringsproblem som gjer det vanskeleg å skaffe og halde på ein bustad, medan det for andre kan vere vanskeleg å skaffe seg ein eigna bustad som er tilpassa behova deira. Andre igjen kan oppleve å bli utestengde frå bustadmarknaden, eller at dei opplever å vere ein uynskt nabo eller leigar.

Kommunane har hovudansvaret for å hjelpe vanskelegstilte på bustadmarknaden. Erfaringane viser at samarbeid på tvers av sektorar og organisasjonsnivå i nokre tilfelle er avgjerande for å lukkast med hjelpa.

I ein forvaltningsrevisjon av tilbodet til vanskelegstilte på bustadmarknaden i 2008, påpeika Riksrevisjonen at ei fragmentert organisering i stat og kommune var ei utfordring, og at arbeidet ikkje var godt nok forankra i politisk og administrativ leiing.² Oversikten over bustadbehovet til vanskelegstilte på bustadmarknaden var ikkje god nok, og eigna bustader med oppfølgingstenester var ei mangelvare. Riksrevisjonen fann òg at dei bustad-sosiale ordningane til Husbanken ikkje i tilstrekkeleg grad blei sette i samanheng med kvarandre.

Dei bustadsosiale utfordringane kan ikkje løysast av bustadpolitikken aleine, men saman med innsats på andre velferdspolitiske område. Dei tverrpolitiske og tverrfaglege samhengane må vere tydelege på både statleg og kommunalt nivå.

Auka behov for bustader med god tilgjengelegheit

Levealderen går opp og det kjem til å bli relativt sett langt fleire eldre i åra framover. Utviklinga forsterkar behovet for at bustadbygginga held tritt med befolkningsauken og at det blir bygt bustader med god tilgjengelegheit. Det meste av dagens bygningsmasse er ikkje tilgjengeleg eller godt nok brukande for menneske med nedsett funksjonsevne. Talet på personar på 67 år eller meir aukar truleg med rundt 60 pst. til 2030. Talet på personar over 80 år vil òg venteleg auke med nesten 60 pst. fram mot 2030 og med over 150 pst. fram mot 2050.³ Samstundes som talet på eldre stig, er det venta ein nedgang i prosentdelen

yrkesaktive. Færre hender skal ta hand om fleire eldre. Dette skaper store utfordringar i den kommunale tenesteytinga og bustadplanlegginga.

Ulike utfordringar i pressområde og distrikt

Bustadpolitikken gjeld for heile landet, men utfordringane er ulike. Alderssamansetjing, folketal og levekår er trekk ved befolkninga som varierer frå kommune til kommune. Det største presset – på areala, på bustadprisane og på miljøet – finn vi i byane, og særleg dei store byane. Det er her bustadprisane har auka mest og det er her folketilveksten har vore sterkast.

Å byggje i byområde kan vere ein omstendelig prosess. Dei seinare åra har ein stor del av dei nye bustadene kome til ved ombygging av næringsseigedomar. Å byggje på areal som allereie er i bruk, involverer mange aktørar og er både komplisert og kostbart. Dei høge bustadprisane i pressområda gjer det vanskeleg for mange å finne seg og halde på ein bustad. Det er i dei store byane at levekårsskilnadane er størst, og ei særleg utfordring er opphoping av dårlege levekår.

Etter år med nedgang i folketalet har mange distriktskommunar opplevd betre økonomiske tider, vekst i næringslivet og tilflytting. For mange kommunar er det ei utfordring å finne gode og attraktive bustader til innflyttarar. Dersom folk ikkje får seg ein plass å bu, kan det gje problem for det lokale næringslivet og for kommunane som treng arbeidskraft. Det kan hindre vekst og utvikling i distriktskommunane. Ved å leggje til rette for at folk kan bu i distrikta, blir presset mindre i dei store byane. God distriktspolitikk er derfor òg god bypolitikk.

1.5 Gjennomføringa av bustadpolitikken

Regjeringa vil føre ein politikk for ei sunn og stabil økonomisk utvikling. Det vil bidra til at arbeidsløysa held seg låg og gje ei god utnytting av dei samla ressursane i landet. Til grunn for ein godt fungerande bustadmarknad ligg ein god samfunnsøkonomi. Ein godt fungerande bustadmarknad er ein premiss for god måloppnåing i bustadpolitikken.

Jamt over fungerer bustadmarknaden godt. Føresetnadene for å møte utfordringane i bustadpolitikken er gode. Vi har eit lovverk og økonomiske ordningar som tek vare på innbyggjarane sine interesser på bustadmarknaden. I tillegg har vi godt fungerande etatar som Husbanken, Direk-

² Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet, Dokument 3:8 (2007-2008).

³ Kjelde: SSBs hovudalternativ for befolkningsframskrivingar (2011).

toratet for byggkvalitet (DiBK) og Husleigetvistutvalet (HTU), som har utvikla seg i tråd med dei endra behova.

Det offentlege skal leggje til rette slik at folk kan klare seg best mogleg på eiga hand. Folk kjøper og sel bustad på marknaden, og bustadbygginga skjer på ein marknad. Bustadpolitikken verkar inn på marknaden gjennom til dømes å stimulere til bygging av bustader med ynskte kvalitetar, og å supplere med bygging av bustader i offentleg regi. I tillegg verkar ei rekkje lovar, finanspolitikken, skattepolitikken, arbeidsmarknadspolitikken med vidare inn på korleis bustadmarknaden fungerer. Det er dermed ikkje berre bustadpolitikken, men òg mange andre politikkområde som har betydning for bustadmarknaden.

For å lukkast med dei bustadpolitiske måla må dei ulike politikkområda sjåast i samheng. Samstundes skal dei offentlege verkemidla medverke til andre viktige samfunnsomsyn og mål. Det kan gje mållkonfliktar, og gjere at ikkje alle verkemiddel kan fungere optimalt ut frå eit bustadpolitisk perspektiv. Denne meldinga omtaler reglane for skattlegging av bustader, men kjem ikkje med framlegg om endringar i desse reglane.

Statleg samordning

Det er mange statlege aktørar som på ulikt vis verkar inn på bustadmarknaden. Regjeringa meiner det er naudsynt med betre statleg samordning på fleire område, noko som vil gje betre bustadpolitisk måloppnåing. Dette gjeld til dømes vilkåra for bustadbygging og i det bustadsosiale arbeidet. Ein koordinert statleg innsats vil gjere at bustadbygging lettare kan bli gjennomført og gje betra hjelp til dei som slit på bustadmarknaden. Dette vil dessutan styrkje krafta i dei økonomiske ordningane som allereie eksisterer.

Lokalt handlingsrom

Kommunane spelar ei nøkkelrolle i bustadpolitikken og har hovudansvaret for gjennomføringa av bustadpolitikken lokalt. Mange kommunar gjer ein stor innsats på dette området. Staten legg ramene for kommunane sin bustadpolitikk. Dette gjeld både i samfunnsplanlegginga og i det bustadsosiale arbeidet. Kommunane har viktige velferdsoppgåver, som er venta å tilta i lys av den demografiske utviklinga. Skal kommunane lukkast må det vere rom for lokale prioriteringar og tilpassingar i gjennomføringa. Husbanken og andre statlege aktørar skal støtte opp om kommunane sitt arbeid.

Bustadpolitikken skal byggje på dei etablerte instansane og ordningane

Regjeringa vil leggje til rette for gjennomføring av bustadpolitikken gjennom lovverket, økonomiske støtteordningar, dialog, samarbeid og informasjon. Husbanken er den sentrale statlege gjennomføringsinstansen i bustadpolitikken. Også HTU og DiBK har oppgåver i bustadpolitikken.

Husbanken gjev i dag grunnlån til oppføring og utbetring av bustader og, gjennom kommunane, startlån til etablering i bustad. Husbanken forvaltar også ei rekkje tilskotsordningar i tillegg til den statlege bustøtta. Regjeringa vil byggje vidare på dei etablerte ordningane gjennom Husbanken. Dette er gode og målretta ordningar med klare føremål. For å styrkje måloppnåinga i bustadpolitikken gjer likevel regjeringa i denne meldinga framlegg om å vidareutvikle fleire av ordningane.

Balansert og føreseieleg regelverk

Balanserte og føreseielege lover og regelverk på bustadområdet, og godt kjennskap til det, er naudsynt for størst mogleg måloppnåing. Det er fleire lover som regulerer rettar og plikter i bustadmarknaden. Blant dei sentrale lovene finn vi plan- og bygningslova, burettslagslova, eigarseksjonslova og husleigelova.

Vidareutvikling av politikkområdet

I denne meldinga gjer regjeringa framlegg om ei rekkje nye tiltak for bustadpolitikken. Regjeringa legg opp til ei utvikling av politikkområdet i tråd med desse framlegga. Gjennom utgreingar og evalueringar skal det innhentast ny kunnskap om effektar og måloppnåing.

1.6 Bustadpolitikk i endring

1.6.1 Planlegging og bustadpolitikk i etterkrigstida⁴

Marknaden har ikkje alltid hatt ei så sentral rolle i bustadpolitikken som i dag. I tiåra etter andre verdenskrig var bustadpolitikken innretta mot å bygge landet. Bustadmangelen var stor etter krigen og buforholda for mange var særst dårlege. Tilgangen på kreditt var rasjonert, men bygging av

⁴ Nordahl, B. (2012): «Bolígyggingens to jokere: regulering og byggegrunn», UMB, er ein sentral referanse til dette avsnittet.

bustader hadde høg prioritet. Husbanken blei etablert i 1946 for å sikre kreditt til gode bustader med nøktern standard. Husbanken sytte for ei brei og allmenn subsidiering av bustadbygginga. Dette hadde mykje å seie både for høvet til å byggje bustader og for det høvet husstandar med midtels eller låge inntekter hadde til å skaffe seg ein eigna bustad.

Kommunal tomtepolitikk og statleg prisregulering

Kommunane hadde kontroll med bustadmarknaden mellom anna gjennom tomtepolitikken. Dei kjøpte tomter som blei innlemma i kommuneplanen og utvikla til bustadbygging. Kommunane betalte for den tekniske infrastrukturen og regulerte tomter. Tomtene blei lagde ut til sals til sjølvkost. Når tomtene blei selde, fekk bustadkjøparane eit subsidiert lån. Når bustadene vart selde vidare, var prisen regulert slik at subsidiane blei verande i bustaden. Den auken i arealverdien som urbaniseringa og tilflyttinga førte med seg, gjekk til samfunnet og ikkje til tomteeigaren åleine.

Føremålet med prisreguleringa var å dempe veksten i bustadprisane. Reguleringa var moderat for sjøelveigde bustader, og blei avskaffa i 1969. Utover på 1970- og 1980-talet utvikla det seg to bustadmarknader: ein uregulert sjøelveigemarknad og ein prisregulert marknad for burettslagsbustader og liknande.

Denne politikken miste krafta si av fleire grunnar. Skilnadene i prisane mellom sjøelveigde bustader og burettslagsbustader er ein grunn. Det utvikla seg òg ein praksis med pengar under bordet ved omsetning av burettslagsbustader. Frå 1988 var all prisregulering i eigemarknaden oppheva. Den generelle velstandsveksten gjorde truleg òg at politikken måtte endrast, og det same gjorde den motsetnaden som utvikla seg mellom folk sine forventningar til bustadstandard og dei kriteria som Husbanken opererte med som grunnlag for subsidierte lån. Tomteeigarar i sentrale strok var lite nøgde med at kommunen hadde ei særstilling, og meinte at private kjøparar ville gje gunstigare tilbod enn kommunen.

Private aktørar får ei større rolle

Med dereguleringa av finansmarknaden på midten av 1980-talet fekk bustadprisane først ein kraftig oppgang og deretter eit kraftig fall. Prisfallet førte til ein sterk nedgang i bustadbygginga, og det tok mange år før bygginga tok seg opp att. Nedgangen i bustadbygginga leia til at mange kommunale tomteselskap som hadde investert i

ferdig tilrettelagde tomter, ikkje fekk selt dei og måtte ta store tap på investeringane. Kommunane sitt engasjement i tomtepolitikken blei med dette sterkt redusert. Kommunen hadde framleis viktige oppgåver i den overordna arealplanlegginga, i rolla som reguleringsstyresmakt og i utøvinga av bygningskontroll, men private tok gradvis over verksemda med å skaffe fram tomter og drive med detaljplanlegging.

Då bustadbygginga frå midten av 1990-talet tok seg opp att, utvikla det seg raskt ein praksis der private tok ansvaret for detaljplanlegginga. Private grunneigarar og utbyggjarar tek i dag risikoen når dei investerer i tomter og startar bygging, og det er også dei som tek ut gevinsten dersom endra regulering gjer at tomtene aukar i verdi.

Dei første åra etter krigen hadde Husbanken nærast ei monopolrolle som kredittgjevar til bustadbygging. Den statlege rolla i bustadfinansieringa blei gradvis redusert utover 1980-talet. I 1980 finansierte Husbanken 60 pst. av dei nye bustadene. I 1987 hadde prosentdelen blitt redusert til 40 pst. Med fallet i bustadprisane på slutten av 1980-talet blei private kredittinstitusjonar meir tilbakehaldne med å gje lån til bustadbygging. Lånerenta blei etter kvart også særst høg. I åra 1989–1993 spelte Husbanken igjen ei viktig rolle i bustadfinansieringa, og finansierte nær all bustadbygging i det som var den største økonomiske krisa i norsk økonomi sidan andre verdskrig. Utover på 1990-talet tok den privatfinansierte delen av bustadbygginga seg opp.

1.6.2 Sentrale premisser for bustadpolitikken på 1990- og 2000-talet

Perioden frå midten av 1990-talet og framover er blitt omtalt som den bustadsosiale vendinga i norsk bustadpolitikk.⁵ Med St.meld. nr. 34 (1994–1995) *Om Husbankens rentevilkår og subsidieprofil* blei det varsla ei omlegging av Husbanken. Frå å gje subsidierte lån til bustadbygging for folk flest, blei subsidiane i større grad gjort om til selektive og behovsprøvde tilskotsordningar. Omlegginga gjorde at rentefordelen ved eit husbanklån blei sterkt redusert.

Med St.meld. nr. 23 (2003–2004) *Om boligpolitikken* blei den sosiale profilen i bustadpolitikken stadfesta. Det blei gjort klart at Husbanken sine låneordningar, tilskotsordningar og bustøtta først og fremst skulle rettast mot tiltak for å korri-

⁵ Sørvoll, J. (2011): *Norsk boligpolitikk i forandring*, NOVA Rapport 16/11.

gere marknaden, og på den måten sikre bustader til vanskelegstilte og auke talet på miljøvenlege og universelt utforma bustader.

1.6.3 Styrking og målretting av bustadpolitikken frå 2006

Regjeringa har gjennomført ei rekkje tiltak i bustadpolitikken sidan 2006. Å betre buforholda til vanskelegstilte på bustadmarknaden er ein fellesnemnar for mange av tiltaka.

Bustøtta blei lagt om og styrkt i 2009. Fleire kom inn under ordninga og mange fekk auka utbetalingar. Omlegginga gjorde også at det blei lik handsaming av søkjarar og eit enklare regelverk for ordninga. Bustøtta er no regulert i eiga lov som tok til å gjelde frå og med i år. Her er mellom anna personvernet og rettstryggleiken til søkjarane styrkt.

I samband med finanskrisa i 2008 blei låneramma i Husbanken auka med to mrd. kroner og tilsegnsramma for tilskotet til utleigebustader blei auka med om lag 550 mill. kroner. Føremålet var å halde oppe eit visst aktivitetsnivå i bygginga og samstundes stimulere til viktige investeringar. Satsingane i 2009 resulterte i at Husbanken ga tilsegn om 2440 nye utleigebustader til vanskelegstilte, mot 1000 året før.

Mange kommunar nyttar seg av tilskot til utleigebustader for å skaffe bustader til vanskelegstilte på bustadmarknaden. Førespurnaden etter tilskotet er stort, og regjeringa har derfor ved fleire høve styrkt tilskotet.

Husbanken har fått ei stor oppgåve med å løfte den bustadsosiale kompetansen i kommunar, frivillig sektor, brukarorganisasjonar og hjå andre som arbeider med bustadsosiale spørsmål. Regjeringa har derfor styrkt det bustadsosiale kompetansetilskotet ved fleire høve. Tilskotet er særleg viktig i det langsiktige og forpliktande samarbeidet som Husbanken har inngått med kommunar som har store bustadsosiale utfordringar. Samarbeidet skal bidra til at kommunane får eit betre grunnlag for å styre og organisere arbeidet. Målet er at kommunane hjelper fleire vanskelegstilte til å etablere seg og halde på bustaden sin.

I 2007 etablerte regjeringa eit tilskot til bustad-, by- og områdeutvikling. Tilskotet skal betre dei fysiske omgjevnadene, stimulere til auka deltaking i nærmiljøet og motverke negativ utvikling i eit område. Tilskotet går til tiltak i område i Oslo, Bergen og Trondheim der det er dokumentert dårlege levekår.

I 2007 blei det innført ein varslingsregel i husleigelova. Regelen gjev utleigar høve til, når

det er grunn til det, å varsle sosialtenesta i kommunen dersom leigar mislegheld kontrakten. Erfaringar hadde vist at tidleg oppfølging frå sosialtenesta auka sjansane til å førebyggje utkastingar. Det blei også gjort endringar i husleigelova i 2009, mellom anna blei det innført klarare reglar om oppseiing av tidsavgrensa leigevtalar og om depositum.

Regjeringa gjorde Husleigetvistutvalet til ei permanent ordning i 2009 og har også utvida ordninga til å gjelde Hordaland og Sør- og Nord-Trøndelag i tillegg til Oslo og Akershus.

På midten av 2000-talet blei det etter kvart meir vanleg å etablere burettslag med låge innskot. Med dette blei det mogleg å kjøpe bustad med eit lågt bustadlån, men med høg fellesgjeld. Renta tok til å auke i 2007 og 2008 og mange fekk problem med å betale private lån og felleskostnader. For første gong på mange år gjekk burettslag konkurs. For å sikre tryggare rammer rundt bustadkjøp la regjeringa ned forbod mot å etablere låginnskotsburettslag i 2011. I dag kan det maksimalt vere 75 pst. fellesgjeld ved stifting av nye burettslag. Etter framlegg frå departementet blei det i 2010 vedteke nye lovføresegner som skal tryggje burettslagsmodellen. Mellom anna kom det reglar om frivillig sikring mot tap av felleskostnader i burettslag og reglar som skal sikre kjøparar av burettslagsbustader informasjon om fellesgjelda og forventa kostnadsutvikling for burettslaget.

Husbanken sitt grunnlån har medverka til oppføring av rundt 40 000 bustader og utbetring av 1100 bustader med gode kvalitetar frå 2006 til 2012. Dette er om lag 20 pst. av alle bustader som er bygde i denne perioden. Sidan 2006 har Husbanken gjeve tilskot til rundt 8000 kommunale utleigebustader og 6500 studenthyblar. Sidan 2008 er det blitt gjeve investeringstilskot til nær 3000 omsorgsbustader.

I perioden frå 2006 til 2012 er det blitt gjeve 60 000 startlån og 10 000 tilskot til personar for etablering i eigd bustad.

I 2012 blei det innført eit tilskot til bustadetablering i distrikta. Tilskotet er ei treårig ordning for utvalde kommunar. Føremålet med ordninga er å bidra til utvikling av attraktive lokalsamfunn gjennom å stimulere til auka tilbod av ulike typar bustader.

Å eige bustad er skattemessig gunstig, sjå nærare omtale i kapittel 2 «Bustadmarknaden – rammer og utviklingstrekk». Dette gjev uheldige fordelingsverknader. Regjeringa har betra handsaminga av bustader i formuesskatten, mellom anna ved å innføre nye reglar for verdsetjing frå

og med inntektsåret 2010. Dette har gjeve positive verknader på både utjammings- og effektivitets-eigenskapane til formuesskatten. Til dømes er låge likningsverdiar på kostbare bustader i sentrale strok blitt auka, og sekundærbustader blir frå 2013 verdsette dobbelt så høgt som primærbustader. Også botnfrådraget i formuesskatten har auka klart. BSU-ordninga blei styrkt i 2009. Maksimal årleg sparing blei då auka frå 15 000 kroner til 20 000 kroner. Taket på samla sparing i ordninga blei samstundes auka frå 100 000 kroner til 150 000 kroner.

1.7 NOU 2011: 15 Rom for alle

For å få innspel til korleis sentrale oppgåver i den sosiale bustadpolitikken bør løysast i åra framover, sette regjeringa i 2010 ned eit offentleg utval. Problemstillingane i mandatet gjaldt rollefordelinga i bustadpolitikken, framtidige bustadbehov for vanskelegstilte, utleigemarknaden, bustadløyse og bustaden som ramme for oppvekstvilkåra til barn. Utvalet skulle også kartleggje den offentlege ressursbruken innanfor den sosiale bustadpolitikken. Innstillinga blei levert i 2011.

Hovudkonklusjonar

Utvalet tolka mandatet først og fremst som eit oppdrag der det skulle gjevast tilrådingar om tiltak for å betre situasjonen for vanskelegstilte på bustadmarknaden. Utvalet rekna ut at rundt 150 000 personar ikkje får den hjelpa dei treng for å dekkje eit av basisbehova sine – nemleg det å bu godt og trygt. Utvalet summerte opp innstillinga si slik:

Bustad gjev meir velferd

Utvalet meiner at bustaden har ei viktig rolle i velferdspolitikken og at denne rolla er underkommunisert. Utvalet meiner at bustaden må forankrast som den fjerde av pilarane i velferdspolitikken – saman med helse, utdanning og inntektssikring. Dette må skje gjennom at Husbanken blir forsterka og vidareutvikla som ein støttespelar for kommunane. Det kommunale ansvaret i bustadpolitikken må forankrast tydelegare i lov, og kommunane må sikrast tilstrekkelege rammer til å kunne ta og følgje opp ansvaret sitt. Utvalet tilrår også ei styrking av bustøtta, særleg for barnefamiljar.

Bustadsosialt løft i kommunane

Det bustadsosiale arbeidet er samansett og krevjande. Skal kommunane kunne utnytte handlingsrommet sitt må dei ha eigarskap til oppgåvene og også ha nok kompetanse til å løyse desse oppgåvene. Kommunane står overfor store velferdsoppgåver. Å løyse desse oppgåvene krev evne til å finne heilskaplege og individuelt tilpassa løysingar der bustad- og omsorgsbehova til den einskilde blir dekte. Utvalet gjer mellom anna framlegg om ei satsing på 2500 fleire eigna bustader til rusavhengige, personar med psykiske lidingar og dobbeltdiagnosar.

Bustadeige for fleire vanskelegstilte

Dei fleste nordmenn eig bustaden sin, og utvalet meiner eigarlinja i norsk bustadpolitikk langt på veg har vore vellukka. Samstundes er det mange som ikkje får ta del i dei goda som bustadeige inneber. Bustadeige er ikkje eit mål i seg sjølv, men eit godt verkemiddel for å sikre butryggleik og stabilitet. Utvalet fekk gjort ei utgreiing som viste at mange låginntektsfamiliar som bur til leige, faktisk har økonomi til å kunne vere bustadeigarar. For mange vil bustadeige til og med vere eit betre og rimelegare alternativ enn å leige bustad. Utvalet gjorde det klart at vanskelegstilte bør skjermast betre mot risiko enn i dag.

Ein meir velfungerande leigemarknad

I perioder av livet passar det best for mange å leige bustad. Andre blir buande lang tid og ufrivillig til leige. Dei fleste vanskelegstilte på bustadmarknaden bur til leige. Utveljings- og diskrimineringsmekanismar på leigemarknaden fører til at somme står overfor eit dårleg og dyrt leigetilbod. Utvalet viser til at vanskelegstilte og etniske minoritar gjennomgåande har høgare husleige og opplever vilkårlege oppseiingar og vilkårleg auke i husleiga.

Utvalet strekar under at den private leigemarknaden er vanskeleg å regulere. Utvalet rår mellom anna til å auke bygginga av studentbustader, utvide Husleigetvistutvalet og styrkje leigebuarorganiseringa.

Hovudtrekk frå høyringa

NOU 2011: 15 har vore på ei brei høyring. Det var 114 instansar som uttalte seg i høyringa. Av dei var det 42 kommunar, 28 statlege og regionale

instansar, medan 41 av høyringsfråsegnene kom frå privat sektor.

Jamt over er tilbakemeldingane positive både når det gjeld vurderingane og framlegga om tiltak i innstillinga. Ein del høyringsinstansar var kritiske til at skattespørsmål og generell bustadbyg-

ging ikkje var ein del av utvalsmandatet. Mange har også peika på at det er naudsynt at kommunane får vide nok økonomiske rammer for at tiltaka skal kunne gjennomførast.

Der det er aktuelt, er synspunkta frå høyringa trekte fram i drøftingane i meldinga.



Figur 2.1 Bustadmarknaden – rammer og utviklingstrekk

Foto: iStockphoto

2 Bustadmarknaden – rammer og utviklingstrekk

Det vi i daglegtalet kallar bustadmarknaden, er i realiteten fleire marknader. Marknadene for til dømes bustadbygging, bustadkjøp og leigemarknaden er ulike, men også nært samankopla. Det finst også mange lokale bustadmarknader. Derfor ser vi store skilnader i den eksisterande bustadmassen, i byggjetakta og i prisnivået i ulike delar av den same byen, og innanfor og mellom ulike regionar i landet. Forholda på andre marknader, som kredittmarknaden og arbeidsmarknaden, har også mykje å seie for utviklinga på bustadmarknaden.

Ein målretta bustadpolitikk må byggje på kunnskap om korleis bustadmarknaden fungerer. I dette kapittelet blir det gjort greie for sentrale rammer, forklaringsfaktorar og utviklingstrekk på bustadmarknaden.

På kort sikt blir bustadprisane bestemt av etterspurnaden etter bustader i ein gjeven bustadmasse. Etterspurnaden etter bustader er knytt til ei rekkje faktorar, til dømes bustadprisar, forventingar om framtidige bustadprisar, hushalda sine inntekter, realrenta etter skatt og folketilvekst. På lengre sikt vil bustadmassen endre seg gjennom oppføring av nye bustader. Bustadmassen vil også bli endra ved at gamle bustader ikkje lenger blir brukte eller dersom næringslokale eller anna blir gjort om til bustadbygg. Forholdet mellom bustadprisar og byggjekostnader vil vere avgjerande for lønsemda til utbyggjarane av bustader.

2.1 Marknad og styring i samspel

Ein bustadpolitikk utan inngrep frå det offentlege vil kunne føre til at einskilde ikkje får bu godt og trygt. Gjennom bustadpolitikken ynskjer regjeringa å medverke til at alle skal ha ein busituasjon som er kjenneteikna av kvalitet, sjølvstende og tryggleik. Inngrep i marknaden har ein kostnad, og i politikkkutforminga må ein heile tida søkje å finne balansen mellom offentlege inngrep og marknadseffektivitet.

Eit av kjenneteikna ved bustadmarknaden er at auka etterspurnad ikkje resulterer i auka tilbod på kort sikt. Det kjem mellom anna av at offent-

lege plan- og byggjeprosessar er tidkrevjande. Det tek tid å avklare, leggje til rette og få vedtak om å byggje. Det tek tid å byggje bustader, og det går derfor ofte mange år frå eit bustadbygg blir planlagt til det står ferdig. Vidare er det mange byggjeklare tomter det ikkje blir sett i gang bygging på med det første fordi utbyggjar ikkje finn det lønsamt. Det kan også vere behov for offentleg regulering for å skaffe nok bustader med den standarden som er samfunnsmessig ynskjeleg. Til dømes er berre ein av ti bustader tilgjengeleg for rullestolbrukarar.¹ Sjølv om dei som treng tilgjengelege bustader, både har betalingsvilje og betalingssevne, finst det i mange lokale marknader ikkje nok av slike bustader. Dei skjerpa krava til tilgjengelegheit i nye bustadbygg i plan- og bygningslovgevinga frå 2010 er ein konsekvens av at marknaden ikkje greier å oppfylle dei behova folk har, eller skape den samfunnsutviklinga som er ynskjeleg.

At ikkje alle aktørane har den same kunnskapen og informasjonen er ei form for marknadsvikt. Eit døme finn vi innanfor bustadbygginga, der utbyggjaren har erfaring, kunnskap og marknadskompetanse som den einskilde bustadkjøparen ikkje har. Når bustadkjøpet er den største einskildinvesteringa vi gjer, er det viktig at kjøparen har tilgang til naudsynt informasjon om bustaden, om finansiering og så vidare. At ulike partar har ulik grad av informasjon, er eit problem som ikkje kan løysast av marknaden aleine. Derfor blir transaksjonar på bustadmarknaden regulerte gjennom ulike lovverk.

Bustaden er i realiteten både eit velferdsgode og eit investeringsobjekt. Ser vi på bustaden som eit velferdsgode, tek vi utgangspunkt i at alle treng ein bustad med god nok kvalitet til å kunne leve eit godt liv. Dei fleste bustader blir bygde på marknadsvilkår, men på desse vilkåra klarer ikkje alle å betale for dei. Somme treng hjelp til å ta hand om interessene sine på bustadmarknaden. Dette er døme på kvifor det er behov for bustadpolitikk, og døme på kva rolle bustaden spelar i velferdspolitikken.

¹ Levekårsundersøkinga 2007. Statistisk sentralbyrå.

Bustadmarknaden er regulert på fleire måtar. I plan- og bygningslova ligg det sentrale rammer for bustadbygginga. Den individretta innsatsen overfor vanskelegstilte på bustadmarknaden er det i hovudsak kommunane og indirekte også Husbanken som tek seg av. Bustader blir for det meste fordelte på marknadsvilkår i Noreg i dag, i tråd med at det er den einskilde sitt ansvar å syte for bustad. Regjeringa ynskjer løysingar på bustadmarknaden som er til nytte for den einskilde, samfunnet og framtidige generasjonar. For å få dette til, må det vere ein gagnleg balanse mellom frie marknadstransaksjonar og offentleg regulering av bustadmarknaden.

2.2 Ansvar og roller

Det å skaffe seg og å halde på ein bustad er først og fremst eit personleg ansvar. I bustadpolitikken har også staten og kommunane eit klart ansvar. Ansvaret for ein godt fungerande bustadmarknad kviler på alle partane.

Staten set mål, fastset juridiske og økonomiske rammer og bidreg til kunnskapsutvikling. Ulike statlege institusjonar spelar ei viktig rolle og påverkar aktiviteten på bustadmarknaden.

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har ansvaret for bustad- og bygningspolitikken. Departementet har ansvaret for ei rekkje økonomiske ordningar, desse blir gjort nærare greie for seinare i meldinga. KRD har også ansvar for «bustadlovane» og bygningsdelen av plan- og bygningslova, sjå meir om desse i boks 2.1. Miljøverndepartementet har ansvaret for plandelen i plan- og bygningslova. KRD har tre ytre etatar som har oppgåver innanfor politikkområdet. Dette er Husbanken, Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) og Husleigetvistutvalet (HTU).

Husbanken er det statlege gjennomføringsorganet i bustadpolitikken og gjev lån til bygging av bustader der det er sett krav til kvaliteten, som til dømes miljøet og universell utforming. Husbanken gjev også startlån til kjøp av bustad, ulike typar tilskot og bustøtte. DiBK er eit fagorgan, eit kompetansesenter og utøvande organ for KRD innanfor bygningsdelen av verkeområdet til plan- og bygningslova. HTU er eit tvisteløysingsorgan som handsamar tvistar om leige av bustad i Oslo, Akershus, Hordaland og Nord- og Sør-Trøndelag.

Lokalt er det kommunane som står for den praktiske gjennomføringa av bustadpolitikken. Det gjer kommunen som reguleringsstyresmakt og gjennom å skaffe bustader til vanskelegstilte på bustadmarknaden. Kommunen har ulike roller,

til dømes som samfunnsutviklar og tenesteytar, men han kan også vere tomteeigar, byggherre, kredittgjevar med vidare.

Kommunar og fylkeskommunar har ei rolle som samfunnsutviklarar, der planlegging og tilrettelegging for gode bustader er ei av oppgåvene. I planlegginga skal kommunane avklare kvar det skal byggjast, kor mykje det skal byggjast i eit område og på den einskilde tomte. Kommunen skal sjå heile arealet i kommunen under eitt, og sjå på teknisk infrastruktur som kloakk, vegar, sykkelnett og grøntområde på tvers av tomtegrenser. Slik vil kommunen ta eit overordna grep om bruk og forvaltning av areala, setje vilkår om korleis omgjevnadene og miljøet skal vere, funksjonelt og estetisk, der det skal byggjast ut.

Private aktørar har ei sentral rolle på bustadmarknaden i Noreg. Dei skal prosjektere og byggje bustader, stå for finansiering og sal og forvalte og halde ved like bustadmassen. Private aktørar skaffar tomter og er med på å avklare føresetnadene for å byggje. Dei har òg høve til å lage framlegg til reguleringsplanar. Dei fleste detaljplanar blir i dag fremja av private utbyggjarar. På landsbasis blei 73 pst. av alle reguleringsplanar fremja av private utbyggjarar i 2010. I 2009 var prosentdelen private planframlegg 88 pst. i Drammen/Buskerud, 71 pst. i Oslo og 60 pst. i Trondheim.² Blant dei private aktørane på bustadmarknaden finn vi både profesjonelle og ikkje-profesjonelle partar. På tilbodssida innanfor bustadbygginga er byggjenæringa med sine mange bransjar ein profesjonell part. Byggje-, anleggs- og eigedomsnæringa er den største næringa i landet målt i talet på bedrifter og den nest største målt i verdiskaping, jamfør nærare omtale i Meld. St. 28 (2011–2012) *Gode bygg for eit betre samfunn*. Aktiviteten i næringa påverkar samfunnsøkonomien sterkt.

Også marknaden for brukte bustader og leigemarknaden er marknader med både profesjonelle og ikkje-profesjonelle aktørar. På etterspurnadsida i bustadmarknaden har vi normalt einskildhusstandar som anten kjøper eller leiger bustad. Dei er forbrukarar og den ikkje-profesjonelle parten og står svakast ved ein eventuell tvist. Derfor står forbrukarvernet sentralt i bustadlovgevinga og i lovreguleringa av finansmarknaden.

² KOSTRA-tal. Statistisk sentralbyrå.

Boks 2.1 Bustad- og bygningsjuridiske rammevilkår

Det er fleire lover som regulerer rettar og plikter på bustadmarknaden.

Lover som sorterer under ansvarsområdet til Kommunal- og regionaldepartementet

Husleigelova

Lov om husleieavtaler regulerer avtalar om leige av husrom, både til bustadføremål og andre føremål. Som hovudregel kan ein ikkje fråvike føresegnene om leige av bustad til skade for leigaren. Lova skal balansere omsynet til butryggleiken til leigaren og interessene til utleigaren på ein god måte.

Buretslovene og Lov om eigarseksjonssameige

Buretslovene er eit samleomgrep for burettslagslova og bustadbyggjelagslova. Det er gjort nærare greie for burettslagslova og eigarseksjonssameige-lova i kapittel 5.

Plan- og bygningslova

Plan- og bygningslova med forskrifter legg rammene for planlegging og gjennomføring av byggjetiltak. Lova regulerer oppgåvene til plan- og bygningsstyremaktene og korleis kommunane skal gjennomføre arealplanlegginga og sikre god handsaming og medverknad i plan- og byggesaker. Lova har fått større rekkjevidd i tråd med samfunnsutviklinga og er eit viktig verkemiddel for styresmaktene til å påverke bustadpolitikken og marknaden på mange felt. Den byggtekniske forskrifta set kvalitetskrav som sikrar at det einskilde bygg oppfyller krav til sikkerheit, miljø, helse og energi. Ein ny plandel av lova tok til å gjelde i 2009, og ein ny bygningsdel blei sett i kraft året etter. Miljøverndepartementet har ansvaret for plandelen av lova, medan Kommunal- og regionaldepartementet har ansvar for bygningsdelen av lova.

Lov om kommunal forkjøpsrett for leiegårder

Etter lova har ein kommune forkjøpsrett når eigedomsretten til ein leigegard i kommunen blir overført til andre enn staten eller fylkeskommunen der eigedomen ligg. Med leigegard er det i lova meint ein utleigeieigedom der meir enn halvparten av bruksarealet er innreidd til bustadføremål og inneheld minst fem bustader. Kommunen kan nytte forkjøpsretten på vegner av leigarane når dei ynskjer å ta over leigegarden som burettslag eller eigarseksjonssameige. Forkjøpsretten kan også nyttast på eigne vegner, på vegner av ein studentsamskipnad eller på vegner av selskap som blir leia og kontrollerte av ein kommune eller staten. Lova er i lita grad brukt i praksis.

Andre relevante lover

Tomtefestelova

Tomtefeste er leige av grunn til hus som festaren eig. Lova har ei rekkje føresegner om rettar og plikter for bortfestaren og festaren. Reglane om avtalelengd og om festeavgift er sentrale.

Som følgje av ein dom i Den europeiske menneskerettsdomstolen i 2012 må reglane om tidsbegrensa forlenging av festekontraktar på same vilkår som før festetida går ut endrast. Regjeringa har 15. februar 2013 sett ned eit utval som skal gjere framlegg om naudsynte endringar i vilkåra for å krevje forlenging av feste for bustadhus og fritidsbustader. Utvalet skal leggje fram si tilråding innan 1. oktober 2013. Utvalet skal sikre dei bustadsosiale omsyna som ligg til grunn for tomtefestelova, eigedomsretten for bortfestaren og finne fram til reglar som balanserer desse motstridande omsyna på ein god måte. Det er Justis- og beredskapsdepartementet som har ansvar for lova.

Avhendingslova

Lova regulerer omsetning av fast eigedom og burettslagsbustader. Lova har mellom anna utfyllande reglar om kva for krav kjøparen kan stille til tilstanden på eigedomen, og om verknaden av at avtalen ikkje blir følgd. Det er Justis- og beredskapsdepartementet som har ansvar for lova.

Bustadoppføringslova

Lova gjeld avtalar mellom entreprenørar og forbrukarar om oppføring av nye eigebustader eller burettslagsbustader. Lova set rammer for kva som kan avtalast med omsyn til betalingstid, rett til å krevje endringar i utføringa og anna. Vidare har lova reglar om verknader av avtalebrot. Det er Justis- og beredskapsdepartementet som har ansvar for lova.

Eigedomsmeklingslova

Lova gjeld omsetning, utleige og bortfesting av bustader eller bustadtomter gjennom ein mellommann. Lova skal bidra til større tryggleik for forbrukarane. Lova set forbod mot avtalar om progressiv provisjon. Lova har også føresegner som skal sikre at meklaren er uavhengig, for å gje tryggleik for både kjøparen og seljaren. Lova slår mellom anna fast at kjøparen, etter at handelen er avslutta, kan få tilgang til alle opplysningar om bodprosessen. Mellom anna kan kjøparen få vite kven dei andre bodgjevarane var. Det er Finansdepartementet som har ansvaret for lova.

Boks 2.2 Forbod mot diskriminering i bustadlovene

For husleigelova, eigarseksjonslova og burettslagslova blei det i 2003 innført omtrent likelydande føresegnar med forbod mot diskriminering på grunn av etnisitet, nasjonalt opphav, avstamming, hudfarge, språk, religion og livssyn. Føresegnene gjev utrykk for det vernet som er nedfelt i ei rekkje internasjonale menneskerettslege konvensjonar som Noreg er bunde av. Forbodet mot diskriminering i bustadlovene skal vere med på å motverke diskriminering på bustadområdet, og det skal vektleggjast ved tolking av regelverket. Likestillings- og diskrimineringsombodet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda skal føre tilsyn med og medverke til gjennomføringa av forbodet.

2.3 Skatt på bustad og annan fast eigedom

Skattlegginga av kapital i Noreg omfattar som hovudregel skatt på netto avkastning, skatt på realiserte gevinstar/frådrag for tap og skatt på netto formue. På alle desse områda er skattlegginga av bustader og annan fast eigedom låg, eller skattlegginga manglar heilt. Det er mellom anna ingen skatt på fortløpande inntekt frå eigen bustad eller på gevinst ved sal av eigen bustad, så sant ein har oppfylt kravet til butid. Både eigen bustad, sekundærbustader og fritidsbustader har rabatt ved verdsetjinga til formuesskatten.

På den andre sida løyser sal av bustader og annan fast eigedom ut dokumentavgift (sal av andelar i burettslag (burettslagbustader) er fritekne frå dokumentavgift). I tillegg kjem eventuelt kommunal eigedomsskatt. Desse skattane hindrar ikkje at bustader og eigedom i sum er klart favoriserte i dei generelle reglane for skattlegging av kapital. Tabellane nedanfor gjev ei oversikt over skattereglane for bustader og eigedom (tabell 2.1) og skatteutgiftene som knyter seg til bustader og fritidseigedom i perioden 2010–2013 (tabell 2.2). Ei skatteutgift syner kva staten taper i inntekt når skattereglane for bustader og fritidseigedom vik av frå dei generelle skattereglane. Slike unntak og særordningar inneber støtte til enkelte grupper og aktivitetar, mellom anna eigarar av bustad- og fritidseigedomar. Det framgår av tabell 2.2 at

skatteutgifta på bustader og fritidseigedomar i 2013 er rekna til nær 50 mrd. kroner.

Moglege konsekvensar av reglane for skattlegging av bustader og annan fast eigedom

Skattefavoriseringa av bustader og annan fast eigedom reiser fleire problemstillingar.

Låg eller inga skattlegging av bustader og eigedom fører til overinvestering i bustader og til at prisane på bustader blir høgare enn dei elles ville ha vore. Det at hushalda har storparten av formuen plassert i bustaden, kan òg vere uheldig ut frå omsynet til å avgrense den samla økonomiske risikoen som er knytt til samansetjinga av formuen i hushalda. Dette kan verke inn på den makroøkonomiske stabiliteten. Ein kan heller ikkje sjå bort frå at overinvestering i bustader kan verke negativt på investeringane i lønsam næringsverksemd.

Bustadskatt og fordeling

Skattefavoriseringa av bustader har uheldige fordelingskonsekvensar, slik mellom anna Fordelingsutvalet peika på i NOU 2009: 10. Høginntektsgrupper eig meir verdifulle, og fleire, bustader enn låginntektsgruppene. Samstundes er dei flinkare til å dra nytte av skattesystemet på lovleg vis, mellom anna ved at det er lettare for dei å få lån. Dersom ein finansierer eit bustadkjøp med gjeld, kan ein redusere den skattemessige verdien av formuen fordi gjelda inngår i grunnlaget for formuesskatten med 100 pst. medan verdien av bustaden inngår med 25 pst. (primærbustad) eller 50 pst. (sekundærbustad) av den faktiske verdien.

Eit anna døme er at høginntektsgruppene har økonomi til å investere i bustader med ei eller fleire utleigeinngar, slik at dei får utnytta høvet til å leige ut delar av bustaden skattefritt betre.

Innrettinga av bustadskatten inneber også ei favorisering av eigarar framfor leigarar. Mange som leiger bustad, har låg inntekt. Det er mogleg at ein del leigarar delvis dreg nytte av skattesubsidiar ved skattefri utleige ved at tilbodet av leigebustader blir større enn det elles ville ha vore, men den samla skattefavoriseringa av bustader er først og fremst til gagn for høginntektsgruppene.

Dei reglane for formuesverdsetjing av bustader som tok til å gjelde frå og med inntektsåret 2010, har vore med på å gjere formuesskatten til ein betre reiskap for utjamning og har òg gjort han meir effektiv. Ein har fått løfta særleg dei låge likningsverdiane på mange kostbare bustader i

Tabell 2.1 Ulike skattar på bustad og eigedom

Skattegruppe	Skatt	Omtale
Skatt på inntekt	Skatt på fordel av å bu i eigen bustad	I dag er fordelen av bruk av eigen bustad og fritidsbustad skattefrie. Tidlegare blei fordelen skattlagt ved såkalla prosentlikning. Prosentlikning bygde på likningsverdiar. Prosentlikning blei oppheva av Regjeringa Bondevik II frå og med 2005.
	Skatt på inntekt ved utleige av delar av eigen bustad	Utleigeinntekt frå eigen bustad er skattefrie når eigaren nyttar minst halvparten av bustaden sjølv. Det gjeld også eit skattefritak når heile eller ein større del av bustaden blir leigd ut for inntil 20 000 kroner i inntektsåret. I andre høve blir utleigeinntekta skattlagt med 28 pst.
	Skatt på utleige som næringsverksemd	Overskot på inntekt frå utleige er med i grunnlaget for utrekning av personinntekt om inntekta er å rekne som personinntekt. Det følgjer av likningspraksis at utleige av fem eller fleire einingar er å rekne som næringsverksemd.
	Skatt på overskot ved sal av eigedomen	Skattefritak gjeld når bustaden har vore eigd i meir enn eitt år og brukt som eigen bustad i minst eitt av dei to siste åra før salet. Tap gjev frådrag i den utstrekning ein gevinst ville ha vore skattepliktig. For fritidseigedomar gjeld skattefritaket når fritidseigedomen har vore eigd i meir enn fem år og brukt som eigen fritidseigedom i minst fem av dei siste åtte åra før salet.
Skatt ved omsetning	Dokumentavgift	Ved sal av fast eigedom skal det betalast 2,5 pst. dokumentavgift. Avgiftsplikta gjeld ikkje for burettslag.
	Skatt på formue	Formuesskatt på fast eigedom byggjer på likningsverdi. I 2010 blei det vedteke eit nytt system for verdsetjing av bustader i Noreg. Primærbustader blir verdsette til 25 pst. (maksimalt 30 pst.) og sekundærbustader til 50 pst. (maksimalt 60 pst.) av omsetningsverdi. Fritidseigedomar og bustader i utlandet blir verdsette med utgangspunkt i historisk kostpris. Slike likningsverdiar er framleis tilfeldige og ofte særslåge.
Skatt på behaldning	Kommunal eigedomsskatt	Eigedomsskatt er ein frivillig kommunal skatt på fast eigedom. Kommunestyret vel om det skal skrivast ut eigedomsskatt på: <ul style="list-style-type: none"> a) faste eigedomar i heile kommunen, eller b) faste eigedomar i klårt avgrensa område som heilt eller delvis er utbygde på byvis eller der slik utbygging er i gang, eller c) berre på verk og bruk i heile kommunen, eller d) berre på verk og bruk og annan næringsseigedom i heile kommunen, eller e) eigedom både under bokstav b og c, eller f) eigedom både under bokstav b og d, eller g) faste eigedomar i heile kommunen, unntekte verk og bruk og annan næringsseigedom. 193 kommunar skreiv ut eigedomsskatt på bustader i heile eller delar av kommunen i 2011. For all eigedom med unntak av kraftverk skal eigedomsskattetaksten svare til pårekna omsetjingsverdi. Kommunane kan velje å skrive ut skatten på eit lågare nivå og/eller innføre botnfrådrag for bustader. Skattesatsen skal vere mellom 2 og 7 promille av takstgrunnlaget.

Tabell 2.2 Skatteutgifter og skattesanksjonar knytte til bustader og fritidseigedom. Skattesanksjonane er oppgjevne med negative tal. Mrd. 2013-kroner.

	2010	2011	2012	2013
Lågare skatt på inntekt	45,4	39,8	28,7	34,0
Rabatt i formuesskatt	22,1	24,1	25,7	25,5
Dokumentavgift, bustad/fritidseigedom	-5,3	-6,0	-6,7	-7,0
Eigedomsskatt, bustad/fritidseigedom	-3,4	-3,4	-3,3	-3,3
Netto skatteutgifter	58,8	54,5	44,4	49,2

Kjelder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

sentrale stork. I tillegg er botnfrådraget i formuesskatten auka klart.

Det er positivt for ressursbruken at ein har auka den gjennomsnittlege likningsverdien av eigen bustad frå 20 til 25 pst. av marknadsverdien og auka likningsverdien for sekundærbustader til 50 pst. av marknadsverdien. Det siste kan vere særleg viktig fordi sekundærbustader i større grad enn primærbustader er investeringsobjekt som blir vurderte opp mot investeringar i til dømes aksjar.

2.4 Konjunkturbiletet og norsk økonomi

Auka yrkesdeltaking og høg produktivtetsvekst har trekt veksten i norsk økonomi opp dei siste 40 åra. Samstundes har vi bygd opp ei olje- og gassverksemd som har gjeve svære inntekter til staten og til mange leverandørar på fastlandet. Noreg har òg fått store gevinstar i byteforholdet overfor utlandet, målt med forholdet mellom prisar på eksportvarer og prisar på importvarer, som følgje av Kina sitt inntog i det internasjonale vare- og tenestebyttet kring tusenårsskiftet. Den disponible inntekta til Noreg har derfor auka raskare enn bruttonasjonalproduktet. Inntektene er dels blitt sparte i finansielle aktiva, dels gått til auka konsum og investeringar. Fordelinga av inntektene frå produksjonsverksemda i fastlandsøkonomien mellom arbeidstakarar og kapitaleigarar har halde seg nokså stabil.

Samstundes har veksten i løningane til norske arbeidstakarar vore høg. Kjøpekrafta til arbeidstakarane har auka dobbelt så fort i Noreg som i Sverige dei siste ti åra. Stor innvandring av arbeidskraft har truleg dempa lønsveksten, men lønskostnadene i Noreg har likevel kome opp på eit høgt nivå i internasjonal samanheng. Dette er

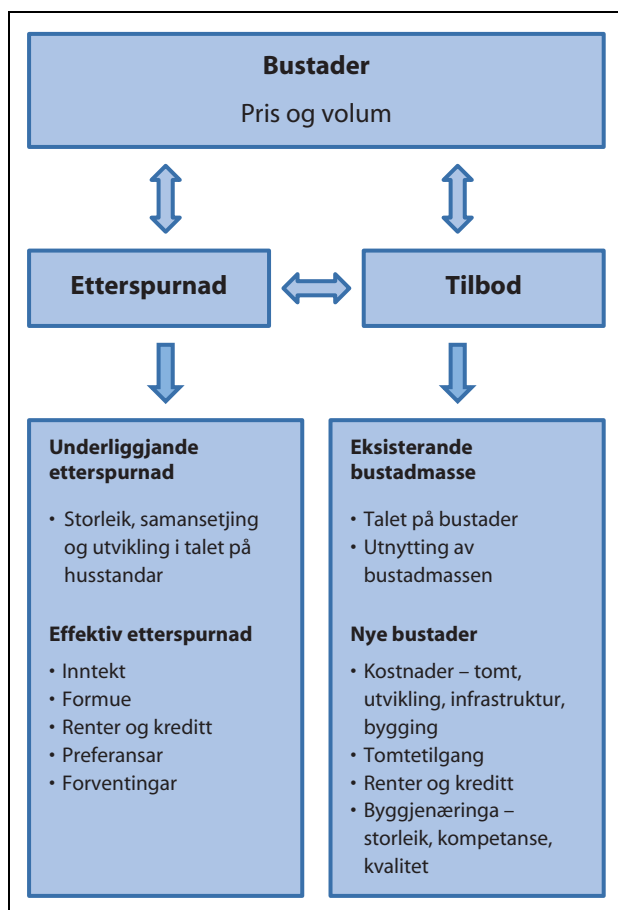
ei utfordring for norske bedrifter som konkurrerer på den internasjonale marknaden, og det gjer dei sårbare for eit fall i eksportprisane eller for ei sterkare krone.

Billige konsumvarer frå Kina og andre framveksande økonomiar har vore med på å halde inflasjonen i Noreg og andre OECD-land nede. Det har bidrege til låge renter og har saman med høg vekst i inntektene og sterk folkevekst gjeve sterkare etterspurnad etter bustader i Noreg. Bustadprisane har auka kraftig gjennom mange år. Hushalda si gjeld i høve til inntekta er no historisk høg, på om lag to gonger den disponible inntekta deira. Gjeldsbøra er likevel ujamt fordelt og er størst for unge hushald med liten finansiell formue. Den store gjeldsbøra til hushalda gjer dei sær sårbar for ein auke i rentene eller eit fall i inntekta.

Det er no stor skilnad på den økonomiske utviklinga i Noreg og hjå mange av handelspartnarane våre. Medan mange land i Europa slit med låg økonomisk vekst og høg arbeidsløyse, går det godt i norsk økonomi. Ein høg oljepris gjev vekst i investeringane i petroleumsverksemda. Låge renter og høg inntektsvekst støttar opp under eit auka privat konsum og auka bustadinvesteringar. Veksten i bruttonasjonalproduktet (BNP) for Fastlands-Noreg var i 2012 på 3,2 pst., som er høgare enn gjennomsnittet for dei siste 40 åra, på 2,7 pst. Sysselsetjinga stig, og arbeidsløysa ligg på eit historisk sett lågt nivå.

2.5 Utviklingstrekk på bustadmarknaden

Tidlegare i kapitlet er det gjort greie for sentrale offentlege rammes for bustadmarknaden. Med dei gjevne rammene vil samspelet mellom etterspurnad og tilbod avgjere kor mange bustader som



Figur 2.2 Samspelet mellom etterspurnad og tilbod på bustadmarknaden

blir bygde, og kva prisar vi må betale for å bu. Figur 2.2 viser ein del sentrale forklaringsfaktorar på bustadmarknaden.

Ein godt fungerande bustadmarknad er viktig for å gje balanse mellom tilbod og etterspurnad. Over tid kan ikkje bustadprisane auke meir enn det inntektsutviklinga tilseier. I periodar vil likevel forholdet mellom veksten i bustadprisar og inntekt kunne variere.

Figur 2.2 gjev eit bilete av kompleksiteten i bustadmarknaden og viser at det er mange faktorar som er med på å avgjere både nivået på og utviklinga i bustadprisane og bustadbygginga. I realiteten er det endå fleire forhold som spelar inn. Mellom anna vil aktørane på både etterspurnads- og tilbodssida vere opptekne av kva avkastning dei vil kunne få på midlane sine ved alternativ bruk av dei. I tillegg til skattereglane som det er gjort greie for i avsnitt 2.3 over, spelar offentlege overføringar inn. I bustadpolitikken finst det låne- og tilskotsordningar retta inn mot både etterspurnads- og tilbodssida på marknaden. Kva den einskilde forklaringskomponenten har å seie, vil variere – med konjunkturane, og på kort og lang sikt.

Etterspurnaden og tilbodet påverkar kvarandre i eit samspel, og resultatet av samspelet er dei bustadprisane og den bustadbygginga som blir realisert på marknaden.

Den sterke folketilveksten har skapt eit press på bustadmarknaden. I dei siste åra har talet på hushald auka meir enn talet på fullførte bustader. Talet på husstandar, og samansetjinga av dei, er underliggjande drivarar for bustadprisar og bustadbygging. Ein berekna etterspurnad ut frå demografi blir i daglegtalet ofte kalla bustadbehov.

Ein utbyggjar som vurderer å setje i gang bygging, vil ikkje tufta ei slik avgjerd på den underliggjande etterspurnaden, men på etterspurnaden slik han kjem til uttrykk på marknaden gjennom betalingsviljen og betalingsevna til husstandane. Dette blir også kalla effektiv etterspurnad. Vidare i kapittelet blir fleire av dei faktorane som er med på å bestemme situasjonen på bustadmarknaden drøfta.³

2.5.1 Sterk folkevekst

Talet på husstandar og kva type husstandar vi har, er avgjerande for situasjonen på bustadmarknaden. Mellom anna er desse faktorane viktige for bruken av bustadmassen og etterspurnaden etter ulike typar bustader. Det har vore ein kraftig folketilvekst i Noreg, særleg dei siste åra. Talet på husstandar har i prosent auka meir enn talet på innbyggjarar, slik at færre bur under same tak no enn før. Figur 2.3 viser denne utviklinga i perioden 2005–2012.

I dag er innbyggjartalet i Noreg drygt fem mill. Folkeveksten i 2012 var på 1,3 pst. Dette utgjer ein tilvekst på 65 400 personar, noko som er om lag dobbelt så mange som i åra fram til og med 2005. Sett bort frå 2011 må ein heilt attende til 1920 for å finne ein større prosentvis vektst. 72 pst. av folkeveksten kjem av eit innflyttingsoverskot frå utlandet, medan 28 pst. skriv seg frå eit fødselsoverskot. Ei nettoinnvandring frå utlandet på 47 300 er den høgaste nokon gong.

Folkeveksten i dei store byane og sentrale områda held fram, men medan 38 pst. av folke-

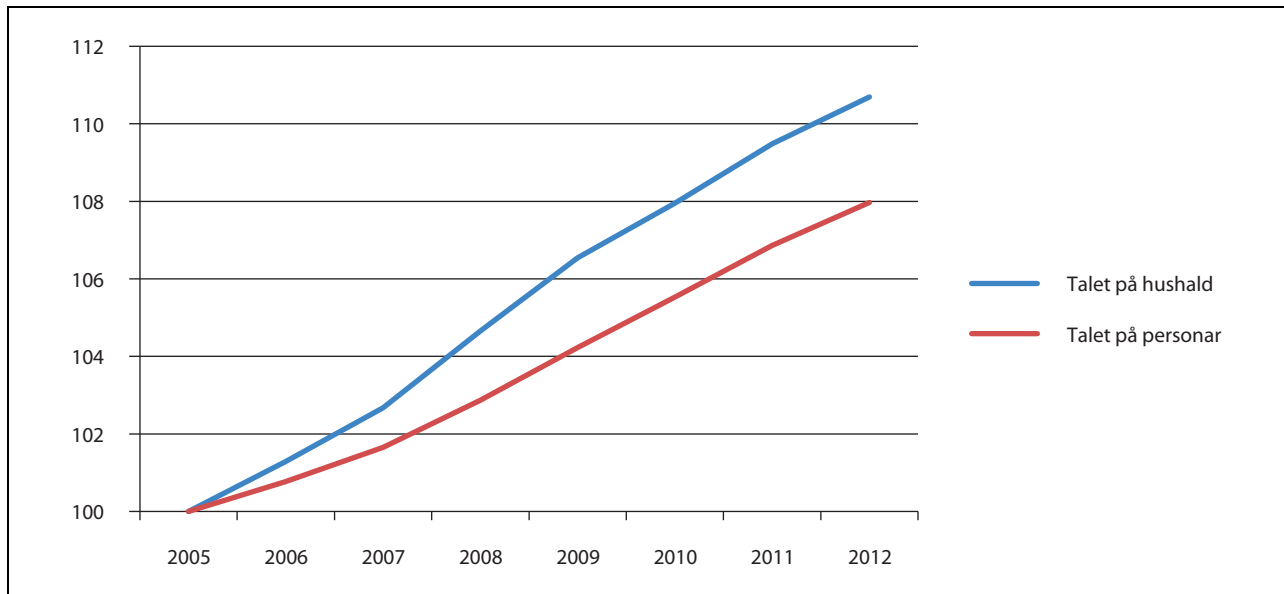
³ Følgjande artiklar er sentrale referansar for teksten vidare i kapittelet:

Røed Larsen, E. (2012): *Et bærekraftig boligmarked*, BI.

Sommervoll, D.E. (2012): *Unge og etablering på boligmarkedet*, BI.

Nordahl, B. (2012): *Boligbyggingens to jokere: regulering og byggegrunn*, UMB.

Nordvik, V. (2012): *Markedet for leide boliger: Beskrivelser og vurderinger*, NOVA.



Figur 2.3 Veksten i talet på hushald og talet på personar, 2005–2012. 2005=100.

Kjelde: Statistisk sentralbyrå.

veksten i 2011 kom i Oslo og Akershus, var prosentdelen 32 pst. i 2012. Medan veksten blei mindre i 2012 enn i 2011 i Oslo, Oppland, Buskerud og Vestfold blei han større i Rogaland, Hordaland, Sør-Trøndelag, Troms og Finnmark. Oslo vaks med 10 700 personar, Bergen med 4200 og Trondheim med 3300.

I stor grad er det innflyttingsoverskotet frå utlandet som forklarar veksten i folketalet, og arbeidsinnvandrarane utgjør ei sentral gruppe blant desse. Arbeidsinnvandringa påverkar bustadmarknaden på fleire måtar. På den eine sida etterspør dei bustader, og er slik med på å auke presset på bustadprisane. På den andre sida er dei med på å halde økonomien i gang, og mange av dei er då også sysselsette direkte i den næringa som står for bygging av bustader. Arbeidsinnvandringa følgjer gjerne den økonomiske utviklinga, slik sett kan vi framover få større svingingar i etterspurnaden enn tidlegare.

2.5.2 Sterk bustadprisvekst

Statistisk sentralbyrå sin bustadprisindeks, som går tilbake til 1992, syner at bustadprisane jamt over har auka år for år, med unntak for finanskrisetåret 2008. I perioden 2000–2012 har bustadprisane auka med 119 pst. Av figur 2.4 kan vi sjå at prisauken har vore sterkast for leilegheiter. Dei har auka med 136 pst., medan einbustader har auka minst i pris med i gjennomsnitt 111 pst.

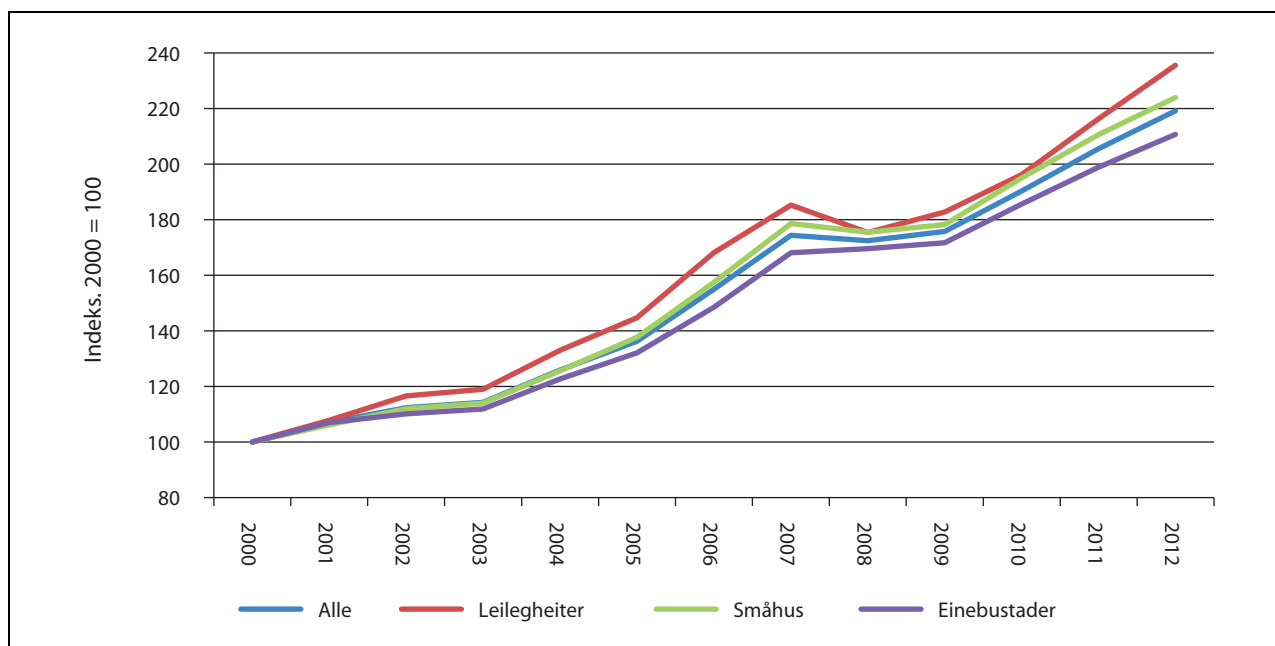
Figur 2.5 viser den kraftige veksten i bustadprisane i dei største byområda i perioden 2006–

2012. Bustadprisutviklinga i Stavanger merkar seg ut med ein auke på over 60 pst. på seks år. I dei andre storbyane har prisane auka med 30-40 pst. Prisnivået per kvadratmeter bustad er likevel høgast i Oslo.⁴ Ved utgangen av 2012 var pris per kvadratmeter for ein bustad på 100 kvadratmeter i hovudstaden på 43 900 kroner. I både Bærum og Stavanger var prisen på 41 000 kroner per kvadratmeter. Prisnivået i Bergen og Trondheim var på rundt 33 000 kroner per kvadratmeter.

Forventningar om framtidig prisutvikling påverkar den faktiske prisutviklinga. Dersom det er forventningar om vekst i bustadprisane, vil også etterspurnaden etter bustader auke. I land som Spania og Irland var forventningar om bustadprisvekst og høg etterspurnad etter bustad medverkande årsaker til eit oppsving i bustadbygginga på 2000-talet. I kjølvatnet av finanskrisa i 2008 fall bustadprisane i desse landa kraftig. Fallet blei forsterka av at mange arbeidsinnvandrarar flytta frå landet då arbeidsløysa tok til å stige. Mange nye bustader blei ståande tomme, og somme måtte rivast.

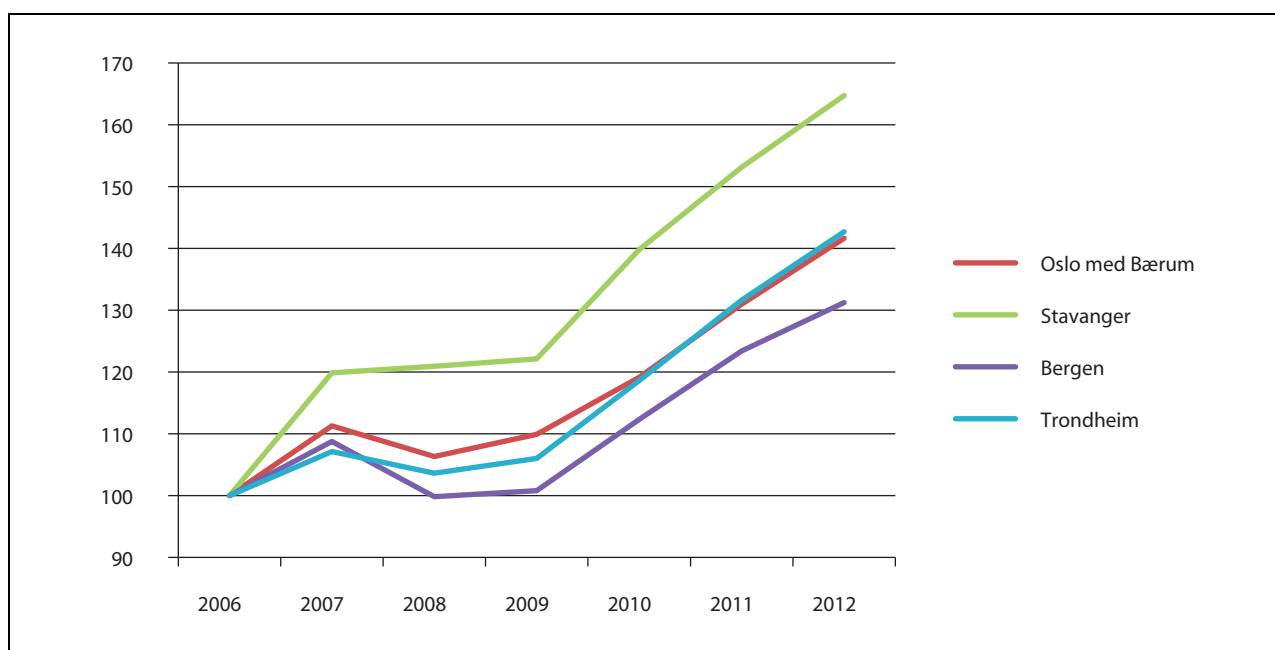
Auken i bustadinvesteringane som prosentdel av bruttonasjonalproduktet var mindre i Noreg enn i Spania og Irland i åra før finanskrisa. Nivået på bustadbygginga i Noreg har snarare vore jamn enn kraftig tiltakande. Prosentdelen sysselsette i bygg og anlegg i Noreg har dei seinaste åra auka

⁴ Kjelde: Finn.no, Pöyry, Eff og NEF. Pris per kvadratmeter gjeld for ein gjennomsnittsbustad på 100 kvadratmeter.



Figur 2.4 Utvikling i bustadprisane etter type bustad. 2000–2012. 2000=100.

Kjelde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 2.5 Utvikling i bustadprisane i utvalde byar, 2006–2012. 2006=100.

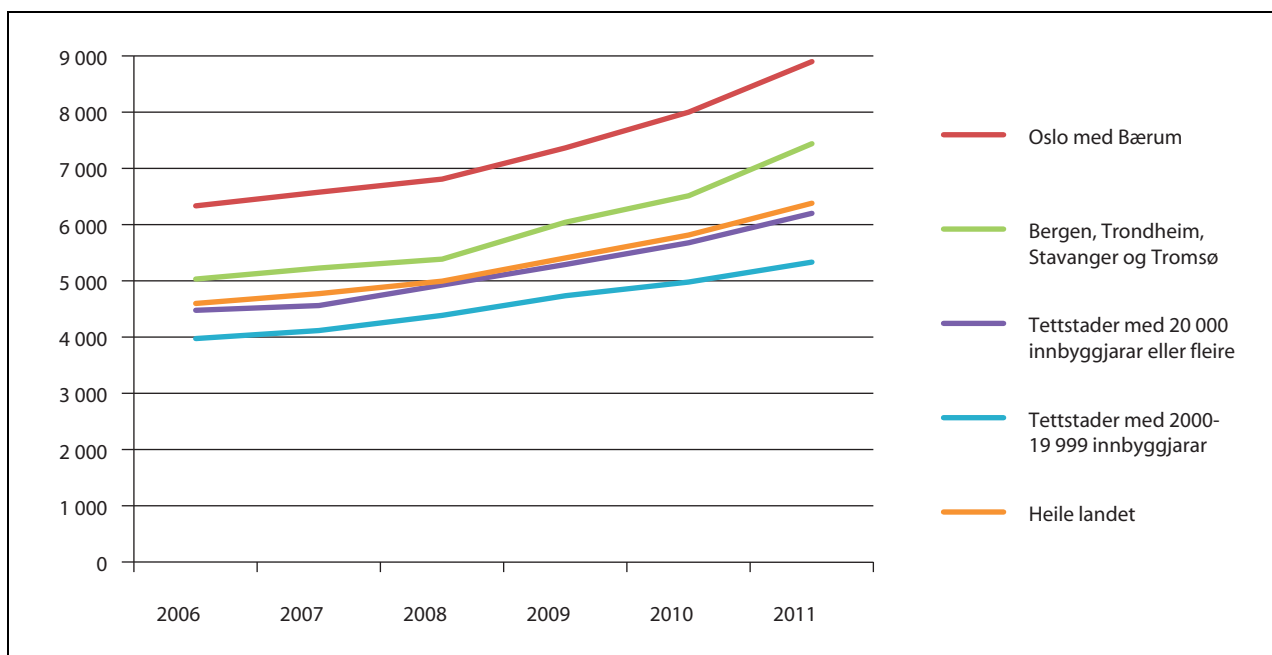
Kjelde: Statistisk sentralbyrå.

om lag i same takt som i Spania før finanskrisa, men då frå eit lågare nivå.

Også prisane på leigde bustader aukar. Leigemarknaden er pressa i Oslo, medan det er høve til å leige til klart lågare prisar i andre delar av hovudstadsområdet. Av figur 2.6 framgår det at husleigene er høgast i Oslo/Bærum. I perioden 2006–2011 har husleigene her auka med rundt 40 pst.

I tabell 2.3 er husleigene i ulike område uttrykt som prosent av husleiga i Oslo i perioden frå 2006–2012. Tabellen viser korleis forholdet mellom husleiger i ulike geografiske område har utvikla seg.⁵

⁵ I tabellen er det husleigene i 4. kvartal kvart år som er utgangspunktet. For 2012 er det husleiga i 2. kvartal som er brukt.



Figur 2.6 Gjennomsnittleg månadleg husleige, 2006–2011.

Kjelde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.3 Husleiger i prosent av husleiga i Oslo, inkl. Bærum – Bustader med to rom.

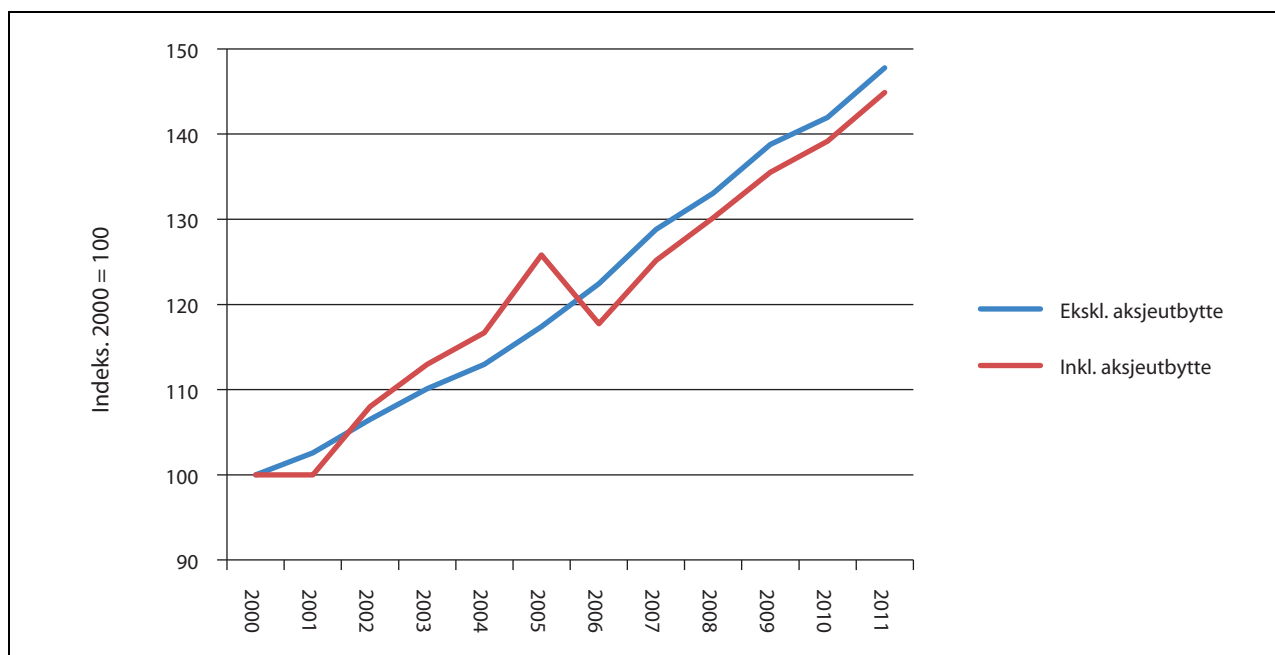
	Noreg	Oslo med Bærum	Akershus (ekskl. Bærum)	Bergen, Trondheim, Stavanger og Tromsø	Innbyggjartal 20 000+	Innbyggjartal 2000-20 000	Innbyggjartal -2000
2006	62,6	100,0	71,8	75,4	60,8	50,9	36,5
2007	61,5	100,0	70,2	77,3	56,2	48,1	36,1
2008	61,4	100,0	65,9	79,4	57,8	50,0	33,5
2009	60,6	100,0	67,7	77,9	56,5	47,1	33,5
2010	61,2	100,0	68,2	78,6	58,3	48,9	33,2
2011	60,8	100,0	64,4	79,7	56,7	47,7	33,3
2012	60,8	100,0	64,3	79,6	56,7	47,7	33,3

Kjelde: Leigemarknadsundersøkinga, Statistisk sentralbyrå/ Nordvik, V.: *Markedet for leide boliger: Beskrivelser og vurderinger* (2012).

Tabell 2.3 gjev eit bilete av stabilitet i husleigene målt i prosent av husleigene i Oslo/Bærum over perioden 2006–2012. Skilnaden i husleigene mellom Oslo/Bærum og Akershus auka. Det kan derfor sjå ut til at høgare husleiger i Oslo ikkje har pressa leigeetterspurnaden i kommunane i omlandet. Husleigene i nærområdet til Oslo har felle med 7,5 prosentpoeng i perioden samanlikna med Oslo. I dei andre storbyane har husleigene auka med 4,2 prosentpoeng samanlikna med Oslo.

2.5.3 Inntektsvekst

Det er ein nær samanheng mellom utviklinga i bustadprisane og hushalda si inntekt. Talet på bustadeigarar aukar dess høgare inntekta er, og bustadkonsumet og bustadstandarden er også høgare dess høgare inntekta er, jamfør kapittel 3 «Ein bustadpolitikk for velferd». Inntektsvekst vil ikkje i seg sjølv gje auka bustadprisar. Det er berre når inntektsveksten får etterspurnaden til å auke utan at tilbodet reagerer, at vi får prisvekst.



Figur 2.7 Utvikling i disponibel realinntekt i hushalda, 2000–2011. 2000=100.

Kjelde: Statistisk sentralbyrå.

Frå 2000 til 2011 auka den realdisponible inntekta eksklusive aksjeutbytte i norske hushald med 48 pst. I den same perioden var det ein realprisvekst på bustader på 76 pst.

2.5.4 Låg rente

Renta er prisen på pengar. Etter eit jamt høgt rentenivå frå sommaren 2000 og ut 2002, fall renta fram mot 2004. Renta heldt seg på eit lågt nivå fram til juni 2005. Då byrja ho å auke igjen fram til september 2008 då finanskrisa gjorde seg gjeldande. I løpet av eitt år sette Noregs Bank ned styringsrenta frå 5,75 pst. til 1,25 pst. Frå september 2009 og fram til i dag har marknadsrenta vore på eit lågt nivå. Det låge rentenivået har medverka til at bustadprisane og hushalda si gjeld har vakse så mykje som dei har gjort.

Husbanken har to låneordningar – grunnlån og startlån. Grunnlånet blir gjeve til bygging og utbetring av bustader, medan startlånet i hovudsak blir gjeve til kjøp av bustad. Låneordningane er nærare omtalte i kapittel 3–5 i meldinga. Figur 2.8 viser utviklinga i Husbanken si flytande rente og i marknadsrenta i perioden 2000–2012.

I Noreg har det vore lite bruk av fastrente. Ifølgje Finanstilsynet var åtte pst. av samla utlån til personkundar i 2012 med fast rente. I Husbanken er denne prosentdelen noko høgare. Prosentdelen lån på fastrentevilkår har auka noko den seinare tida, men den relativt låge delen fastrentelån gjer

at privatøkonomien til norske lånekundar raskt blir påverka av endringar i renta.

2.5.5 Gjeldsvekst

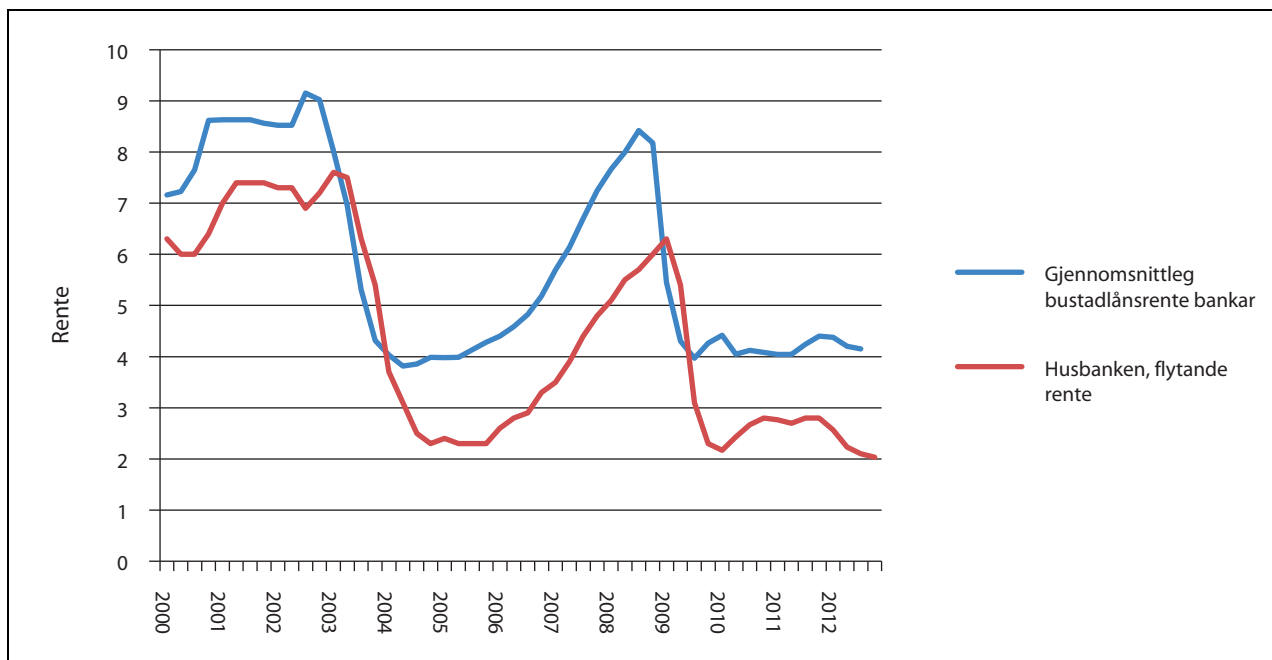
Gjeldsbøra til hushalda, målt ved brutto gjeld som del av den disponible inntekta, auka kraftig frå tusenårsskiftet og fram til konjunkturtoppen mot slutten av 2007. Gjelda var då i overkant av to gonger inntekta. I dei følgjande åra har gjeldsbøra halde seg nokså stabil. Nivået er høgt både historisk og samanlikna med andre land. Om lag fire pst. av hushalda har ei gjeld på fem gonger inntekta eller meir.⁶ Av dei ti prosentane av hushalda som har dei lågaste inntektene, har om lag ni pst. ei samla gjeldsbør på fem gonger inntekta.⁷ Dei er ei særskilt risikoutsett gruppe. Desse tala har vore relativt stabile dei siste fem åra. Auken i gjeldsbøra har vore størst blant hushald med høge inntekter, og det er denne gruppa som har den tyngste gjeldsbøra.⁸ Hushald med høgare inntekt kan generelt tole ei større gjeldsbør.

Gjeldsauken kan gje uheldige effektar i bustad- og kredittmarknaden. Det er ein nær samanheng mellom utviklinga i bustadprisane og hushalda si gjeld. Auka bustadprisar kan føre

⁶ Statistisk sentralbyrå.

⁷ Inntektsdesil 1. Inntektsstatistikk frå Statistisk sentralbyrå.

⁸ Inntektsdesil 7–10. SSB/Noregs Bank *Aktuell kommentar* 12/2012.



Figur 2.8 Utviklinga i flytande rente på bustadlån på marknaden og hjå Husbanken, 2000–2012.

Kjelde: Statistisk sentralbyrå og Husbanken.

til at bustadkjøparar må låne meir for å kjøpe bustad, og at bustadeigarar gjennom rammelån kan låne meir til konsum. Samstundes vil tilgang på meir kreditt gjere det mogleg for husstandane å by opp bustadprisane. Optimisme kan òg styrkje etterspurnaden etter lån. Kor nær samanhengen er mellom bustadprisane og tilgangen på kreditt heng òg saman med i kva grad bustadkjøparane har andre finansieringskjelder. Til dømes vil utviklinga i bustadprisane kunne henge saman med i kva grad unge bustadetablerarar får økonomisk hjelp frå foreldre til å kjøpe bustad. På grunn av hushalda si høge opplåning, stramma Finanstilsynet i desember 2011 inn retningslinjene for forsvarleg utlånspraksis for lån til bustadføremål.

Dei siste åra har konkurransen om kundane på marknaden for bustadlån vore sterk, samstundes som bankane har hatt god tilgang på finansiering på kapitalmarknaden. Det har vore ein sterk auke i rammekredittar med pant i bustaden, men auken tok til på eit relativt lågt nivå. Eit rammelån er ein fleksibel låneavtale der låntakaren får ei kredittramme som mellom anna er avgrensa til ein viss prosentdel av verdien av bustaden. Låntakaren kan trekkje på denne kredittramma og berre betale renter på den lånesummen som er trekt, og sjølv bestemme tilbakebetalingsplanen. Ved utgangen av 2011 utgjorde lån i form av trekte ram-

mekredittar om lag 456 mrd. kroner. Det svarer til 26 pst. av dei samla bustadlåna til hushalda.

Risikoen til bankane heng nært saman med kva evne og vilje låntakarane har til å betale renter og avdrag. Bankane har historisk sett hatt låge tap på bustadlån. Under den norske bankkrisa på 1990-talet var tapa på bustadlån ikkje uvesentlege, men om lag 80 pst. av tapa i bankane gjaldt utlån til føretak. Mange låntakarar strekkjer seg langt for å ikkje misleghalde bustadlånet og strammar heller inn på forbruket. Får hushalda dårlegare økonomi eller mindre bustadformue som følgje av eit bustadprisfall, kan ein rekne med at dei vil stramme inn på forbruket, noko som vil råke føretaka. Eit større bustadprisfall kan påføre bankane auka tap på utlåna til føretakssektoren samstundes som dei får mindre tryggleik for utlåna til hushalda. I Meld. St. 12 (2012–2013) *Perspektivmeldingen 2013* er det gjort nærare greie for bustadmarknaden og hushalda si gjeld.

Samspelet mellom bustadmarknaden og kredittmarknaden kan gje opphav til finansielle ubalansar og etterfølgjande periodar med låg økonomisk vekst og høg arbeidsløyse. Erfaringar frå Noreg og andre land viser at økonomiske tilbakeslag ofte blir djupare og varer lenger når nedgangen har rot i finansielle ubalansar. Dette var tilfellet i fleire av dei nordiske landa seint på 1980-talet og tidleg på 1990-talet og i USA og mange europeiske land frå 2008.

2.5.6 Etablering i bustad

Med aukande bustadprisar og aukande husleiger kan det vere vanskeleg for unge og vanskelegstilte med låg inntekt og med liten eller ingen eigenkapital å etablere seg på bustadmarknaden. Det å skaffe nok eigenkapital vil kunne vere eit stort hinder for mange.⁹ Sterkt stigande bustadprisar gjer at ein må spare mot eit glidande mål. Skattesystemet hjelper dei som leiger, dersom dei bruker BSU-ordninga, men den store skattefordelen er resultatet av den låge eller manglande skatten på eigen bustad. Med den bustadprisveksten vi har hatt dei siste 20 åra, har vegen til eigenkapital først og fremst gått gjennom å spare i bustad.

Langt på veg møter arbeidsinnvandrara dei same utfordringane som unge på bustadmarknaden. Mange har ikkje eigenkapital, eller dei har for lite eigenkapital til å få lån til bustad. Arbeidsinnvandrara er likevel ikkje ei einsarta gruppe.

Det tek gjerne lengre tid for arbeidsinnvandrara å etablere seg i bustadmarknaden enn for nordmenn. Dei manglar ikkje berre eigenkapital, men ofte også kunnskap om marknaden. Dei må dokumentere at dei vil bli verande i Noreg, når dei søker om bustadlån. Når dei først bestemmer seg for å bli verande, er dei langsiktige og målmedvitne i planlegginga. Butid i landet står sentralt. Ofte vil dei som har vore her kort tid, ynskje å ha ein rimeleg stad å bu, slik at dei kan spare pengar. Med aukande butid blir krava og preferansane endra, og arbeidsinnvandrara får etter kvart buforhold som liknar meir på dei vi finn blant nordmenn. Studiar viser at dei fleste utanlandske arbeidstakarar klarer å etablere seg med akseptable bustadløyisingar, og at det høge talet på familiegjenforeiningar kan tolkast som eit uttrykk for at dei fleste klarer å skaffe seg tilfredsstillande buforhold.¹⁰

2.5.7 Bustadmassen

I 2011 var det i overkant av 2,4 mill. bustader i Noreg.¹¹ Den samla bustadmassen og mengda av nye bustader som kjem til er utgangspunktet for

⁹ Retningslinjene frå Finanstilsynet frå 2011 om forsvarleg utlånspraksis for lån til bustadforemål inneber at private finansinstitusjonar som hovudregel kan gje lån på inntil 85 pst. av bustadverdien. Sjå meir om dette i kapittel 5 «Trygg etablering».

¹⁰ Sandlie, H.C., M.L. Seeberg (2013): *Fremtidens leiemarked i et internasjonalt arbeidsmarked*. NOVA-notat 1/2013, og Indset, M., K. Johannesen, S. Søholt (2011): *Globalisering og boligpolitikk*. NIBR-rapport 2011:18.

¹¹ Statistisk sentralbyrå.

Boks 2.3 Fakta om bustadmassen

I 2011 var det i Noreg i overkant av 2,4 mill. bustader. Ikkje alle bustadene var i bruk, og det budde folk i 2,2 mill. av bustadene. Av desse var 53 pst. einbustader, 23 pst. blokkleilegheiter medan 21 pst. var i rekkehus, tomannsbustad etc. Dei resterande fire prosentane er i andre bygningstypar.

I alt sju pst. av bustadene er under 50 kvm. 31 pst. er mellom 50 og 100 kvm, medan 43 pst. er mellom 100 og 200 kvm. Dei resterande bustadene er over 200 kvm.

I november 2011 var det i Noreg i overkant av 2,2 mill. hushald, ein auke på 13 pst. sidan 2001. Talet på busette per hushald har i den same perioden gått ned frå 2,3 til 2,2 personar.

Kjelde: Statistisk sentralbyrå.

bustadtilbodet. Det faktiske tilbodet av bustader i marknaden er talet på brukte og nye bustader som er til sals.

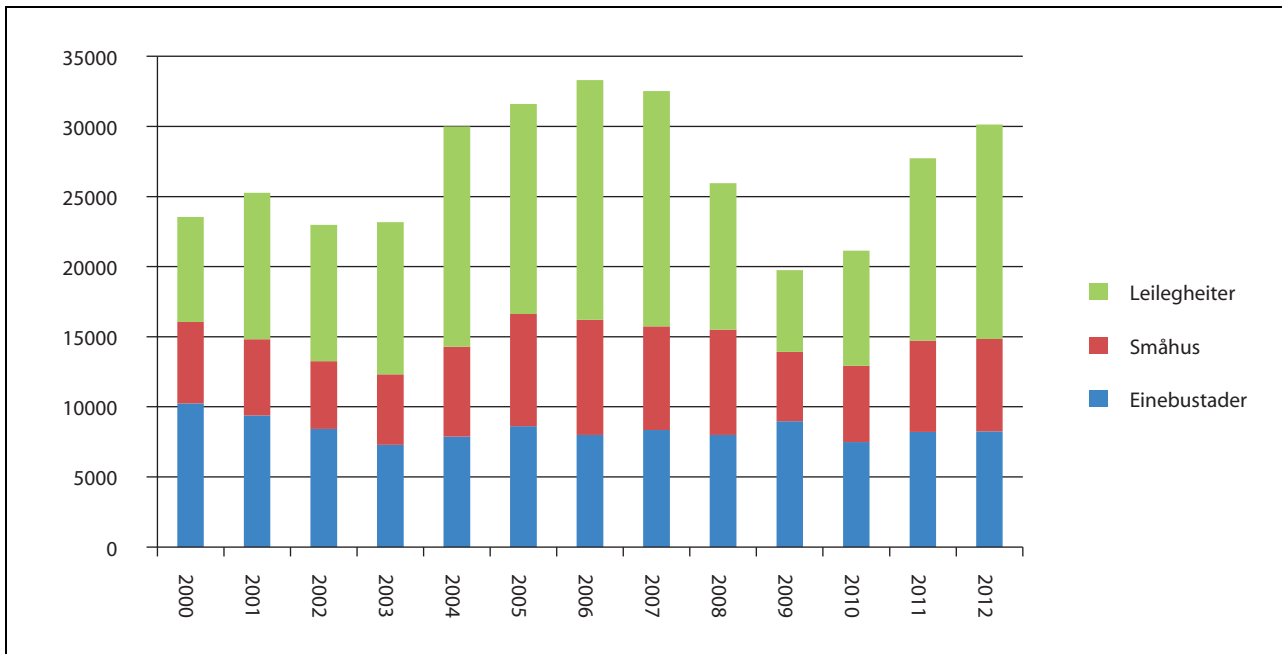
Kor godt vi utnyttar bustadmassen, verkar inn på både etterspurnaden og tilbodet på bustadmarknaden. Heile tida er det slik at ein viss del av bustadmassen står tom. Nokre tomme bustader er feriebustader eller bustad nummer to, og er derfor ikkje tilgjengelege på marknaden. Nokre bustader står ubrukte fordi dei skal rehabiliterast eller pussast opp.

2.5.8 Bustadbygginga

I perioden 2000–2010 har bustadbygginga vore høg nok til å halde oppe bustaddekninga for landet samla sett. Med bustaddekning meiner vi talet på bygde bustader i forhold til talet på nye innbyggjarar.¹² For dei store byområda har bustaddekninga gått ned dei siste åra. Her har folketilveksten vore høgare enn nivået på bustadbygginga.

Figur 2.9 viser utviklinga i bustadbygginga for landet sett under eitt i perioden frå 2000 fram til i dag. Gjennom 2000-talet har det vore store svingingar i talet på igangsette bustader. Særleg har bygginga av blokkleilegheiter variert frå år til år, medan bygginga av einbustader og småhus har

¹² Barlindhaug, R. og B. Nordahl (2011): *Boligbyggingens prisrespons. For mange hensyn eller for lite tilrettelegging*, NIBR-rapport 2011:31.



Figur 2.9 Igangsette bustader etter bustadtype, 2000–2012.

Kjelde: Statistisk Sentralbyrå

vore meir stabil. Etter ein periode med ei årleg igangsetjing på over 30 000 bustader i 2005–2007, gjekk bustadbygginga kraftig ned i 2008 og 2009. Sidan har bygginga teke seg opp, og i 2012 blei det sett i gang bygging av 30 100 bustader. I perioden 2000–2012 er det blitt bygd nær 350 000 bustader.

I tillegg har mange tidlegare næringslokale blitt ombygde til bustader. Sidan 2000 har det kome til ca 36 000 bustader på denne måten, det vil seie i gjennomsnitt 3000 nye bustader årleg.¹³

2.5.9 Byggjekostnadene

SSB sin byggjekostnadsindeks for bustader måler i hovudsak utviklinga i kostnadene til innsatsfaktorane arbeidskraft, materialar og transport brukt i bustadbygginga. I perioden 2000–2012 har denne indeksen auka med 58 pst. Byggjekostnadsindeksen blir ikkje påverka av endringar i prisar på tomter, produktivitetendringar eller endringar i fortjenestemarginane til entreprenørane. I perioden 2000–2011 har det vore ein nedgang i arbeidskraftproduktiviteten i byggje- og anleggsverksamda på 9 pst. ifølgje SSB. Det finst ikkje gode data på verken fortjenestemarginar i byggjenæringa eller på tomteprisar.

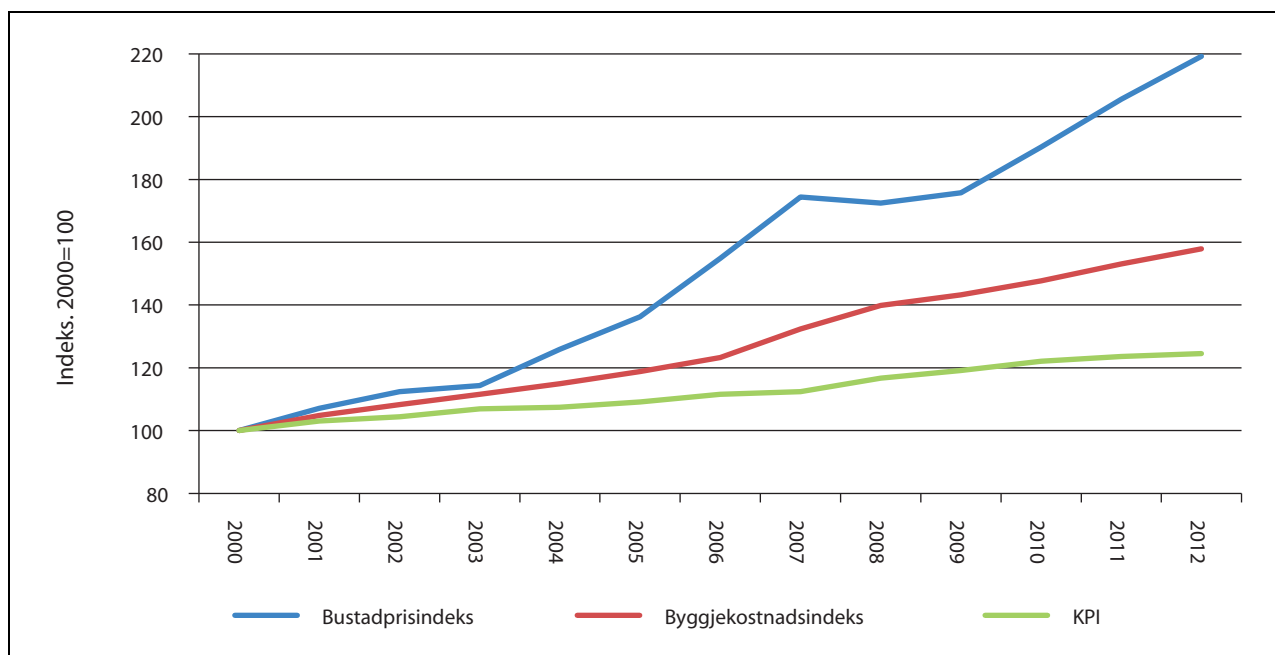
Figur 2.10 viser utviklinga i bustadprisar, byggjekostnader og konsumprisar i perioden 2000–2012. Medan den generelle prisveksten (KPI) har vore på 25 pst. har byggjekostnadene auka med 58 pst. I den same perioden har prisane på brukte bustader auka med 119 pst.

Det er stor variasjon i nivået på bustadprisane mellom sentrale og ikkje-sentrale strom. Medan gjennomsnittleg kvadratmeterpris på omsette bustader i Oslo i 2012 var 43 000 kroner, var den tilsvarende prisen for til dømes Hedmark 18 700 kroner.¹⁴ Det at bustadprisane er så ulike mellom sentrale og ikkje-sentrale strom, inneber at byggjekostnadene aleine ikkje kan forklare nivået på bustadprisane.

Dei statlege krava til kvalitetar i nye bustader er blitt strengare dei seinare åra. Dei mest kjende krava er gjevne i den tekniske forskrifta til plan- og bygningslova. I 2007 blei det innført skjerpa energikrav. I 2010 vart krava noko justerte på større bygg, og samstundes kom det skjerpa krav til tilgjengelegheit i bustader og krav om heis i bustadbygg. I 2010 blei det også innført nye brannkrav og krav om sikring mot radon. Samstundes kom det ei ny byggherreforskrift etter arbeidsmiljølova og ein ny standard for elektroinstallasjonar. I 2010 blei det òg vedteke nye reglar om økonomiske garantiar etter avhendingslova og bustadoppføringslova.

¹³ Prognosesenteret, 2012. *Boligproduksjon som følge av omgjøring av eksisterende bygg.*

¹⁴ Kjelder: Finn.no, Pöyry, Eff og NEF.



Figur 2.10 Utviklinga i bustadprisane, byggjekostnadene og konsumprisane (KPI), 2000–2012. 2000=100.

Kjelde: Statistisk sentralbyrå.

Mange kommunar set også krav til bygginga. Dette kan vere krav til føremål, høgde og plassering, krav om blanding av ulike bustadstorleikar i eit grannelag og krav om parkering og så vidare.

Generelt gjer auka krav om standard bustadbygginga dyrare. Det er ulike oppfatningar om kor fordyrande desse krava har vore for byggjekostnadene. I praksis vil kostnadsbiletet variere frå prosjekt til prosjekt, mellom anna ut frå bustadstorleiken. Kostnadene heng dessutan saman med kva type konsept utbyggjarane bruker i bygginga. Som følgje av kvalitetskrava i teknisk forskrift varierer meirkostnadene per bustad for to ulike utbyggjarar med om lag 200 000 kroner ut frå kva type byggjekonsept dei bruker.¹⁵

Dei auka krava til nye bustader kan berre forklare delar av skilnaden mellom byggjekostnadene og bustadprisane. Utviklinga i tomteprisane er ein annan sentral forklaringsfaktor bak dei auka bustadprisane.

2.5.10 Tomtemarknaden og reguleringsprosessen

I dei større byane, der både bustadprisveksten og folketilveksten er sterkast, har tomtemarknaden

og reguleringsprosessen mykje å seie for kor mange bustader som blir bygde. Tomtene i byane har eit høgare prisenivå enn tomter i dei kringliggjande kommunane. Ein oppsplitta eigarstruktur og fri prissetjing på tomter vil i seg sjølv vere prisdrivande.

Sjølv om mange kommunar regulerer nok tomter til bustadbygging, blir mangel på byggjeklare tomter ofte brukt som forklaring på kvifor det ikkje blir bygd nok bustader. Dette kan henge saman med at utbyggjarane ynskjer å byggje på andre tomter enn dei som kommunane regulerer, mellom anna fordi lønsemda er større andre stader. Ei anna forklaring kan vere at sjølv om det finst mange regulerte tomter, kan det vere få og dyre tomter som er tilgjengelege på marknaden.

I ein tomtemarknad med stigande prisar og stor etterspurnad vil ein grunneigar vurdere om det er lønsamt å vente med å selje tomter. Dersom grunneigaren forventar prisvekst, kan ho eller han utsetje salet. Mange tomter gjev inntekter også utan vidare utbygging, til dømes som parkeringsplassar, til lagring og til industri. Det reduserer dei insentiva grunneigaren har til å selje eller byggje ut tomta.¹⁶

¹⁵ Kvinge, T. mfl. (2012): *Hva betyr kvalitetskrav for byggjekostnader og boligtilbud?*, NIBR-notat 2012:112.

¹⁶ Barlindhaug, R. og B. Nordahl (2011): *Boligbyggingens prisrespons. For mange hensyn eller for lite tilrettelegging?*, NIBR-rapport 2011:31.

Regulering og risiko i byggjeprojekt

Etter at ei tomt er kjøpt, vil utbyggjaren gjere framlegg om regulering av ho. Utbyggjar har då gjort seg opp ei meining om etterspurnaden etter bustadene i prosjektet og om kostnadene i det. Reguleringsvedtaket er naudsynt for å kunne setje i gang bygginga. I sentrumsnære strok er det ofte naudsynt med omregulering før bygging kan skje. Dermed er det mange som har ein lovfesta rett til å uttale seg om ein ny bruk av tomta. Ofte er det mykje motstand mot fortettingsprosjekt. Dei som alt bur i eit område, ynskjer gjerne ikkje store byggjeprojekt i grannelaget. Prosessen med å få realisert byggjeprojektet kan bli krevjande både for utbyggjaren og for kommunen.

Det er mange forhold som verkar inn på lønsmda til utbyggjarane. Dette er økonomiske konjunkturar, utviklinga på tomtemarknaden, produktivitsutviklinga i byggjenæringa, ulike offentlege krav og tida det tek å klargjere reguleringsplanar og byggjesøknader. Mange aktørar med ulike ynskje kan gje lengre prosessar.

Det er fleire formar for usikkerheit i utbyggingsprosjekt og dette inneber økonomisk risiko. Saksgangen i plan- og byggjesaker har betydning for utbyggjar sine kostnader og risiko, og påverkar kva slags og kor mange bustader som blir bygde. Det kan vere usikkerheit om reguleringa, til dømes om kor lang tid avgjerda om regulering tek og om kva som blir utfallet av reguleringsprosessen. Ein lang reguleringsprosess slår direkte ut i kapitalkostnadene, og eventuelle endringar i reguleringsutfallet får konsekvensar for dei inntektene som er rekna inn i prosjektet.

Det vil vere usikkerheit om betalingsviljen i marknaden for dei aktuelle bustadene, med andre ord kva salsprisar som vil vere moglege å oppnå. Det kan vere ulike formar for usikkerheit undervegs i byggjeperioden – til dømes om eventuelle endringar i byggjekostnadene. Ein annan risikokomponent, som ikkje er direkte kopla opp mot utfallet av reguleringsprosessen, er usikkerheita om kva finansieringsvilkår som vil gjelde for prosjektet.

Kostnader i prosjektet tek til å gjelde allereie frå kjøp av tomta, og ofte lenge før sjølve bygginga

er i gang. Inntekter i prosjektet kjem dels under førehandssal av bustadene, og dels når bustadene er klare for innflytting. Blir usikkerheita for stor, er det mogleg at prosjektet ikkje blir realisert.

Mekanismar på tomtemarknaden

Det kan sjå ut til at utbyggjarane sine tomtereservar har auka. Ein utbyggjar med ein stor reserve av tomter vil ha ein fordel fordi ho eller han kan tilby erstatningstomter og inngå byteavtalar. Ein utbyggjar utan tomtereservar kan berre bruke pris for å få tilgang til byggjegrund, med fare for overbod som konsekvens. Mykje tyder på at utbyggjarane har auka behaldninga si av tomter frå å dekkje ein bustadproduksjon i tre–fem år til ein produksjon i ti år.¹⁷ Utbyggjarar med store tomtereservar kan spreie porteføljen sin på fleire område. Når mange prosjekt blir utvikla parallelt, blir utbyggjaren mindre sårbar for uventa utsetjingar med omsyn til forventa byggjestart. Å binde kapital i tomtereservar har samstundes betydning for utbyggjarane sine avkastningskrav.

Det kan også sjå ut til at bustadutviklingseigedomar blir organiserte i eigne selskap, som sjølve blir kjøpte og selde. Når ein utbyggjar vel å starte ei stor utbygging, søker ho eller han etter ein eller fleire partnarar, slik at risikoen i utbygginga blir fordelt på fleire. Dermed blir det etablert prosjektspesifikke utbyggingsselskap. Ifølgje SSB blei det i perioden 2005–2010 etablert nær 6000 nye føretak i kategorien utvikling og sal av eigen eigedom. I den same perioden blei det lagt ned 3000 slike føretak. Den typiske levetida for denne typen føretak er under fire år.

Dette peikar på at det er tidkrevjande og komplisert å skaffe byggjegrund i urbane område. For kommunen kan det til dømes bety at område der ein meiner det ligg godt til rette for bustadbygging, kan ha grunneigarkonstellasjonar som gjer at ein ikkje kan byggje, eller at tomtene blir for dyre.

¹⁷ Ibid.



Figur 3.1 Ein bustadpolitikk for velferd

Foto: iStockphoto

3 Ein bustadpolitikk for velferd

Bustaden er ein føresetnad for å kunne ta del i arbeidslivet, for å ta utdanning og for å kunne ta vare på helsa. Bustaden er også viktig for å ha eit sosialt liv og for å vere ein del av eit lokalmiljø. Saman med arbeid, utdanning og helse er bustaden grunnleggjande for velferda til kvar einskild. Dette blir òg slått fast i menneskerettserklæringa til FN der det heiter at bustad er ein menneskerett på linje med mat, klede, helseomsorg og naudsynte sosiale ytingar.¹

I Noreg bur dei aller fleste av oss godt og trygt. Åtte av ti eig bustaden sin – ein eigardel som har halde seg stabil i mange år. Tal tyder på at vi bur romslegare enn for 10–15 år sidan og at bustandarden blir stadig betre. Fire av fem har lett tilgang til turområde, og nesten sju av ti har tilgang til eit trygt leike- og rekreasjonsområde.

Bustad er likevel eit gode som ikkje er likt fordelt. Dess lågare inntekt vi har, dess meir utsette er vi for bustadproblem i ei eller anna form. Bustaden og bumiljøet bidreg til å jamne ut skilnader i levekår, men òg til å skape og halde oppe slike skilnader. Å førebyggje og løyse bustadproblem er å redusere skilnader i levekåra, styrkje folkehelsa og auke livskvaliteten til den einskilde.

Kapittelet opnar med å gje eit bilete av samanhengen mellom levekår og buforhold. Det er naudsynt med kunnskap om omfanget og fordelinga av bustadproblem for at den offentlege innsatsen skal kunne førebyggje at problema systematisk råkar einskilde grupper i samfunnet spesielt.

Kapittelet går deretter gjennom sider ved bustadpolitikken som bidreg til velferd:

- bustad som del av velferdspolitikken
- balanse mellom statleg styring og kommunal fridom
- kommunen som samfunnsutviklar og tenesteytar i bustadpolitikken

- Husbanken som tilretteleggjar og kunnskapsutviklar
- forskning på bustadspørsmål

3.1 Levekår og bustad

Velferd kan definerast som å få dekt dei grunnleggjande behova ein har. Å bu godt og trygt er eit slikt behov. Velferd kan operasjonaliserast gjennom levekår, helse og livskvalitet. Desse forholda heng saman og verkar inn på kvarandre.

Levekår kan definerast som den tilgangen individ har på ressursar som dei kan nytte på ulike arenaer for å kontrollere og styre liva sine. Inntekt er ein viktig indikator på kva ressursar og kva høve til val vi har på bustadmarknaden.

Sjølv om det er ulike syn på kva som gjev god livskvalitet, er gode buforhold noko dei fleste prioriterer høgt. Dårlege buforhold kan føre med seg mangel på andre gode som er viktige for oss, slik som ein stabil og føreseieleg økonomi, god helse og det å kunne leve eit sosialt liv.

3.1.1 Inntekt og buforhold

For dei fleste av oss set økonomien skrankar for kvar og korleis vi bur. Sjølv om dei personlege preferansane og prioriteringane er ulike, er visse bustader i visse område meir attraktive enn andre. På same måte er det bustader og område der etterspurnaden er lågare. Samspelet mellom etterspurnad og tilbod gjev ulike bustadprisar og ulik husleige. Bustaden uttrykkjer derfor ofte ei allereie eksisterande ressursfordeling.

Jamn inntektsfordeling

I Noreg er fordelinga av inntekt særskild jamn samanlikna med dei fleste andre land. Dette har å gjere med ein jamn lønsstruktur, rimeleg tilgang til høgare utdanning, eit skattesystem som verkar omfordelende, og godt utbygde velferdsordningar. Noreg skil seg ut som eit land der folk flest

¹ I FN si menneskerettserklæring, artikkel 25, heitar det: «*Enhver har rett til en levestandard som er tilstrekkelig for hans og hans families helse og velvære, og som omfatter mat, klær, bolig og helseomsorg og nødvendige sosiale ytelser, og rett til trygghet i tilfelle av arbeidsløshet, sykdom, arbeidsuførhet, enkestand, alderdom eller annen mangel på eksistensmuligheter som skyldes forhold han ikke er herre over.*»

bur romsleg, med fleirtalet i einebustad og med ein bustadmasse av god kvalitet.

I internasjonal samanheng er det ein liten del av den norske befolkninga som har låginntekt. Låginntekt er eit omgrep som blir nytta om inntekt under definerte grenser.² Prosentdelen med låginntekt har vore nokolunde stabil dei seinare åra, men har i eit lengre tidsperspektiv auka. Prosentdelen barn og barnefamiliar med låginntekt har auka dei seinare åra, og dette kan dels forkla- rast med auken i innvandrarbefolkninga.

Innvandrarar er overrepresenterte i låginntektsgruppa. Innvandrarhushald er overrepresenterte blant dei største familiare og blant hushald som ikkje har yrkestilknytning. Studiar viser også at innvandrarar har fleire helseproblem enn resten av befolkninga. Andre faktorar som med- verkar til om innvandrarfamiliar har låge inntek- ter, er utdanninga, yrkesdeltakinga i fødelandet og butida i Noreg. Sjølv om mange innvandrarar betrar inntekta si etter å ha budd i Noreg nokre år, held fleire fram med å ha låg inntekt i lang tid.

Meld. St. 30 (2010–2011) *Fordelingsmeldingen* presenterer regjeringa sin fordelingspolitikk og har ein nærare omtale av utviklinga i inntektsfor- delinga.

Dess høgare inntekta er, dess vanlegare er det å eige bustaden

Det er ein klar samanheng mellom inntekt, og om ein eig eller leiger bustad. Det er 96 pst. av hus- halda med dei høgaste inntektene som eig busta- den sin, medan det same er tilfellet for 32 pst. av hushalda med dei lågaste inntektene.³ Dess høgare inntekt ein har, dess vanlegare er det å eige bustaden sin. På same måte er det meir sann- synleg at folk leiger når dei har låg inntekt. Dette gjeld særleg dei yngre (18–44 år). Tre av ti yngre med låginntekt eig bustaden sin, mot nesten tre av fire av alle i den same aldersgruppa.

I utgangspunktet fører ikkje det å eige eller leige i seg sjølv til forskjellar i levekår. Samstun- des har Noreg ein forholdsvis liten leigesektor. Utleigebustadene er ofte små og av låg kvalitet. Leigarar har i større grad ustabile og uføresei- lege buforhold enn dei som eig bustaden sin. Å

eige bustaden betyr for mange å byggje opp ein formue og ha skattefordelar. Bustadkjøpet er for dei fleste den største investeringa dei gjer. Når bustadprisane går ned eller renta går opp, eller ved inntektsnedgang, kan eige av bustad inne- bere ein risiko. Risikoen kan vere vanskelegast å bere for personar med låg inntekt og låg eigen- kapital.

Dess høgare inntekta er, dess meir bustad etterspør ein

Kor stor og dyr bustad eit hushald etterspør aukar med inntekta. Undersøkingar i Noreg viser at der- som inntekta aukar med 1 pst., vil hushalda med dei høgaste inntektene auke bustadkonsumet med 0,59 pst, medan hushalda med dei lågaste inntek- tene aukar bustadkonsumet med 0,1 pst.⁴

Dess lågare inntekta er, dess lågare bustandard har ein

Storleiken på bustaden i høve til talet på personar i hushaldet, fortel noko om bustandarden. Det er vanleg å rekne hushald som trongbudde når det er fleire hushaldsmedlemer enn disponible rom, eller når einpersonhushald berre har eitt rom. Det å bu trøngt treng ikkje å vere eit problem. Mange prioriterer å bu sentralt framfor å ha større buareal. At folk bur trøngt, er likevel ein indika- sjon på at bustadmarknaden ikkje er tilpassa beho- vet hushalda har, og det reflekterer eit prisnivå som hindrar nokre grupper i å skaffe seg ein eigna bustad.⁵

I Noreg bur folk meir romsleg enn i dei andre nordiske landa. Dette kan dels forklarast med at ein større del bur i einebustad og rekkjehus, dels med at vi bur meir desentralisert. Det er sju pst. av hushalda som bur trøngt, og unge med låginntekt er dei som oftast bur trøngt. Barnefamiliar med låginntekt bur oftare trøngt enn barnefami- liar generelt.⁶ Blant einslege forsørgjarar bur berre sju pst. trøngt, noko som truleg først og fremst har samanheng med at det her er få hus- haldsmedlemer.

Fukt og røte i bustaden er ein annan indikator som blir brukt for å seie noko om bustandard. Det er åtte pst. av alle vaksne som rapporterer at dei bur i ein bustad med anten røte eller fuktskadar.⁷

² Det blir ofte skilt mellom ei absolutt og ei relativ tilnær- ming til låginntekt. Ei absolutt tilnærming tek utgang- punkt i eit pengebeløp som eit utval av basisvarer krev. Ei relativ tilnærming nyttar som regel det generelle inntekts- nivået i landet som referanse, ofte personar med inntekt under 50 eller 60 pst. av medianinntekta til befolkninga.

³ Sandlie, H.C. mfl. (red.) (2010): *Bolig og levekår i Norge 2007*, NOVA-rapport 2/10.

⁴ Røed Larsen, E. (2012): *Et bærekraftig boligmarked*, BI.

⁵ Normann, T. M. mfl. (2009): *Utfordringer for den nordiske velferdsstaten – sammenlignbare indikatorer*, NOSOCO Nor- disk Sosialstatistisk Komité 41:2009.

⁶ Kirkeberg, M. I. mfl. (2012): *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2011*, SSB rapporter 8/2012.

⁷ Epland, J. mfl.: *Økonomi og levekår for ulike lavinntekts- grupper 2010*, SSB Rapport 5/2011.

Av sosialhjelpsmottakarar svarer 24 pst. at dei har desse problema, medan 21 pst. av dei unge langtidssjuka melder om det same.

Dess lågare inntekta er, dess meir tyngjande buutgifter har ein

For eitt av fem hushald er buutgiftsbøra høg, det vil seie at hushaldet har utgifter til husleige og renter og avdrag som utgjer 25 pst. eller meir av den totale inntekta etter skatt. Men det er berre ein av ti som opplever buutgiftene som *særs tyngjande*, og nokre fleire som opplever buutgiftene som *noko tyngjande*.⁸ Buutgiftsbøra er altså ikkje alltid i samsvar med korleis den einskilde sjølv opplever buutgiftene.

Gruppa med høgast buutgiftsbør er unge med vedvarande låginntekt. Av dei er det berre ein av ti som opplever buutgiftene som *særs tyngjande*.⁹

Mange barnefamiliar med låge inntekter opplever buutgiftene som ekstra belastande, spesielt einslege forsørgjarar.¹⁰ Sjølv om buutgiftsbøra ikkje ligg særleg over snittet i befolkninga, seier heile sju av ti einslege forsørgjarar at desse utgiftene er *særs* eller *noko tyngjande*. Barnefamiliar har eit høgare forbruk på andre område, noko som kan gjere at dei opplever buutgiftene som spesielt tyngjande i ein elles trong økonomi.

Aleinebuande har relativt høge buutgifter når ein samanliknar aleinebuande i ulike aldersgrupper med par utan barn i same alder. Eigardelen er òg lågare blant aleinebuande, og lågast blant unge som bur aleine.

3.1.2 Vanskelegstilte på bustadmarknaden

Gjennomgangen ovanfor viser at dess lågare inntekt ein har, dess større er sjansen for at ein har udekte bustadbehov. Disposisjonsform, bustadøkonomi og bustandard gjev likevel berre indikasjonar på bustadproblem. Personlege prioriteringar og preferansar spelar òg ei rolle. Ein kan vere nøgd med buforholdet sjølv om buutgiftene utgjer ein stor del av inntekta eller bustaden ikkje er romsleg.

⁸ Kirkeberg, M. I. mfl.: *Økonomi og levkår for ulike lavinntektsgrupper 2011*, SSB rapportar 8/2012.

⁹ Mange av dei unge er studentar, og det er mogleg dei reknar med studielånet når dei vurderer kva midlar dei har til disposisjon. Studielån er ikkje teke med som del av inntekta når buutgiftsbelastinga blir rekna ut.

¹⁰ Normann, T. M. (2010): *Utgifter til bolig i Norge og Europa. Inntekter og boligutgifter vokser i takt*. Statistisk sentralbyrå. <http://www.ssb.no/ssp/utg/201003/07/>.

Vanskelegstilte på bustadmarknaden kan seiast å vere personar som slit med å finne seg ein tilfredsstillande stad å bu og å bli buande. Det finst ikkje éin fast definisjon av vanskelegstilte på bustadmarknaden, og omgrepet er blitt operasjonalisert på fleire måtar i statistikk og analysar. Nedanfor følgjer nokre innfallsvinklar til å gjere eit bilete av dei som slit på bustadmarknaden.

Vanskelegstilte på bustadmarknaden – omfang og samansetjing

Bustadutvalet (NOU 2011: 15) fekk gjennomført ein analyse av kor mange som er vanskelegstilte på bustadmarknaden, og kven dei er. Analysen inkluderte to grupper: (1) Personar med låginntekt, som anten budde i ein ueigna bustad eller hadde høg buutgiftsbelasting, og (2) bustadlause. På grunnlag av analysen meinte utvalet at rundt 150 000 personar kan reknast som vanskelegstilte. Analysen viser at dei fleste vanskelegstilte leiger bustaden sin. Dei som bur aleine er overrepresentererte, og mange av dei vanskelegstilte bur i Oslo. Tre av fire av dei vanskelegstilte har vedvarande låginntekt, det vil seie at dei har hatt låginntekt dei siste tre åra. Veggen ut av situasjonen med låginntekt ser først og fremst ut til å gå gjennom auka arbeidstilknytning.

Overslaget som utvalet gjorde er usikkert, og ikkje alle opplever situasjonen som vanskeleg. Samstundes kan det vere mange som slit på bustadmarknaden som ikkje blir fanga opp av slike analysar. Til dømes er det ein del vaksne med nedsett funksjonsevne eller utviklingshemming som bur hjå foreldra fordi dei ikkje får tilgang til ein eigna bustad. Flyktningar som kjem til Noreg via FN's Høgkommisær eller som ventar i mottak i påvente av ein busetjingskommune, er også ei gruppe som ikkje er inkludert i analysen.

Husstandar med låge inntekter og høge buutgifter

Ein annan måte å identifisere kven som slit på bustadmarknaden, er å sjå på kva evne hushald har til å betene buutgifter. I ei slik tilnærming er forholdet mellom ressursane til hushalda og buutgifter viktige.

Det blir nytta ulike indikatorar for å seie noko om situasjonen for etablerte hushald og om føresetnader for å etablere seg på bustadmarknaden. For etablerte hushald er det naudsynt å ta utgangspunkt i data om hushalda, medan det for dei som skal etablere seg kan nyttast indikatorar

om bustadprisar, lånerente og andre makroforhold.¹¹

Data om bustøttemottakarar er ei kjelde til å få kunnskap om situasjonen for personar med særskilte låge inntekter og høge buutgifter. Om lag 128 000 husstandar får statleg bustøtte kvart år. Utrekningar viser at av dei som fekk bustøtte for desember 2011, hadde 72 pst. hovudinntekt frå pensjon eller trygd.¹² Mange av dei andre får økonomisk sosialhjelp. Det er 75 pst. som bur aleine, medan det er barn i 23 pst. av husstandane. Det er 79 pst. som er leigarar, og nær halvparten av dei leiger ein kommunal bustad. Utrekninga viser òg at to av fem mottakarar framleis har høge buutgifter i forhold til inntekta etter at dei har fått bustøtte. Buutgiftsbøra er størst for dei som bur i Oslo og Akershus. Børa er størst for dei som leiger privat, og minst for dei som leiger ein kommunal bustad. Einslege forsørgjarar har den høgaste buutgiftsbøra, medan eldre over 65 år har lågast bør. Det siste gjeld særleg eldre som eig bustaden. Barnefamiliar har høge buutgifter og er den gruppa som får lagt minst av dei faktiske buutgiftene sine til grunn når det blir utmålt bustøtte.¹³ Barnefamiliar er også blant dei mottakarane der flest bur trøngt.

Bustadlause

Den siste kartlegginga av bustadlause frå 2008 viser at om lag 6100 personar ikkje har ein fast stad å bu.¹⁴ Dei fleste treng hjelp både til å skaffe bustad og til å bli buande. Det er 60 pst. som har eit rusproblem, 40 pst. som har ei psykisk lidning, og nesten ein av fire som har både rusproblem og psykisk lidning. Av dei bustadlause er to pst. definerte som personar utan ordna overnatting for den komande natta. Nesten 40 pst. oppheld seg mellombels hjå familie og vener, medan ein tredjedel oppheld seg på ulike døgnovernattingsstader. Kvar fjerde bustadlaus sonar i fengsel eller opp-

held seg på institusjon og skal frigjevast eller skrivast ut innan to månader utan ein stad å bu.

Kapittel 6 «Nasjonal strategi for bustadsosialt arbeid» har ein nærare omtale av arbeidet med personar utan ein fast stad å bu.

3.2 Bustad som del av velferdspolitikken

Rettferdig fordeling og utjamning er grunnleggjande verdiar for regjeringa. Ei jamn fordeling gjev innbyggjarane likare høve til å få utdanning, jobb, god helse og ein trygg bustad. Barn har behov for å bu godt og trygt, og derfor må barnefamiliar sikrast tilfredsstillande buforhold. Bustaden og bumiljøet har innverknad på velferda til barnet her og no, og som vaksen.

Sjølv om det er klare samanhengar mellom bustad, arbeid, utdanning og helse, er det ikkje alltid mogleg å slå fast kva som påverkar kva. Utdanning og helse har innverknad på kva høve ein har til å få arbeid, og arbeid påverkar inntekta. Inntekta påverkar mogleghetene på bustadmarknaden, som igjen påverkar tilgangen til eit helsefremjande nærmiljø og sunne bustader.

Utdanning

Eit allment tilgjengeleg utdanningssystem med god kvalitet gjev jamnare fordeling. Eit utdanningssystem som er tilgjengeleg for alle, påverkar inntektsfordelinga på lang sikt. Livslang læring aukar realkompetansen, motverkar utstøying og er ein viktig premis for å lukkast med arbeidslinja. Utdanning har mykje å seie for den framtidige inntekta og dermed også for den økonomiske evna som trengst om ein skal skaffe seg tilfredsstillande buforhold.

Arbeid

Tilknyttinga til arbeidslivet er den viktigaste faktoren som hindrar låginntekt og fattigdom. Arbeid gjev høve til sosialt fellesskap og integrering. Det er ein klar samheng mellom manglande arbeidstilknytting, låginntekt og ulike bustadproblem. Regjeringa har eit overordna mål om å sikre høg sysselsetjing og låg arbeidsløysing også i framtida. Ein aktiv arbeidsmarknadspolitik og eit inkluderande arbeidsliv er derfor verkemiddel for å betre buforholda til den einskilde. For dei som ikkje kan arbeide, skal offentlege overføringar og skattesystemet gje økonomisk tryggleik og medverke til jamnare fordeling.

¹¹ Barlindhaug, R. og K. Astrup (2012): *Housing Affordability. En drøfting av begreper og beregning av indikatorer*, NIBR Notat 2012:110.

¹² Ibid.

¹³ I kapittel 5 «Trygg etablering» er bustøtte nærare forklart.

¹⁴ Bustadlause er kartlagde i 1996, 2003, 2005 og 2008. Ei ny kartlegging blei gjennomført i 2012, og resultatene vil bli klare i 2013. I kartleggingane blir bustadlause definerte som dei som manglar ein eigd eller ein leigd bustad og er i ein av dei følgjande situasjonane: manglar tak over hovudet komande natt, er vist til akutt eller mellombels overnatting, er under kriminalomsorga eller i ein institusjon og skal frigjevast eller skrivast ut innan to månader og er utan ein stad å bu, eller bur mellombels hjå vener, kjende eller slektningar.

Folkehelse

Helsa til folk er ikkje berre viktig for den ein-skilde, men òg for velferdssystemet og for berekrafta i samfunnet. Folkehelsearbeid handlar om å fremje gode oppvekstvilkår for barn og unge, førebyggje sjukdom og forhindre skadar og utvikle eit samfunn som legg til rette for sunne levevanar og vernar mot helsefarar.

Helsa blir skapt der folk lever og bur. Det betyr at omsynet til bustaden, bumiljøet, nærmiljøet og lokalsamfunnet må inkluderast i arbeidet for god folkehelse. Å ha ein god og trygg bustad er i seg sjølv bra for helsa. Bustadene må også vere utforma slik at dei kan førebyggje sjukdom og skadar, og slik at dei utgjer ei ramme for helsefremjande og førebyggjande arbeid.

Kampen mot fattigdom

Politikken for å motverke fattigdom har eit sterkt førebyggjande perspektiv og omfattar langsiktige tiltak. Høg sysselsetjing, stabil økonomisk vekst og berekraftige velferdsordningar skal førebyggje og motverke fattigdomen. Tiltak for å skape gode og trygge buforhold er ein del av dette arbeidet.

Regjeringa la i 2007 fram ein handlingsplan mot fattigdom. Handlingsplanen omfattar målretta tiltak som skal gje hjelp til grupper som fell utanfor, og særskild innsats som kan bidra til å betre levkåra for dei som er vanskelegstilte. Planen inngår i ein samla politikk for å redusere økonomiske og sosiale skilnader og fattigdom, og har desse delmåla:

- Alle skal få høve til å kome i arbeid.
- Alle barn og unge skal kunne delta og utvikle seg.
- Ein skal betre levkåra for dei mest vanskelegstilte.

Blant tiltaka i planen finn ein kvalifiseringsprogram for utsette grupper og kompetanse- og utviklingstiltak for å førebyggje og redusere fattigdom blant barn, unge og barnefamiliar.

Inkludering og integrering

Menneske med ulik bakgrunn og ulike behov skal kunne fungere på alle arenaer i samfunnet. Hovudregelen i både norsk lovgjeving og i FN-konvensjonen er at samfunnet gjennom generelle tiltak skal syte for at personar med redusert funksjonsevne i vidast mogleg omfang får minska konsekvensane av dei reduserte funksjonsevna sine. Når dette ikkje er mogleg gjennom generelle til-

tak, har samfunnet eit ansvar for å bidra med kompensatoriske verkemiddel.

Tilsvarande skal alle innvandrarakar ha like høve, like rettar og like plikter. I Noreg bur det menneske med bakgrunn frå fleire enn 200 land, og det bur innvandrarakar i alle kommunane. Ingen skal bli diskriminerte eller stengde ute fordi dei har innvandrarakarbakgrunn eller annan minoritetsbakgrunn.

Alle styresmakter har eit sjølvstendig ansvar for å utvikle ein politikk for heile befolkninga og for å tilpasse tenestetilbodet til brukarane sine behov. Politikken skal syte for at alle får brukt ressursane sine og kan ta del i fellesskapet.

3.3 Balanse mellom statleg styring og kommunal fridom

Hovudprinsippet for den statlege styringa av kommunesektoren er økonomisk og juridisk rammestyring. Rammestyringa inneber at kommunane har handlingsrom til å gjere lokale og individuelle tilpassingar av tenestene og ta eigne vegval. Nærleik og kunnskap om lokale variasjonar og individuelle behov er ein føresetnad for effektive og fleksible løysingar.

Staten bruker juridiske, økonomiske og pedagogiske verkemiddel for at kommunane skal kunne løyse dei bustadpolitiske oppgåvene. Det finst ikkje noko særlov om bustadpolitikk, men både den generelle lovgjevinga og særlover har innverknad på politikkområdet.

Kommuneplanen er den viktigaste reiskapen kommunane har for å planleggje og å finne tilstrekkeleg areal til bustadbygging. Samfunnsdelen i kommuneplanen skal synleggjere kva problem og utfordringar kommunen står overfor, mellom anna kva behov kommunen har for tomter til bustadutbygging. Kommunen kan setje mål for bustadbygging og prioritere mellom område og tomter for utbygging. Arealdelen til kommuneplanen skal vise bruken av areala og kvar bustader kan byggjast i framtida.

Gjennom Husbanken tilbyr staten fleire økonomiske verkemiddel som skal hjelpe kommunen i den lokale bustadpolitikken. Det er store skilnader mellom kommunane når det gjeld premissane for den lokale bustadpolitikken, omfanget og samansetjinga av utfordringar og korleis dei bustadpolitiske oppgåvene er organiserte. Nokre kommunar har oppgåver som krev omfattande utviklingsarbeid, og ein del av dei gjer dette arbeidet saman med Husbanken. Her har dei økonomiske verkemidla ei viktig rolle. Kommunane skal

administrere den statlege bustøtta. Utover det er dei ikkje pålagde å bruke dei statlege økonomiske verkemidla.

Rettleiing og dialog står sterkt i den statlege styringa av kommunane. Husbanken er den viktigaste statlege instansen for å støtte opp om kommunane i den sosiale bustadpolitikken. Husbanken har dei siste åra fått ei klarare rolle som støttespelar for kommunane, både fagleg og økonomisk. Husbanken har bustadpolitisk kompetanse og legg til rette for erfaringsutveksling mellom kommunane. Departementet vil arbeide for at denne rolla til Husbanken blir vidareutvikla og forsterka.

Konsultasjonsordninga er den mest formaliserte dialogarenaen mellom regjeringa og kommunesektoren. Innanfor denne ordninga har fleire departement og KS inngått bilaterale avtalar på prioriterte politikkområde. Samarbeidsavtalen om bustadsosialt arbeid, der fem departement er ansvarlege frå staten si side, er eit døme.¹⁵ Avtalen bidreg til ei felles forståing av utfordringar og løysingar innanfor bustadpolitikken, og dialogen gjev verdifulle innspel til politikktutforminga og gjennomføringa. Sidan 2007 har KS og Kommunal- og regionaldepartementet arrangert årlege bustadsosiale leiarkonferansar for å fremje dialog mellom kommunane og statlege instansar.

3.4 Kommunen som samfunnsutviklar og tenesteytar i bustadpolitikken

Kommunen har både ei rolle som samfunnsutviklar og som tenesteytar i bustadpolitikken. Som samfunnsutviklar skal kommunen setje mål for samfunnsutviklinga. Kommunen skal leggje til rette for god utforming av bygde omgjevnader, gode bumiljø og gode oppvekst- og levekår. Med gode bumiljø er det meint både mange nok bustader og god kvalitet i bustadene og i nærmiljøet.

Som tenesteytar skal kommunen tilby ulike tenester til personar og hushald som treng hjelp på bustadmarknaden. Målet er at alle skal få den hjelpa dei treng for å skaffe seg ein bustad og bli buande.

3.4.1 Bustad som del av samfunnsutviklinga i kommunane

Kommunane kan bruke arealplanlegginga som reiskap for å fremje samfunnsomsyn som inkludering, folkehelse og gode levekår. Gjennom arealplanlegginga kan kommunen leggje til rette for naudsynte og føremålstenelege areal til bustadformål. Bustadene skal ikkje berre vere eit gode i seg sjølv, men skal også fremje tilgjengeleigheit og godt utemiljø. Det skal vere grøntstruktur i byggjesona, tilgjenge til skule og andre offentlege tenester.

Kommunen kan òg setje krav til bustadstorleik og nærområde for å motverke at det blir store skilnader i levekåra. Kommunane kan òg bruke arealplanlegginga til å utvikle den kommunale bustadmassen. Dersom kommunane vil leggje til rette for at kommunale leigarar kan kjøpe bustaden sin, kan det gjerast gjennom arealplanlegging og bustadkjøp i nye utbyggingsområde. Gjennom utbyggingsavtalar kan kommunane sikre seg forkjøpsrett til bustader. Kommunen si rolle i planlegginga er gjort nærare greie for i kapittel 4 «Bustader for framtida».

Områdeutvikling

Område med dårlege levekår, mykje flytting og manglande vedlikehald av bustadmassen kan få ei negativ utvikling. Dette er det viktig å motverke. Årsakene til utfordringane i slike område er samansette. Det inneber at kommunale, regionale, statlege og private instansar må koordinere innsatsen innanfor eit avgrensa geografisk område. Sektorar som transport, naturforvaltning, utdanning, helse- og sosialtenester, kultur, integrering og bustad kan verke saman.

Utvikling av gode bu- og nærmiljø er først og fremst eit kommunalt ansvar. I område med store levekårsutfordringar kan det vere krevjande for kommunane å styrkje bu- og nærmiljøkvalitetane. Staten har derfor gjeve tilskot til bustad-, by- og områdeutvikling sidan 2007. Tilskotet er forvalta av Husbanken. Ordninga betrar det fysiske og sosiale miljøet og bidreg til å gje innbyggjarane tryggleik, trivsel og livskvalitet i nærområdet deira.

Det pågår tverrsektorielle satsingar i område med levekårsutfordringar i Oslo, Bergen og Trondheim. Den største satsinga er i Groruddalen i Oslo. I 2007 gjekk staten og Oslo kommune inn i ein avtale om ei felles, brei og tiårig satsing i fire bydelar i Groruddalen. Satsinga skal gje synleg miljøopprusting, betre livskvalitet og samla sett

¹⁵ Dei fem ansvarlege departementa er Arbeidsdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet.

betre levekår for innbyggjarane. Satsinga omfattar fleire sektorar og er delt inn i fire programområde: 1) Miljøvenleg transport, 2) Grøntstruktur, idrett og kulturmiljø, 3) Bustad-, by- og stadutvikling og 4) Oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktivitetar og inkludering.

Arbeidet under programområde 3, Bustad-, by- og stadutvikling inneber tiltak som skal betre dei fysiske og sosiale forholda i nærmiljøet, som til dømes opprusting av parkar, vegundergangar, nye møteplassar og leikeareal.

Satsinga i Groruddalen er vurdert etter dei første åra, og totalvurderinga er at ho er på rett veg.¹⁶ Det er god samanheng mellom tiltaka og måla i satsinga. Det at satsinga er så brei, men likevel koordinert mellom dei ulike sektorområda, blir trekt fram som positivt. Satsinga har gjeve synlege resultat i form av fysiske og sosiale tiltak. Men mange av dei store og grunnleggjande utfordringane er for krevjande til at dei kan løysast gjennom ei tidsavgrensa satsing. Dette gjeld mellom anna dei store og tunge utfordringane på miljø- og samferdselssida.

Områdeløftet har utløynt engasjement og skapt resultat som innbyggjarane verdset. Som pådrivar og samarbeidspartnar for bydelane blir Husbanken opplevd som verdifull, men det er også klart at områdeløft inneber kompliserte og tidkrevjande prosessar. Satsingane i Bergen og Trondheim starta opp i høvesvis 2011 og 2012.

Folkehelse – ein viktig ressurs

Folkehelsa er ein av dei viktigaste ressursane våre. Å setje i verk helsefremjande tiltak er ein del av ansvaret til fylkeskommunane og kommunane. Jamt over er helsetilstanden i befolkninga god, men det er behov for å fremje god helse og førebyggje sjukdom og for tidleg død. Skilnader i levekår og levevanar gjev auka skilnader i helse.

Lova om folkehelsearbeid frå 2012 skal medverke til ei samfunnsutvikling som styrkjer folkehelsa, og som jamnar ut sosiale skilnader i helse og levekår. Kunnskap om demografien og helsetilstanden og om forhold som påverkar helsa til folk, bør liggje til grunn for planlegginga i kommunane. Det blir no årleg publisert folkehelseprofilar for alle kommunar og fylke. Regjeringa vil vurdere å inkludere indikatorar for ulike bustadforhold i folkehelseprofilane, slik som bustadtypar, hushaldssamansetjing og fordelinga av leigde og eigde bustader. Dette kan vere viktig

informasjon til fylkeskommunane og kommunane i arbeidet med å jamne ut levekår og sosiale skilnader.

Fylkeskommunane og kommunane bør planleggje slik at dei sikrar areal til fysisk aktivitet. Det er viktig for helsa og oppvekstvilkåra til barn at det finst leikeplassar og areal til ulike aktivitetar. Det er òg viktig for eldre å kunne vere fysisk aktive i nærmiljøet. Bustadmiljø skal også ha møteplassar og gje høve til avkopling og ro. Det skal òg planleggjast slik at negativ verknad på helsa blir minst mogleg. Til dømes er det viktig at bustader i støyutsette omgjevnader har soverom som er vendt mot den mest stille sida av huset.

Regjeringa vil våren 2013 leggje fram ei stortingsmelding om ein nasjonal folkehelsestrategi.

Tilgjengelegheit og universell utforming

Tilgjengelegheit i eit bygg inneber at flest mogleg skal kunne bruke bygget. Med universell utforming kjem i tillegg kravet om at så mange som råd skal kunne bruke bygget på ein likestilt måte. Prinsippet om universell utforming er nedfelt i føremålsparagrafen i plan- og bygningslova, noko som inneber ein langsiktig nasjonal strategi for å gjere samfunnet tilgjengeleg for alle og hindre diskriminering. Universell utforming bør med i den overordna planlegginga, i detaljplanlegginga, i byggjesakshandsaminga og i arbeidet med kontroll og tilsyn. Føremålet er at samfunnet skal vere slik at alle menneske skal ha høve til å ta del i lokalsamfunnet og oppleve trygge og inkluderande miljø.

Plan- og bygningslova krev universell utforming av publikums- og arbeidsbygningar og uteareal opne for allmenta. Nye bustader skal vere brukande og tilgjengelege. Krava i byggt teknisk forskrift vil variere for ulike typar bustader. I kommunale planar kan kommunane fremje tilgjengelegheit i bustader ved å gje føresegnar om planløsning og fordeling av bustadtypar.

Miljø- og helsevenleg bustadutvikling

Mange norske byar og tettstader har hatt ein sterk vekst både i folketalet og i talet på arbeidsplassar. Likevel er det framleis eit stort potensial for fortetting. Fortetting gjer at vi kan ta vare på produktive landbruksområde, verne om artsmangfaldet og om verdifulle natur- og kulturmiljø, og redusere transportbehovet. Byar og tettstadskommunar bør leggje vekt på fortetting og transformasjon i sentrum og rundt knutepunkt for å motverke byspreiing.

¹⁶ Ruud, M. Ekne mfl. (2011) *Midtveisevaluering av Groruddalssatsingen*, Samarbeidsrapport NIBR/TØI 2011.

Ved all bustadutvikling skal dei nasjonale måla og prinsippa for ei berekraftig by- og stadutvikling ligge til grunn.¹⁷ Vidare har regjeringa, som varsla i klimameldinga, som mål at veksten i persontransporten i storbyane skal møtast med kollektivtransport, sykkelveggar og gangveggar. Det er ikkje mogleg å nå dette målet utan å planleggje for fortetting, effektive kollektivknutepunkt og gang- og sykkelvegnett.

Nye bygg, bustader, næringslokale og arbeidsplassar i byane skal lokalisert i eksisterande bygningsmiljø og nær kollektivknutepunkt. Bustadbygginga skal vere konsentrert. Fortetting og omforming skal skje på ein måte som tek vare på og vidareutviklar eksisterande kvalitetar, grøntstruktur, offentlege uterom og kulturmiljø.

Tilgang på grøntområde og naturområde for rekreasjon og friluftsliv er viktig for trivsel i nye og eksisterande by- og bustadområde. Det bør vere kort avstand frå bustadområda til grøntområde for rekreasjon. Det er viktig å motverke nedbygging av viktige naturområde og sikre at grøntområda blir verande eller betra i og ved byar og tettstader.

Det treng ikkje vere ein motsetnad mellom fortetting og kvalitet med omsyn til lys, luft og uteområde. Mellom anna er det ikkje nokon klar samanheng mellom kor tett folk bur, og kva tilgang dei har til rekreasjonsareal.

Fortetting er i første rekkje eit prinsipp som gjeld bustadutviklinga i byar og på tettstader. I distrikta har folk betre høve til å bu for seg sjølve. Det er god ressursutnytting i å ta landet i bruk og ta vare på bustadene og kulturlandskapet i distrikta. Det skal vere rom for å busette seg mindre sentralt.

Regjeringa ynskjer fleire bygg der omsynet til energi- og materialbruk, byggjeavfall, inneklima, forureining og klimatilpassing blir sett i ein heilskapleg samanheng. Det er viktig å sikre at energikrav ikkje går ut over andre forhold, som til dømes inneklima. I tillegg skal bygga ha god funksjonell og visuell utforming.

3.4.2 Kommunen som tenesteytar i det bustadsosiale arbeidet

Bustadsosialt arbeid kan seiast å omfatte alt ifrå å skaffe bustader til vanskelegstilte på bustadmarknaden, til å auke føresetnaden den einskilde har for å mestre buforholdet. Bustadutvalet (NOU 2011: 15) skilde mellom operative og strategiske

oppgåver i det bustadsosiale arbeidet. Dei operative oppgåvene handlar om å skaffe bustader, gje økonomisk støtte til buutgifter og gje oppfølging i bustad. Dei strategiske oppgåvene kan vere å fastsetje mål for ulike verkemiddel, setje av økonomiske og faglege ressursar til arbeidet, og å avgjere kvar og av kven dei ulike operative oppgåvene skal løysast. I tillegg inneber dei strategiske oppgåvene å sikre rapportering og evaluere effekten av arbeidet.

Kapittel 6 «Nasjonal strategi for bustadsosialt arbeid» går nærare inn på kva ansvar og oppgåver kommunane har i det bustadsosiale arbeidet.

Bustadutvalet (NOU 2011: 15) lyfta fram fem suksesskriterium for det bustadsosiale arbeidet: *samordning, forankring og eigarskap, overordna strategi for det bustadsosiale arbeidet, bustadsosial kompetanse og økonomiske ressursar*. I sitt høyringssvar til NOU 2011: 15 meinte Samarbeidsforum mot fattigdom at utvalet også burde trekkje med brukarmedverknad som eit suksesskriterium. Dialog og deltaking blant representantar for vanskelegstilte på bustadmarknaden er eit viktig demokratisk prinsipp og naudsynt for at det bustadsosiale arbeidet i kommunane skal lukkast. Departementet er samd i vurderingane frå Samarbeidsforum mot fattigdom.

Dei kommunale tenestene er gjennom dei siste tiåra blitt meir samansette. Nedbygginga av institusjonsomsorga har ført til at personar som tidlegare budde i institusjon, no bur i eigen bustad. Dette er personar med nedsett funksjonsevne, kronisk sjuke, utviklingshemma og personar med psykiske lidningar og rusproblem.¹⁸ Også eldreomsorga har vore gjennom ei slik utvikling. Handlingsplanen for eldreomsorga, som kom på slutten av 1990-talet, innebar ei nedbygging av institusjonsomsorga til fordel for omsorgsbustader og tilrettelegging for at fleire eldre skulle kunne bu heime lenger. Dei kommunale heimetenestene har med dette fått fleire brukarar og ei meir samansett gruppe av brukarar.

Med institusjonsomsorg er det ei direkte kopling mellom bustad og tenester, medan ein ved å byggje ned institusjonsomsorga koplar bustaden fri frå tenestene. Mange har behov for hjelp til å få ein eigna stad å bu og for tenester i heimen. Det er derfor viktig å sjå folk sitt totale behov i samanheng for å kunne gje best mogleg hjelp og oppnå best mogleg resultat. Tenester skal ikkje koplast til spesifikke butilbod, men det må gjerast ei vurdering av kva for butilbod som eignar seg for den

¹⁷ St. meld. nr. 23 (2001–2002): *Bedre miljø i byer og tettsteder* T-1497 Nasjonale forventningar til regional og kommunal planlegging.

¹⁸ Hansen, I.L. Skog (2012): *Hvorfor kommunene i stadig større grad må se bolig og tjenester i sammenheng*, Fafo.

einskilde, og kva for tenester den einskilde har behov for.

Mangfaldet av bustadbehov forklarar kompleksiteten i arbeidet. Det er viktig med samordning på tvers av sektorar og forvaltningsnivå. I tillegg til samordning internt i kommunen er det behov for samarbeid og rutinar mellom kommunen og statlege aktørar. Dette gjeld til dømes ved frigjeving frå fengsel eller utskrivning frå institusjon, der kommunen tidleg i prosessen må ha dialog og samarbeid med kriminalomsorga og spesialisthelsetenesta.

Både kommunane og staten må ha gode styringsdata for å kunne førebyggje og avhjelpe bustadproblem på ein målretta og effektiv måte. Rapportering i KOSTRA (KOMMUNE-STAT-RAPPORTERING) og på verkemidla til Husbanken gjev styringsinformasjon. Fleire kommunar ser likevel behov for å vidareutvikle datatilfanget. I dag må kommunen hente data frå ulike kjelder som NAV-kontoret, pleie- og omsorgstenesta, flyktningkontoret, bustadkontoret og eigeidomsforvaltninga.

Oslo kommune har, mellom anna i samarbeid med Husbanken, utvikla eit sakshandsamingssystem for bustadsosialt arbeid. Systemet skal takast i bruk i 2013. Det kjem til å gje betre kontinuitet i sakshandsaminga og betre oversikt over behova og effekten av tiltaka. Systemet er tilgjengeleg for også andre kommunar, og Husbanken vil medverke til å gjere det mogleg å ta det i bruk.

3.4.3 Lovframlegg i NOU 2011: 15 Rom for alle

Bustadutvalet (NOU 2011: 15) føreslo å tydeleggjere og utvide ansvaret som kommunane har for å hjelpe vanskelegstilte på bustadmarknaden. Utvalet meinte at kommunane allereie har eit ansvar for å skaffe bustader til dei som ikkje sjølv er i stand til det. Lovverket er likevel komplisert og vanskeleg å få oversikt over, og det er uklart kva kommunane faktisk er pålagde å gjere. Utvalet meinte at ei sterkare lovforankring i større grad vil likestille det bustadpolitiske feltet med andre velferdsområde som helse, utdanning og inntektssikring. Utvalet hadde tre konkrete framlegg om lovendringar. Nærare omtale av lovframlegga finn ein i NOU 2011: 15 s. 133–136.

I høyringa av NOU 2011: 15 var det mange instansar som hadde synspunkt på lovframlegga. Det var ei lita overvekt av instansar som støtta framlegga. Blant kommunane var det fleire som gjekk imot framlegga, enn som var for. KS støtta det mindretallet i utvalet som gjekk imot lovfram-

legget om rett til naudsynt bistand til å få eit for-svarleg butilbod.

Kommunal- og regionaldepartementet har fått gjennomført ei utgreiing om moglege konsekvensar av framlegga til utvalet.¹⁹ Utgreiinga søkjer svar på kva rettsleg verknad lovframlegga har samanlikna med gjeldande rett, kva for tilsikta og utilsikta konsekvensar framlegga kan ha for vanskelegstilte på bustadmarknaden, og kva for økonomiske og administrative konsekvensar dei kan ha for kommune og stat. Utgreiinga konkluderer med at lovframlegga i varierende grad vil ha rettsleg verknad for kommunane.

I vurderinga av lovframlegga til utvalet har departementet lagt vekt på både grunnleggjande som utvalet hadde til framlegga, høyringssvara til NOU 2011: 15 og den eksterne utgreiinga av moglege konsekvensar.

Departementet er samd i fleire av dei momenta som utvalet grunn-gav i framlegget om å lovfeste det kommunale ansvaret for å skaffe bustader til vanskelegstilte. Bustaden er grunnleggjande for den einskilde si helse, verd og moglegheit for eit aktivt liv. Viss ei lovendring skal innebere ei reell auke i dei rettslege forpliktingane kommunane har for å skaffe bustader til vanskelegstilte, let dette seg vanskeleg gjere utan å gje individuelle rettar. Det var ikkje intensjonen til utvalet å gje individuelle rettar.

Utvalet meinte at gjeldande lovverk er komplisert og vanskeleg å få oversikt over. Etter at NOU 2011: 15 blei lagt fram, er det utarbeidd eit nytt rundskriv til Lov om sosiale tenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.²⁰ Rundskrivet tydeleggjer kva forståing som skal leggjast i lovføresegnene og kva for omsyn det skal leggjast vekt på i skjønnsmessige vurderingar.

Rundskrivet tek til ei viss grad høgde for dei momenta som utvalet grunn-gav lovframlegga med. I omtalen av § 15 *Boliger til vanskelegstilte* i rundskrivet heiter det at kommunen har eit ansvar for å sikre ein forsvarleg bustad for personar som av økonomiske, sosiale, helsemessige eller meir samansette forhold ikkje kan ta vare på interessene sine på bustadmarknaden. Vidare heiter det at ein tilfredsstillande bustad er ein sentral føresetnad for at den einskilde skal kunne leve og bu sjølvstendig, skaffe eller halde på arbeid, og delta i samfunnet.

¹⁹ Advokatfirmaet Hjort DA ved advokatane A. Stang Lund og F. A. Innjord (2012): *Mulige konsekvenser av boligpolitiske forslag*. Utredning til Kommunal- og regionaldepartementet. 2012.

²⁰ Rundskriv R35-00-F12 til lov om sosiale tenester i NAV.

I omtalen av § 27 *Midlertidige botilbud* i rundskrivet heiter det at tenestemottakarar som ikkje har ein stad å sove og opphalde seg det neste døgn har krav på mellombelse butilbod. Årsaka til behovet, og om situasjonen har vart over tid, er utan betydning for retten til tenesta. Opphald som varer meir enn tre månader bør berre skje unntaksvis. Mellombelse butilbod skal berre ved unntak nyttast ved frigjeving frå fengsel eller utskrivning frå institusjon. Når mellombelse butilbod blir nytta, skal NAV-kontoret så vidt mogleg setje i verk tiltak for å sikre overgang til varig butilbod omgåande. I helse- og omsorgstenestelova er det stilt krav om at kommunar og helseføretak skal inngå avtalar om samarbeid om ei rekkje oppgåver, mellom anna ved innlegging, utskrivning, habilitering, rehabilitering og lærings- og meistrings-tilbod. Samarbeidsplikta gjeld alle pasientgrupper, også personar med rusproblem.

Dersom Arbeidsdepartementet etter at det nye rundskrivet har blitt godt kjend i kommunane, mottek meldingar om at § 15 *Boliger til vanskeligstilte* framleis blir opplevd som uklar, vil departementet vurdere å endre ordlyden i denne paragrafen.

Utvalet føreslo òg å tydeleggjere ansvaret for ein forsvarleg busituasjon som del av det ansvaret kommunane har for helse- og omsorgstenester. Dei omsyna som dei føreslåtte lovføresegnene skal ta vare på, er allereie langt på veg dekte av § 3-7 c i helse- og omsorgstenestelova der det i dag kjem fram at kommunen har eit medverknadsansvar. Eigna bustad gjev den einskilde tryggleik og vil ofte vere ein føresetnad for at andre tenester er verksame. Hjelp til bustad er viktig for å få god effekt av behandling, og for at menneske skal lukkast med rusbehandling.

Utvalet viste òg til at individuell plan er ein viktig reiskap i planlegging og gjennomføring av bustadtiltak og oppfølging i bustad. I Meld. St. 12 (2011-2012) *Stat og kommune – styring og samspel* varsla regjeringa ei samla evaluering av dei ulike lovføresegnene om individuell plan. Fram til Stortinget har fått lagt fram for seg resultatata frå evalueringa, vil regjeringa ikkje gjere framlegg om nye lovføresegner om individuell plan. Kommunal- og regionaldepartementet viser også til avsnitt 6.6.2 i denne stortingsmeldinga, der det er ein omtale av at hjelp til å skaffe ein bustad og oppfølging i bustad kan vere blant tiltaka i den individuelle planen.

3.5 Husbanken som tilretteleggjar og kunnskapsutviklar

Husbanken er den viktigaste reiskapen til regjeringa når ho skal gjennomføre den statlege bustadpolitikken. Husbanken har alltid hatt ei velferdsrolle, men fram til 1990-talet var det tale om dei generelle bustadbehova i den allmenne befolkninga. Søkelyset er no i større grad retta mot personar som ikkje klarar å seg ein bustad på eigenhand, eller som står i fare for å miste bustaden sin. Kommunane har hovudansvaret for å hjelpe vanskelegstilte på bustadmarknaden, og Husbanken skal støtte kommunane fagleg og økonomisk i dette arbeidet. Husbanken skal også stimulere til at det blir bygd fleire miljøvenlege og universelt utforma bustader og område.

3.5.1 Oppgåvene til Husbanken

Husbanken skal tildele og forvalte bustøtte, tilskot og lån i tråd med nasjonale mål og føringar som er gjevne av Stortinget og departementet. Rapporteringa frå bruken av verkemidla skal gje grunnlag for evaluering og vidareutvikling. Husbanken forvaltar ordningar for fleire departement enn Kommunal- og regionaldepartementet, slik som rentekompensasjonsordningar for kyrkjer og skular, tilskot til studentbustader, lån til barnehagar og investeringstilskot til omsorgsbustader og sjukeheimsplassar.

Husbanken har dei siste åra fått eit større ansvar for å leggje til rette for ein heilskapleg og lokalt tilpassa bustadpolitikk. Det er kommunane som har hovudansvaret for gjennomføringa av bustadpolitikken, og gjennom Husbanken legg staten til rette for at kommunane skal kunne lukkast. I tilrettelegginga involverer Husbanken andre statlege aktørar som har tilgrensande ansvar og oppgåver, i tillegg til KS, byggjenæringa, den frivillige sektoren og brukarorganisasjonar.

Husbanken forvaltar ein budsjettpost til forskings- og utviklingsprosjekt. Resultata av kunnskapsutviklinga gjev eit grunnlag for politikktutforminga, og er tilgjengelege for kommunar, næringsliv og andre samarbeidspartnarar.

Boks 3.1 Økonomiske verkemiddel i Husbanken

Programkategori 13.80 Bustad, bumiljø og bygg

Bustøtte (kap. 580.70) Bustøtta går til husstandar med låg inntekt og høge buutgifter. Med nokre unntak kan alle som er over 18 år få bustøtte viss dei oppfyller kriteria for ordninga. Ordninga er strengt behovsprøvd. Husbanken forvaltar ordninga i samarbeid med kommunane.

Bustadetablering i distrikta (kap. 581.70) Tilskotet skal bidra til utvikling av attraktive lokalsamfunn gjennom å stimulere til auka tilbod av ulike typar bustader i kommunar med små og usikre bustadmarknader og/eller mangel på bustader. Tilskotet går til 12 kommunar som frå 2012 deltek i ein treårig forsøksordning «Bustadetablering i distrikta».

Tilskot til bustad-, by- og områdeutvikling (kap. 581.74) Tilskotsordninga skal betre dei fysiske omgjevnadene, stimulere til auka deltaking i nærmiljøet og motverke negativ utvikling i eit område. Husbanken forvaltar ordninga, og tilskotet går til tiltak i område i Oslo, Bergen og Trondheim.

Tilskot til etablering i eigen bustad (kap. 581.75) Tilskotet skal bidra til etablering i eigen bustad for vanskelegstilte på bustadmarknaden. Husbanken forvaltar ordninga. Tilskotet blir fordelt via kommunane, og skal gå til personar og husstandar med varig låg inntekt.

Tilskot til utleigebustader (kap. 581.76) Tilskotet skal bidra til å skaffe eigna bustader for vanskelegstilte på bustadmarknaden. Husbanken tildeler tilskotet til kommunar, stiftingar og andre aktørar som etablerer utleigebustader for vanskelegstilte.

Kompetansetilskot til berekraftig bustad- og byggkvalitet (kap. 581.77) Tilskotet skal bidra til å heve kompetansen om miljø- og energivenlege bustader, universell utforming og god byggeskikk hjå dei sentrale aktørane i bustad- og byggsektoren. Husbanken forvaltar ordninga.

Bustadsosialt kompetansetilskot (kap. 581.78) Tilskotet skal bidra til å heve kompetansen innanfor bustadsosialt arbeid og bustad-

sosial politikk. Tilskotet skal òg bidra til å formidle kunnskap om bustadmarknaden. Husbanken forvaltar ordninga.

Tilskot til tilpassing av bustad (kap. 581.79) Tilskotet skal bidra til å sikre eigna bustader for vanskelegstilte på bustadmarknaden. Tilskotsordninga går til fleire føremål: (1) tilpassing av bustad for eldre og personar med nedsett funksjonsevne, (2) utgreiing og prosjektering av bustader som skal dekkje spesielle bustadbehov, (3) tilstandsvurdering av burettslag, sameiger og liknande og (4) prosjektering og installering av heis i eksisterande bustadbygg.

Lån frå Husbanken (kap. 2412.90) Husbanken gjev grunnlån til oppføring av nye bustader og utbetring av eksisterande bustader. Husbanken gjev òg lån til kommunane for vidaretildeling til vanskelegstilte på bustadmarknaden, og lån til barnehagar.

Investeringsstilskot til omsorgsbustader og sjukeheimsplassar (kap. 586.64) Tilskotet skal stimulere kommunane til å fornye og auke tilbodet av omsorgsbustader og sjukeheimsplassar for personar med behov for heildøgns helse- og omsorgstenester, og til fellesareal som er naudsynte for å kunne gje heldøgns tenester i omsorgsbustader. Tilskotet blir tildelt kommunar. Målet er at det i perioden 2008-2015 blir gjeve tilsegn til bygging og rehabilitering av 12 000 omsorgsbustader og sjukeheimsplassar med heldøgns tenester.

Tilskot til studentbustader (under programkategori 07.60 kap. 270.75) Tilskotet skal sikre bygging av studentbustader og medverke til å sikre ein rimeleg bustadsituasjon for studentar. Studentbustadene skal vere eit supplement til den private bustadmarknaden. Tilskotet blir tildelt studentsamskipnadene, og i særskilde tilfelle òg til studentbustadstiftingar. Kunnskapsdepartementet er ansvarleg for ordninga, medan Husbanken forvaltar ho.

Sjå Prop. 1 S (2012-2013) Kommunal- og regionaldepartementet for ei fullstendig oversikt over budsjettpostar som Husbanken forvaltar.

3.5.2 Strategiar for verksemda til Husbanken

Regjeringa vil vidareutvikle og forsterke verksemda til Husbanken på fleire område.

Stimulere og supplere bustadmarknaden

Rolla til Husbanken innanfor bustadbygging skal først og fremst vere å bidra til at det blir bygd fleire bustader med gode kvalitetar, at det blir skaffa fleire kommunalt disponerte utleigebustader for vanskelegstilte på bustadmarknaden, omsorgsbustader og sjukeheimplassar, og studentbustader.

Husbanken skal supplere, ikkje konkurrere med, private kredittinstitusjonar. Gjennom startlånet skal Husbanken medverke til å senke terskelen til eigaretablering blant vanskelegstilte slik at fleire kan skaffe seg ein eigd bustad. Gjennom å gje grunnlån skal Husbanken stimulere til kvalitetar som miljø, energi og universell utforming i bustader og andre bygningar. Dette føreset ein tett dialog med både kommunane og næringa.

Til stades i heile landet

Husbanken må ha lokal kunnskap om situasjonen på bustadmarknaden og dei utfordringane kommunane står overfor. Regional organisering av Husbanken er viktig for å få nærleik til kommunane og god dialog om dei lokale bustadpolitiske utfordringane. Det er særskilte problemstillingar på bustadmarknaden i pressområde og i distrikta, og Husbanken skal bidra til god finansiering og tilgang til bustader i heile landet. Husbanken har regionkontor i Hammerfest, Bodø, Trondheim, Bergen, Arendal og Oslo, og hovudkontor i Drammen.

I 2012 blei det etablert regionale råd i Husbanken. Dei regionale råda skal bidra til nærleik og dialog mellom Husbanken og kommunane. Rådsmedlemene har røynsle frå den praktiske gjennomføringa av bustadpolitikken lokalt, og dei kan gje departementet råd i store og prinsipielle saker og i utforminga av politikken.

Målretta innsats for kommunar med store bustadsosiale utfordringar

Husbanken må setje inn ein særleg innsats mot kommunar i alle regionar med store bustadsosiale utfordringar. Gjennom langsiktig og forpliktande samarbeid skal kommunane få betre grunnlag for å styre og organisere arbeidet. Kommunane må sjølv ha eigarskap og forankre arbeidet med å identifisere utfordringane og finne løy-

singar. Dette skal medverke til ein meir heilskapleg bustadpolitikk i kommunane og til at det blir teke meir bustadsosiale omsyn i kommuneplanlegginga. Det gjeld kommuneplanlegginga på alle nivå, frå samfunnsdelen og arealdelen i kommuneplanen til økonomiplanar og reguleringsplanar. Målet er at kommunane skal hjelpe fleire vanskelegstilte til å etablere seg og halde på bustaden sin. Utviklingsarbeidet må vere kunnskapsbasert og til dømes byggje på kartlegging av situasjonen i kommunen og evalueringar. Husbanken må leggje til rette for regionalt samarbeid på område der det er gagnleg, og for at alle kommunar kan dra nytte av erfaringane frå utviklingsarbeidet.

Å utvikle og formidle kunnskap for auka bustadpolitisk måloppnåing

Husbanken skal utvikle og formidle kunnskap som kan medverke til auka måloppnåing i både den lokale, den regionale og den nasjonale bustadpolitikken. Husbanken skal leggje til rette for arenaer for erfaringsutveksling, kunnskapsutvikling og formidling av kunnskap om arbeidsmetodar. Det er særleg viktig å styrkje kommunane innanfor dei nasjonalt og lokalt prioriterte satsingsområda.

I planlegging, organisering og gjennomføring av både den statlege og kommunale bustadpolitikken, er det behov for informasjon og dokumentasjon av omfang, årsaker, ressursinnsats, kvalitet og resultat. Kommunane rapporterer først og fremst gjennom KOSTRA (KOMMUNE-STAT-RAPPORTERING). Rapporteringa i KOSTRA er ei viktig kjelde for statleg og lokal styringsinformasjon, men det er behov for å vidareutvikle dokumentasjonen av arbeidet som blir gjort i både kommunane og frå statleg hald.

God forvaltning av dei statlege verkemidla

Husbanken skal vidareutvikle rolla som forvaltar av dei økonomiske verkemidla. Kommunane skal nytte verkemidla slik at dei gjev best effekt lokalt. Samstundes må Husbanken syte for at dei blir nytta slik at dei samla effektane er i tråd med nasjonale intensjonar og nasjonale interesser. Husbanken har gjennom sitt IKT-moderniseringsprogram, SIKT, sett i gang arbeid med å modernisere og forenkle den elektroniske sakshandsaminga. Det er eit mål at IKT-systema til Husbanken skal leggje til rette for god kommunikasjon med brukarar og samarbeidspartnarar slik at arbeidet kan gjennomførast effektivt, med god

kvalitet og med best mogleg måloppnåing. Husbanken må gje råd til både kommunar og departement for å få til effektiv bruk av ordningane.

Bidra til ein samordna, heilskapleg og konsistent statleg bustadpolitikk

Husbanken skal samarbeide med andre statlege instansar slik at kommunane opplever ein samordna, heilskapleg og konsistent statleg bustadpolitikk. I kapittel 6 varslar regjeringa ein ny nasjonal strategi for bustadsosialt arbeid. Strategien skal bidra til å samle den statlege innsatsen overfor kommunane, og Husbanken vil få eit ansvar for å koordinere arbeidet med strategien på direktoratsnivå.

Husbanken skal samarbeide med Direktoratet for byggkvalitet om å fremje kvalitet i bustader og bygg. Klima, miljø, tilgjengelegheit og universell utforming er sentrale område for samarbeidet. Meld. St. 28 (2011–2012) *Gode bygg for eit betre samfunn* varslar at Husbanken skal vidareutvikle rolla si som nasjonalt senter for byggjeskikk og godt bumiljø.

3.6 Forsking på bustadspørsmål

I regjeringa si nye forskingsmelding er det eit mål om at politikken skal rettast inn mot forskingsbasert velferdspolitik og profesjonsutøving i velferdstenestene.

Departementet vil prioritere forskning som ser bustadpolitikken som ein del av velferdspolitikken og som viser viktige samanhengar med andre velferdsområde, som arbeid, utdanning, helse og miljø, oppvekst og integrering. Det er viktig å få fram fleire prosjekt som dokumenterer effektar av bustadpolitikken. Vidare skal forskinga gje kunnskap om sentrale sider ved bustadmarknaden. Det bustadsosiale arbeidet kjem til å stå sentralt i forskinga.

Forskingspolitikken er organisert etter sektorprinsippet. Det inneber at departementet skal syte for eit godt kunnskapsgrunnlag på fagområdet sitt. Forskingsstrategien i departementet gjev føringar for arbeidet. Politikkkutviklinga skal vere kunnskapsbasert, noko som gjer det viktig med ei systematisk satsing på forskning og utvikling. Departementet skal sikre god og kritisk forskning med relevans for utviklinga innanfor arbeidsområdet til departementet. Finansiering av forskning som kan nyttast i politikkkutforming og forvaltning, vil bli prioritert. Forsking er også viktig for å

Boks 3.1 Eksempel på prosjekt i VAM om bustad

Nabolag på randa – flytting og nabolagsdynamikk

Nabolaget er ramma for livet vårt. Både den fysiske karakteren til nabolaget og kven vi har som naboar, spelar ei rolle når det gjeld korleis vi lever i og opplever nabolaget vårt. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) skal gjennom eit prosjekt finansiert av VAM studere nærare samspillet mellom utviklinga i eit nabolag og individuelle flytteleval.

Vegar inn i og ut av uynskte posisjonar på bustadmarknaden

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) skal undersøkje nærare kva for mekanismar som gjer at folk går inn i og ut av situasjonar med låg inntekt, svak arbeidstilknyping og dårlege buforhold. NIBR legg særleg vekt på bustadpolitikken og flyttingar, men skal også sjå på tiltak i arbeidsmarknaden og andre velferdsordningar.

evaluere dei statlege verkemidla, som lån og tilskot, for å sjå kva effektar dei gjev.

Sektoransvaret inneber òg å arbeide for at det finst fagmiljø med god kompetanse på området, og at det finst oppdatert og god kunnskap i bustad- og byggjesektoren, og inneber ei arbeidsdeling mellom departementet og dei underliggjande etatane. Den langsiktige kunnskapsinnhentinga til departementet er det sytt for mellom anna gjennom medfinansiering av forskingsprogrammet «Velferd, arbeidsliv og migrasjon» (VAM) i regi av Noregs forskingsråd.

Husbanken er viktig i kunnskapsinnhentinga for bustadsektoren, og Husbanken står for ein stor del av den prosjektorienterte kunnskapsinnhentinga. Husbanken disponerer ein budsjettpost til føremålet.

Departementet og Husbanken har ei viktig rolle med å gjere forskinga kjent og formidle forskingsresultata. Mange av forskingsrapportane gjev innspel til utøvinga av bustadpolitikken. Gjennomføringa av bustadpolitikken skjer i stor grad i kommunane. Husbanken skal leggje til rette for at kunnskapen blir kjend i kommunane.



Figur 4.1 Bustader for framtida

Foto: iStockphoto

4 Bustader for framtida

Folkevekst og flyttestraumar er blant dei forholda som verkar inn på kor mange bustader folk etter-spør. For dei store byane og områda rundt har folkeveksten vore høg. Bustadbygginga har ikkje vore like høg, slik at talet på bustader per innbyggjar har gått ned. Den stadig aukande tilflyttinga set den kommunale planlegginga, infrastrukturbygginga, bustadbygginga og tomtemarknaden under press. Interessesetnader og arealkonfliktar kan skape utfordringar. For låg bustadbygging kan medverke til at bustadprisane aukar og at det blir vanskelegare å etablere seg i bustadmarknaden. Det kan òg vere bustadmangel i distrikta. Mange distriktskommunar har hatt eit næringsliv i vekst og prosentvis høg vekst i etter-spurnaden etter bustader. Trass i dette får dei ikkje bygd dei bustadene som trengst, eller nytta dei eksisterande bustadene godt nok.

Plan- og byggjesaksprosessar skal sikre at byggjeprojekta har god kvalitet og er i tråd med viktige samfunnsomsyn. Regjeringa meiner prosessane kan bli meir effektive for å leggje betre til rette for auka bustadbygging. Kommunane har òg ei rekkje verkemiddel for å stimulere til at bustadprosjekt blir gjennomførte. Regjeringa vil auke kompetansen i kommunane om korleis dei kan nytte desse verkemidla.

Regjeringa vil nytte finansieringsordningane i Husbanken til å stimulere til bustadpolitisk måloppnåing. Finansieringsordningane skal mellom anna stimulere til fleire bustader med ynskte kvalitetar og for utsette grupper. Ordningane medverkar samstundes til bustadbygging. Regjeringa vil vidare sjå transportinvesteringar i samanheng med bustadutviklinga, og stimulere til utbetring av eksisterande bustader. Dette er viktig for å nytte energi-, material- og arealressursane godt, og for å leggje til rette for gode, miljøvenlege og inkluderande bumiljø.

4.1 Enkle og langsiktige krav frå styresmaktene

Styresmaktene må spele på lag med private aktørar for å leggje til rette for bygging av dei

bustadene folk treng. Krava til sakshandsaming av planar og byggjesaker, og krava til utforming av bustader og buområde skal sikre gode løysingar, og samstundes vere enkle og langsiktige. Det gjev meir føreseielege og mindre tidkrevjande prosessar for utbyggjarar, noko som aukar høva til å få gjennomført byggjeprojekta.

4.1.1 Effektive plan- og byggjesaksprosessar

Regjeringa meiner det er mogleg å gjere dei kommunale planprosessane meir føreseielege og effektive. Siktemålet må vere at regelverket gjer målretta planlegging mogleg. Ei utfordring er å effektivisere prosessen samstundes som ein skal sikre god kvalitet på byggjetiltaka. Det er til dømes ei krevjande planleggings- og prosjekteringsoppgåve å sørge for raske og gode interesseavklaringar og å sikre kvaliteten i tette byprosjekt.

Meir effektive byggjesaksprosessar

Forenklingar i byggjesaksregelverket var eit hovudtema i Meld. St. 28 (2011-2012) *Gode bygg for eit betre samfunn*. Framlegga tek utgangspunkt i at tiltakshavaren må kunne få større ansvar for tiltak på eigedommen sin når det ikkje går ut over andre eller verkar inn på ansvarsområdet til andre styresmakter. Kommunal- og regionaldepartementet har lagt opp til fleire fritak frå søknadsplikta. Vidare er det eit mål å redusere omfanget av søknadene ved at kommunen berre skal vurdere dei samfunnsmessige rammene og ikkje dei tekniske krava. Målet er 30 pst. færre saker til handsaming, noko som vil frigjere kapasitet i kommunane og redusere sakshandsamingstida.

I bygningsmeldinga varsla departementet at det skulle utviklast ein strategi for etablering av «ByggNett». Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) utviklar strategien. Ambisjonen for bruk av IKT i byggjeproessen er å utvikle «ByggNett» som ei informasjonsplattform for all byggjeverksemd. Utgreiingane omkring «ByggNett» skal leggje grunnlag for sakshandsamingsmodular som gjer det mogleg for kommunane å drive full elektro-

nisk byggjesakshandsaming innan 2015. «Bygg-Nett» skal medverke til å effektivisere bustadbygginga og sikre at kvalitetskrava blir følgde. Utbyggarane skal få betre hjelpemiddel til å gjennomføre byggjeprosjektet og betre oversikt, sakshandsaminga går raskare, og tenkinga blir meir heilskapleg. Det blir teke sikte på meir bruk av bygningsinformasjonsmodellar (BIM), og utvikling av eit bygningsregister. Bygningsinformasjonsmodellar gjer det enkelt å sjekke om eit bygg stemmer med krava i forskrift og standardar. Eit bygningsregister gjer at eigarar og andre aktørar kan finne informasjon om nye og ombygde bustader. «ByggNett» ligg fleire år fram i tid, og vil krevje grundige utgreiningar for å konkretisere målsettingar, metodar og ulike utviklingsmodular.

Effektivitet og føreseielege rammer i kommunale planar

Kommuneplanane er kommunane sine overordna planar for arealdisponeringa, og skal vere eit føreseieleg utgangspunkt for arbeidet med meir konkrete planar om gjennomføringa av bustadbygginga. Dersom det er gjeve klare og føreseielege rammer gjennom kommuneplanane, ligg forholda til rette for effektiv handsaming av reguleringsplanar. Dersom reguleringsplanane samsvarer med arealdelen i kommuneplanen, kan handsaminga skje effektivt. Dersom til dømes eit privat reguleringsframlegg ikkje er i samsvar med overordna plan, kan kommunen velje å avvise det. Dersom kommunen likevel handsamar framlegget, må det gjerast ei ny avklaring av arealbruken i kommunen og gjennomgang av arealdelen i kommuneplanen. Handsaminga av reguleringsplanen vil då kunne ta lengre tid.

Dei følgjande elementa kan medverke til effektive prosessar og føreseielege rammer:

- tidleg medverknad frå dei sektorstyresmaktene som saka vedkjem
- samarbeid og dialog med grunneigarar og aktørar i byggjenæringa om å utvikle bestemte areal
- å unngå detaljering som ikkje er naudsynt i dei kommunale planane
- å setje opp bustadbyggingsprogram for å styre utbygginga i samsvar med utviklinga i mellom anna tilbodet av kollektivtrafikk, tilrettelegginga for fotgjengarar og syklistar, skulekapasiteten, barnehagetilbodet osv
- offensiv planlegging gjennom kommunedelplanar og områdeplanar for å klargjere areal til utbygging

- samarbeid over kommunegrensene for å leggje til rette for samordna areal- og transportplanlegging, jamfør plansamarbeidet for Oslo og Akershus

Regjeringa vil sjå på tidbruk i plansaker, for å vurdere høva til å redusere tidsbruken. Det er vidare viktig å sjå på korleis krav som gjeld det einskilde byggjeområde er tilpassa dei faktiske byggjetiltaka. Rekkjefølgjekrav regulerer kva for infrastruktur som må på plass før utbyggarar kan setje i gong byggjetiltaka. Rekkjefølgjekrav kan gje føreseielege prosessar og god kvalitet på prosjekta dersom krava står i forhold til prosjektet. Regjeringa vil vurdere kor godt krava står i forhold til dei aktuelle prosjekta.

Regjeringa vil leggje til rette for at utbyggarar lettare kan fremje plansaker og byggjesaker samstundes, ved å koordinere detaljplanen og rammeløvet til byggjesaka. Dette er mogleg i dag, men berre dersom handsaminga følgjer reglane for reguleringshandsaming. Tiltak som eignar seg for ei kombinert handsaming bør i større grad kunne handsamast som byggjesak.

Mange reguleringsplanar er detaljerte med omsyn til korleis bustadene og bygga skal sjå ut, kvar dei skal plasserast og liknande. Dersom utbyggarar til dømes ynskjer å endre plasseringa av bygget må prosjektet ofte gjennom ny reguleringshandsaming. Regjeringa vil vurdere og klargjere kor langt ein kan gå i å gjere mindre endringar i reguleringsplanar i samband med rammeløvet i staden for ny reguleringshandsaming.

I dag er detaljplanlegginga i hovudsak basert på framlegg frå utbyggarar, og kommunane kan ta gebyr. Områderegulering er eit kommunalt ansvar, og er ein del av oversiktsplanlegginga i kommunen. Områdeplanlegginga kan bli liggjande fordi kommunane ikkje har tilstrekkeleg kapasitet til den oppgåva. I nokre høve gjer kommunane avtale om at private utarbeider framlegg, for at prosessen vidare fram mot utbygging ikkje skal bli forseinka. Regjeringa vil sjå nærare på korleis kommunale kostnader ved handsaming av slike planar kan bli dekte.

Boks 4.1 Planlegging etter plan- og bygningslova

Kommunal planlegging

I samfunnsdelen av kommuneplanen skal kommunen leggje vekt på viktige utfordringar og synleggjere dei strategiske vala kommunen tek. Dette gjeld samfunnsforhold som befolkningsutvikling, utbyggingsmønster, utbyggingsvolum, folkehelse, barn og unge, integrering og næringspolitikk. Det skal også takast omsyn til nasjonale mål. Samfunnsdelen av kommuneplanen skal gje føringar for arealdelen av den same planen.

I arealdelen skal kommunen avklare kvar det skal byggjast, ta omsyn til jordvernet og friluftslivet og anna, og eventuelt setje rammer for utbygginga. Kommunane treng kommuneplanar som legg langsiktig til rette for areal til bustadbygging.

Kommunane kan setje krav til mellom anna kvalitet, uteareal, storleik og utforming av bustader. Kommunane må òg leggje til rette for kvalitet i bustadområda gjennom gode offentlege område og infrastruktur. Det siste gjeld både sosial infrastruktur som skular og barnehagar og teknisk infrastruktur som vegar, vatn og avløp.

Reguleringsplanar gjev detaljerte rammer for utforming og bruk av areal. Reguleringsplanen skal utarbeidast som områderegulering eller detaljregulering. I kommuneplanen kan det avgjerast at kommunen skal utarbeide områdereguleringar for einskilde område.

Områdereguleringar er eit verkemiddel der ein også ser på fleire tomter i samanheng. Dette er eit verkemiddel for å avgjere samansetjing og fordeling av typar bustad i eit større område enn den einskilde tomta, ta omsyn til og sjå til at ein får samanhengande grønstruktur, vurdere kvar barnehagar og skular skal lokaliserast, og trekkje inn andre kvalitetar som er viktige for å få gode bumiljø. Kommunen kan overlata til andre styresmakter eller private å utarbeide framlegg til områderegulering. Kommunen er planstyresmakt og er ansvarleg for sjølve planlegginga og for å avgjere kvar, når og korleis områdereguleringa skal lagast. Kommunane har ansvaret for områdereguleringa, medan detaljreguleringa i hovudsak er basert på private planframlegg.

Regional planlegging og koordinering

Fylkeskommunane har ansvaret for regional planlegging og skal stimulere den fysiske, miljømessige, helsemessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklinga i ein region. Dei regionale planane skal gje heilskaplege regionale løysingar og grunnlag for å koordinere bustadbygginga i ein region – både når det gjeld omfang og lokalisering. Skal ein få til tilstrekkeleg bustadbygging i eit større perspektiv enn berre det som gjeld innanfor kvar kommune, må det også planleggast på regionalt nivå. Dei regionale planane gjev ei samordna areal- og transportplanlegging.

Regionale planar blir utarbeidde i samarbeid med kommunane i regionen. Kommunane skal leggje retningslinjene i dei regionale planane til grunn for si planlegging. Gjennom regionale plankrav kan fylkeskommunen hindre utbygging som er i strid med den regionale planen.

Fylkeskommunane har oppretta planforum for å klarleggje og samordne arbeidet med regionale og kommunale planar. Dei statlege, regionale og lokale styresmaktene som saka gjeld deltek. Plan- og bygningslova seier at det bør vere eit regionalt planforum i kvar region. Planforum er mykje brukte i nokre regionar, og mindre i andre.

Regionale planar skal følgje opp nasjonale mål og retningslinjer, og dei skal ta utgangspunkt i *Nasjonale forventningar til regional og kommunal planlegging* (T-1497, 2011).

Nasjonale omsyn

Regjeringa skal kvart fjerde år samle dei statlege forventningane til den regionale og kommunale planlegginga i eitt dokument. Føremålet er å betre samordninga av dei statlege omsyna, betre samhandlinga mellom plannivåa og at det skal lagast meir relevante og tydelegare planar. Dokumentet *Nasjonale forventningar til regional og kommunal planlegging* legg vekt på dei nasjonale forventningane når det gjeld mellom anna by- og tettstadsutvikling, samferdsel, områdeutvikling, livskvalitet og oppvekstmiljø.

Boks 4.1 (forts.)

Fylkesmannen skal formidle den nasjonale politikken, og skal gjennom dialog og eventuelt motsegner sjå til at kommunane planlegg etter lova. Dette gjeld mellom anna kommunane si

planlegging for bustadbygging. Fylkeskommunen skal rettleie kommunane og hjelpe dei med planleggingsoppgåvene.

Tabell 4.1 Planreiskapa i plan- og bygningslova

Nivå	Retningsgjevande	Mellombels bandlegging	Bindande arealplanar
Nasjonalt	Nasjonale forventingar, pbl § 6-1 Statlege planretningslinjer, pbl § 6-2 Sentral godkjenning av regional planstrategi, pbl § 7 – 2, andre ledd	Statlege planavgjerder	Statleg arealplan
Regionalt	Regional planstrategi, pbl § 7 – 1 Regional plan, pbl kap 8	Regional planavgjerd, pbl § 8 – 5	
Lokalt	Interkommunalt plansamarbeid, pbl kap 9 Kommunal planstrategi, pbl § 10 – 1 Samfunnsdelen i kommuneplanen, pbl kap 11, jf. § 11 – 2	(er del av bindande arealplanar)	Arealdelen i kommuneplanen, pbl kap 11, jf. § 11 – 5 Reguleringsplan, pbl kap 12

Boks 4.2 Regional plan for berekraftig arealpolitikk i Vestfold

Vestfold fylkeskommune har, i samarbeid med kommunar, Fylkesmannen og andre regionale statlege verksemder, utarbeidd eit utkast til regional plan for berekraftig arealpolitikk. Framlegget til regional plan skil mellom arealforvaltning innanfor langsiktige utbyggingsgrenser (byar, tettstader og regionale næringsområde) og arealforvaltning utanfor langsiktige utbyggingsgrenser. Den regionale planen gjev ikkje juridisk bindande føringar på arealplanlegginga, men område innanfor dei langsiktige utbyggingsgrensene vil i prinsippet vere klarerte på førehand for utbygging, gjeve at utbygginga følgjer retningslinjene i planen. Ein av hovudambisjonane med arbeidet har vore slik klarering på førehand, for å redusere talet på konfliktsaker og motsegn i framtida.

plansystemet.¹ Hovudutfordringa er at praktiseringa ikkje er god nok. Rapporten konkluderer med at praktiseringa varierer frå å vere god og konstruktiv til at motsegnsstyresmaktene i realiteten misbruker systemet. Kommunane trekkjer òg i varierende grad inn nasjonale og regionale omsyn i planlegginga, og det er noko av årsaka til at det er mange motsegner.

Kommunane har ansvaret for at planlegginga skjer innanfor nasjonale og regionale rammer. Miljøverndepartementet skal samordne den nasjonale politikken i planlegginga. Statlege organ, fylkeskommunar og nabokommunar som saka vedkjem, skal medverke i planlegginga. Regionale og statlege aktørar kan fremje motsegn til arealdelen i kommuneplanen eller reguleringsplanar i spørsmål som er av nasjonal eller stor regional betydning, eller som av andre grunnar er av stor betydning for saksområdet til det aktuelle organet.

Ifølgje KOSTRA-tal blei det vedteke om lag 2200 arealplanar i Noreg i 2011. Av dei blei om lag 760, eller 34 pst., møtte med motsegn. Det var 24 planar (1 pst.) som blei sende til Miljøverndepartementet for handsaming i 2011, og tilsvarende 31 planar i 2012. I dei andre planane der det var motsegner, blei usemje handtert

Tidleg deltaking og betre praktisering av ordninga med motsegn

I ein rapport bestilt av KS blir det konkludert med at motsegnsinstituttet har ein viktig funksjon i

¹ Asplan Viak og Agenda (2012): *Innsigelsesinstituttets påvirkning på lokalt selvstyre.*

gjennom planprosessen eller ved mekling, og dei er endeleg vedtekne av kommunestyra. Det er grunn til å tru at kommunane i einskilde tilfelle ikkje ser det teneleg med vidare prosess i saker med motsegn grunna styrkeforhold mellom dei ulike partane. Slike situasjonar kan bidra til svekt politisk legitimitet knytta til motsegnsinstituttet. Talet på varsla motsegner er ikkje registrert i KOSTRA.

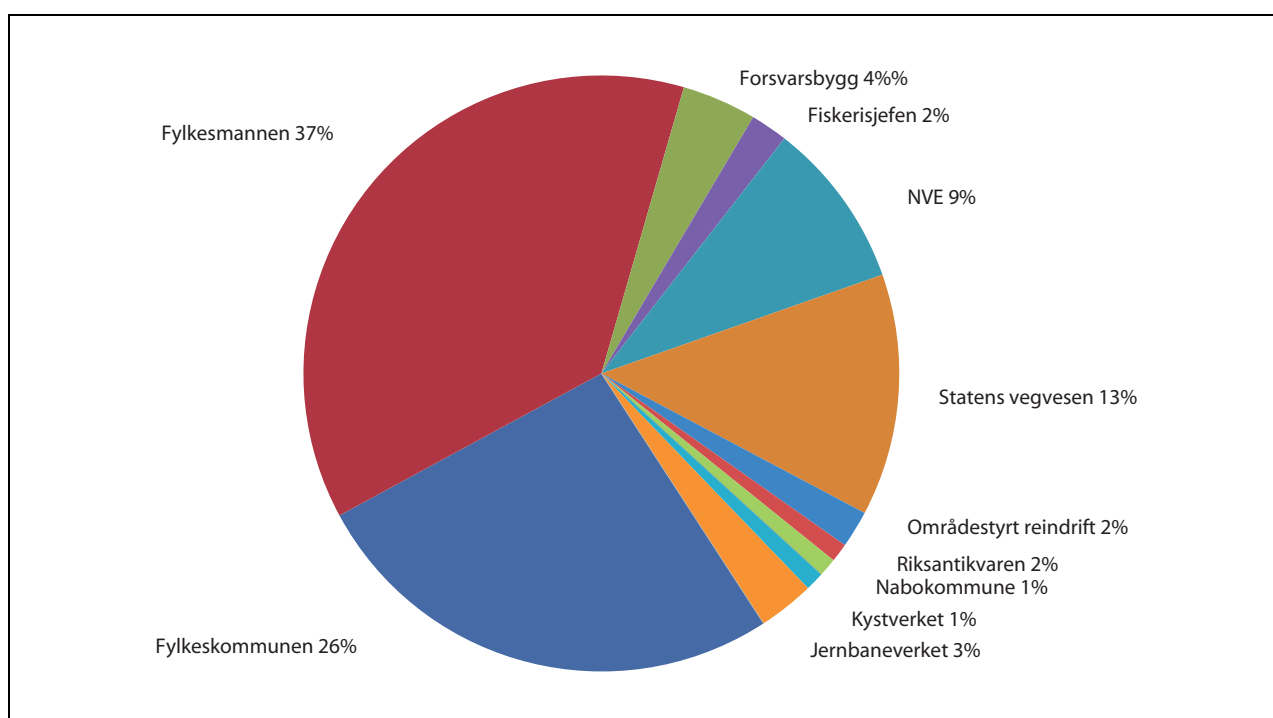
Det er tre krav i samband med høvet til å fremje motsegn i plan- og bygningslova:

- Motsegnsstyresmakta må ta del i planprosessen for at dei skal kunne fremje motsegn.
- Det er ikkje mogleg å fremje motsegn til forhold i planar som det tidlegare er eller kunne vore fremja motsegn til, og der det har vore teke ei avgjerd i dei siste ti åra.
- Motsegn skal fremjast så tidleg som mogleg, og seinast innan den fristen som er sett for høyringa av planframlegget.

Motsegnsinstituttet er naudsynt for å ta omsyn til nasjonale interesser, men det er behov for ein betre praksis. Regjeringa vil derfor gå igjennom fordelinga av ansvar og rutinar i dei involverte departementa og motsegnsorgana for å gjere ei heilskapleg vurdering av om praksisen er i tråd med intensjonen i lova. Gjennomgangen vil vere grunnlag for målretta tiltak for betre og raskare planprosessar. KS skal trekkjast inn i denne prosessen.

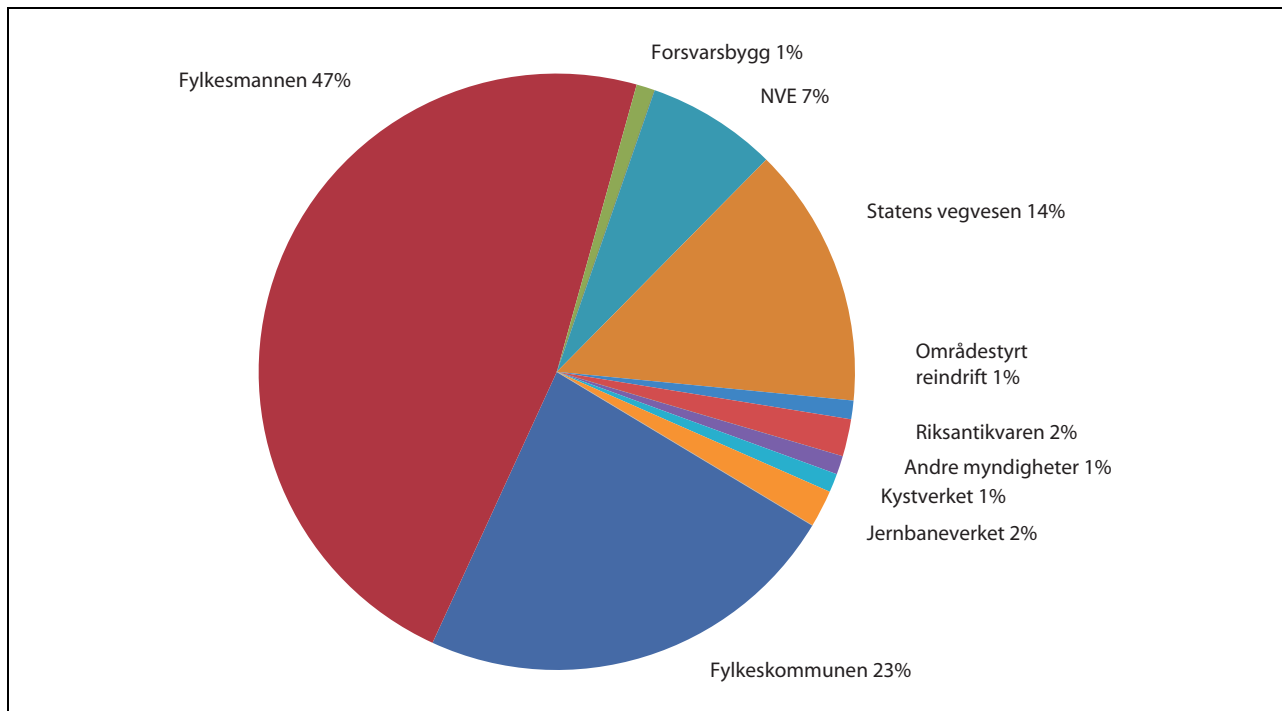
Regjeringa vil sjå på verkemiddel for å sikre at motsegn og varsel om motsegn blir nytta i tråd med intensjonen i lova, vurdere tiltak for forpliktande tidleg deltaking, samordning av motsegnsstyresmakter og tidsbruk. Det er eit mål å få ein likare motsegnspraksis i dei ulike sektorane. Det er mange milepælar i motsegnprosessen, der særleg overgangane mellom dei ulike delane kan ta tid. Det gjeld til dømes handtering av planframlegg med motsegn som kjem etter vedtaket i kommunestyret, og saker som blir sende frå fylkesmannen til Miljøverndepartementet. Det kan vere behov for fleire rettleiande tidsfristar i prosessen, og behov for å skjerpe inn at retten til motsegn fell bort dersom partane ikkje overheld ein tidsfrist.

Regjeringa vil utarbeide eit nytt og oppdatert rundskriv om ordninga med motsegn. Det vil bli sett krav til rutinar for aktørane i dei ulike fasane av planprosessen, med vekt på effektivisering og betre regional samordning og samordning mellom departementa. Regjeringa tek sikte på å gjere arbeidet med oppdatering av rundskrivet ferdig før sommaren 2013. Det kan i tillegg bli aktuelt å sjå på ulike verkemiddel for å endre praksis, til dømes gjennom utviklingsprosjekt i nokre fylke. Det vil derfor bli sett i gang forsøk i nokre fylke for å betre samordninga i motsegnprosessen.



Figur 4.2 Arealdelen i kommuneplanen – motsegn etter styresmakt, 2011

Kjelde: KOSTRA 2011, Statistisk sentralbyrå.



Figur 4.3 Reguleringsplanar – motsegn etter styresmakt, 2011

Kjelde: KOSTRA 2011, Statistisk sentralbyrå.

4.1.2 Langsiktige og balanserte krav til kvalitet

Krav til kvalitet skal sikre at bustader blir bygde slik at dei støtter opp om viktige samfunnsmessige omsyn. Det kan vere kvalitetar som aktørane i marknaden ikkje tek tilstrekkeleg omsyn til. Bustadene bør byggjast og utbetrast på bakgrunn av dei behova og utfordringane samfunnet har. Miljø- og klimautfordringane og den veksande prosentdelen eldre er sentrale samfunnsomsyn som bør liggje til grunn for krav til bustadbyggjinga, som energieffektivitet og tilgjengelegheit. Bustadene må òg vere bygde slik at omsynet til helse og tryggleik er teke vare på.

Kommunal- og regionaldepartementet har dei seinare åra innført krav til mellom anna energieffektivisering og universell utforming. Energikrava blei til dømes skjerpa i 2007 og 2010. I 2010 blei det òg innført nye krav til tilgjengelegheit. Departementet har også varsla ei skjerping av energikrava i byggt teknisk forskrift til passivhusnivå i 2015 og nesten nullenerginivå i 2020. Dette er nærare omtala i Meld. St. 21 (2011-2012) *Norsk klimapolitikk* og Meld. St. 28 (2011-2012) *Gode bygg for eit betre samfunn*. Ambisjonen til regjeringa er at energibruken i bygg per kvadratmeter skal vere vesentleg lågare i 2040 enn i dag.

Kvalitetskrav er nokre av mange faktorar som verkar inn på kostnadene for å byggje bustader. Kostnadene vil kunne auke på kort sikt fordi nye krav utløyser behov for innovasjon, produktutvikling og kompetanseoppbygging. Når dei involverte partane har bygd opp erfaring med å byggje på ein ny måte og nye produkt får ein større marknad, bør desse kostnadene gå ned. Nokre krav i regelverket kan gje bukvalitetar som aukar salsprisen på bustadene. Nye krav vil dessutan kunne gje lågare driftskostnader for bustadeigaren, til dømes gjennom reduserte energitgifter eller vedlikehaldsutgifter.

Regjeringa er oppteken av at kvalitetskrava er rette i lys av ei langsiktig utvikling, og at det blir gjort avveingar mellom nytte og kostnader av kvalitetskrava. Det er viktig at styresmaktene evaluerer effektane av krava og veg omsynet til kvalitet opp mot andre omsyn, som til dømes kostnader.

Erfaringar med nye krav til mellom anna energiløysingar og universell utforming viser at det er behov for å vurdere krav som skal gjelde for rehabilitering i eksisterande bygg. I utgangspunktet skal alle arbeid i eksisterande bygg som er søknadspliktige etter § 20-1 i plan- og bygningslova, følgje dei tekniske krava som gjeld for nybygg. Dette blir vanskelegare dess strengare krava er. Regjeringa vil stimulere til oppgrade-

Boks 4.3 Plansamarbeidet mellom Oslo og Akershus

Folkeveksten i Oslo og Akershus vil føre til meir transport og auka press på areala. Det stiller store krav til planlegging og samordning. Oslo og Akershus skal lage ein felles plan for areal og transport. Planen skal innehalde eit strategisk arealkart og klarleggje prinsipp for korleis ein skal trekkje grensene mellom utbyggingsområde og landbruks-, natur- og friluftsområde. Føremålet er at planen legg grunnlaget for både kommunal arealplanlegging, fylkeskommunale prioriteringar og statleg sektorplanlegging.

ring av eksisterande byggverk, mellom anna ved at regelverket blir betre tilpassa dette føremålet. Byggtekniske krav bør berre gjelde når dei har reell effekt og ikkje er for kostnadskrevjande. Kommunal- og regionaldepartementet tek sikte på å leggje fram kvalitetskrav for eksisterande bygg i 2013.

Regjeringa vil

- effektivisere plan- og byggjesaksprosessen, mellom anna gjennom å vurdere tidsbruken i plansaker, bruken av rekkjefølgjekrav, enklare handsaming av mindre reguleringsplanendringar og rolla til private aktørar i områdeplanlegging
- gå gjennom motsegnsinstituttet og vurdere verkemiddel for å sikre at motsegner og varsel om motsegner blir nytta i tråd med intensjonen i lova. Det inneber mellom anna å vurdere tiltak for forpliktande tidleg deltaking, samordning av motsegnsstyresmakter og tidsbruk i motsegnssaker
- skaffe meir kunnskap om kostnader for bygging av bustader, og meir kunnskap om samhengane mellom byggjekostnader og prisfastsetjing

4.2 Finansiering av bustader og infrastruktur

4.2.1 Statlege finansieringsordningar for bustadbygging og utbetring

Dei statlege finansieringsordningane for bustadbygging og utbetring har endra seg i takt med samfunnsutviklinga. Rolla til Husbanken som

generell kredittgjevar til bustadbygging blei redusert etter kvart som tilgangen på privat kreditt blei betre. For å auke dei bustadpolitiske effektane av subsidiene har det òg vore ei endring frå subsidierte lån utan behovsprøving til målretta tilskotsordningar, jamfør omtalen i kapittel 1 «Byggje–bu–leve». Over tid har Husbanken fått ansvar for å forvalte ei rekkje statlege bustadøkonomiske låne- og tilskotsordningar. Desse har ulike føremål og dei verkar ulikt i marknaden. Ordningane skal stimulere og supplere bustadmarknaden gjennom til dømes auka aktivitet når det er behov for det, eller å stimulere til bustader med ynskte kvalitetar og for utsette grupper. Bustadfinansieringsordningane går både til nye bygg, og til utbetring og modernisering av bustader.

Enova forvaltar òg økonomiske støtteordningar til bustader. Ein kan søkje støtte til passivhus eller lågenergistandard. I tillegg har Enova tilskotsordningar retta mot hushald for å fremje bruk av ny teknologi.

Grunnlån og startlån – bustadbygging og utbetring

I 2005 blei oppføringslånet og utbetningslånet i Husbanken slått saman til ei ny ordning – grunnlån. Det blei meir tydeleg at låneordninga skulle stimulere til betre kvalitet. Lånet skal medverke til å nå bustadpolitiske målsettingar som elles ikkje ville bli nådd. Grunnlånet har derfor strengare krav til universell utforming og miljø enn krava i byggteknisk forskrift. Krava til universell utforming er utvikla i samarbeid med sentrale aktørar i byggsektoren. Skjerpa krav til grunnlån tok til å gjelde 1. juli 2011. Det er innført unntak for studentbustader.

Trass strengare krav aukar etterspurnaden etter grunnlån. Det inneber at universelt utforma og miljøvenlege bustader utgjer ein stadig større del av dei nybygde bustadene. I perioden 2006–2009 har det vore ein gradvis auke i prosentdelen av universelt utforma bustadprosjekt. Nesten 97 pst. av bustadene som fekk tilsegn om grunnlån i 2012 oppfyller energi- og miljøkrava til Husbanken.

Sidan 2006 er det gjeve tilsegn om grunnlån til oppføring av vel 38 300 bustader. Dette er 20,4 pst. av dei 188 300 igangsette bustadene i same periode.

Startlånet er eit tilbod for dei som slit med å skaffe seg lån i den private marknaden. Ordninga er hovudsakleg brukt til kjøp av bustad, men blir òg brukt til oppføring og utbetring av bustader. Sidan 2006 har over 1900 husstandar fått startlån til bygging av bustad. I same periode har i under-

Tabell 4.2 Tal på bustader som har fått godkjenning om grunnlån til oppføring, og prosentdel igangsette bustader. 2006 – 2012

År	Grunnlån	Igangsett	Prosentdel
2006	6665	33 314	20,0
2007	4192	32 520	12,9
2008	5041	25 950	19,4
2009	7554	19 748	38,3
2010	3932	21 145	18,6
2011	5698	27 735	20,5
2012	5287	27 908*	18,9
I alt	38 369	188 320	20,4

* Førebelse tal for 2012

Kjelder: Statistisk sentralbyrå og Husbanken

kant av 4400 husstandar fått startlån til utbetring. Sjå nærare omtale av startlånet i kapittel 5 «Trygg etablering».

Ei tydelegare rolle for grunnlånet

Grunnlånet skal medverke til fleire ulike bustadpolitiske mål. Sjølv om ordninga har gode effektar i bustadmarknaden i dag, er det behov for å vurdere korleis måloppnåinga kan betrast, og korleis ordninga kan bli eit tydelegare supplement til den private kredittmarknaden.

Ei hovudoppgåve for grunnlånet er å medverke til at det blir fleire universelt utforma og miljøvenlege bustader. Tiltak i eksisterande bustader er heilt avgjerande for å få fleire bustader med desse kvalitetane. Utbetring og modernisering av bustader skal medverke til god utnytting av ressursane. Grunnlån til utbetring kan vere eit effektivt verkemiddel for å stimulere til gode kvalitetar, og regjeringa vil sjå på korleis grunnlånet kan bli eit betre verkemiddel for å fremje kvalitetar i eksisterande bustader.

Generelt er det god tilgang på privat kreditt i byggjemarknaden, og grunnlånet har derfor i lita grad betydning for den generelle bustadbygginga. Erfaringar har samstundes vist at i periodar med problem i den private kredittmarknaden, slik som i 2008, blir grunnlånet viktigare for å få bygd dei bustadene vi treng. Grunnlånet kan medverke til meir stabil tilgang på lån. Det kan verke dempande på økonomiske lågkonjunkturar, gjennom auka byggjeaktivitet og betre tilgang på bustader. Det kan kome kriser som er større enn i 2008. Det

er derfor viktig at grunnlånet framleis skal vere eit supplement til den private kredittmarknaden.

Grunnlånet skal medverke til god tilgang på bustader i distrikta, i tilfelle der det er vanskeleg å få lån i private bankar. Bustadtilgangen kan bli betre gjennom nybygging, og gjennom kjøp og utbetring av eksisterande bustader. I mange distriktskommunar ser det ikkje ut til at behovet for grunnlån er så stort.² Det kan likevel vere store variasjonar mellom kommunar, som kan skuldast korleis dei lokale bankane og dei lokale bustadmarknadene fungerer. Behovet for grunnlån kan òg endre seg over tid. Regjeringa meiner derfor at det er viktig at grunnlånet framleis kan nyttast til å stimulere til god tilgang på bustader i distrikta.

Grunnlånet har òg ei bustadsosial rolle. Grunnlånet skal fungere saman med tilskota til mellom anna bygging av kommunale bustader. Grunnlånet har òg ei bustadsosial rolle når det blir gjeve til tilpassing av bustad. I tillegg kan grunnlånet verke inn på den private marknaden på kva type bustader som blir bygde eller utbetra. Til dømes meiner mange kommunar at utleigesektoren både er for liten og til dels også ueigna. Regjeringa meiner det er ynskjeleg å gjere grunnlånet betre eigna til å stimulere til utleigebustader, og vil sjå nærare på korleis dette kan gjerast. Sjå òg omtale av grunnlån til utleigebustader i 4.5 og 5.3.

Tilskot til bygging og utbetring av bustader

Husbanken forvaltar fleire tilskot til bygging og utbetring av bustader. Det gjeld tilskot til kommunale utleigebustader, studentbustader, omsorgsbustader og sjukeheimar, og til tilpassing av bustader. Tilskotsordningane gjev auka aktivitet i bustadbygginga, og fører til oppgradering og omforming av eksisterande bustader.

Ordningane medverkar til å auke talet på bustader til personar som slit med å kome seg inn på bustadmarknaden og til å lette presset på leigemarknaden. Lågare press i leigemarknaden kan òg gje lågare press i eigemarknaden. Sjå nærare omtale av tilskotsordningane for leigebustader i kapittel 5 «Trygg etablering».

Sidan 2006 er det gjeve tilskot til i overkant av 8000 kommunale utleigebustader for bustadsosiale føremål og nesten 6500 studenthyblar. Sidan 2008 er det òg gjeve investeringstilskot til 2859 omsorgsbustader og 3415 sjukeheimplassar.

² Asplan viak og NOVA (2011): *Evaluering av Husbankens grunnlån til oppføring*.

Tabell 4.3 Tal på bustader som har fått tilsegn om tilskot til utleigebustader. 2006–2012

År	Tal på bustader	År	Tilsegn
2006	977	2006	232
2007	854	2007	185
2008	977	2008	231,8
2009	2424	2009	804,6
2010	1105	2010	350,3
2011	1001	2011	391,1
2012	1002	2012	431,9

Kjelde: Husbanken

Burettslag, sameiger og liknande kan søkje om tilskot til tilstandsvurdering. Tiltaka skal fremje miljø og tilgjengelegheit i bustadmassen. Tilstandsvurderingar av bustader er eit viktig grunnlag for langsiktige og heilskapelege planar for oppgradering og vedlikehald. Utan ein langsiktig plan kan einskilde rehabiliteringsprosjekt gjere det vanskelegare å gjennomføre større prosjekt på eit seinare tidspunkt.

4.2.2 Transportinvesteringar

Transportsystemet skal handtere utviklinga i område med folkevekst. Samstundes skal det byggje opp under det eksisterande busetjingsmønsteret. Pressområda treng utvikling i transportsystemet både for å få ei miljøvenleg og effektiv transportavvikling internt i regionane og for å leggje til rette for regionforstørring. Dette er viktig for bustadmarknaden. Fortetting og god transportavvikling i byane gjev attraktive bustadområde. Å utvikle transportsystemet for å forstørre regionane og byggje opp under det eksisterande busetjingsmønsteret medverkar til å lette presset på bustadmarknaden. Langsiktige vurderingar i samband med etablering av bustadområde og transportsystemet er viktig, mellom anna ved å dreie utbyggingsmønsteret mot område med færrest mogleg arealkonfliktar. Investeringar i transportløysingar er ein avgjerande faktor, ved at nye transportløysingar kan styre utbyggingsmønsteret i ynskt retning.

Areal- og transportutvikling krev samarbeid på tvers av forvaltningsnivåa. Nasjonal transportplan (NTP) presenterer hovudtrekka i den nasjonale transportpolitikken, og er basert på ein

omfattande og involverande prosess. Denne prosessen, og seinare oppfølging av Nasjonal transportplan, skal sikre best mogleg koordinering med dei regionale areal- og transportplanane. Fylkeskommunane er sentrale i dette arbeidet. I arbeidet med NTP 2014–2023 har offentlege instansar, organisasjonar og private interessentar etablert gode rutinar for dialog og samarbeid. Planarbeidet er bygd opp gjennom kontinuerleg dialog mellom aktørane.

Ordninga med ekstern kvalitetssikring (KS1) av store prosjekt gjev regjeringa grunnlag for val av konsept og føringar for vidare planlegging etter plan- og bygningslova. For at eit prosjekt skal gå inn i siste seksårsperiode av Nasjonal transportplan må det som hovudregel vere gjennomført ei konseptvalsutgreiing (KVVU) og tilhøyrande KS1. Før staten prioriterer tiltaka i den første fireårsperioden av NTP, skal kommunane og fylkeskommunane ha utarbeidd og vedteke planar etter plan- og bygningslova. Tiltaka som det er aktuelt å gjennomføre i den første fireårsperioden av NTP, må inngå i ein godkjend kommune(del)plan eller eventuelt ein statleg reguleringsplan. Det skal sikre at det er samanheng mellom utviklinga av transportsystemet og utviklinga av areal til bustader. Med ei heilskapleg areal- og transportutvikling legg ein grunnlaget for framtidsretta bustadbygging og miljøvenleg utvikling.

Regjeringa vil vidareutvikle systemet med avtalar mellom forvaltningsnivåa om transportsystemet. Det dreier seg om byområde der lokale eller regionale styresmakter og staten utviklar samordna løysingar for å nå målet om at veksten i persontransporten skal kome gjennom kollektivtransport, gåing og sykling. Der staten går inn med midlar til kollektivknutepunkt og betra kollektivtilbod, bør kommunane leggje til rette for tett arealbruk. Det gjev god miljøpolitikk og fleire bustader.

Regjeringa vil

- vurdere korleis grunnlånet kan bli eit betre verkemiddel for å stimulere til kvalitetar i eksisterande bustader, bustadbygging og tilgang på bustader, og bustadsosiale føremål
- vidareutvikle systemet med avtalar mellom forvaltningsnivåa om transportsystemet

4.3 Bustadbygging i pressområda

Bustadbygginga i og rundt dei store byane har dei seinare åra ikkje vore like høg som folkeveksten.

Det er mange grunnar til dette. Stor tilflytting krev god planlegging og utbygging av infrastruktur, og at styresmakter og utbyggjarar har tilstrekkeleg kapasitet.

Mange kommunar regulerer tomtegrunn nok til bustadbygging. Likevel blir mangel på tomter ofte brukt som forklaring på utilstrekkeleg bustadbygging. Dette kan henge saman med at kommunane regulerer andre tomter enn utbyggjarane ynskjer å byggje på, at grunneigarar ynskjer å vente med å selje tomtene fordi tomteprisene stig, og at tomtene gjev inntekter også utan utbygging.³ Det kan òg henge saman med usemje om utvikling av areala.

Bygging i tette strok inneber samarbeid mellom ei rekkje aktørar og interessentar. Ved nybygging må det takast må ta omsyn til dei eksisterande bygga og omgivnadene. Grunneigarar og aktørar i nabolaget kan ha ulike ynskje og ulike behov. Det kan gjere det vanskeleg å samle seg om ein felles plan og felles investeringar i infrastruktur, og resultatet kan bli meir tidkrevjande prosessar og auka risiko. Samstundes har bustader i tette strok vist seg å vere attraktive. Vellukka byggjeprojekt i byane kan gje god avkastning for dei som byggjer ut.

4.3.1 Å planleggje for bustadbygging ved høg folkevekst

Planlegging av bustadbygging og bustadområde er viktige oppgåver for kommunar med høg folkevekst. Mange kommunar og fylkeskommunar arbeider godt med dette. Det er likevel behov for auka merksemd om bustadplanlegging i dei store byområda, på grunn av utfordringane dei står overfor med omsyn til å handtere venta folkevekst og press på bustadmarknaden, arealressursar, transportsystem og miljø. Regjeringa vil derfor rette merksemda mot desse utfordringane.

Regjeringa vil medverke til å styrkje kompetanse og kapasitet på planlegging i dei store byområda, og stimulere til meir samarbeid på tvers av sektor- og kommunegrensene. Erfaringar i kommunane om verkemidla for å planleggje for bustadbygging skal vidareformidlast, slik at kommunane kan lære av kvarandre. Programmet «Framtidens byer» er ein aktuell arena for erfaringsutveksling, diskusjon og utprøving. Fylkeskommunane og fylkesmennene treng òg tilfang av oppdatert kunnskap på feltet. Det vil departe-

menta følgje opp mellom anna i dei regelmessige plansamlingane for fylkeskommunane og fylkesmennene, og i skriftleg rettleiing.

Regjeringa vil også utarbeide nye statlige planretningslinjer om bustad-, areal- og transportplanlegging, for å få ei klarare og meir samordna framstilling av viktige nasjonale omsyn som bør liggje til grunn for planlegginga. Eit nytt sentralt element i retningslinjene vil vere bustadplanlegging. Det vil gje ei tydelegare framstilling av sentrale bustadpolitiske omsyn. I tillegg må bustadbygging sjåast i samheng med andre omsyn i planlegginga, for å leggje til rette for utviklinga av miljøvenlege og inkluderande lokalsamfunn og god kvalitet. Å styrkje planlegginga og gjennomføringskrafta i dei største byregionane vil vere eit godt bidrag for å stimulere til berekraftige løysingar og eit konkurransedyktig næringsliv.

Dei gjeldande rikspolitiske retningslinjene for samordna areal- og transportpolitikk blei gjeve ved kongeleg resolusjon i 1993. Bakgrunnen var St.meld. nr. 31 (1992-93) *Den regionale planleggingen og arealpolitikken* der følgjande hovudprinsipp for planlegging av gode utbyggingsmønster blei skissert: arealøkonomisering, samlokalisering, samling og minimalisering av naturinngrep, fleirbruk av område, tilpassing og omstrukturering av transportsystemet, og tilpassing av nye bygg til omgjevnadene.

Gjeldande retningslinjer fangar ikkje opp utviklinga i regelverket og samfunnet etter 1993, med omsyn til mellom anna klima, sentrumsutvikling, jordvern, transportplanlegging, arealforvaltning og bustadmarknaden. Retningslinjene tek heller ikkje i tilstrekkeleg grad omsyn til behovet for samordning og avklaring av målkonfliktar. Ein revisjon av retningslinjene er derfor ynskjeleg. Revisjonen vil byggje vidare på retningslinjene frå 1993, og samstundes fange opp endringar i politikkområda.

Retningslinjene skal klarleggje korleis ulike nasjonale og regionale interesser skal samordnast og medverke til å avvege målkonfliktar. Det kan til dømes vere ved å tydeleggjere kva situasjonar eller premissar som gjer at ulike interesser skal ha ei særleg vekt, og korleis prosessane skal vere når det er målkonfliktar. Retningslinjene kan vere med på å klargjere når statlege styresmakter kan nytte motsegn, og medverke til at praktiseringa av motsegn blir meir i tråd med lova sin intensjon og med nasjonale mål og interesser.

For å synleggjere at planlegging for bustadbygging er eit viktig nasjonalt omsyn vil regjeringa òg gje tydelegare føringar for bustadbygging generelt, og i pressområde spesielt, ved neste revisjon av

³ Barlindhaug, R. og B. Nordahl (2011): *Boligbyggingens prisrespons. For mange hensyn eller for lite tilrettelegging?*, NIBR-rapport 2011:31.

dokumentet *Nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging* (T-1497, 2011).

Kommunane bør planleggje saman med nabo-kommunane og den regionale planstyresmakta for å ta høgde for forventa folketalsutvikling. Det er viktig å vurdere fordelinga av bustadbygginga på tvers av kommunegrensene, mellom anna for å medverke til effektiv bruk av areala og minst mogleg uheldig inngrep i naturen. I ei tid med auka arbeidskraftsmobilitet er folketalsframskrivingane meir usikre. Planlegginga i kommunane bør derfor ta høgde for både langsiktig planlegging og raske endringar i bustadmarknaden.

Kommunane bør vidare planleggje ut frå kunnskap om dei lokale bustadmarknadene, slik som etterspurnad etter bustader og tomtemarknaden, for å leggje til rette for at planlegginga i størst mogleg grad resulterer i bustadbygging.

Fylkeskommunane bør leggje særleg vekt på bustadbygging og god fordeling av bustadbygginga mellom kommunane i dei regionale planane. Regjeringa vil stimulere til at dei regionale planane blir lagde til grunn for frivillige avtalar mellom fylkeskommunen og kommunane. Slike avtalar skal gjere det enklare å samarbeide om bustadbygging i regionane, og kan gje grunnlag for å avgrense høvet til å fremje motsegn.

4.3.2 Å stimulere til gjennomføring av bustadprosjekt

Den kommunale styringa av bustadbygginga er redusert dei siste tiåra. Likevel har kommunane framleis ei rekkje verkemiddel for å stimulere til gjennomføring av bustadprosjekt. Kommunane kan mellom anna:

- bruke områderegulering til å sikre større, meir heilskaplege og betre lokaliserte bustadområde
- krevje felles reguleringsplanlegging for fleire eigedomar innanfor eit område. Kommunen kan avvise regulering for einskildeigedomar og krevje at grunneigarane regulerer eit område i samanheng
- stille særlege krav om omforming og fornying av eksisterande areal og bygningar i planen. Det er ei vidareføring av verkemidla frå byfornyninga
- kjøpe tomter for å påverke utviklinga av byggjeprojekta
- leggje til rette for kommunikasjon og koordinering mellom grunneigarane, utbyggjarane og andre interessentar. Dei kan til dømes initiere avtalar om planlegging, finansiering, urbant jordskifte o.a.

Boks 4.4 Bybana i Bergen

I 2011 opna bybana i Bergen langs ein sørgående akse frå Bergen sentrum til bydelen Nestun. Veksten i nye bustader og arbeidsplassar i Bergen skal i stor grad kome langs bybana. Det gjev fortetting ved kollektivknutepunkta. Ved kvar haldeplass blir det no etablert ulike verksemdar.

- nytte utbyggingsavtalar som verkemiddel for å klargjere finansiering og framdrift i byggjeprojekta
- frita eit område for eigedomsskatt for ein periode etter bustadbygging for å stimulere til utbygging av området

Det er viktig å samle kunnskap om korleis kommunane bruker og kan bruke desse verkemidla. Truleg er det rom for å nytte dei verkemidla som lova gjev kommunane, på ein betre måte, mellom anna ved at kommunane kan lære av kvarandre. Det vil òg gje betre kunnskap om eventuelle behov for å endre verkemidla.

Samanliknar vi med andre land, er til dømes urbant jordskifte og kommunale initiativ til grunneigarsamarbeid moderate former for kommunal tomtepolitikk. I mange land eig kommunane store mengder areal og spelar ei rolle som liknar mykje på den rolla norske kommunar spela i etterkrigstida. Finanskrise i 2008 har vist at denne praksisen medfører stor økonomisk risiko for kommunane og krev stor innsikt i verdsetjing av eigedom og i marknadene for høvesvis bustader og næring. Derfor er det no ei viss interesse internasjonalt for den norske modellen.⁴

Kommunen som grunneigar

Dersom kommunen vel å vere grunneigar, er høvet til å påverke utforminga, kvaliteten og framdrifta i bustadprosjekta stor. Strategiske kommunale tomtekjøp kan vere eit verkemiddel for å motverke forseinkingar og at prosjekt stoppar opp som følge av usemje mellom private partar. Nokre kommunar har ein aktiv tomtepolitikk og kjøper og sel tomter til utbygging. Mange andre kommunar har opplevd store tap på tomtemarknaden og er skeptiske til å ta ei slik aktiv rolle. Det er

⁴ Nordahl, B. (2012): *Boligbyggingens to jokere: regulering og tomtegrunn*, UMB.

behov for å samle og analysere dei erfaringane kommunane har gjort med kommunale tomtestrategiar, og finne ut kva som er risikomomenta i slike strategiar. Gjennom å spreie kunnskap om kommunale tomtestrategiar kan det bli enklare for kommunane å ta ei meir aktiv rolle på tomte-marknaden.

Kommunen kan ikkje vere trygg på at utbygginga faktisk skjer. Privat detaljregulering fell bort etter fem år dersom tiltaket ikkje vert gjennomført, og i så fall må området detaljregulerast på nytt. Kommunen kan òg ekspropriere, og rolla som planstyresmakt og ekspropriant (den som eksproprierer) er òg eit sterkt grunnlag for forhandling med grunneigarar og utbyggjarar om utforming og gjennomføring av reguleringsplanar. Kommunen kan ekspropriere på vegner av andre, til dømes eit kommunalt tomteselskap, og sikre seg gjennom avtalar at utbygging skjer. Utbyggingsavtalar kan òg nyttast til dette føremålet. Dersom det er utbyggjaren som eig grunnen, har derimot kommunen ingen garanti for at utbygging skjer. Regjeringa vil derfor presisere at ekspropriasjonsreglane kan nyttast også der tomtene er ferdigregulerte, men ikkje vert utbygde til dømes innan ein fastsett frist.

Ekspropriasjon inneber offentleg kjøp av grunn gjennom tvang, ved at kommunen tek eigedom eller rettar frå grunneigaren mot erstatning. Det er eit vilkår for ekspropriasjon at ekspropriasjonen utan tvil er meir til gagn enn til skade. Tidlegare blei ekspropriasjon brukt i større omfang for å sikre ubygde areal til tomter og tomtereservar med tanke på bustadbygging i byar og tettstader. Plan- og bygningslova opnar òg for privat ekspropriasjon til fellesareal, tilkomstvegar osv. Slik ekspropriasjon blir brukt noko meir enn kommunal ekspropriasjon av tomter. Også privat ekspropriasjon krev samtykke frå kommunen.

Dei siste tiåra har ikkje ekspropriasjon vore så mykje brukt, bortsett frå til gjennomføring av infrastrukturtiltak. Kommunane er blitt meir skeptiske til å ta i bruk eit så inngripande verkemiddel som ekspropriasjon. Ekspropriasjonsreglane er òg til dels innvikla, og det gjeld særleg reglane om privat ekspropriasjon. Regjeringa vil sjå på om ekspropriasjonsreglane kan forenklast.

Urbant jordskifte

Ved uklare eller lite tenlege eigedomsforhold kan jordskifte medverke til å redusere arealkonfliktar og få gjennomført prosjekt. Ved endringar i 2006 og 2008 vart det gjeve nye føresegner i jordskifte-

Boks 4.5 Omforming av hamneområdet i Sandnes

I 2003 blei det vedteke at hamna i Sandnes skal flyttast ut av sentrum. Dette frigjer areal til byutvikling. Hamneparken Sandnes er eit område der kriteria i «Framtidens byer» skal liggje til grunn. Dette gjeld halvering av klimagassutslepp i forhold til nivået i dag, tilpassing til klimaendringar og godt bymiljø. Kommunen eig om lag halvparten av arealet, medan den andre halvparten er eigd av fleire store og små private grunneigarar. Areala til kommunen kjem til å bli utvikla til byggjemoden grunn. Det kjem til å bli lagt kvalitetsomsyn inn i salsavtalane mellom kommunen og kjøparane. Eit infrastrukturselskap skal ha ansvaret for at det blir utvikla ein felles infrastruktur i området.

lova om dei rettsendrande verkemidla i lova. Føremålet var å gjere desse verkemidla meir tenlege for grunneigarar og rettshavarar for å få gjennomført byggjeprosjekt i byar og tettstader. Dette blir kalla urbant jordskifte.

Høvet til urbant jordskifte er blitt nytta i mindre grad enn ein hadde rekna med. Dette har truleg samanheng med at det i jordskiftelova § 5 også blei teke inn reglar om semje eller fleirtalsvedtak mellom grunneigarane som føresetnad for å krevje ei sak om urbant jordskifte. I andre høve er det nok at ein av grunneigarane krev sak for jordskifteretten.

Det pågår eit arbeid med å revidere jordskiftelova. I samband med dette blir det vurdert å endre reglane om urbant jordskifte. Det kan mellom anna vere aktuelt å ta ut kravet om semje eller fleirtal mellom grunneigarane. Det er viktig å leggje til rette for at dei nye reglane om urbant jordskifte skal bli ein betre reiskap for gjennomføringa av mellom anna byutviklingsprosjekt. Det blir viktig å gje rettleiing til fylkeskommunar, fylkesmenn og kommunar, og sjå dette verkemidlet i samanheng med gjennomføringsreglane i plan- og bygningslova.

Utbyggingsavtalar og andre avtalar om byggjeprosjekt

Kommunen er forvaltningsstyresmakt og kan gjere avtalar med utbyggjarar og grunneigarar for

å få kvalitet i utbygginga og ein føreseieleg tidsplan for prosjekta. Utbyggingsavtalar er ei avtaleform som blei lovregulert i 2005, som ein del av plan- og bygningslova. Dette er avtalar om gjennomføring av kommunale arealplanar.

I nokre tilfelle kan utbygginga vere hindra av manglande kommunal finansiering av teknisk infrastruktur som vegar, vatn og avløp. Det gjeld særleg i område med stort behov for nye bustader. Då kan utbyggingsavtalar om finansieringsbidrag frå utbyggjarane setje fart i utbygginga. Avtalar mellom kommunane og utbyggjarane kan generelt gjere utbyggingsprosjekta meir føreseielege.

Lovreglane set krav til prosessen, mellom anna at kommunen skal gjere vedtak på førehand om at slike avtalar skal nyttast, krav om utlysing o.a. Det er også krav til samsvar i ytingane, forbod mot at avtalen skal omfatte «sosial» infrastruktur (barnehagar, skular og sjukeheimar), eigne reglar om forskotering osv. Utbyggingsavtalar er mykje brukte, og dei er brukte på mange område.

Reglane om utbyggingsavtalar har no verka ei stund, og praktiseringa av ordninga bør evaluert. Ei evaluering bør både synleggjere om reglane gjev tilstrekkeleg føreseielege rammer for utbyggjarane, om det er rimeleg samsvar mellom byggjetiltaket og avtalevilkåra, om det er behov for å vurdere forbodet mot at avtalane skal omfatte sosial infrastruktur, og om reglane i tilstrekkeleg grad driv fram bustadprosjekt i område med press på bustadmarknaden.

Femårsfrist for igangsetjing av byggjetiltak

I dag gjeld det ein regel om at byggjetiltak må vere sette i gang innan fem år etter at ein privat reguleringsplan for området er vedteken. Utbyggjarane kan søkje om å forlenge fristen med to år om gongen, to gonger i alt. Regelen med femårsfristen tok til å gjelde i 2009. Det er derfor enno ikkje vedteke planar der fristen er gått ut, og det ligg ikkje føre dokumentasjon på korleis regelen verkar. Det kan likevel vere grunn til å sjå nærare på om regelen fungerer godt, og om det er behov for endringar. Føremålet er at regelen skal stimulere til raskare gjennomføring av byggjeprojekt, og at prosjekta er baserte på aktuelle planar. Regelen kan samstundes ha ein negativ effekt ved at utbyggjaren risikerer nye, omfattande planprosessar. Det kan vere behov for å sjå på kor godt regelen balanserer fordelar og ulemper.

Regjeringa vil

- utarbeide nye statlege planretningslinjer som handlar om både bustad-, areal- og transportplanlegging med utgangspunkt i eksisterande rikspolitiske retningslinjer for samordna areal- og transportplanlegging
- gje tydelegare føringar for bustadbygging ved neste revisjon av dokumentet *Nasjonale forventningar til kommunal og regional planlegging*
- samle og spreie erfaringar som viser korleis kommunane kan stimulere til bustadbygging
- undersøkje om ekspropriasjonsreglane kan forenklast
- evaluere reglane for utbyggingsavtalar

4.4 Kompetanse og produktivitet i byggjenæringa

Nokre av dei viktigaste utfordringane i byggjenæringa er å heve kompetansenivået og betre produktiviteten. Kommunal- og regionaldepartementet etablerer eit program for breitt samarbeid med byggjenæringa og andre sentrale aktørar for å utvikle ei kunnskapsbasert byggjenæring, jamfør Meld. St. 28 (2011-2012) *Gode bygg for eit betre samfunn*. Gjennom programmet, som har fått tittelen «Bygg21», ynskjer departementet å auke kompetansen og gjennomføringsevna i alle ledd i næringa. Bygg21 skal utarbeide strategiar for tre innsatsområde. Det gjeld 1) forskning, utvikling og innovasjon, 2) utdanning og kompetanseutvikling og 3) formidling av kunnskap og erfaringar. Bygg21 skal leiast av eit styre som blir nedsett tidleg i 2013. Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) vil få ansvaret for den daglege drifta av programmet.

4.5 Bustadtilbod og vekst i distrikta

Etter år med nedgang i folketalet har mange distriktskommunar opplevd betre økonomiske tider, ledige jobbar og tilflytting. Auka tilflytting skal i teorien gje auka aktivitet på bustadmarknaden. For mange kommunar er det likevel ei utfordring å finne gode og attraktive bustader til innflyttarar. Det kan vere mange grunnar til at bustadmarknaden ikkje fungerer som ynskjeleg, slik at folk har problem med å skaffe seg ein eigna bustad. Der som folk ikkje får seg ein plass å bu, kan det lokale næringslivet og kommunane som treng arbeidskraft få problem. Det kan hindre vekst og utvikling i distriktskommunane. Det er viktig at folk

har reell fridom til å busetje seg der dei vil. Ved at ein legg til rette for at folk kan bu i distrikta, blir presset mindre i dei store byane. God distriktspolitikk er derfor òg god bypolitikk.

Om lag halvparten av kommunane i landet har små, usikre eller stagnerande bustadmarknader.⁵ Dette er i stor grad distriktskommunar, som er kjenneteikna av mellom anna få tilgjengelege bustader, manglande variasjon i bustadtype og lite aktivitet i bustadbygginga. Nokre hinder for utviklinga i slike bustadmarknader er:

- Det kan vere ynskje om at eit seinare sal av bustaden skal løne seg, og manglande tru på at det vil gjere det. Låge bustadprisar og svak prisvekst kan gjere at folk ikkje ynskjer eller får lån til bustadinvesteringar. Det kan hindre bustadbygging, sjølv når etterspurnaden etter arbeidskraft aukar.
- Det kan vere vanskeleg å tilpasse bustadmarknader til brå samfunnsendringar. I periodar med ekspansjon i næringslivet og stor rekruttering av arbeidskraft kan det ta tid før bustadtilbodet aukar. Dersom bustadmarknaden ikkje tilpassar seg raskt nok blir rekrutteringa vanskelegare.
- Det er mange tomme bustader. Tidlegare heilårsbustader blir brukte som fritidsbustader, og er ikkje tilgjengelege for sal eller leige. Andre bustader er ikkje interessante for nye innbyggjarar på grunn av at dei ligg feil til eller har dårleg standard. 19 pst. av bustadene i desse kommunane er tomme, og 37 pst. av bustadene er fritidsbustader.
- Kommunane har ofte mange kommunale bustader i høve til folketalet. Ofte har dei kommunale bustadene låge husleiger. Låge leigeprisar kan gjere at få flyttar vidare og frigjer bustadene. Det gjev eit svakt grunnlag for vedlikehald, og det kan gjere at private utbyggjarar er tilbakehaldne med å setje i gang utleigeprosjekt. Det er vanskeleg for private utleigarar å konkurrere i ein marknad der kommunale bustader har leigeprisar langt under marknadsleiga.

Kommunen har ei sentral rolle når det gjeld å ta tak i bustadutfordringane. Mange kommunar og andre lokale aktørar er initiativrike og prøver ut ulike tiltak. Samstundes ligg det mange stader eit stort potensial i å jobbe meir heilskapleg med utfordringane og å samarbeide betre med private aktørar.

Erfaringane dei siste åra har vist fleire døme på korleis kommunane kan vere meir aktive på bustadmarknaden i distrikta, gjennom til dømes

- å stimulere til bruk av tomme bustader
- å byggje omsorgsbustader og sentrumsnære seniorbustader, som frigjer eldre bustader til barnefamiljar
- å leggje til rette økonomisk og praktisk for utbyggjarar, mellom anna gjennom attraktive eller rimelege tomter og prioritert handsaming av søknader om bustadbygging
- å utvikle gode rutinar for forvaltning og gjennomstrøyming i kommunale bustader
- å styrkje samhandlinga om bustadplanlegginga og bustadarbeidet i kommunen
- å etablere prøvebustader for dei som vil prøve ut livet i kommunen
- å involvere det lokale næringslivet og innbyggjarar
- å nytte grunnlånet og tilskot til utleigebustader til bygging av kommunale utleigebustader

4.5.1 Satsing på bustadetablering i distriktskommunar

For å lukkast med bustadetablering i distrikta treng kommunane mange samarbeidsaktørar. Særleg viktige her er innbyggjarane sjølve, det lokale næringslivet og fylkeskommunane. Staten er òg ein samarbeidsaktør, gjennom Husbanken, fylkesmennene og Distriktssenteret, mellom anna ved å spreie kunnskap om bustadetablering.

For å støtte kommunane i arbeidet har Kommunal- og regionaldepartementet lansert ei treårig satsing. Gjennom satsinga skal kommunane og andre involverte utvikle ny kunnskap og stimulere til fleire og ulike typar bustader. Som del av satsinga er det etablert ei ny ordning med tilskot til prosjekt som er med på å auke bustadmassen. Tolv kommunar er valde ut til å ta del i satsinga. Eit generelt trekk ved desse kommunane er at dei har ei positiv utvikling eller har stansa ei negativ utvikling i aktiviteten i næringslivet. Dei treng likevel større aktivitet på bustadmarknaden for å lukkast. Samarbeid med private aktørar og tomtepolitikk er to av satsingsområda til desse kommunane.

Husbanken skal dokumentere erfaringane og sikre at andre kommunar kan dra nytte av dei. Alle kommunane som søkte om å få ta del i prosjektet, vil bli inviterte til å vere med på erfaringskonferansar. Satsinga skal evaluerast før prosjektperioden blir avslutta. Satsinga vil òg gje verdifull kunnskap om hinder som kommunane møter i arbeidet.

Det var 82 distriktskommunar som søkte om å få ta del i satsinga på bustadetablering. Det inneber at mange fleire enn dei tolv kommunane som er med i prosjektet, kjenner seg att i desse utfor-

⁵ Nygaard, V. m.fl. (2010): *En analyse av små, usikre eller stagnerende boligmarkeder*, Norut-rapport 2010:13.

dringane og ynskjer å utvikle nye arbeidsformer. Utfordringane i dei tolv kommunane er også til stades i mange av dei andre søkjarkommunane. Mange har større etterspurnad etter bustader, men liten aktivitet på bustadmarknaden. Det ligg eit potensial i å gjere bustadarbeidet meir samordna og målretta. Søknadene viser at det er stor interesse blant distriktskommunane for å arbeide for auka bustadetablering.

Staten har fleire finansielle verkemiddel som kan stimulere til bustadutvikling i distrikta. Både tilskot til utleigebustader og tilskot til omsorgsbustader gjev kommunane handlingsrom i utviklinga av bustadtilbodet. Startlån og grunnlån medverkar til å gjere bustadinvesteringar moglege. Distriktskommunar brukar startlån relativt sett meir enn andre kommunar. I område med låg verdi på omsette bustader er det både meir vanleg med startlån, og startlånet er ein høgare del av bustadverdien.⁶ Både for startlånet og for grunnlånet er det store skilnader i kor mykje dei er i bruk. Dette kan ha samanheng med kor aktivt kommunane fremjar desse verkemidla. Det kan òg ha samanheng med korleis dei lokale bankane fungerer. Lokale bankar kan ha ulik praksis når det gjeld å ta risiko.

Grunnlånet skal medverke til å sikre naudsynt bustadforsyning i distrikta. Mange av kommunane manglar utleigebustader, og det vil vere med på å auke bustadforsyninga dersom ein kan ta ledige bustader i bruk til utleige. Grunnlånet kan gå til oppføring eller utbetring av bustader, men det er berre mogleg å få grunnlån til kjøp av bustader når det skal vere utleigebustader for prioriterte grupper. Ein utilsikta konsekvens av denne avgrensinga er at private aktørar som vil kjøpe og utbetre bustader for å leige dei ut til arbeidstakarar og andre innflyttarar, ikkje kan få grunnlån til dette føremålet. Regjeringa vil tilpasse regelverket slik at det ikkje hindrar at ein kan få grunnlån til eit føremål som er så viktig i samband med bustadforsyning i distrikta.

4.5.2 Auka bruk av landbrukseigedomar

Av dei om lag 185 000 landbrukseigedomane i landet er 33 000 utan fast busetnad. Mange av desse eigedomane ligg i distriktskommunar. Som ei oppfølging av Meld. St. 9 (2011-2012) *Landbruks- og matpolitikken* har regjeringa teke fleire viktige grep for å stimulere til auka omsetning av landbrukseigedomar utan busetnad, og meir aktiv

Boks 4.6 Stimulere til bruk av tomme bustader

Mange av kommunane som er med i satsinga på bustadetablering i distrikta, arbeider for å gje betre informasjon på internett om ledige tomter og ledige bustader. Fleire kommunar har òg teke andre grep for å stimulere til bruk av tomme bustader.

Balestrand kommune har sendt ut brev til alle huseigarar og grunneigarar med melding om at kommunen gjerne vil ha oversikt over ledige bustader og gjerne formidlar dette vidare. Kommunen har oppretta ei heimeside der innbyggjarane kan leggje inn gratis annonser om kjøp, sal og leige av bustader.

Ullensvang kommune oppretta i 2009 ei prøveordning med tilskot til huseigarar som forplikta seg til å renovere ein tom bustad og leige han ut i minst tre år. Resultatet var ti nye utleigebustader.

Gjennom busetjingsprosjektet «Lys i alle glas» i Hallingdal, Numedal og Midt-Buskerud klarte ein å få eigarskifte og busetjing på 124 gardsbruk utan fast busetjing. I tillegg har eigarane busett seg på 26 gardsbruk, medan 33 av gardsbruka er leigde ut. Prosjektet satsa på personleg kontakt med eigarane og blei finansiert som eit spleiselag mellom dei tolv kommunane, regionråd, Buskerud fylkeskommune, Fylkesmannen i Buskerud, Landbruks- og matdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet.

bruk av mindre eigedomar til busetjing. Som eit ledd i dette er nedre grense for priskontroll på konsesjonspliktige landbrukseigedomar med bustadhus lyfta frå 1,5 til 2,5 mill. kroner.

Regjeringa vil tilpasse eigedomspolitikken i landbruket til ei ny tid. Gjennom endring av regelen om eigedomsdeling i jordlova vil det bli enklare å dele frå romslege tomter, tun og bustadhus, samstundes som produktivt jord- og skogbruksareal kan bli selt til landbrukseigedomar med aktiv drift. Vidare vil regjeringa innskrenke odelskrinsen og oppheve reglane om odelsfrigjering av landbrukseigedom.

Samla sett gjev dette auka høve for at landbrukseigedomar kan nyttast som ressurs, både for busetjing og verdiskaping. Det gjer òg at kommunane får fleire verkemiddel for å sikre busetjinga i distrikta. Endringa i regelen om

⁶ Nygaard, V. m.fl. (2010): *En analyse av små, usikre eller stagnerende boligmarkeder*, Norut-rapport 2010:13.

deling i jordlova vil vidare kunne gje meir robuste produksjonseiningar, og betre grunnlag for å nå målet om auka matproduksjon, jamfør Meld. St. 9 (2011–2012).

Regjeringa vil

- vidareutvikle satsinga på bustadetablering i distrikta
- tilpasse regelverket for grunnlånet slik at det ikkje hindrar lån til utleigebustader, som er ein naudsynt del av bustadforsyninga

4.6 Auka tilgjengelegheit i eksisterande bustader og bumiljø

For regjeringa er det viktig å sikre at alle kan ta del i samfunnet, uavhengig av funksjonsevne. Derfor må bustader, bygningar og uteområde vere utforma slik at dei kan brukast av alle. Regjeringa har mål om å auke talet på tilgjengelege og universelt utforma bustader og andre bygningar.

Tilgjengelegheita i eksisterande bustader er låg. Berre ti pst. av bustadene er tilgjengelege for rullestolbrukarar.⁷ Ei særleg utfordring er dei vel 350 000 bustadane som ligg i 2. etasje eller høgare i bygningar som ikkje har heis. Her bur det over 600 000 menneske.⁸ Få tilgjengelege bustader gjev personar med nedsett funksjonsevne, som til dømes dei med nedsett rørsle, nedsett syn og hørsel, nedsett orienteringsevne og miljøhemming, dårlegare vilkår på bustadmarknaden. Samstundes blir levealderen stadig høgare. Befolkningsgruppa over 80 år vert tredobla fram mot 2060 og mange av dei vil bu heime i eigen bustad. Det er derfor behov for fleire brukelege bustader med god tilgjengelegheit slik at så mange som råd av dei som ynskjer det, kan bu heime så lenge som mogleg.

Plan- og bygningslova er eit verkemiddel for å gjere bustadene og omgjevnadene meir tilgjengelege. Universell utforming er eit førande prinsipp i lova, og frå 2010 har Kommunal- og regionaldepartementet skjerp dei byggtekniske krava til tilgjengelegheit for nye bustader og andre bygningar. Dette vil heve kvaliteten i nybygginga framover og gje fleire gode og tilgjengelege bustader. Den årlege tilveksten av nye bustader utgjer likevel berre vel éin pst. av den samla bustadmassen.

⁷ Levekårsundersøkinga 2007. Statistisk sentralbyrå.

⁸ Folke- og bustadteljinga 2011. Statistisk sentralbyrå.

Betre tilgjengelegheit i bustader kan med andre ord ikkje kome gjennom nybygging aleine.

Det er av nasjonal interesse å auke tilgjengelegheita i dei eksisterande bustadene. Målet kan berre bli nådd gjennom ei brei tilnærming som involverer bustadeigarar, burettslag og bustadsameige, kommunane og statlege instansar, byggjebansjen og interesseorganisasjonar. Staten skal leggje til rette for arbeidet og har fleire verkemiddel til dette, slik som lovgjeving, økonomiske ordningar og system for utvikling og formidling av kunnskap.

Tabell 4.4 oppsummerer regjeringa sin strategi for å auke tilgjengelegheita i eksisterande bustader.

4.6.1 Auka tilgjengelegheit ved rehabilitering, oppgradering og tilpassing

Bustader og bygningar står lenge, og blir gjennom levetida gjerne utbetra og oppgraderte fleire gonger. Potensialet for auka tilgjengelegheit ved rehabilitering, oppgradering og tilpassing er stort. I Noreg eig om lag 80 pst. av befolkninga bustaden sin. Ansvar for å betre tilgjengelegheita i bustaden ligg derfor i hovudsak hjå den einskilde bustadeigaren og i det einskilde burettslaget eller bustadsameiget.

I 2011 brukte hushalda om lag 60 mrd. kroner på oppussing av bustaden.⁹ Sjølv om viljen til å investere i bustaden er stor, er det usikkert kor mykje midlar folk nyttar på å auke tilgjengelegheita. I bygningsmeldinga varslar regjeringa at ho vil styrkje informasjonen til bustadeigarane om korleis ein kan betre tilgjengelegheita i eksisterande bustader.

I følge NOU 2011: 11 *Innovasjon i omsorg* vil om lag halvparten av dei 90 000 bueiningane til pleie- og omsorgsføremål trenge fornying og ombygging dei næraste åra. Behovet for vekst i kapasiteten og nye plassar vil auke fram mot 2030. Erfaringa frå «Handlingsplan for eldreomsorgen» og «Omsorgsplan 2015» tilseier at dette allereie no bør setjast på dagsordenen i kommunane. Nær 80 pst. av alle som bur på sjukeheim i dag, har ei demenslidning. Prognosane syner at talet på personar med demens kjem til å bli fordobla dei neste 30 åra. Små, tilrettelagde einingar med færre bebuarar har gunstig effekt på denne pasientgruppa. Viss ein skal få til bygningar med små einingar, blir det behov for nybygging i tillegg til

⁹ Prognosesenteret.

Tabell 4.4 Strategi for auka tilgjengelegheit i eksisterande bustader

Mål:		Auka tilgjengelegheit i eksisterande bustader og bumiljø	
Målgruppe:	Bustadeigarar, burettslag og bustadsameiger	Personar med nedsett funksjonsevne	
Innsatsområde:	Stimulere bustadeigarar til å betre tilgjengelegheita i eigen bustad	Tilpasse bustaden til individuelle behov	
Verkemiddel:	Informasjon: <ul style="list-style-type: none"> – Informasjon om moglege tiltak Tilskot og lån: <ul style="list-style-type: none"> – Grunnlån til utbetring – Tilskot til tilpassing av bustad – Tilskot til prosjektering – Tilskot til tilstandsvurdering – Tilskot til heis 	Stønad frå folke-trygda: <ul style="list-style-type: none"> – Hjelpemiddel til tilrettelegging av bustad – Kompetanse på tilrettelegging av bustad – Tilskot til tilrettelegging som alternativ til hjelpemiddel 	Bustadrådgjeving
Ansvarleg:	Husbanken og Direktorat for byggkvalitet	Husbanken	NAV Kommunane

ombygging og modernisering av eksisterande sjukeheimar.

4.6.2 Bustader som er gode å bli gamle i

Ein viktig del av samfunnsplanlegginga er å gjere bustader og bumiljø gode å leve i og bli gamle i. Bustader med god tilgjengelegheit bidreg til at personar med nedsett funksjonsevne har gode levekår og livskvalitet på linje med resten av befolkninga. Dei fleste eldre vil bu heime så lenge som råd. Det er ikkje mogleg å dekkje behovet for eigna bustader gjennom bygging av institusjonar og omsorgsbustader aleine. Velferdsteknologi og tilrettelegging av bustader må i stadig større grad utviklast saman.

Auken i talet på eldre og den venta nedgangen i prosentdelen av yrkesaktive set kommuneøkonomien og tenesteytinga under press. Auka tilgjengelegheit i eksisterande bustader vil ha positiv verknad på det økonomiske rommet til kommunane: Fleire kan bu lenger heime og det er enklare å yte kommunale tenester i bustadene.

Bustader kan gjerast meir tilgjengelege med enkle tiltak som å fjerne tersklar og med større tilpassingar som installering av trappeheis. I bustadblokker kan etterinstallering av ein permanent

Boks 4.7 Bustadmassen etter bustadtype og talet på bueningar til pleie- og omsorgsføremål:

Talet på bustader: 2 205 000

Av desse:

- Einebustader: 53 pst.
- Rekkjehus, kjedehus og andre småhus: 12 pst.
- Tomannsbustader: 9 pst.
- Blokker: 23 pst.

Bueiningar til pleie- og omsorgsføremål: Vel 90 000

Av desse:

- Alders- og sjukeheimsplassar: Vel 40 000
- Bustader til pleie- og omsorgsføremål: Vel 50 000

Kjelder: Tal på bustader: Statistisk sentralbyrå. Tal på bueningar til pleie- og omsorgsføremål: NOU 2011:11 *Innovasjon i omsorg*.

heis vere føremålstenleg. Ikkje alle med behov for auka tilgjengelegheit vil, eller kan bli, buande i bustaden sin. Tal frå SSB syner at flyttehyppigheita innanfor den einskilde kommunen er lågast for aldersgruppa 65–69 år, og ho aukar ved 70 år.¹⁰

4.6.3 Verkemiddel for tilpassing av bustader og bumiljø

Dei statlege verkemidla kan delast i to hovudkategoriar: verkemiddel for tilrettelegging av eigen bustad og verkemiddel for tilrettelegging av fellesareal i fleirbustadhus. Verkemidla skal støtte opp om dei som har vesentleg eller varig nedsett funksjonsevne. I tillegg stimulerer Husbanken til tilgjengelege og brukelege uteareal og bumiljø gjennom lån og tilskot.

Hjelpemiddelordninga til NAV gjev økonomisk støtte til hjelpemiddel for å auke den fysiske tilgjengelegheita til og i bustaden, som trappeheis, løfteplattform, ramper og omgjevnadskontroll/dørøpnarar. Hjelpemidla gjev ei mellombels tilrettelegging av bustaden for å møte behova til den einskilde.

Husbanken har låne- og tilskotsordningar for tilpassing av bustader. Ordningane skal gje bygningsmessige endringar for varig betring av tilgjengelegheita i bustaden. Tilskot til tilpassing skal bidra til å sikre vanskelegstilte på bustadmarknaden ein eigna bustad. Tilskotet er betydeleg styrkt dei siste åra. Tilskot til prosjektering og installering av heis i eksisterande bustadblokker er tenkte for burettslag og bustadsameige med bygg med minst tre etasjar. I tillegg gjev Husbanken grunnlån til utbetring av bustader. Husbanken kan også gje tilskot til etablering ved særskilte tilfelle, til dømes ved ombygging av bustader til familiar med funksjonshemma barn.

Meir om dei økonomiske verkemidla til Husbanken kan ein finne i kapittel 3 «Ein bustadpolitikk for velferd», boks 3.1.

Tilskot som alternativ til hjelpemiddel

Husbanken og NAV (Arbeids- og velferdsetaten) etablerte i 2004 eit prøveprosjekt «Prosjekt bustadtilpassing». Prosjektet var retta mot eit utval forsøkskommunar. Eit mål var å etablere bustadrådgevingstenester i kommunane for å sikre betre organisering av rådgevinga og gje

betre bustadløyningar for brukarar. Eit anna mål har vore å samordne bruken av økonomiske verkemiddel og å prøve ut ein meir fleksibel bruk av verkemidla – dette for å oppnå dei mest tenlege og funksjonelle løysingane for dei som har spesielle behov for tilrettelegging. «Prosjekt bustadtilpassing» er avslutta som prøveprosjekt. Hjelpemiddelsentralane og Husbanken arbeider for tverretatleg samarbeid om bustadtilpassing av eigen bustad i alle fylke.

Som del av samarbeidet er det etablert to nye statlege verkemiddel:

- tilskot til prosjektering
- tilskot til tilrettelegging som alternativ til trappeheis, løfteplattform og rampe

Husbanken har ansvar for tilskot til prosjektering. Som eit resultat av «Prosjekt bustadtilpassing» er tilskotet no ei permanent ordning.

Folketrygda si hjelpemiddelordning for tilrettelegging av bustad er individretta. Ordninga gjev mellombels tilrettelegging av bustaden etter behova til den einskilde. I ein bustader og rekkjehus, der det ligg til rette for å få nødvendige bustadfunksjonar på eitt plan, kan hjelpemiddelsentralane gje tilskot til tilrettelegging av bustaden som alternativ til trappeheis, løfteplattform og rampe. Dette gjev ei varig utbetring av tilgjengelegheita i bustaden. Tilskotet går inn i ein felles finansieringsplan saman med midlar frå Husbanken og kommunen og eventuelt privat finansiering. Erfaringane med ordninga er gode, og brukarar og kommunane er positive til ordninga. Tilskotet er utvida til å gjelde alle kommunar, men er framleis ei prøveordning. Regjeringa tek sikte på å gjere ordninga permanent.

Tilrettelegging av fellesareal i fleirbustadhus

Individuelle løysingar som inneber tilrettelegging av fellesareal i fleirbustadhus, er ofte lite tenlege for andre som bur i oppgangen. Trappeheisar er døme på slike løysingar, og desse blir finansiert over folketrygda. Trappeheisen gjer trappebreidda smalare, og reduserer tilgjengelegheita i trappa for andre bebuarar. Trappeheis i lågblokker kan ikkje løyse dei store utfordringane ein står overfor når talet på eldre aukar og det manglar tilgjengelege bustader.

Berre ti pst. av bustadene i fleirbustadhus med tre og fire etasjar har heis.¹¹ I 2011 blei det installert trappeheisar for 20 mill. kroner i fellesareal i fleirbustadhus. I tillegg kjem kostnader til

¹⁰ Statistisk sentralbyrå: Flyttingar innanfor kommunar, mellom kommunar, mellom fylker og mellom landsdelar, etter personens kjønn og alder. 2011.

¹¹ Folke- og bustadteljinga 2001. Statistisk sentralbyrå.

installasjon. Den gjennomsnittlege kostnaden for trappeheis i fellesoppangar var om lag 70 pst. høgare enn kostnaden for trappeheis i einebustader.

Regjeringa vil vurdere å leggje om finansieringa for tilrettelegging av fellesareal i bustadblokker frå folketrygda si hjelpemiddelordning til Husbanken sine tilskotsordningar. Målet med ei omlegging vil vere å styrke Husbanken sine ordningar for slik å stimulere til fleire permanente personheisar i bustadblokker i staden for trappeheisar. Regjeringa har allereie sett av midlar til etterinstallering av heis gjennom Husbanken. Tilskot har saman med grunnlån vist seg å vere eit effektivt verkemiddel for varig betring av tilgjengelegheta.

I praksis vil ei slik omlegging innebere at ansvaret for å leggje til rette for einskilde bebuarar i fellesareal i fleirbustadhus blir trekt ut av folketrygda og erstatta med tilskot frå Husbanken. Der etterinstallering av personheis ikkje er mogleg, må det vurderast nærare korleis retten til trappeheis gjennom folketrygda skal handsamast.

Bustadrådgeving for tilpassing av bustad

Å tilpasse bustader krev ulik fagkompetanse, og ofte må fleire etatar medverke for å oppnå gode resultat. «Prosjekt bustadtilpassing» synleggjorde at bustadrådgevinga kan betrast. Hjelpemiddelsenralane registrerer auka etterspurnad etter tenestene deira – både frå brukarar og kommunar. Mange kommunar har etablert eit koordinert tverretatleg samarbeid om tilpassing av bustad.

Det er opp til kvar kommune å finne sin måte å organisere bustadrådgevinga på, men staten legg til rette for å styrkje den tverretatlege bustadrådgevinga for tilpassing av bustader. Husbanken og hjelpemiddelsenralane til NAV samarbeider om denne statlege tilrettelegginga.

Bruk av velferdsteknologi

Velferdsteknologi er eit samleomgrep for teknologi som kan nyttast når ein legg til rette for å fremje sjølvstende og livskvalitet for personar som har nedsett funksjonsevne og eit behov for hjelp. Teknologien gjev store moglegheiter og gevinstar for den einskilde og tenesteapparatet. Desse moglegheitene og gevinstane må samstundes balanse- rast slik at ikkje teknologien erstattar menneskelege ressursar på ein uynskt måte.

Auka bruk av velferdsteknologi kan, saman med tilrettelegging av bustader, gjere det lettare for fleire å bu heime – sjølv med nedsett funk-

sjonsevne og sviktande helse. Velferdsteknologien skal nyttast for å auke tryggleiken, sikkerheita, den sosiale medverknaden, mobiliteten og den fysiske aktiviteten til folk.

Velferdsteknologi som er relevant for bustader, famnar breitt og kan omfatte både individuelt tilpassa hjelpemiddel og generelle løysingar som kan inngå som ein integrert del i alle bustader. Bygningsmeldinga varsla at det er behov for å avklare ansvarsdelinga mellom sektorane, og at regjeringa vil greie ut korleis velferdsteknologiske tiltak eventuelt kan integrerast i framtidige byggtokniske forskriftskrav.

Velferdsteknologien kjem også til å bli drøfta i ei stortingsmelding frå Helse- og omsorgsdepartementet om omsorgspolitikken.

Regjeringa vil

- utvikle og spreie kunnskap og kompetanse til bustadeigarar og byggjebansjen om tiltak for betre tilgjengeleghet
- gjere ordninga med tilskot som alternativ til trappeheis/løfteplattform eller rampe permanent
- vurdere å leggje om finansieringa av hjelpemiddel for tilrettelegging av fellesareal i fleirbustadhus frå folketrygda til Husbanken sine tilskotsordningar
- utarbeide ei samling med døme på korleis rådgjeving om tilpassing av bustader kan organiserast i kommunane

4.7 Økonomiske og administrative konsekvensar

Framlegga om *effektive plan- og byggjesaksprosesser* kan gje både innsparingar og kostnader i kommunane. Meir effektive prosessar kan gje lågare administrative kostnader i kommunane. Samstundes kan til dømes auka bruk av tidsfristar gjere at kommunane må ha fleire sakshandsamarar. Endra prosessar kan òg gje auka administrative kostnader i ein overgangsperiode, for å heve kompetansen og lære nye rutinar. Meir effektive prosessar vil gje raskare bustadbygging og redusere kostnadene ved tidsbruken.

Vidareutvikling av grunnlånet vil ikkje føre til særlege administrative eller økonomiske kostnader. Framlegget kan føre til at dei bustadpolitiske effektane av låneordninga aukar.

Framlegga om *nye statlege planretningslinjer for bustad-, areal- og transportplanlegging* kan auke dei administrative kostnadene noko, særleg på

kort sikt. I hovudsak handlar dette likevel om å planleggje annleis, ikkje meir. Framlegget skal medverke til raskare og betre bustadbygging gjennom tilgang til tomter og heilskapeleg planlegging.

Framlegga om *heving av kompetanse om korleis kommunane kan stimulere til bustadbygging* gjev administrative kostnader for staten og eventuelt andre involverte partar. Kompetanseheving

kan gje innsparingar i form av meir effektive kommunar og betre bustadtilbod.

Framlegga om *auka tilgjengelegheit i eksisterande bustader* fører truleg ikkje til vesentlege administrative eller økonomiske kostnader. Eventuelle meirkostnader skal handsamast i samband med dei årlege statsbudsjetta. Framlegga kan gje meir effektiv utnytting av ressursane gjennom koordinering av statlege verkemiddel.



Figur 5.1 Trygg etablering

Foto: iStockphoto

5 Trygg etablering

Folk har ulike ynskje for korleis dei vil bu. Reglar, institusjonar og økonomiske ordningar skal stimulere til gode og varierte bustadtilbod, og gje trygge rammer for bustadkjøp og bustadleige. Det gjer at så mange som råd kan klare seg sjølve på bustadmarknaden. Vi treng verkemiddel for å hjelpe dei som ikkje sjølve kan skaffe seg ein eigna bustad. Økonomisk og juridisk tryggleik i bustadetableringa legg grunnlaget for ein trygg busituasjon over tid.

Dei seinare åra har husstandane hatt ein kraftig gjeldsvekst. Ei stor samla gjeldsbør hjå hushalda kan gje finansiell ustabilitet, og låntakarar med stor gjeldsbør er risikoutsette. Regjeringa meiner det er viktig at gjeldsveksten i hushalda blir dempa, både av omsyn til norsk økonomi og særleg utsette låntakarar.

Hjelp til å kjøpe bustad kan samstundes tryggje busituasjonen til personar som slit på bustadmarknaden, og gje effektiv bruk av offentlege midlar. Regjeringa vil satse ytterlegare på god bruk av startlånet og å auke kompetansen om oppfølging av låntakaren.

Mange kan ynskje å leige fordi det gjev meir fleksibilitet, eller fordi dei slepp å ha bustadlån og ansvar for vedlikehald. Leige er òg eit alternativ når økonomien ikkje gjev rom for å kjøpe bustad. Regjeringa vil gjere det lettare å bu godt i leigde bustader, gjennom rammer som gjev trygge leigeforhold og gjennom å stimulere til gode utleigebustader i offentleg og privat eige.

5.1 Forsvarlege rammer for bustadeige

Eit bustadkjøp er ei stor investering, og er ei økonomisk bør for dei fleste nyetablerarar. Eit bustadkjøp er som oftast finansiert ved ein kombinasjon av lån og eigenkapital. For dei fleste er det naudsynt å spare til bustadkjøpet. Det er viktig å ha ein buffer ved renteauke, fall i bustadprisane og uventa hendingar som sjukdom eller inntektsnedgang. Auka sparing til bustad vil kunne redusere gjeldsopptaka i hushalda. Det vil styrkje den finansielle stabiliteten. Å gje unge motivasjon for sparing og betre forståing av konsekvensane av bustadkjøp er derfor

viktig. I tillegg er tilgang til kreditt, innanfor forsvarlege rammer, sentralt for at folk skal få kjøpt bustad. Dersom marknaden for kjøp og sal av bustader skal fungere godt er det ein føresetnad at kredittmarknaden fungerer godt.

5.1.1 Kunnskap og motivasjon for å spare til bustad

Meir kunnskap i skulen

Skuleungdom som får kunnskap om privatøkonomi, kan leggje grunnlaget for å ta rette økonomiske val og utvikle gode økonomiske haldningar seinare i livet. Forbrukarundervisning i skulen, med vekt på privatøkonomiske spørsmål, er ein del av dette. Det er utvikla undervisningsopplegg om privatøkonomi. Å spreie, og eventuelt vidareutvikle, desse opplegga vil medverke til styrkt kunnskap på feltet.

Skulen skal leggje til rette for relevant opplæring og sjå faga i samanheng. Privatøkonomi og framtidig busituasjon er aktuelle tema i opplæringa. Privatøkonomi er tema i læreplanane i samfunnsfag og matematikk. Nasjonalt senter for matematikk i opplæringa har òg informasjon om privatøkonomi på heimesida si. Som ei oppfølging av Meld. St. 22 (2010–2011) *Motivasjon – mestringsmuligheter*, skal det setjast i gang ei reknesatsing på ungdomstrinnet. To av måla er å gjere matematikkfaget meir praktisk og relevant, og å arbeide med problemstillingar som handlar om privatøkonomi.

Kunnskapsdepartementet og Ny GIV¹ etablerte i 2011 eit formelt samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet og Husbanken. Det blir stadig fleire ungdomar med betalingsproblem, og mange slit med å etablere seg på bustadmarknaden. Husbanken har i samarbeid med Arbeids- og velferdsdirektoratet og Finansnæringsfellesorganisasjon utvikla eit digitalt læringsverktøy om privatøkonomi. «Sjef i eget liv» er ein

¹ Kunnskapsdepartementet har ei satsing på auka gjennomføring i vidaregåande opplæring. Satsinga ber namnet Ny GIV.

læringssimulator i økonomi for ungdom, der dei kan setje opp sitt eige budsjett og teste ut korleis sparing og andre økonomiske val verkar inn på høva til å kjøpe bustad i framtida. «Sjef i eget liv» skal styrkje samarbeidet mellom skulane, den fylkeskommunale oppfølgingstenesta (OT), fagopp-læringa og arbeids- og velferdsforvaltninga, med sikte på å få til ei god oppfølging av unge som står utanfor både opplæring og arbeid. Husbanken medverkar til utvikling av eit pedagogisk opplegg rundt læringsverktøyet.

BSU-ordninga

Ordninga med bustadsparing for ungdom under 34 år, BSU, inneber at skattytarar får eit frådrag i skatten som svarer til 20 pst. av innskot på inntil 20 000 kroner per år, maksimalt 150 000 kroner samla. For å leggje betre til rette for at unge skal kunne kjøpe bustad, blei ordninga utvida i 2009. Det maksimale årlege sparebeløpet blei auka frå 15 000 kroner til 20 000 kroner. Det maksimale samla sparebeløpet blei samstundes auka frå 100 000 kroner til 150 000 kroner. Det skattefrådraget som er knytt til BSU, utgjer ei skatteutgift på om lag 740 mill. kroner i 2012.

I 2010 fekk vel 300 000 personar frådraget. Dei aller fleste var i aldersgruppa 17–33 år, der 24 pst. av heile denne gruppa fekk BSU-frådrag. Personar i gruppa 13–16 år kan få BSU-frådrag i lønsinntekt, men ikkje i kapitalinntekt. Det var 426 personar under 17 år som fekk BSU-frådrag i 2010.

Samla sett har det vore ein kraftig auke i BSU-sparinga dei siste åra. Frå slutten av 2005 fram til februar 2012 blei BSU-innskota meir enn dobla (frå 11,8 mrd. kroner i desember 2005 til 23,8 mrd. kroner i februar 2012).

Regjeringa meiner at BSU-ordninga har hjulpet unge til å spare til bustad. Regjeringa utvida ordninga i 2009, og vil føre ho vidare. Incentiva til å spare i ordninga er sterke, ikkje minst blant dei som alt har spart midlar som kan flyttast til BSU og gje skattefrådrag.

Ein større prosentdel av dei med høg inntekt og formue sparar i BSU enn blant dei med låg inntekt og formue. Høginntektsgruppene sparar også mest i BSU. Merksemnda bør no særleg rettast mot verkemiddel som er målretta mot dei som slit med å skaffe ein eigna bustad.

5.1.2 Ein stabil og effektiv marknad for bustadlån

Alle har eit grunnleggjande ansvar for sin eigen økonomi og for ikkje å låne meir enn det ein kan betene. Finansinstitusjonane må òg ta eit ansvar for å hindre at den einskilde får for stor gjeld. Dei må ha gode rutinar for å vurdere den økonomiske situasjonen til lånsøklarar.² Långevareren skal åtvare mot låneopptak dersom den økonomiske evna til låntakaren eller andre forhold tilseier at ho eller han alvorleg bør vurdere å la vere å ta opp lånet. Långevareren må ta høgde for effekten av auka rente. I framlegget om eit direktiv om kredittavtalar knytte til bustad går EU-kommisjonen eit steg vidare.³ Etter framlegget får långevareren mellom anna plikt til å avslå lånesøknaden dersom låntakaren ikkje vil kunne betale tilbake gjelda på det som er nedbetalingstida på lånet.

Dei seinare åra har tilgangen til kreditt vore god, samstundes som renta har vore låg. Saman med høge bustadprisar og høg gjeldsgrad i husholda aukar det risikoen for finansiell og økonomisk ustabilitet. Under slike tilhøve er det særleg viktig at bankane har ein forsvarleg utlånspraksis for lån til bustadforemål. Finanstilsynet gav i mars 2010 retningslinjer for kva som er forsvarleg utlånspraksis når det gjeld lån til bustadforemål. Retningslinjene blei stramma inn i desember 2011. Retningslinjene seier mellom anna at bankane må rekne inn at låntakaren skal kunne tole ein renteauke på minst fem prosentpoeng og at lånet normalt ikkje skal vere høgare enn 85 prosent av verdien på bustaden. Bakgrunnen var at gjeldsnivået hjå dei norske hushalda aukar, at renta er låg, at bustadprisane stig raskt, og at utlånspraksisen til bankane har vore for liberal. Ein meir nøktern utlånspraksis skal medverke til å sikre finansiell stabilitet, redusere risikoen i finansinstitusjonane og hindre at låntakarane tek opp for høg gjeld. Utlånsundersøkinga til Noregs Bank syner at bankane stramma inn på kredittpraksisen overfor hushalda gjennom heile 2012. Kredittpraksisen blei stramma meir inn for førsteheimslån enn for samla utlån. Bakgrunnstala tyder på at det særleg var endringane i retningslinjene frå Finanstilsynet som låg bak.

At hushalda har høg gjeld kan gjere at dei strammar inn forbruket ved renteoppgang,

² Lov om finansavtaler og finansoppdrag (finansavtalelova), og Finanstilsynet (2011): *Retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for lån til boligformål*, Rundskriv 29/2011.

³ Framlegg om direktiv om «Credit agreements relating to residential property», KOM (2011) 142.

bustadprisfall eller inntektsnedgang. Det rårar næringslivet, og kan i sin tur gje auka arbeidsløyse. Det er derfor viktig at hushalda samla sett ikkje har for høg gjeldsbør.

Reguleringa av kredittmarknaden verkar på ulikt vis risikodempande for låntakarane og har ulike effektar når det gjeld kor lett ein kan få lån. Inntekt og månadlege lånekostnader er viktig for betalingsevna til låntakaren. Personar med høg gjeld i forhold til inntekta er sårbare ved renteoppgang. Om lag fire pst. av hushalda har ei gjeld på fem gonger inntekta eller meir. Av dei ti prosentane av hushalda med dei lågaste inntektene, har om lag ni pst. ei samla gjeldsbør på fem gonger inntekta.⁴ Dei er ei særleg risikoutsett gruppe. Desse tala har vore relativt stabile dei siste fem åra. Auken i gjeldsbøra har vore størst blant hushald med høge inntekter, og det er denne gruppa som har den tyngste gjeldsbøra.⁵ Hushald med høgare inntekt kan generelt tole ei større gjeldsbør, men òg hushald med høge inntekter kan ha problem med å halde på bustaden ved høg gjeld. Tvangssal er relativt jamt delt mellom ulike inntektsgrupper.⁶

Dersom bustadprisane skulle falle ville personar utan eigenkapital eller med lån over verdien til bustaden, vere særleg utsette. Eigenkapital reduserer risikoen til låntakaren for å ha gjeld som står att etter sal av bustaden. At låntakarane har eigenkapital reduserer òg risikoen for tap for finansinstitusjonane. Den prisauken som har vore på bustader, har gjeve raskt vekst i eigenkapitalen for dei som allereie eig bustad.

Lån som ikkje er sikra ved registrert panterett, som bustad, kan òg gjere bustadsituasjonen meir utsett. Omfanget av usikra lån er relativt lite i Noreg. Om lag to pst. av den samla gjelda til hushalda er forbrukslån. Desse kan likevel utgjere ein betydeleg risiko for einskildpersonar. Tapa på forbrukslån ligg generelt høgare enn andre lån til personkundar. Å ha slike lån kan gjere ein meir økonomisk sårbar, særleg om ein har låg inntekt og høg gjeldsgrad. Sjølv om usikra lån ikkje er gjeve med pant i bustaden, kan ein kreditor få slikt pant når kravet skal drivast inn. På grunnlag av eit slikt tvangspant vil namsmannen sørgje for både tvangssal og utkastning. Slik kan også usikra gjeld bli eit trugsmål mot bustaden.

Regjeringa arbeider med å sjå på høva til å registrere kreditt som ikkje er sikra ved registrert panterett, slik at låneinstitusjonane får betre grunnlag for kredittvurderinga si. Slik gjeld er ikkje å finne i noko register i dag. Dette gjer det mogleg for hushalda å ta opp meir gjeld enn det økonomien kan bere, utan at finansinstitusjonane veit om det. Eit forslag om å etablere ei registerordning for slik gjeld er sendt på høyring, og regjeringa vil vurdere saka på bakgrunn av høyringsinnspela.

Det er ei viktig oppgåve for styresmaktene å overvake utviklinga i kredittmarknaden og sjå kva for konsekvensar utviklinga får. Det gjeld den finansielle stabiliteten, risikoen for aktørane, utviklinga på leigemarknaden og dei fordelingspolitiske effektane.

Styresmaktene legg ned eit omfattande arbeid for å tryggje den finansielle og økonomiske stabiliteten. Det kan likevel vere behov for auka kunnskap om kva situasjonar som er særleg risikofylte, og kva for tiltak som er effektive for å motverke at personar hamnar i risikoutsette situasjonar. Dette kan vere når personar får gjeld som er mange gonger inntekta eller høgare enn verdien på bustaden, eller om den usikra gjelda blir uforsvarleg høg. Det er vidare viktig å følgje med på utilsikta sosiale effektar av utviklinga i kredittmarknaden.

5.1.3 Rettslege rammer for eigarseksjonssameige og burettslag

Mange førstegongsetablerarar på bustadmarknaden kjøper bustad i eit burettslag eller eit eigarseksjonssameige. Rettslege rammer for desse eigarformene gjev tryggleik for bustadeigarar.

Det er mange likskapar mellom burettslag og eigarseksjonssameige, men òg nokre skilnader. Seksjonseigarar eig bustaden saman med andre. Eigaren har full råderett over sin eigen seksjon, men bruken må ikkje vere til skade for andre bebuarar. Eigarseksjonslova har reglar som skal førebyggje konflikhtar mellom sameigarane, slik som reglar om vedlikehald og fordeling av fellesutgifter. Lova regulerer eige- og buforholda til om lag 360 000 husstandar.

Det finst ikkje eigne organisasjonar som tek vare på sameigarane sine interesser på same måte som innanfor bustadsamvirket. Det er derfor avgjerande at departementet ser til at lova fungerer etter intensjonen. Eigarseksjonslova er frå 1997 og fungerer stort sett bra, men på somme område er det avdekt behov for endringar. Til dømes er grensa mellom vedlikehaldsansvaret til bebuarane og sameiget ikkje klart definert, og

⁴ Inntektsdesil 1. Inntektsstatistikk frå Statistisk sentralbyrå.

⁵ Inntektsdesil 7–10. Inntektsstatistikk frå Statistisk sentralbyrå/Norges Bank *Aktuell kommentar* 12/2012.

⁶ Holm, A. og K. C. Astrup (2009): *Utkastelser og tvangssalg*, NIBR-rapport 2009:26.

lova manglar reglar om erstatning ved skade på eigedomen. Det er òg behov for å klargjere forholdet mellom kva som må vere fellesareal og kva som kan inngå som part av ein seksjon. Denne problemstillinga er særleg aktuell for parkerings- og garasje plassar. Departementet vil setje ned eit offentleg utval med sikte på å revidere eigarseksjonslova.

Burettslagslova byggjer på brukareigepriippet. Burettslagsbustader kan normalt ikkje leigast ut over lengre tid. Det kan gje meir stabilitet i bumiljøet. Samstundes reduserer det høvet til å nytte burettslagsbustader som utleigebustader. Burettslag kan ta opp pantelån gjennom fellesgjeld, både til oppføring og utbetring. Fellesgjeld kan vere ei gunstig form for finansiering.

I 2010 blei fleire føresegner i burettslagslova og andre lover endra, og dette har styrkt tryggleiken ved desse bustadene. I bustadoppføringslova og avhendingslova blei det innført krav som skal sikre at kjøparar får opplysningar om totalprisen for bustaden. Dette inkluderer den delen av fellesgjelda som høyrer til bustaden, sånn at det ikkje skal kome uventa kostnader til nedbetaling av fellesgjeld. Det blei òg forbode å stifte nye burettslag der meir enn 75 pst. av finansieringa er fellesgjeld. Høg fellesgjeld kan gjere det lettare for personar med lite eigenkapital å kjøpe bustad. Ordninga førte samstundes til at nokre lét seg lokke til å kjøpe bustader til det som såg ut til å vere ein låg pris, fordi den reelle gjeldsbøra blei underkommunisert. Dette leia til at somme fekk problem med å betale gjelda si.

Regjeringa vil

- styrkje bruken av undervisningsopplegg som gjeld privatøkonomi
- auke kunnskapen om særleg risikoutsette gjeldssituasjonar for bustadeigarar, og tiltak for å motverke dette
- setje ned eit offentleg utval med sikte på å gå igjennom eigarseksjonslova

5.2 Hjelp til bustadeige

Kommunane må vurdere korleis dei kan hjelpe folk som treng det, til å skaffe seg ein god og trygg bustad. Ulike former for hjelp til bustadeige kan vere ynskjelege for den einskilde, gje effektiv bruk av knappe offentlege midlar og vere god fordelingspolitikk. Til dømes kan oppfølging av utsette låntakarar og tilskot til etablering vere meir effektivt på lang sikt enn å dekkje husleigaut-

gifter gjennom sosialhjelp. Hjelp til bustadeige kan vere hjelp til sjølvhjelp, gjennom ein tryggare busituasjon og økonomisk sjølvstende. Feil bruk av ordningar som skal hjelpe folk til bustadeige kan skape eit økonomisk uføre, med høg gjeld og fare for å miste bustaden. Det er derfor viktig at hjelpa treffer rett.

Små marginar kan avgjere om ein klarer å kjøpe bustad, om ein kan spare nok til å kunne kjøpe ein bustad i framtida, eller om ein kan halde på den bustaden ein har. Mange leigarar med låge inntekter har økonomi til å både kjøpe og halde på ein bustad. Om lag 20 pst. av leigarane som mottek bustøtte har truleg økonomi til å kjøpe og halde på ein eigd bustad ved ei kalkulasjonsrente på sju pst. Ved ei kalkulasjonsrente på fire pst. har over 30 pst. av leigarane med bustøtte truleg økonomi til å bli bustadeigarar.⁷

Det er ulike grunnar til at leigarar ikkje kjøper seg bustad. Det kan vere fordi dei ikkje ynskjer å kjøpe, til dømes fordi dei ynskjer ein fleksibel busituasjon. Dei fleste har likevel eit ynskje om å eige ein bustad i løpet av livet. Godt over 90 pst. av dei som leiger, ynskjer å kjøpe bustad på sikt.⁸ Leigarar kan òg møte ulike hinder som gjer at dei ikkje kan kjøpe bustad. Personar som har vanskar med å disponere økonomien kan få betalingsmerknader, noko som kan gjere at dei ikkje får tilgang på bustadlån. For andre kan prosessen rundt eit bustadkjøp vere vanskeleg å handtere. Livskriser eller vanskar med å disponere pengar kan gjere at folk får problem med å halde på bustaden for kortare eller lengre periodar.

Kommunane og staten kan medverke til at personar med langvarige bustadproblem kan skaffe seg og halde på ein bustad. Startlånet og tilskota til etablering og tilpassing har dette som føremål.

Kommunane kan hjelpe fleire til å eige bustad. Dette føreset at kommunane har kapasitet til å gje individuell rettleiing og oppfølging, og at dei har kompetanse på låneforvaltning og privatøkonomi. Men dette kostar pengar, og endringar av tenesteapparatet kan ta tid. Å utvikle eigarstrategiar må vere eit langsiktig arbeid og gå føre seg i takt med utviklinga av den kommunale kapasiteten og kompetansen. Dersom folk blir hjelpte på ein god måte til å kjøpe bustad, kan det samstundes spare kommunane for kostnader i framtida.

⁷ Aarland, K. (2012): *Eieretablering blant hushold med lave inntekter*, NOVA-notat 8/12 Utrekningane er baserte på at lånet er fullfinansiert med startlån.

⁸ Sjø til dømes Sandlie, H.C. red. (2010): *Bolig og levekår i Norge 2007*, NOVA rapport 2/10.

5.2.1 Startlånet skal medverke til stabile buforhold

Regjeringa vil at startlån skal vere eit behovsprøvd lån for dei som har langvarige problem med å finansiere kjøp av bustad. Det kan anten vere fordi dei får avslag på lån i private kredittinstitusjonar, eller fordi dei får tilbod om lån med høg rente. Startlånet gjev same rente til alle, og renta er normalt lågare enn marknadsrenta. Det gjer at også personar med låg inntekt kan få bustadlån. Ordninga fyller ei viktig rolle ved å supplere den private kredittmarknaden. Startlånet skal vere eit lån for dei som kan betale for det. Ordninga passar ikkje for alle, men for dei det gjeld, kan det vere avgjerande for å kome inn i eigemarknaden. Kommunane tildeler startlånet med lånemidlar frå Husbanken.

Sidan startlånet blei etablert, har talet på lån auka. Det har også vore ei utvikling mot høgare inntekter blant mottakarane, høgare prisar på bustadene dei kjøper, og meir samfinansiering med private kredittinstitusjonar. Talet på nye startlån gjekk ned frå 2005 til 2007, men har auka i åra etter. I 2007 blei det tildelt 5400 nye startlån, medan det var 12 500 nye lån i 2012. Den gjennomsnittlege kjøpesummen for bustadene steig frå 840 000 kroner i 2005 til 1 415 000 kroner i 2012.

Dersom startlånet finansierer den mest risikoutsette delen av lånebehovet kan bankane vere meir villige til å gje lån, og til gunstigare vilkår. Samfinansiering gjer at låntakarane etablerer eit kundeforhold i ein bank, og at bankar og kommunar kan dra nytte av kompetansen til kvarandre. I saker der låntakaren har lån med pant i bustaden gjennom både startlån og banklån, har banklånet normalt førsteprioritet. Prioriteten kan tilseie at bankane i samfinansieringssaker kan finne det forsvarleg (og lønsamt) å gje lån sjølv om dei samla låna med pant i bustaden utgjer meir enn 85 pst. av verdien til bustaden. Retningslinjene til Finanstilsynet er ikkje til hinder for dette så lenge ei konkret forsvarlegvurdering gjer det mogleg. Retningslinjene har no verka ei stund. Departementet vil på den bakgrunnen undersøkje nærare om praksisen for tildeling av startlån har endra seg etter innstrammainga i retningslinjene.

Startlånet er etablert og godt kjent i mange kommunar. Korleis ordninga blir praktisert varierer mellom kommunane.⁹ Ordninga skal vere fleksibel for kommunane, slik at dei skal kunne til-

passe bruken til dei lokale utfordringane. Det er til dømes ulike finansieringsutfordringar i byar med høge bustadprisar og i distriktsområde med låg panteverdi.

Regjeringa vil sjå på korleis ein betre kan sikre at startlånet blir nytta i tråd med føremåla for ordninga. Det gjeld både gode rutinar for tildeling av startlån og for oppfølging. I dette arbeidet vil kommunane bli involverte.

Eit hovudføremål med ordninga skal vere å motverke at personar over lang tid har problem med å skaffe seg ein eigna bustad på grunn av finansieringsvanskar. Dette kan til dømes vere personar med varig uføretrygd, familiar som har høge husleiger og lite høve til å spare opp eigenkapital, eller unge som av andre grunnar har langvarige finansieringsproblem. Omsynet til bustabilitet for barn og integrering er viktig. Leigemarknaden er i dag ikkje dimensjonert for at store grupper skal vere varige leigarar. Til dømes kan det vere vanskeleg å finne leigebustader som sikrar bustabilitet og gode buforhold for barn. Startlånet kan òg medverke til å frigjere kommunale bustader til dei som treng det mest.

Startlånet skal vere eit supplement til den private kredittmarknaden og korrigere for uheldige bustadsosiale effektar. Dersom styresmaktene ut frå omsynet til den finansielle stabiliteten set i verk tiltak for å dempe gjeldsveksten hjå hushalda, kan startlånet motverke at dei mest vanskelegstilte blir urimeleg sterkt råka av innstrammaingane.

Samstundes er tiltaka for å redusere gjeldsveksten og motivere unge til å spare viktige, ikkje minst av omsyn til den finansielle stabiliteten. Det gjer det naudsynt å vege dei bustadsosiale gevinstane opp mot omsynet til den økonomiske utviklinga i samfunnet. Det bustadsosiale omsynet veg tyngre for varig vanskelegstilte enn for unge lånsøklarar som har vanskar med å få eigenkapital, men som har gode inntektsutsikter. For mange vil det berre vere eit spørsmål om nokre få år innan dei kan få lån i ein privat bank til å etablere seg. Startlånet skal derfor rettast meir mot dei med langvarige bustad- og finansieringsproblem. Denne prioriteringa skal kome tydelegare fram i regelverket for startlånsordninga.

Ulike lånevilkår for ulike situasjonar

Skal vanskelegstilte kunne kjøpe og halde på ein bustad er det viktig med individuell vurdering og lånevilkår som er tilpassa låntakaren. I mange kommunar er det rom for meir individuelt tilpassa lånevilkår. Husbanken skal auke kompetansen i

⁹ Proba (2012): *Kommunenes retningslinjer og praksis for startlån*, Proba-rapport 2012-07.

Tabell 5.1 Tal på utbetalte startlån i 2012. Tal på saker og gjennomsnittlege låne- og kostnadsbeløp.

	Tal på saker med startlån	Totalt startlån (i 1000 kroner)	Total kostnad (i 1000 kroner)	Gj.snittleg startlån per bustad, heile kroner	Gj.snittleg kostnad per bustad, heile kroner	Gj.snittleg prosentdel startlån av kostnader
Heile landet	12 512	7 028 497	17 703 597	561 740	1 414 929	40
Østfold	687	378 885	692 559	551 507	1 008 092	55
Akershus	798	622 782	1 221 008	780 429	1 530 085	51
Oslo	1026	1 006 762	1 775 564	981 250	1 730 569	57
Hedmark	465	207 542	441 305	446 328	949 044	47
Oppland	397	242 869	415 579	611 760	1 046 798	58
Buskerud	497	262 474	609 822	528 117	1 227 005	43
Vestfold	446	251 991	543 587	565 001	1 218 805	46
Telemark	287	153 210	252 110	533 834	878 434	61
Aust-Agder	477	182 074	697 131	381 705	1 461 490	26
Vest-Agder	501	188 533	753 545	376 314	1 504 081	25
Rogaland	1242	699 596	2 518 298	563 282	2 027 615	28
Hordaland	1344	864 985	2 116 691	643 590	1 574 919	41
Sogn og Fjordane	274	126 086	310 136	460 168	1 131 881	41
Møre og Romsdal	786	289 268	1 157 645	368 025	1 472 831	25
Sør-Trøndelag	892	536 381	1 300 552	601 324	1 458 018	41
Nord-Trøndelag	617	200 715	783 202	325 307	1 269 371	26
Nordland	989	416 594	1 144 408	421 227	1 157 137	36
Troms Romsa	435	231 358	556 383	531 857	1 279 042	42
Finnmark Finnmarku	352	166 393	414 072	472 708	1 176 342	40

Kjelde: Husbanken.

kommunane om korleis dei kan nytte ulike lånevilkår tilpassa ulike situasjonar. Fastrenteavtalar, tilpassa nedbetalingstid og avdragsfrie periodar er nokre av tiltaka kommunane kan nytte der dette er føremålstenleg.

Mange leigarar har låg, men stabil inntekt og ein stabil livssituasjon. Stabilitet i inntekt og livssituasjon gjev lågare risiko ved bustadeige enn situasjonar med usikre framtidsutsikter. Andre kan ha låg inntekt og liten eigenkapital, men ha gode utsikter til ein betra økonomisk situasjon. Dei kan ha gode sjansar til å klare seg i eigemarknaden, men har ikkje hatt høve til å byggje opp eigenkapital.

Betaling av avdrag på bustadgjeld er ei form for sparing. Avdraga kan for personar med låg inntekt gå utover dei midlane dei treng til livsopphald.

Dersom bustadlån er lite og risikoen låg, kan det vere ynskjeleg å redusere nedbetalinga og i staden prioritere midlar til livsopphald.

Startlån kan vere eit verkemiddel for å handtere uventa økonomiske utgifter. Det kan vere stor skilnad på høva til å bere uventa økonomiske utgifter for personar med låge inntekter, dersom låntakaren kan refinansiere eit startlån framfor å ta opp eit forbrukslån.¹⁰

Bustadutvalet (NOU 2011: 15) rådde til ein meir fleksibel bruk av startlån, gjennom mellom anna utvida nedbetalingstid. Dette blei støtta av mange av høyringsinstansane. Fleire av høyrings-

¹⁰ Aarland, K. (2012): *Eieretablering blant hushold med lave inntekter*, NOVA-notat 8/12.

instansane peika samstundes på at fleksibel bruk av startlånet må sjåast i samheng med at kommunane har kapasitet og kompetanse til å gje rettleiing og tett oppfølging.

Rundt 30 pst. av kommunane lét alle låntakarar få flytande rente på lånet.¹¹ Bustadutvalet peika på at sjølv om fastrente ofte er dyrare enn flytande rente, kan lån med fastrente vere ei rimelegare løysing enn å leige bustad. Kombinasjonen av høge bustadprisar og låge renter gjer fastrente meir tenleg. Ved flytande rente må bankane ta høgde for at låntakaren skal klare ein renteauke. Er renta relativt låg og bindingstida lang nok kan resultatet vere at nokon kan få lån til fastrente, men ikkje til flytande rente.

Ei utfordring med fastrente er at dersom låntakaren må selje bustaden når renta har gått ned, må ho eller han betale differansen mellom den nye og den opphavlege renta (overkurs). Dersom låntakaren får med seg lånet vidare ved flytting, kan ein i mange situasjonar unngå overkurs. Låntakaren kan likevel kome i ein situasjon med overkurs dersom ho eller han må betale tilbake lån for å kjøpe ein billigare bustad eller må flytte til ein annan kommune. Kommunane kan velje å ikkje krevje inn betaling for overkurs frå starlånkundar, til dømes dersom det er naudsynt for å sikre ein god busituasjon for husstandar med svak økonomi. Dersom kommunane vel å ikkje krevje inn betaling for overkurs betyr det at dei sjølve må ta tapa, då dei må betale tilbake overkurs til Husbanken.

Gjennom individuelt tilpassa nedbetalingstid og avdragsfridom kan kommunane avvege omsyn som risiko og betalingsevne ved kvart lån. Bruk av maksimal nedbetalingstid og avdragsfridom bør primært vere verkemiddel som blir brukt som buffer dersom låntakaren får betalingsproblem. Rundt 60 pst. av kommunane har lik nedbetalingstid for dei fleste låna, medan 40 pst. vurderer nedbetalingstida for det einskilde lånet.¹² Rundt 20 pst. av kommunane opnar ikkje for avdragsfridom, medan 20 pst. gjev avdragsfridom til dei fleste som ynskjer det.¹³

Lang nedbetalingstid på startlånet gjer at fleire med låge inntekter kan få lån, ettersom dei månadlege kostnadene blir lågare. Det kan redusere behovet for tilskot til etablering, slik at fleire kan dra nytte av denne ordninga. Gjennom lang nedbetalingstid varer samstundes risikoen for lån-

takaren i fleire år, og det gjev større fare for å måtte betale høg rente i fleire år. I tillegg har låntakaren mindre rom for å utvide nedbetalingstida dersom ho eller han får betalingsproblem seinare. Lang nedbetalingstid gjev òg høgare samla kostnader, samanlikna med kortare nedbetalingstid. Det kan likevel gje lågare samla kostnader enn å leige over lang tid.

Lang nedbetalingstid har fellestrekk med modellar for delt eigarskap, ved at låntakaren har tryggleiken ved å eige bustaden sjølv om ho eller han ikkje har økonomi til å betale for bustaden på vanlege vilkår. Delt eigarskap vil seie at bebuaren eig bustaden saman med ein institusjon.

Startlånet har i dag ei maksimal nedbetalingstid på 30 år. Bustadutvalet tilrådde å opne for tildeling av startlån på 50 år for særleg vanskelegstilte på bustadmarknaden. Det var 18 høyringsinstansar som støtta framlegget, medan to gjekk imot. I alt 28 høyringsinstansar støtta generelt framlegga om å gjere lånevilkåra meir fleksible. Dei fleste peika på at dette gjev auka risiko for låntakaren, og at eit slikt tiltak berre bør nyttast i særlege tilfelle.

Regjeringa meiner at ei nedbetalingstid på 50 år normalt ikkje er tilrådeleg. Det gjev høgare samla kostnader og høgare risiko. I særlege tilfelle, der låntakaren har ei særleg stabil inntekt og ein særleg stabil livssituasjon, og der alternativet er ein dyr og ueigna leigebustad, kan nedbetalingstid på 50 år vere eit eigna verkemiddel. Det kan til dømes vere eigna for unge uføre. Det kan òg vere tilrådeleg som tiltak for låntakarar som får betalingsproblem. Regjeringa vil derfor opne for at startlån kan tildelast med ei nedbetalingstid på 50 år i særlege tilfelle, og vil lage retningslinjer for når dette kan vere aktuelt.

Oppfølging av startlånkundar med økonomiske vanskar

Mange kommunar strekkjer seg langt i å hjelpe startlånkundar som har økonomiske vanskar, men det er skilnader i kor tett oppfølging dei gjev.¹⁴ Nesten 40 pst. av kommunane har rutinar for å ta kontakt med låntakaren etter uregelmessig betaling. Om lag 25 pst. av kommunane tek kontakt ved varsel om inkasso, medan andre først tek kontakt ved trugsmål om tvangssal.¹⁵ Husban-

¹¹ Proba (2012): *Kommunenes retningslinjer og praksis for startlån*, Proba-rapport 2012-07.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ ECON (2006): *Startlånet – Samfinansiering, forvaltning og oppfølging* og Proba (2011): *Kommunenes retningslinjer og praksis for startlån*, Rapport 2012-07.

¹⁵ Proba (2011): *Kommunenes retningslinjer og praksis for startlån*, Rapport 2012-07.

ken skal jobbe saman med kommunane for å gjere retningslinjene og rutinane meir like over heile landet og tydeleggjere risikoprofilen til startlånet. Dette gjeld mellom anna dei rutinane kommunane har for å kome tidleg i dialog med startlånskundar som har betalingsproblem, og kompetansen til dei kommunale handsamarane som arbeider med startlån.

Med tett oppfølging av startlåsmottakarane er det mogleg å oppdage betalingsvanskar tidleg. Kommunane vil tene på å etablere rutinar for korleis dei raskt kan få vite om, og kome i kontakt med, låntakarar med betalingsproblem. Det kan til dømes lagast avtalar mellom kommunen og låntakaren der kommunen eller NAV-kontoret blir varsla ved betalingsproblem. Kommunane har fleire verkemiddel for å følgje opp låntakarar med økonomiske vanskar, jamfør avsnitt 5.2.4.

Kommunane kan vurdere å slette startlånsgjeld i særskilde situasjonar. Sletting av gjeld kan vere eit verkemiddel både når låntakaren står i fare for å miste bustaden og når låntakaren må selje bustaden med tap. I sistnemnde tilfelle blir restgjelda verande som ei fordring på låntakaren. Kommunane kan krevje inn resten av tapa seinare. Kommunane har ulik praksis med å drive inn restgjeld frå låntakarar. Dersom gjeldsslettinga er ein del av ei rettsleg gjeldsordning, gjeld reglane om tapsdeling med staten, og kommunen kan nytte oppbygde tapsfond. Elles må kommunane betale tilbake det sletta lånet til staten.

Bustadutvalet gjorde framlegg om utvida bruk av tapsfondet til å dekkje kommunale tap ved sletting av startlånsgjeld. Sletting av startlånsgjeld utanfor ei rettsleg gjeldsordning er basert på vurderingar om situasjonen til det einskilde hushaldet. Kommunane må gjere desse vurderingane, og bør ta det økonomiske ansvaret.

Kommunane kan òg bruke tilskot til utleigeubustader til å kjøpe bustaden til personar som opplever eit uynskt bustadsal. Dette kan til dømes vere aktuelt dersom kommunen ynskjer å hindre at barnefamiliar må flytte. Det er opp til kommunen å avgjere om tilskotet skal brukast på denne måten, og opp til Husbanken å prioritere tilskot. Dersom kommunane gjennomfører slike kjøp, kan prosessane bli evaluerte, slik at kunnskapen om kva som er ein god praksis kan betrast.

Tapsmodell for startlånet

Risikoen for tap på startlånet er delt mellom kommunen og staten. Kommunen har ansvaret for dei første 25 prosentane av restgjelda på tapstidspunktet, medan staten har ansvaret for resten,

altså 75 pst. Kommunal- og regionaldepartementet har gjennomført ei treårig forsøksordning med endra tapsdelingsmodell i 15 utvalde kommunar. Forsøksmodellen gjekk ut på at staten og kommunen skulle dele dei realiserte tapa likt frå første krone. Det vil seie ei deling på 50 pst. for staten og 50 pst. for kommunen.

Forsøksordninga har gjeve auka bruk av startlånet i forsøkskommunane.¹⁶ Det er samstundes usikkert kva som er grunnlaget for auken. Forsøksordninga kan i seg sjølv ha gjeve auka merksemd om bruken av startlånet. I denne perioden har det òg vore ein generell auke i bruken av startlån. Det ser ikkje ut til at ein endra tapsmodell vil gje ei klart betre startlånssordning. Samstundes kan endringa kome til å krevje meir administrasjon. Ordninga med 25/75 pst. deling av tap sikrar kommunane mot store tap. Dei små tapa må dei handtere sjølve. Dette gjev insentiv for kommunane til å følgje opp låntakarar som får vanskar, og mindre administrasjon enn ei ordning der alle tapa blir delte likt mellom kommune og stat. Departementet rår derfor ikkje til å vidareføre forsøksordninga eller endre tapsmodellen. Kommunane har over tid bygd opp tapsfond frå tilskotsmidlar frå staten, og samla sett er ordninga for tapsdeling i dag god.

5.2.2 Tilskot til etablering er hjelp til sjølvhjelp

Tilskot til etablering er forvalta av Husbanken, og blir fordelt til kommunane. Kommunane tildeler tilskot til einskildpersonar til kjøp av ny eller brukt bustad. Dei seinare åra har tilskotet vore på om lag 400 mill. kroner årleg. For kjøp av brukt bustad er tilskota i gjennomsnitt på om lag 300 000 kroner, noko som inneber om lag 20 pst. av kostnadene.

Ordninga er strengt økonomisk behovsprøvd og blir ofte nytta saman med startlån. Kommunane meiner at ordninga treffer målgruppa rimeleg godt, og at mange av dei som får hjelp med tilskot til etablering, klarer seg godt i eigarmarknaden. Nesten 80 pst. av kommunane meiner at etableringstilskotet treffer dei som har størst behov for støtte.¹⁷

Samstundes finst det personar med stort behov for hjelp som ikkje blir prioriterte til ordninga. Om lag to av fem kommunar meiner det er

¹⁶ Nordvik, V. mfl. (2011): *Effekter av et forsøk på endrede regler for deling av tap på startlån*, NOVA.

¹⁷ Asplan Viak og Agenda Kaupang (2011): *Evaluering av tilskudd til etablering og tilpassing*.

Tabell 5.2 Utbetalt tilskot til etablering 2012. Tal på saker og gjennomsnittleg tilskots- og kostnadsbeløp

	Tal på husstandar med tilskot	Totalt tilskotsbeløp (i 1000 kroner)	Total kostnad (i 1000 kroner)	Gj.snittleg tilskot per bustad, heile kroner	Gj.snittleg kostnad per bustad, heile kroner	Tilskot som prosentdel av kostnader
Heile landet	1242	318 683	1 575 974	256 589	1 268 900	20
Østfold	83	13 242	75 292	159 542	907 131	18
Akershus	110	36 965	186 680	336 048	1 697 092	20
Oslo	202	93 734	327 006	464 031	1 618 841	29
Hedmark	25	5071	24 297	202 845	971 870	21
Oppland	40	5613	38 982	140 315	974 548	14
Buskerud	56	10 189	67 469	181 942	1 204 806	15
Vestfold	97	17 650	109 565	181 961	1 129 534	16
Telemark	76	8242	61 981	108 447	815 533	13
Aust-Agder	36	8945	47 789	248 472	1 327 468	19
Vest-Agder	29	9617	38 255	331 634	1 319 120	25
Rogaland	67	18 372	113 208	274 203	1 689 664	16
Hordaland	114	29 815	159 787	261 536	1 401 636	19
Sogn og Fjordane	19	1845	19 965	97 100	1 050 761	9
Møre og Romsdal	28	5954	36 308	212 640	1 296 699	16
Sør-Trøndelag	92	26 359	123 561	286 511	1 343 052	21
Nord-Trøndelag	35	5928	38 279	169 356	1 093 677	15
Nordland	81	13 036	70 009	160 934	864 309	19
Troms Romsa	25	4960	19 075	198 412	762 993	26
Finnmark Finnmárku	27	3146	18 470	116 529	684 085	17

Kjelde: Husbanken.

grupper som fell utanfor ordninga, som burde vore prioriterte. Blant dei som ikkje blir prioriterte, er det ofte husstandar med sær s låge inntekter eller låge, tidsavgrensa trygdeytningar. Somme gjer ikkje bruk av innvilga tilskot, truleg fordi dei ikkje finn ein eigna bustad til ein pris dei kan betale. Det er òg mange kommunar som ikkje har midlar til vidaretildeling av etableringstilskot. Dette gjeld særleg mindre kommunar. Alle kommunar med meir enn 50 000 innbyggjarar hadde tilskotsmidlar, medan om lag 30 pst. av kommunane med mindre enn 3000 innbyggjarar hadde tilskotsmidlar.¹⁸

Tilskot til etablering gjev eigenkapital, reduserer gjeldsbøra og gjer mottakaren mindre risikoutsett i eigemarknaden. Tilskotet kan gjere folk sjølvhjelpne på bustadmarknaden og gje dei meir stabile buforhold. Sidan skattlegginga av eigde bustader er gunstig, kan det òg gje betra økonomi på lengre sikt. Tilskot til etablering vil truleg ofte løne seg meir for det offentlege enn langvarig hjelp til å dekkje husleigekostnader, bistand ved ustabile leigeforhold og anna.

Tilskot til etablering er også eit verkemiddel for å etablere bustadprosjekt der leigarar i kommunalt disponerte bustader kan kjøpe bustaden. I mange kommunar kan det vere ein føresetnad for slike leige-til-eige modellar at ein har tilgjengelege tilskotsmidlar til etablering.

¹⁸ Ibid.

Bustadutvalet gjorde framlegg om at kommunane skulle kunne gje etableringstilskotet som eit rente- og avdragsfritt lån. Det inneber at tilskotet ikkje blir nedskrive, men at kommunane etter ein periode kan vurdere på nytt om låntakaren kan betale renter og avdrag. Føremålet var å gjere det mogleg for kommunane å byggje opp tilskotsfond, for å kunne nytte midlane fleire gonger.

Etableringstilskotet skal primært gå til varig vanskelegstilte, det vil seie folk som ikkje er venta å få ein høg inntektsvekst. Det er derfor lite truleg at dei raskt kan betale tilbake lånet. Inflasjon vil over tid kunne redusere realverdien av tilskota betydeleg. Av den grunn kjem truleg ikkje rente- og avdragsfrie lån til å gje resirkulering av midlar i særleg grad. Dersom midlane skal resirkulerast, inneber det at kommunane etter ei tid må gjere ei ny behovsprøving av mottakarane, og det vil føre til meir administrasjon. Det kan òg gje ein utrygg situasjon for sårbare personar og kan redusere insentiva til å ta arbeid.

Rente- og avdragsfrie lån inneber subsidiar, fordi slike lån også er rentestøtte. Dette er ei meir administrativt krevjande og mindre synleg form for subsidiar enn direkte tilskot. Det vil òg binde midlar over budsjetta i lang tid. Regjeringa rår derfor ikkje til å gjere tilskotet om til rente- og avdragsfrie lån. Lang nedbetalingstid på startlån kan sikre nokre av dei same omsyna som eit rente- og avdragsfritt lån. Det gjer at bustadfinansieringa til låntakaren har ein lågare prosentdel subsidiar og høgare prosentdel lån. På den måten kan tilskotsmidlane hjelpe fleire.

Tilskotsmottakaren skal betale tilbake etableringstilskotet ved flytting. Tilskotet blir nedskrive over ein periode på 20 år. Det kan gjere at den ein-skilde ser seg tent med å bu lenge i bustaden for å ikkje miste tilskotet. På den andre sida kan det vere lettare for ein person med eit heilt eller delvis avskrive tilskot, å skaffe seg ein større bustad. Når kommunane vurderer lang nedbetalingstid opp mot tilskot til etablering, kan den ein-skilde sitt framtidige behov for ein større bustad vere noko det blir teke omsyn til.

5.2.3 Frå leige til eige

Kommunale bustader er eit knapt gode mange stader. Mange kommunar arbeider med å hjelpe kommunale leigarar til å finne ein ny bustad. Fleire kommunar tek kontakt med leigarane, informerer dei om høvet til å kjøpe bustad og gjev praktisk hjelp til bustadkjøp.

Å gje leigarane høve til å kjøpe den kommunale bustaden dei bur i, kan vere ei god løysing.

Andre gonger passar det best å kjøpe ein annan bustad.

Kommunane kan ha mykje å hente på å ha eit langsiktig perspektiv på eigaretablering allereie i ein tidleg fase, både når dei skaffar nye bustader, og når dei er i kontakt med leigarar og bustadskjarar. Dersom dei skaffar kommunale bustader som er integrerte i den ordinære bustadmassen, kan det vere lettare for den som bur der å bli del av eit lokalt fellesskap, og det kan vere lettare for kommunen å selje bustaden til leigaren.

Leige-til-eige inneber at leigaren får rett til å kjøpe bustaden på eit seinare tidspunkt. Det kan vere både økonomiske og praktiske årsaker til at kommunen og leigaren ynskjer å gjere ein slik avtale. Ein slik opsjonsavtale er likevel ikkje ein naudsynt føresetnad for at leigaren kan kjøpe bustaden ho eller han bur i.

Årsaker til at partane ynskjer ein slik avtale, kan vere:

- at dei inneber ei leasingordning, slik at delar av husleiga blir avrekna og trekte ifrå ved seinare bustadkjøp.
- at dei fungerer som motivasjon for leigarane.

Husbanken skal samle kunnskap om juridiske og administrative utfordringar og løysingar ved leige-til-eige-modellar, og bør spreie kompetanse mellom kommunane.

Ved sal av kommunale bustader til leigarar kan kommunane reinvestere salsinntekta i nye bustader. Eventuelle tilskot til utleigebustader som er bundne opp i bustaden må òg investerast i ny utleigebustad, eller betalast attende til Husbanken. Utleigetilskotet skal gå til ein ny utleigebustad og ikkje til eigaretablering. Dei to tilskotsordningane, etableringstilskot og utleigetilskot, har ulike føremål.

5.2.4 Oppfølging av bustadeigarar med økonomiske vanskar

Oppfølging av bustadeigarar med økonomiske vanskar kan tryggje dei som allereie har lån, og også gjere at fleire får høve til å eige bustad. Det kan dempe risikoen for å få alvorlege gjeldsproblem og å miste bustaden.

Til grunn for dette arbeidet ligg dei offentlege inntektssikringsordningane (dagpengar, pensjon med vidare). Desse ordningane har som føremål å erstatte delar av inntekta for personar som av ulike grunnar ikkje er i arbeid, og dette medverkar samstundes til at folk har råd til å skaffe seg og halde på ein bustad. Den statlege bustøtteordninga medverkar òg til at folk kan skaffe seg ein

bustad, og halde på bustaden ved tap av inntekt eller auka bugifter. Desse ordningane er viktige for ein robust bustadmarknad.

I særlege tilfelle kan det vere aktuelt for kommunane å nytte supplerande økonomiske støtteordningar som etableringstilskot eller sosialhjelp for å hjelpe låntakaren med å få orden på økonomien. Tiltak for å hjelpe låntakarar med økonomiske problem må vere baserte på individuelle vurderingar i kommunane. Låntakarane må ikkje miste motivasjonen til å ta ansvaret for sin eigen økonomi, samstundes som oppfølging og støtte til sårbare låntakarar kan vere ei effektiv form for hjelp i ein del tilfelle.

Ei viktig årsak til at folk ikkje betaler på lån, er at dei har problem med å disponere pengar.¹⁹ Skil ein førebyggje risiko ved bustadeige, står det derfor heilt sentralt å gje økonomisk rettleiing og råd om handtering av gjeld, jamfør 5.4. Tiltak mot usikra gjeld er òg viktig for å redusere risikoen for sårbare låntakarar, jamfør 5.1.

Personar med gjeldsproblem kan forhandle med kreditorane om betalingsutsetjing eller sletting av gjeld. Personar som er varig ute av stand til å betale gjelda si, kan søkje om gjeldsordning dersom dei først har prøvd å forhandle på eiga hand eller saman med kommunen. Kommunane skal hjelpe dei som har gjeldsproblem, jf. lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen og gjeldsordningslova. Der det er alvorlege gjeldsproblem, må NAV-kontoret orientere om gjeldsordning etter gjeldsordningslova og eventuelt hjelpe til med å fremje ei sak om gjeldsordning for namsmannen.

Kommunane går òg inn i forhandlingar på vegner av låntakarar i utanrettslege gjeldsordningar. Kommunane sitt arbeid med utanrettslege gjeldsordningar er ikkje avgrensa av dei vilkåra eller reglane som følgjer av gjeldsordningslova. Kommunane kan då i større grad velje alternative løysingar som er meir tilpassa situasjonen til den ein-skilde.

Regjeringa meiner at gjeldsordningslova og dei økonomiske støtteordningane er gode verkemiddel for å handtere gjeldsproblem. Regjeringa vil samstundes auke kunnskapen om kor god beredskapen er, ved å sjå på korleis verkemidla samla sett kan hindre tvangssal ved økonomiske nedgangstider. Det vil kunne vere med på å gjere dei ulike offentlege instansane meir medvetne på korleis dei skal handtere ein situasjon med auka risiko for tvangssal.

Regjeringa vil

- sjå på korleis ein betre kan sikre at startlån blir nytta i tråd med føremåla for ordninga
- at Husbanken skal medverke til at kommunane får auka kompetanse om vilkår på startlån tilpassa låntakaren
- opne for at startlån kan tildelast med ei løpetid på 50 år i særskilde tilfelle
- tryggje startlånsordninga ved å lage tydelegare reglar og rutinar for oppfølging av kundar med betalingsproblem og ved å styrkje kompetansen til kommunale sakshandsamarar
- medverke til at fleire innanfor målgruppa får tilskot til etablering
- at Husbanken skal samle erfaringar om leigetil-eige-modellar og spreie kompetanse mellom kommunane

5.3 Trygge leigeforhold og gode utleigetilbod

Mange etterspør leigebustader for kortare periodar av livet, til dømes i studietida, ved samlivsbrot eller ved kortare arbeidsopphald. Å leige gjev fleksibilitet i livs- og busituasjonen, og kan gje lågare økonomisk risiko enn bustadeige. Ved aukande renter og fallande bustadprisar kan leigarar vere mindre utsette for å kome i eit økonomisk uføre enn eigarar med høg gjeld. Ein god leigemarknad er også viktig for mobiliteten i arbeidsmarknaden og for å leggje til rette for arbeidsinnvandrarar.

Etterspurnaden etter leigde bustader kan endre seg raskt. Endringar i flyttemønster, arbeidsinnvandring og bustadrente kan påverke etterspurnaden etter leigde bustader.

Mange utleigeeiningar er ein del av bustaden eigaren bur i, eller dei er ekstrabustader som gjev ei biinntekt til eigaren. Bustadutvalet (NOU 2011: 15) meinte at småutleigarar lettare trekkjer bustadene inn og ut av marknaden avhengig av rammevilkåra. Dette gjev ein fleksibel leigemarknad. Det inneber samstundes at eigarane òg kan trekkje bustadene raskt ut av marknaden dersom det blir for høge krav til bustadene, kontraktane eller anna. Det gjer det utfordrande å balansere regelverket for leigemarknaden.

Bustadutvalet skilde mellom profesjonelle utleigarar og småutleigarar som ikkje lever av utleigeverksemda. Profesjonelle utleigarar er eit omgrep som kan ha ulike tydingar, men éi mogleg tolking er at det er utleige som næringsverksemd. I inntektsskatten er det skilt mellom kapitalinntekt som del av næringsverksemd og kapitalinn-

¹⁹ Holm, A. og K. C. Astrup (2009): *Utkastelser og tvangssalg*, NIBR-rapport 2009:26.

Tabell 5.3 Utleigekategoriar som prosentdel av leigemarknaden i Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Tromsø

	Oslo	Bergen	Trondheim	Stavanger	Tromsø
Slekt	5,4	7,3	6,3	4,4	7,8
Vener	2,2	2,4	3,0	4,4	5,2
Anna privat person	37,0	47,1	40,3	53,8	53,9
Privat gardeigar/gardsselskap	36,4	24,6	22,3	11,0	13,0
Kommune	8,5	9,5	14,2	14,8	6,1
Arbeidsgjevar	2,1	3,0	2,7	3,8	3,5
Studentsamskipnad/studentstiftelse	6,3	3,5	9,5	6,6	8,7
Andre	2,1	2,6	1,6	1,1	1,7

Kjelde: Leigemarknadsundersøkinga 2011, Statistisk sentralbyrå.

tekt frå passiv kapitalforvaltning. Omfanget av aktiviteten er viktig for grensedraginga. Ei konkret vurdering avgjer om utleige av bustader er verksemd eller ikkje, men ut frå likningspraksis kan ein som eit utgangspunkt gå ut frå at det er verksemd å leige ut fem eller fleire einingar.

Ved å gjere det attraktivt å leige ut kan det kome fleire utleigebustader på marknaden. Det vil dempe presset på husleigene, og vil ikkje minst kome dei med låge inntekter til gode. Bygging av nye utleigebustader vil òg dempe presset i marknaden.

Rammene for leigemarknaden må balansere omsynet til gode og stabile buforhold for leigaranne mot omsynet til å stimulere eigarar til å leige ut. Generelt sett balanserer reglane desse omsyna godt i dag, men ein del hushald har problem med å skaffe seg ein tilfredsstillande leigebustad. Resultatet kan vere at dei må leite lenge og må betale dyrt for dårlege bustader. Regjeringa meiner at det ikkje er akseptabelt at utleigarar spekulerer i å tilby dårlege leigeforhold til dei som ikkje får tak i noko anna.

Diskriminering kan vere ei årsak til at personar har problem med å finne seg ein eigna leigebustad. Bustadsøkjjarar med ulik etnisk bakgrunn opplever å møte ulike vilkår og ulik grad av problem på eigemarknaden.²⁰ Både høva til å få leigd ein bustad, husleigenivå og kontraktslengde kan variere ulike ytre kjenneteikn ved bustadsøkjjarane.²¹

Regjeringa er særleg oppteken av barnefamiliar og deira buforhold på leigemarknaden. Rundt

25 000 familiar med barn er langtidsleigarar.²² Barna i desse familiare bur store delar av oppveksten i ein leigd bustad. Omsynet til barn skil seg frå omsynet til vaksne. Stabilitet i nærmiljøet og skulekrinsen er ofte viktig for barna, og det gjer det viktig å motverke ufrivillige flyttingar. Barn treng trygge og sunne omgjevnader og plass til å leike og gjere lekser.

Den kommunale bustadmassen er ikkje alltid like godt tilpassa behova i dag. Mellom anna bur mange barnefamiliar trøngt.²³ Dei gamle trygdebustadene er ofte ikkje eigna for barnefamiliar. Kommunale bustader er òg mange stader samla i visse delar av kommunen. Når mange kommunale bustader er samla i eitt område, kan det hindre sosial inkludering. Manglande tryggleik i nærmiljøet, uro og bråk kan påverke utviklinga til barna.

Støtte og kompetanseheving hjå leigarar, utleigarar, kommunen og institusjonar på leigemarknaden kan gjere det enklare å avdekkje og motverke dårlege leigeforhold. Det offentlege kan også stimulere til gode utleigetilbod gjennom utleige i eigen regi eller gjennom å støtte private aktørar.

Ei utfordring i den private leigemarknaden er at leigarar med dårlege leigeforhold kan vegre seg mot å rapportere om dette fordi dei er redde for å miste bustaden. Kommunane kan vegre seg

²⁰ Søholt, S. og K. Astrup (2009): *Etniske minoriteter og forskjellsbehandling i leiemarkedet*, NIBR-rapport 2009:2.

²¹ Røed Larsen, E. og D. E. Sommervoll (2011): *Prisdannelsen i det norske leiemarkedet*. BI, utrykt vedlegg til NOU 2011: 15.

²² Medby, P. og K. Astrup (2011): *Langtidsleietakere i det norske boligmarkedet*, NIBR-rapport 2011:27.

²³ Turner, L. M. og K. Stefansen (2012): *Boforhold blant barnefamilier med lav inntekt*, NOVA-notat 1/12.

mot å gå for hardt ut mot lovbrøt fordi det kan føre til reduksjon i leigetilbodet. Folk som ikkje kan få tilfredsstillande tilbod i den private leigemarknaden, bør få hjelp til å skaffe seg ein kommunal bustad eller kjøpe sin eigen bustad. Kommunar som kjenner til forholda på leigemarknaden vil enklare kunne hjelpe vanskelegstilte med kommunal bustadtildeling og eigaretablering.

5.3.1 Auka kunnskap hjå leigarar og utleigarar

Det er stilt ei rekkje krav til kvalitet i bustader. Plan- og bygningslova, den byggtekniske forskrifta, brann- og eksplosjonsvernlova og strålevernlova høyrer til det regelverket som regulerer kvaliteten i dei leigde bustadene. Leieboerforeningen i Oslo har sett på reglane og meiner at dersom alle reglane blei følgde, er det vanskeleg å sjå at det skulle vere mange graverande leigeforhold.²⁴

Både manglande kunnskap og medvitne brot på lova kan gje dårlege leigeforhold. Kommunen og andre ansvarlege styresmakter er ofte avhengige av at nokon rapporterer om lovbrøt, og det er tidkrevjande å følgje opp rapportar om lovbrøt. Betre kunnskap om reglane er viktig for utleigarar som ynskjer å leige ut lovlege bustader. Kunnskap kan òg gjere det enklare for leigarar å rapportere om ulovlege forhold og for styresmaktene å følgje opp.

Det har tidlegare vore avdekt manglande kunnskap om husleigelova blant leigarar og utleigarar. Departementet har utarbeidd ein serie med letlesne brosjyrar om husleigerettslege tema og vil vurdere ytterlegare tiltak for å auke kunnskapen om reglar som er viktige for leigeforholda.

Informasjon om leigeprisar kan gjere det enklare for leigarar og utleigarar å finne prisnivå på liknande bustader i same buområde. Leigemarknadsundersøkinga (LMU) frå Statistisk sentralbyrå gjev oversikt over leigeprisar for ulike bustader i alle regionane og dei store byane. I dag gjev ikkje undersøkinga høve til å bryte data ned på gjennomsnittleg månadsleige for ulike typar bustader etter mindre geografiske soner. SSB har derfor greia ut høva til å utvide LMU slik at ho gjev betre og meir detaljert informasjon om leigemarknaden. Ei utvida og forbetra LMU vil etter planen bli publisert av SSB i løpet av 2013. Denne vil gje fleire geografiske prissoner i dei største byane.

5.3.2 Kommunal støtte til utsette leigarar

Personar med svak økonomi kan ha problem med å betale depositum for å leige ein bustad. Kommunane kan hjelpe anten ved å gje lån til depositum eller ein kommunal garanti. Ein kommunal garanti vil seie at kommunen kompenserer utleigarar ved misleghald. Det har vore ein del skepsis blant utleigarar til om garantiordningane gjev tilstrekkeleg sikring mot misleghald. For å styrkje verkemidla på dette området er det utarbeidd eit nytt standard garantidokument som kommunane kan bruke. Det er behov for å gjere dette dokumentet betre kjent i kommunane.

Kommunal- og regionaldepartementet har vurdert om startlånet kan vere eit eigna verkemiddel for å gje lån til depositum. Trondheim kommune gjennomførte ei prøveordning for slik bruk av startlånet, og Stortinget har òg bede departementet om å vurdere spørsmålet.²⁵ Lån til depositum er utan sikring og må vere skjønnsbaserte. Kommunane bør derfor ha eineansvar for tildeling og risiko ved lån til depositum. Startlånet er eit lån med pant i bustad, som skal medverke til etablering i eigd bustad, og er ikkje eigna som verkemiddel for lån til depositum.

Andre leigarar kan ha behov for rettleiing og oppfølging i praktiske sider ved å bu. Bustadutvalet meinte at kommunal utleigeformidling kunne vere eit effektivt tiltak for personar som slit i leigemarknaden. Utvalet meinte at kommunane kunne gje hjelp til å finne bustad, og gje råd og rettleiing om husleigekontraktar. Mange kommunar jobbar med å støtte utsette leigarar. I samband med kompetansarbeidet til Husbanken kan dei spreie erfaringar mellom kommunane på dette feltet.

5.3.3 Styrking av institusjonane på leigemarknaden

Husleigetvistutvalet

Husleigetvistutvalet (HTU) handsamar tvistar om leige av bustad etter husleigelovene av 1939 og 1999 i Oslo, Akershus, Hordaland, og Sør- og Nord-Trøndelag. Utvalet gjev tilbod om tvisteløysing med kort sakshandsamingstid og låge kostnader. HTU verkar som ein domstol og kan både mekle mellom partane og ta avgjerd i konflikatar.

Både utleigarar og leigarar kan klage saker inn for utvalet. Den som klagar saka inn må betale eit gebyr på 860 kroner (eitt rettsgebyr) for sakshandsaminga. Partane får først tilbod om mekling.

²⁴ Leieboerforeningen (2011): *Graverende leieforhold*.

²⁵ Dokument nr. 8:141 (2007-2008).

Dersom partane blir samde, kan saka avsluttast og partane får tilbod om hjelp til å lage ei avtale. Dersom meklinga ikkje fører fram, vil saka bli avgjort av ein saksleiar saman med to representantar, ein frå utleigarsida og ein frå leigarsida. Eit forlik eller ei avgjerd får verknad som ein rettskraftig dom dersom saka ikkje blir anka til tingretten innan ein frist på ein månad.

I Oslo, Akershus, Hordaland, og Sør- og Nord-Trøndelag er det HTU som er første instans til å handsame tvistar om leige av bustad. I område som ikkje har husleigetvistutval er forliksrådet første instans. HTU gjev også generell rettleiing til publikum innanfor husleigeretten, og har kontor i Oslo, Bergen og Trondheim.

Talet på saker i HTU har hatt ein sterk auke. I 2012 var det 1360 saker. Av desse gjaldt 609 Oslo, 220 Akershus, 243 Hordaland, 238 Sør-Trøndelag og 50 Nord-Trøndelag. HTU hadde ei sakshandsamingstid på 15 veker for avgjerder og 11,5 veker for forlik. Det er den samla sakshandsamingstida frå klaga er komen inn, til det er inngått eit forlik eller teke ei avgjerd.

HTU medverkar til tryggare og meir føreseielege busituasjonar og raskare konfliktløysing. Regjeringa ynskjer derfor å utvide HTU til fleire byar og pressområde. Gjennom å skipe gradvis fleire nye kontor blir det hausta nyttige erfaringar, som kan danne grunnlag for den vidare utviklinga.

På nettsida til HTU er det informasjon om korleis leigarar og utleigarar skal gå fram for å unngå konflikter i husleigeforholdet, få vite om aktuelle informasjonskanalar, prøve ein leigekalkulator og få kjennskap til avgjerder i HTU. I tillegg gjev HTU generell rettleiing i brev, e-postar og telefonar på spørsmål frå publikum frå heile landet.

Leigebuarorganisering

I Noreg er det i dag tre organisasjonar som har som føremål å støtte leigarar. Det er Leieboerforeninga (med kontor i Oslo), Oslo kommunale leieboerorganisasjon og Leieboerforeninga Bergen. Til saman er det i overkant av 5000 medlemmer i dei tre organisasjonane.

Bustadutvalet (NOU 2011: 15) rådde til at leigebuarorganiseringa blir styrkt, og at det offentlege gjev støtte til å opprette ei nasjonal leigebuarforeining. Utvalet meinte at dette er viktig for å betre rettstryggleiken og dei demokratiske prosessane. Det var 22 av høyringsinstansane som meinte at det er behov for ei sterkare leigebuarorganisering.

Det er truleg samansette årsaker til at det er få leigarar som organiserer seg. Dei fleste bur kort tid til leige. Strukturen på leigemarknaden, med mange små utleigarar og få leigebustader samla, kan gjere at færre organiserer seg. Eit motiv for å bli medlem av ein leigebuarorganisasjon er at organisasjonen kan hjelpe leigarar i ein konflikt med utleigaren. Det er samstundes lett å melde seg inn i og ut av organisasjonane, og medlemmer kan melde seg ut etter at dei har fått hjelp i ein konflikt. Konsekvensane av at få organiserer seg, er at leigebuarorganisasjonane har svak økonomi og i mindre grad kan støtte leigarane gjennom både einskildsaker og politiske prosessar.²⁶

Leigebuarorganisasjonar er eit viktig grunnlag for å sikre rettstryggleiken til leigarar og demokratiske prosessar, og departementet vil medverke til å styrkje leigebuarorganiseringa. Husbanken har i 2012 gjeve tilsegn om bustadsosiale kompetansetilskot til leigebuarorganisering på til saman om lag 1,2 mill. kroner. Det er gjeve 1 mill. kroner til drift av Leieboerforeninga i Oslo, og om lag 220 000 kroner til Leieboerforeninga i Bergen. I tillegg skal i alt 2,5 mill. kroner medverke til å planleggje og gjennomføre ei utvida satsing på nasjonal organisering av leigebuarar. Det skal mellom anna gå til å styrkje posisjonen til leigarar i Midt-Noreg.

Andre organisasjonar

For å nå ut til så mange som råd av dei som slit på leigemarknaden, ynskjer regjeringa å auke kunnskapen i andre organisasjonar om dei rettane og pliktene leigarar har. Gjennom eit kursopplegg kan fleire bli medvitne om den hjelpa leigarar kan trenge og kan ha rett til. Det kan setje dei i stand til å hjelpe i enkle saker og til å skaffe meir juridisk assistanse frå leigebuarforeningane eller andre når det er naudsynt. Leigebuarforeningane kan slik òg auke si kompetanse på problem som særleg rammer flyktningar i leigemarknaden. Eit mogleg tiltak er òg å omsetje brosjyrane om husleigelova til fleire språk og få fleire organisasjonar med på å spreie dei.

5.3.4 Eit tydeleg og balansert regelverk

Balanse mellom ulike omsyn i husleigelova

Lov om husleieavtaler frå 1999 regulerer avtalar om leige av husrom, både til bustadføremål og

²⁶ Medby, P. og A. Holm (2011): *Leieboerorganisering i Norge*, NIBR-rapport 2011:9.

andre føremål. Lova skal balansere omsynet til butryggleik for leigaren mot interessene til utleigaren. Det er viktig også for leigaren at interessene til utleigaren blir sikra. Dårlege vilkår for utleigarar kan gjere at færre vil leige ut. Lova skal samstundes ta særleg vare på rettstryggleiken til leigarane. Partane i ein avtale kan som hovudregel ikkje fråvike reglane dersom det er til skade for leigaren. Generelt sett meiner regjeringa at lova balanserer dei ulike omsyna godt, men at lova bør vurderast justert på visse punkt for å auke rettstryggleiken til leigarar.

Husleigelova og kontraktslengda

Etter husleigelova kan leigarar og utleigarar fritt velje mellom tidsbestemte og tidsubestemte leigekontraktar. Ved tidsbestemte leigekontraktar er hovudregelen at minstetida for husleigekontraktar er tre år. Regelen blei innført i 1998, då husleigelova blei revidert. Regelen har fleire unntak som gjer det mogleg å avtale kortare kontraktslengde. Det gjeld utleige av ein del av bustaden når eigaren bur i det same huset, eller utleige av ein bustad der eigaren sjølv skal bruke bustaden etter leigeperioden. Det gjeld òg offentleg disponerte bustader der kommunane har eit visst høve til å la bebuarane prøve ut buforholdet.

Ved handsaminga av Ot.prp. nr. 74 (2007–2008) *Om lov om endringer i husleieloven* ynskte fleirtalet i kommunal- og forvaltningskomiteen å få vurdert ei innføring av tidsubestemte leigekontraktar som hovudregel i husleigelova. Også bustadutvalet (NOU 2011: 15) vurderte spørsmålet om å innføre tidsubestemte kontraktar som hovudregel, men rådde ikkje til ei slik endring. Utvalet kom fram til at det er sannsynleg at dei negative konsekvensane blir betydelege. Regjeringa rår ikkje til å innføre tidsubestemte kontraktar som hovudregel. Det ville truleg føre til langt større negative enn positive effektar, ved at utleigarar trekkjer bustadene ut av marknaden.

Innstramming i reglane om kontraktslengde vil samstundes kunne vere eit verkemiddel for å fremje bustabilitet for leigarane. Bustabilitet er ikkje minst viktig for husstandar med barn som bur til leige. Fleire undersøkingar tyder på at ein del barnefamiljar flyttar ofte. Hyppige flyttingar kan ha ulike årsaker, og det kan vere både frivillig og ufrivillig.

Husleigelovutvalet (NOU 1993: 4) rådde til at minstetida for leigekontraktar som hovudregel skulle vere fem år. Kommunal- og regionaldepartementet vil sende på høyring eit slikt framlegg. Ei minstetid på fem år kan gje noko auka bustabilitet,

mellom anna gjennom barneåra. Dei to ekstra åra kan bety mykje i einskilde tilfelle, til dømes for å sleppe skulebyte. Å sikre buforhold der det ligg til rette for at barn kan få gode oppvekstvilkår, er eit prioritert område innanfor bustadpolitikken.

Departementet meiner at ei auka minstetid til fem år truleg ikkje fører til at mange utleigarar trekkjer bustadene ut av marknaden. Regelendringane gjeld ikkje for bustader som i dag er unnatekne frå hovudregelen, slik som utleige av del av eigen bustad. Her finn ein truleg dei bustadene der det er størst fare for at eigarane trekkjer bustaden ut av marknaden. Nokre fleire bustader kan bli selde som eigarbustader etter ein slik regelendring. Det vil auke tilgangen på eigde bustader.

Ikkje alle leigarar ynskjer lange kontraktar. Det kan til dømes vere arbeidsinnvandrarar som kjem for ei kortare periode, eller er usikre på kor lenge dei blir. Reglane om minstetid er ikkje til hinder for at leigar og utleigar kan gjere avtalar om at leigaren har rett til å seie opp kontrakten med eit varsel på tre månader. For tidsubestemte kontraktar gjeld òg høvet til å seie opp kontrakten.

Regjeringa går inn for å føre vidare unntaka frå hovudregelen slik dei er i dag, og å halde fast ved ei minstetid på tre år for offentleg disponerte bustader og andre klausulerte bustader for vanskelegstilte. Det vil ofte vere føremålstenleg å ha kortare kontraktar enn fem år i bustader for vanskelegstilte, slik at desse bustadene kan nyttast vidare i det bustadsosiale arbeidet.

Krav til kvalitet

Krav til kvalitet på bustader skal sikre at bustadene har ein byggteknisk standard der det er teke omsyn til viktige forhold som liv, helse og miljø. Reglane gjeld for bustader generelt, og det gjeld ikkje eigne reglar for leigebustader. Bustader eller delar av bustader kan leigast ut utan særskilt godkjenning frå kommunen.

Dersom bustadeigarar skal byggje om eller endre bruk på ein bustad²⁷ må dei følgje dei same krava til kvalitet som nybygg. Byggjereglane i dag meir kompliserte enn dei treng å vere, for folk som ynskjer å etablere utleigeeiningar i eksisterande bygg. For å stimulere til etablering av utleigebustader vil departementet vurdere forenklingar av byggjereglane for utleigeeiningar i eksisterande bygg.

²⁷ Ombyggingar eller bruksendringar som er søknadspåkravde etter plan- og bygningslova § 20-1.

Det kan òg vere vanskeleg for leigarar og utleigarar å få oversikt over krava til kvalitet. Leieboerforeningen har derfor tilrådd å lage ei kopling i husleigelova til dei offentlegrettslege krava til bustader og bygg i mellom anna plan- og bygningslova.²⁸

Ein del offentlegrettslege krav er sette av omsyn til liv og helse. Dette gjeld til dømes krav i brann- og eksplosjonsvernlova. Lov om kommunale helse- og omsorgstenester krev at eigarar sørgjer for at det ikkje er forhold ved eigedomen som kan ha negativ innverknad på helsa. Det kan til dømes vere innemiljø, luftkvalitet og støy.

Ei kopling mellom husleigelova og offentlegrettslege reglar som er sette av omsyn til liv og helse kan auke leigarar og utleigarar si merksemd om kva krav som gjeld. Brot på slike reglar vil alltid vere ein mangel etter husleigelova, men òg brot på andre offentlegrettslege krav kan utgjere ein mangel etter husleigelova.

Departementet vil sende på høyring eit framlegg om ei føresegn i husleigelova som synleggjer at brot på offentlegrettslege krav som er stilte av omsyn til liv og helse alltid skal reknast som mangel etter husleigelova.

5.3.5 Å stimulere til gode private utleigetilbod

Både kommunane og staten kan i dag stimulere til gode private utleigetilbod, men regjeringa meiner det er potensial for både å nytte verkemidla meir og å tilpasse verkemidla betre til dette føremålet.

Ved å leggje til rette for at einskilde eigedomar blir nytta til utleigebustader eller studentbustader, kan kommunane stimulere til langsiktig leige. Dersom kommunane sjølve er grunneigarar, kan dei gjere direkte avtalar om at eigedomar skal nyttast til utleigebustader, studentbustader eller anna gjennom sal eller tomtefeste. Regjeringa vil sjå nærare på korleis tinglyste klausular kan sikre bruken av eigedomane i ein viss periode. Dette gjeld høvet til å tinglyse klausular om at bustader skal kunne brukast som utleigebustader eller studentbustader. Kommunane kan òg indirekte leggje til rette for at einskilde eigedomar blir nytta til utleigeføremål, gjennom å stille krav til utforminga av bygningane gjennom planlegging etter plan- og bygningslova. Departementet vil utarbeide ei rettleiing for å synleggjere kva for juridiske verkemiddel kommunane kan nytte for å stimulere til utleige av einskilde eigedomar.

Bustadutvalet (NOU 2011: 15) gjorde framlegg om å gjere ei juridisk vurdering av kva høve det er til å setje av eigedomar til utleige i reguleringsplanen. Plan- og bygningslova regulerer den overordna arealbruken og utforminga av bygningar. Lova kan ikkje regulere eigarforhold, drift eller verksemd. Utleigebustader, studentbustader og liknande er derfor ikkje eigne arealføremål etter plan- og bygningslova.

Regjeringa vil sjå på korleis grunnlånet kan bli eit betre verkemiddel for å auke talet på utleigebustader. Det gjeld særleg bustader som blir leigde ut gjennom profesjonelle, langsiktige utleigarar og utleigarar med ein sosial profil. Både kommunane og staten kan stimulere til gode private utleigetilbod gjennom å betre dei finansielle vilkåra. Kommunane kan stimulere til utleige gjennom å framskaffe rimelege tomter og andre gunstige vilkår.

Bustadutvalet meinte det var behov for å sjå nærare på moglege modellar for utleige med sosiale føremål. Det er vanskeleg å avgrense utleige med sosiale føremål eller ikkje-kommersielle bustader frå andre former for bustadutleige.²⁹ Ei mogleg avgrensing av utleige med sosiale føremål kan vere at leigarane skal ha låg inntekt. Ved ei inntektsgrense for leigarane kan det måtte vere ein føresetnad at husleigene er subsidierte, slik at låginntektshushald kan bu der. Dersom statlege subsidiar skal nyttast til bustadprosjekt eller for å redusere bukostnader må det sikrast at subsidiarane er målretta. Tilskot til utleigebustader, omsorgsbustader og studentbustader er etablerte ordningar med behovsprøving og målretting av midlane. Det er store, udekte behov for fleire bustader innanfor ramma av desse ordningane, og regjeringa vil halde fram med å stimulere til gode utleigetilbod gjennom desse tilskotsordningane. Regjeringa meiner det er rom for auka medverknad frå private aktørar når det gjeld å byggje og drive kommunalt disponerte bustader, jamfør avsnitt 5.3.9.

5.3.6 Fleire studentbustader

Bygging av studentbustader må sjåast i samanheng med bustadmarknaden elles. Ifølgje rapporten *Levekår blant studentar 2010*, som er laga av Statistisk sentralbyrå, leiger fleirtalet av studentane bustad. Om lag 15 pst. leiger bustad gjennom studentsamskipnadene.

²⁸ Leieboerforeningen (2011): *Graverende leieforhold*.

²⁹ Medby, P. m.fl. (2012): *Modeller for utleie med sosiale føremål*, NIBR-rapport 2012:18.

Boks 5.1 Fleire utleigebustader i Eid kommune

Eid kommune vil nytte kommunale tomter som eit verkemiddel for å auke talet på private utleigebustader. Ved sal av ei tomt regulert til bustadføremål legg dei inn krav om at det skal byggjast minst seks utleigeeiningar. Desse skal ikkje øyremerkast kommunale behov. Plikta til utleige skal gjelde i ti år, og maksimal leigetid for kvar leigar er tre år.

Dersom nokre av studentane flyttar frå den private leigemarknaden, blir det frigjeve bustader til andre leigar. Å byggje studentbustader kan derfor verke dempende på prisane på leigemarknaden elles og auke sjansane for at andre bustadtreg- ande kan finne seg ein eigna bustad.

Regjeringa gjev tilskot til bygging og rehabilitering av studentbustader. Tilskotet blir gjeve etter søknad, og det kan bli gjeve til studentsamskipnader og i særlege tilfelle til studentbustadstiftingar. Føremålet med tilskotsordninga er å sikre bygging av studentbustader og medverke til ein rimeleg bustadsituasjon for studentar. Studentbustadene skal vere eit supplement til den opne bustadmarknaden.

Studentsamskipnadene er ikkje ein del av statsforvaltninga, men er sjølvstendige føretak oppretta av Kunnskapsdepartementet. Ei av dei viktigaste oppgåvene til studentsamskipnadene er å tilby studentbustader.

I dei seinare åra har regjeringa prioritert bygging av studentbustader og etablert ei tett oppfølging for å sikre gjennomføring av bygginga. Frå 2005 og fram til 2012 har regjeringa totalt løyvd midlar til bygging av 6318 studentbustader.

Trass i dette er det behov for fleire studentbustader til å møte det aukande talet på studentar. Regjeringa har i den politiske plattformen si nedfelt at det er eit mål å byggje 1000 studentbustader i året. Regjeringa vil fram mot 2014 vurdere regelverket for oppføring av studentbustader, også nivået på kostnadsramma og tilskotet.

Regjeringa har gjort endringar i den byggtkniske forskrifta for å leggje betre til rette for oppføring av studentbustader. Frå 1. april 2012 blei det gjort unntak frå somme av krava til tilgjengelegheit i den byggtkniske forskrifta for studentbustader som blir oppførte av studentsamskipnader og studentbustadstiftingar som har fått tilsegn om tilskot. I tillegg er retningslinjene for grunnlå-

net endra slik at dei ikkje stiller strengare krav om universell utforming i studentbustader enn den byggtkniske forskrifta.

I tida framover vil regjeringa vurdere eventuelle nye tiltak for å lette etableringa av nye studentbustader. Mellom anna ynskjer regjeringa å utvide verkeområdet for dei unntaka som er nemnde ovanfor, til å omfatte alle nye studentbustader i 2013. Det er viktig å sikre at desse studentbustadene blir brukte til bustader for studentar også i framtida.

Kommunane er ein viktig aktør i planlegginga og etableringa av nye bustader. Regjeringa er kjend med at mange kommunar jobbar konstruktivt saman med studentsamskipnadene for å finne løysingar for bygging av studentbustader. Som tomteeigarar kan kommunane gjere avtale med studentsamskipnadene om å byggje studentbustader. Kommunane kan òg i kommuneplanar og reguleringsplanar leggje til rette for at det finst tomter som høver til studentbustader. Det kan til dømes vere ved å avsetje arealet til offentlege føremål i arealplanar, og ved å krevje ei utforming som er funksjonelt eigna for studentar og så vidare. Kommunane kan òg tilpasse rekkjeføljekrava for studentbustader, til dømes ved eit redusert krav om parkeringsdekning. Regjeringa vil gå igjennom bruken av rekkjeføljekrav, jamfør kapittel 4.

5.3.7 Fleire eigna kommunale bustader og omsorgsbustader

Kommunane disponerer over 100 000 utleigebustader. Det har i hovudsak vore ein jamn auke i talet på slike bustader frå år til år. I gjennomsnitt disponerer kommunane 20 bustader per 1000 innbyggjar.³⁰ Skilnadene mellom kommunane er store, frå ti bustader til over 90 bustader per 1000 innbyggjar.

Målgruppene for bustadene er fleire. Det er for det første personar som får bustad av omsyn til helse og omsorg. Det vil seie at dei har behov for ein tilrettelagd bustad og/eller pleie- og omsorgstenester. For det andre er det personar som får tildelt ein bustad fordi dei slit med å skaffe seg ein sjøve i den private marknaden. For det tredje har ein del kommunar bustader for mellom anna kommunalt tilsette og innflyttarar.

Kommunale bustader er i stor grad ein del av eit heilskapleg offentleg helse- og omsorgstilbod, og bebuarane høyrer til grupper som kommunen

³⁰ KOSTRA (KOMmune-Stat-Rapportering) frå Statistisk sentralbyrå, 2011.

har eit særskilt ansvar for. Utviklingshemma, flyktningar, eldre som ikkje kan bu i eigen bustad og psykisk sjuke er døme på grupper som er høgt prioriterte til kommunale bustader. Støtte til bukostnader i den private leigemarknaden (sosialhjelp og bustøtte) eller mellombels butilbod er aktuelle verkemiddel for dei som ikkje får tilbod om kommunal bustad.

Dei kommunale bustadene fyller fleire føremål. Dei dempar presset generelt på leigemarknaden, og dei gjev kommunane høve til å hjelpe personar som treng det direkte. Dei gjev òg kommunane betre høve til å avgjere utforminga og kvaliteten på bustadene. Det siste er ikkje minst viktig når bustadene skal vere tilrettelagde for særskilde behov.

Av dei kommunale bustadene er om lag halvparten til pleie- og omsorgsføremål. I tillegg har kommunane over 40 000 alders- og sjukeheimplassar. Rundt halvparten av omsorgsbustadene og sjukeheimplassane blei renoverte eller skifta ut i perioden 1997–2007. Det er behov for å fornye resten før veksten i talet på eldre over 80 år kjem om 15 år. Søkjelyset må derfor no rettast mot modernisering, fornying og utskifting av dei eksisterande sjukeheimplassane og omsorgsbustadene.

I 2008 blei det etablert ei ordning med investeringstilskot til heildøgns omsorgsplassar. Tilskotet er eit verkemiddel i «Omsorgsplan 2015». Ordninga legg til rette for langsiktig planlegging og investering i den kommunale omsorgstenesta. Målgruppa for butilboda er personar som treng heildøgnstenester, uavhengig av alder, diagnose og funksjonshemming. Investeringstilskotet finansierer både ein auka kapasitet ved nybygging og utskifting og rehabilitering av gamle og ueigna bygningar. Regjeringa har ei målsetjing om å gje tilsegn om tilskot til 12 000 heildøgns omsorgsplassar i perioden 2008–2015.

Dei siste ti åra er det gjeve tilsegn til om lag 10 000 utleigebustader til bustadsosiale føremål, både til etablering eller utbetring av bustadene. Dei siste åra har regjeringa auka rammene for tilskotet. Regjeringa ynskjer å stimulere til eit variert butilbod i kommunane. Folk har ulike behov, og familiestorleiken varierer. Nedbygginga av institusjonsomsorga gjer at kommunane i større grad treng tilrettelagde bustader for personar med omfattande behov for helse- og omsorgstenester. Det gjer at kommunane må endre bustadmassen. Samstundes rapporterer kommunane om stort behov for fleire bustader. Det er lange ventelister, og pressa bustadmarknader gjer det vanskelegare for mange å finne seg ein bustad sjølv.

5.3.8 God forvaltning av kommunale bustader

Tilskot til utleigebustader skal bidra til god forvaltning av den kommunale bustadmassen i kommunane. God forvaltning inneber at kommunane har klare tildelingskriterium, og rutinar for å hjelpe bebuarar vidare i bustadkarrieren. Kommunane må òg sikre naudsynt vedlikehald av bustadene og planleggje kva bustader dei treng i framtida.

Utmålinga av tilskotet skal vere fleksibel slik at gode bustadprosjekt til prioriterte grupper kan realiserast. Sjølv om det er tilstrekkeleg med rundt 20 prosent tilskot for dei fleste prosjekt, skal Husbanken kunne gje inntil 40 prosent til tilskot til bustadprosjekt til prioriterte grupper. Høgare tilskotsutmåling inneber at færre bustadprosjekt kan få tilsegn innanfor same budsjettamme. Det er derfor naudsynt at kommunen kan dokumentere faktisk tilskotsbehov.

Husbanken har oppretta ein simulator som reknar ut storleiken på tilskotet ut ifrå husleige, driftsutgifter og prosjektkostnader. Simulatoren bidreg til dialog med kommunane om husleigefastsetjing, utgiftsplanlegging og tilskotsutrekning. Simulatoren gjer det mogleg med betre utrekningar av faktiske tilskotsbehov og bidreg slik til god utnytting av tilskotsmidla.

Ei evaluering av tilskotsordninga har vist at det er behov for å klargjere korleis utmålinga av tilskotet skal gjerast.³¹ Husbanken skal derfor invitere med KS og eit utval kommunar for å vurdere om, og eventuelt korleis, utmålinga av tilskotet betre kan medverke til fleire eigna bustader til vanskelegstilte på bustadmarknaden. Relevante problemstillingar er korleis simulatoren kan gje eit best mogleg grunnlag for å vurdere tilskotsutmåling i ulike prosjekt, utrekning av driftsutgifter og utgiftsplanlegging, og kva som er formålstenlege utmålingsreglar.

I 2006 etablerte Kommunal- og regionaldepartementet programmet «Kompetanse for bedre eiendomsforvaltning» (KoBE). Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) har hatt ansvar for programmet. Programmet er ei oppfølging av NOU 2004: 22 *Velholdte bygg gir mer til alle*. Ein viktig del av programmet har vore å støtte kompetansehevande tiltak. I 2012 blei programmet integrert i den ordinære verksemda til DiBK. KoBE har i hovudsak vore retta mot forvaltning av kommu-

³¹ Knudtson, L. m.fl. (2011): *Evaluering av Husbankens tilskudd til kommunale utleieboliger* NIBR-rapport 2011:33.

Boks 5.2 IK Bustad

I samband med KoBE-programmet finansierte DiBK utviklinga av eit internkontrollverktøy for å kunne sjekke om dei offentlege krava er følgde. Dette verktøyet er utvikla for føremålsbyggja. DiBK arbeidar no med utviklinga av eit liknande verktøy for kommunale bustader. Det kan gjere det enklare å få oversikt over tilstanden på bustadene og setje inn målretta tiltak for utbetring.

Boks 5.3 Samarbeid med private utleigarar

Trondheim kommune har sett i gang prosjektet «Privat leie av bustad». Føremålet er å få ytterlegare samarbeid med private utleigarar. Kommunen arbeider med å inngå avtalar med private utleigarar om øyremerkte bustader som kommunen formidlar. Kommunen kan til dømes forplikte seg til å yte ulike tenester til bebuarane. Prosjektet er ei vidareføring av tidlegare initiativ for å hjelpe kommunale leigarar over i eigd bustad.

nale føremålsbygg som barnehagar, skular, sjukeheimar, administrasjonsbygg og idretts- og kulturhus. Forvaltning av kommunale bustader har både likskapar og skilnader frå føremålsbygg. Departementet vil at DiBK og Husbanken i samarbeid skal sjå på korleis erfaringane frå KoBE kan nyttast og vidareutviklast for forvaltninga av kommunale bustader. På dette feltet har DiBK og Husbanken ulik kompetanse, som bør sjåast i samanheng.

5.3.9 Samarbeid med private om kommunale bustader

Kommunane kan velje om dei ynskjer å eige bustader sjølve, eller om dei vil gjere avtalar med private aktørar om å leige eller disponere bustadene. Mange kommunar har erfaringar med å samarbeide med private om kommunale bustader. Dersom samarbeidet fungerer godt, kan det avlaste kommunane og gje føreseielege rammer for utleigarar. Husbanken skal samle og spreie erfaringar med ulike former for samarbeidsavtalar, slik at kommunane kan lære av kvarandre.

Husbanken kan gje tilskot til utleigebustader til kommunar, stiftingar og andre aktørar som medverkar til etablering av kommunale bustader. Stiftingar og andre aktørar kan gjere avtale med kommunen om å skaffe bustader som kommunen disponerer. Når andre enn kommunen eig bustadene, skal det tinglysast ein klausul som gjeld bruken av bustadene, og som seier at kommunen har tildelingsrett i minst 20 år.

Investeringsstilskotet til heildøgns omsorgsplassar blei endra i 2011. Tilskotet går no berre til kommunane, men kommunane kan kjøpe omsorgsplassar av andre aktørar dei samarbeider med, både ideelle eller kommersielle aktørar. I slike tilfelle gjeld vanlege tilbods- og konkurranse-reglar. Det er samstundes eit avgjerande vilkår for

å få tilskot at kommunane sikrar seg disposisjonsrett til omsorgsplassane i minst 30 år, og at vilkåra i ordninga elles er oppfylte.

I tilfelle der kommunane gjer avtalar om å leige bustader kan dei lage ordningar for rettleiing og oppfølging av bebuarane. På den måten kan kommunane leggje til rette for at bebuarane får stabile buforhold og gode bumiljø, og samstundes tryggje og støtte opp om seriøse utleigarar.

Regjeringa vil

- stimulere til auka kunnskap hjå leigarar og utleigarar om reglar som er viktige for leigeforholda
- medverke til ein meir detaljert leigemarknadsstatistikk
- arbeide for å utvide Husleigetvistutvalet (HTU) til fleire delar av landet
- medverke til å styrkje leigebuarorganiseringa
- sende på høyring eit framlegg om å utvide minstetida for tidsavgrensa leigekontraktar frå tre til fem år som hovudregel
- sende på høyring eit framlegg om ei føresegn i husleigelova som synleggjer at brot på offentlegrettslege krav som er stilte av omsyn til liv og helse alltid skal reknast som mangel etter husleigelova
- utarbeide ei rettleiing om juridiske verkemiddel kommunane kan nytte for å fremje privat utleige
- vurdere korleis grunnlånet kan nyttast betre til å fremje langsiktige og gode private utleigepro-sjekt
- byggje vidare på dei etablerte tilskotsordningane for kommunale bustader, omsorgsbustader og studentbustader
- samle erfaringar frå samarbeid mellom kommunane og private aktørar om kommunale bustader for å vidareutvikle gode løysingar

5.4 Gode støtteordningar for eigarar og leigarar

5.4.1 Økonomisk stønad, rettleiing og forvaltning av inntekt

Ei av oppgåvene til NAV-kontora er å hjelpe til med å førebyggje og løyse sosiale problem. NAV-kontoret har ei lovfesta plikt til å arbeide for å betre levekåra for vanskelegstilte, medverke til sosial og økonomisk tryggleik og fremje overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltaking i samfunnet. Dette går fram av føremålsføresegna i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (STL). Lova skal òg medverke til at utsette barn og unge og familiane deira får eit heilskapleg og samordna tilbod. Det arbeidet kommunane og NAV-kontora gjer på dette området, står heilt sentralt når det gjeld å hjelpe folk til å skaffe seg ein god bustad og å motverke at folk mister bustaden.

Kommunane og NAV-kontora kan til dømes gje hjelp i form av økonomisk stønad, jf. STL § 18, gje økonomisk rettleiing, jf. den same lova § 17, eller gje rettleiing om utanrettslege gjeldsordningar, jf. gjeldsordningslova § 1-5. Den som har økonomiske problem, kan få betre styring gjennom å få hjelp til å setje opp budsjett for livsopphald og hjelp til å løyse gjeldsproblem og få råd i forhandlingar med kreditorar.

Stønad til buutgifter gjennom økonomisk sosialhjelp kan vere naudsynt over lang tid, til dømes som supplement til ei låg trygdeytning og bustøtte. Personar som treng økonomisk stønad i lang tid, treng ofte hjelp til å få dekt buutgifter. Andre treng stønad til buutgifter i samband med akutte problem som fall i inntekta, ein endra livssituasjon eller at ein må betale depositum for eit leigeforhold.

Føremålet med økonomisk rettleiing er å gje råd og praktisk hjelp til personar med økonomiske vanskar, slik at ho eller han får kontroll over økonomien sin. Når manglande økonomisk styring dreg andre problem med seg, er økonomisk rettleiing eit viktig verkemiddel. For personar som slit med å kunne disponere pengane sine, kan det vere avgjerande å få hjelp til å planleggje økonomien og forstå konsekvensane av manglande økonomisk styring. Å styrkje kompetansen i den økonomiske rettleiinga er eit høgt prioritert område i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Det kjem det til å vere også i framtida, mellom

anna fordi dette er viktig for at folk skal kunne skaffe seg og halde på ein bustad.

Forvaltning av delar av inntekta er eit anna verkemiddel, dersom opplæring og rettleiing ikkje er nok. Frivillig offentleg forvaltning av inntekta inneber at ein person heilt eller delvis overlèt til det offentlege å disponere dei midlane vedkommande har til dekning av naudsynt livsopphald og andre forpliktingar. Mindre inngripande alternativ bør prøvast før ein set i verk frivillig offentleg forvaltning av inntekta. Dette kan til dømes vere å hjelpe til med å opprette ein autogiroavtale med banken til den det gjeld, eller med å setje opp budsjett. Ein avtale om frivillig offentleg forvaltning må vere skriftleg, avgrensa i tid og kunne seiast opp av den einskilde, eller avtalen må følgje av eit vedtak. Forvaltning av inntekta kan lett bli eit statisk verkemiddel dersom det ikkje følgjer økonomisk rettleiing med.

Ein form for frivillig offentleg forvaltning er trekk i trygdeytningar for betaling av husleige for kommunale bebuarar. Bustadutvalet meinte at ein viktig suksessfaktor i det bustadsosiale arbeidet er at kommunen og arbeids- og velferdsforvaltninga samarbeider godt i tilfelle der dei tek i bruk avtalar om trekk for betaling av husleiga.

Arbeids- og velferdsdirektoratet skal styrkje kompetansen i kommunane om korleis dei kan hjelpe folk som har vanskar med å disponere økonomien og betale lån og rekningar. Husbanken skal òg auke kompetansen i kommunane om korleis dei kan gje god oppfølging og rettleiing om bustadøkonomi. Arbeids- og velferdsdirektoratet og Husbanken bør samarbeide om kompetanseutviklande tiltak som legg grunnlaget for økonomisk styring og trygge buforhold.

5.4.2 Bustøtte

Bustøtte skal sikre husstandar med låge inntekter og høge buutgifter ein eigna bustad. Støtta skal hjelpe vanskelegstilte både til å etablere seg i ein bustad og til å halde på den bustaden dei har. Bustøtta er ei rettsbasert ordning som er strengt behovsprøvd. Med unntak av militært og sivilt tenestepliktige og studentar utan barn kan alle over 18 år få bustøtte om dei fell innanfor dei økonomiske kriteria. Bustøtta er den bustadsosiale ordninga som når flest mottakarar. I 2013 vil rundt 120 000 husstandar få bustøtte kvar månad. Løyvinga er på om lag tre mrd. kroner årleg.

Tabell 5.4 Buutgiftstak etter talet på medlemmer i husstanden og prosentdel med buutgifter over taket, per desember 2012

Medlemer i husstanden	Tak for buutgifter per år Kroner*	Prosentdel med buutgifter over taket
Alle		60
Ein person	61 000	55
To personar	65 500	72
Tre personar	70 000	73
Fire personar	74 500	72
Fem eller fleire personar	79 000	81

* I visse kommunar er taket 10 000, 15 000 eller 22 000 kroner høgare.

Omlegginga av bustøtta i 2009

Bustøtteordninga blei styrkt i 2009. Dette var eit ledd i arbeidet mot fattigdom. Omlegginga var òg viktig for å få til lik handsaming av søkjarar og eit enklare regelverk.

Tidlegare måtte søkjarar utan barn ha pensjon eller trygd for å kunne få støtte. Det kravet kunne verke negativt ut frå målet om at flest mogleg skal ta lønt arbeid, og blei derfor fjerna. Vidare tok ein ut krava om at bustaden måtte vere på minst 40 kvadratmeter, og at han måtte ha separat kjøkken og soverom. Det opna ordninga for dei som bur i eittromsbustader med opne kjøkkenløyseringar. For barnefamiliane blei ytingane og inntektsgrensene auka.

Omlegginga av bustøtta blei evaluert.³² Evalueringa konkluderte med at bustøtta etter reforma når fram til klart fleire og til grupper som tidlegare var utestengde frå ordninga. Ho konkluderte vidare med at ordninga ikkje verkar godt nok for barnefamiljar. Det blei derfor rådd til å auke buutgiftstaka for store husstandar. For å motverke «innlåsing» av leigarane i kommunale utleigebustader bør ein ifølgje evalueringa endre reglane slik at ytingane til bebuarar i private og offentlege bustader blir like (lik dekningsprosent).

Ny lov om bustøtte

Dei overordna føresegnene er formulerte i den nye lova om bustøtte. Personvernet og rettstryggleiken til søkjarane er styrkt gjennom lova. Medan Husbanken hittil både har gjort vedtak om

bustøtte og handsama klager, er det no ei uavhengig klagenemnd som skal handsame klagenene.

Det er viktig å sikre at det går bustøtte berre til dei som har rett til ytinga. For å styrkje kontrollen blir det innført systematisk etterkontroll av den inntekta og den formuen som blei nytta ved utrekninga av bustøtta. Husbanken kan krevje bustøtte tilbake når støtta er blitt utbetalt med urette.

Bustøtta som sikringsnett og verkemiddel mot fattigdom

Bustøtta er eit godt sikringsnett for dei som har låge inntekter og høge buutgifter. Bustadutvalet framheva bustøtta si sentrale rolle som bustadsosialt verkemiddel og meinte ordninga er målretta og effektiv når det gjeld å nå dei som både har låge inntekter og høge buutgifter. Utvalet meinte det primære føremålet med ordninga ikkje er å tette fattigdomsgapet, men å dempe konsekvensane for dei med låg inntekt.

Utvalet meinte samstundes at ordninga ikkje treffer like godt for alle, og at ei vidareutvikling kan gjere ho til eit meir effektivt verkemiddel i arbeidet mot fattigdom og i det bustadsosiale arbeidet. Utvalet kom med fleire framlegg for å styrkje bustøtta som verkemiddel, mellom anna for barnefamiljar og ved lik handsaming av leigarar i kommunale og private bustader.

Av dei som får bustøtte i dag, har store husstandar oftare høge buutgifter over dei maksimalgrensene som er sette (taket), enn dei mindre husstandane, jf. tabell X. Det kan indikere at bustøtta treffer betre for små enn for store husstandar.

³² Nordvik V. m.fl. (2011) *Den norske bustøtten – effekter av en reform, NOVA Rapport 2/2011*

Når barn bur skiftevis hjå begge foreldra, kan berre den eine av foreldra i dag få meirytinga i bustøtta for felles barn. Dette er den av foreldra som bur der barna er folkeregisterførte. Både dei som evaluerte bustøtta, og bustadutvalet føreslo å endre regelverket slik at felles barn blei inkluderte i utrekninga av bustøtta for begge foreldra.

Dei som leiger kommunale bustader, får meir bustøtte enn dei som leiger privat, når alt anna er likt. Det er fordi dekningsgraden er 80 pst. i kommunale bustader og 70 pst. i private bustader. Høgare ytingar i offentlege enn i private bustader kan gjere det mindre freistande for kommunale leigarar å flytte. Det motverkar arbeidet for å få så mange som råd til å greie seg sjølve i sin eigen bustad, og det kan sjå ut som ei urimeleg favorisering av offentlege bustader.

På grunn av høge bustad- og leigeprisar har nokre kommunar høgare buutgiftstak enn resten av landet. Ved omlegginga av bustøtta i 2009 gjekk talet på kommunar som har høgare buutgiftstak enn resten av landet, opp frå 8 til 15. Det var kommunar rundt Oslo og Stavanger som då kom til.

Utrekninga av bustøtte blir justert kvart år, gjennom satsar for mellom anna eigendel og taket for buutgifter. Bustadutvalet peika på at satsane i bustøtta ikkje blir justerte i takt med utviklinga i bustad- og leigeprisane. Over tid blir då effekten av bustøtta redusert. For å sikre at ytinga gjennom bustøtta aukar i takt med prisstiging, rådde utvalet til å greie ut alternative metodar for indeksering.

Ved omlegginga av bustøtta i 2009 blei innslagspunktet for høg eller progressiv sats for eigendelen sett så høgt at personar med minstepensjon og unge uføre blei sikra låg sats. Satsen er sidan blitt oppjustert kvart år i takt med veksten i minstepensjonane. Denne praksisen har skjerma dei som får trygd eller pensjon, mot høg avkorting i bustøtta som følgje av den høge veksten i pensjonane dei seinare åra.

Regjeringa vil vurdere eventuelle endringar i bustøtteordninga i samband med dei framtidige framlegga til statsbudsjett, for å vidareutvikle ordninga som eit verkemiddel for å medverke til butryggleiken for husstandar med låge inntekter og høge buutgifter.

Regjeringa vil

- at Husbanken og Arbeids- og velferdsdirektoratet skal medverke til at kommunane får auka kompetanse til å gje hjelp til folk som har disponeringsvanskar og betalingsproblem

- vurdere eventuelle endringar i bustøtteordninga i samband med dei framtidige framlegga til statsbudsjett for å vidareutvikle bustøtta som verkemiddel for å medverke til butryggleiken for husstandar med låge inntekter og høge buutgifter

5.5 Økonomiske og administrative konsekvensar

Framlegga i dette kapitlet om *auka kunnskap om privatøkonomi og sparing* vil kunne føre til administrative utgifter til å spreie læringsverktøy, og eventuelt vidareutvikle desse. Utgiftene kan bli dekte innanfor gjeldande budsjetttrammer. Utgiftene til *eit offentleg utval som skal gå gjennom eigarseksjonslova* kan òg bli dekte innanfor gjeldande budsjetttrammer.

Styrkt innsats for *god praktisering av startlånet* og dei andre framlegga for *hjelp til bustadeige* vil kunne ha administrative konsekvensar for Husbanken og kommunane gjennom vidareutvikling av regelverket og praksisen. Dette gjeld innsats for å sikre at startlånet blir nytta i tråd med føremåla, god praksis for lånevilkår tilpassa ulike situasjonar, og god praksis for oppfølging og rettleiing av låntakarar. Framlegga handlar dels om å utvikle kompetanse og arbeidsmetodar. Det gjev kostnader som kan bli dekte innanfor dei gjeldande budsjetttrammene. Endringane kan gje redusert etterspurnad etter startlånet frå nokre grupper og auka etterspurnad frå andre. Dette kan verke inn på administrasjonsutgiftene til kommunane, og kostnadene for kommunane til å hjelpe husstandar med å finne ein eigna leigebustad. God oppfølging av låntakarar kan isolert sett gje auka administrative kostnader for kommunane, men kan òg føre til innsparingar dersom låntakarane får mindre behov for omfattande hjelp.

Tiltak for å *auke kunnskapen hjå leigarar og utleigarar* vil krevje noko midlar til informasjonstiltak. Dette kan gjennomførast innanfor gjeldande budsjetttrammer. Det same gjeld *auka kunnskap om korleis kommunane kan stimulere til privat leige*. Desse tiltaka kan gjere at leigemarknaden fungerer betre og at leigarar treng mindre hjelp til å skaffe seg ein eigna leigebustad. Det kan spare kommunen for utgifter. Ved å *styrkje institusjonane i leigemarknaden* kan effekten òg vere at kommunane sparer utgifter til å hjelpe leigarar. Gjennom å styrkje institusjonar med særkompetanse på leigemarknaden kan det gje meir effektiv hjelp til leigarar og utleigarar. Det å styrkje institusjonane i leigemarknaden krev budsjettmidlar, og må sjåast

i samband med framtidige budsjetttrammer. Ei styrking av HTU inneber samstundes innsparingar for forlikråda.

Framlegga om *endringar i husleigelova* vil truleg ikkje få vesentlege økonomiske eller administrative konsekvensar. Det vil kunne gje tryggare og betre leigeforhold. Auka minstetid på husleige-kontraktar kan samstundes føre til at nokre utleigarar trekkjer bustadene ut av leigemarknaden. Desse vil i så fall truleg seljast på eigarmarknaden.

Kommunale bustader, omsorgsbustader og studentbustader inneber kostnader for staten i form av tilskot. Det vil òg innebere direkte kostnader og inntekter for kommunane, Studentsamskipnadene og private aktørar. Indirekte vil fleire slike bustader kunne lette presset i leigemarknaden, og spare utgifter til mellom anna mellombelse butilbod og anna bustadhjelp.



Figur 6.1 Nasjonal strategi for bustadsosialt arbeid

Foto: iStockphoto

6 Nasjonal strategi for bustadsosialt arbeid

Sjølv om dei aller fleste i landet bur godt og trygt, finst det menneske som ikkje får dekt bustadbehova sine. Det kan vere at dei bur i ein ueigna bustad eller bumiljø, at dei står i fare for å miste bustaden sin eller at dei ikkje har ein fast stad å bu. Dei fleste kjem seg raskt ut av den vanskelege situasjonen, med eller utan hjelp frå det offentlege. Andre har behov for meir samansett og langvarig hjelp. Dette kapittelet handlar om den målretta og tverrfaglege innsatsen som blir sett inn overfor dei som slit mest eller som er særst sårbare.

Regjeringa vil leggje fram ein ny nasjonal strategi for bustadsosialt arbeid. Kapittelet tek til med å gje ein omtale av innrettinga av strategien, før viktige innsatsområde i det bustadsosiale arbeidet blir omtale:

- tilfredsstillande buforhold for vanskelegstilte barnefamiljar
- bustad som del av hjelpa til utsette unge
- butilbod til flyktningar
- eit variert kommunalt butilbod
- oppfølging for å meistre buforholdet og kvar dagen
- førebygging av bustadproblem – rett hjelp til rett tid
- eit styrkt bustadsosialt fagmiljø
- auka frivillig innsats og brukarmedverknad

6.1 Føremål og innretting av strategien

Det bustadsosiale arbeidet har høg nasjonal prioritet. Tidlegare program og satsingar har samla den statlege og kommunale innsatsen på området. «Prosjekt bostedsløse» (2001–2004) og den nasjonale strategien «På vei til egen bolig» (2005–2007) er døme på innsats der det blei funne løysingar på tvers av sektorar og forvaltningsnivå.

Bustadsosialt arbeid omfattar alt frå å skaffe bustader til å auke føresetnaden den einskilde har for å meistre buforholdet og kvardagen. Innsatsen overfor vanskelegstilte på bustadmarknaden er stor, både i kommunane, staten og den frivillige sektoren. Gjennom dei siste ti åra er den

bustadsosiale kompetansen styrkt, og det er etablert mange ulike butilbod til vanskelegstilte. Samstundes står vi overfor utfordringar som må møtast. Kartlegginga av bustadlause i 2008 viste at 6100 personar ikkje hadde ein fast stad å bu. Bustadutvalet (NOU 2011:15) fann at rundt 150 000 personar kan karakteriserast som vanskelegstilte på bustadmarknaden, og kommunane melder om auka etterspurnad etter bustader og tenester.

Regjeringa vil leggje fram ein brei og langsiktig strategi for det bustadsosiale arbeidet. Regjeringa tek sikte på at strategien skal gjelde frå 2014. Ansvar for å gje folk hjelp til å skaffe bustad og å yte ulike tenester sorterer under fleire sektorar, både i den kommunale og den statlege forvaltninga. Samarbeid på tvers er ei utfordring på alle nivå.

Strategien skal samle og målrette den offentlege innsatsen. Han skal synleggjere ansvarsforholda i det bustadsosiale arbeidet generelt og innanfor einskilde innsatsområde spesielt. Strategien skal òg vise kva verkemiddel som kan brukast for å hjelpe dei som slit på bustadmarknaden. I strategien vil regjeringa leggje vekt på å førebyggje bustadproblem.

Det er Arbeidsdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet som saman er ansvarlege for strategien. Kommunal- og regionaldepartementet skal leie og koordinere arbeidet. Desse fem departementa har i dag ein bustadsosial samarbeidsavtale med KS, og KS er blant dei instansane som vil bli inviterte med i både utviklinga og gjennomføringa av strategien. I tillegg vil representantar for frivillig sektor og brukarorganisasjonar bli inviterte med i arbeidet.

Husbanken skal koordinere arbeidet på direktornivå. Dei direktorata som må bidra i arbeidet er Arbeids- og velferdsdirektoratet, Helsedirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Integrerings- og mangfaldsdirektoratet og Den sentrale forvaltninga for kriminalomsorga. Andre departement og direktorat vil bli trekte med ved behov.

Regjeringa vil

- Leggje fram ein ny nasjonal strategi for bustadsosialt arbeid som skal samle og målrette den offentlege innsatsen

6.2 Tilfredsstillande buforhold for vanskelegstilte barnefamiljar

Heimen og nærmiljøet betyr mykje for oppveksten til barn og unge. Tilfredsstillande buforhold er ein føresetnad for gode levekår for barnefamiljar. Det er ein føresetnad for at familjar skal kunne leve sjølvstendig, skaffe seg eller halde på arbeid, og elles delta i samfunnet. Barn er særleg sårbare og skal ikkje vere utan ein heim. Dårlege buforhold kan føre med seg problem på skulen og i fritida.

Forsking viser at familjar i låginntektsgrupper flyttar oftare enn andre, og at dei oftare bur trengt. Ein del barn veks opp i kommunale utleigebustader i belasta bumiljø. Dei fleste av familiane kjem seg likevel raskt over i tilfredsstillande buforhold, anten på eiga hand eller med hjelp frå det offentlege.

Den førre kartlegginga av bustadlause personar var i 2008. Kartlegginga viste at om lag 200 personar hadde dagleg omsorg for mindreårige barn.¹ Ingen av desse familiane var utan ein stad å opphalde seg komande natt. Den største gruppa var hjå slekt og vener, eller i krisesenter. Rundt halvparten av barnefamiliane hadde vore utan ein fast stad å bu i mellom tre veker og seks månader, og ein av fire hadde vore i ein slik situasjon i meir enn seks månader.

I føremålsparagrafen til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen heiter det at lova skal medverke til at utsette barn og unge og familiane deira får eit heilskapleg og samordna tenestetilbod. Barn skal ha trygge oppvekstvilkår og høve til å delta i vanlege aktivitetar sjølv om foreldra har dårleg økonomi.

Bustadutvalet (NOU 2011: 15) meinte at det bør stillast krav til at kommunane har beredskapsplanar i tilfelle der barnefamiljar står i fare for å bli

eller har blitt bustadlause. Høyringssvara til NOU 2011: 15 viste at fleire kommunar allereie har slike planar. Regjeringa meiner at kommunane har eit betydeleg ansvar i tilfelle der barnefamiljar ikkje har ein fast stad å bu. I rundskrivet til sosialtenestelova heiter det at arbeidet med å finne permanent bustad skal starte opp straks nokon får tildelt mellombels butilbod, og at mellombelse butilbod berre unntaksvis skal nyttast til barnefamiljar og ungdom.²

Når barn og unge skal få eit mellombels butilbod, gjeld det strengare krav til kvalitet på butilbodet. Mellom anna har barn og unge rett til privatliv og sosialt samvær, og dei skal ha høve til å gjere lekser utan å bli forstyrra.

Barn skal ha ein trygg oppvekst uavhengig av om familien eig eller leiger bustaden sin. For somme barnefamiljar kan det å leige bustad gje mest tryggleik og stabilitet. Gjennom Husbanken sin dialog med kommunane, og særleg i tildelinga av tilskot til utleigebustader, stimulerer regjeringa til fleire kommunalt disponerte bustader i bumiljø som er eigna for barnefamiljar. Staten og kommunen må saman motverke konsentrasjon av sosiale problem og opphoping av negative levekår i ein-skilde område.

I fleire kommunar er befolkningstilveksten stor, noko som skaper press på bustadmarknaden. Skal ein førebyggje og motverke dårlege buforhold blant familjar med låge inntekter, er det viktig å sjå på kva utviklinga på bustadmarknaden får av konsekvensar for slike familjar. Det er særleg behov for å rette søkjelyset mot store barnefamiljar. Familjar med tre eller fleire barn er overrepresenterte blant familjar med låge inntekter. I dette arbeidet må ein nytte dei bustadsosiale verkemidla som både Husbanken og kommunane disponerer.

Det er behov for å utvikle modellar som skal førebyggje og motverke dårlege buforhold blant familjar med låge inntekter i pressområde. Som eit ledd i dette modellarbeidet skal Husbanken inngå eller vidareføre samarbeid med kommunar som allereie arbeider godt med å betre buforholda til låginntektsfamiljar. Husbanken skal trekkje med seg andre statlege verksemder ved behov, og gjere modellane og erfaringane med dei tilgjengelege for andre kommunar.

Husbanken skal særleg løfte fram kommunale strategiar for å hjelpe barnefamiljar frå leige til eige. Det ser ut til å vere eit stort potensial for flyktningefamiljar til å eige bustaden sin. Erfaringar viser at ved hjelp av dei statlege verkemidla,

¹ Det er gjennomført fire kartleggingar (1996, 2003, 2005 og 2008). I kartleggingane blir bustadlause definerte som dei som manglar ein eigd eller ein leigd bustad og er i ein av dei følgjande situasjonane: manglar tak over hovudet komande natt, er vist til akutt eller mellombels overnatting, er under kriminalomsorga eller i ein institusjon og skal frigjevast eller skrivast ut innan to månader og er utan ein stad å bu, eller bur mellombels hjå vener, kjende eller slektningar. Bustadlause er også kartlagde i 2012, og resultatane vil liggje føre i 2013.

² Rundskriv R35-00-F12 til lov om sosiale tjenester i NAV.

som bustøtte, tilskot til etablering og startlån, kan mange barnefamiliar kjøpe bustad. Dette vil samstundes frigjere utleigebustader til andre meir vanskelegstilte.

Bustadutvalet (NOU 2011: 15) viste til den regelen i husleigelova som gjev utleigaren høve til å varsle kommunen i situasjonar der leigaren står i fare for å bli kasta ut. Regelen tok til å gjelde i 2007, og utvalet meinte at han bør evaluerast. Utvalet meinte også at regjeringa bør greie ut om det vil vere gagnleg å innføre ei varslingsplikt i tilfelle der barnefamiliar står i fare for å bli kasta ut. Departementet er i ferd med å evaluere den gjeldande varslingsregelen og greie ut ei eventuell varslingsplikt i tilfelle der barnefamiliar står i fare for å bli kasta ut.

Regjeringa vil

- førebyggje og motverke dårlege buforhold blant låginntektsfamiliar i pressområde
- fremje kommunalt disponerte utleigebustader i bumiljø som er tilpassa behova til barnefamiliar
- gjennom Husbanken og kommunane hjelpe barnefamiliar frå leige til eige gjennom startlån, tilskot til etablering og bustøtte
- evaluere varslingsregelen i husleigelova og greie ut om det kan vere gagnleg å innføre ei plikt for utleigaren til å varsle NAV-kontoret når barnefamiliar står i fare for å bli kasta ut av bustaden

6.3 Bustad som del av hjelpa til utsette unge

Det er store individuelle forskjellar mellom kva utfordringar og behov unge med bustadproblem har. Det dei først og fremst har til felles er alderen. Medan kapittel 5 «Trygg etablering» presenterer strategiar og tiltak som skal tryggje etableringa i eigd og leigd bustad generelt, handlar dette kapittelet om innsatsen overfor unge som treng samansett hjelp for å kunne bu godt og trygt. Det er behov for ein målretta innsats mot dei mest utsette unge, det vil seie dei som står i fare for å miste bustaden sin eller som ikkje har ein fast stad å bu. I tillegg er det naudsynt at bustad er ein del av innsatsen på andre politikk-område som gjeld unge, til dømes innsatsen overfor unge som står utanfor utdanning og arbeid.

Unge går igjennom ei rekkje overgangsfasar i alderen frå 14 til 25 år. Dei går frå grunnskule til vidaregåande opplæring og frå utdanning til jobb,

og mange går inn i eit forpliktande samliv og flyttar inn i eigen bustad. Det å bu dårleg, eller ikkje ha ein eigen fast stad å bu, kan føre med seg eller forsterke andre problem som utsette unge har.

6.3.1 Særskilt innsats for unge utan ein stad å bu

Dei nasjonale kartleggingane viser at talet på bustadlause under 24 år har auka jamt sidan 1996.³ Dette er ei utvikling ein òg ser i dei andre nordiske landa. I 2008 var 24 pst. av alle bustadlause i Noreg mellom 18 og 24 år. Dei fleste budde i små og mellomstore kommunar. Over halvparten var avhengige av rusmiddel, og ein tredjedel hadde ei synleg eller kjend psykisk lidning. Ein relativt stor del hadde vore utan bustad i meir enn eit halvt år.

Ei kartlegging av døgnovernattingsstader og andre former for kommunalt disponerte bustader viser at over halvparten av kommunane i undersøkinga hadde gjeve unge mellom 18 og 24 år eit mellombels butilbod i 2010.⁴ Kartlegginga viste vidare at den vanlegaste lengda på opphaldet for denne gruppa var mindre enn tre månader.

Husbanken samarbeider med Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet om eit idéhefte om bu- og oppfølgingstilbod til utsette unge. Føremålet er å synleggjere gode butilbod som kommunar har etablert til unge, og kva som må til for å lukkast med slike bustadprosjekt.

Regjeringa har årleg styrkt fleire av dei økonomiske verkemidla til Husbanken, deriblant tilskot til utleigebustader. Med tilskot til etablering og startlån får vanskelegstilte unge hjelp til å kjøpe bustad. Bustaden skal føre med seg stabilitet og tryggleik for den einskilde og gje eit betre utgangspunkt for å meistre skule og arbeid, ta vare på helsa og delta i sosiale nettverk.

Erfaring og forskning fortel at det er naudsynt å satse meir systematisk på fleire typar butilbod til utsette unge. Husbanken samarbeider med kommunar for å byggje opp kunnskap om omfanget og samansetjinga av målgruppa, og om utfordringar og moglege løysingar.

Sosialt entreprenørskap er entreprenørskap som blir nytta på sosiale eller samfunnsmessige utfordringar og problem, og inneber at entreprenørane skal finne nye løysingar som kan skape

³ Dyb, E. og K. Johannessen (2009): *Bostedsløse i Norge 2008 – en kartlegging*, NIBR-rapport 2009:17.

⁴ Johannessen, K. og E. Dyb (2011): *På ubestemt tid. Døgnovernattingssteder og andre former for kommunalt disponerte boliger*, NIBR-rapport 2011:13.

Boks 6.1 Framtidshuset – døme på butilbod til ungdom

I bydel Grünerløkka i Oslo er det mange arbeidsledige ungdommar. Bydelen har i fleire år arbeidd med tenester og tiltak for ungdom som ikkje går på skule og som står utanfor arbeidslivet. Fleire av ungdomane dei arbeider med har ein utilfredsstillande busituasjon.

I 2012 blei Grünerløkka Framtidshus etablert. Bydelen leiger ti leilegheiter av Boligbygg som blir utleigd vidare til ungdom som er i kontakt med sosialtenesta ved NAV-kontoret. Ei av leilegheitene er base for personalet som arbeider med ungdomane. Det finst òg ei leilegheit for ungdom som er i akutt behov for ein stad å bu. Målet med tiltaket er å gje ungdom ein trygg bustad, lære dei å ta vare på bustaden og vise dei korleis dei kan bidra i bumiljøet og nærmiljøet sitt.

varige forbetringar på viktige område i samfunnet. I tillegg til å ha eit sosialt føremål har slike verksemder høg grad av involvering frå målgruppene og er marknadsorienterte. Ved å samarbeide med ulike miljø for å finne nye måtar å bruke verkemidla på, kan ein få fram fleire eigna butilbod til unge. I tillegg til å trekkje med sosiale entreprenørar, er det relevant for Husbanken å søkje råd frå byggjebransjen, bustadsosiale fagmiljø, andre aktørar innan frivillig sektor og kommersielle aktørar.

Fleire av dei kommunane som Husbanken har langsiktig og forpliktande samarbeid med, har valt å satse på å førebyggje og avhjelpe bustadproblem blant unge. Det finst fleire gode døme på strategiar og tiltak retta mot unge som er utsette på bustadmarknaden:

- I Drammen kommune er det etablert ein bustadskule for ungdom. Tema på skulen er korleis ein kan skaffe seg ein bustad, opplæring i korleis ein kan meistre buforholdet og om privatøkonomi.
- Porsgrunn kommune har etablert prosjektet «Bolig og kvalifisering». Føremålet er å utvikle metodar som gjer unge bustadsøkjarar i stand til å ta ansvar for eigen bustad og eige liv. Metoden handlar om ein kombinasjon av å skaffe bustad og kvalifisering og utdanning.
- I Trondheim kommune arbeider SAMUR-prosjektet med å bidra til busetjing av unge vanskelegstilte og med å samordne tenestene til

denne målgruppa. Dette inneber tett samarbeid mellom fleire einingar og instansar for å utvikle gode bustadløyningar. Det krev òg oppfølging ut ifrå behova til den einskilde og betre bruk av dei økonomiske verkemidla til Husbanken.

- Narvik kommune arbeider for å skape ei heilskapleg og koordinert teneste for barn og unge som står i fare for å bli bustadlause eller som er bustadlause. Prosjektet skal mellom anna bidra til å redusere talet på bustadlause i alderen 18–24 år og å skaffe fleire eigna bustader.

Husbanken skal støtte opp om kommunar som ynskjer å intensivere innsatsen overfor utsette unge. Den nye kartlegginga av bustadlause vil vere klar i løpet av 2013 og vil gje eit grunnlag for den vidare oppfølginga som Husbanken må tilby kommunar med unge bustadlause. Det er òg behov for meir kunnskap om individuelle og strukturelle årsaker til at unge får store bustadproblem. Det at stadig fleire unge er utan ein stad å bu er ei utvikling som gjer seg gjeldande i fleire nordiske land, og det er derfor ei relevant problemstilling for nordisk samarbeid.

6.3.2 Bustad som del av den statlege innsatsen overfor utsette unge

Regjeringa har som mål å motverke marginalisering av utsette unge. Dette er eit felt der mange offentlege instansar har eit ansvar. Det blir sett inn mykje ressursar på å førebyggje og motverke fattigdom og kriminalitet, fremje psykisk helse, leggje til rette for deltaking, gje naudsynnte tenester og leggje eit grunnlag for gode og trygge buforhold. Sjølv om det kan vere ein liten del av målgruppa for desse satsingane som har bustadproblem, er det viktig å ta høgde for eventuelle udekte bustadsbehov.

Med ein auka innsats for unge som treng hjelp til å kome i arbeid eller utdanning, vil det bli lettere for dei å skaffe seg ein stad å bu og å halde på han. Arbeids- og velferdsetaten har garantiordningar for ungdom som ikkje er i arbeid eller utdanning. Garantien for unge under 20 år inneber eit tilbod om arbeidsretta tiltak til dei utan arbeid eller skuleplass.

Frå 2013 skal oppfølgingsgarantien og tiltaks- garantien for arbeidslaus ungdom i alderen 20–24 år målrettast mot dei som treng hjelp til å kome i arbeid eller utdanning. Konkret inneber garanti- ane at ungdom som har arbeidsevne, men har behov for bistand, skal få ein aktivitetsplan innan ein månad etter at dei har fått eit oppfølgingsved-

tak frå NAV-kontoret. For ungdom med nedsett arbeidsevne og behov for bistand skal det setjast som mål at det alltid skal vere 90 pst. av dei som har ein godkjend aktivitetsplan. På bakgrunn av erfaringar frå 2013 vil det bli vurdert ein garanti basert på tid også for denne gruppa.

Barnevernet skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade helsa og utviklinga deira, får naudsynt hjelp til rett tid. Barn og unge med behov for omsorg frå barnevernet er særleg sårbare. Levekåra deira er ofte dårlegare enn for andre.⁵ Vaksenlivet kjem ofte tidlegare enn det som er tilfellet for dei fleste andre ungdommar, og mange opplever overgangen som vanskeleg. Ei lovendring i 2009 skal sikre at barnevernstenesta gjev ei grundig vurdering av om det skal setjast i verk etterverntiltak, og at vurderingane blir synleggjorde slik at eit eventuelt avslag kan påklagast til fylkesmannen. Hjelp til å skaffe bustad og hjelp til å meistre buforholdet er blant dei vanlegaste etterverntiltaka. For å få til gode tiltak er det særst viktig med godt samarbeid mellom fleire tenester.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har utarbeidd ei oversikt over kva plikter ulike offentlege tenesteytarar har overfor utsette unge som står i fare for å bli marginaliserte og utestengde frå utdanning, arbeidsliv og bustadmarknaden. Helsedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Det kriminalitetsforebyggjande rådet og Husbanken har delteke i dette arbeidet. Oversikta skal vere til nytte for den politiske og den administrative leiinga i kommunane, og for tilsette i kommunale, fylkeskommunale og statlege etatar med ansvar for tenester til ungdom.

I 2010 starta Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet opp «Losprosjektet». Prosjektet skal styrkje oppfølginga av utsette unge. Dei unge får ein kontaktperson, ein los, som følgjer dei opp og hjelper dei med å nyttiggjere seg tilbod som blir gjevne i skulen eller av andre instansar. Målet er å betre koplinga til skule og arbeid blant særleg risikoutsette unge i alderen 14–23 år. Det deltek 15 kommunar i prosjektet. Ei evaluering av prosjektet skal gjerast ferdig i 2014. Resultata frå evalueringa skal vere eit grunnlag for å vurdere korleis oppfølginga av unge i denne gruppa bør organiserast i framtida.

Kunnskapsdepartementet har ei satsing på auka gjennomføring i vidaregåande opplæring. Satsinga ber namnet Ny GIV. Målgruppa for Ny GIV er langt breiare enn berre unge som bur, eller

står i fare for å bu, dårleg. Auka gjennomføring i den vidaregåande skulen vil føre med seg at færre kjem i ein vanskeleg busituasjon. Ny GIV skal bidra til ei betre offentleg samordning, der bustadproblem blir sette i samanheng med andre utfordringar. Som eit bidrag til Ny GIV har Husbanken, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Finansnæringens Fellesorganisasjon utvikla ein digital simulator som viser korleis dei unge kan styre økonomien sin inn mot å kjøpe seg bustad.

Helsedirektoratet skal etablere ein strategi for å sikre den psykiske helsa til barn og unge. Føremålet med strategien er ikkje berre å fremje den psykiske helsa til denne gruppa, men òg å forebyggje psykiske vanskar og lidingar hjå barn, unge og familiane deira, og å gje hjelp til dei som står i fare for å utvikle eller alt har utvikla psykiske vanskar. Husbanken deltek i arbeidet med strategien og skal bidra med kunnskap om bustadbehov for utsette barn og unge, og kva for strategiar og verkemiddel som kan nyttast for å forebyggje og motverke vanskelege busituasjonar.

Regjeringa vil

- leggje til rette for fleire butilbod til unge som ikkje har ein stad å bu, eller som står i fare for å miste den bustaden dei har
- gjennom Husbanken rette ein spesifikk innsats overfor kommunar som har utfordringar med unge utan ein fast stad å bu
- nytte sosialt entreprenørskap og sosial innovasjon for å utvikle nye typar butilbod til unge
- skaffe meir kunnskap om individuelle og strukturelle årsaker til at unge kjem i ein situasjon utan ein fast stad å bu

6.4 Butilbod til flyktningar

Kommunane har busett mange flyktningar dei siste åra. Å busetje flyktningar er ei varig oppgåve for kommunane. Dess raskare ein flyktning får etablert seg i ein kommune, dess raskare kan vedkomande delta i arbeidslivet og i samfunnet. Regjeringa vil sikre rask busetjing av flyktningar, mellom anna gjennom eit meir forpliktande samarbeid med kommunesektoren, jf. tiltak i Meld. St. 6 (2012–2013) *En helhetlig integreringspolitikk – mangfold og fellesskap*. Meldinga legg òg fram regjeringa sin visjon om å tette gapet mellom innvandrarar og resten av befolkninga når det gjeld prosentdelen av sysselsette. Rask busetjing kan verke inn på kor fort flyktningane kjem seg inn i arbeidsmarknaden.

⁵ Bakketeig, E. og E. Backe-Hansen (2008): *Forskningskunnskap om ettervern*, NOVA-rapport 17/2008.

Medan kommunane tidlegare tok imot om lag 4000 flyktningar i året, har dei sidan 2009 busett opp mot 6000 flyktningar i året. I 2013 er det behov for å busetje om lag 8500 flyktningar i norske kommunar. Ventetida i mottak har blitt lenger, og snittet var i 2012 over 7 månader. Integrerings- og mangfaldsdirektoratet (IMDi) skal formidle flyktningar til busetjingskommunar. Kommunane gjev tilbakemeldingar om at mangel på eigna bustader til rett tid og på rett stad ofte gjer at dei ikkje kan ta imot fleire flyktningar.

Husbanken har fleire verkemiddel som styrker det bustadsosiale arbeidet i kommunane. Flyktningar er blant målgruppene for desse ordningane. Ordningane betrar kommunane sine føresetnader for å busetje flyktningar frå mottak. I ei tid der behovet for å busetje flyktningar er stort, er det endå viktigare at kommunane er kjende med kva moglegheiter som ligg i ordningane frå Husbanken.

Flyktningar er ikkje ei einsarta gruppe. For nokre kan startlån og tilskot til etablering vere gode verkemiddel for å kjøpe bustad. Dei fleste flyktningar er ikkje i ein situasjon der dei kan kjøpe bustad, og somme har òg behov for oppfølging frå kommunen. I slike tilfelle kan ein kommunal utleigebustad vere det mest eigna alternativet. Tilskot til utleigebustader og grunnlån er viktige statlege bidrag når kommunar skal skaffe utleigebustader. Regjeringa har ved fleire høve styrkt tilskot til utleigebustader mellom anna for å støtte opp om rask busetjing av flyktningar. Utmålinga av tilskot til utleigebustader er fleksibel, og Husbanken skal kunne gje inntil 40 prosent tilskot til bustadprosjekt til flyktningar og andre prioriterte grupper. Avsnitt 5.3.8 omtaler tilskot til utleigebustader nærare. Fleire kommunar nyttar seg òg av den private leigemarknaden. Hushald med låge inntekter og høge buutgifter, mellom anna flyktningar, kan få bustøtte anten dei eig eller leiger bustad.

Verkemidla til Husbanken er viktige for det bustadsosiale arbeidet i kommunane, både for å møte utfordringar på kort og lang sikt. Talet på flyktningar som skal busettast frå år til år kan variere. Husbanken må derfor samarbeide tett med IMDi om korleis dei saman kan leggje til rette for at kommunane har føresetnader for å ta imot flyktningar.

Fleire forskingsrapportar ser nærare på kva som må til for at kommunane skal kunne ta imot fleire flyktningar. Her er nokre viktige faktorar:

- langsiktig planlegging av busetjingsarbeidet
- god forankring og tydeleg ansvarsdeling i kommunen

- hjelp til bebuarar i kommunalt disponerte bustader slik at dei kan kjøpe ein bustad eller leige privat, for å auke gjennomstrøyminga i den kommunale bustadmassen på den måten. I dette arbeidet er startlån og tilskot til etablering relevante verkemiddel
- profesjonell bruk av den private leigemarknaden

I tillegg til å nytte seg av verkemidla til Husbanken på kort sikt, må kommunane òg planleggje langsiktig og sjå bustøtte, tilskot og lån i samanheng. Husbanken har inngått eit langsiktig og forpliktande samarbeid med meir enn 50 kommunar der føremålet er å utvikle eit heilskapleg og strategisk bustadsosialt arbeid. Målet er at kommunane skal kunne hjelpe fleire vanskelegstilte på bustadmarknaden. Fleire av desse kommunane har valt flyktningebusetjing som eit satsingsområde.

Husbanken skal leggje til rette for erfaringsutveksling mellom kommunar når det gjeld korleis dei kan ta høgde for busetjing av flyktningar, både i planlegginga og gjennomføringa.

Informasjon, rettleiing, kompetansetiltak og kunnskapsutvikling er òg verkemiddel som Husbanken gjer bruk av i arbeidet med å leggje til rette for kommunane sitt arbeid med å busetje flyktningar.

- På nettstaden www.nyinorge.no finn ein praktiske opplysningar frå offentlege etatar for familieinnvandrarar og arbeidsinnvandrarar. Informasjonen finst på fleire språk og omfattar opplysningar om det å skaffe seg ein bustad, anten gjennom å kjøpe eller leige, og om andre bustadrelaterte emne.
- Husbanken har saman med Migranorsk AS utvikla eit nettbasert opplæringsverktøy om det å bu. Opplæringsverktøyet heiter «Å bo» og finst på sju språk. Verktøyet er gratis og blir nytta i den obligatoriske norskundervisninga ved 75 lærestader.
- «Boliger til flyktningar og innvandrere» er ein brosjyre om tilskotsordningar som skal bidra til å skaffe bustader til flyktningar og innvandrarar. IMDi og Husbanken har samarbeidd om brosjyren.

I perioden 2009–2011 busette kommunane over 600 einslege mindreårige årleg. I 2012 var det om lag 470 einslege mindreårige som blei busette. Nokre bur med slektningar eller i fosterheimar, medan andre får tilbod om å bu i bufelleskap med andre unge. Kommunane har teke imot mange einslege mindreårige dei siste åra, noko som har ført til at dei fleste blir busette innanfor

Boks 6.2 Husvertar for einslege mindrearige flyktingar

I Trondheim kommune er oppfølging på hybel eit ekstra støttetiltak for unge med særlege behov, og det er eit alternativ til omsorgstilbod på institusjon og i bufellesskap. Tiltaka er spesielt utforma for einslege mindrearige i aldersgruppa 16–18 år.

Ungdomane får tilbod om å bu på eigen, privat hybel og ha timebasert oppfølging med ein miljøterapeut, og samstundes får dei nær kontakt med den eller dei som dei bur hjå. Dette er ein vaksen husvert eller ein vertsfamilie som leiger ut hybel som del av sin eigen bustad. Husvertane skal i nokon grad kunne hjelpe ungdomane med aktivitetar, støtte og oppfølging. Husvertane supplerer ei eventuell oppfølging frå miljøterapeuten.

Trondheim kommune har i dag 15 husverttiltak og melder om at fleire huseigarar ynskjer å vere husvertar.

målet om tre månader etter at dei har fått løyve om opphald.

Regjeringa vil

- gjennom Husbanken styrkje kommunane sitt arbeid med å busetje flyktingar. Husbanken skal synleggjere korleis dei bustadsosiale verkemidla kan støtte opp om kommunale strategiar for å busetje flyktingar – både på kort og lang sikt
- gje inntil 40 prosent utmåling av tilskot til utleigebustader til flyktingar og andre prioriterte grupper

Boks 6.3 NIMBY – «not in my backyard»

Mange kommunar møter store naboprotestar når dei skal etablere bustader til vanskelegstilte, kanskje særleg ved etablering av samlokaliserte bustader. Iblant har naboprotestane vore så omfattande at kommunen har stoppa prosjekta. I internasjonal faglitteratur blir fenomenet omtalt som NIMBY («not in my backyard», om sett til «ikkje i bakgården min»). Informasjon til nabolaget og oppfølging av bebuarane er viktig, og erfaringa er at naboprotestane ofte stilnar etter innflyttinga.

6.5 Eit variert kommunalt butilbod

Mange kommunar melder om behov for eit større og breiare butilbod i kommunane. Medan kapittel 5 «Trygg etablering» drøftar korleis ein kan få fleire kommunalt disponerte bustader og god forvaltning av desse, ser dette kapittelet på korleis ein kan få eit meir variert butilbod i kommunane.

Menneske som søker om ein kommunal utleigebustad er i ulike situasjonar, med ulike utfordringar og behov. Kommunane disponerer i dag eit spekter av ulike tilbod. Det kan vere bustader og leilegheiter i vanlege bumiljø eller samlokaliserte bustader i det same huset eller det same området. Desse butilboda kan vere med eller utan fast tilknytte tenester. I tillegg finst det bufellesskap eller bukollektiv med alt frå døgnbemanning til bemanning berre nokre timar om dagen.

Det er viktig at kommunen tek utgangspunkt i den einskilde sine behov. Ein god busituasjon kan gjere den einskilde meir sjølvstendig og sjølvhjelpen, medan ein dårleg busituasjon kan føre til eit større hjelpebehov.

Personar med rusproblem og psykiske lidingar er ei gruppe som er overrepresentert i kartleggingane av bustadlaus, og som er bustadlaus lengst og oftast. Det er dei siste ti åra blitt etablert ei rekkje nye butilbod til denne gruppa. Alle må ha ein stad å bu, sjølv med levevanar som fungerer dårleg saman med omgjevnadene.

«Housing First» er ein busetjingsmodell som er nytta i fleire land. Modellen blei først utvikla i USA på midten av 1990-talet, og byggjer på ein tverrfagleg metode som tek utgangspunkt i at bustad er eit grunnleggjande behov for alle. Først når dette grunnleggjande behovet er dekt, kan bebuaren vere i stand til å ta fatt på andre utfordringar. Bustaden er med dette ein føresetnad for å nyttiggjere seg andre tenester innanfor rus- og psykiatriomsorga. Modellen har eit sterkt brukarperspektiv, mellom anna ved at bebuaren sjølv skal kunne avgjere kva for tenester ho eller han skal få. Fleire norske kommunar har i dei seinare åra etablert butilbod basert på prinsippa bak Housing First-modellen. Omgrepet «Housing First» blir òg nytta meir generelt i busetjingsstrategiar der bustaden er vurdert som ein føresetnad og eit utgangspunkt for å betre livssituasjonen til dei som er vanskelegstilte eller utan ein fast stad å bu.

Ulike undersøkingar tyder på at samlokaliserte bustader til ulike grupper ser ut til å ha blitt meir vanleg dei siste åra. Det er fleire faktorar som avgjer om bufellesskap eller samlokaliserte bustader vil vere gode løysingar for dei som bur

der. Storleiken på bustadene er viktig. Andre element som spelar inn er utøvinga og kvaliteten i tenesta, samansetjinga av bebuarane, valfridomen til den einskilde brukaren, høvet til arbeid og aktivitet på dagtid, lokaliseringa og utforminga av bygningane. Det er viktig at samlokaliserte bustader og bufellesskap ikkje får eit institusjonsliknande preg. Talet på bueningar som blir lokaliserte saman, skal ikkje vere for høgt, og bustadene bør plasserast i ordinære bumiljø. Ulike grupper skal heller ikkje måtte bu saman dersom dei ikkje ynskjer det. Erfaringa er at somme synest det er bra å bu saman med andre, medan dette for andre fører til dårlegare helse og livskvalitet. I tildelinga av tilskot til utleigebustader og omsorgsbustader har departementet og Husbanken tydeleggjort kor viktig integrering og normalisering er når ein etablerer samlokaliserte bustader.

Det er truleg at ein del personar og hushald, som tradisjonelt sett har fått tilbod om kommunal utleigebustad, er i stand til å kjøpe eigen bustad. Regjeringa vil opne for 50 års nedbetalingstid på startlån, noko som kan gjere det mogleg for fleire hushald med låge inntekter å kjøpe bustad og betene eit lån. Unge uføre er eit døme på ei gruppe med låge, men stabile inntekter. Meir omtale av dette er å finne i kapittel 5 «Trygg etablering».

Bustadutvalet (NOU 2011: 15) gjorde framlegg om ei satsing på 2500 fleire kommunalt disponerte bustader for personar med rusproblem, psykiske lidningar og dobbeltdiagnosar. Satsinga skulle gå over ein periode på fem år. Utvalet føreslo samstundes å styrkje tilskot til oppfølgingsstenester og det bustadsosiale kompetansetilskotet. Framlegga fekk brei støtte i høyringa. Mange meinte at framlegget til satsing på oppfølgingsstenester var for lågt i forhold til behovet.

Tilskot til utleigebustader blir tildelt av Husbanken, og kommunane og andre aktørar som vil etablere butilbod med kommunal tildelingsrett kan søkje. Målgruppa er vanskelegstilte på bustadmarknaden, og butilbod til folk utan bustad, flyktningar, folk med behov for oppfølgingsstenester og barnefamiliar blir prioriterte. Meir omtale av tilskotet er å finne i kapittel 5 «Trygg etablering». Her finst òg ein omtale av investeringstilskot for heildøgns omsorgsbustader og sjukeheimsplassar.

Regjeringa vil

- gjennom Husbanken stimulere til kommunale butilbod til personar med rusproblem, psykiske lidningar og dobbeltdiagnosar

- utvikle modellar for å sikre brukarmedverknad ved busetjing og utforming av tenestetilbod til vanskelegstilte på bustadmarknaden
- kartleggje utviklinga av samlokaliserte bustader og bufellesskap, både storleiken, samansetjinga av grupper og lokaliseringa, og etablere indikatorar og rapporteringssystem som gjer det mogleg å følgje utviklinga over tid
- jamleg kartleggje og analysere bustadløyse

6.6 Oppfølging for å meistre buforholdet og kvardagen

I mange kommunar er det lange ventelister for å få kommunalt disponerte bustader, og tilbakemeldingane frå kommunane og resultat frå forskinga fortel om eit udekt bustadbehov blant personar med tilleggsvanskar. For mange som har tilleggsproblem, kan oppfølging vere ein føresetnad for stabile og føreseielege buforhold. Tenestene spenner over eit breitt spekter. Det kan vere tenester i samband med det å bu, praktisk hjelp til å handle, lage mat, vaske og oppfylle økonomiske forpliktingar, helsehjelp, hjelp til å halde kontakten med familien og å kome i arbeid eller andre former for aktivitet.

6.6.1 Rett til oppfølging

NAV-kontoret yter økonomisk stønad til kostnader til livsopphaldet, der bukostnader utgjer ein vesentleg del. Det er eit mål at dei sosiale tenestene i NAV-kontoret bidreg til å gjere mottakaren sjølvhjelpen. Kontoret kan også yte andre typar tenester som kan hjelpe mottakaren til å bli sjølvhjelpen. Kvalifiseringsprogram hjelper deltakaren til å kome i arbeid og gjev pengar til livsopphald. Personar med vanskar på bustadmarknaden kan ha rett til tenester frå mange hald.

Kommunane har eit lovpålagt ansvar for å sørge for helse- og omsorgstenester til befolkninga. Rammene for tenestetilbodet til kommunane er nedfelt i lov om kommunale helse- og omsorgstenester og lov om pasient- og brukarrettigheter. Etter lov om kommunale helse- og omsorgstenester har kommunen og spesialisthelsetenesta ei plikt til å tilby ein koordinator for pasientar og brukarar med behov for langvarige og koordinerte tenester. Koordinatoren skal syte for naudsynt oppfølging, sikre samordning av tenestene og sikre framdrift i arbeidet med ein individuell plan.

Det har vore gjort forsøk med ein koordinerende tillitsperson, og dette var eit viktig tiltak i

opptrappingsplanen for rusfeltet. Føremålet var å prøve ut ulike modellar og metodar for oppfølging av menneske med rusmiddelproblem. Tillitspersonar skulle hjelpe til slik at den einskilde fekk eit meir tilgjengeleg og tilpassa tenestetilbod. Følgje- og utvurderinga viser stor grad av måloppnåing. Den tette individuelle oppfølginga har ført til at brukarane opplever tryggleik og kontinuitet i møte med tenesteapparatet, auka brukarmedverknad, ein betre kvardag, meistring og betre samhandling mellom dei som yter tenestene. Helsedirektoratet har laga eit hefte som viser nokre av dei gode erfaringane.⁶

For ein nærare omtale av rusmiddelpolitikken til regjeringa, sjå Meld. St. nr. 30 (2011–2012) *Se meg! En helhetlig ruspolitikk*.

6.6.2 Bustad som ein del av den individuelle planen

Ein individuell plan er eit verktøy som skal sikre koordinerte tenester til den einskilde. Dei som har behov for langvarige og koordinerte tenester, har rett til å få utarbeidd ein individuell plan.⁷ Planen skal vere tilpassa behova til den einskilde og skal ta utgangspunkt i kva brukaren eller pasienten sjølv ynskjer å oppnå. Planen legg til rette for gode samhandlingsrelasjonar og rasjonell arbeids- og ansvarsfordeling. Hjelp til å skaffe ein bustad og oppfølging i bustad kan vere blant tiltaka i den individuelle planen.

Det er framleis mange som har rett til individuell plan, som ikkje får det. Undersøkingar viser mellom anna at personar med rusproblem i lita grad får utarbeidd ein individuell plan. Mange har likevel ei eller anna form for systematisk oppfølging. I nokre fylke har fylkesmannen meldt at det er krevjande å få tenesteapparatet til å sjå nytten av å ha ein individuell plan.

Ved utgangen av 2011 var det i alt 6640 personar som fekk lækjemiddelassistert rehabilitering (LAR). Det har vore ein gradvis auke av LAR sidan starten i 1999. I samband med LAR blir det som regel utarbeidd ein individuell plan, og kommunen gjev oppfølging i samarbeid med fastlegen, spesialisthelsetenesta og andre relevante instansar. Mange i denne gruppa har hatt uføreseielege buforhold, og det er sannsynleg at ein stor del har vore utan fast bustad over tid. Erfaringane viser at

med LAR-behandling, og tilpassa oppfølging, får dei ein betre busituasjon.

6.6.3 Statlege tilskot til tenester

Arbeids- og velferdsdirektoratet gjev tilskot til bustadsosialt arbeid. Føremålet er å styrkje og utvikle dei ordinære tenestene i kommunen for å oppfylle det behovet den einskilde har for oppfølging i bustaden. Ei viktig målgruppe for ordninga er personar utan bustad og personar med rusproblem.

Helsedirektoratet forvaltar tilskot til utvikling av samhandlingsmodellar, og frå 2012 gjeld dette også for oppfølging i bustad. Tilskotet skal hjelpe kommunane til å utvikle tverrfaglege arenaer med lett tilgjengeleg og effektiv hjelp til menneske med psykiske lidningar og rusproblem. Å styrkje den evna folk har til å meistre kvardagen, også buforholdet, kan hindre og stabilisere rusmiddelproblem og psykiske lidningar, og redusere talet på innleggingar.

Sidan 2009 har Helse- og omsorgsdepartementet stimulert til modellar for eit betre og meir samordna tilbod til dei som har ein alvorleg psykisk sjukdom, gjerne i kombinasjon med rusproblematikk, og som i mindre grad dreg nytte av dei ordinære tenestene. Ein viktig del av denne satsinga gjeld etablering av aktivt oppsøkjande behandlingsteam, såkalla ACT-team («assertive community treatment-team»). ACT-teama skal arbeide tverrfagleg, skal etablerast med personell frå både kommune- og spesialisthelsetenesta og skal vere bemanna for å takle utfordringar med pasientar som har mange og ofte særskilte samansette problem. Sosialfagleg kompetanse er viktig for å sikre ei god utgreiing av behov og for å hjelpe folk til å gjere bruk av sentrale velferdstenester. For ein del brukarar vil bistand til å kome inn i ein stabil busituasjon vere den første oppgåva for ACT-teamet.

Det blir også gjeve tilskot til etablering av organisatorisk forpliktande samarbeidsmodellar mellom kommunar og spesialisthelsetenesta. Tilskotet skal bidra til at kommunane og spesialisthelsetenesta utviklar modellar og rutinar for samarbeid om det tilbodet ein skal gje til dei mest vanskelegstilte brukarane. Bustadperspektivet er eit sentralt element i dette arbeidet.

Helse- og omsorgsdepartementet er ansvarleg for ei storbysatsing som tok til i 2005. Satsinga skulle møte særskilte utfordringar i dei største byane: Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Storbysatsinga danna grunnlaget for fleire tiltak for menneske med alvorleg psykisk sjukdom som

⁶ *Tillit, tid, tilgjengelighet* (IS-1918).

⁷ Individuell plan er regulert i både lov om sosiale tenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, lov om barneverntjenester, lov om kommunale helse- og omsorgstjenester, lov om spesialisthelsetjenesten, lov om psykisk helsevern og lov om pasient- og brukerrettigheter.

Boks 6.4 Ny pris for bustadsosialt arbeid

Prisen er ein heiderspris til instansar som kan vise til dokumenterte effektar når det gjeld

- eigna butilbod til vanskelegstilte på bustadmarknaden
- heilskapleg satsing i utviklinga av bustadsosialt arbeid
- tiltak som motverkar at folk står utan bustad

Statens pris for bustadsosialt arbeid er ei vida-reføring av Statens tiltakspris mot bustadløyse. Prisen skal delast ut årleg, og det skjer for første gong i 2013.

ikkje sjølve tek kontakt med hjelpeapparatet eller blir kontakta av hjelpeapparatet. I tillegg til bustadtiltak er etablering av mobile oppfølgings-team i storbyane viktige resultat av satsinga.

Regjeringa vil

- styrkje kompetansen når det gjeld oppfølging i bustad for personar med rusproblem, psykiske lidingar og dobbeltdiagnosar
- gjere modellar for oppfølgingstenester i bustad tilgjengelege for kommunane for slik å sikre betre oppfølging av utskrivingsklare pasientar

6.7 Førebygging av bustadproblem – rett hjelp til rett tid

Det er mogleg å førebygge bustadproblem i avgjerande situasjonar på bustadmarknaden. Spesielt gjeld dette ved frigjeving frå fengsel og utskrivning frå institusjon, ved bruk av mellom-belse butilbod og ved fare for utkastning. Rett hjelp må kome til rett tid, og for å lukkast må ulike instansar samarbeide på tvers av forvaltningsnivå og sektorar.

6.7.1 Å planleggje bustad i overgang frå fengsel og institusjon

Overgangen frå fengsel og institusjon kan føre til eit tilvære utan ein bustad. Mange som opplever dette oppheld seg førebels hjå familie og vener eller bur mellombels i eit kommunalt butilbod. Slike buformer er lite føreseielege og kan føre til

at fleire får tilbakefall til kriminalitet og rusmisbruk, og at effekten av helse- og omsorgstenestene blir svekt.

Kartleggingane av bustadlause viser at ein av fire bustadlause oppheld seg i fengsel eller på ein institusjon og skal skrivast ut eller frigjevast innan to månader, men utan å disponere nokon bustad. Kartlegginga omfattar alle typar fengsel og institusjonar, inkludert rehabiliteringsinstitusjonar og psykiatriske og somatiske sjukehusavdelingar.

Frigjeving frå fengsel

Straffedømte har dårlegare levekår enn befolkninga elles. To tredjedelar av dei innsette har hatt ein oppvekst med eitt eller fleire alvorlege problem.⁸ Dei har låg utdanning, svak tilknytning til arbeidsmarknaden, dårleg økonomi, dårleg helse og langt oftare psykiske problem enn andre. Seks av ti innsette er rusmisbrukarar. Ved starten av soninga er ein tredjedel utan ein bustad, medan talet har auka til to tredjedelar ved fullført soning.⁹ Dette inneber at ein tredjedel av dei innsette mister bustaden sin medan dei sonar dommen. Sjølv om det er mange fellestrekk blant dei innsette, er det likevel ei mangfaldig gruppe med ulike behov.

Tilbakeføringsgarantien blei presentert i St.meld. nr. 37 (2007–2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn*. Straffedømte skal få hjelp til å skaffe seg bustad, arbeid, helsehjelp, økonomirådgeving og andre tenester som dei treng for å leve eit lovdydig liv. Føremålet er å etablere forpliktande samarbeidsstruktur mellom velferdsetatane og å motivere dei innsette til å ta grep om livet sitt etter frigjevinga.

Gjennom dei siste åra er det etablert fleire samarbeidsavtalar mellom kommunar og kriminalomsorga. Avtalane er eitt av fleire verktoy for å sikre samarbeidsrutinar og klare ansvarsforhold mellom partane. Husbanken har finansiert prosjekt som skal bygge opp kunnskapen om korleis kommunen kan sikre innsette ein god og trygg bustad ved frigjevinga, mellom anna gjennom såkalla bustadkonsulentar. I samband med tilbakeføringsgarantien tilsette kriminalomsorga 27 nye tilbakeføringskoordinatorar i 2011. Koordinatorane skal mellom anna leggje til rette for at den innsette kan skaffe seg ein bustad ved frigjeving.

⁸ Friestad, C. og I.L. Skog Hansen (2004): *Levekår blant innsette*, Fafo-rapport 429.

⁹ Dyb, E. mfl. (2006): *Løslatt og hjemløs. Bolig og bostedsløshet etter fengselsopphold*. Samarbeidsrapport NIBR/Byggforsk/KRUS.

Forsøket «Fra fengsel til kvalifiseringsprogram» er gjennomført i sju fengsel og sju kommunar i perioden frå 2009 til 2012. Forsøket har vist kor viktig samarbeidet mellom kriminalomsorga og heimkommunen til den innsette er for å lukkast med tilbakeføringa til samfunnet. NAV-kontora må tidleg varslast om tidspunktet for frigjeving, slik at det er tid nok til å sikre ein tilfredsstillande busituasjon. Forsøket blir evaluert og skal danne grunnlaget for vidare samarbeid mellom fengsel og kommunar.

Utskriving frå institusjon

Samhandlingsreforma tok til å gjelde i 2012. Reforma skal bidra til meir førebygging og tidleg inngripen, eit større kommunalt ansvar for helse- og omsorgstenester og meir samanhengande tenester for brukarar og pasientar. I den nye lova om kommunale helse- og omsorgstenester har kommunane fått ei plikt til å sørgje for personleg koordinator til personar som har behov for tenester frå fleire instansar og over tid. Kommunar og helseforetak har plikt til å inngå samarbeidsavtalar. Partane skal einast om felles rutinar og samarbeid om ei rekkje oppgåver, mellom anna når pasientar blir skrivne ut frå sjukehus. Dette er ein føresetnad for at kommunane kan planleggje oppfølginga. Partane skal også utarbeide retningslinjer for samarbeid om pasientar med behov for tenester frå fleire instansar.

Førebels er det berre innført økonomiske insentivordningar for somatiske innleggingar. I Meld. St. 30 (2011–2012) *Se meg! En helhetlig rusmiddelpolitikk* har regjeringa varsla at ho vil greie ut kommunal medfinansiering og betaling for utskrivingsklare pasientar innanfor rusbehandling og psykisk helsevern. Reforma er ei retningsreform og skal innførast gradvis over tid. Reforma inneber omstilling og langsiktig utviklingsarbeid i kommunane og spesialisthelsetenesta.

Risikoen for tilbakefall frå behandling er særleg stor ved utskrivning frå institusjon og fengsel. Det finst ein nasjonal kampanje for å betre pasientsikkerheita og å hindre pasientskadar. I 2012 blei det utvikla tiltakspakkar og det blei gjennomført pilotforsøk som skal førebyggje sjølv-mord og overdose etter utskrivning frå institusjon.

6.7.2 Redusert bruk av mellombelse butilbod

For å redusere bruken av mellombelse butilbod må det utviklast og etablerast fleire butilbod til dei som ofte oppheld seg på mellombelse butilbod,

slik som utsette unge og personar med rusproblem og/eller psykiske lidingar. Ein må òg førebyggje at folk kjem i ein situasjon der dei må be om døgnovernatting.

Alle som ikkje har ein stad å opphalde seg og å sove det neste døgnet, har krav på eit mellombels butilbod, jf. § 27 i lov om sosiale tenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Mellombelse butilbod skal avhjelpe akutt bustadløyse og skal ikkje vare ved over tid. Det mellombelse tilbodet må ha forsvarleg kvalitet sett ut frå tenestemottakaren sine behov. Tenestemottakaren skal sikrast eit sjølvstendig tilvære der det er mogleg å halde oppe relasjonar og eit sosialt nettverk, delta i vanlege daglege aktivitetar og kunne vere i arbeid eller prøve å finne seg arbeid. NAV-kontoret må sjå til at det mellombelse butilbodet er forsvarleg. Viss kontoret finn det føremålstenleg, bør det bli laga kvalitetsavtalar med leverandørar av mellombelse butilbod.

Bruken av og kvaliteten på døgnovernattingsstader blei kartlagd i 2010.¹⁰ Vanleg lengd på opphaldet for personar med rusproblem og dobbelt-diagnose er meir enn tre månader, medan barnefamiliar og unge i all hovudsak oppheld seg på mellombelse butilbod i under tre månader. Det er 41 pst. av kommunane i kartlegginga som meiner at dei har hatt ein auke i bruken av mellombelse butilbod dei siste tre åra (2008–2010), medan 13 pst. meiner at bruken har gått ned.

Bruken av nattheim er halvert dei siste tre åra.¹¹ Nattheim blir ikkje etter lova rekna som eit mellombels butilbod, fordi ein vanlegvis ikkje kan opphalde seg der på dagtid. Samstundes har bruken av andre mellombelse butilbod auka, og til saman budde 3885 personar på slike tilbod i 2011. Opphald på over tre månader har gått litt ned, noko som kan tyde på at kommunane greier å hjelpe folk over i andre tilbod innan rimeleg tid. Om lag 207 barnefamiliar hadde opphalde seg på mellombelse butilbod i 2011. Dei blei raskt hjelpete vidare til andre butilbod. Det var 22 familiar som nytta det mellombelse butilbodet i meir enn tre månader.

Kommunane er tidlegare blitt oppmoda om å inngå kvalitetsavtalar med alle leverandørar av mellombelse butilbod. Kvaliteten på tilboda ser ut til å vere god og langt på veg i samsvar med dei statlege føringane. Sjølv om nokre av butilboda

¹⁰ Johannessen, K. og E. Dyb (2011): *På ubestemt tid. Døgnovernattingssteder og andre former for kommunalt disponerte boliger*, NIBR-rapport 2011:13.

¹¹ KOSTRA-rapportering frå kommunane til Statistisk sentralbyrå.

Boks 6.5 Mellombels butilbod og personar med kortvarig og ulovleg opphald

Arbeidssøkjjarar

Personar som kjem til Noreg for å søkje arbeid, som har lovleg opphald utan at dei buset seg her, har ein avgrensa rett til sosiale tenester. Det er ein føresetnad at personar i denne gruppa kan sørge for eige livsopphald, og dei har i utgangspunktet berre rett til å få opplysning, råd og rettleiing.

Dersom ein person i denne gruppa ikkje kan syte for sitt eige livsopphald frå dag til dag (naudsituasjon), har dei likevel rett til hjelp. Vedkomande kan ha rett til mellombels butilbod i den tida det tek å få hjelp frå kjelder i heimlandet. Dette vil i hovudsak dreie seg om hjelp frå familie, vener, gjennom bank eller liknande for å kunne halde fram det lovlege opphaldet i Noreg eller for å kunne reise frå landet.

Personar som oppheld seg ulovleg i Noreg (papirlause)

Personar utan lovleg opphald har berre rett til opplysning, råd og rettleiing etter lov om sosiale tenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Dei fleste i denne gruppa er personar med endeleg

avslag på søknad om asyl, og mange vil derfor ha rett på opphald i statlege mottak. Viss dei ikkje ynskjer å nytte seg av det statlege tilbodet, får dei likevel ikkje rett til mellombels butilbod frå kommunen. Personar utan lovleg opphald som ikkje har rett til opphald i statleg mottak, har rett på mellombels butilbod viss dei ikkje kan syte for sitt eige livsopphald. Dei kan få hjelp i nokre dagar inntil det er praktisk mogleg å forlate landet.

EØS-borgarar som ikkje er arbeidssøkjjarar og som ikkje sjølv har midlar til livsopphald

Denne gruppa har lovleg opphald i inntil tre månader, på det vilkår at dei ikkje utgjer ein urimeleg byrde for velferdsordningane. Dei har berre rett på mellombels butilbod i nokre dagar, inntil dei får skaffa seg midlar eller i praksis kan reise frå landet. Om dei vel å bli i Noreg, har dei ikkje krav på tenester etter lov om sosiale tenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. I ein naudsituasjon, til dømes ved streng kulde, kan det vere naudsynt å tilby trygg overnatting for å hindre skade på liv og helse.

kan bli betre, er det grunn til å tru at kvaliteten på dei mellombelse butilboda jamt over har gått opp dei siste ti åra. Det er ikkje større kvalitetsskilnader mellom butilbod med og utan kvalitetsavtale. Mange kommunar ser ut til å ha fått betre rutinar for å følgje opp tilboda.¹²

NAV-kontoret skal så langt råd er, setje i verk tiltak med det same for å sikre overgang frå eit mellombels til eit varig butilbod. For tenestemottakarar som ikkje klarer å ta vare på interessene sine på bustadmarknaden, bør ein ta bustad og tenester som er naudsynte for å sikre ein stabil busituasjon, inn i ein individuell plan.

Arbeids- og velferdsdirektoratet og fylkesmannen gjennomfører i 2012 og 2013 opplæring i lov om sosiale tenester i arbeids- og velferdsforvaltningen for alle NAV-kontor. Sentralt i opplæringa er føremålet med lova og kravet om at alle tenes-

ter skal vere forsvarlege. Dette skal gjennomsyre alle saker etter lova. Somme tenestemottakarar treng hjelp i lang tid for å nå målet om å bli sjølvhjelpne. I nokre saker vil det vere naudsynt med ein individuell plan for å følgje opp føremålet med lova og sikre forsvarlege tenester.

6.7.3 Færre utkastingar

Dei menneskelege og økonomiske kostnadene ved utkastingar er store. Erfaringar viser at det er mogleg å hindre ein stor del av utkastingane, så sant NAV-kontora blir informerte om situasjonen i ein tidleg fase.

I den nasjonale strategien mot bustadløyse, «På vei til egen bolig» (2005–2007), var målet å redusere varsel om utkastig med 50 pst. og talet på faktiske utkastingar med 30 pst. I strategiperioden blei varsel om utkastingar reduserte med 22 pst. og dei faktiske utkastingane med 15 pst. Personar med svak betalingsevne og betalingsvilje, personar med uryddig økonomi og personar med

¹² Johannessen, K. og E. Dyb (2011): *På ubestemt tid. Døgnovernattingssteder og andre former for kommunalt disponerte boliger*, NiBR-rapport 2011:13.

psykiske lidningar og rusproblem kjem oftast i fare for å miste bustaden sin. Eit typisk hushald som blir kasta ut, er ein ung mann som tidlegare har fått varsel om utkasting, og som allereie er mottakar av sosiale tenester.

Både varsel om utkastningar og faktiske utkastningar er reduserte frå 2011 til 2012. Utkastningar er for det meste eit storbyproblem. I 2011 kom 43 pst. av varsla om utkasting i Oslo. Ifølgje namsmannen i Oslo stod Boligbygg KF for om lag 1000 av dei i alt 4700 varsla om utkasting i 2011. Boligbygg KF forvaltar over 10 000 bustader på vegner av Oslo kommune.

Økonomisk rådgjeving og gjeldsrådgjeving er ein del av kjerneoppgåvene til arbeids- og velferdsforvaltninga. Rådgjevinga er avgjerande for å hindre utkastningar. NAV-kontoret får ikkje alltid kjennskap til misleghald før namsmannen sender varsel om utkasting. På dette tidspunktet er prosessen komen langt, og kostnadene blir derfor store for kommunen, leigaren og utleigaren. Resultatet kan vere at utkastninga blir gjennomført, og at NAV-kontora må skaffe eit nytt butilbod til dei det gjeld.

Auka kompetanse i økonomisk rådgjeving er eit prioritert område for regjeringa. Det har sidan 2004 vore gjennomført fleire tiltak for å utvikle kvaliteten på dei kommunale tilboda til personar med økonomi- og gjeldsproblem. Regjeringa har styrkt dei interkommunale nettverka for å stimulere til samarbeid mellom små kommunar og stimulere til utvikling av tenestene. Fylkesmannen har ansvaret for opplæring av dei tilsette i kommunane gjennom grunnkurs, vidaregåande kurs og oppfølgingskurs. Arbeids- og velferdsdirektoratet arrangerer jamleg nasjonale konferansar om økonomisk rådgjeving under tittelen «Penger til besvær!». Desse konferansane bidreg også til kunnskapsdeling.

Dersom ein person får økonomisk stønad frå NAV-kontoret til dekning av utgifter til bustad, kan stønaden betalast direkte til utleigaren, straumleverandøren eller andre dersom tenestemottakaren har gjeve samtykke til dette. Det er også mogleg å gjere avtalar om forvaltning av trygdeutbetalingar, og ein del tenestemottakarar ynskjer slike løysingar. Det er likevel eit mål at den einskilde skal forvalte inntekta sjølv, også inntekter frå stønadsordningar. Kapittel 5 «Trygg etablering» går nærare inn på økonomisk stønad, rettleiing og forvaltning av inntekt.

Oppfølging i bustaden hindrar også krav om utkastningar og gjennomførte utkastningar. Dette blir mellom anna trekt fram av kommunane i rap-

Boks 6.6 Handlingsplan for betre levekår for romar

I 2009 la regjeringa fram ein handlingsplan for å betre levekåra for romar i Oslo. Målgruppa for handlingsplanen er folk av denne nasjonale minoriteten som er folkeregistrerte i Noreg, og som sjølv definerer seg som romar med norsk eller utanlandsk statsborgarskap. Gruppa omfattar om lag 700 personar, og dei fleste bur i Oslo.

Dei av romane som har problem på bustadmarknaden, kan på lik linje med andre vanskelegstilte søkje om lån og tilskot frå Husbanken, om ein kommunal utleigebustad og om andre bustadsosiale tenester.

Som følgje av handlingsplanen er det etablert ei rettleiingsteneste for romane i Oslo. Hovudfunksjonen til tenesta er å gje informasjon og rettleiing om utdanning, bustad, arbeid og helse. Husbanken bidreg med informasjonstiltak og med kompetanse når det gjeld bustadrelaterte problemstillingar.

porteringa om dei tilskota Arbeids- og velferdsdirektoratet gjev til bustadsosialt arbeid.

Regjeringa vil

- skaffe betre data for arbeidet med å førebu bustad ved frigjeving frå fengsel og utskrivning frå institusjon. Betre data skal hjelpe kommunar og statlege instansar til å vurdere måloppnåing, evaluere arbeidet og eventuelt setje i verk nye tiltak
- vidareutvikle den statistikken Politidirektoratet fører over varsel om utkasting og faktiske utkastningar, for å følgje nærare utviklinga i talet på hushald som blir ramma

6.8 Eit styrkt bustadsosialt fagmiljø

Bustadsosialt arbeid som ein del av utdanninga

Bustadsosialt arbeid i kommunen krev eit godt fagleg grunnlag hjå dei tilsette. Bustadutvalet (NOU 2011: 15) viste til at bustadsosialt arbeid må inngå som ein del av velferdsutdanninga. Dette er ein føresetnad for godt samarbeid i kommunen og i helsetenesta og for at personar skal bli møtte på ein heilskapleg måte.

Både Husbanken og Arbeids- og velferdsdirektoratet arbeider med å heve den bustadsosiale kompetansen i kommunane, og har mellom anna vore med på å etablere bustadsosiale studium ved fleire høyskular. Husbanken stimulerer til at det blir halde foredrag om universell utforming og om dei økonomiske verkemidla i grunnutdanninga. Husbanken gjev også stipend til mastergradsstudentar som skriv om bustadsosialt arbeid og andre relevante tema.

Husbanken, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet legg alle til rette for tilbod om vidareutdanning i bustadsosialt arbeid. Målet er å styrkje den bustadsosiale kompetansen hjå fagfolk som arbeider med vanskelegstilte på bustadmarknaden. Målgruppa er både sakshandsamarar og leiarar. Temaa i vidareutdanninga strekkjer seg frå framskaffing og utforming av bustader til oppfølging i bustad. Det er også etablert ei rekkje utdanningstilbod som skal heve kompetansen når det gjeld kva som er den beste måten å hjelpe personar med rusproblem og psykiske lidningar på.

Kunnskapskjelder og læringsarenaer

Bustadutvalet (NOU 2011: 15) meinte at den statlege samordninga ikkje er god nok, og at den statlege innsatsen bør stimulere til at bustad og tenester blir sette i samanheng lokalt. Regjeringa vil utarbeide ei ny rettleiing i bustadsosialt arbeid. Rettleiinga skal gje ei samla framstilling av det gjeldande lovverket og av aktuelle verkemiddel. Ho vil innehalde nyttig kunnskap og gode døme på tvers av sektorar og fagområde. Regjeringa vil òg greie ut om det kan vere føremålstenleg å etablere ein internettportal som gjev ei oversikt over dei økonomiske ordningar som staten tilbyr i det bustadsosiale arbeidet.

Husbanken skal bidra til å heve kompetansen i kommunar, frivillig sektor, brukarorganisasjonar og hjå andre som arbeider med bustadsosiale spørsmål. Dette blir dels gjort gjennom å utvikle kunnskap som er til nytte i tenestetytinga og politikkutforminga, dels ved å formidle kompetanse og erfaringar. Det er særleg viktig å systematisere og spreie kunnskap og erfaringar frå det arbeidet som kommunane gjer. Endå om utfordringane ofte er ulike i kommunane, er erfaringsutveksling mellom kommunar verdifullt. Nokre kommunar har etablert «læringsagentar» som skal spreie erfaringane til andre kommunar i regionen. Dei spreier erfaringar frå både utviklingsarbeid og

praksisbasert bustadsosialt arbeid. I tillegg til å nytte regionale læringsarenaer og læringsagentar frå kommunane, er det viktig å trekkje inn erfaringsane og kompetansen til frivillige organisasjonar og brukarrepresentantar.

Husbanken forvaltar bustadsosialt kompetansetilskot. Tilskotet skal bidra til å heve kompetansen innanfor bustadsosialt arbeid. Tilskotet er særleg retta mot kommunar med store bustadsosiale utfordringar. Tilskotet er mellom anna viktig for å utvikle eit godt kunnskapsgrunnlag for bustadsosialt arbeid, ei føremålstenleg organisering i kommunane og metodar for å sikre god forankring på tvers av sektorar og organisasjonsnivå.

KS tilbyr kommunane ein arena for analyse av verksemda til kommunane, der samanlikning mellom kommunar skal gje læring om vidare utvikling. I nettverksarbeidet øver kommunane på å utvikle analysar av tenester. Om lag 170 kommunar deltek kvart år i effektiviseringsnettverk. KS melder om at nettverka mellom anna bidreg til at kommunane får betre innsikt i tenestene sine, betre grunnlag for mål, styring og leiing, og til auka brukarfokus og brukarmedverknad. ASSS-nettverket er eit nettverk for dei ti største kommunane.¹³ Bustadutvalet (NOU 2011: 15) meinte at det bør leggjast ned ressursar for å utvikle gode måltal i den lokale bustadpolitikken, og at ASSS-nettverket er eit forum som bør trekkjast med i dette utviklingsarbeidet. Det var fleire høyringsinstansar som støtta framlegget. Bruken av startlån har vore eit tema som ASSS-nettverket har drøfta i 2012, og departementet vil gjennom Husbanken leggje til rette for at bustadindikatorar òg kan vere tema i effektiviseringsnettverka i det vidare arbeidet.

Regjeringa vil

- gjennomgå utdanningstilbodet ein har i dag, og i samarbeid med relevante utdanningstilbydarar, vurdere om det er behov for ein samla utdanningsstrategi innanfor feltet bustadsosialt arbeid
- utarbeide ei ny tverrfagleg rettleiing om bustadsosialt arbeid
- lage ei samla oversikt over dei økonomiske ordningane som staten tilbyr i det bustadsosiale arbeidet
- leggje til rette for at bustadindikatorar og bustadspørsmål blir tema i effektiviseringsnettverka til KS

¹³ ASSS står for Aggregerte Styringsdata for Samarbeidende Storkommuner.

6.9 Auka frivillig innsats og brukarmedverknad

Regjeringa stimulerer og støttar opp om frivillige verksemder på ei rekkje felt. Frivillige verksemder fyller ut, utfordrar, korrigerer og påverkar styresmaktene, og det er lang tradisjon for samarbeid mellom det offentlege og frivillig sektor.

Sjølv om det er kommunane som har hovudansvaret for å gjennomføre bustadpolitikken, og som dermed må ha eigarskapet til arbeidet, vel mange kommunar å løyse oppgåvene i samarbeid med frivillige organisasjonar. Frivillige organisasjonar bidreg både til å skaffe bustader og til å yte oppfølgingstenester i bustaden.

I tillegg har frivillige organisasjonar og interesse- og brukarorganisasjonar verdifull erfaring og kan kome med innspel til den statlege og kommunale politikktutforminga. Regjeringa har eit kontaktutval med representantar for dei sosialt og økonomisk vanskelegstilte. Kontaktutvalet har jamlege møte, der bustad er tema med jamne mellomrom. Husbanken samarbeider med fleire frivillige organisasjonar og brukarorganisasjonar, både sentralt og regionalt, og gjev mellom anna økonomisk støtte til ulike tiltak i regi av frivillige.

Frivillige bidreg til å gje menneske omsorg, nærleik og ein meningsfull kvardag. For mange er bustaden i seg sjølv ikkje tilstrekkeleg til å sikre god livskvalitet. Mange treng oppfølgingstenester for å meistre buforholdet og kvardagen, og dette er tenester mange frivillige tilbyr. Bærum kommune har laga ei rettleiing i korleis ein kan samarbeide med frivillige i det bustadsosiale arbeidet. I rettleiinga, som også andre kommunar kan ha nytte av, blir det vist til tenester i samband med sosialt samvær, praktisk hjelp og rettleiing. Det er eit breitt spekter av tenester, som supplerer tenester frå mellom anna NAV-kontoret og bustadkontora.

Brukarane må få den informasjonen dei treng for å vite om kva for moglegheiter dei ulike statlege ordningane gjev, slik som bustøtte, startlån, tilskot til etablering i bustad og tilskot til tilpassing av bustad. Husbanken skal mellom anna syte for at det finst god og oppdatert informasjon til aktuelle brukarar på nettstadene sine.

Regjeringa vil

- stimulere til frivillig innsats i det bustadsosiale arbeidet sentralt, regionalt og lokalt
- nytte erfaringar frå brukarorganisasjonar i det bustadsosiale arbeidet

Boks 6.7 Hjelp til å bu

«Boligskolen SAFIR» i Oslo arrangerer gratis kurs for folk som ynskjer hjelp til å meistre praktiske og sosiale utfordringar med det å bu. Det blir halde kurs om alt ifrå økonomistyring til matlaging. «Boligskolen» tilbyr ikkje lovpålagde tenester, men er eit resultat av brukarorganisering og frivillig arbeid i Kirkens Bymisjon. Tiltaket blei oppretta i 2005 og har sidan starten hatt ein prosjektleiar i hundre prosents stilling. I tillegg hjelper personar med ruserfaring til i arbeidet.

Kirkens Bymisjon i Oslo driv også «Bolighjelpen», som er eit servicekontor for menneske som slit med å bu i eigen bustad. Somme ynskjer hjelp til å utvikle sosiale nettverk, og andre har mest behov for praktisk bustadhjelp. Prosjektet har som mål å gje fleire menneske trivsel der dei bur. «Bolighjelpen» skal vere eit tillegg til, og ikkje ei erstatning for, offentleg hjelp. Tiltaket er basert på frivillige som er besøksvenner og er med på møte og bustadvising. «Bolighjelpen» gjev også rettleiing når det gjeld bustadjuv, bustøtte, startlån og andre økonomiske støtteordningar. Tiltaket er finansiert med Extramidlar frå stiftinga Helse og Rehabilitering, med tilskot frå Oslo kommune og OBOS.

- leggje til rette for at dei ulike bustadsosiale ordningane er godt kjende blant menneske som treng hjelp til å løyse bustadproblema sine

6.10 Økonomiske og administrative konsekvensar

Den nye nasjonale strategien for bustadsosialt arbeid skal utviklast i 2013, og regjeringa tek sikte på at han skal gjelde frå 2014. Strategien vil først og fremst ha administrative konsekvensar som følge av auka bustadsosialt samarbeid mellom medverkande departement og direktorat.¹⁴ Dei tiltaka som blir sette i verk som følge av arbeidet med strategien skal dekkjast innanfor gjeldande budsjettrammer. Eventuelle meirkostnader skal handsamast i samband med dei årlege statsbudsjetta.

Tiltaka om *fleire butilbod til personar som ikkje bur tilfredsstillande* skal dekkjast innanfor eksisterande budsjettrammer. Tilskot til utleigebustader er eit viktig verkemiddel som regjeringa har

styrkt fleire gonger, sist i statsbudsjettet for 2013. Regjeringa har òg styrkt tilskot til etablering, sist i statsbudsjettet for 2013, mellom anna for å hjelpe vanskelegstilte hushald frå leige til eige. Startlån er eit verkemiddel for å hjelpe vanskelegstilte til å kjøpe bustad. I tillegg til bruk av verkemiddel frå Husbanken, vil det å hjelpe bebuarar i kommunale utleigebustader over i eigd bustad krevje administrative ressursar frå kommunane. Kommunane vil på den andre sida frigjere utleigebustader, som igjen kan disponerast til andre vanskelegstilte på bustadmarknaden.

Tiltaka som blir fremja i dette kapittelet om å *heve den bustadsosiale kompetansen og å utvikle betre styringsdata* for både kommune og stat, skal

¹⁴ Det er Arbeidsdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet som saman er ansvarlege for strategien. Kommunal- og regionaldepartementet skal leie arbeidet. Husbanken skal koordinere arbeidet på direktoratnivå. Dei direktorata som må bidra i arbeidet er Arbeids- og velferdsdirektoratet, Helsedirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Integrerings- og mangfaldsdirektoratet og Kriminalomsorga. Andre departement og direktorat vil bli trekte med ved behov.

gjennomførast innanfor gjeldande budsjetttrammer. Tiltaka vil krevje samarbeid mellom departement og direktorat, og kommunesektoren må bidra med innspel og deltaking på eventuelle møte, kurs og konferansar. Det er likevel opp til kvar einskild kommune å vurdere om, og eventuelt korleis, dei vil nytte seg av dei økonomiske og faglege tilboda frå staten. Målet er å vidareutvikle både det kommunale og statlege arbeidet slik at vanskelegstilte på bustadmarknaden får rett hjelp på eit tidlegast mogleg tidspunkt. Det er òg eit mål å vidareutvikle arbeidsformer slik at bustadproblem i større grad kan førebyggjast. Å førebyggje bustadproblem vil truleg innebere økonomiske og administrative innsparingar for både kommune, stat og dei personane det gjeld.

Kommunal- og regionaldepartementet

t i l r å r :

Tilråding frå Kommunal- og regionaldepartementet 8. mars 2013 om Byggje – bu – leve blir send Stortinget.

Offentlege institusjonar kan tinge fleire
eksemplar frå:
Servicesenteret for departementa
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00

Opplysningar om abonnement, laussal og
pris får ein hjå:
Fagbokforlaget
Postboks 6050, Postterminalen
5892 Bergen
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00
Faks: 55 38 66 01
www.fagbokforlaget.no/offpub

Publikasjonen er også tilgjengeleg på
www.regjeringa.no

Omslagsbilde og kapittelillustrasjonar:
Colourbox, iStockphoto

Trykk: 07 Xpress AS 03/2013

