



DET KONGELEGE
KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENT

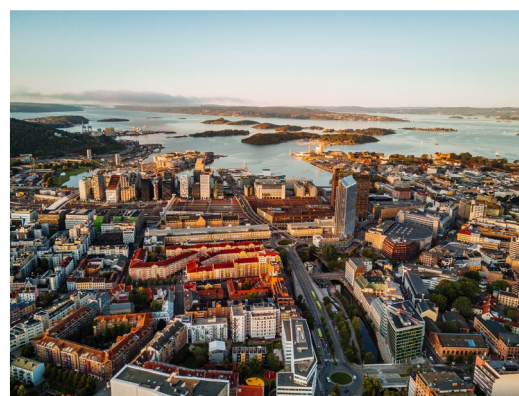
Meld. St. 13

(2023–2024)

Melding til Stortinget

Bustadmeldinga

Ein heilskapleg og aktiv bustadpolitikk for heile landet





DET KONGELEGE
KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENT

Meld. St. 13

(2023–2024)

Melding til Stortinget

Bustadmeldinga

Ein heilskapleg og aktiv bustadpolitikk for heile landet

Innhald

1	Innleiing og samandrag	9	3.3.3	Utlånsforskrifta	36
1.1	Ein heilskapleg og aktiv bustadpolitikk i heile landet	9	3.3.4	Eigarseksjonslova, burettslagslova og leigegardslova	36
1.2	Bustadpolitikken blir viktigare framover	9	3.3.5	Lån til bustadkvalitet frå Husbanken	37
1.3	Fire innsatsområde	10	3.3.6	Bustadkjøpsmodellar	37
1.4	Rolla til det offentlege – å styrkje rolla til kommunane og gjenreise og fornye Husbanken	13	3.3.7	Bustadsparing for ungdom	38
1.5	Tiltaka til regjeringa	14	3.3.8	Skattlegging av eigen eid bustad	38
1.5.1	Innsatsområde 1: Fleire skal få høve til å eige eigen bustad	14	3.3.9	Eigedomsskatt	38
1.5.2	Innsatsområde 2: Leigemarknaden skal vere trygg og føreseieleg	14	3.4	Vurderingane til regjeringa	39
1.5.3	Innsatsområde 3: Ta vare på bustadene vi har, og byggje dei vi treng	15	3.4.1	Fleire skal få høve til å eige bustad ved hjelp av startlån	39
1.5.4	Innsatsområde 4: Forsterka innsats for dei som ikkje sjølve klarer å skaffe seg og behalde ein eigna bustad	16	3.4.2	Fleire i pressområde skal bli bustadeigarar	39
1.5.5	Rolla til det offentlege	16	3.4.3	Startlånet skal bli meir treffsikkert i distrikta	41
1.6	Strukturen i meldinga	16	3.4.4	Fleire personar med utviklingshemming kan eige eigen bustad ...	42
1.7	Involvering og innspel i meldingsarbeidet	17	4	Leigemarknaden skal vere trygg og føreseieleg	44
1.8	Avgrensingar	17	4.1	Tiltaka til regjeringa	45
2	Overordna om bustadpolitikken	18	4.2	Utviklingstrekk – leigemarknaden	45
2.1	Buforhold i Noreg samanlikna med i andre land	18	4.2.1	Etterspurnaden etter utleigebustader	45
2.2	Berekraftsmåla og internasjonale forpliktingar	19	4.2.2	Tilbodet av utleigebustader	47
2.3	Roller og ansvar	20	4.2.3	Leigeprisar og prisdanning	49
2.4	Ein eigna bustad	21	4.2.4	Buforhold på leigemarknaden	50
3	Fleire skal få høve til å eige eigen bustad	23	4.2.5	Formidling og forhandling av utleigebustader	52
3.1	Tiltaka til regjeringa	24	4.2.6	Den kommunale utleigesektoren	55
3.2	Utviklingstrekk – bustadeige	24	4.3	Rammer og verkemiddel	57
3.2.1	Betydninga av å eige	24	4.3.1	Husleigelova	57
3.2.2	Bustadprisar og buutgifter	25	4.3.2	Husleigetvistutvalet	57
3.2.3	Kjøpekrafta og gjelda til hushalda	27	4.3.3	Bustøtte	58
3.2.4	Økonomiske forskjellar på bustadmarknaden	30	4.3.4	Digitalt system for kommunale utleigebustader og bustadsosialt arbeid – Kobo	61
3.2.5	Få personar med utviklingshemming eig bustad	31	4.3.5	Lån frå Husbanken	62
3.3	Rammer og verkemiddel	32	4.3.6	Tilskot frå Husbanken	63
3.3.1	Startlån	32	4.3.7	Skattlegging av utleigebustader ...	64
3.3.2	Kommunale tilskot til etablering og tilpassing av bustad	35	4.3.8	Verkemiddel for å handtere hyblifisering	65
			4.4	Vurderingane til regjeringa	65
			4.4.1	Trygge leigeforhold	65
			4.4.2	Forenkla og forbetra bustøtta	67
			4.4.3	Tilstrekkeleg tilbod av utleigebustader	69
			4.4.4	Solid kunnskap om leigemarknaden	71
			4.4.5	Ein berekraftig kommunal utleigesektor	71

5	Ta vare på bustadene vi har, og byggje dei vi treng	73	6.2.5	Personar som er skrivne ut etter opphald i institusjon	113
5.1	Tiltaka til regjeringa	74	6.2.6	Lauslatne etter gjennomført straff i fengsel	113
5.2	Utviklingstrekk – bustader og buområde	75	6.2.7	Unge med barnevernsbakgrunn ...	114
5.2.1	Bustader og utbyggingsmønster ...	75	6.2.8	Valdsutsette vaksne og barn	114
5.2.2	Kvaliteten på det eksisterande bumiljøet	75	6.3	Rammer og verkemiddel	116
5.2.3	Tilstanden på bustadmassen	76	6.3.1	Statlege rammer og verkemiddel	116
5.2.4	Bustader for ei aldrande befolkning	77	6.3.2	Kommunale rammer og verkemiddel	117
5.3	Utviklingstrekk – bustadbygging	78	6.3.3	Frivillig sektor og ideelle organisasjonar	120
5.3.1	Bustadbygging og demografisk utvikling	78	6.3.4	Brukarmedverknad	120
5.3.2	Gjennomføring av bustadprosjekt	82	6.3.5	Nye løysingar i det bustadsosiale arbeidet	122
5.3.3	Miljømessige, sosiale og økonomiske effektar av bustadbygging	84	6.4	Nasjonale bustadsosiale strategiar og innsatsar	122
5.4	Rammer og verkemiddel	86	6.5	Vurderingane til regjeringa	123
5.4.1	Plan- og bygningslova	86	6.5.1	Ingen skal vere bustadlause	123
5.4.2	Lån til bustadkvalitet	90	6.5.2	Bustadlause skal få tilbod om ein varig bustad raskt, og barn og unge skal vere prioriterte	124
5.4.3	Tilskot til bustader, bumiljø og område	92	6.5.3	Ingen skal bli bustadlaus etter lauslating frå fengsel, utskrivning frå institusjon, opphald på krisesenter eller tiltak i barnevernet	124
5.4.4	Bustadoppføringslova og avhendingslova	93			
5.4.5	Verkemiddel for å gjere bustader meir tilgjengelege	93	7	Rolla til det offentlege – å styrkje rolla til kommunane og gjenreise og fornye Husbanken	125
5.4.6	Verkemiddel for å gjere bustader meir energieffektive	94	7.1	Tiltaka til regjeringa	125
5.4.7	Transportinvesteringar	95	7.2	Rolla til kommunane	125
5.5	Vurderingane til regjeringa	95	7.2.1	Bustad som del av planlegginga ...	125
5.5.1	Ta betre vare på og oppgradere dei bustadene vi har	95	7.2.2	Regionalt perspektiv på bustadplanlegging	126
5.5.2	Raskare bustadbygging og fleire gode bustadprosjekt i heile landet	99	7.2.3	Kommunane sitt ansvar for å leggje til rette for tilstrekkeleg bustadbygging	126
5.5.3	Ein stabil økonomisk situasjon som ramme for bustadmarknaden	105	7.2.4	Handlingsrommet til kommunane for å sikre gode og varierte buområde	127
5.5.4	Klima- og miljøvenleg bustadutvikling	106	7.2.5	Kapasitet til og kompetanse på bustadplanlegging	128
6	Forsterka innsats for dei som ikkje klarer å skaffe seg eller behalde ein eigna bustad sjølve	109	7.2.6	Det bustadsosiale ansvaret til kommunane	129
6.1	Tiltaka til regjeringa	110	7.2.7	Områdesatsingar i levekårsutsette område	129
6.2	Utviklingstrekk – sårbare grupper på bustadmarknaden	110	7.2.8	Ikkje-kommersielle tilbod i kommunane	129
6.2.1	Vanskelegstilte på bustadmarknaden	110	7.3	Rolla til Husbanken	131
6.2.2	Barn i låginntektsfamiliar	110	7.3.1	Ei rolle i endring	131
6.2.3	Bustadlause	111	7.3.2	Endringar i verkemiddelapparatet	134
6.2.4	Personar med samtidig rusmiddelproblem og psykisk lidning (ROP)	112			

7.3.3	Nye måtar å jobbe på	134	7.4.6	Husbanken får ei nasjonal fagrolle for leigemarknaden	141
7.3.4	Forsøk med å overføre oppgåver frå Husbanken til statsforvaltarane	137	7.4.7	Husbanken treng eit sterkt regionalt ledd for å gi kommunane heilskapleg bustadpolitisk støtte	141
7.4	Vurderingane til regjeringa	137	8	Økonomiske og administrative konsekvensar	143
7.4.1	Kommunane skal leggje til rette for gode og varierte bustadområde	137	Litteraturliste	145	
7.4.2	Kommunane skal ta ei aktiv bustadpolitisk rolle	138			
7.4.3	Behov for regionale analysar og samarbeid	139			
7.4.4	Gjenreise og fornye Husbanken ...	140			
7.4.5	Husbanken får nye oppgåver for å støtte kommunane i det bustadpolitiske arbeidet deira	140			



DET KONGELEGE
KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENT

Meld. St. 13

(2023–2024)

Melding til Stortinget

Bustadmeldinga

Ein heilskapleg og aktiv bustadpolitikk for heile landet

*Tilråding frå Kommunal- og distriktsdepartementet 15. mars 2024,
godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Støre)*

Nr. 13

De spør hvor Nr. 13 er – vår kjære gamle gård?
Den ligger inni gaten her, hvor nummer «13» står,
og De kan se hvor svær den er, så langt kvartalet når.

Den største gård i gaten, men det finnes mange fler
i andre gater her i byen, hvis De bare går og ser –
skjønt ingen er så mørk og svart som Nr. 13 mer.

Det finnes mange fler i andre byer her på jord,
det er milevis av gater – der hvor fattigfolket bor –
ja De finner Nr. 13 helst i byers øst og nord.

Det sies tallet 13 er et ondt, uheldig tall,
og gamle Dal i fjerde sier helsen er så skral
og høire lungen halv fordi han bor i slikt et tall.

Han har en gammel vinterfrakk, på den han går tilkøis
og ligger der og bander denne råtne murstensrøis.
Men det er bare gammelsnakk, det rene skjære tøis!

For da han kom på gamlehjem på landet her ivår,
så blev han syk av lengsel til sin egen muregård,
og han rømte fra sitt fengsel, skjønt han snart er åtti år!

Naturligvis går nogen hen og dør en gang iblandt,
fordi de mangler mat og sol og luft på denne kant –
men det hender jo i andre gårder også, ikke sant?

Nr. 13 er vår egen gård, så gammel og så kjær.
Og så skjønn den er om kvelden, når den stiger lys og svær
frem av mørket med de mange lange vindusraders skjær.

Og det raser i de unges bitre hjerte: Våk og lær,
at du klart og nært og koldt igjennem drømmens gyllne skjær
ser veien til et land, hvor Nr. 13 ikke er!

Figur 1.1

Kjelde: Utdrag frå diktet «Nr. 13» av Rudolf Nilsen (På gjensyn, 1926)

1 Innleiing og samandrag

«Heime er kvar mann herre»

Håvamål

1.1 Ein heilskapleg og aktiv bustadpolitikk i heile landet

Regjeringa vil at *alle skal kunne bu godt og trygt*. Heimen vår er noko av det viktigaste vi har. Vi har ulike bustadbehov og bustadpreferansar, men felles for oss alle er at vi treng ein stad som vernar oss mot vør og vind, som gir tryggleik og moglegheit for kvile, eit privatliv og eit sosialt liv. Dei fleste av oss har behov for å høyre til i eit nærmiljø, og kvar og korleis vi bur, er òg ein viktig del av identiteten for mange.

Å skaffe seg ein bustad er først og fremst noko kvar og ein har ansvaret for sjølv. Gjennom bustadpolitikken skal vi leggje til rette for vel fungerande bustadmarknader, slik at terskelen for å kunne skaffe seg ein eigna bustad ikkje blir for høg. Vi treng ein heilskapleg og aktiv bustadpolitikk lokalt, regionalt og nasjonalt. Dei som ikkje sjølve klarer å skaffe seg og behalde ein eigna bustad, skal få den hjelpa dei treng. Regjeringa er særleg oppteken av at barn og unge bur i ein god bustad i eit trygt bumiljø. Gjennom bustadpolitikken kan vi bidra til å redusere og jamne ut sosiale og geografiske forskjellar og samtidig leggje til rette for at bustadmarknaden gir minst mogleg miljø- og klimabelastning.

Målet med bustadpolitikken er at *folk skal kunne bu i ein eigna bustad i heile landet*.

1.2 Bustadpolitikken blir viktigare framover

Dei aller fleste bur godt og trygt i Noreg i dag, og regjeringa meiner at den norske bustadmodellen er vellukka på fleire område. Fire av fem bur i ein bustad dei eig. Bustadene er i hovudsak romslege, velhaldne og av god kvalitet. Fleirtalet av befolkninga er òg nøgde med bustaden sin. I internasjonal samanheng bur vi spreidd, og i mange område er det lite press i bustadmarkna-

den. Dei fleste har tilgang til uteområde anten i tilknytning til bustaden eller i nærområdet, og mange bur i gangavstand til rekreasjonsområde og naturterreng. Fram til inngangen av 2022 var det ei positiv utvikling i den bustadsosiale politikken. Færre blei vanskelegstilte på bustadmarknaden, og talet på bustadlause var historisk lågt.

Samtidig er det utfordringar på bustadmarknaden, og den siste tida har gitt ein meir krevjande bustadsituasjon for mange. Bustadbygginga har gått kraftig ned, og presset i leigemarknaden er høgt fleire stader i landet. Det har blitt dyrare å bu, og stigande kostnader har gjort buutgiftene meir krevjande å handtere for mange. I tider med auka kostnader og høge prisar er det personar med låge inntekter som blir hardast ramma.

Det er grunn til å tru at denne situasjonen gjer at fleire innbyggjarar treng hjelp frå kommunane for å handtere bustadsituasjonen, anten det er hjelp til å betene høge buutgifter eller til å skaffe seg ein eigna bustad. I den same perioden har kommunane busett eit rekordhøgt tal på flyktningar frå Ukraina. Kommunar melder om at mangel på bustader gjer at dei bustadsosiale utfordringane blir større, og at dei har større utfordringar med å busetje flyktningar.

Det er òg utviklingstrekk i samfunnet vårt som bustadpolitikken i større grad må vere med på å løyse i åra framover. Dei sosiale og geografiske forskjellane aukar, vi blir stadig fleire eldre som treng ein eigna bustad, og vi har store klima- og energiutfordringar.

Befolkningsvekst, demografiske endringar og flyttemønster gjer at vi vil trenge stadig fleire bustader. Utfordringane i bustadmarknaden varierer i ulike delar av landet. I og rundt dei største byane er bustadprisane høge. Fleire slit med å få kjøpt eller leigd ein eigna bustad, fleire bur trøgt, og det er større utfordringar med opphopping av dårlege buforhold og levekår. Ein stor del av befolkningsauken vil kome i tettbygde strøk og i område som allereie er bygde ut. Det gjer at vi må få bygd nok bustader og samtidig ta omsyn til kvalitet og gode lokalsamfunn.

Bustadmarknadene i distrikta er ofte prega av eit ein sided tilbod av ein bustader, låg omsetjings-

takt, få nye bustader og lite fornying av bustadene.¹ Bustadprisane er låge og prisveksten svak. I mange distriktskommunar ligg mykje av bustadmassen utanfor tettstadane, ofte med lang reiseavstand til servicefunksjonar. Slike bustadmarknader gjer det òg vanskeleg å velje eigna bustad etter livssituasjon eller livsfase. Regjeringa meiner det er uheldig om svake bustadmarknader med få tilgjengelege bustader til sals eller leige hindrar folk i å etablere seg i distrikta, særleg om den lokale arbeidsmarknaden er god.

Å leggje til rette for at arbeidstakarar kan flytte dit det finst attraktive jobbar, er sentralt for å bidra til effektiv ressursutnytting i samfunnet og vidare velstandsvekst. Geografisk mobilitet er òg ein føresetnad for at kommunale tenesteytarar skal lukkast i å tiltrekkje seg kvalifisert arbeidskraft. Tilgang på eigna bustader og ein velfungerande bustadmarknad kan vere avgjerande for om folk kan etablere seg og bli buande, men òg for om dei kan flytte vidare om dei ønskjer eller treng det.

1.3 Fire innsatsområde

I denne meldinga legg regjeringa fram fire innsatsområde for bustadpolitikken.

Fleire skal få høve til å eige eigen bustad

Ein grunnmur i den norske bustadpolitikken er å leggje til rette for at dei fleste eig sin eigen bustad. Det har bidrege til at bustadmassen er velhalden, og det å eige bustad gir for dei fleste ein handterleg bustadøkonomi og ein føreseieleg busituasjon. Å eige bustaden sin sjølv gjer det òg mogleg å spare i bustaden på lengre sikt. Variasjon i bustadstorleik, bustadtypar, disposisjonsform og lokalisering kan samtidig bidra til ein bustadmasse tilpassa dei ulike livssituasjonane og livsfasane til hushalda.

Regjeringa vil at eigarlinja skal liggje fast, og at fleire skal få høve til å eige sin eigen bustad. Terskelen for å eige eigen bustad har blitt særleg høg for husstandar med låge inntekter, og etableringsutfordringane varierer mellom ulike delar av landet. I enkelte grupper av befolkninga er eigardelen òg låg. Blant vaksne personar med utviklingshemming er det berre ein av fire som bur i ein bustad dei eig. Det trengst derfor tiltak

som gir fleire høve til å eige eigen bustad, både i byane og i distrikta.

For personar som ikkje får lån eller tilstrekkeleg lånebeløp i ordinære kredittinstitusjonar, er startlån ei viktig ordning. Husbanken låner ut midlar til kommunane, som så blir tildelt av kommunane etter behovsprøving. Startlånet skal bidra til at personar med langvarige bustadfinansieringsproblem kan skaffe seg ein eigna bustad og behalde han. I 2023 formidla kommunane 7 830 startlån, og sidan ordninga kom i 2003, har startlån gått til om lag 143 000 husstandar. Startlån har hjulpet mange frå leige til eige og gitt dei høve til å få dei fordelane det kan ha å eige bustad. Startlån går til alle typar husstandar, men husstandar med barn er prioriterte innanfor ordninga. I 2023 var 61 prosent av mottakarane barnefamiliar.

Startlånet fungerer i all hovudsak godt, og nesten alle kommunar tilbyr ordninga. Ho har likevel potensial til å bli nytta meir enn i dag. Derfor har regjeringa sørgt for å auke låneramma til Husbanken mykje, og ein stor del av aukinga går til startlån. Kommunane har eit større handlingsrom innanfor ordninga enn det dei nyttar i dag. Målgruppa for startlån er i hovudsak dei med langvarige bustadfinansieringsproblem. Det vil seie at målgruppa rommar fleire enn dei som er å rekne som vanskelegstilte på bustadmarknaden. Regjeringa vil tydeleggjere handlingsrommet i ordninga og foreslå endringar i regelverket som gjer ordninga meir treffsikker, både i distrikt og i pressområde. Det skal tydeleggjerast at kommunane blant anna kan gi startlån til unge med liten eigenkapital, som over lang tid ikkje har høve til å spare opp tilstrekkeleg eigenkapital sjølve. Kommunar kan òg gi startlån når bustadsituasjonen hindrar ein i å etablere eller halde oppe eit arbeidsforhold eller hindrar utvikling av lokalt næringsliv.

Situasjonen både i Oslo, andre pressområde og i distrikta tilseier at vi må gjere meir for at fleire kan eige bustad, og regjeringa har fleire forslag. Regjeringa vil blant anna opne for forsøk med startlånet, òg for unge og førstegongsetablerarar. Forsøket skal bidra til at fleire får kjøpt seg ein stad å bu tidlegare enn dei elles ville ha gjort. Basert på erfaringane med forsøket, vil regjeringa vurdere ei permanent endring som gjer at fleire kan få startlån.

I tillegg vil regjeringa leggje betre til rette for private aktørar som dei seinare åra har byrja å tilby leige-til-eige-modellar og andre bustadkjøpsmodellar. Dette er tilbod om bustadfinansiering som kan bidra til at ein forbrukar blir bustadeigar på litt sikt. Tilboda inneber at forbrukaren kan inngå kontrakt med ein tilbydar om leige eller

¹ Sentralitetsindeksen til Statistisk sentralbyrå deler kommunane inn i seks klassar etter kor sentrale dei er. Generell omtale av 'distrikt' i meldinga gjeld kommunar i sentralitetsklasse 5 og 6 (dei minst sentrale kommunane).

deleige, med ein opsjon på å kunne kjøpe (heile) bustaden fram i tid. Ei målgruppe for desse modellane er bustadkjøparar som har lånebeteningssevne, men som ikkje har tilstrekkeleg eigenkapital til å få finansiert bustadkjøp ved eit ordinært bustadlån. Regjeringa sende våren 2023 på høyring eit forslag om å gjere endringar i burettslagslova og eigarseksjonslova for å leggje betre til rette for bruk av bustadkjøpsmodellar og for å styrkje forbrukaromsynet i slike modellar. Regjeringa tek sikte på å følgje det opp og leggje fram ein stortingsproposisjon i 2024.

Gjelda til norske hushald har lenge auka raskare enn inntektene deira og er på eit høgt nivå samanlikna med tilsvarande gjeld i andre land. Den høge gjelda gjer hushalda utsette for bortfall av inntekt, fall i bustadprisar og kraftige rentestigningar. Ho gjer òg norsk økonomi meir sårbar for finansiell uro. For å bidra til ei meir berekraftig utvikling i gjelda til hushalda har Finansdepartementet sidan 2015 sett rammer for utlånspraksisen til bankane. Utlånsforskrifta bidreg til å avgrense gjeldsopptaket til hushalda og dempar dermed kjøpekrafta på bustadmarknaden. Det bidreg isolert sett til lågare bustadprisvekst og kan leggje til rette for at fleire over tid kan kome seg inn på bustadmarknaden. Utlånsforskrifta gjeld fram til 31. desember 2024. Finanstilsynet skal innan 23. august 2024 gi råd til Finansdepartementet om innrettinga av utlånsforskrifta etter 31. desember 2024.

Leigemarknaden skal vere trygg og føreseieleg

Nær ein million av den norske befolkninga leiger bustaden dei bur i, og mange av dei som leiger, er nøgde med leigeforholdet sitt. Leigemarknaden er ein fleksibel marknad der bustader raskt blir trekte ut og inn, og det gir eit variert tilbod av bustader. Den rekordstore busetjinga av flyktningar frå Ukraina dei siste åra har vist oss fordelane denne fleksibiliteten gir. Samtidig opplever mange som leiger, at det er vanskeleg å skaffe seg ein eigna bustad. Det kan vere dyrt, det kan vere usikkert kor lenge dei kan behalde bustaden, og dei kan måtte flytte utan at dei ønskjer det.

Regjeringa meiner leigemarknaden har fått for lite merksemd gjennom mange år. I denne meldinga har regjeringa derfor valt å gi ein utdjuvende omtale av kva vi veit om leigemarknaden, kva rammer og verkemiddel vi har, og kva som skal til for å gjere det tryggare og meir føreseieleg å leige og leige ut.

Regjeringa legg fram ein fornya leigemarknadspolitikkk og foreslår fire mål for leige-

marknaden: 1) trygge leigeforhold, 2) eit tilstrekkeleg tilbod av utleigebustader, 3) solid kunnskap om leigemarknaden og 4) ein berekraftig kommunal utleigesektor.

Trygge leigeforhold inneber at det skal vere føreseieleg både å leige og å leige ut bustad. For å kunne skape ein heim treng leigarar ein eigna bustad med ein føreseieleg leigeperiode, der dei kan vere med og påverke avgjerder som blir tekne om bustaden og bumiljøet. Regjeringa gjer fleire grep for å bidra til trygge leigeforhold: fornyar husleigelova, forbetrar bustøtta og reduserer talet på konflikhtar gjennom eit effektivt og kompetent husleigetvistutval. Gjennom samarbeid med aktørane på marknaden vil regjeringa bidra til å redusere diskriminering og auke kunnskapen om rettar og plikter blant leigarar og utleigarar.

Eit tilstrekkeleg tilbod av utleigebustader er ein føresetnad for gode og stabile buforhold og for å halde bukostnadene nede for dei som leiger. Eit godt bustadtilbod i heile landet bidreg òg til å sikre mobilitet i arbeidsmarknaden. Det høge presset på leigemarknaden gjer at det er behov for å auke tilgangen på utleigebustader fleire stader i landet. Regjeringa har gjennom boligdugnaden.no lagt til rette for at fleire private leiger ut. Låneramma til Husbanken er utvida slik at fleire utleigeprojekt kan få lån, og regjeringa vil foreslå å endre ordninga for husbanklån til utleigebustader slik at ho blir meir treffsikker. Regjeringa bidreg òg til at det blir bygd fleire rimelege studentbustader.

Solid kunnskap om leigemarknaden er viktig for å sikre betre forståing av korleis leigemarknaden fungerer samla sett, for å vurdere moglege tiltak, for at vi skal kunne sjå ulike verkemiddel i samanheng, og for at kommunane skal kunne leggje til rette for gode og velfungerande leigemarknader lokalt. Regjeringa vil satse på forskning for å skaffe meir kunnskap om leigemarknaden og leigeprisar, og har gitt forskingscenteret BOVEL i oppgåve å ha leigemarknaden som eit av sine satsingsområde. Regjeringa vil òg gi Husbanken ei nasjonal fagrolle for leigemarknaden.

Ein berekraftig kommunal utleigesektor handlar om å ha ein utleigesektor som er tilpassa dei ulike behova til bebuarane. Dei fleste kommunane har ein eigen utleigesektor, både med bustader dei sjølve eig, og med bustader dei leiger av andre. Mange kommunar melder om at dei ikkje har nok bustader til vanskelegstilte på bustadmarknaden, og heller ikkje alltid dei rette bustadene. Det kan òg vere utfordringar med

dårlege bumiljø. Dette er eit kommunalt ansvar, men regjeringa er oppteken av å støtte kommunane i dette arbeidet. Kobo er eit nytt fagsystem som er utvikla av Husbanken, KS og ei rekkje kommunar. Kobo blir no rulla ut til alle kommunar som ønskjer å ta det i bruk. Systemet gjer det lettare å søkje om, tildele og administrere kommunale utleigebustader og følgje opp bebuarar. Det gir gevinstar for alle partar. Regjeringa vil òg invitere kommunesektoren til eit samarbeid om korleis vi kan vidareutvikle den kommunale bustadsektoren.

Ta vare på bustadene vi har, og byggje dei vi treng

Regjeringa vil at folk skal kunne bu i ein eigna bustad i heile landet. Bustadtilbodet påverkar lokalsamfunn, arbeidsmarknad, energibruk og miljø, og det har innverknad på sosiale og geografiske forskjellar.

Dei fleste bustadene vi skal bu i, er allereie bygde. Gjennom å ta vare på og oppgradere bustadene sørgjer bustadeigarar og bebuarar for at knappe ressursar blir utnytta, og at bustadene blir tilpassa dagens behov og utfordringar når det gjeld både klima og miljø, demografisk utvikling og energibruk. Fortetting i utbygde område, og gjenbruk og transformasjon av eksisterande bygg, kan redusere miljøbelastninga og bidra til særprega bumiljø og varierte bustadtilbod.

Regjeringa vil at offentlege verkemiddel skal leggje til rette for framtidsretta oppgradering av eksisterande bustader og bygg, slik at dei i større grad er tilpassa ei aldrende befolkning, og at dei er energieffektive. Regjeringa vil blant anna fornye lån til oppgradering frå Husbanken og vurdere om bygningsregelverket i større grad kan leggje til rette for tiltak i eksisterande bygg. Regjeringa vil òg setje i verk det varsla eldrebustadprogrammet, og tiltak for å gjere eksisterande bustader betre eigna for eldre er ein viktig del av programmet. Det er ikkje minst viktig i område der det blir bygd få nye bustader, og der det bur mange eldre.

Bygging av nye bustader skal supplere det eksisterande bustadtilbodet slik at vi samla sett har dei bustadene vi treng. I mange delar av landet er det behov for å byggje fleire bustader for å møte veksten i talet på hushald. Det er viktig at det blir bygd bustader på stader og med kvalitetar som bidreg til gode og mangfaldige bumiljø, og at folk har valmoglegheiter på bustadmarknaden og kan flytte dit det finst attraktive jobbar. Miljøbelastninga frå bygging og bruk av bustader skal vere så låg som mogleg.

Dei ulike omsyna kan gjere bustadbygging komplisert, tidkrevjande og risikofylt. Det gjeld ikkje minst i område der bygginga skal skje gjennom fortetting og transformasjon av eksisterande bygde område. Det er likevel mogleg og nødvendig å redusere tidsbruk og kostnader. Enklare reglar og fleire digitale løysingar kan gjere prosessane kortare og meir føreseielege, og redusere kostnadene ved plan- og byggjesaksbehandling både hos utbyggjarar og kommunar. Regjeringa ser behov for forenklingstiltak i alle ledd av plan- og byggjesaksprosessen. Regjeringa vil derfor leggje fram ei satsing på forenklingstiltak som kan gjere at fleire gode bustadprosjekt kan bli enklare og billigare å realisere. Satsinga inneber digitalisering av plan- og byggjesaksprosessane, i tillegg til digital tilrettelegging og forenkling av regelverket slik at det skal bli enklare å bruke. Tiltaka skal bidra til meir effektive og føreseielege plan- og byggjesaksprosesser og betre rammevilkår for bustadbygging i både byar og distrikt.

Regjeringa vil samtidig gi kommunane betre føresetnader for å ta ei aktiv bustadpolitisk rolle. Kommunane treng verktøy og kompetanse som gjer at dei kan leggje rammer for ei bustadutvikling i tråd med samfunnets behov. Regjeringa vil sørgje for eit betre grunnlag for å vurdere det lokale, regionale og nasjonale bustadbehovet, både gjennom å leggje betre til rette for at fylkeskommunane kan støtte opp om arbeidet i kommunane og ved å vurdere om Husbanken skal få ei større rolle i å støtte kommunane i deira bustadplanlegging. Regjeringa vil sende på høyring eit lovforslag som gir kommunane høve til å stille krav om bustadsamansetjinga i nye byggjeprojekt, slik som burettslag, utleigebustader og bustadkjøpsmodellar.

For å betre tilgangen på eigna bustader i distriktskommunar har regjeringa styrkt det distriktrretta arbeidet til Husbanken. Regjeringa vurderer å gjere endringar i innretninga av låneordningane til Husbanken og korleis dei kan medverke til fleire eigna bustader i distrikta. Regjeringa vil òg vurdere ytterlegare verkemiddel, blant anna tilskot til bustadbygging i distrikta og tiltak for å redusere tapsrisikoen ved bygging. Betre oversikt over tomme bustader skal bidra til at ein større del av bustadmassen blir teken i bruk.

Regjeringa reviderer dei statlege planretningslinjene for areal og mobilitet. Retningslinjene skal i større grad bli eit godt verktøy for å sikre ei samordna og berekraftig bustad-, areal- og transportplanlegging, noko som òg inkluderer å leggje til rette for tilstrekkeleg og variert bustadbygging. Regjeringa vil at kommunane skal ha handlings-

rom til å kunne bestemme kvar nye bustader skal bli bygd ut frå lokale føresetnader. I distriktsområde med lågt utbyggingspress, lågt folketal og/eller negativ befolkningsutvikling skal retningslinjene særleg bidra til utvikling av levedyktige lokalsamfunn. I regionar med større byar der det er høgt utbyggingspress, skal retningslinjene særleg bidra til effektiv arealbruk gjennom samordning av utbyggingsmønster og transport-system.

Forsterka innsats for dei som ikkje sjølve klarer å skaffe seg og behalde ein eigna bustad

Bustad er – saman med arbeid, utdanning og helse – det viktigaste for velferda til folk. Alle *må* bu, og med rett hjelp *kan* alle bu.

Det er likevel ikkje alle som får dekt bustadbehova sine. Dei bur kanskje i ein ueigna bustad eller eit ueigna bumljø, dei står i fare for å miste bustaden sin, eller dei har ikkje ein fast stad å bu. Den bustadsosiale politikken skal førebyggje at folk får bustadproblem, og hjelpe dei som ikkje sjølve klarer å skaffe seg og behalde ein eigna bustad.

Vanskelegstilte på bustadmarknaden er ikkje ei bestemd gruppe i samfunnet, men har til felles at dei ikkje sjølve klarer å skaffe seg eller behalde ein eigna bustad. Årsaka kan vere økonomisk, sosial, helse- og omsorgsmessig eller meir samansett. For dei fleste er situasjonen mellombels, og dei får forholdsvis raskt betra busituasjonen sin med eller utan hjelp frå det offentlege. Andre har behov for meir samansett og varig hjelp.

Regjeringa legg til grunn at ein heilskapleg og aktiv bustadpolitikk bidreg til at fleire kan klare seg sjølve på bustadmarknaden. Samtidig ser regjeringa at verkemiddel innanfor rammene av bustadpolitikken ikkje alltid strekk til, og at staten òg på ulike måtar må støtte opp om det bustadsosiale arbeidet i kommunane. For å førebyggje og motarbeide bustadløyse må ein sjå bustad og tenester i samanheng – noko som krev innsats frå fleire sektorar og forvaltningsnivå. Ein auke i bustadløysa krev ein forsterka innsats på feltet.

Regjeringa har som mål at ingen skal vere bustadlause, og konkretiserer det gjennom to delmål:

- Bustadlause skal raskt få tilbod om ein varig bustad. Barn og unge er prioriterte
- Ingen skal bli bustadlaus etter lauslating frå fengsel, etter utskrivning frå institusjon, etter opphald på krisesenter eller etter tiltak i barnevernet

1.4 Rolla til det offentlege – å styrkje rolla til kommunane og gjenreise og fornye Husbanken

Det bustadpolitiske arbeidet i kommunane er omfattande. Dei skal ha kapasitet og kompetanse til å drive heilskapleg bustadplanlegging og leggje til rette for at det blir bygd nok bustader. Det krev at dei ser bustadplanlegging i samanheng med behova blant innbyggjarane og i samfunnet.

Kommunane kan bidra til at marknaden fungerer, gjennom oppdaterte planar for bustadforsyning, gjennom oppdaterte arealplanar og gjennom utbyggingsavtalar og investeringar i sosial infrastruktur som kan sikre at planane blir gjennomførte. Kommunane er òg ein bustad sosial aktør ettersom dei skal hjelpe vanskelegstilte på bustadmarknaden, noko som er gjort tydeleg i ny lov om kommunane sitt ansvar på det bustadsosiale feltet.

Regjeringa er oppteken av at kommunane har dei føresetnadene og rammevilkåra dei treng for å kunne ta ei aktiv bustadpolitisk rolle ut frå lokale forhold, prioriteringar og nasjonale mål. Kommunane må føre ein heilskapleg bustadpolitikk som tek omsyn til heile befolkninga. Dei treng ein stat som støttar dei i arbeidet. Det gjeld i distrikta så vel som i pressområda. Mange kommunar opplever at dei har eit omfattande ansvar og eit stort handlingsrom, men at det kan vere krevjande å utnytte rommet og handtere målkonfliktar. Husbanken kjenner dei lokale bustadmarknadene, og har lang tradisjon for å støtte opp om kommunane sitt arbeid. Særleg gjennom låneforvaltning har Husbanken verdifull innsikt i korleis kommunane kan samarbeide med utbyggjarar og utleigarar. Husbanken er ein viktig støttespelar for kommunane i det bustadpolitiske arbeidet.

Regjeringa vil gjenreise og fornye Husbanken. I dei seinare åra har ei sentral oppgåve for Husbanken vore å hjelpe kommunane i arbeidet med vanskelegstilte på bustadmarknaden. Vanskelegstilte på bustadmarknaden skal framleis vere førsteprioriteten til Husbanken, men i tillegg vil regjeringa at Husbanken skal støtte opp om det heilskaplege bustadpolitiske arbeidet i kommunane. For distriktskommunar kan det handle om korleis ein kan utvikle nye samarbeidsformer og gjere forsøk med nye verkemiddel for å auke tilgangen på eigna bustader. For kommunar der det er press i bustadmarknaden, kan det handle om korleis ein kan fremje mangfald og inkludering i nye byggjeprojekt. Regjeringa vil òg gi Husbanken ei nasjonal fagrolle for leigemarknaden.

Husbanken skal framleis vere ein finansieringsbank som kjenner dei lokale bustadmarknadene og aktørane som byggjer og utbetrar bustader, samtidig som fagrolla for bustadpolitikk blir vidareutvikla. Husbanken har òg ei viktig finansiell beredskapsrolle i nedgangstider. Når regjeringa no foreslår nye innsatsområde og prioriteringar for bustadpolitikken, må desse reflekterast i samfunnsoppdraget til Husbanken. Regjeringa foreslår derfor at det nye samfunnsoppdraget til Husbankens skal vere *å førebyggje at folk blir vanskelegstilte på bustadmarknaden, bidra til at fleire kan skaffe seg og behalde ein eigna bustad og støtte kommunane i deira bustadpolitiske arbeid.*

1.5 Tiltaka til regjeringa

1.5.1 Innsatsområde 1: Fleire skal få høve til å eige eigen bustad

For at fleire skal få høve til å eige eigen bustad, vil regjeringa:

- prioritere startlån som det viktigaste bustadpolitiske verkemiddelet for å hjelpe fleire til å kunne eige eigen bustad
- innføre ein mellombels forsøksheimel i regelverket for startlånet. Kommunane og Husbanken kan teste ut modellar for at fleire, blant andre unge og førstegongsetablerarar, skal kunne eige eigen bustad. Basert på erfaringane med forsøket, vil regjeringa vurdere ei permanent endring som gjer at fleire kan få startlån.
- foreslå endringar i regelverket for å gjere tydeleg kva handlingsrom som ligg i startlånsordninga, både for bruk i distrikta og for bruk i pressområde
- foreslå lovendringar i burettslagslova og eigarleksjonslova som legg betre til rette for bustadkjøpsmodellar
- vurdere korleis utlånsforskrifta har fungert med høgare renter, korleis den regionale differensieringa har fungert, og korleis større og mindre bankar, låntakarar og andre aktørar har tilpassa seg reglane
- gjere startlånsordninga betre kjende i distriktskommunar og blant eldre med låg inntekt for at fleire eldre skal kunne flytte inn i meir eigna bustader
- auke bruken av verkemidla til Husbanken, slik at fleire personar med utviklingshemming kan eige eigen bustad

1.5.2 Innsatsområde 2: Leigemarknaden skal vere trygg og føreseieleg

For å bidra til ein trygg og føreseieleg leigemarknad vil regjeringa fornye leigemarknadspolitikken. Til dette formålet lanserer regjeringa fire mål med tilhøyrande tiltak:

Trygge leigeforhold

- fornye husleigelova
- sikre leigarar og utleigarar betre informasjon om rettar og plikter
- bidra til auka bebuarmedverknad på leigemarknaden
- vidareutvikle og forenkla bustøtta

Eit tilstrekkeleg tilbod av eigna utleigebustader

- stimulere til at fleire leiger ut delar av bustaden sin eller andre bustader dei disponerer, gjennom blant anna boligdugnaden.no
- foreslå forskriftsendringar når det gjeld ordninga for husbanklån til utleigebustader, og vurdere å utvide ordninga slik at Husbanken kan gi lån til utbetring av utleigebustader
- auke bruken av tilvisingsavtalar, så kommunane får tilgang til fleire eigna utleigebustader
- bidra til raskare busetjing av flyktningar gjennom mellombelse føresegn i plan- og bygningslova og husleigelova
- sikre fleire trygge og rimelege studentbustader
- støtte kommunane i arbeidet med å føre tilsyn med at etablering av hyblar eller bueiningar i eksisterande bygg er søkt om og lovlege

Solid kunnskap om leigemarknaden

- satse på forskning på leigemarknaden
- betre statistikk over leigepriisar

Ein berekraftig kommunal utleigesektor

- tilby alle kommunar digital støtte for forvaltning og drift av kommunale bustader
- invitere til eit samarbeid med kommunesektoren om den kommunale utleigesektoren og om korleis ein kan sørgje for at han er velfungerande og berekraftig

1.5.3 Innsatsområde 3: Ta vare på bustadene vi har, og byggje dei vi treng

For å ta betre vare på bustadene vi har, og byggje dei vi treng, har regjeringa følgjande tiltak:

Utnytte bustadmassen

- vurdere korleis bygningsregelverket i større grad kan leggje til rette for at tiltak i eksisterande bygningsmasse kan gjennomførast
- fornye Husbankens lån til oppgradering av bustader
- få betre oversikt over tomme bustader

Tilpasse bustadmassen til ei aldrende befolkning

- gjennomføre eit eldrebustadprogram
- gi kommunane betre rettleiing i å planleggje for bustader til eldre
- fornye ordninga for lån til livsløpsbustader, blant anna med mål om å bidra til fleire eigna bustader til eldre
- leggje til rette for at det blir bygd fleire servicebustader og andre aldersvenlege bustader

Meir energieffektive bustader

- gi tilskot til energitiltak i kommunale bustader
- satse på meir effektiv energibruk og eit meir fleksibelt energisystem
- greie ut moglege endringar i byggteknisk forskrift og byggjesaksforskrifta som kan leggje til rette for energieffektivitet, energifleksibilitet og lokal energiproduksjon i nye og eksisterande bygg
- vidareutvikle arbeidet med å informere om energieffektivisering i bygg
- foreslå forskriftsendringar som gjer energimerkeordninga meir relevant for eksisterande bygg, og leggje til rette for at energimerkeordninga kan samspele betre med andre verkemiddel
- innføre krav om måling og fakturering av varme og fjernkjøling og greie ut krav om individuell måling og fakturering av varme og kjøling i bygg med felles anlegg

Enklare og billigare plan- og byggjesaksprosessar

- digitalisere plan- og byggjesaksprosessane
- foreslå ei satsing på ei rekkje forenklingstiltak for å gjere plan- og byggjesaksprosessane raskare

- redusere talet på mangelfulle byggjesøknader gjennom å greie ut tiltak for å stille klarare krav til dokumentasjon og gi tydelegare reglar for tidsfristar i byggjesaksbehandlinga i kommunane
- gjere byggteknisk forskrift meir digital og lettare å bruke
- undersøkje korleis bruk av kunstig intelligens og ny teknologi kan bidra til å effektivisere plan- og byggjesaksbehandling

Samordna og kunnskapsbasert bustadutvikling

- vurdere rettleiing til kommunane om utrekning av arealreserven til bustadformål
- revidere dei statlege planretningslinjene for areal og mobilitet
- vurdere korleis bustadmarknadsomsyn blir varetekne i samband med planlegging av transportløysingar i dag, og om det er behov for eit forbetra kunnskaps- eller metodegrunnlag
- kartleggje bruk av motsegn i plansaker
- utgreie tiltak som gjer at areal avsett til bustad, raskare blir bygd ut

Effektive og gode rammer for fortetting og transformasjon

- arbeide vidare med nye reglar i plan- og bygningslovgivinga for grunneigarfinansiering av infrastruktur
- vurdere lov- og forskriftsendringar i plan- og bygningslovgivinga om opparbeidingsplikt og refusjon
- vurdere tiltak for redusert tidsbruk i plansaker
- styrkje kunnskap og rettleiing om bruk av plan- og bygningslova for å sikre meir effektiv utnytting av utbygde areal og eksisterande bygg
- utvikle kunnskapen og styrkje rettleiinga om moglegheiter for å planleggje for sambruk, fleirbruk og deling i bygg og uteområde

Styrkje bustadtilbodet i distrikta

- foreslå endringar i innretninga av låneordningane til Husbanken og korleis dei kan medverke til fleire eigna bustader i distrikta
- gi Husbanken ei utvida rådgivingsrolle i bygdeveksttaltalane som støttar kommunane i planleggings- og gjennomføringsfasen av bustadprosjekt
- vurdere ytterlegare verkemiddel, blant anna tilskot til bustadbygging i distrikta og tiltak for å redusere tapsrisikoen ved bygging

Klima- og miljøvenleg bygging

- vurdere korleis krav i byggt teknisk forskrift kan bidra til at klimaavtrykket frå bygging blir redusert, inkludert kva kostnadsverknader moglege forskriftskrav vil medføre
- fornye kriteria for lån til miljøvenlege bustader
- bidra til at det blir effektivt å innhente kunnskapsgrunnlag i planprosessar, gjennom digitale og kartbaserte verktøy

Sikkerheit mot naturpåkjenningar

- vurdere krava til sikkerheit mot naturpåkjenningar i byggt teknisk forskrift
- vurdere å fastsetje ei forskrift om risiko- og sårbarheitsanalyse ved utarbeiding av planar for utbygging
- vurdere å opne for at organisatoriske sikrings tiltak kan oppfylle krava til sikkerheit mot naturpåkjenningar etter byggt teknisk forskrift

1.5.4 Innsatsområde 4: Forsterka innsats for dei som ikkje sjølve klarer å skaffe seg og behalde ein eigna bustad

For at personar som ikkje sjølve klarer å skaffe seg eller behalde ein eigna bustad, skal få ein god og trygg busituasjon, vil regjeringa føre vidare og konkretisere målet om at ingen skal vere bustadlause, gjennom to delmål:

1. Bustadlause skal raskt få tilbod om varig bustad. Barn og unge skal prioriterast
2. Ingen skal bli bustadlaus etter lauslating frå fengsel, etter utskrivning frå institusjon, etter opphald på krisesenter eller etter tiltak i barnevernet

Regjeringa vil

- gi kommunane fagleg støtte gjennom Husbanken, slik at dei kan følgje opp ansvaret sitt etter den nye lova om kommunane sitt ansvar på det bustadsosiale feltet
- tilby alle kommunar å bruke Kobo – digitalt system for kommunale bustader og bustad sosialt arbeid
- jobbe for eit betre bu- og tenestetilbod til personar med langvarige og samansette behov jf. Meld. St. 23 (2022–2023) *Opptrappingsplan for psykisk helse (2023–2033)*
- stimulere til at fleire kommunar set inn eigna tiltak for å hjelpe ungdom i barnevernet, og sårbare unge elles, med å etablere seg i eigen bustad

- forsterke arbeidet med å redusere økonomiske og sosiale forskjellar, og vil leggje fram ei stortingsmelding om sosial utjamning og mobilitet i 2025

1.5.5 Rolla til det offentlege

For å styrkje rolla til kommunane vil regjeringa

- styrkje kunnskapsgrunnlaget kommunane treng for bustadplanlegging og tilstrekkeleg bustadbygging, og kompetansen deira på feltet
- styrkje kunnskapsgrunnlaget fylkeskommunane treng for å gjennomføre regionale bustadbehovsanalysar, og leggje betre til rette for at fylkeskommunane kan støtte opp om arbeidet i kommunane
- sende på høyring lovforslag som skal gi kommunane større høve til å styre bustadsaman setjinga
- leggje til rette for at kommunane kan styrkje det bustadsosiale arbeidet sitt

For å gjenreise og fornye Husbanken vil regjeringa

- gi Husbanken eit nytt samfunnsoppdrag om å førebyggje at folk blir vanskelegstilte på bustadmarknaden, bidra til at fleire kan skaffe seg og behalde ein eigna bustad og støtte kommunane i deira bustadpolitiske arbeid
- gi Husbanken ei utvida nasjonal kunnskapsrolle
- forsterke og vidareutvikle Husbanken si rolle som fagleg støttespelar gjennom å gi råd, rettleiing og opplæring til kommunane
- gi Husbanken ei nasjonal fagrolle for leigemarknaden

1.6 Struktura i meldinga

Meldinga er delt inn i åtte kapittel. Kapittel 1 samanfatar målet til regjeringa og gir retning for bustadpolitikken framover. Kapittel 2 gir ei overordna framstilling av norsk bustadpolitikk historisk og i eit internasjonalt perspektiv, og beskriv roller og ansvar i bustadpolitikken. Kapittel 3, 4, 5 og 6 omhandlar dei fire innsatsområda regjeringa har for bustadpolitikken. Kvart kapittel består av fire delar. Kapitla startar med ei punktvis oppsummering av tiltaka til regjeringa. Deretter kjem ein beskrivande faktadel, som blir følgd av ein omtale av rammer og verkemiddel som er relevante for innsatsområdet. I del fire gir regjeringa sine vurderingar av utfordringar innanfor innsatsområdet

og beskriv korleis ho vil møte desse. Kapittel 7 omhandlar det offentlege si rolle i bustadpolitikken. Det beskriv kva rolle kommunane og Husbanken har i dag, og kva rolle regjeringa foreslår at dei skal ha framover. Kapittel 8 omtaler og vurderer økonomiske og administrative konsekvensar av tiltaka til regjeringa.

1.7 Involvering og innspel i meldingsarbeidet

I arbeidet med å utarbeide stortingsmeldinga har regjeringa invitert til innspelsmøte og nettverksmøte med aktørar innanfor byggjenæringa, aktørar på leigemarknaden, organisasjonar og brukarar innanfor det bustadsosiale området og med eit utval kommunar. På innspelsmøta gjorde aktørane greie for kva dei meiner er sentrale utfordringar, og kva dei vurderer som moglege tiltak og løysingar. Fleire av aktørane følgde opp møta med skriftlege innspel i etterkant. Kommunal- og distriktsdepartementet har fått ei rekkje innspel og grunnlag til meldinga frå dei underliggjande etatene på feltet: Husbanken, Direktoratet for byggkvalitet og Husleietvistutvalget. Regjeringa har hatt dialog med og/eller fått innspel frå blant anna:

Aleneforeldreforeningen, Boligprodusentene, Boligoppropet, Blå Kors, Byggenæringens landsforening (BNL), Eiendom Norge, Entreprenør-

foreningen – Bygg og Anlegg (EBA), Finn.no, Forbrukerrådet, Frelsesarmeen, Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO), Huseierne, Kirkens Bymisjon, Kommunale Boligadministrasjoners landsråd (KBL), KS Storbymnettverk, Leieboerforeningen, LO Norge, Nasjonalt brukarråd for den sosiale bustadpolitikken, Norges Eiendomsmeglerforbund (NEF), Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL), Norsk Eiendom, Norsk forbund for utviklingshemmede (NFU), Norsk studentorganisasjon (NSO), OBOS, RIO – en landsdekkende brukerorganisasjon på rusfeltet, Røde Kors, Samskipnadsrådet, Selvaag, Steinar Moe Eiendom, Tøyen Boligbyggelag, Utleiemegleren i tillegg til innspel frå ein rekkje kommunar.

1.8 Avgrensingar

I meldinga legg regjeringa fram sin heilskaplege bustadpolitikk. Regjeringa sitt mål er at folk skal kunne bu i en eigna bustad i heile landet. Målet støttast opp gjennom fire innsatsområde og konkrete tiltak. Tiltaka er avgrensa til fastlands Noreg og omfattar ikkje bustadpolitikken på Svalbard. Bustadpolitikken heng nær saman med fleire andre politikkområde som til dømes finans- og skattepolitikken. Skattelegging av bustad blir omtalt i meldinga der det er relevant, men regjeringa foreslår ikkje endringar i skattepolitikken.

2 Overordna om bustadpolitikken

Norsk bustadpolitikk har over tid vore gjennom periodevise vendingar. Frå 1945 til 1980-åra handla bustadpolitikken i stor grad om å leggje til rette for bustader til alle til ein rimeleg pris. Ved slutten av krigen budde berre halvparten av befolkninga i ein bustad dei eigde sjølve. Husbanken blei oppretta i 1946, og gav lån med gunstige vilkår. Bustadbygginga blei òg subsidiert frå staten gjennom blant anna moms kompensasjon. På same tid blei Norske Boligbyggelags Landsforbund og ei lang rekkje bustadbyggjelag stifta. Kommunane skaffa tomter, og bustadbyggjelaga bygde og forvalta bustader som var prisregulerte. I perioden frå 1950 til 1995 lånefinansierte Husbanken to av tre nyoppførte bustader.

I 1980-åra opplevde mange velferdsvekst, og bustadbehova blei i stor grad dekte gjennom marknaden. Den statlege bustadpolitikken blei lagd om, bustadmarknaden blei deregulert, og dei bustadpolitiske verkemidla dreidde frå å vere orienterte mot størstedelen av befolkninga til å retast mot vanskelegstilte grupper.

På byrjinga av 2000-talet var det eit mål å leggje til rette for velfungerande bustadmarknader og for at alle skulle kunne bu godt og trygt. Dei økonomiske verkemidla skulle korrigere og supplere marknaden for å sikre bustader til vanskelegstilte og stimulere til utvalde bustadkvalitetar. Den bustadpolitiske visjonen om at alle skal kunne bu godt og trygt, har lege fast uavhengig av regjeringsparti dei siste 20 åra.

Den sosiale vendinga i bustadpolitikken blei gjord tydeleg gjennom strategiane *Prosjekt bostedsløse* i 2001, *På vei til egen bolig* i 2005, *Bolig for velferd – Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020)* i 2014 og *Alle trenger et trygt hjem – Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021–2024)* i 2020. Husbanken si rolle på det bustadsosiale feltet og samordning på tvers av velferdsområda blei framheva gjennom desse innsatsane. Dei seinare åra har bustadpolitikken i aukande grad vore innretta for å møte demografiske og geografiske forskjellar og utfordringar knytte til energibruk, klima og miljø. Dagens overordna mål er tilgang på eigna bustader i heile landet, sikre bygg og ei bere-

kraftig byggjeverksemd og effektive og digitale byggjeprosessar.

2.1 Buforhold i Noreg samanlikna med i andre land

Norsk busetjingsmønster er kjenneteikna av spreidd busetjing over store areal og få folk. I Noreg bur det i snitt 14 personar per kvadratkilometer. I Sverige er dette talet 23, og i Danmark er det 135. Storbritannia, Tyskland, Nederland og Belgia er døme på land med over 200 personar per kvadratkilometer.¹

Bustadene i Noreg er i gjennomsnitt større og har eit større buareal per person enn bustadene i dei fleste land i Europa. I Noreg er det gjennomsnittlege bruksarealet på bustadene 121 kvadratmeter, snittet i EU er 96 kvadratmeter.² 6 prosent av hushalda i Noreg bur trangt, i Europa elles gjeld dette nær 17 prosent.³ Rundt 70 prosent av dei norske hushalda bur i einebustad, tomannsbustad, rekkjehus eller andre småhus, og 26 prosent bur i blokk. Delen som bur i einebustad, har vore fallande dei siste 20 åra, frå 56 prosent av hushalda i 1980 til 47 prosent i 2023. Delen som bur i blokk, bygard eller andre større fleirbustadhus, har stige tilsvarande.⁴ I andre europeiske land bur generelt ein høgare del i leilegheit.

I 2023 budde 76 prosent av husstandane i ein bustad som husstanden eigde, anten gjennom sjølveige eller som del-/aksjeeigar. Til samanlikning er eigardelen i Finland 70 prosent. I Sverige er han 65 prosent og i Danmark 59 prosent. I EU-land som Italia, Frankrike, Austerrike og Tyskland er eigardelen høvesvis 74, 65, 54 og 50 prosent.⁵

I Noreg bur 71 prosent av personar mellom 30 og 34 år i ein eigd bustad, utan å bu med foreldre. For EØS-land samla er denne delen 39 prosent.⁶

¹ Land i Europa – Store norske leksikon, folketall per 2022

² Aarland mfl. (2021)

³ Eurostat 2024

⁴ Oppøyen (2023)

⁵ Eurostat 2021

Bustadsosiale verkemiddel i Noreg er primært retta mot hushald som står i fare for å få, eller som har alvorlege bustadproblem. Sverige, Danmark og Storbritannia har i tillegg verkemiddel for hushald med alminnelege inntekter, til dømes tilbod om utleigebustad til leigeprisar under marknadspris. I Noreg utgjer utleigebustader som kommunane disponerer, om lag fire prosent av den totale bustadmassen. I Danmark, Sverige og England utgjer sosiale utleigebustader høvesvis 21, 18 og 17 prosent.⁷

I Noreg er husleiga i kommunalt disponerte bustader hovudsakleg marknadsbasert (og kalla «gjengs leige»). I svenske sosialbustader er ho basert på forhandlingar mellom leigarforeiningar og kommunale bustadselskap. I Danmark er husleiga kostnadsdekkjande, det vil seie at ho dekkjer kostnadene kommunane har til bustaden. I England blir husleiga fastsett fritt, men i hovudsak ligg ho under marknadsleige.

Forskjellane mellom dei nordiske landa når det gjeld disposisjonsform, hustypar og areal, blir forklarte gjennom dei bustadpolitiske innretningane og med at dei nordiske landa har ulik grad av urbanisering.

Eit gjennomgåande fellestrekk for bustadpolitikken i dei nordiske landa er at staten har ansvaret for å forme ut juridiske og økonomiske verke-

middel, mens kommunane i stor grad har ansvaret for å gjennomføre bustadpolitikken.⁸

2.2 Berekraftsmåla og internasjonale forpliktingar

Bustadpolitikken skal bidra til at Noreg når internasjonale mål om sosial, økonomisk og klima- og miljømessig berekraft. Våren 2022 la regjeringa fram ei stortingsmelding med ein plan for korleis Noreg skal nå FNs berekraftsmål innan 2030.

Planen går gjennom dei 17 berekraftsmåla med 169 delmål, beskriv utfordringane og regjeringas politikk på desse områda og foreslår nasjonale målepunkt for alle delmåla. Bustadpolitikken er viktig for å nå fleire av måla. Det gjeld spesielt mål 1 om å redusere fattigdom, mål 3 om å bidra til god helse og livskvalitet, mål 10 om å redusere ulikskap, mål 11 om berekraftige byar og lokalsamfunn, mål 12 om forbruk og produksjon og mål 13 om å stoppe klimaendringane. Meldinga foreslår fleire målepunkt som viser korleis bustadpolitikken kan bidra til at vi når måla.

Berekraftsmåla må sjåast i samanheng med nasjonale bustadpolitiske utfordringar, som den makroøkonomiske situasjonen, sentralisering, klima- og miljøutfordringar og demografisk endring med ei aldrande befolkning.

⁶ Statistisk sentralbyrå: EU-Silc 2020

⁷ Sørvoll (2021)

⁸ Aarland mfl. (2021)



Figur 2.1

Kjelde: FNs berekraftsmål

Fleire internasjonale menneskerettsreglar er tekne inn i norsk rett gjennom blant anna menneskerettslova. Enkelte av desse er relevante for rettar knytte til busituasjonen. FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettar (ØSK) er den mest sentrale. Han inneheld eit breitt spekter av rettar, blant anna retten til ein tilfredsstillande bustad. ØSK-konvensjonen framhevar retten til ei stadig betring av levetilstanda og føreset ei betring av busituasjonen over tid. Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) er òg teken inn i norsk lov og inneheld føresegnar knytte til vern om heim, privatliv og familieliv. Noreg er forplikta til å rapportere regelmessig til FN og Europarådet om korleis føresegnene blir følgde opp. Den europeiske sosialpakta har òg føresegnar om bustad, bustandard og bustadløyse. Sosialpakta er ikkje gjennomført i norsk rett, men Noreg er folkerettsleg forplikta til å etterleve reglane og rapportere til Europarådet.

Bustadbygging er ein viktig del av arealpolitikken og heng tett saman med blant anna transport- og infrastrukturbehov og utbygging av tenestetilbod. Dette har betydning for klimagassutslepp, arealendringar og nedbygging av natur. Bustadpolitikken må derfor sjåast i samanheng med dei internasjonale forpliktingane Noreg har på klima- og miljøområdet.

2.3 Roller og ansvar

Å skaffe seg og behalde ein eigna bustad er først og fremst noko kvar og ein har ansvaret for sjølv. Oppgåva til det offentlege er å leggje til rette for at folk skal klare dette på eiga hand.

Staten set mål og sørger for gode rammevilkår og eit balansert regelverk. *Kommunal- og distriktsdepartementet* har ansvaret for plan- og bygningslova og for den nasjonale bustad- og bygningspolitikken.

Husbanken forvaltar økonomiske støtteordningar og er ein fagleg støttespelar som tilbyr kompetanse og rettleiing til kommunane i det bustad-sosiale arbeidet deira.

Husleigetvistutvalet er eit tvisteløysingsorgan som behandlar usemje om leige av bustad.

Direktoratet for byggkvalitet skal bidra til at det på ein effektiv måte byggjast sikre, miljøvennlege og tilgjengelege bustader og bygg og at krava til byggverk blir følgde.

Kommunane disponerer dei fleste verkemidla og har dermed ei nøkkelrolle og er ansvarlege for

den praktiske gjennomføringa av bustadpolitikken. Som planmyndigheit etter plan- og bygningslova skal kommunane blant anna leggje til rette for tilstrekkeleg bustadbygging og gode bumiljø. Kommunane har òg eit særleg ansvar for at vanskelegstilte har tilfredsstillande buforhold.

Fylkeskommunen er regional planmyndigheit og har ansvar for å vedta regional planstrategi og regionale planar, som er viktig for å sjå bustadutvikling i samanheng med blant anna næringsutvikling, samferdsletiltak og infrastruktur. Fylkeskommunane har òg ulike rettleingsoppgåver overfor kommunane.

Statsforvaltaren er representanten til staten i fylket og har ansvar for å følgje opp vedtak, mål og retningslinjer frå Stortinget og regjeringa. Statsforvaltaren er fagmyndigheit på ei rekkje område og spelar ei viktig rolle som samordnar og meklar i motsegnaker. Statsforvaltaren samarbeider i stor grad med fylkeskommunane om å arrangere samlingar for kommunane der dei rettleier i ulike tema innanfor planlegging.

Frivillig sektor og ideelle organisasjonar tilbyr bustader og tenester til vanskelegstilte på bustadmarkeden, og ulike interesse- og brukarorganisasjonar fremjer ulike grupper på bustadmarknaden sine interesser.

Aktuelt lovverk

Ei rekkje lover påverkar bustadmarknaden og regulerer den statlege og kommunale bustadpolitikken. Desse er plan- og bygningslova med forskrifter, bustadlovene (husleigelova, burettslagslova, eigarseksjonslova og lov om kommunal kjøpsrett til leigegardar), lov om kommunane sitt ansvar på det bustadsosiale feltet og husbanklova. Barnevernslova, folkehelselova, helse- og omsorgstenestelova, plan- og bygningslova og sosialtenestelova har føresegnar som omfattar kommunane sitt ansvar på det bustadsosiale feltet. Dei økonomiske støtteordningane er regulerte i forskrift om lån frå Husbanken og bustøttelova. Desse lovene og forskriftene ligg innanfor ansvarsområdet til Kommunal- og distriktsdepartementet. I tillegg er ei rekkje lover og verkemiddel innanfor ansvarsområdet til andre departement sentrale for bustadmarknaden og bustadpolitikken. Det gjeld blant anna avhendingslova og bustadoppføringslova, som Justis- og beredskapsdepartementet har ansvaret for, og utlånsforskrifta, eigeidomsmeklarlova og eigeidomsattelova, som ligg under Finansdepartementet.

Private aktørar

Det er hovudsakleg *private aktørar* som utarbeider forslag til reguleringsplanar, prosjekterer, finansierer, byggjer, kjøper, sel og held ved like bustader. Det er òg ofte private aktørar som skaffar tomter og, gjennom innspel til arealdelen av kommuneplanen, påverkar kva område som blir sette av til utbyggingsformål.

Marknaden for brukte bustader og leigemarknaden består av både profesjonelle og ikkje-profesjonelle aktørar. På etterspurnadssida i bustadmarknaden har vi i hovudsak husstandar som anten kjøper eller leiger bustad. Desse er den ikkje-profesjonelle parten og står ofte svakast ved ein eventuell tvist. Derfor står forbrukarvernet sentralt i bustadlovgivinga og i lovreguleringa av finansmarknaden.

2.4 Ein eigna bustad

Målet med bustadpolitikken er at folk skal kunne bu i ein eigna bustad i heile landet. Ein *eigna bustad* er ikkje eintydig. Om ein bustad er eigna, handlar om faktorar både i og rundt bustaden og konkrete behov til dei som skal bu i han. Som eit minimum må ein eigna bustad vere ein lovleg

bustad. For at eit bygg, eller delar av eit bygg, skal kunne nyttast som bustad, må bruken vere lovleg og i samsvar med løyvet som blei gitt da bustaden blei etablert. Om ein bustad er lovleg, kjem vanlegvis fram av byggjesaksarkiva i kommunen, og krava er dei som gjaldt da saka blei godkjend. Eventuelle nye krav i plan- og bygningslova med forskrifter, eller nye arealplanar, har i utgangspunktet ingenting å seie for ein lovleg etablert bustad. Reglane er dei same anten ein bur i bustaden sjølv eller leiger han ut. I nokre samanhengar, blant anna i bustøttelova, blir «godkjend bustad» brukt om ein lovleg bustad. Bygningsreglane fastset kva funksjonar som skal finnast i ei bueining. Ei bueining har hovudfunksjonar som stove, kjøken, soveplass, bad og toalett der bebuaren har høve til å opphalde seg, lage mat, sove, vareta eigen hygiene og gå på toalettet. Det er ingen konkrete krav til korleis funksjonane skal organisert.

Kva som er ein eigna bustad, heng saman med føresetnadene og bustadbehova til den eller dei som skal bu der. Når ein skal vurdere om ein bustad eignar seg, tek ein utgangspunkt i om bustaden vil dekkje dei grunnleggjande behova bebuaren eller bebuarane har i dagleglivet. Vurderinga vil vere ulik for ein barnefamilie, for ein einsleg pensjonist og for ein person med omfattande rusmiddelproblem eller psykiske lidingar. Enkelte har behov for ein tilrettelagd bustad, og ein familie med mange barn treng meir plass enn ein einsleg. Dei individuelle behova kan omfatte krav til planløyving, tekniske innretningar i bustaden og storleiken på bustaden. I tillegg bør bustaden ha eit godt innemiljø, utan til dømes fuktskadar. Bumiljøet omkring bustaden har òg noko å seie for kor eigna han er for den eller dei som skal bu der. Dette handlar om gode uteområde, eller fråvær av negative forhold, som trafikkstøy eller kriminalitet.

I ein bustadsosial samanheng er det skjønnet til kommunane og korleis dei vurderer behova til kvar enkelt, som vil liggje til grunn når offentleg bustadbistand blir gitt. Kommunane har eit ansvar for å medverke til å sikre ein forsvarleg bustad til personar som av økonomiske, sosiale, helsemessige eller meir samansette grunnar ikkje kan vareta sine egne interesser på bustadmarknaden. Kommunane har òg plikt til å hjelpe personar i ein akutt nødssituasjon med eit mellombels butilbod. Det mellombelse butilbodet skal vere kvalitetsmessig forsvarleg ut frå behova til kvar enkelt tenestemottakar og ha ein forsvarleg standard.⁹

Boks 2.1 Aktørar i byggjenæringa

Byggjenæringa omfattar:

- *bygg- og bustadeigarar og byggherrar* som bestiller nye eller rehabiliterte bygg
- *arkitektbedrifter og rådgivande ingeniørar* som utviklar, planlegg og prosjekterer byggjetiltak
- *utførande handverks- og entreprenørbedrifter* som gjennomfører dei byggfaglege og tekniske tiltaka for å ferdigstille eit bygg
- *bedrifter som produserer varer til byggjenæringa*; byggjeverhandelen som sel og tek hand om logistikk av byggjeverar til privatkundar og entreprenørfirma, og utleigefirma som leiger ut maskiner og personell til næringa
- *eigedomsnæringane* som leiger ut, driftar, utviklar og forvaltar bygg, og føretak som finansierer, forsikrar, meklar og gjev juridiske råd i tilknytning til eigedom
- *bustadselskap og bustadbyggjelag* som kan ha fleire av rollene som er nemnde over

⁹ Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV.

Fleire internasjonale avtalar som Noreg har forplikta seg til, viser til rett til ein tilfredsstillande bustad og at ein tilfredsstillande bustad er ein sentral føresetnad for at den enkelte skal kunne leve og bu sjølvstendig, skaffe seg eller behalde arbeid og delta i samfunnet. Kriterium som ligg til grunn

for ein eigna bustad, samsvarer innhaldsmessig med kriteria for ein forsvarleg og tilfredsstillande bustad. Kriteria legg til grunn at bustaden er eigna dersom han har kvalitetar som er tilpassa behova til bebuaren.

3 Fleire skal få høve til å eige eigen bustad



Figur 3.1

Foto: iStock

Det å eige bustad gir for dei fleste eit føreseieleg, stabilt og trygt buforhold, og det bidreg til at bustadmassen blir halden godt ved like. Sidan etterkrigstida har det vore eit tverrpolitisk mål i bustadpolitikken at flest mogleg skal kunne eige bustaden dei bur i. Eigarlinja skal framleis liggje fast, og regjeringa vil at fleire skal få høve til å eige sin eigen bustad.

Dei fleste klarer å kome seg inn på bustadmarknaden på eiga hand. Det kan likevel vere krevjande å etablere seg på bustadmarknaden, og utfordringane varierer i ulike delar av landet. I pressområde handlar det ofte om høge bustadprisar, mens det i distrikta kan handle om mangel på eigna bustader og at kostnadene ved å byggje ein bustad overgår marknadsverdien på bustaden når han er ferdig.

Regjeringa vil prioritere tiltak som gir fleire høve til å eige eigen bustad, både i byane og i distrikta. Startlån er, og skal framleis vere, det viktigaste verkemiddelet for å hjelpe personar med langvarige bustadfinansieringsproblem inn i ein eigd bustad. Lånet kan òg givast i kombinasjon med kommunale bustadtilskot til etablering og tilpassing.

Startlånet fungerer i all hovudsak godt, og nesten alle kommunar tilbyr ordninga. Ho har likevel potensial til å bli nytta meir enn i dag. Derfor vil regjeringa satse på startlånet. Vi har allerede auka låneramma til Husbanken mykje, og ein stor del av aukinga går til startlån. Regjeringa vil òg tydeleggjere handlingsrommet i ordninga og foreslå endringar i regelverket som gjer ordninga meir treffsikker, både i distrikt og i pressområde.

Situasjonen i Oslo og andre pressområde, og i ulike distriktsområde, tilseier at vi må gjere meir for at fleire kan eige bustad. Regjeringa vil blant anna opne for forsøk med startlånet, òg for unge og førstegongsetablerarar. Forsøket skal bidra til at fleire, blant anna unge og førstegongsetablerarar, får kjøpt seg ein stad å bu tidlegare enn dei elles ville ha gjort. Basert på erfaringane med forsøket, vil regjeringa vurdere ei permanent endring som gjer at fleire kan få startlån. I tillegg vil regjeringa leggje betre til rette for private aktørar som i dei seinare åra har byrja å tilby leige-til-eige-modellar og andre bustadkjøpsmodellar. Regjeringa sende våren 2023 på høyring eit forslag om å gjere endringar i burettslagslova og eigarseksjonslova slik at fleire bustader kan tilbydast med bustadkjøpsmodellar. Regjeringa tek sikte på å leggje fram ein lovproposisjon til Stortinget i løpet av 2024.

Regjeringa er samtidig oppteken av å sikre ei berekraftig utvikling i gjelda til hushalda. Forskrifta om utlånspraksisen til finansføretaka (utlånsforskrifta) er eit viktig verkemiddel. Forskrifta avgrensar kor store lån bankane kan innvilge ut frå blant anna inntekta til låntakaren og verdien av bustaden. Utlånsforskrifta gjeld fram til 31. desember 2024. Finanstilsynet skal innan 23. august 2024 gi råd til Finansdepartementet om innrettinga på utlånsforskrifta etter 31. desember 2024.

3.1 Tiltaka til regjeringa

For at fleire skal få høve til å eige eigen bustad, vil regjeringa

- prioritere startlån som det viktigaste bustadpolitiske verkemiddelet for å hjelpe fleire til å kunne eige eigen bustad
- innføre ein mellombels forsøksheimel i regelverket for startlånet. Kommunane og Husbanken kan teste ut modellar for at fleire, blant andre unge og førstegongsetablerarar, skal kunne eige eigen bustad. Basert på erfaringane med forsøket, vil regjeringa vurdere ei permanent endring som gjer at fleire kan få startlån
- foreslå endringar i regelverket for å gjere tydeleg kva handlingsrom som ligg i startlansordninga, både for bruk i distrikta og for bruk i pressområde
- foreslå lovendringar i burettslagslova og eigarseksjonslova som legg betre til rette for bustadkjøpsmodellar
- vurdere korleis utlånsforskrifta har fungert med høgare renter, korleis den regionale diffe-

rensieringa har fungert, og korleis større og mindre bankar, låntakarar og andre aktørar har tilpassa seg reglane

- gjere startlansordninga betre kjende i distriktskommunar og blant eldre med låg inntekt for at fleire eldre skal kunne flytte inn i meir eigna bustader
- auke bruken av verkemidla til Husbanken, slik at fleire personar med utviklingshemming kan eige eigen bustad

3.2 Utviklingstrekk – bustadeige

3.2.1 Betydninga av å eige

Eigarlinja i den norske bustadpolitikken har bidrege til at dei fleste bur godt og trygt. Sannsynet for trygge buforhold, god helse og gode oppvekstvilkår er generelt større for dei som eig bustad, enn for dei som leiger bustaden dei bur i.¹ Hushald som eig bustad, flyttar sjeldnare enn hushald som leiger bustad. Ein stabil bustadsituasjon er viktig blant anna for å lukkast i utdanning.² Bustadformue går i arv, til gunst for seinare generasjonar.

Det er i tillegg skattefordelar ved å eige bustad. Bustadeigarar blir ikkje skattlagde for fordelene ved å eige og får samtidig fullt gjeldsrente-frådrag for bustadlån. I tillegg kan ein skattefritt leige ut inntil halvparten av eigen bustad, og gevinsten ved sal av eigen bustad er skattefri så lenge ein har budd i bustaden i minst eitt av dei to siste åra før salet. Skattefordelar ved bustadeige kan bidra til auka bustadprisvekst og dermed favorisere bustadeigarar ytterlegare. Leigarar dekkjer på si side fullt ut utgiftene ved å leige.

For det breie laget av hushalda er bustadformue den største formueskomponenten. I 2022 utgjorde han om lag 60 prosent av den samla bruttoformuen i hushalda.³ Bustadformue er jamnare fordelt mellom hushalda enn finansformue og annan realkapital.

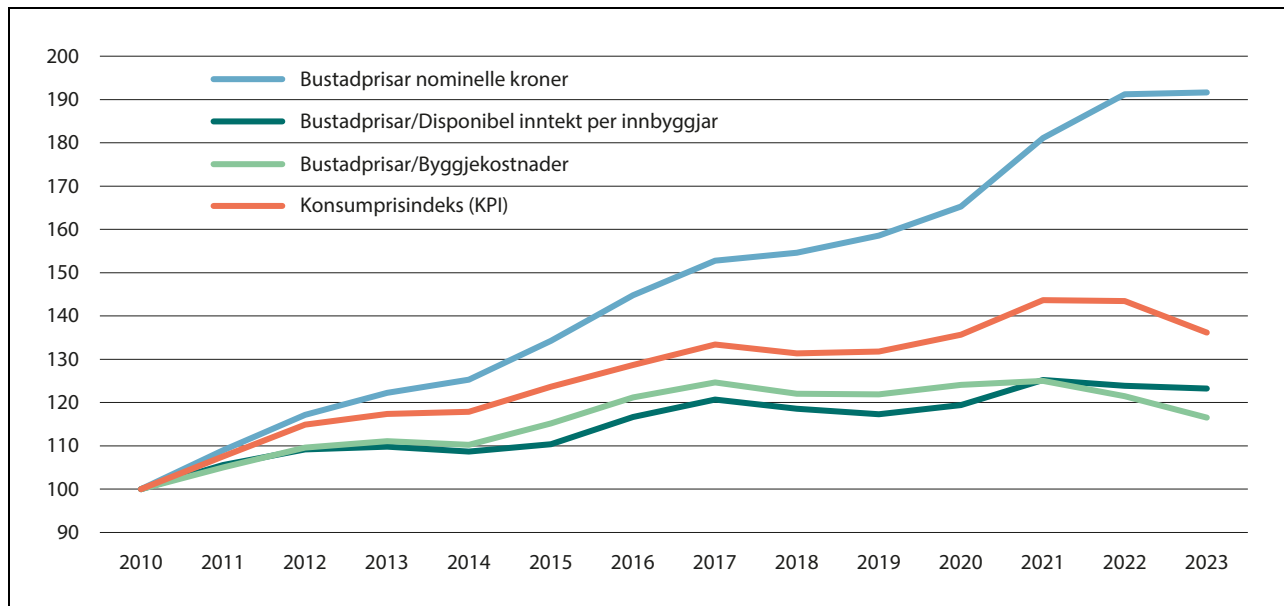
Ein høg eigardel bidreg til å halde bustadmassen i god hevd.

Det er ein økonomisk risiko ved det å eige eigen bustad. I periodar med renteoppgang, fall i bustadprisane eller bortfall av inntekt kan bustadeigarar med gjeld vere meir utsette for å kome i eit økonomisk uføre enn leigarar utan gjeld. Der som ein låntakar ikkje lenger evnar å betene

¹ Umblijs mfl. (2019)

² Ibid.

³ Statistisk sentralbyrå: Formuesrekneskap for hushald 2010 – 2022 (tabell 10316)



Figur 3.2 Utvikling i bustadprisar, i nominelle kroner og korrigert for utvikling i byggjekostnader, disponibel inntekt per innbyggjar og konsumprisindeks (KPI). 2010–2023, 2010 = 100. Anslag for 2. halvår 2023 for disponibel inntekt per innbyggjar.

Kjelde: Statistisk sentralbyrå, Eiendom Norge, Eiendomsverdi, Finn.no og Finanstilsynet

bustadlånet sitt, kan bustaden bli tvangsselt. Om bustaden i tillegg har falle i verdi sidan han blei kjøpt, kan heile eller delar av eigenkapitalen som var spart i bustaden, gå tapt. På den andre sida kan leigarar som har vanskar med å betale buutgiftene sine, i motsetnad til bustadeigarar, verken be om avdragsfritak eller betalingsutsetjing eller selje sin eigen bustad.⁴

3.2.2 Bustadprisar og buutgifter

Sidan bustadmarknaden blei deregulert i 1980-åra, har dei fleste bustader i Noreg blitt omsette i ein fri og transparent marknad. Kjøp og sal skjer gjennom auksjonsprinsippet med eigne bodrundar. Etterspurnaden og tilbodet påverkar kvarandre, og resultatet er dei bustadprisane og den bustadbygginga som blir realisert på marknaden.

Forhold som påverkar bustadprisane, er inntektene til hushalda, rentenivået, forventningane om den framtidige prisutviklinga og forholdet mellom bustadbygging og befolkningsutvikling. I tillegg påverkar formue bustadprisane fordi folks eigenkapital er viktig for kjøpekrafta deira på bustadmarknaden.

Frå 2010 til 2023 auka bustadprisane i Noreg meir enn både konsumprisane, byggjekostnadene og den gjennomsnittlege disponible inntekta per

innbyggjar. Figur 3.2 viser at bustadprisane auka med 92 prosent, målt i nominelle kroner. Korrigerer vi for konsumprisindeksen i perioden, var auka på 36 prosent, mens ho var på 23 og 17 prosent når vi korrigerer for utviklinga i høvesvis den gjennomsnittlege disponible inntekta per innbyggjar og byggjekostnadene.

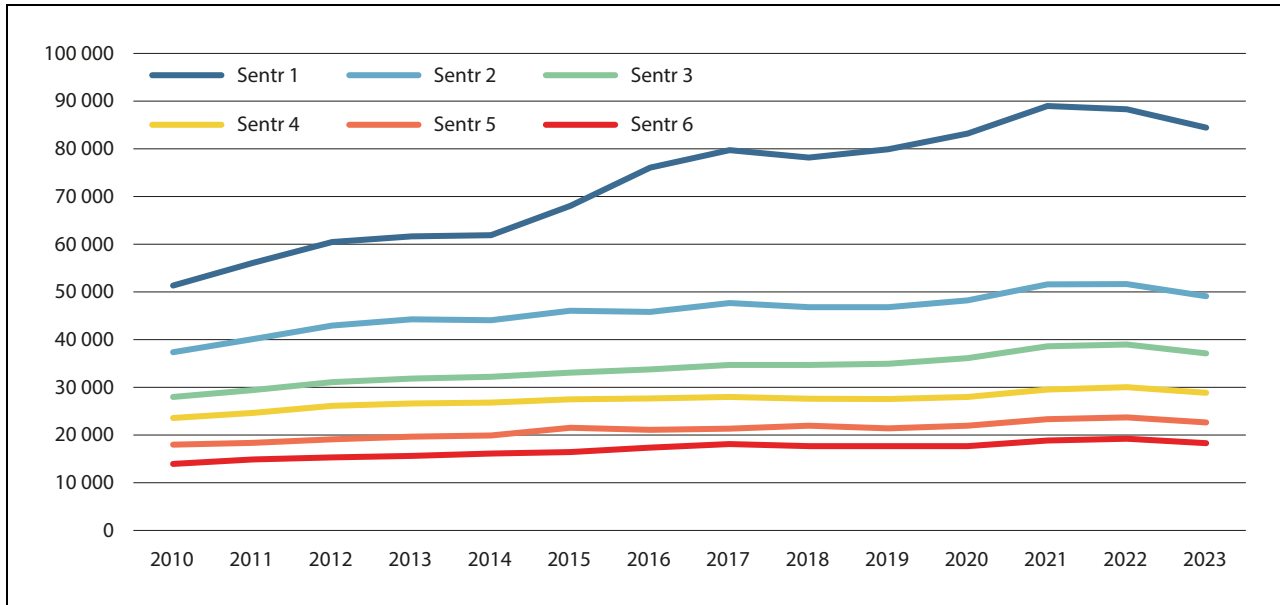
Det er store geografiske forskjellar i bustadprisane. Figur 3.3 viser prisutviklinga og -nivået, fordelt etter korleis Statistisk sentralbyrå grupperer kommunar ut frå sentralitet.⁵ Sentralitet er ein indeks med verdi for kvar enkelt kommune. Kommunane er klassifiserte i seks klassar, der sentralitetsklasse 1 omfattar dei mest sentrale kommunane og klasse 6 omfattar dei minst sentrale. Sentralitetsklasse 5 og 6 består av det som ofte blir omtalt som distriktskommunane. Tala i figuren er i 2023-kroner, kor vi har korrigert tala for endringar i konsumprisindeksen.

Bustadprisnivået, målt i kvadratmeterpris, er høgast i sentralitetsklasse 1. Her var òg den største prisveksten, frå 51 300 2023-kroner i 2010 til 84 400 kroner i 2023 (64 prosent). Prisnivået er lågast i sentralitetsklasse 6, der kvadratmeterprisen var i gjennomsnitt 18 300 kroner i 2023.

Bustadeigarar sine buutgifter har auka kraftig i dei seinare år. Figur 3.4 viser gjennomsnittlege årlege buutgifter for alle husstandar frå 2021

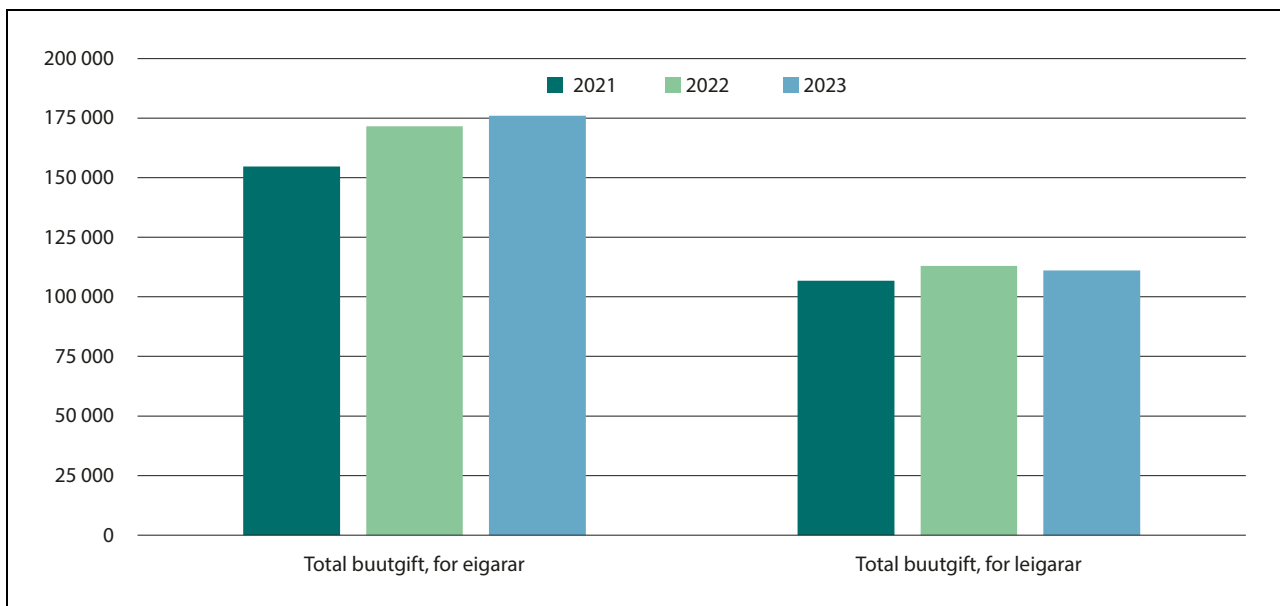
⁴ Poppe mfl. (2023)

⁵ Statistisk sentralbyrå (2020a) Sentralitetsindeksen



Figur 3.3 Bustadprisutvikling etter sentralitetsklasse. Kvadratmeterpris, målt i 2023-kroner. 2010–2023

Kjelde: Eiendomsverdi og Statistisk sentralbyrå



Figur 3.4 Årleg gjennomsnittleg buutgift for husstandar. Etter eigarform, målt i 2023-kroner. 2021–2023.

Kjelde: Statistisk sentralbyrå: Artikkel om buforhold, levekårsundersøkelsen 2023

til 2023. I desse tala inngår utgifter til renter og avdrag på bustadlån, straum og fyring, fellesutgifter, bustadforsikring, kommunale avgifter og eigedomsskatt. Alle tala i figuren er i 2023-kroner, kor tala er korrigert for endringar i konsumprisindeksen.

Den gjennomsnittlege årlege buutgifta for bustadeigarar var på i gjennomsnitt 176 000 kroner i 2023. Det var ein vekst på 14 prosent (21 300 kroner) sidan 2021. Det skyldast først og fremst

auka rentenivå. For bustadeigarar med lån gjekk dei gjennomsnittlege renteutgiftene i desse åra opp frå 42 900 kroner til 85 700 kroner. Samtidig har betaling av avdrag gått ned, noko som gjer at dei totale buutgiftene ikkje har auka i like stor grad.

For leigarar var den gjennomsnittlege buutgifta 111 000 kroner i 2023. I dette beløpet inngår husleige, straum og fyring. Samanlikna med 2021 var det ei auke på fire prosent.

Dei auka buutgiftene for bustadeigarar er òg tydeleg i berekningar frå Huseiernes Landsforbund. For ein einebustad på 120 kvadratmeter har dei anslått ei auke i bukostnadene frå 2021 til 2023 på 24 prosent, også her målt i 2023-kroner. Deira bukostnadsanslag for 2023 var på 179 000 kroner. I Huseierne sine berekningar inngår ikkje avdrag på lån.⁶

Mange hushald bruker ein stor del av inntektene sine på buutgifter. Halvparten av alle hushalda brukte i 2023 meir enn 25 prosent av den disponible inntekta si på buutgifter. 44 prosent av eigarane og 67 prosent av dei som leiger bustad, hadde ei buutgift som svarte til over 25 prosent av den disponible inntekta.⁷

Åtte prosent av hushalda sa i 2023 at dei opplever buutgiftene som svært tyngjande. Delen er høgast blant leigarar med 12 prosent mens 6 prosent blant sjølveigarane opplever dette.⁸ Blant dei ulike typar hushald er det høgast del blant einslege forsørgjarar, kor 18 prosent av desse svarte dei opplever buutgiftene som svært tyngjande. Tal frå Forbruksforskningsinstituttet SIFO viser at om lag halvparten av bustadeigarar med bustadlån og seks av ti leigarar har måtte stramme inn forbruket sitt for å kunne betale bustadlånet eller husleiga i løpet av første halvdel av 2023.⁹

⁶ Huseierne/Samfunnsøkonomisk analyse (2023) Bokostnadsindeks for norske husholdninger 2022

⁷ Statistisk sentralbyrå, Levekårsundersøkelsen 2023, eigen leveranse

⁸ Statistisk sentralbyrå: Boligøkonomi etter eierstatus – boforhold, levekårsundersøkelsen 2023 (tabell 14059)

3.2.3 Kjøpekrafta og gjelda til hushalda

Delen bustadeigarar i Noreg held seg høg trass i at bustadprisane har auka meir enn inntektene til hushalda over fleire tiår. Dei fleste klarer å kome seg inn på bustadmarknaden på eiga hand, og Noreg har òg den høgaste delen unge bustadeigarar i Europa. Rundt 71 prosent av alle personar i starten av 30-åra i Noreg bur i eigd bustad. Gjennomsnittet i EØS-landa er 39 prosent.¹⁰

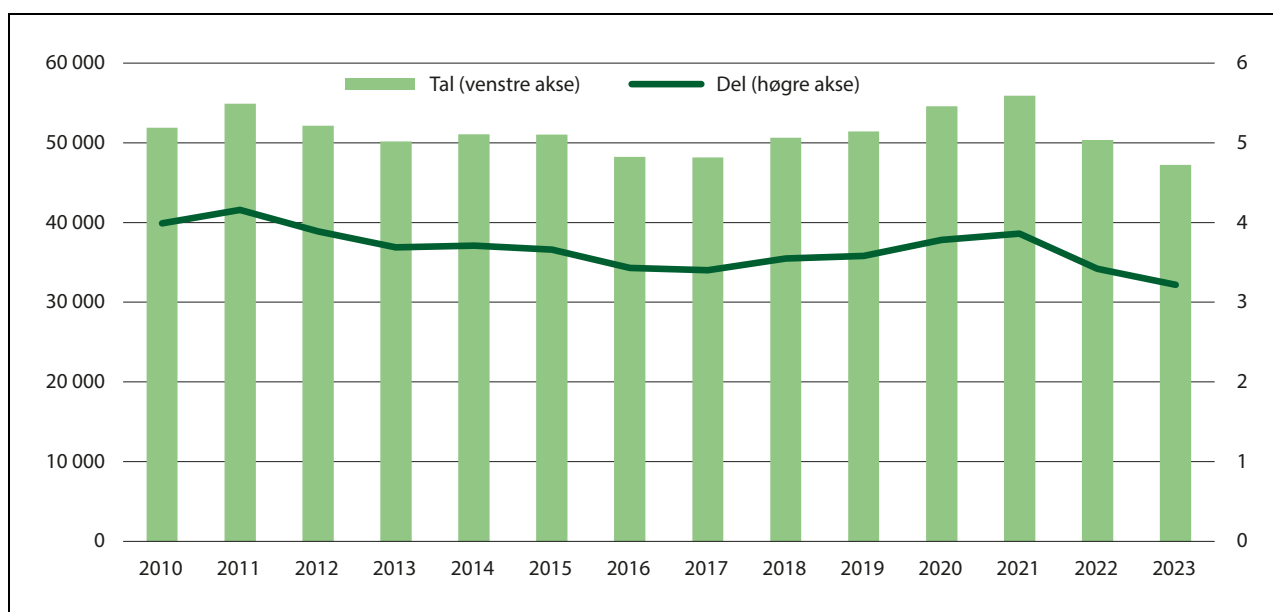
Figur 3.5 viser kor mange som kjøper sin første bustad når dei er mellom 20 og 39 år. Figuren viser både talet på og delen førstegongskjøparar kvart år frå 2010 til og med 2023. Det har vore ein nedgang frå 2021 til 2023. Talet har likevel lege relativt stabilt på om lag 50 000 personar, noko som utgjer mellom 3 og 4 prosent av alle personar i denne aldersgruppa. Også i Oslo har talet på førstegongskjøparar vore relativt stabilt. I 2023 blei det registrert om lag 9 700 førstegongskjøparar.

Fleire utgreiingsmiljø har i dei seinare åra utvikla eigne indeksar for bustadkjøpekraft (sjå boks 3.1). Desse har som mål å illustrere kor store delar av bustadmassen ulike grupper av personar og hushald har høve til å kjøpe.

I hovudsak viser dei ulike målemetodane at situasjonen er mest utfordrande for personar med middels til låge inntekter som ønskjer å busette seg i byar med høge bustadprisar. Dei siste åra er

⁹ Poppe (2023)

¹⁰ Statistisk sentralbyrå: Levekårsundersøkelsen 2020, eigen leveranse



Figur 3.5 Talet på og delen førstegongskjøparar, 2010–2023

Kjelde: Norges Eiendomsmeglerforbund, Ambita, Samfunnsøkonomisk Analyse

Boks 3.1 Døme på undersøkingar som viser utviklinga i bustadkjøpekrafta

*Eiendom Norge: sjukepleiarindeksen
(halvårlege undersøkingar)*



Figur 3.6

Sjukepleiarindeksen måler kor stor del av dei omsette bustadene i ein gitt periode ein einsleg person med sjukepleiarinntekt (anslått til rundt 675 900 kroner i 2023), utan eigenkapital, kan få finansiering til å kjøpe.

For å finne lånebeteningsevna til personen tek ein òg inn referansebudsjettet til SIFO, der det i tillegg blir lagt inn ein buffer på 30 prosent. Indeksen føreset 100 prosent lånefinansierte kjøp.

På nasjonalt nivå kunne ein med denne inntekta få finansiering til å kjøpe om lag 32 prosent av bustadene som blei omsette i 2023. I Oslo var denne delen 2,4 prosent. I Drammen og Tromsø kunne ein einsleg med sjukepleierløn kjøpe om lag 20 prosent av dei omsette bustadene, mens i Bergen og Trondheim gjaldt det for rundt 30 prosent av bustadene.

NBBL / Samfunnsøkonomisk analyse: kjøpekraftindeks for førstegongskjøparar

Indeksen måler bustadkjøpekraft, definert som den delen av alle omsette bustader ein gjennomsnittleg representativ førstegongskjøpar i norske kommunar burde ha råd til, gitt det ein veit om økonomien deira og utlånspraksisen til bankane.

Datagrunnlaget er registerdata frå Ambita over tal på førstegongskjøparar av bustader. Datasettet inneheld informasjon om blant anna alderen til kjøparane og eigardelen deira.

Berekningane av maksimalt låneoptak baserer seg på forbrukstal frå SIFO. Tal for disponibel inntekt, andre buutgifter og renter på nye utlån og dessutan tal for studiegjeld blir henta frå Statistisk sentralbyrå. Tal for gjennomsnittleg nedbetalingstid og rentepåslag er frå Finanstilsynet. Mikrodata for bustadsal kjem frå Eiendomsverdi.

Undersøkinga viser at ein typisk einsleg førstegongskjøpar ville hatt råd til 39 prosent av bustadene som blei selde i Noreg i 2010. I 2022 var det tilsvarande talet 17 prosent.

Noregs Bank: bustadkjøpsanalyse blant hushald som ikkje eig bustad (2023)

Bustadkjøpsanalysen viser om hushald som ikkje eig bustad, har evne til å lånefinansiere kjøp av ein eigna bustad i den kommunen dei bur i.

Utvalet er på rundt 600 000 hushald som ikkje er bustadeigarar. Dei ti prosent rimelegaste bustadene får ein berekna marknadsværdi. Bustadkjøpsanalysen blir gjennomført stegvis, og stega tek utgangspunkt i ulike krav i utlånsforskrifta.

Først bereknar ein kor mange av desse hushalda som er i stand til å kjøpe bustad, dersom det einaste kravet deira er å kunne betene eit 100 prosent lånefinansiert kjøp av ein eigna bustad. Det vil seie at det ikkje er noko krav til eigenkapital eller noka grense for kor mykje gjeld dei kan ha i forhold til inntekt. Deretter trekkjer ein inn ulike krav i utlånsforskrifta.

Boks 3.1 forts.

Undersøkinga viser at rundt 40 prosent av dei aktuelle hushalda har høg nok inntekt til å betene både normale utgifter og gjeld ved kjøp av ein eigna bustad når heile kjøpesummen blir lånefinansiert. Når ein tek inn kravet i utlånsforskrifta om at hushalda må tole auka renter, går delen ned til om lag 30 prosent. Når ein òg tek inn kravet om at hushalda må ha 15 prosent eigenkapital ved bustadkjøp, og at eigenkapitalen må vere spart opp på førehand i form av finansformue, går delen ned til om lag ti prosent.

Prognosesenteret: berekning av kjøpskapasitet

Kjøpskapasiteten har som formål å illustrere kor stort beløp kvart enkelt hushald kan leggje i eit bustadkjøp. Dette blir berekna ut frå inntekt, gjeld og formue for kvar skattytar. Kjøpskapasiteten viser kor stor del av hushalda i ein kommune som har kapasitet til å kjøpe ein bustad til ein gitt verdi, i same eller i ein annan kommune.

Metoden Prognosesenteret bruker, er å anslå verdiar på alle bustader i Noreg. For bustader som er omsette nyleg, nyttar ein prisinformasjon frå grunnboka. Bustadstorleik og annan informasjon om bustadene hentar ein frå matrikelen og opplysningar i bustadannonsar.

Lånekapitalen er basert på inntekta, som blir multiplisert med ein varierende lånemultiplikator. Eigenkapitalen er basert på gjelds- og formuesstatistikken og den berekna bustadverdien. Summen av eigenkapital og lånekapital utgjør kjøpskapasiteten.

Undersøkinga viser blant anna at 10 prosent av alle bustader har ein verdi mindre enn 2 millionar kroner, samtidig som 30 prosent av alle hushald har dette som den maksimale kjøpskapasiteten sin.

LO/Samfunnsøkonomisk analyse: Bustadindeksen

Bustadindeksen har som mål å vise kjøpekrafta i bustadmarknaden for tre ulike husstandtypar: Ein husstand med to vaksne og to barn, ein husstand med to vaksne utan barn og ein husstand med ein einsleg person.



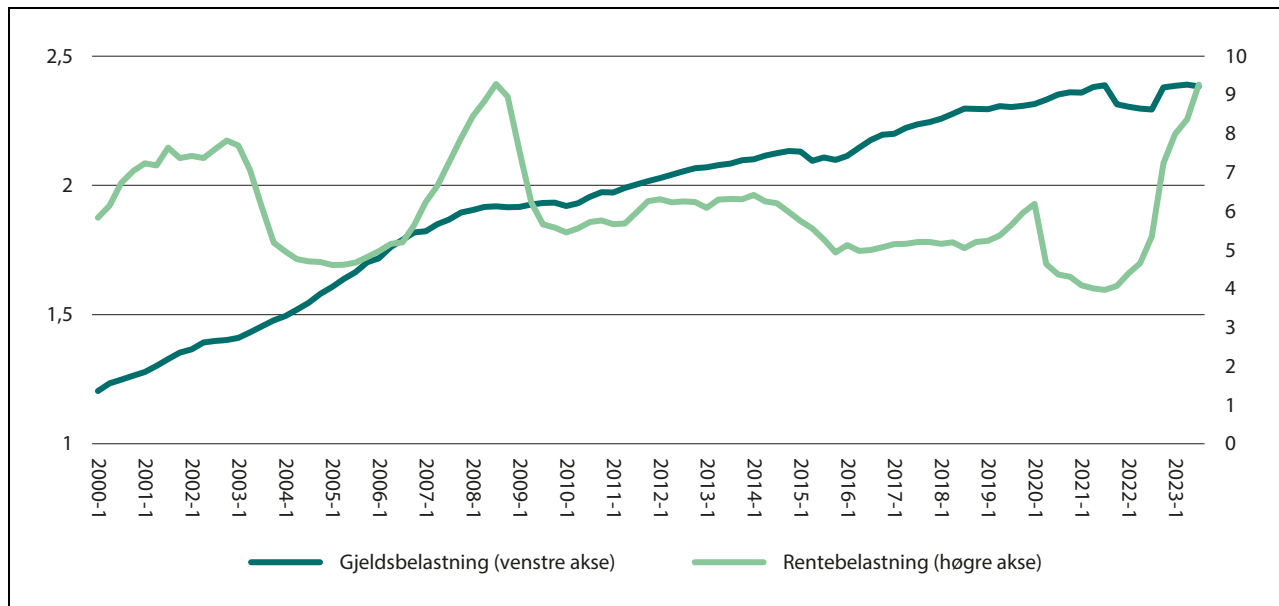
Figur 3.7

For dei to førstnemnde husstandane jobbar den eine i heil tid som tømrrar, mens den andre jobbar 75 prosent deltid som helsefagarbeidar. Husstanden med den einslege personen jobbar som helsefagarbeidar i 75 prosent stilling.

I analysen er det sett på alle omsette bustader i 2015 og 2023, og berekna kor stor del av dei som dei aktuelle husstandane har råd til, for eit gitt bustadbudsjett. I hovudreknestykket er det berekna at heile bustaden blir finansiert med lån.

Ut frå dette hadde par med barn i 2023 råd til 16 prosent av dei omsette bustadene i Noreg. I 2015 var denne delen 59 prosent. Par utan barn hadde råd til 62 prosent av dei omsette bustadene i 2023, mot 81 prosent i 2015. For den einslege helsearbeidaren rakk budsjettet til 8 prosent av bustadene i 2023, i 2015 var delen 14 prosent.

Kjelder: NMBU/Samfunnsøkonomisk Analyse, Prognosesenteret, Eiendom Norge, Noregs Bank, Lindquist 2023 og LOs boligindeks



Figur 3.8 Gjelds- og rentebelastning i hushalda, 1990–2023.¹

¹ Gjeldsbelastning er gjeld som del av disponibel inntekt. Disponibel inntekt er inntekt etter skatt og renteutgifter. Gjeldsbelastningsgrad er renteutgifter og anslått avdrag på gjeld, som del av inntekt etter skatt. Rentebelastning er renteutgifter som del av inntekt etter skatt.

Kjelde: Noregs Bank, Pengepolitisk rapport 4/23

det særleg i Oslo med omland at det har blitt vanskelegare å få råd til ein bustad for dei med midtels til låge inntekter.

Det har særleg blitt meir krevjande å kjøpe bustad for hushald med éi inntekt. Førstegongs-kjøparane er i gjennomsnitt yngre i distrikta enn i sentrale strøk.¹¹ Dette heng saman med relativt låge bustadprisar i distrikta. Samtidig gjer svak bustadprisutvikling i distrikta at bustadeigarar her ikkje har hatt det same høvet til å byggje opp eigenkapital som dei som har eigd bustad i område der bustadprisveksten har vore høg.¹² Høg lånegrad kan blant anna gjere det vanskelegare for foreldre å stille kausjon for å hjelpe barna sine til å etablere seg i bustadmarknaden.

Prisutviklinga i bustadmarknaden heng tett saman med utviklinga i gjelda til hushalda. Vekst i bustadprisane gir auka bustadformue, som gjer det mogleg å ta opp meir lån med pant i bustad. Figur 3.8 viser at sidan år 2000 har gjeldsbelastninga i hushalda dubla seg. Ho er no i gjennomsnitt 2,4 gonger inntekta for hushalda.

Auken i rentene den seinare tida har òg ført til ein stor vekst i rentebelastninga. I tredje kvartal av 2023 utgjorde denne delen i gjennomsnitt 9,3 prosent av inntekta etter skatt, det høgaste sidan før finanskrisa.

Den høge gjelda i hushalda gjer at ein forholdsvis stor del av inntektene går til å betene renter og avdrag. I Noreg er flytande renter på lån langt vanlegare enn dei fleste andre europeiske land.¹³ Effekten av renteendringar er derfor ekstra stor som følgje av dette, og han er større enn før, sidan gjelda er høgare.

3.2.4 Økonomiske forskjellar på bustadmarknaden

Noreg er blant dei landa i Europa med minst ulikskap i inntektsfordeling.¹⁴ Men, som i mange andre land, har denne ulikskapen auka dei siste 30 åra. Inntektsutviklinga for befolkninga med lågast inntekt har vore svakare enn inntektsutviklinga for andre grupper. Samtidig har ho vore sterkare for dei med høgast inntekt. Delen av befolkninga som lever med såkalla vedvarande låginntekt, har òg auka over tid.

Ulikskapen kjem òg til syne på bustadmarknaden. Det er ein klar samanheng mellom inntekt og om ein eig bustaden ein bur i. Blant dei 25 prosent av hushalda som tener mest (høgste inntektskvarartil) budde 93 prosent i ein eigd bustad i 2023.

¹¹ Benedictow mfl. (2022)

¹² Ibid.

¹³ Noregs Banks indikatorsett for systemrisikobuffer 2022

¹⁴ Meld. St. 13 (2018–2019) *Muligheter for alle – Fordeling og sosial bærekraft*

Blant dei 25 prosent av hushalda som tener minst var eigardelen 47,6 prosent.¹⁵

Dei siste tiåra har inntektssegregeringa i Noreg auka noko. Det er teikn til at innbyggjarar i byar i noko aukande grad buset seg i nabolag med andre med same inntektsnivå.¹⁶ I enkelte byar og byområde har det vore ei negativ utvikling, der opphoping av ulike levekårsutfordringar opptrer i samanheng. Det gjeld til dømes utfordringar som dårleg økonomi, låg utdanning, helseplager, manglande nettverk og sosial støtte, dårlege norsk-kunnskapar og utfordringar med å meistre buforholdet. Kombinert med mange og lite tilpassa bustader i eit buområde kan det skape ustabile og utrygge bumiljø. Mange av desse områda er prega av låg bustadstandard, manglande vedlikehald, små bustader, dårleg tilgang til grøntområde og nærleik til trafikkerte vegar. Særleg i Oslo er det tendensar til auka forskjellar mellom nabolag, men tendensane skjer òg i ein del andre byar.¹⁷

Diskriminering i marknaden for bustadlån kan føre til at enkeltpersonar eller grupper i samfunnet ikkje får like god tilgang til bustadmarknaden og i større grad må leige framfor å eige bustad. Dette kan skape sosiale forskjellar i samfunnet og forsterke eksisterande forskjellar. Finansdepartementet har sett i gang eit forskings- og utgreiingsprosjekt som skal undersøkje om det finst diskriminering i utlånspraksisen til bankar i Noreg, og kartleggje behovet for tiltak som kan motverke slik diskriminering.

Når bustadprisane utviklar seg ulikt i ulike delar av landet, betyr det òg at det blir større forskjellar på bustadformuane til folk. Forskjellane viser seg ikkje berre mellom dei som eig eigen bustad og dei som leiger, men òg bustadeigarar imellom. Dei som eig bustad i eit område der prisutviklinga har vore svakare, har ikkje hatt det same høvet til å byggje opp eigenkapital. Dersom denne utviklinga held fram, kan det gi folk ulike moglegheiter til å flytte og påverke moglegheiter i livet på fleire område. Avgrensa flyttmoglegheiter kan redusere den geografiske mobiliteten på arbeidsmarknaden, noko som over tid kan ha negative følgjer for produktivitet og velferd. I distriktskommunar har svakare bustadprisutvikling resultert i at det over tid har blitt bygd opp mindre eigenkapital enn det har i område der prisutviklinga har vore sterkare.¹⁸ Spesielt blant eldre er

forskjellen i kjøpekraft markant. Dette er vesentleg ettersom bustadformue òg ser ut til å bli overført mellom generasjonar. Bustadformuen til besteforeldre kan verke inn på bustadformuen til barnebarna. Arv og overføring av kapital mellom generasjonar kan dermed forsterke økonomisk ulikskap.¹⁹

3.2.5 Få personar med utviklingshemming eig bustad

Ifølgje FN-konvensjonen om rettane til menneske med nedsett funksjonsevne skal personar med utviklingshemming kunne velje bustad og buform på lik linje med andre.²⁰ Etter nedbygginga av dei store institusjonane gjennom reforma for helsevernet for psykisk utviklingshemma på 1990-talet (HVPU-reforma), har ein overordna strategi for bustader til personar med utviklingshemming vore å finne løysingar som fremjar normalisering og integrering.

Dei fleste personar med utviklingshemming leiger i dag bustad gjennom kommunen. Dei bur i bukollektiv, i samlokaliserte bustader i bufelleskap eller i mindre småhus som ligg rundt eit tun eller spreidde. Bustadene har ulik grad av fellesskapsløysingar, og ofte er ein personalbase knytt til bustadene.

Blant vaksne personar med utviklingshemming er det berre 25 prosent som eig eigen bustad.²¹ 20 prosent blir buande i foreldreheimen fleire år etter at dei har fylt 18 år. Blant familiar til heimebuande personar over 30 år med utviklingshemming oppgir nærare 80 prosent at dei ønskjer rask utflytting. Personar med utviklingshemming er, som alle andre, ulike og har ulike preferansar for bustad og buform. Mange ønskjer å eige eigen bustad, men opplever at dei har få valmoglegheiter når det gjeld bustad, buform og kven dei skal bu saman med.²² Å eige bustad kan gi dei større medverknad på kvar og korleis dei bur, og kven dei bur med. Fleire kommunar har dei seinare åra lagt til rette for at personar med utviklingshemming kan kjøpe eigen bustad. (Sjå døme i boks 3.2).

¹⁵ Statistisk sentralbyrå 2024: Boforhold, registerbasert

¹⁶ Hernæs mfl. (2020)

¹⁷ Meld. St. 28 (2022–2023) *Gode bysamfunn med små skilnader*

¹⁸ Benedictow mfl. (2022)

¹⁹ Galster mfl. (2019)

²⁰ UN's Committee on the Rights of Persons with Disabilities CRPD

²¹ Tøssebro mfl. (2021)

²² NOU 2016: 17 *På lik linje*

Boks 3.2 Eiga leilegheit – med nødvendig hjelp

Boa i Trondheim er eit kommunalt bukonsept som tilbyr tenester til personar over 18 år med ulike typar funksjonsnedsetjingar. Tenestene omfattar butilbod i form av ulike leige- og eige-bustader med ulik grad av bistand til personar med utviklingshemming. Kommunen har kjøpt fleire leilegheiter i eit bustadprosjekt. Interesserte kan kjøpe eller leige bustad i prosjektet og velje kor nær personalbasen bustaden skal liggje. Det er lagt til rette for at ein kan prøvebu før ein bestemmer seg for å kjøpe. Dette kan gjere overgangen til å kjøpe eigen bustad enklare. Boa har rettleiingsmaterieill med informasjon om kjøp av bustad, og dei arrangerer møte der dei informerer om ulike bustadløysingar og korleis ein kan gå fram for å kjøpe bustad.

Kjelde: Bo- og aktivitetstilbudene i Trondheim kommune (boa)

3.3 Rammer og verkemiddel

I ein fri, deregulert bustadmarknad blir bustadprisane til gjennom samspelet mellom tilbod og etterspurnad. På tilbodssida er det viktig å få til ei best mogleg utnytting av den eksisterande bustadmassen og å leggje til rette for bustadbygging som samsvarer med etterspurnaden etter bustader. Kapittel 5 i meldinga drøftar dette nærare.

På etterspurnadssida er bustadkjøpekrafta, i form av formuen, inntekta og kreditttilgangen til hushalda, dei mest sentrale forholda for å kunne realisere kjøp av bustad. Inntekt og formue avgjer kor mykje lån ein husstand kan få til bustadkjøp.

Lån til bustadkjøp er regulerte gjennom eigne forskrifter, anten det gjeld lån frå private bankar eller lån frå Husbanken. Lån frå private bankar er regulerte gjennom utlånsforskrifta.

Vi har fleire lover som regulerer bustadeige, særleg eigarseksjonslova og burettslagslova. Dessutan vil blant anna skattereglar og reglar for eigedomsmekling verke inn på bustadtransaksjonane. I Noreg er det indikasjonar på at mobiliteten i bustadmarknaden er relativt høg i OECD-samanheng, trass i ein høg eigardel.²³ Det kan henge

saman med at transaksjonskostnadene ved å kjøpe og selje bustad er relativt sett låge.

3.3.1 Startlån

Startlånsordninga er eit supplement til den private kredittmarknaden. Startlån skal bidra til at personar med langvarige bustadfinansieringsproblem kan skaffe seg ein eigna bustad og behalde han. Husbanken låner ut midlar til kommunane, som så tildeler midlane vidare i form av startlån til søkjarar. Ordninga blir regulert av forskrift om lån frå Husbanken. Sidan ordninga blei innført i 2003, har 143 000 husstandar fått startlån. I 2023 formidla kommunane 7 830 startlån for om lag 16,1 milliardar kroner.

Innretninga på startlånet

Generelt er det ein føresetnad for å få startlån at ein ikkje kvalifiserer for lån eller tilstrekkeleg lånebeløp i ordinære kredittinstitusjonar. Samtidig skal mottakaren av eit startlån ha god nok økonomi til å kunne betene lånet.

Når kommunane vurderer ein søknad om startlån, skal dei – i samsvar med forskrift om lån frå Husbanken – leggje vekt på om søkjaren er venta å ha langvarige problem med å finansiere ein eigd bustad. Vidare skal dei leggje vekt på om søkjaren har nytta høvet til å spare innanfor det som er økonomisk mogleg med dei inntektene og nødvendige utgiftene til livsopphald søkjaren har.

I enkelte tilfelle har kommunane utvida handlingsrom til å gi startlån. Det gjeld i desse tilfella:

- Husstanden har barn eller særlege sosiale eller helsemessige utfordringar, og omsynet til å sikre ein trygg, god og stabil busituasjon innan kort tid taler for at husstanden bør få startlån.
- Husstanden har problem med å dekkje buutgiftene, og refinansiering med startlån kan bidra til at husstanden kan bli buande i bustaden sin.
- Bustadsituasjonen hindrar husstanden frå å halde oppe eit arbeidsforhold. Det kan til dømes vere fordi avstanden mellom jobb og bustad er for lang.
- Bustadsituasjonen hindrar utvikling av det lokale næringslivet. Dette kan vere aktuelt i til dømes distriktskommunar der arbeidsmarknaden er god, men der det er vanskeleg å få lån til å kjøpe eller byggje bustad fordi bustadprisane er låge og fallande.

²³ OECD (2021)

- Lånet bidreg til betre utnytting av kommunalt disponerte bustader. Når husstandar som bur i kommunale bustader får startlån, kan dei flytte ut av bustaden. Dermed blir ventelistene for desse bustadene kortare.

Da startlånsordninga blei innført i 2003, var formålet å bidra til at husstandar med bustadetableeringsproblem skulle få høve til å etablere seg og bli buande i nøkterne og gode bustader. Personar i etableringsfasen var ei sentral målgruppe for ordninga. I 2014 blei låneordninga stramma inn og målretta mot personar med langvarige bustadfinansieringsproblem. Unge i etableringsfasen, som i løpet av nokre år kan spare opp tilstrekkeleg eigenkapital til å kunne få bustadlån i ein privat bank, var dermed ikkje lenger ein del av målgruppa. I den nye forskrifta blei det òg opna for at kommunane i særlege tilfelle kan gi startlån med inntil 50 års nedbetalingstid.

Bruken av startlånet

Søknader om startlån blir behandla av kvar enkelt kommune. Ordninga er frivillig, men dei aller fleste kommunar bruker ordninga. I 2023 formidla 330 kommunar startlån. Startlånet kan gå til kjøp av bustad, til oppføring av ny bustad, til utbetring og tilpassing av bustad og til refinansiering av dyre lån dersom det bidreg til at husstanden kan bli buande i bustaden. Dei fleste startlån som blir innvilga, går til kjøp av bustad. I 2023 gjaldt dette for 75 prosent av låna. Det blir stilt krav om at bustaden skal vere eigna for husstanden, nøktern og rimeleg samanlikna med prisnivået på staden. 13 prosent av alle innvilga startlån gjekk til refinansiering.

Startlån til utbetring blir til dømes nytta av familiar som har barn med nedsett funksjonsevne. I nokre tilfelle blir det kombinert med kjøp. Med startlån kan dei tilpasse bustaden eller flytte til ein eigna bustad. I 2023 gjekk sju prosent av dei innvilga startlåna til denne typen bustadutbetring.

Startlånet går i hovudsak til husstandar som har relativt låge inntekter, og som ikkje kvalifiserer til å få bustadlån i private bankar. I 2023 hadde 67 prosent av dei som fekk startlån, ei hushaldsinntekt på under 500 000 kroner. Samtidig er ikkje startlån reservert for dei mest vanskelegstilte på bustadmarknaden. Ser vi til dømes på par med barn, var medianinntekta blant startlåns-mottakarane 623 000 kroner i 2023. Eit generelt trekk for husstandar som får startlån, er at dei i lita grad er i stand til å byggje eigenkapital gjennom sparing.

Sidan 2016 har barnefamiliar vore ei prioritert målgruppe innanfor startlånsordninga. Frå 2017 til 2023 har barnefamiliedelen av dei som får startlån, auka med over 10 prosentpoeng, og i 2023 utgjorde barnefamiliar 61 prosent av alle som fekk startlån. Av desse utgjorde einslege forsørgjarar 35 prosent, mens husstandstypen fleire vaksne med barn utgjorde 26 prosent.

Dei siste åra har òg personar med utviklingshemming vore ei prioritert målgruppe innanfor ordninga. Husbanken har utarbeidd ei rettleiing retta mot kommunar, pårørande, medhjelparar og personar med utviklingshemming for å gjere det betre kjent kva moglegheiter som finst. Rettleiaren gir informasjon om kva førebuingar som må gjerast, om korleis ein vel bustad, og om forhold etter innflytting.²⁴

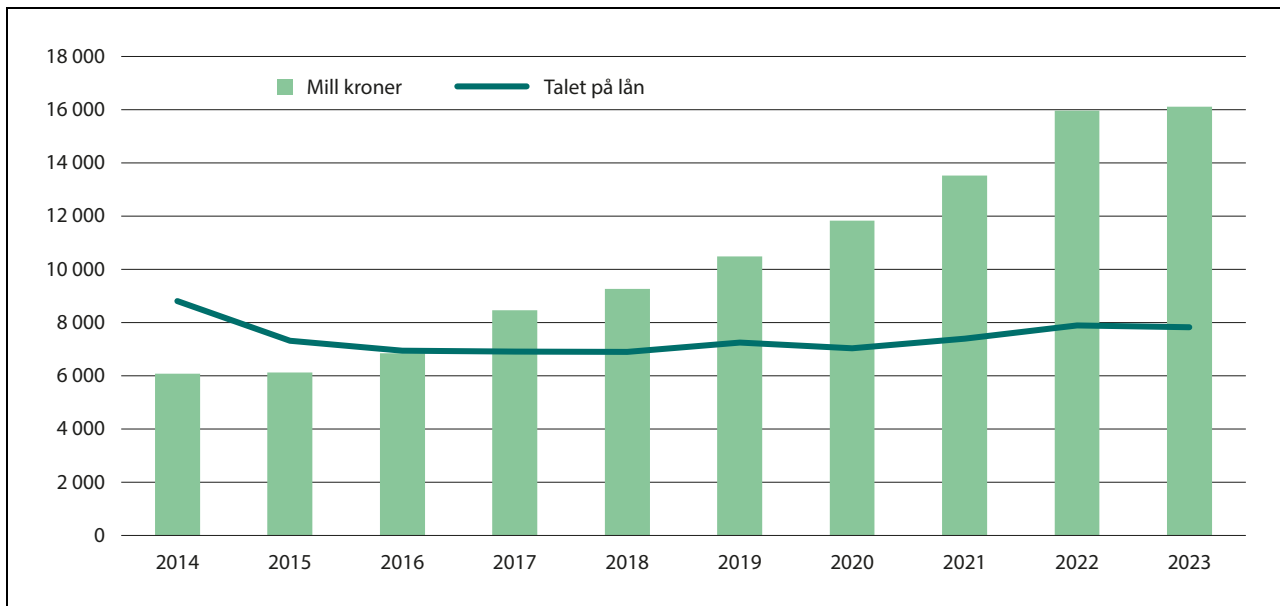
Figur 3.9 viser talet på lån og det samla beløpet kommunane har formidla kvart år sidan dagens forskrift blei innført i 2014. Talet på formidla startlån har vore relativt stabilt – mellom 7 000 og 9 000 kvart år. I samla beløp har likevel formidlinga frå kommunane auka mykje – frå om lag 6 milliardar kroner i 2014 til 16,1 milliardar kroner i 2023. Det gjennomsnittlege utlånsbeløpet har dermed auka frå 691 000 kroner i 2014 til 2 057 000 kroner i 2023. Det er fleire forhold som kan forklare den sterke veksten i det gjennomsnittlege utlånsbeløpet:

- Bustadprisane har auka, i gjennomsnitt med 53 prosent frå 2014 til 2023.²⁵
- Delen barnefamiliar som får startlån, har auka, frå 46 prosent i 2014 til 61 prosent i 2023. Samanlikna med einpersonshushald treng barnefamiliar større og dermed dyrare bustader.
- Delen fullfinansiering med startlån har auka. Delen startlån som er gitt i samfinansiering med andre bankar, har gått ned, frå 42 prosent i 2014 til 4 prosent i 2023.

Startlån brukast aktivt både i distriktskommunar og i dei store byane. Husbanken har dei seinare åra jobba med å gjere verkemidla sine betre kjende i distriktskommunar. Frå 2022 til 2023 auka distriktskommunane bruken av startlån med 21 prosent. I dei store byane kan dei høge bustadprisane avgrense valmoglegheitene til startlåns-mottakarane og gjere at dei kjøper bustad i bydelar der bustadprisane er lågare. I Oslo er for eksempel den gjennomsnittlege kjøpesummen 2,6

²⁴ Informasjonsside på Husbanken.no om bustader til personar med utviklingshemming

²⁵ Eiendom Norges bustadprisstatistikk



Figur 3.9 Formidling av startlån frå kommunane, talet på lån og millionar kroner 2014–2023

Kjelde: Husbanken

millionar kroner for hushald som kjøper bustad med startlån. Dette gir avgrensa valmoglegheiter i bustadmarknaden. Ein overvekt av startlåsmottakarar blir bustadeigarar i dei ytre, austlege bydelane av Oslo.²⁶ Fleire byar har uttrykt uro for at flyttemønsteret til startlåsmottakarar kan bidra til opphoping av levekårsutfordringar i enkelte bustadområde. Dei utgjer likevel ein forholdsvis liten del av hushalda som kjøper bustad. Det trengst meir kunnskap og data om utviklinga over tid, for å undersøkje samanhengen mellom startlåsmottakarar og opphoping av levekårsutfordringar.²⁷

Husbanken har gjort ei større undersøking av korleis kommunane praktiserer startlånsordninga. Denne undersøkinga har avdekt store forskjellar kommunane imellom i korleis startlånet blir brukt. Til dømes reknar nokre kommunar mellombelse inntekter, som arbeidsavklaringspengar, som ein del av inntektsgrunnlaget, mens andre kommunar ikkje gjer det. Nokre kommunar krev at lånesøkjaren er busett i kommunen, mens andre ikkje gjer det. Meir enn 160 kommunar har eigne særreglar eller retningslinjer for startlånet. Det skal framleis vere eit betydeleg rom for skjønn i saksbehandlinga til kvar enkelt kommune. Undersøkinga viser likevel eit potensial for likare saksbehandling kommunane imellom.

Tapa har vore små

Eit tap på eit startlån blir realisert dersom ein bustad blir tvangsseld til ein lågare pris enn han blei kjøpt for. Kommunane har tapsrisikoen for dei første 25 prosentane av restgjelda på tapstidspunktet, mens staten har ansvaret for dei resterande 75 prosentane. Tapa på startlånsordninga har gjennom åra vore låge. I 2023 var Husbanken sin del av kommunanes samla tap på om lag 3,6 millionar kroner.

Til liks med dei private bankane er kommunane underlagde finansavtalelova når dei gir lån. Det inneber at kommunane må gjennomføre konkrete forsvarlegvurderingar i kvar enkelt lånesak. Fordelane ved bustadeigarskap skal vegast opp mot risikoen i kvar enkelt lånesak. Risikonivået avheng både av den privatøkonomiske situasjonen til låntakaren og av lånevilkåra, som nedbetalingstid, val av fast eller flytande rente og avdragsfrie periodar.

Normal nedbetalingstid for startlån er 30 år. Dette blei avtalt for 50 prosent av startlåna som blei innvilga i 2023. Kommunen kan forlengje nedbetalingstida på startlån til inntil 50 år dersom kommunen kan sannsynleggjere at låntakaren har behov for lengre nedbetalingstid for å kunne betene lånet. Med lang nedbetalingstid på startlånet blir dei månadlege kostnadene lågare. På den andre sida varer risikoen for låntakaren i fleire år, og lang nedbetalingstid inneber òg høgare samla kostnader samanlikna med kortare

²⁶ Flåto mfl. (2024)

²⁷ Ibid

nedbetalingstid. For ein startlånskunde kan likevel ei noko lengre nedbetalingstid vere det som avgjer om hen får kjøpt seg ein bustad eller ikkje. Lang nedbetalingstid kan til dømes vere eit godt verkemiddel for å hjelpe vanskelegstilte grupper, til dømes unge uføre, frå leige til eige. Kommunen kan òg gi avdragsfritak i ein periode, til dømes dersom låntakaren mistar inntekta si mellombels.

Berekraftig låneforvaltning

Fastrente er eit viktig risikodempande grep. I private bankar utgjer lån med fast rente berre 5 prosent av totale utlån med pant i bustad.²⁸ Hos startlånskundar er biletet eit anna. Sidan 2018 har meir enn halvparten av startlåna blitt innvilga med fast rente. Når renta blir bunden, veit startlåsmottakaren nøyaktig kor mykje som skal betalast til kommunen i den aktuelle perioden. Det gjer det enklare å planleggje både på kort og lang sikt, og fjernar risikoen for betalingsproblem på grunn av ein renteauke. Ved val av flytande rente må Husbanken og kommunen ta høgde for at låntakaren skal klare ein renteauke.

Den samla utlånsporteføljen frå Husbanken til kommunane var ved utgangen av 2023 på om lag 100 milliardar kroner. Den totale porteføljen til kommunane har auka både i beløp og i talet på lån dei siste åra.

Kommunane ber risikoen for innlåna sine og kan dele eventuelle tap på utlåna sine med Husbanken. Startlånsordninga gir kommunane eit handlingsrom til å avlaste husstandar med betalingsproblem.

Startlånet og samfinansiering med private bankar

Ein føresetnad for å få startlån er at mottakaren ikkje kvalifiserer for lån eller tilstrekkeleg lånebeløp i ordinære kredittinstitusjonar. Startlån kan likevel givast i samfinansiering med private bankar. I hovudsak skjer det ved at private bankar sørgjer for grunnfinansiering, mens kommunane tek toppfinansieringa med startlån. Ved samfinansiering gjer både banken og kommunen ei sjølvstendig kredittvurdering av lånesøkjaren. Talet på samfinansieringssaker har gått ned dei seinare åra. Mens dei utgjorde 42 prosent av alle innvilga startlån i 2015, stod dei for berre 4 prosent i 2023.

Krava i utlånsforskrifta gjeld ikkje for startlån kommunane gir som fullfinansiering. I samfinansi-

eringssaker gjeld derimot krava som utlånsforskrifta set for det samla lånebeløpet. Det inneber at banken må ta omsyn til det samla lånebeløpet når dei bereknar lånegrad og gjeldsgrad. Dette er med på å forklare nedgangen i talet på samfinansieringssaker.

Ei anna forklaring er at målgruppa i stadig sterkare grad har vore hushald med langvarige bustadfinansieringsproblem. Ein auka del av desse er barnefamiliar med låg inntekt. Mange av desse oppfyller ikkje bankanes krav til betenings-evne etter utlånsforskrifta. Dei kan og bli rekna som for lite attraktive til at bankane vil gi lån gjennom bruk av fleksibilitetskvota i utlånsforskrifta.

Det er opp til banken å vurdere kvar enkelt lånesøknad. For å sikre at bankane framleis skal kunne utvise skjøn i enkeltsaker, opnar forskrifta for at ein viss del av utlånet frå banken kan bryte med enkeltkrava i forskrifta. Sjå nærare omtale av fleksibilitetskvotane i kapittel 3.3.3.

Endringar i utlånsforskrifta dei siste åra utfordrar samfinansiering som eit tiltak for å få fleire med beteningssevne inn på bustadmarknaden.

3.3.2 Kommunale tilskot til etablering og tilpassing av bustad

Nokre husstandar, blant anna barnefamiliar med varig låg inntekt, kan vere i ein situasjon som gjer at dei ikkje klarer å betene eit startlån som er stort nok til å finansiere ein eigna bustad. Til desse kan kommunen gi tilskot, ofte i kombinasjon med startlån. Tilskot til etablering er eit bustadsosialt verkemiddel som skal nyttast til kjøp, refinansiering og utbetring av bustaden som mottakaren sjølv skal bu i. Tilskot til tilpassing skal bidra til at personar med funksjonsnedsetjing og eldre kan få støtte til nødvendig og formåls-tenleg tilrettelegging av bustaden sin.

Fram til og med 2019 blei tilskot til etablering og tilpassing formidla av Husbanken. I 2020 blei tilskota innlemma i kommuneramma. Tal frå Husbanken tyder på at mange kommunar har prioritert desse tilskota.

Når tilskot og startlån blir brukte i kombinasjon, kan det bidra til at fleire barnefamiliar og andre vanskelegstilte kan eige sin eigen bustad. Fleire eldre kan bu heime og få tenester der. Tilgjengelegheit og tilpassing av bustad gir auka sjølvstende og mindre behov for tenester frå kommunen. Aktiv bruk av startlån og kommunalt tilskot i kombinasjon kan støtte opp under ein bustadstrategi for ein meir tilgjengeleg bustadmasse.

Då dei to tilskotsordningane blei overførte til kommunane, fekk dei ei plikt til å vurdere å gi til-

²⁸ Noregs Banks indikatorsett for systemrisikobuffer 2022

skot til bustadetablering og bustadtilpassing etter søknad. Kommunane skal avgjere om tilskot skal tildelast, etter ei skjønsmessig vurdering av situasjonen for den enkelte søkeren og av formålet med ordningane, nemleg å bidra til etablering og tilpassing av bustad for vanskelegstilte.

Det finst inga komplett oversikt over bruken av ordningane etter at dei kom inn i rammefinansieringa til kommunane. Blant mottakarane som òg fekk startlån var det 1 092 søkjarar som i 2023 fekk tilskot til etablering. Det utgjorde 14 prosent av alle startlånmottakarane.

3.3.3 Utlånsforskrifta

Utviklinga i gjelda til hushalda heng tett saman med prisutviklinga i bustadmarknaden, og dei to storleikane kan forsterke kvarandre gjensidig. Auka bustadprisar gir høgare panteverdiar på bustader og kan dermed gi hushalda større tilgang på lån, noko som igjen kan bidra til auka bustadprisar. Ei slik utvikling rammar særleg dei som skal inn på bustadmarknaden for første gong. Erfaringar tilseier at slike vekselverknader kan trekke bustadprisar og gjeld opp på nivå som ikkje er berekraftige over tid. Erfaringar frå både Noreg og andre land viser at periodar med finansiell uro medfører store kostnader for den enkelte og for samfunnet samla sett.

Sjølv om det for den enkelte bank og låntakar kan vere rasjonelt å innvilge og ta opp lån som er høge i forhold til bustadverdi eller inntekt, kan summen av utlåna bidra til større sårbarheit. Sidan 2015 har Finansdepartementet, gjennom ei eiga forskrift, fastsett krav til bankane sin utlånspraksis for bustadlån. Frå 2019 har forskriftsreguleringa òg omfatta forbrukslån, og krava til utlånspraksisen har sidan 2021 vore samla i utlånsforskrifta. 1. juli 2023 blei forskrifta utvida til å omfatte lån med anna pant enn bustad, inkludert billån. Formålet med utlånsforskrifta er å bidra til finansiell stabilitet ved å stille krav til utlånspraksisen i finansføretaka for å førebyggje finansiell sårbarheit i hushald og finansføretak.

Kor omfattande og langvarig forskrifta skal vere, skal derfor stå i forhold til og tilpassast etter den underliggjande risikoen ho skal bidra til å redusere. Forskrifta er mellombels og skal gjelde ut 2024. Finansdepartementet vil evaluere forskrifta før ho går ut.

Utlånsforskrifta stiller blant anna krav om at bankane ikkje skal innvilge bustadlån dersom lånegrada overstig 85 prosent av verdien på bustaden. Det inneber at dei fleste må spare opp ein eigenkapital før dei kan realisere eit bustadkjøp.

Formålet med kravet er at låntakar og bank skal ha ein buffer ved eit eventuelt bustadprisfall. Der kor byggjekostnadene er høgare enn bustadprisane, kan det bety at ein må spare opp meir eigenkapital enn kravet frå utlånsforskrifta tilseier. Gjennom dei såkalla fleksibilitetskvotane kan bankane innvilge lån som ikkje oppfyller alle krava i forskrifta, blant anna kravet til lånegrad. Utanfor Oslo er fleksibilitetskvoten for bustadlån ti prosent av bankutlåna med pant i bustad kvart kvartal. I Oslo er fleksibilitetskvoten åtte prosent. Bustadlånundersøkinga til Finanstilsynet viser at kvart tredje lån som blir gitt med bruk av fleksibilitetskvoten, går til unge under 35 år.²⁹

Utlånsforskrifta blei endra med verknad frå 1. januar 2023 for å bli betre tilpassa den økonomiske situasjonen. Bankane skal no sjå til at låntakarane har nok midlar til å dekkje normale utgifter til livsopphald ved ein renteauke på tre prosentpoeng eller ei rente på minst sju prosent. Tidlegare skulle bankane leggje til grunn ein renteauke på fem prosentpoeng når dei vurderte kor god evne kundane hadde til å betene gjelda.

Utlånsforskrifta bidreg til å avgrense gjeldsopptaket i hushalda og dempar dermed kjøpekrafta på bustadmarknaden. Det kan leggje til rette for at fleire over tid kan kome seg inn på bustadmarknaden.

3.3.4 Eigarseksjonslova, burettslagslova og leigegardslova

Eigarseksjonslova regulerer rettsforholda til seksjonerte eigedomar og skal «sikre interessene til både eierseksjonssameiet som fellesskap, de enkelte seksjonseierne, brukerne, utbyggjarane og samfunnet når et eierseksjonssameie opprettes og ved den senere driften». Lova har blant anna reglar om korleis seksjonering skjer, og korleis reseksjonering av ein allereie seksjonert eigedom skal gå føre seg, om den faktiske og rettslege disposisjonsretten seksjonseigarane har over seksjonane, om organa og leiinga i eigarseksjonssam-eiget (årsmøte, styre og forretningsfører) og om samanslåing av eigarseksjonssameige.

Burettslagslova definerer eit burettslag som eit samvirkeføretak som har til formål å gi andels-eigarane av burettslaget bruksrett til ein bustad på eigedomen til burettslaget. Eit burettslag er, i motsetnad til eigarseksjonssameige, organisert som eit selskap som eig bygningsmassen. Lova har blant anna reglar om korleis eit burettslag blir stifta, om den faktiske og rettslege råderetten

²⁹ Finanstilsynet (2023) – bustadlånundersøkinga

andelseigarane har over bustadene, om kva slags kompetanse og plikter som ligg til organa i burettslaget (generalforsamling, styre og forretningsførar), og om samanslåing, deling og oppløysing av burettslag.

Leigegardslova gir kommunane forkjopsrett når eigedomsretten til ein leigegard i kommunen blir overført til andre enn staten eller den fylkeskommunen der eigedomen ligg. Kommunen kan nytte forkjopsretten på vegner av leigarane, når eit fleirtal av desse ønskjer å overta leigegarden som burettslag eller eigarseksjonssameige, på eigne vegner eller på vegner av ein studentskipnad. Hovudformålet med forkjopsretten i leigegardslova er å bidra til at dei som leiger bustad, i staden kan bli eigarar.

3.3.5 Lån til bustadkvalitet frå Husbanken

Lån til bustadkvalitet frå Husbanken kan òg bidra til at fleire kan eige eigen bustad. Formålet med lånet er å styrkje kvaliteten i bustadmassen gjennom bygging av miljøvenlege bustader og livsløpsbustader og oppgradering av eksisterande bustader. Det er primært utbyggjarar som får tilsegn om lån, og lånet blir utbetalt til den enkelte bustadkjøparen. Låneordninga er ikkje behovsprøvd, og så lenge låntakaren har tilstrekkeleg beteningsevne, vil hen kunne få lån til bustadkvalitet. Lånet har ei gunstig rente.

I distrikt der bustadmarknaden ikkje fungerer tilfredsstillande, kan Husbanken gi lån utover dei 85 prosentane av verdien på eigedomen som er hovudregelen. Det gjer at det reelle kravet til eigenkapital blir redusert og ei større gruppe får høve til å kjøpe ein ny bustad.

Lån til bustadkvalitet kan òg brukast i kombinasjon med relevante finansieringstilbod frå kommunen som startlån og tilskot til etablering.

3.3.6 Bustadkjøpsmodellar

Ei rekkje private aktørar og enkelte kommunar har i dei seinare åra byrja å tilby leige-til-eige-modellar og andre bustadkjøpsmodellar. Dette er ordningar som bidreg til at kjøparar kan bli bustadeigarar på sikt, og kan til dømes nyttast dersom ein kjøpar ikkje har god nok økonomi til å bli full bustadeigar frå dag éin. Hovudsakleg finn vi desse modellane i prosjekt med nye bustader.

Modellane varierer frå tilbydar til tilbydar. Den vanlegaste modellen er ulike former for leige-til-eige-kontraktar. Her blir det inngått ein tidsavgrensa leigekontrakt der leigaren får opsjon på å kjøpe bustaden på eit seinare tidspunkt (ofte

etter tre–fem år). I dei fleste av modellane kan bustaden kjøpast til prisen han hadde då kontrakten blei inngått. I tillegg finst det kjøpsmodellar som ikkje inneber ein reindyrt leigeperiode, til dømes deleige. Det som kjenneteiknar deleigemodellane, er at forbrukaren kjøper delar av bustaden frå første dag og eig denne i sameige med tilbydaren. Forbrukaren får ein eksklusiv bruksrett til heile bustaden og dessutan ein rett til å kjøpe seg opp i den resterande delen av bustaden.

Kommunal- og distriktsdepartementet anslår at det sidan 2015 har kome 3 000–4 000 bustader på marknaden der det er inngått avtalar om bruk av bustadkjøpsmodellar. Det er uklart i kva grad bruken av bustadkjøpsmodellar bidreg til at det blir bygd bustader som ikkje ville blitt bygde elles.

Ei generell målgruppe for desse modellane er bustadkjøparar som har lånebeteningsevne, men som manglar tilstrekkeleg eigenkapital til å finansiere bustadkjøp ved eit ordinært bustadlån. Dette kan til dømes vere førstegongsetablerarar eller personar som skal reetablere seg etter samlivsbrot. Dei fleste tilbydarane set ikkje nokon spesifikke kriterium knytte til forbrukaren, til dømes alderskriterium.

I 2021 etablerte det dåverande Kommunal- og moderniseringsdepartementet eit erfaringsnettverk for bustadkjøpsmodellar. Nettverket har bestått av både kommunar, utbyggjarar, meklarar og aktørar som varetek forbrukarperspektivet. Ei hovudoppgåve for nettverket har vore å beskrive, vidareutvikle, evaluere og dele erfaringar frå slike modellar.

Eit hinder for å vidareutvikle slike modellar er at enkelte reglar i burettslagslova og eigarseksjonslova ikkje er tilpassa dei nye bustadkjøpsmodellane. Bustadlovene set grenser for kor mange bustader som kan eigast eller ervervast av den same juridiske personen, og set dermed òg grenser for kor mange bustader som kan tilbydast med ein bustadkjøpsmodell.

Regjeringa sende våren 2023 på høyring eit forslag om å gjere endringar i burettslagslova og eigarseksjonslova for å leggje betre til rette for bruk av bustadkjøpsmodellar. Regjeringa vil følgje dette opp, og tek sikte på å leggje fram ein stortingsproposisjon i 2024.

Samanlikna med ordinære bustadomsetjingar er bustadkjøpsmodellar meir kompliserte både for kjøpar og for seljar. Ettersom modellane ikkje er standardiserte kan det vere vanskeleg å samanlikne ulike tilbydarar sine bustadkjøpsmodellar opp mot kvarandre. Samanlikna med eit ordinært bustadkjøp kan det òg vere vanskeleg å fastslå

den reelle kostnaden ved kjøp av bustad med bustadkjøpsmodell. Det kan bidra til at det er meir som blir uklart i samband med desse bustadomsetjingane, og gjere det vanskeleg for forbrukarar å forstå alle detaljane ved avtalen. Regjeringa vil òg foreslå endringar som sikrar at det blir teke tilstrekkeleg omsyn til forbrukarperspektivet.

3.3.7 Bustadsparing for ungdom

Ordninga med bustadsparing for ungdom (BSU) gir eit frådrag i skatt for personar under 34 år som sparer på BSU-konto. Oppsparte midlar må nyttast til bustadkjøp eller til renter og avdrag på bustadlån. Dei kan òg nyttast til å påkoste eller vedlikehalde eigen bustad.

Skattefrådraget for BSU-sparing blir gitt i trygdeavgift, trinnsnittskatt og skatt på alminneleg inntekt, men ikkje i formuesskatt. I 2024 utgjer frådraget 10 prosent av innbetalt sparebeløp, og maksimalt årleg sparebeløp er 27 500 kroner. Totalt kan ein spare 300 000 kroner (pluss renter) i ordninga. Sparing utover dette beløpet får ein ikkje frådrag for. Personar som eig bustad (primærbustad og/eller sekundærbustad), får ikkje frådrag.

Det uttalte formålet med BSU-ordninga er å setje unge betre i stand til å kjøpe bustad. Skattefrådraget bidreg til å auke avkastninga etter skatt på BSU-sparing og gjer dermed spareproduktet meir attraktivt. Det er likevel usikkert i kva grad den samla sparinga aukar, eller om skattefrådraget i hovudsak fører til at sparing blir vridd frå andre spareformer til BSU.

3.3.8 Skattlegging av eigen eid bustad

Samanlikna med til dømes aksjar og bankinnskott blir bustader og fritidseigedomar skattlagde gunstig i både inntekts- og formuesskatten. Særleg gjeld det skattlegginga av eigen bustad. Avkastning og gevinst på eigen bustad (primærbustad) og fritidseigedom er i stor grad haldne unna inntektsskatt. Samtidig er det fullt frådrag for gjeldsrenter. Bustader eigaren ikkje bur i sjølv, er i stor grad skattlagde etter ordinære reglar.

Den gunstige skattlegginga av bustader og fritidsbustader blir nyansert av at kommunane kan skrive ut eigedomsskatt, og av at ein må betale dokumentavgift på 2,5 prosent av avgiftsgrunnlaget ved omsetjing av eigedom.

I formuesskatten blir òg den bustaden eigaren bur i (primærbustaden), verdsett lågt. Formuesverdien blir sett til 25 prosent av den berekna marknadsverdien opp til 10 millionar kroner, mens overskytande verdi blir verdsett til 70 pro-

sent av den berekna marknadsverdien. Sekundærbustader blir verdsette til 100 prosent av den berekna marknadsverdien.

3.3.9 Eigedomsskatt

Eigedomsskatten er ein kommunal skatt på omsetjingsverdien av fast eigedom utan frådrag for gjeld. Det er opp til kvar enkelt kommune om dei vil skrive ut eigedomsskatt eller ikkje. I 2023 hadde 248 av 356 kommunar eigedomsskatt på bustader og fritidsbustader i heile eller delar av kommunen. I 2022 hadde kommunane ei samla inntekt frå eigedomsskatt på bustader og fritidsbustader på 8,1 milliardar kroner. Eigedomsskatten går i sin heilskap til kommunane.

Det er i stor grad opp til kommunane sjølve korleis dei vil utforme eigedomsskatten, så lenge dei held seg innanfor rammene av eigedomsskattelova. For bustader og fritidsbustader skal skattesatsen vere minst ein og maksimalt fire promille, og det skal brukast ein obligatorisk reduksjonsfaktor på 0,7 av fastsett verdi. Kommunane har vidare høve til å nytte eit botnfrådrag når dei skriv ut eigedomsskatt. Oslo har det høgaste botnfrådraget (fire millionar kroner i 2023).

For nye bustader kan kommunane velje å gi fritak for eigedomsskatt i inntil 20 år med heimel i eigedomsskattelova § 7 bokstav c. Fritaket kan stimulere til bygging av nye bustader. I 2023 var det 97 kommunar som nytta denne moglegheita. For nye bustader varer eigedomsskattefritaket i gjennomsnitt i 4,5 år.

Offentlege investeringar eller offentlege avgjerder kan føre til verdistigning i tomte-marknaden. Skattar, avgifter og bidrag frå utbyggjaren til å finansiere den aktuelle infrastrukturen bidreg til å tilbakeføre delar av denne verdistigninga til samfunnet.³⁰ Til dømes skriv kommunen ut eigedomsskatt på eigedom inkludert grunn, realisasjon av gevinst ved tomtosal blir skattlagd som ordinær kapitalinntekt, og fast eigedom inngår òg i formuesskattegrunnlaget.

Det kan argumenterast for at det eksisterer ei særskild grunnrente i tomte-marknaden, særleg i pressa bustadområde. Ein rett utforma skatt på grunnrente er i prinsippet ei effektiv skatteform ved at skatten ikkje påverkar åtferd. Skatteutvalet peiker på det danske systemet for landskatt og viser til at ein slik skatt har mange gode teoretiske eigenskapar.³¹ OECD trekkjer fram landskatt som meir effektiv enn eigedomsskatt, fordi tomtegrun-

³⁰ Gran mfl. (2018), OECD mfl. (2022)

³¹ NOU 2022: 20 *Et helhetlig skattesystem*

nen ikkje kan flyttast, og fordi omfanget av land er naturgitt. Vidare har OECD peikt på ulike skattesatsar på tomter og bygningar som eit mogleg verkemiddel for å fremje ei effektiv utnytting av tomtene.³²

Etter gjeldande reglar kan kommunane alle-reie – med heimel i eigedomsskattelova § 12 – fastsetje ulike skattesatsar for tomter med og utan busetnad, men dei nyttar ikkje denne moglegheita i særleg grad.

3.4 Vurderingane til regjeringa

Regjeringa vil at så mange som mogleg av dei som ønskjer det, skal kunne eige eigen bustad. Dei fleste klarer å kome seg inn på bustadmarknaden på eiga hand, men det gjeld ikkje alle. Regjeringa har allereie sett inn ulike tiltak for å gi fleire høve til å eige bustad, og denne meldinga peiker på fleire tiltak ho vil prioritere i tida framover.

Sjølv om målet er at fleire skal kunne eige eigen bustad, må vi heile tida vege dette målet opp mot omsynet til ei berekraftig utvikling i gjelda til hushalda og sikre finansiell stabilitet. For den enkelte kan det å eige eigen bustad innebere ein stor økonomisk risiko. I tider der det makro-økonomiske biletet er prega av renteoppgang, høg inflasjon og låg bustadprisvekst, kan leigarar, dersom dei ikkje har gjeld, vere mindre utsette for å kome i eit økonomisk uføre enn bustadeigarar med gjeld. Eit tilstrekkeleg tilbod av utleige-bustader i heile landet legg til rette for at arbeidstakarar kan flytte dit kor det er attraktive jobbar. Dette er sentralt for å bidra til ei effektiv resursutnytting og vidare velstandsvekst.

3.4.1 Fleire skal få høve til å eige bustad ved hjelp av startlån

Regjeringa meiner at startlånet er det viktigaste verkemiddelet for å hjelpe husstandar med langvarige bustadfinansieringsproblem inn i ein eigd bustad. Låneordninga er eit supplement til den private kredittmarknaden, og det skal ho halde fram med å vere. Sjølv om enkelte kommunar har eit rentepåslag til dekking av administrative utgifter, er renta på startlån normalt noko lågare enn rentene i private bankar. Det gjer at fleire med låge inntekter kan få lån og betene det. Startlånet må likevel brukast med varsemd. Til liks med lån frå private bankar er startlån underlagde finansavtalelova, noko som blant anna inneber at start-

lån er reservert for personar som er i stand til å betene eit lån.

Etter at startlåsordninga, gjennom revideringa av forskrifta i 2014, blei retta mot personar med langvarige bustadfinansieringsproblem, har det bustadsosiale formålet med lånet blitt tydelegare. Lånet har i aukande grad gått til husstandar med låge inntekter. I 2023 hadde 67 prosent av startlånsmottakarane ei hushaldsinntekt på under 500 000 kroner. Startlån går til alle typar husstandar, men husstandar med barn er prioriterte innanfor ordninga. I 2023 var 61 prosent av mottakarane barnefamiljar. Startlånet har dermed bidrege til å betre levekåra for mange barn, og er eit viktig verkemiddel for å jamne ut levekårsforskjellar.

Regjeringa har prioritert og vil halde fram med å prioritere startlån som bustadpolitisk verkemiddel. Derfor har låneramma til Husbanken, der startlån har førsteprioritet, blitt utvida med 10 milliardar kroner sidan regjeringa tiltredde – frå 19 milliardar kroner i 2021 til 29 milliardar kroner i 2024.

Startlånet fungerer i all hovudsak godt, og nesten alle kommunar tilbyr ordninga. Målgruppa for startlån er i hovudsak dei med langvarige bustadfinansieringsproblem. Det vil seie at målgruppa rommar fleire enn dei som er å rekne som vanskelegstilte på bustadmarknaden. Blant anna kan unge med liten eigenkapital, som over lang tid ikkje har høve til å spare opp tilstrekkeleg eigenkapital sjølve, kvalifisere for startlån. Kommunane har eit større handlingsrom innanfor ordninga enn det dei nyttar i dag. Det er blant anna få kommunar som gir startlån når bustadsituasjonen hindrar ein i å etablere eller halde oppe eit arbeidsforhold eller hindrar utvikling av lokalt næringsliv. Nokre kommunar har òg retningslinjer som kan vere i strid med regelverket for startlån. Regjeringa vil gjere endringar i regelverket for å gjere tydeleg kva handlingsrom som ligg i ordninga, både for bruk i distrikta og for bruk i pressområde. Regjeringa tek sikte på å sende eit forslag til regelverksendringar på høyring i løpet av 2024.

3.4.2 Fleire i pressområde skal bli bustadeigarar

Sjølv om dei fleste kjem seg inn på bustadmarknaden på eiga hand, har høgare bustadprisar gjort det vanskelegare for mange med vanlege inntekter å kjøpe bustad. Problemet er spesielt stort i Oslo-området og i enkelte andre større byar. Mest utfordrande er det for personar med låge eller middels inntekter som ønskjer å busetje seg i ein

³² OECD (2021)

by med høge bustadprisar. Sjølv om husstanden har rimeleg god inntekt, er ho ikkje nødvendigvis høg nok til å betene eit bustadlån. Mange hushald kan og ha vanskar med å spare opp tilstrekkeleg eigenkapital.

Regjeringa meiner det er uheldig dersom grupper med låge inntekter blir pressa ut av sentrumsområde og nye busetnader. Det kan gjere det vanskelegare å få til sosial integrering i nabolaga, og det er ikkje ei sosialt berekraftig utvikling av bustadmarknaden og byutviklinga. Særleg i Oslo kan dei høge bustadprisane òg føre til at det blir vanskelegare å rekruttere og behalde viktige profesjonar, som sjukepleiarar, lærarar, politi og brannfolk.

I Noreg har vi ein velfungerande kredittmarknad, som gir god tilgang på kreditt for fleirtallet av befolkninga. Høg gjeld i hushalda har likevel gjort det nødvendig å – gjennom utlånsforskrifta – setje rammer for utlånspraksisen til bankane når dei innvilgar bustadlån, ut frå omsynet til finansiell stabilitet.

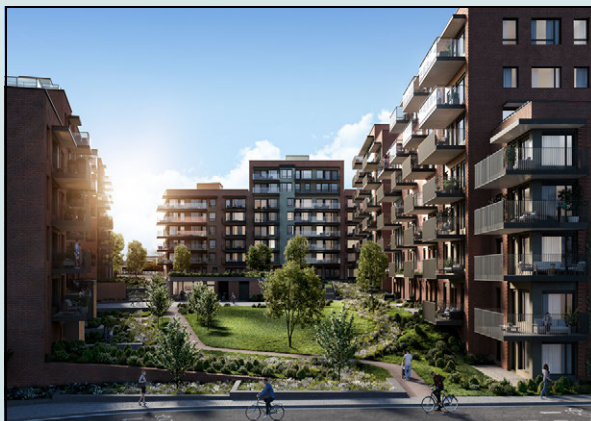
Regjeringa er oppteken av at offentlege ordningar ikkje skal bli retta mot hushald som elles kunne fått lån i den private kredittmarknaden. Derfor meiner regjeringa at startlån framleis bør gå til husstandar med langvarige bustadfinansieringsproblem. Lånemidlane bør først og fremst gå

til grupper som ikkje kan få lån av private bankar, heller ikkje på lengre sikt.

Samtidig tilseier situasjonen i Oslo og andre pressområde at vi må gjere meir for at fleire kan eige bustad, og regjeringa har fleire tiltak. For det første vil regjeringa endre regelverket for startlån slik at kommunane og Husbanken kan gjere forsøk med ordninga på lik linje med dei andre låneordningane til Husbanken. Gjennom forsøk kan kommunane prøve ut nye måtar å hjelpe fleire i pressområde til å kjøpe ein bustad på. Forsøket skal bidra til at fleire får kjøpt seg ein stad å bu tidlegare enn dei elles ville ha gjort. Regjeringa tek sikte på at endringa trer i kraft 1. juli 2024, og at ordninga skal evaluerast. Basert på erfaringane med forsøket, vil regjeringa vurdere ei permanent endring som gjer at fleire kan få startlån, blant anna unge og førstegongsetablerarar.

For det andre kan bustadkjøpsmodellar frå private utbyggjarar bidra til at folk kan bli bustad-eigarar tidlegare enn dei elles ville ha gjort. Gjennom desse modellane oppnår dei aktuelle husstandane noko av den bustabiliteten som bustad-eigarar har, samtidig som dei sparer opp eigenkapital. I periodar med prisvekst kan modellane òg bidra til at husstandane får ekstra eigenkapital fordi bustadene stig i verdi. Regjeringa meiner det er verdifullt at bustadutbyggjarar utviklar og

Boks 3.3 OsloBolig



Figur 3.10 Lille Løren Park, Oslo

Illustrasjonsbilde: Selvaag Bolig og 3Destate

OsloBolig blei starta opp sommaren 2022 av Oslo kommune, OBOS, Bane NOR Eiendom og det nordiske eiedomsselskapet NREP. OsloBolig er ein bustadkjøpsmodell som er retta mot personer som elles har problem med å få kjøpt

eigen bustad i Oslo. Det er satt ei øvre inntektsgrense for kjøparar som ligg på nivå med ei sjukepleiarinntekt i Oslo.

Deleigemodellen inneber at kjøparen må kjøpe minst 50 prosent av bustaden, mens OsloBolig eig resten av bustaden. For delen av bustaden som OsloBolig eig betaler kjøparen eit månadleg beløp basert på marknadsleige. Seinare kan personen kjøpe opp stadig høgare del av bustaden. Deleigemodellen rettar seg særleg mot dei som manglar tilstrekkeleg eigenkapital til å kjøpe ein bustad på ordinære vilkår i marknaden.

OsloBolig tilbyr eit utval bustader i Oslo, som er kjøpt frå ulike utbyggjarar. Per februar 2024 har 34 hushald inngått ein avtale med OsloBolig om kjøp av bustad.

Kjelde: OsloBolig Oslo kommune, OBOS, Bane NOR Eiendom og NREP

testar ut nye modellar. Samtidig er det viktig at det blir teke tilstrekkeleg omsyn til forbrukarane ved utviklinga av slike kjøpsmodellar, blant anna ei tydeleggjering av kva det kostar for forbrukaren. Det er uklart i kva grad bruken av bustadkjøpsmodellar bidreg til at det blir bygd fleire bustader enn tilfellet ville vore utan bustadkjøpsmodellar. Regjeringa hadde i 2023 eit forslag på høyring om endringar i burettslagslova og eigarseksjonslova som skal leggje betre til rette for bustadkjøpsmodellar. Regjeringa vil foreslå lovendingar som legg betre til rette for bustadkjøpsmodellar, og tek sikte på å sende ein lovproposisjon til Stortinget i 2024.

3.4.3 Startlånet skal bli meir treffsikkert i distrikta

«Jeg har vært på vei hjem helt siden jeg dro.»

Trygve Skaug

Regjeringa er oppteken av å leggje til rette for levande lokalsamfunn i heile landet. Mange distriktkommunar har ein bustadmarknad som er prega av låge bustadprisar og svak prisvekst, noko som igjen gir lite nybygging. Mange er òg prega av låg omsetjing av eksisterande bustader.³³ Det er uheldig dersom lite fungerande bustadmarknader hindrar folk i å etablere seg i distrikta, særleg om den lokale arbeidsmarknaden er god.

Eit av krava i utlånsforskrifta er at eit nedbetalingslån med pant i bustaden ikkje skal overstige 85 prosent av eit forsvarleg verdigrunnlag på bustaden. I berekninga av lånegrada må bankane ta utgangspunkt i ei forsiktig vurdering av marknadsv verdien til bustaden. Ti prosent av alle nye lån (volum) kvart kvartal (åtte prosent i Oslo) kan vere lån som ikkje oppfyller alle krava i forskrifta. Det har i lita grad blitt undersøkt korleis bankane i distrikta bruker fleksibilitetskvoten.

Rapporteringa til Finanstilsynet viser at bankane nyttar om lag to tredelar av fleksibilitetskvotane kvart kvartal. Låna som blir innvilga gjennom fleksibilitetskvotane utanfor Oslo, var i 2023 jamt fordelte mellom lån som bryt med krava til lånegrad, gjeldsgrad og beteningsevne. Rapporteringa til Finanstilsynet skil mellom utlån i Oslo og i landet elles, men inneheld ikkje detaljert informasjon om kvar bankane innvilgar lån gjennom å nytte fleksibiliteten i forskrifta. Utlånsforskrifta er mellombels og går i utgangspunktet ut 31. desem-

ber 2024. Finanstilsynet skal innan 23. august 2024 gi råd til Finansdepartementet om innrettinga av utlånsforskrifta etter 31. desember 2024.

Kommunar som tildeler startlån, er ikkje underlagde utlånsforskrifta og kan, etter individuelle vurderingar, gi full lånefinansiering eller høgare låneutmåling når marknadsv verdien av nybygde bustader er lågare enn byggjekostnadene. Regjeringa meiner startlån frå Husbanken er eitt av fleire verkemiddel som kan nyttast for å bidra til auka eigaretablering i distrikta. Det varsla forsøket med startlånsordninga, som er omtala i kap. 3.4.2, vil òg gjelde i distrikta.

Startlån skal generelt tildelast etter ei behovsprøving. I vurderingane skal det leggjast vekt på om søkjarane er venta å ha langvarige bustadfinansieringsproblem og har nytta moglegheita til å spare. Det kan gjerast unntak frå desse to vilkåra i visse tilfelle, blant anna dersom *bustadsituasjonen hindrar ein å halde oppe eit arbeidsforhold eller hindrar utvikling av det lokale næringslivet*. Startlån har i lita grad blitt tildelt med desse grunngevingane. Husbankens erfaring gjennom dialogarbeidet og rettleiinga av kommunane er at denne unntaksregelen i startlånsordninga kan vere vanskeleg å forstå og ikkje er godt nok kjend. Regjeringa vil derfor endre regelverket for startlån slik at det gjer tydeleg kva handlingsrom distriktkommunane har for å bruke ordninga. Gjennom råd og rettleiing skal Husbanken gjere startlånet betre kjent i distriktkommunar.

Låg prisvekst kombinert med låg omsetjing kan òg skape utfordringar for eldre som bur i ein lite aldersvennleg bustad i distriktkommunar. Dei kan få problem med å få selt bustaden sin på grunn av standarden på bustaden og kvar han ligg, og nokre stader vil ikkje det å selje bustaden gi nok økonomiske midlar til å kjøpe ein ny, meir eigna bustad, til dømes ei nyare leilegheit meir sentralt i kommunen.³⁴ Dette kan føre til at eldre i distriktkommunar blir buande i bustader som ikkje er tilpassa eit liv med funksjonsnedsetjingar.³⁵ Distriktkommunane har eit potensial til å bruke startlån for eldre med låg inntekt i større grad. Det gjeld både moglegheita til å kjøpe ein ny og meir eigna bustad og moglegheita til å utbetre og tilpasse eigen bustad. Regjeringa har derfor bede Husbanken om å gjere startlånsordninga betre kjend blant eldre som ikkje får lån i private bankar.

³³ Meld. St. 27 (2022–2023) *Eit godt liv i heile Noreg – distriktpolitikk for framtida*

³⁴ Sandlie mfl. (2023)

³⁵ Meld. St. 24 (2022–2023) *Fellesskap og meistring – Bu trygt heime*

Boks 3.4 Sør-Varanger kommune bruker startlån for å skaffe kritisk arbeidskraft til kommunen



Figur 3.11 Kirkenes i Sør-Varanger

Foto: Husbanken

Sør-Varanger er ein kommune som bruker startlånet aktivt i arbeidet med å rekruttere nye arbeidstakarar til kommunen og for å behalde arbeidskraft. Kommunen bruker startlån for å vere ein attraktiv og konkurransedyktig arbeidsgjevar og vertskommune. I satsinga «Jobb hos oss» er moglegheitene for å få startlån trekt fram som ein av mange fordeler med å flytte til Sør-Varanger.

Bruken av startlån er godt forankra med vedtak i kommunestyret og som eit tiltak i bustadpolitisk plan, i tillegg til i det operative gjennom eit eige startlånutval. I Sør-Varanger ser ein at

bruken av startlån gir kommunen eit handlingsrom som kan dekke kritisk behov for arbeidskraft i kommunen:

I 2023 utbetalte Sør-Varanger kommune 33,2 millionar kroner i startlån der to av låna for totalt 7,9 millionar kroner er grunngeve i behovet for arbeidskraft. Det eine startlånet gjekk til refinansiering for å behalde ein tilsett med kritisk kompetanse og det andre gjekk til kjøp av ny bustad for to personar som flytta til kommunen.

Kjelde: Husbanken

3.4.4 Fleire personar med utviklingshemming kan eige eigen bustad

Økonomiske forhold og praktiske hinder kan gjere det vanskeleg for personar med utviklingshemming å skaffe seg ein eigna bustad. Husbanken rettleier og tilbyr kommunane verkemiddel

slik at fleire utviklingshemma kan eige eigen bustad. Mange personar med utviklingshemming er uføre. Dei har låg, men stabil inntekt, og mange blir rekna som sikre betalalarar av bustadlån. Samtidig har dei ofte for låg eigenkapital til å kjøpe bustad. Personar med utviklingshemming er prioriterte innanfor startlånsordninga. Kommunane

kan tildele startlån, eventuelt kombinert med kommunalt tilskot til etablering, og bidra til at fleire kan finansiere eigendelen og kjøpe eigen eid bustad.

Kommunane har òg høve til å kjøpe burettslagsdelar i nye byggjeprojekt og selje bustadene vidare til aktuelle bebuarar. Når kommunen sel nye omsorgsbustader til burettslag, kan kjøpesummen reduserast ved bruk av investeringstilskot og momskompensasjon. Prosjekt som søker om investeringstilskot, skal ønskje normalisering og god integrering i lokalsamfunnet.

Husbanken gjennomfører informasjonsmøte og rettleier kommunar, interesseorganisasjonar, bebuarar og pårørande om buformer og økonom-

iske verkemiddel som kan nyttast for at også personar med utviklingshemming skal kunne eige eigen bustad.

Regjeringa er oppteken av å leggje til rette for at personar med utviklingshemming, på lik linje med andre, skal kunne påverke og velje buform, bustad, kvar dei skal bu, og kven dei skal bu med. Dette er eit langsiktig arbeid. Husbankens informasjonsarbeid og rettleiing overfor kommunar, interesseorganisasjonar, brukarar og pårørande er viktig for å auke kunnskapen om moglegheitene for å eige bustad. Regjeringa vil auke bruken av verkemidla til Husbanken, slik at fleire personar med utviklingshemming kan eige eigen bustad.

4 Leigemarknaden skal vere trygg og føreseieleg



Figur 4.1

Foto: iStock

Alle skal bu godt og trygt, uavhengig av om dei eig eller leiger bustaden sin. Om lag éin million personar leiger bustaden dei bur i. Nokre leiger i ein kort periode, andre gjennom store delar av livet. Leigemarknaden er ein viktig del av den norske bustadmarknaden, og er avgjerande for at bustadmarknaden som heilskap skal fungere. Den norske leigemarknaden er fleksibel, med mange småskalautleigarar som raskt kan trekkje bustader ut av og inn på marknaden. Denne fleksibiliteten er ein styrke, og har vist seg særleg viktig den siste tida med rekordhøg busetjing av flyktningar frå Ukraina.

Undersøkingar viser at mange leigarar er nøgde med leigeforholdet sitt, og at mykje fungerer bra på leigemarknaden i dag. Samtidig ser vi at det er fleire utfordringar. Dei siste åra har presset

i leigemarknaden auka, særleg i dei store byane. Fleire leigarar slit med å finne ein eigna bustad, bustadene kan vere dyre og ha dårleg kvalitet, og ein del opplever leigeforholdet som lite føreseieleg. Husleigetvistutvalet får inn fleire saker enn før, noko som kan tyde på eit høgare konfliktnivå. Nokre grupper leigarar opplever diskriminering og har vanskelegare for å få tilgang til leigebustader. Presset i leigemarknaden er venta å halde fram dei neste åra, særleg i dei store byane, der dei bustadsosiale utfordringane i leigemarknaden er størst og terskelen inn på eigarmarknaden er høgast.

Dei fleste kommunane melder om at dei har for få utleigebustader. Butryggleik, leigeprisar og kvalitet på bustader og nabolag kan vere utfordrande for folk som bur i kommunale utleige-

bustader. Mange kommunar fortel at det er særleg krevjande å gi eit godt butilbod til personar med rusmiddelproblem og psykiske lidningar.

Regjeringa meiner at leigemarknaden har fått for lite merksemd gjennom mange år. I denne meldinga gir regjeringa derfor ein utdjupande omtale av kva vi veit om leigemarknaden i dag, kva rammer og verkemiddel som finst, og kva som skal til for å gjere det tryggare og meir føreseieleg å leige og leige ut.

Regjeringa legg fram ein fornya leigemarknadspolitikk og foreslår fire mål for leigemarknaden: 1) trygge leigeforhold, 2) eit tilstrekkeleg tilbod av utleigebustader, 3) solid kunnskap om leigemarknaden og 4) ein berekraftig kommunal utleigesektor.

4.1 Tiltaka til regjeringa

For å bidra til ein trygg og føreseieleg leigemarknad lanserer regjeringa fire mål med tilhøyrande tiltak:

Trygge leigeforhold

- fornye husleigelova
- sikre leigarar og utleigarar betre informasjon om rettar og plikter
- bidra til auka leigarmedverknad på leigemarknaden
- vidareutvikle og forenkla bustøtta

Eit tilstrekkeleg tilbod av eigna utleigebustader

- stimulere til at fleire leiger ut delar av bustaden sin eller andre bustader dei disponerer, gjennom blant anna boligdugnaden.no
- foreslå forskriftsendringar når det gjeld ordninga for husbanklån til utleigebustader, og vurdere å utvide ordninga slik at Husbanken kan gi lån til utbetring av utleigebustader
- auke bruken av tilvisingsavtalar, så kommunane får tilgang til fleire eigna utleigebustader
- bidra til raskare busetjing av flyktningar gjennom mellombelse føresegn i plan- og bygningslova og husleigelova
- sikre fleire trygge og rimelege studentbustader
- støtte kommunane i arbeidet med å føre tilsyn med at etablering av hyblar eller bueningar i eksisterande bygg er søkt om og lovlege

Solid kunnskap om leigemarknaden

- satse på forskning på leigemarknaden
- betre statistikk over leigeprisar

Ein berekraftig kommunal utleigesektor

- tilby alle kommunar digital støtte for forvaltning og drift av kommunale bustader
- invitere til eit samarbeid med kommunesektoren om den kommunale utleigesektoren og om korleis ein kan sørge for at han er velfungerande og berekraftig

4.2 Utviklingstrekk – leigemarknaden

4.2.1 Etterspurnaden etter utleigebustader

Etterspurnaden etter utleigebustader har variert over tid. I byrjinga av førre hundreåret spelte leigemarknaden ei langt større rolle med å dekkje bustadbehovet til befolkninga. I 1920 leigde 47 prosent av hushalda bustaden dei budde i. I Oslo gjaldt dette 95 prosent. I tiåra som følgde, blei leigesektoren stadig mindre. I perioden frå 1920 til 1990 fall den delen utleigebustadene utgjorde av den totale bustadmassen, frå 47 til 22 prosent. Sidan 1990-åra har delen som leiger bustad, halde seg stabil på rundt 20 prosent.

Figur 4.2 syner at i 2023 budde 24 prosent eller litt over 605 000 hushald i leigd bustad. Dette omfatta 18 prosent av befolkninga eller nesten ein million personar.¹ Frå 2015 til 2023 auka delen hushald som leiger bustad, med 1,1 prosentpoeng. Målt i talet på hushald svarer dette til ein total auke på 84 000, i gjennomsnitt 10 500 hushald i året.²

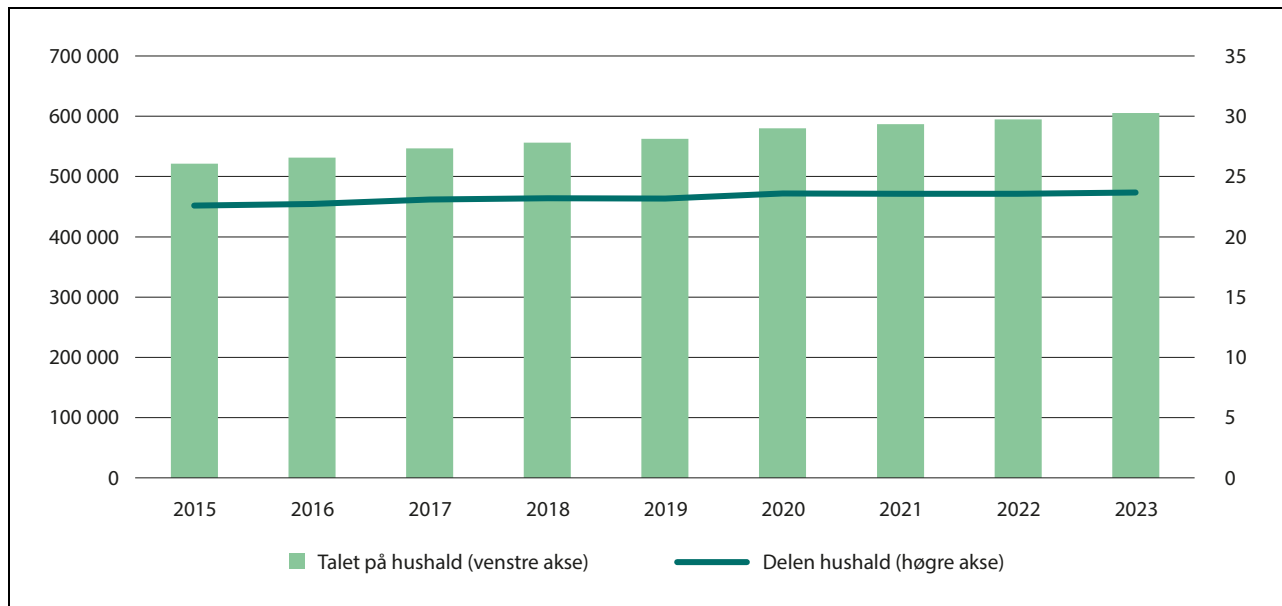
Det er blant dei yngste vi finn den største delen leigarar. Unge vaksne i alderen 20–29 år utgjør meir enn éin av fire av alle vaksne leigarar. 26 prosent av leigarane er studentar.³ For mange er det å leige bustad knytt til ein livsfase, anten i studietida, før dei etablerer seg med familie, eller i samband med flytting eller til dømes samlivsbrot.

Delen som leiger, har auka i alle aldersgrupper, bortsett frå blant dei som er 80 år eller eldre. Her har det vore noko nedgang. Den største auken i leigardelen finn vi blant dei yngste. Sidan 2015 har leigardelen blant personar i tjueåra auka med om lag to prosentpoeng. Med andre ord

¹ Statistisk sentralbyrå: Boforhold – registerbasert 2023

² Ibid.

³ Asphjell (2021)



Figur 4.2 Utvikling i talet på og delen hushald som leiger bustad. 2015–2023

Kjelde: Statistisk sentralbyrå, registerbasert buforhold

har det vore ein auke i etterspurnaden etter utleigebustader over nokre år.

Det er større press på leigemarknaden i byar og meir tettbygde område. Dette må sjåast i samanheng med ein meir pressa bustadmarknad, høgare bustadprisar og mange studentar. Oslo har den høgaste delen leigarar og har hatt ein kraftigare auke i talet på leigarar enn andre norske storbyar, der leigardelen har vore meir stabil.⁴ Leigardelen er òg litt høgare i distriktskommunane enn i kommunar med middels sentralitet.

Delen som leiger, er høgare jo lågare inntekt hushaldet har. I den lågaste inntektskvartilen leiger 52 prosent av hushalda bustaden dei bur i, mens i den høgaste inntektskvartilen utgjør leigarar berre sju prosent.⁵ I perioden 2015–2023 har leigardelen auka mest i dei lågaste inntektsintervalla. For hushald med låginntekt etter EU60-målet har leigardelen stige med 2,4 prosentteiningar i perioden 2015–2023. For sosialhjelpsmottakarar og bustøttmottakarar har delen stige med høvesvis 5,6 og 3,6 prosentteiningar i perioden 2015–2023.

Noko under halvparten av alle leigarar er såkalla langtidsleigarar.⁶ Langtidsleigarar definerast som personar over 30 år som har leigd bustad i minst fem år. Talet på langtidsleigarar har òg

auka dei seinare åra. I 2021 budde åtte prosent av befolkninga i ein leigd bustad i alle åra 2016–2021.⁷ Langtidsleigarar er overrepresenterte blant dei som blir rekna som vanskelegstilte på bustadmarknaden, og den største hushaldskategorien er «aleinebuande». Flest langtidsleigarar bur i Oslo. Av langtidsleigarar i 2021 var om lag 38 prosent rekna som vedvarande vanskelegstilte på bustadmarknaden.⁸

Kommunane rapporterer om ei aukande gruppe av innbyggjarar som ikkje får ordinært bustadlån i bank, men som heller ikkje blir rekna som vanskelegstilte på bustadmarknaden fordi dei er istand til å finansiere ein eigna leigd bustad. På leigemarknaden må derfor vanskelegstilte i aukande grad konkurrere med meir ressurssterke leigarar.

Det høge talet på flyktningar som har komme til Noreg dei siste åra, har i tillegg gitt ein kraftig auke i etterspurnaden etter både private og kommunale utleigebustader. I 2022 og 2023 har kommunene busett over 65 000 flyktningar.⁹ I 2024 er dei bede om å busetje ytterlegare 37 000 flyktningar. Det er ikkje bygd tilsvarende mange nye utleigebustader i same periode. Dei fleste flyktningar blir busetje i den private leigemarknaden.¹⁰ Dette

⁴ Statistisk sentralbyrå (2022a)

⁵ Statistisk sentralbyrå: Boforhold – registerbasert 2023 (tabell 11346)

⁶ Statistisk sentralbyrå (2022a)

⁷ Asphjell (2021)

⁸ Ibid.

⁹ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet: Statistikk og nøkkeltall februar 2024

¹⁰ Breistrand mfl. (2023)

viser at det er ein fleksibilitet og eit uutnytta potensial i bustadmarknaden og leigemarknaden.

4.2.2 Tilbodet av utleigebustader

Det er om lag 605 000 bustader som blir leigde ut, og det er ulike typar utleigarar i den norske leigemarknaden.¹¹ Dei fleste er privatpersonar som leiger ut delar av sin eigen bustad eller ein annan bustad dei eig.¹² Det at så mange private leiger ut, bidreg til eit fleksibelt tilbod der bustader raskt blir trekte inn på og ut av marknaden. Dette gir variasjon i bustadtilbodet og gjer at folk kan bu i nærleiken av der dei har arbeid. Resten av utleigetilbodet er det først og fremst profesjonelle utlei-geverksemdar og studentsamskipnader som står for.¹³ I tillegg har kommunane ein utleigesektor, men bustadene dei tilbyr, er i hovudsak berekna for vanskelegstilte på bustadmarknaden. Private bedrifter, organisasjonar og stiftingar står for omkring ein tidel av utleigetilbodet.¹⁴

Utleige frå privatpersonar

Privatpersonar utgjer hovuddelen av utleigarane på leigemarknaden, både som utleigare av del av eigen bustad og som utleigare av sekundærbustader. Om lag sju av ti utleigebustader leigast ut av privatpersonar.¹⁵ Mange opplever det private utleigetilbodet som godt.¹⁶ Leigarar som leiger av ein privatperson, er oftare nøgde enn andre leigarar. Dette gjeld særleg i tilfelle der leigaren bur i ein del av bustaden til utleigaren. Dei som leiger av privatpersonar, er òg meir nøgde med standarden på bustaden dei leiger.¹⁷ 94 prosent av dei som leiger bustad av privatpersonar har ein skriftleg husleigekontrakt. Dei fleste har ein leigeavtale som ikkje er tidsavgrensa.¹⁸

Samansetjinga i utleigetilbodet varierar i ulike delar av landet. Bustader som utleigaren bur i sjølv, utgjer den største delen av utleigetilbodet i kommunar i sentralitetsgruppe tre og fire, mens dei i Oslo utgjer ein mindre del av utleigetilbodet.

¹¹ Statistisk sentralbyrå: Boforhold, registerbasert 2023 (tabell 11084) og Benedictow mfl. (2023a)

¹² Statistisk sentralbyrå: Boforhold, levekårsundersøkelsen 2023

¹³ Revold mfl. (2018)

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Benedictow (2023a) og Husleielovutvalgets første delrapport (2024)

¹⁶ Benedictow mfl. (2023a)

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Forbrukerrådet (2021) og Husleielovutvalgets første delrapport (2024)

Boks 4.1 Sekundærbustader

Ifølgje Statistisk sentralbyrå var det om lag 258 000 sekundærbustader i 2021. Kjelda er skattemeldingane til personar. Dei bustadene som inngår i talgrunnlaget, er dermed dei som er eigde av privatpersonar, og som er inkluderte i skattemeldinga.

Teknologiselskapet Ambita utviklar òg tal for sekundærbustader – på oppdrag frå Norges Eiendomsmeglerforbund. Ifølgje tala deira var det rundt 394 000 sekundærbustader i 2023. Ambita hentar tala sine frå kjøp og sal, og frå matrikkelen og grunnboka.

Ingen av desse aktørane har tal på kor mange som bur i desse sekundærbustadene gjennom utleige. Kommunal- og distriktsdepartementet arbeider for å hente inn tal som det er større semje om, på dette området.

Kjelde: Statistisk sentralbyrå og Ambita/Norges Eiendomsmeglerforbund

Delen er naturleg høgare i marknader der einebustader utgjer ein større del av bustadmassen. I distriktskommunar er det likevel ein relativt låg del som leiger i bustader som utleigaren bur i.¹⁹

Inntekter frå utleige av mindre enn halvparten av eigen bustad (målt i total utleigeverdi) er som regel skattefrie. Mange bruker denne skattegunstige forma for utleige til å skaffe seg ei ekstrainntekt, men det avheng i stor grad av økonomi og livssituasjon. Til dømes vil eit nyetablert hushald med høge buutgifter og stor bustad truleg ha høg tilhug til å leige ut. Denne tilhugen vil ofte bli mindre etter kvart som inntekta stig og barna i hushaldet blir eldre.²⁰ Skattefavourisering av denne typen bustadutleige kan gi insentiv til å byggje nye bustader på ein annan måte enn ved ei skattemessig likare behandling av ulike typar utleige.

Ein del bustader er sekundærbustader, det vil seie bustader som er eigde av privatpersonar som ikkje bur der sjølve. Det er usikkert kor høgt talet er (sjå boks 4.1). Det er store geografiske forskjellar i kor stor del av bustadtilbodet sekundærbustader utgjer. Delen er høgare enn landsgjennomsnittet i dei større byane og i mange av distriktskommunane. Det er òg usikkert kor mange av sekundærbustadene som blir leigde ut. Berre om

¹⁹ Benedictow mfl. (2023a)

²⁰ Belsby mfl. (2005)

lag halvparten av alle landets sekundærbustader kan i følge skattemeldinga, knytast til leigeinntekter. Delen sekundærbustader som leigast ut, er noko høgare i dei store byane og i sentrale områder.²¹

Profesjonell utleige

Private profesjonelle utleigeverksemdar står for om lag ti prosent av utleigetilbodet.²² Profesjonelle utleigeverksemdar består av utleigarar som driv i både stor og liten skala. Det kan vere organisasjonar eller selskap som leiger ut bustadeigedom, men det kan òg vere privatpersonar som har investert i fleire utleigebustader. I skattereglane er hovudregelen at dei som driv utleige av fem eller fleire bueningar, blir rekna som næringsverksemd.

Det er størst del profesjonelle utleigarar i sentrale kommunar. I Oslo leiger to av fem leigarar av ein profesjonell utleigar, mens det same berre gjeld éin av ti i distriktskommunane.²³ Dei store profesjonelle aktørane har ofte lengre tidshorisont for utleigeverksemda si enn privatpersonar har. Dei bruker husleigeavtalar med tidsavgrensningar i større grad enn privatpersoner som leigar ut.²⁴ Det ser òg ut til at utleigeselskap i litt mindre grad vel bort personar med låg inntekt eller innvandrarbakgrunn, samanlikna med blant anna dei som leiger ut sokkelbustader.²⁵

Dei seinare åra har det vore ein framvekst av større utleigeselskap.²⁶ I ei rekkje andre land, blant anna Tyskland, er det eit stort innslag av internasjonale eigedomsselskap som eig utleigeleilegheiter, men det er ikkje tilfellet i Noreg.²⁷

Kommunalt disponerte utleigebustader

Kommunalt disponerte utleigebustader er bustader kommunen disponerer for utleige. I 2022 disponerte kommunane om lag 110 000 bustader, og av desse var om lag 105 000 utleigebustader.²⁸ På same tid år leigde rundt 605 000 hushald bustaden

dei budde i. Om vi går ut frå at éin bustad huser eitt hushald, utgjer dermed dei kommunalt disponerte utleigebustadene om lag 18 prosent av alle utleigde bustader. Kommunane eig sjølve nær 80 prosent av bustadene. Resten er bustader dei leiger inn for framleige, eller private bustader kommunane har disposisjonsrett til. Bustadene er i hovudsak omsorgsbustader og bustader til ulike grupper vanskelegstilte.

Tilbodet av kommunale bustader varierer i ulike delar av landet. I distriktskommunane utgjer kommunalt disponerte bustader om lag éin av fire utleigebustader, mens dei i Oslo utgjer éin av ti utleigebustader. I ei spørjeundersøking svarer over 80 prosent av kommunane at dei har behov for fleire kommunalt disponerte bustader.²⁹ Bustader til flyktningar og personar med rusmiddelidingar og psykiske lidningar blir nemnde hyppigast som dei gruppene kommunane treng fleire bustader til. Utfordringa er størst i dei mest sentrale kommunane.³⁰ Berre 14 prosent av kommunane svarer at dei har god tilgang på bustader til barnefamiliar med låg inntekt.³¹

Studentbustader

Dei 14 studentsamskipnadene i landet forvaltar samla rundt 45 000 utleigebustader reserverte for studentar. Studentbustader utgjer i underkant av åtte prosent av alle utleigebustader og avlastar etterspurnaden etter private utleigebustader. Studentsamskipnadene er ideelle private aktørar som sørgjer for heilskaplege velferds- og tenestetilbod til studentar, og blir oppretta av Kunnskapsdepartementet. Studentbustader er det største tenesteområdet til samskipnadene. Bustadtilboda er tilknytte dei ulike lærestadene og ligg ofte sentralt til. I tillegg til samskipnadene er det ein del studentbustadstiftingar som tilbyr studentbustader.

Om lag 16 prosent av studentane bur i ein studentbustad.³² Dei siste åra har det vore ein stor auke i studentmassen. Behovet for studentbustader varierer med presset i den private leigemarknaden. Dekningsgrada (talet på studentbustader i forhold til talet på studentar) er lågast i Agder, Oslo og Innlandet og høgast i Finnmark og i Ås kommune.

²¹ Abrahamsen (2023)

²² Benedictow mfl. (2023a)

²³ Benedictow mfl. (2023a)

²⁴ Forbrukerrådet (2021)

²⁵ Søholt mfl. (2009) og Røed Larsen mfl. (2011)

²⁶ Benediktow (2023a)

²⁷ Ibid.

²⁸ De resterande 5 000 er bustader som eigast av bebruarane sjølv, men der kommunane gjennom tilvisningsavtalar, har rett og plikt til å avgjere kven som skal kjøpe dei. Statistisk sentralbyrå: Kommunalt disponerte boliger (tabell 12008)

²⁹ Osnes mfl. (2023)

³⁰ Husbanken (2023)

³¹ Osnes mfl. (2023)

³² Database for statistikk om høgere utdanning – Direktoratet for høgere utdanning om kompetanse.

Andre aktørar, organisasjonar og stiftingar

I leigemarknaden er det òg fleire andre mindre aktørar som leiger ut ulike typar bustader, anten aleine eller i samarbeid med kommunen. Dette kan til dømes vere arbeidsgivarar, ideelle organisasjonar eller stiftingar.

Kommunale bustadstiftingar har historisk tilbode helsetenester og utleigebustader til vanskelegstilte personar og slik representert eit supplement til det kommunale utleigetilbodet. Dei var tett knytte til kommunen og ein integrert del av det kommunale tenesteapparatet. Stiftingane forvalta utleigebustader. Formålet var å skaffe bustader til personar som ikkje kunne vareta sine egne interesser på bustadmarknaden, og som trong hjelp til å skaffe seg eller behalde ein eigna bustad. Ei rekkje kommunar har erfart at stiftingsforma reduserte det bustadsosiale handlingsrommet deira, og har ønskt større fridom i korleis dei organiserer dette arbeidet.³³ Stortinget har vedteke endringar i stiftingslova. Sidan 2023 har kommunane kunne vedta å oppheve bustadstiftingane dei sjølve har oppretta, og overta eigedelane og forpliktingane til stiftingane.

Lokale forskjellar i utleigetilbodet

I mange lokale leigemarknader kan det vere krevjande å finne eigna bustader for bustadsøkjarrar med behov for ein stabil bustadsituasjon. Dette gjeld særleg låginntektsfamiliar som ønskjer langvarig tilknytning til eit nærmiljø og ein skulekrins.³⁴ Utfordringa er særleg krevjande i pressområde, der høge leigeprisar og eit lite tilbod av større utleigebustader kan gjere det vanskeleg å finne ein eigna bustad og å behalde han over tid. Nær halvparten av dei som leiger bustad i Oslo og i dei mest sentrale kommunane, oppgir at dei syntest det var utfordrande å finne ein eigna utleigebustad.³⁵ Til samanlikning oppgir éin av fire i distriktskommunane det same. To av tre studentar er villige til å leige bustad usett, med den risikoen det medfører, ettersom det er stor konkurranse om utleigebustader.³⁶

I ein del distriktskommunar kan mangel på utleigebustader hindre både rekruttering av etterspurd arbeidskraft og busetjing.³⁷ I mange kommunar er det òg ei utfordring at tomme busta-

der, som kunne vore selde eller brukte som utleigebustader, ikkje er tilgjengelege i marknaden. Dette kan vere fordi dei er vurderte som attraktive fritidsbustader til eige eller til sesongbasert utleige. Unge eller familiar som ønskjer å flytte til ein ny stad, til dømes i samband med arbeid, kan ønskje å leige bustad før dei tek den endelege avgjerda om langsiktig etablering.

4.2.3 Leigeprisar og prisdanning

Det siste tiåret har leigeprisane stige mykje. Figur 4.3 viser at den gjennomsnittlege månadsleiga for ein torombustad i 2023 var 10 620 kroner, landet sett under eitt.³⁸ Målt i faste kroner var det 22 prosent høgare enn tilsvarende tal i 2012. Det er stor forskjell på kva ein må forvente å betale i husleige avhengig av kvar ein bur i Noreg. Oslo og Bærum hadde dei høgaste leigeprisane i 2023, med ei månadsleige på 13 850 kroner for ein torombustad. Leigeprisen var lågast i tettstader med under 2 000 innbyggjarar, med 6 840 kroner.³⁹

Den norske leigemarknaden har i utgangspunktet fri konkurranse, og utleigarar kan leige ut i ein fri marknad til kven dei ønskjer. Det finst likevel regelverk som set rammer og presiserer rettar for partane på leigemarknaden. Husleigelova regulerer avtalar om bruksrett til husrom mot vederlag. Husleige blir fastsett til eit bestemt beløp. Dersom det ikkje er avtalt kor høg leiga skal vere, kan utleigaren krevje ei leige som svarer til det som vanlegvis blir oppnådd på avtaletidspunktet, ved ny utleige av liknande husrom på liknande avtalevilkår. Når leigeforholdet har vart i minst to år og seks månader, kan begge partar setje fram krav om at leiga blir tilpassa til gjengs leige. Gjengs leige er eit gjennomsnitt av leigepriisen for alle løpande leigeforhold med liknande husrom i same område og på liknande vilkår.

Eit særtrekk med prissetjinga i leigemarknaden, som skil han frå kjøpemarknaden for bustader, er at partane i leigemarknaden etablerer eit lengre forhold. Prisen kan justerast undervegs i leigeforholdet, og det ser ut til at det er ulike faktorar som spelar inn på kva pris som blir sett.

I dei fleste leigeforhold og i alle område av landet dominerer marknadsleige i leigemarknaden, men i nokre leigeforhold er det unntak. Undersøkingar tyder på at når partane i eit leigeforhold kjenner kvarandre, blir det oftare gitt ein leigera-

³³ Prop. 135 L (2021–2022) *Endringer i stiftelsesloven (opphevelse av boligstiftelser opprettet av kommuner)*

³⁴ Grødem mfl. (2013)

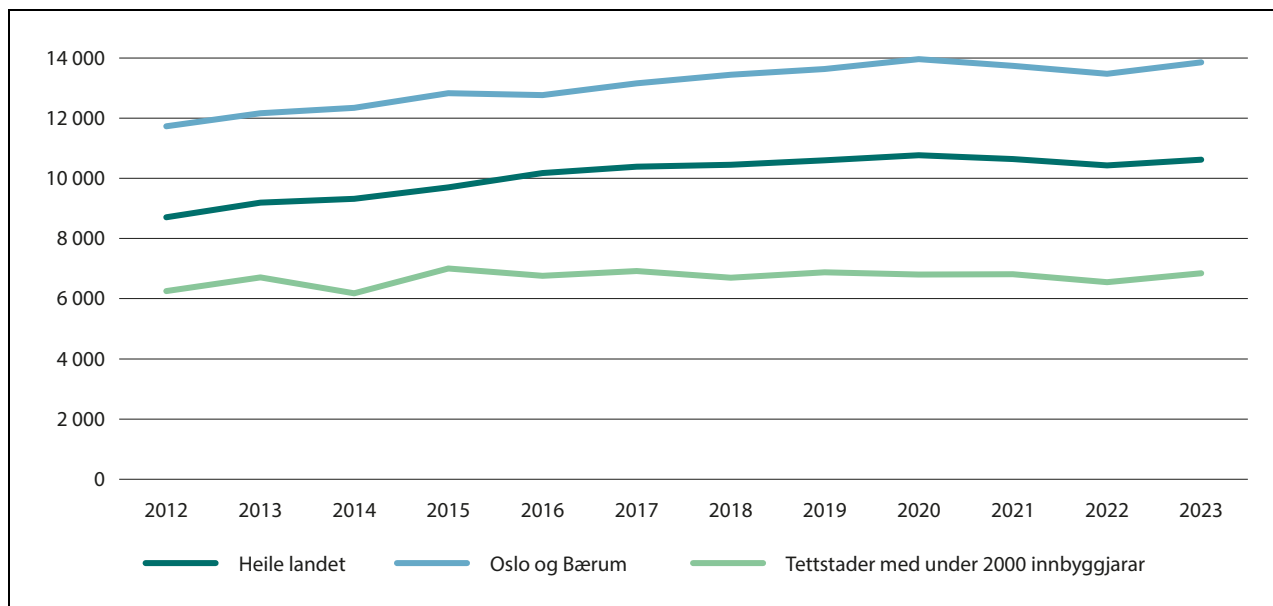
³⁵ Benedictow mfl. (2023a)

³⁶ Forbrukerrådet (2021)

³⁷ Meld. St. 5 (2019–2020) *Levende lokalsamfunn for fremtiden – Distriktsmeldingen*

³⁸ Statistisk sentralbyrå: *Leiemarkedsundersøkelsen 2023*

³⁹ *Ibid.*



Figur 4.3 Gjennomsnittleg leigepris på ein toroms bustad, målt i 2023-kroner. 2012–2023

Kjelde: Statistisk sentralbyrå, leigemarknadsundersøkinga

batt, og utleigaren tek lågare leige enn hen elles kunne fått.⁴⁰ Dersom utleigar og leigar er vener eller i familie, er leigeprisen i snitt 15 prosent lågare enn marknadsleiga. Dette blir forklart med at det er sikrere å leige ut til kjende, og at utleigaren blir spart for ein utveljingsprosess. Dersom arbeidsplassen er utleigaren, er leigerabatten enda større, med nærare ei halvering av leigeprisen.⁴¹

Korleis husleigeprisane i den kommunale utleigesektoren blir fastsette, varierer mellom kommunane (sjå nærare omtale av den kommunale utleigesektoren i kapittel 4.2.6).⁴²

Marknadsleige dominerer i profesjonelle leigeforhold, og profesjonell utleige blir assosiert med eit prispåslag. Profesjonelle utleigarar har gjerne større driftskostnader knytte til utleiga, bruker mindre tid på å velje ut leigar og legg heller inn ein usikkerheitspremie i leiga. Det kan òg vere den einaste moglegheita for personar som har problem med å passere ei mogleg strengare utveljing hos ikkje-profesjonelle utleigarar.

Kvalitetar ved bustaden verkar inn på leigeprisen. Generelt aukar leigeprisen med arealet på bustaden. Ei meir sentral plassering gir òg høgare leigepris. I tillegg speler møblering inn, mens standarden på bustaden ser ut til å ha relativt lite å seie.⁴³

⁴⁰ Benedictow mfl. (2022a)

⁴¹ Ibid.

⁴² Osnes mfl. (2023)

4.2.4 Buforhold på leigemarknaden

Buutgiftsbelastning

Leigarar har oftare ei høg buutgiftsbelastning samanlikna med bustadeigarar. Av dei hushalda som leiger bustad, hadde 37 prosent buutgifter som utgjorde meir enn 40 prosent av disponibel inntekt i 2022. For eigarar gjaldt dette for 13 prosent av hushalda.⁴⁴

For dei fleste studentar er husleiga den største utgiftsposten. Nær 30 prosent av studentane oppgir at dei har svært tyngjande buutgifter.⁴⁵ Studentbustadene som studentsamskipnadene leiger ut, har vesentleg lågare husleige enn bustader på den private leigemarknaden.

Blant dei som leiger bustad, er delen med levekårsproblem og dårlegare buforhold høgare enn blant dei som eig bustad. Dette er særleg tilfellet for personar som leiger seinare i livet, og for barnefamiljar.

Den økonomiske tryggleiken til hushalda har blitt betydeleg redusert dei siste par åra. Det er dei med dei lågaste inntektene som er ramma hardest.⁴⁶ Både Det internasjonale pengefondet og OECD peiker på høge bukostnader for dei som ikkje er godt etablerte som bustadeigarar, som ei

⁴³ Benedictow mfl. (2022a)

⁴⁴ Statistisk sentralbyrå, Levekårsundersøkelsen 2023, spesialkøyringar til Kommunal- og distriktsdepartementet

⁴⁵ Statistisk sentralbyrå (2022b)

⁴⁶ Poppe mfl. (2022)

stor strukturell utfordring i norsk økonomi.⁴⁷ Husstandar som leiger, er særleg sårbare i ei dyrtid, med gjennomgåande høg og aukande buutgiftsbelastning parallelt med aukande prisar på andre nødvendige gode. I tillegg har leigarar færre moglegheiter til å tilpasse privatøkonomien enn det bustadeigarar med lån har; dei kan verken refinansiere lånet eller be om avdragsfritak.

Bustandard og bumiljø

Leigarar har ofte dårlegare bustandard. 14 prosent av hushalda som bur i ein leigd bustad, bur

⁴⁷ Conigrave (2022)

trongt, mens delen trongbudde i eigde bustader er fire prosent.⁴⁸ Leigarar opplever òg gjennomgåande kvaliteten på nærmiljøet som lågare enn eigarar gjer. To av ti leigarar er lite tilfredse med strøket dei bur i.⁴⁹ Det er meir enn dobbelt så stor del som blant bustadeigarar. Meir enn fire av ti leigarar oppgir at dei har låg tilhøyrsløse til staden der dei bur, mot færre enn to av ti bustadeigarar. Det at leigarane er mindre tilfredse med nærmiljøet, blir reflektert i at ein større del av leigarane manglar trygg tilgang til tur- og rekreasjonsområde

⁴⁸ Statistisk sentralbyrå: Bofold, registerdata – trangboddhet etter eiestatus, husholdningar 2023 (tabell 11091)

⁴⁹ Statistisk sentralbyrå (2022a)

Boks 4.2 Boligmerket – ei ny merkeordning for utlegebustader



Figur 4.4

Sidan 2021 har Leieboerforeningen, Nedenfra Ideelt AS, Norsk Eiendom og Pådriv Oslo samarbeidd om å utvikle Boligmerket, ei merkeordning som skal sertifisere seriøse utleigarar og merkje grunnleggjande kvalitetar ved bustadene. Boligmerket har som mål å løfte fram og synleggjere dei seriøse utleigarane og dei gode bustadene og å gjere det lettare for leigarane å finne dei. Det er ein ambisjon at merket skal gjere det både meir attraktivt og lettare for dagens useriøse utleigarar å skjerpe praksisen, slik at innslaget av useriøse utleigarar og dårlege leigebustader blir minimert.

For å bli sertifisert må utleigarar forplikte seg til

- at bustaden er godkjend som utleigeobjekt
- at utleigepraksisen og utleigebustadene følgjer lovpålagde krav
- å bruke ein anerkjend leigeavtale
- å bruke depositum og andre garantiordningar i tråd med lovgivinga
- å bruke overtakingsprotokoll med bilete

- å bruke tilbakeleveringskvittering
- å følgje opp manglar innan rimeleg tid
- å følgje gode rutinar ved eventuell konflikt
- å ha ei ansvarleg økonomisk drift
- å vareta privatlivets fred
- å ha ein ikkje-diskriminerande praksis

Boligmerket garanterer at bustaden

- er rydda, reingjord og i vanleg god stand
- har nødvendig brannsikkerheit
- har godkjend standard for radon
- har energiattest
- ikkje har mugg eller fuktproblem
- er fri for skadedyr
- har vatn og avløp og eit elektrisk system som fungerer som det skal
- har tak og vindauge som er tette
- har ytterdør som kan låsast som normalt

Prosjektet har vore gjennom ein konseptutviklings- og ein pilotfase. I pilotfasen piloterte åtte profesjonelle utleigarar sertifiseringsprosessen og merkte totalt 1 905 bustader. Rapporten frå piloteringsfasen blei lansert i november 2023, og prosjektet er no inne i ein prosjekteringsfase med mål om å klargjere prosjektet for implementering. Prosjektet er finansiert gjennom tilskotsmidlar frå Husbanken og bidrag frå Leieboerforeningen, Norsk Eiendom og andre finansielle partnerar.

Kjelde: Pådriv Oslo: Boligmerket

nær bustaden, og at ein større del kjenner seg utrygge i nærmiljøet der dei bur.

Studentar har i gjennomsnitt lågare standard på bustaden sin enn befolkninga generelt. Mange studentar opplever problem med bustaden, som fukt, røte, støy, lukt eller forureining rundt bustaden og kriminalitet, vald eller hærverk i buområdet. 44 prosent av studentane oppgir at dei har eitt eller fleire problem med bustaden. Dei som leiger og bur i kollektiv, er spesielt utsette.⁵⁰

Føreseielegheit på leigemarknaden

Fleire studiar og undersøkingar finn utfordringar knytte til kor føreseieleg marknaden er for dei som leiger bustad.⁵¹ Mange utleigebustader er eigde av privatpersonar som kan ha kort tidshorison. Om lag ein tredel av utleigarane nyttar tidfesta leigeavtalar. Dei aller fleste leigarane som ønskjer å fornye leigeavtalen med same utleigar når avtalen går ut, får det.⁵² Korte kontraktar kan likevel bidra til ein usikker og lite føreseieleg situasjon.

Ein del leigarar har spesielt store utfordringar med å skaffe seg ein eigna bustad av god standard og med den lengda på leigeforholdet som dei ønskjer. Blant anna finst det døme på barnefamiljar som byter utleigebustad ofte. Hyppig flytting kan kome av forhold som låg standard, trongbudde bustader, korte kontraktar, utleigarar som brått avsluttar leigeforholdet, og auke i husleiga.⁵³ Hyppig flytting for barn kan gjere det vanskeleg å bevare venskap og nettverk og å opparbeide tilhøyrsla til nabolaget.

Leigarmedverknad

Leigarmedverknad handlar om å la leigarar bruke opplevingane og ressursane sine til å bidra til betre leigeforhold og nærmiljø. Det kan gi leigarane tilhøyrsla til bustaden, nærmiljøet og naboane og dermed leggje betre til rette for gode, trygge og stabile leigeforhold. Det er fleire døme på ulike former for leigarmedverknad både i Noreg og internasjonalt. Danmark har lovfesta krav til leigardemokrati i sin allmenne bustadsektor. Sjølv om det ikkje er lovfesta eit liknande krav til leigarmedverknad i Noreg i dag, ser fleire utleigarar fordelane med å sikre leigarar innverknad over sin eigen busituasjon. Leigarmedverknad

⁵⁰ Statistisk sentralbyrå 2018 – Levekårsundersøkelsen, boforhold

⁵¹ Benedictow mfl. (2023a) og Forbrukarrådet (2021)

⁵² Benedictow mfl. (2022a)

⁵³ Grødem mfl. (2013)

Boks 4.3 Definisjon av leigarmedverknad

Leieboerforeningen definerer leigarmedverknad på denne måten:

«Leigarmedverknad er ein prosess der bebuarar, utleigarar og andre relevante aktørar samarbeidar om forhold knytta til bustaden og bumiljøet. Bebuarane har innflytelse over avgjerdsler som angår bustad, bumiljø, forvaltning og tenester. Leigarmedverknad kan sjåast som ein tovegs-samarbeidsprosess mellom bebuar og utleigar. Prosessen involverer deling av informasjon, idear og deltaking i avgjerdsler, og føreset at alle partar setjast i stand til likeverdig deltaking.»

Kjelde: Leieboerforeningen

kan ta ulike former. Bebuarråd kan sikre leigarar representasjon og moglegheita til å ha innverknad gjennom strukturert dialog med utleigaren. Bebuarundersøkingar kan vise kor tilfredse leigarane er, kva preferansar dei har, og kva synspunkt dei har på leigeforholdet. Dermed kan slike undersøkingar på ein effektiv måte hjelpe utleigarar til å fange opp kva som bør gjerast. Ulike typar bumiljøtiltak kan òg bidra til å auke tilhøyrsla til leigarane. Selvaag Utleiebolig har til dømes hatt god erfaring med å tilby ungdom som bur i bustadene deira, sommarjobb i bumiljøet – eit tiltak som gir ungdomane både arbeidserfaring og auka eigarskap til bumiljøet.

4.2.5 Formidling og forhandling av utleigebustader

Formidling av utleigebustader

Den vanlegaste måten å finne ein utleigebustad på er gjennom digitale marknadsplassar som Finn.no og gjennom kjenningar eller familie.⁵⁴ For dei største utleigarane er det òg vanleg å formidle utleigebustader gjennom eiga nettside. Høg bruk av fritt tilgjengelege digitale marknadsplassar bidreg til at det i mange delar av marknaden er lett å få oversikt over tilbodet av utleigebustader. Likevel opplever mange at det er utfordrande å finne ein eigna utleigebustad – nesten halvparten av lei-

⁵⁴ Benedictow mfl. (2023a)

Boks 4.4 Kurs i leigarmedverknad

På nasjonalt nivå er mindre enn ein prosent av norske leigarar organiserte i ein leigarorganisasjon. Den landsdekkjande medlemsorganisasjonen Leieboerforeningen hadde om lag 5 300 medlemmer i 2023. Leieboerforeningen jobbar for å auke moglegheita til leigarar til å medverke på eigen busituasjon, blant anna gjennom kurs i medverknad. Kursa er laga i samarbeid med VID vitenskapelige høgskole og finansiert fra Husbanken. For å få gode resultat i arbeidet med medverking i leigesektoren, er det viktig at alle partar har tilgang til kunnskap. Målgruppa for kurset er leigarar i kommunale, private og profesjonelle utleigebustader. Gjennom kursa vil leigarar få eit godt grunnlag for å representere

andre leigarar, engasjere seg i bumiljøet, og for å hevde egne rettar. Kursa, som er utvikla i samarbeid med leigarar i kommunale bustader og bustadstiftingar i Oslo, Bærum og Trondheim, tar opp tema som bustadpolitikk, bustadsosiale verkemiddel og forvaltning, rolla som brukarrepresentant, bumiljø og husleigerett. I 2024 skal foreininga halde kurs i fleire norske byar. Dei skal òg arrangere ein nasjonal konferanse om leigarmedverknad. I tillegg tilbyr VID vitenskapelige høgskole emnet «Beboermedverking», retta mot studentar som tar vidareutdanning innan bustadsosialt arbeid.

Kjelde: Leieboerforeningen

Boks 4.5 Bebuarinvolvering – ei verktøykase

Bransjeorganisasjonen Norsk Eiendom har laga ein rettleiar for bebuarinvolvering, med døme og verktøy for involvering av leigarar. Rettleiaren har som mål å bidra til beste praksis blant profesjonelle utleigarar. Målet er aktørar som tek eit tydeleg samfunnsansvar for å dekkje eit bustadbehov, med service og nærvær overfor leigarane i fokus. Rettleiaren inneheld erfaringsbeskrivingar, illustrasjonar og forslag til tiltak for operasjonisering av bebuarinvolvering ved bruk av bebuarundersøkingar, gjennomføring av bumiljøtiltak og tilrettelegging for leigarmedverknad. Rettleiaren trekkjer særleg fram fem råd for gode leigeforhold:

1. Set leigaren i fokus
2. Ha løpande dialog med leigarane
3. Bruk ulike verktøy for bebuarinvolvering
4. Utnytt potensialet i digitale løysingar
5. Bygg kompetanse

Kjelde: Norsk Eiendom

garane i dei mest sentrale kommunane og éin av fire i distriktskommunane.⁵⁵

Formidling av utleigebustader gjennom kjenningar og familie er vanlegast blant småskalautleigarar og i dei minst sentrale kommunane.⁵⁶ Private småskalautleigarar vil ofte ha ein fysisk nærleik til utleigebustaden og ønskjer gjerne eit personleg og uformelt forhold til leigaren. Dette kan føre til at mange utleigarar er selektive med omsyn til kven dei leiger ut til, og dei kan vere villige til å gi avslag i husleiga dersom leigaren er ein dei kjenner, eller kan vise til referansar frå kjenningar. Dette uformelle aspektet med ein god relasjon i botnen kan vere ein styrkje ved slike leigeforhold. Ulempa er at delar av utleigetilbodet i lita grad er tilgjengelege for bustadsøklarar som manglar referansar frå eit slikt sosialt nettverk. Det finst fleire studiar som indikerer utveljing av leigarar.⁵⁷

Diskriminering på leigemarknaden

Bustadlovane (burettslagslova, bustadbyggjelagslova, eigarseksjonslova og husleigelova) inneheld generelle forbod mot diskriminering på grunn av etnisitet eller religion. Føresegnene viser til at ved diskriminering gjeld likestillings- og diskrimineringslova, og påstått brot på reglane kan klagast inn for Diskrimineringsnemnda. I tillegg kan ein person som opplever seg diskriminert, få gratis

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Norberg-Schulz mfl. (2023)

råd og rettleiing hos Likestillings- og diskrimineringsombodet.

Nesten éin av fem leigarar har følt seg diskriminerte på leigemarknaden.⁵⁸ Éin av fire oppgir å ha opplevd gjentekne avslag når dei skulle finne bustad. Personar med innvandrarbakgrunn frå ikkje-europeiske land er overrepresenterte blant dei som har opplevd diskriminering, 44 prosent har opplevd å få gjentekne avslag på å leige bustad, og 45 prosent har opplevd diskriminering. Andre grunnlag for diskriminering er låginntekt eller at ein har kommunal garanti for depositum. Delen som har opplevd gjentekne avslag, er òg svært høg blant småbarnsforeldre (41 prosent), noko som kanskje har samanheng med at enkelte utleigarar er redde for støy eller skadar.

Fleire undersøkingar har funn som tyder på etnisk diskriminering i leigemarknaden.⁵⁹ Ein rapport om prisdanning i leigemarknaden tyder på at leigarar med utanlandsk bakgrunn betaler høgare leigeprisar enn andre leigarar.⁶⁰ Ei anna undersøking tyder på at personar med utanlandsk namn har lågare sjanse for å få positivt svar når dei tek kontakt med utleigarar (sjå boks 4.6).⁶¹

Ulovlege forhold og kunnskap om rettar og plikter

Lovverket stiller fleire krav både til kvaliteten på bustadene og til leigeforholdet mellom leigar og utleigar. Blant både utleigarar og leigarar er det mangelfull kunnskap og kompetanse om spelereglane på leigemarknaden.⁶²

Svak kunnskap om og forståing av lovverket blant utleigarar kan føre til at ulovlege bustader blir leigde ut, eller at rettane til leigarane blir brotne på andre måtar. Manglande kunnskap blant leigarar om kva plikter og rettar dei har, kan òg auke risikoen for manglande rapportering og oppfølging av lovstridige leigeforhold.

Dei fleste utleigarar tilbyr gode leigeforhold og gode bumiljø. Det er likevel nokre bustader som blir leigd ut i strid med gjeldande lovverk. Nokre leigarar bur på areal som ikkje er godkjende som bustadareal etter plan- og bygningslova. Det kan til dømes vere at det blir leigd ut areal på loft der krav til rømmingsvegar eller andre minimumskrav ikkje er oppfylte. Vi veit

⁵⁸ Forbrukarrådet (2021)

⁵⁹ Søholt mfl. (2009)

⁶⁰ Benedictow mfl. (2022a)

⁶¹ Norberg-Schulz mfl. (2023)

⁶² Langsæther mfl. (2003), Husleietvistutvalget (2023) og Benedictow (2023a)

Boks 4.6 Diskriminering i leigemarknaden – felteksperiment

Samfunnsøkonomisk Analyse har gjennomført eit felteksperiment for å kartlegge omfanget av etnisk diskriminering i leigemarknaden. Forskarane søkte på annonserte utleigebustader med tre fiktive mannlege profilar. Éin hadde eit norskklendinge namn og jobba på lager, éin hadde eit norskklendinge namn og var for tida arbeidssøkjande, og éin hadde eit arabiskklendinge namn og jobba på lager. Undersøkinga viste at søkjaren med arabiskklendinge namn og søkjaren med norskklendinge namn utan jobb hadde same sjansar for å få positivt svar frå utleigarane dei kontakta, og betydeleg lågare sjanse enn søkjaren med norskklendinge namn med jobb. Undersøkinga viste òg at det er større grad av diskriminering i sentrale område, særleg i bydelane i Oslo med låg innvandartettleik. Undersøkinga fann ingen nedgang i diskrimineringa frå ei liknande undersøking ti år tidlegare.

Kjelde: Norberg-Schulz mfl. (2023)

ikkje nøyaktig kor mange bustader som blir leigde ut i strid med lovverket.

I 2015 kom det forskriftsendringar som skulle gjere det enklare å ta i bruk areal i eksisterande bustader, og dermed indirekte òg enklare å leggje til rette for utleige. For å sikre at kommunane fører tilsyn med utvalde område, fastset departementet kvart andre år tidsavgrensa krav i byggjesakforskrifta om at kommunane skal føre tilsyn med særlege forhold (prioriterte tilsynsområde). Frå 1. januar 2022 har kommunen blant anna prioritert tilsyn med at etablering av hyblar og bueningar i eksisterande bygg er søkt om og godkjend. Det er vedteke å føre vidare prioriteringa av dette tilsynsområdet til utgangen av 2025. Formålet er å undersøkje at bueningar/hyblar er lovleg etablerte, og bidra til at bustadeigarar, utleigarar og leigarar får betre kunnskap om reglane. Dette kan på sikt føre til at regelverket blir betre etterlevd, og bidra til større sikkerheit for dei som bruker areala. Frå og med 2024 skal kommunane òg rapportere om omfanget og resultatet av tilsynsaktiviteten som har vore, til Direktoratet for byggkvalitet.

Eit leigeforhold inneber eit ujamnt maktforhold mellom utleigar og leiger. Dette gjeld særleg der

Boks 4.7 Døme på ulovlege klausular utleigarar har med i leigeavtalar

Dei vanlegaste ulovlege klausulane Leieboerforeningen har funne er:

- Forbod mot besøk
- Reglar som verken er «normale husordensreglar» eller «rimelege påbod», til dømes forbod mot rusmiddelbruk
- Avtalt leigeauke ved opptak i husstand
- Avtalt leigeauke etter ei viss tid eller på ein konkret dato
- Vilkårlege leigeaukingar undervegs i leigeforholdet, eller andre einsidige endringar av avtalen
- Ulovlege tidfesta avtalar, spesielt eittårige kontraktar der vilkåra for lovleg eittårig kontrakt ikkje er oppfylte
- Ulovlege tilleggsytingar for løpande kostnader, til dømes TV, internett, betaling for vaskehjelp
- Ulovlege tilleggsytingar i form av gebyr, til dømes purregebyr, administrasjonsgebyr, «bot» for ikkje å delta på dugnad, at leigaren skal betale for oppretting av konto for depositum
- Ulovleg depositum – at beløpet for depositum skal betalast til utleigaren sin konto
- Avtale om at leigaren ikkje kan motrekne krava sine i krava til utleigaren, også når vilkåra for tvungen motrekning er oppfylte

Kjelde: Benedictow mfl. (2023a)

leigaren er vanskelegstilt på bustadmarknaden. I slike tilfelle kan det vere vanskeleg for ein leigar å få klaga eller rydda opp i eit dårleg leigeforhold. Eit ujamnt maktforhold kan òg medføre at leigaren aksepterer uønskte vilkår eller ulovlege forhold. Særleg i pressområde, der det er mange som kjempar om kvar utleigebustad, kan det oppstå situasjonar der leigarar aksepterer ulovlege leigekontraktar. Leieboerforeningen har utarbeidd ei liste over ulovlege klausular som dei har registrert at førekjem i utleigeavtalar med ei viss hyp-pigheit (sjå boks 4.7). Bruken av slike klausular kan kome av manglande kunnskap om lovgivinga blant begge partar.

4.2.6 Den kommunale utleigesektoren

Den kommunale utleigesektoren skil seg frå resten av leigemarknaden på fleire måtar. Kommunale utleigebustader er eit sentralt verkemiddel i det bustadsosiale arbeidet til kommunane og blir tildelte etter kriterium kommunen bestemmer. Kommunale bustader blir nytta både som omsorgsbustader for personar med ulike oppfølgingstenester og som bustader til vanskelegstilte med og utan oppfølgingsbehov. Kommunane er ikkje pålagde å ha kommunale bustader, men dei fleste har det likevel. Dei siste åra har vi fått meir kunnskap om kva tildelingskriterium kommunane bruker, lengda på leigekontraktane, leigeprisar, bustadbehov og bumiljø, blant anna gjennom ei spørjeundersøking gjennomført av Senter for bustad- og velferdsforskning (BOVEL).

I dei fleste kommunane er det ikkje nok å vere økonomisk vanskelegstilt for å få ein kommunal bustad. Bustadtilbodet frå kommunane er i hovudsak strengt behovsprøvd. Ein del av husstandane som bur i kommunale bustader, ville i følgje BOVEL vore bustadlause utan eit tilbod om kommunal bustad.⁶³ Dei viktigaste omsyna ved tildeling av bustad er at søkjaren manglar bustad eller venteleg vil mangle bustad i nær framtid, og at søkjaren har helseutfordringar knytte til rusmiddelmissbruk, psykisk lidning eller begge delar.

Dei fleste kommunar praktiserer tidfesta leigekontraktar i dei kommunale utleigebustadene sine, og den vanlegaste praksisen er leigekontraktar som varer i tre år.⁶⁴ Over halvparten av kommunane er opptekne av å skape gjennomstrøyming i dei kommunale bustadene sine ved å stimulere eksisterande bebuarar til å flytte ut for å frigjere bustader til personar på venteliste. Kommunane må vege omsynet til god gjennomstrøyming i bustadmassen mot andre mål, som butryggleik for eksisterande leigarar. Modellen karakteriserast som «outsider-venleg» samanlikna med modellar i andre land, der kommunal sektor kan ha langvarige eller livsvarige kontraktar.⁶⁵ Samtidig seier mange kommunar at det i praksis har blitt vanskelegare å skape sirkulasjon i bebuar massen over tid, fordi mange bebuarar er så vanskelegstilte at dei har behov for eit langvarig kommunalt bustadtilbod.⁶⁶

Mange kommunar prioriterer bustabilitet og butryggleik, og mange leigarar får tilbod om å for-

⁶³ Osnes mfl. (2023)

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Ibid.

Boks 4.8 Råd frå ti unge som bur i kommunale bustader

Forskningsprosjektet «Ungdom i kommunale boliger» har studert korleis barn og unge opplever det å bu i ein kommunal bustad, og kva faktorar som er avgjerande for å skape gode bu- og bumiljøforhold. Ti ungdomar i alderen 15–17 år frå tre bydelar i Oslo deltok i prosjektgruppa. Ungdomane har delt av erfaringane sine og gir fleire råd som er relevante for bustadpolitikken:

Store nok leilegheiter til barnefamiljar

Mange av oss må dele rom med søsken. Av og til er det fint, men dersom det er stor aldersforskjell eller det er fleire enn to på kvart soverom, er det slitsamt å dele. Barnefamiljar treng større leilegheiter.

Barn må ikkje bu same stad som narkomane

Alle må ha ein stad å bu, også folk som rusar seg eller har psykiske lidingar – vi forstår at dei treng hjelp. Men vi har ofte vore redde, vi har sett ting som ingen barn skal måtte sjå, og vi har vore i farlege situasjonar. Barnefamiljar må få bu saman, så kan vaksne som slit, bu for seg.

Ungdomsfadrar og nokon som passar på

Nokre av oss kjenner oss ikkje trygge der vi bur. Det er vaksne der som rusar seg eller skrik om natta fordi dei har det vanskeleg. Mange av oss ønskjer ein som kan kome til blokka vår, hjelpe oss med å løyse konflikhtar og gjere aktivitetar med oss. Kanskje ein ung vaksen som bur i blokka, kan få det som deltidsjobb?

Hjelp til foreldra våre

Nokre av foreldra våre kan trenge hjelp med ting som kontakt med skulen, fotballtrenarar, NAV og kommunen. Dette er vi opptekne av. Ofte hjelper vi med språk og sånn, men vi kan jo heller ikkje alt. Det hadde vore fint om dei kunne få ein hjelpeperson som kjem til blokka regelmessig og hjelper til.

Ein stad å vere

Vi treng ein stad å vere når vi ikkje har så mykje plass heime. Eit aktivitetsrom i blokka der vi kan leike med nabobarna, feire bursdagar og gjere lekser. Ein stad der vi kan føle oss heime og trygge.

Kjelde: Ildfluene/Tøyen Unlimited – råda er presenterte i ein rapport og i ein film som ungdomane har laga

lengje kontrakten når han går ut. Ein av tre leigarar får ikkje fornya leigekontrakten.⁶⁷ Den vanlegaste årsaka til at kommunane ikkje fornyar, er at leigaren har fått for høg inntekt og dermed ikkje lenger er i målgruppa for eit kommunalt bustadtilbod. Leigaren kan oppleve dette som ein lite føreseieleg og ustabil busituasjon. Kjøp av bustad, at leigaren døyr, eller at leigaren flyttar til ein annan kommune, er vanlege grunnar til at leigarar flyttar ut av bustaden. Nokre flyttar ut fordi dei kjøper seg eigen bustad med startlån. Dette er ofte på initiativ frå kommunane, og bidreg til å auke gjennomstrøyminga i bustadene. Det gjeld særleg barnefamiljar, eldre og personar med nedsett funksjonsevne.⁶⁸

Korleis husleigeprisane i den kommunale utleigesektoren blir fastsette, varierer mellom kommunane. 12 prosent av kommunane krev «marknadsleige».⁶⁹ Det vil seie at dei krev ei leige

lik marknadsleiga for tilsvarende leigeobjekt i den private marknaden. 57 prosent av kommunane oppgir at dei bruker prinsippet om «gjengs leige». Det inneber at leiga blir berekna på grunnlag av gjennomsnittleg marknadsleige for tilsvarende leigeobjekt i den private marknaden, men at den faktiske leiga ligg litt under nivået på den private marknaden. Nokre kommunar praktiserer andre prinsipp for husleigefastsetjing, som kostnadsdekkjande husleige, utgiftsdekkjande husleige, historisk husleige eller andre berekningsmetodar. Det er først og fremst dei minste kommunane som bruker ikkje-marknadsbaserte prinsipp til å fastsetje husleiga. Om lag 80 prosent av kommunane oppgir at dei justerer husleiga årleg i tråd med konsumprisindeksen. Med andre ord blir den kommunale utleigesektoren i stor grad driven marknadsbasert. Mange leigarar får støtte til sine buutgifter frå det offentlege gjennom statleg og kommunal bustøtte eller sosialhjelp.

⁶⁷ Osnes mfl. (2023)

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Osnes mfl. (2023)

Leigarar får tildelt bustad etter behovsprøving og har mindre innverknad og moglegheit til å påverke val når det gjeld bustaden – både korleis han er utforma, og kvar han ligg – enn på den private leigemarknaden. Generelt er leigarar i kommunale utleigebustader mindre nøgde med leigeforholdet enn andre leigarar er.⁷⁰ Leigarane er spesielt lite nøgde med kommunikasjonen med utleigaren, med korleis utleigaren følgjer opp og vedlikeheld bustaden, og med standarden og størleiken på bustaden. Leigarar i kommunale bustader er òg generelt mindre nøgde med nabolaget sitt. Mange kommunar rapporterer om utfordringar knytte til bebuarar med valdeleg åtfærd, utrygge bumiljø prega av kriminalitet, misbruk av rusmidlar og bumiljø som er lite eigna for barn. Mange kommunar meiner det er utfordrande å følgje opp dei mest ressurskrevjande bebuarane, og at husleigelova, som gir få tvangsmiddel i møte med personar som motset seg tilsyn og kontroll, ikkje alltid er ei eigna juridisk ramme for denne oppfølginga.

I ein del av dei minste kommunane, med under 5 000 innbyggjarar, dekkjer den kommunale utleigesektoren eit breiare sjikt av befolkninga, inkludert tilflyttarar som arbeider i kortare eller lengre periodar i privat eller offentleg sektor. Her er det relativt sett mindre etterspurnad etter kommunale bustader frå vanskelegstilte, og færre utfordringar knytte til utrygge bumiljø.

4.3 Rammer og verkemiddel

4.3.1 Husleigelova

Lov om husleieavtaler (husleigelova) regulerer avtalar om bruksrett til husrom, både til bustad og til andre formål. Lova skal medverke til at dei som leiger bustad, kan ha ei stor grad av butryggleik. Ho skal òg medverke til at det blir etablert ein velfungerande leigemarknad. Husleigelova regulerer plikter og rettar i forholdet mellom leigar og utleigar, blant anna når det gjeld leigepreis, leigetid og oppseiingsfrist. Lova skal bidra til at den som leiger bustad, ikkje opplever urimeleg husleigeauke eller usakleg oppseiing. Samtidig skal lova ta omsyn til utleigarens interesser for varetaking av bustaden.

Ifølgje husleigelova kan leigar og utleigar inngå tidfesta eller ikkje tidfesta avtalar. Dersom leigaren og utleigaren ikkje inngår ein skriftleg leigeavtale, er leigeforholdet ifølgje husleigelova ikkje tidfesta, så lenge det er gjort ein munnleg

avtale om bruksrett mot vederlag. Minstetid for tidfesta leigeavtalar er tre år, men med unntak for utleige i del av eigen bustad. Da kan minstetida setjast til eitt år. Ikkje alle leigarar og utleigarar inngår ein husleigeavtale, men delen leigarar som inngår leigeavtale, har auka dei seinare åra. I 2021 hadde 88 prosent av leigarane ein skriftleg husleigekontrakt.⁷¹ Blant dei som leiger av ein profesjonell utleigeaktør, har 97 prosent ein skriftleg kontrakt, mens det same gjeld 75 prosent blant dei som leiger av familie og vener. Dei siste åra har òg delen som har tidfesta leigekontraktar, auka. I 2020 hadde éin av tre leigarar ein tidfesta leigeavtale.⁷²

Mellombelse lovendringar for å ta imot og busetje flyktningar frå Ukraina

I juni 2022 vedtok Stortinget forslag til mellombelse lovendringar som følgje av høge inkomstar av flyktningar frå Ukraina. Det blei blant anna vedteke ein mellombels beredskapsheimel i plan- og bygningslova, for å sikre tilstrekkeleg kapasitet for innkvartering, busetjing, barnehage og skule. Beredskapsheimelen gir kommunane myndigheit til å gi unntak frå arealplan og krav om søknad om løyve for oppføring, tidfesta bruksendring av eksisterande bygningar og plassering eller oppføring av mellombelse bygningar. I mai 2023 vedtok Stortinget å vidareføre dei mellombelse lovendringane, og innførte òg eit mellombels unntak i husleigelova som gir høve til å inngå avtale om utleige av fritidsbustader med minstetid på eitt år, i staden for hovudregelen på tre år. Lovendringane gjeld til 1. juli 2024, men forslag om å vidareføre dei har nyleg vore på høyring.

4.3.2 Husleigetvistutvalet

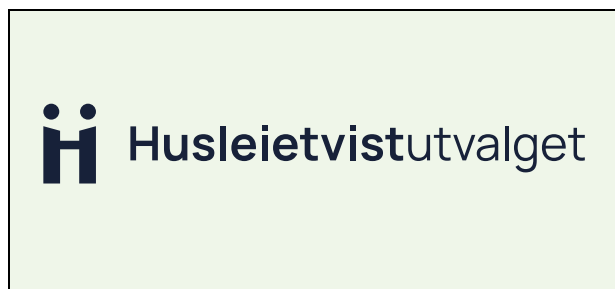
Husleigetvistutvalet (HTU) behandlar tvistar om leige av bustad etter husleigelova. Formålet til utvalet er å leggje til rette for at partane ved mekling eller avgjerd i tvistar om leige av bustad får løyst saka på ein rask, billig og kompetent måte. Samfunnsoppdraget deira er å bidra til ein velfungerande leigemarknad ved å styrkje rettssikkerheita til både leigarar og utleigarar.

Husleigetvistutvalet gir òg informasjon og rettleiing om rettar og plikter etter husleigelova. Husleigetvistutvalet avgjer saker med bruk av utval som består av ein nøytral saksleiar (tilsett i utvalet), ein utvalsmedlem frå leigarsida og ein utvals-

⁷⁰ Benedictow mfl. (2023a)

⁷¹ Forbrukarrådet (2021)

⁷² Ibid.



Figur 4.5

medlem frå utleigarsida. Husleigetvistutvalet har hatt ein årleg auke i talet på innkomne saker, og auken har vore spesielt sterk dei siste åra. Frå 2022 til 2023 auka saksinngangen med 25 prosent.⁷³ Auka saksinngang heng både saman med auka press i leigemarknaden, at utvalet blei landsdekkjande, og at det har blitt betre kjent. I Oslo auka saksinngangen med over 18 prosent frå 2022 til 2023.

I 2022 fekk Husleigetvistutvalet inn over 3 000 saker. Dei gjennomførte 260 meklingar, og det blei inngått 217 forlik. Saksinngangen er gjennomgåande høgast i fylke med større byar, der det er mest bustadleige. I 2022 var 27 prosent av sakene i Oslo. Saksinngangen varierer noko etter månad og er høgast i september. Dei fleste klagesakene utvalet får inn og behandlar, er knytte til utleige og leige i den private marknaden. I 2022 omfatta klagar frå utleigarar 70 prosent. 50 prosent av desse var frå private utleigarar og 17 prosent frå profesjonelle utleigarar. Mindre enn ein prosent av klagane som kom inn til Husleigetvistutvalet i 2022, var frå ein kommune eller eit kommunalt føretak. Dette er ein tendens som har vore lik over fleire år.

Nær 60 prosent av dei som blei klaga inn for Husleigetvistutvalet i 2022, var private leigarar, og klagane dreidde seg særleg om skuldig husleige og erstatningskrav. Klagane som er retta mot utleigarar, gjeld særleg manglar ved utleigeobjektet eller saker knytte til tilbakebetaling av depositum. Dei fleste av desse var retta mot private utleigarar. I 2022 enda nesten 84 prosent av alle meklingssakene i forlik. Av sakene som blir mekla og endar i forlik, er det flest oppseiingssaker.

I desember 2023 ble det gjort endringar i forskrift om Husleigetvistutvalet. Det er innført ei beløpsgrense på 150 000 kroner for saker som skal behandlast av fullt utval og munnleg parts møte i oppseiingssaker er ikkje lengre obligatorisk. Formålet med endringane var å effektivisere

saksbehandlninga og leggje til rette for at utvalet kan halde fram med å vere eit lågterskeltilbod med kort saksbehandlingstid.

4.3.3 Bustøtte

Bustøtte er ei lovfesta rettsordning som skal sikre personar med låge inntekter og høge buutgifter ein eigna bustad. Støtta blir utbetalt månadleg frå Husbanken, på bakgrunn av den samla inntekta og buutgiftene til husstanden. Bustøtta er ei subsidiering av buutgiftene og dermed først og fremst eit bustadpolitisk verkemiddel. Samtidig er ho eit effektivt verkemiddel for å motarbeide fattigdom, fordi ho er retta mot dei som har både låg inntekt og høge buutgifter.⁷⁴

Bustøtta er i dag det viktigaste bustadsosiale verkemiddelet retta mot dei som leiger bustad. Sjølv om bustøtta ikkje berre rettar seg mot leigarar, bur opp mot ni av ti bustøttemottakarar i leigd bustad. I 2023 fekk mellom 101 000 og 111 000 husstandar bustøtte kvar månad. Av desse var 64 prosent einslege, rundt 30 prosent var barnefamiliar, og ein liten del var husstandar med fleire vaksne utan barn. Bustøtteordninga er strengt behovsprøvd, og dei fleste husstandar som får bustøtte, har låginntekt.⁷⁵

Dagens bustøtteordning har ei forhistorie som strekkjer seg heilt tilbake til ordningar for husleigestøtte for store barnefamiliar i åra etter andre verdskrigen. Gjennom åra har ordninga hatt ulike innretningar. Barnefamiliar og alderspensjonistar var tidleg prioriterte. Retten til bustøtte var lenge knytt til at bustaden var finansiert av Husbanken. Først i 2009 blei ordninga generell, slik at alle med låg inntekt og høge buutgifter kunne få bustøtte.⁷⁶ Krava til bustaden blei forenkla og tydeleggjorde: Bustaden skal vere lovleg og sjølvstendig, han skal ha eige bad og toalett, og han skal gi moglegheit for kvile og matlaging.

Bustøtta har over tid hatt ein viktig funksjon i krisetider. For perioden april til oktober 2020 blei bustøtta mellombels styrkt for å hjelpe hushald

⁷⁴ St.prp. nr. 11 (2008–2009) *Ei styrkt bustøtte*

⁷⁵ Bustøtta blir behovsprøvd mot inntekt før skatt, mens låginntekt handlar om inntekt etter skatt. I dei fleste tilfella er dagens inntektsgrenser likevel eit lågare beløp enn låginntektsgrensa, og sjølv der dei er høgare, skal det lite skatt til før nettoinntekta hamnar under låginntektsgrensa. Einslege pensjonistar med inntekt nær minstesatsen betaler vanlegvis svært lite eller ingen skatt. Dei kan i nokre tilfelle ha høgare nettoinntekt enn låginntektsgrensa og likevel ha låg nok bruttoinntekt til å få bustøtte.

⁷⁶ Studentar og dei som avtener militærtjeneste, har som hovudregel ikkje krav på bustøtte, ettersom desse gruppene blir dekte av andre ordningar for bustadstøtte.

⁷³ Husleigetvistutvalet (2023)

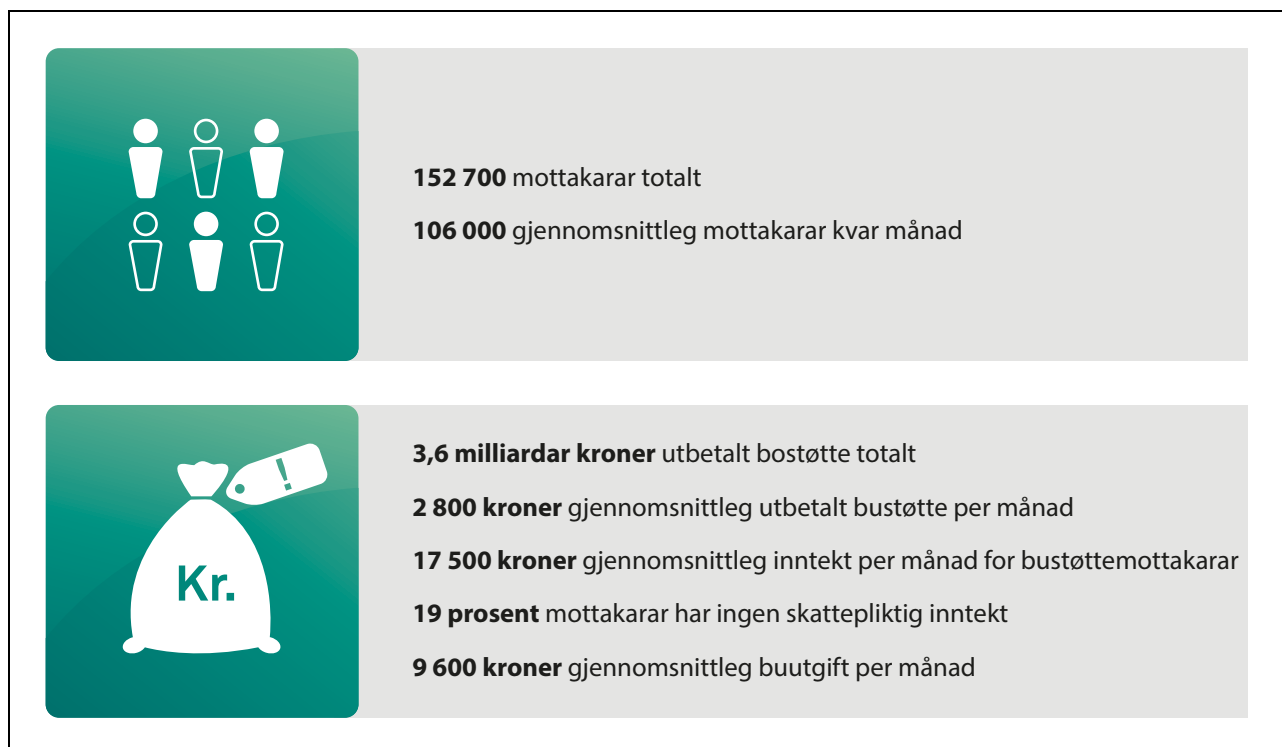
Boks 4.9 Fakta om bustøtte

Vilkår for tildeling og utrekning av bustøtte er gitt i bustøttelova. Lova gir individuelle rettar, og dei som oppfyller vilkåra, har rettskrav på støtte. Lova fastset dei overordna rammene, mens forskrifta har meir detaljerte reglar. Dei fleste beløpa blir fastsette i forskrifta og endra årleg.

Bustøtta blir gitt som ein del av differansen mellom godkjende buutgifter og ein eigendel. Bustøtta dekkjer 73,7 prosent av differansen uavhengig av bustadtype. I tillegg inngår inntektene og talet på personar i husstanden, bustadkommune og formue i berekninga.

Husbanken forvaltar ordninga, og kommunane hjelper innbyggjarane med å søkje bustøtte og kontrollere enkelte opplysningar i søknadene. Det er mogleg å søkje bustøtte både på papir og elektronisk. I 2023 blei 76 prosent av alle bustøttesøknader sende inn elektronisk. Månadlege vedtak om bustøtte blir gjorde maskinelt i Husbanken. I forkant blir det henta inn opplysningar frå blant anna Folkeregisteret, Arbeids- og velferdsetaten, Skatteetaten og Lånekassen.

Kjelder: Ekspertgrupperapport om bustøtten (2022) og lov om bustøtte og kommunale bustadtilskot



Figur 4.6 Nøkkeltal for bustøtte 2023

Kjelde: Husbanken

med låge inntekter og høge buutgifter under covid 19-pandemien. Sidan bustøtta blir jamleg utbetalt til mange husstandar som har låge inntekter, har ho òg fleire gonger blitt brukt for å gi ekstrautbetalingar til bustøttmottakarane i periodar med høge straumprisar. Dette har vore eit effektivt og enkelt tiltak for å kompensere hushold med låge inntekter og høge buutifter for særleg høge straumkostnader. Stortinget har vedtatt

slike utbetalingar i fleire periodar i åra 2011–2024. Reglane har òg av og til blitt endra mellombels så fleire har kunna få bustøtte. Dette var tilfellet frå desember 2021 til mars 2024.

Bustøtta skal gjere buutgiftene i ein eigna bustad mindre tyngjande, og kan bidra til å skape ein tryggleik for husstanden. Dette gjeld både for dei som har låge arbeidsinntekter, og for dei som får ytingar.⁷⁷ Samtidig utfyller og supplerer

Boks 4.10 Bustøtte i andre land

Dei fleste OECD-land har ei eller anna form for bustøtte som bidreg til å hjelpe folk som har utfordringar med å skaffe seg eller behalde ein tilfredsstillande bustad. Ordningane rettar seg stort sett mot leigarar. Berre i Noreg, Sverige og Tyskland kan bustadeigarar søkje om støtte på like vilkår som leigarar. Det er vanleg at støtta blir berekna på grunnlag av husstandsstorleik, buutgifter og inntekt.

Dei aller fleste landa rettar støtta mot husstandar med låge inntekter, men kor langt opp i inntektsfordelinga ho når, varierer. Ulike land prioriterer ulike grupper, og det varierer kven som blir omfatta av dei ulike ordningane. Den norske ordninga, målt som del av brutto nasjonalt produkt (BNP), er låg samanlikna med ordningar i andre land: I Noreg utgjorde bustøtte-

ordninga 0,10 prosent av BNP i 2020, mens tilsvarende ordningar i Sverige og Danmark utgjorde høvesvis 0,32 og 0,72 prosent. Bustøtteordninga i Storbritannia er klart størst i OECD, der ho utgjør 1,38 prosent av BNP. I Sverige og Danmark utgjør bustøttemottakarane over 30 prosent av alle husstandar i første og andre inntektsdesil, det vil seie av den femdelen av befolkninga som har lågast netto inntekt etter skatt per forbrukseining. I Noreg får mindre enn 15 prosent av husstandane i det same inntektssjiktet bustøtte. Desse tala viser likevel berre omfanget av bustøtteordningane. Omfordeling til grupper med låg inntekt kan òg skje gjennom andre velferdspolitiske verkemiddel.

Kjelde: OECD (2021)

bustøtta andre velferdspolitiske ytingar ved å jamne ut forskjellar i buutgifter.

Rapport frå ekspertgruppe om bustøtte

I mai 2022 fekk Kommunal- og distriktsdepartementet rapporten «Bustøtten – opprydding og forankring» frå ei ekspertgruppe som blei sett ned i 2020.⁷⁷ Rapporten beskriv innretninga, utviklinga og historia til bustøtta. I tillegg beskriv han tilgrensande ordningar og korleis bustøtta er innretta i andre nordiske land. Ekspertgruppa meiner dagens bustøtte er unødvendig kompleks, og tilrår opprydding og betre forankring av utrekningreglane.

Ekspertgruppa spør i kva grad bustøtta bidreg til at bustadpolitiske mål blir nådde, og viser til at bustøtta over tid har fått redusert evne til å påverke bustadkonsumet til mottakarane. Dette heng saman med grensene for kor høge buutgifter ein kan leggje til grunn for utrekninga av bustøtte (buutgiftstaka). Dei fleste husstandar som får bustøtte, har høgare buutgifter enn det som ligg til grunn for utrekninga. Ekspertgruppa meiner buutgiftstaka i større grad må spegle dei faktiske buutgiftene i ulike delar av landet.

⁷⁷ Bustøtta dekkjer aldri heile buutgifta, ho er eit bidrag til å dekkje buutgifter

⁷⁸ Ekspertgrupperapport om bustøtte (2022)

Boks 4.11 Kommunal bustøtte

Nokre kommunar har ei eiga kommunal bustøtteordning som eit supplement til den statlege ordninga. Kommunal bustøtte er vanlegvis reservert for dei som bur i kommunale bustader, og blir gjerne samordna med den statlege bustøtta. Alle kommunar er forplikta til å yte sosialhjelp etter sosialtenestelova der det er behov for det. Slik hjelp kan òg omfatte buutgifter, utan at det dermed blir rekna som ei kommunal bustøtteordning.

Det er stor variasjon i storleiken på dei kommunale ordningane, både i talet på mottakarar og i kor mykje som blir utbetalt. Ordningane er klart størst i Oslo og Bergen, der dei omfattar alle kommunale bustader. I enkelte andre kommunar har den kommunale bustøtta få mottakarar, blant anna fordi ho kan vere knytt til heilt bestemte bustader med særleg høge bukostnader.

Boks 4.12 Rapport frå ekspertgruppe om barn i fattige familiar

Regjeringa utnemnde i 2022 ei ekspertgruppe for å få vurdert tiltak for å styrkje oppvekstvilkåra for barn som veks opp i fattige familiar. Ekspertgruppa skulle vurdere kva tiltak som gir best effekt på kort sikt, og meir langsiktige tiltak for å førebyggje at fattigdom går i arv. Dei skulle foreslå korleis det offentlege bør prioritere innsatsar for å styrkje oppvekstvilkåra for barn som veks opp i fattige familiar.

I oktober 2023 leverte ekspertgruppa sin rapport til regjeringa. Ekspertgruppa tilrår to hovudgrep som knyter seg til barnehage og barnetrygd. I tillegg tilrår dei fleire endringar innanfor både kontantyttingar og tenesteområdet. Dei foreslår blant anna endringar i bustøtteordninga for å sikre ein meir føreseieleg situasjon for mottakarane. Eit konkret tiltak er at bustøtta «blir låst» for seks månader om gongen, slik at vedtak byggjer på inntekta nokre månader bakover i tid. Ekspertgruppa tilrår òg

at husstandsmedlemer som framleis går på vidaregåande skule, ikkje bør takast med i inntektsgrunnlaget for utrekning av bustøtte, av omsyn til arbeidsinsentiva for unge.

I 2025 vil regjeringa leggje fram ei stortingsmelding for å forsterke arbeidet med å redusere økonomiske og sosiale forskjellar, og denne meldinga vil blant anna følgje opp rapporten frå ekspertgruppa om barn i fattige familiar. Meldinga skal særleg rettast mot barn og unge og familiare deira. Ho vil omhandle tiltak på alle arenaer der barn og unge er, som barnehage, skule og fritidsaktivitetar, og i tenestene som er retta mot barn og unge og familiare deira. Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Kunnskapsdepartementet arbeider saman om meldinga.

Kjelde: Ekspertgruppen om barn i fattige familiar (2023)

Eit sentralt element i utrekninga av bustøtte er ein eigendel som kan trekkjast frå godkjende buutgifter. Eigendelen blir rekna ut med bakgrunn i husstandssamansetjinga og den samla inntekta til husstanden, og utgjer dermed ei behovsprøving mot inntekt. Høgare inntekt gir høgare eigendel og dermed lågare bustøtte. Ekspertgruppa foreslår at søkjarar med svært låge inntekter, til dømes på nivå med statens rettleiande satsar for livsopphald, ikkje skal betale nokon eigendel. Husstandar utan inntekt til å dekkje utgifter til eit rimeleg livsopphald bør, slik ekspertgruppa vurderer det, ikkje betale eigendel av buutgiftene.

Dagens bustøtteordning dekkjer utgifter til oppvarming for enkelte husstandar som ikkje har oppvarming inkludert i husleiga. Dette gjeld likevel berre for uføretrygda og alders- og etterlatnepensjonistar, og støtta er lik heile året, uavhengig av forbruk og pris. Støtta til oppvarming gjer dessutan ingen forskjell for husstandar som kjem over grensa for godkjende buutgifter. Ekspertgruppa meiner dei stadige ekstrautbetalingane til bustøtemottakarar ved høge straumprisar reflekterer at straumutgifter er å rekne som ein del av buutgiftene. Dei tilrår derfor å inkludere ei fast utrekning for anslag på straumutgifter, basert på eit estimert forbruk og løpande prisstatistikk.

Ekspertgruppa diskuterer òg fordelar og ulemper ved å overføre ansvaret for bustøtta til kommunane, utan å kome med ei klar tilråding.

4.3.4 Digitalt system for kommunale utleiebustader og bustadsosialt arbeid – Kobo

Ei innsiktundersøking frå 2020 viste at svært mange kommunar hadde behov for moderne verktøy i arbeidet med kommunale utleiebustader. Mykje av arbeidet i kommunane skjedde med bruk av rekneark, papir og e-post, noko som verken la til rette for samhandling med bustadsøkjarar eller varetok krav til personvern og informasjonssikkerheit. Det blei derfor sett i gang eit prosjekt der Husbanken i samarbeid med KS og ei rekkje kommunar utvikla eit digitalt fagsystem for kommunale utleiebustader og bustadsosialt arbeid, Kobo. Over 100 kommunar har delteke i innføringsløpet per 2023, og mange kommunar har teke systemet i bruk. Prosjektet blei avslutta og gjekk over i driftsfasen i 2023. Alle kommunane i landet får tilbod om systemet, og det er kostnadsfritt for dei å ta det i bruk. Systemet blir utvikla vidare av Husbanken i samarbeid med kommunane.

Kobo lettar prosessen med å søkje, tildele og administrere bustadene og vil på sikt bidra til å

forbetre datagrunnlaget til kommunane. Kobo kan bidra til verkemiddelutforminga i kommunen og gir god oversikt over bustadmassen. Kobo vil òg hjelpe kommunane å møte lovkrava i ny bustadsosial lov. Staten vil få tilgang til statistikk, noko som gir betre grunnlag for å gjere analysar, utforme verkemiddel for vidare politikktutvikling.

Innbyggjarar i kommunar som bruker Kobo, kan enkelt søkje kommunal bustad og følgje saka si via digital sjølvbetening. Søknadene kjem rett inn i fagsystemet, der saksbehandlarar kartlegg bustadbehov, gjer vedtak og tildeler bustader. Kobo vil òg bidra til å styrkje personvernet til innbyggjarane.

Kobo inneber betydelege gevinstar for både brukarar og kommunane.⁷⁹ Gjennom betre saksbehandling, får brukarane raskare tilgang til ein eigna bustad og eit betre buforhold. Kommunane sparar tid i arbeidet med å finne rett bustad til behova til den enkelte søkjar. Systemet gir òg betre utnytting av bustadmassen ved at færre bustader står tomme over lengre tid.⁸⁰ Alle kommunar har plikt til å rapportere årleg om deira ulike tenestemråder blant anna tal på, og informasjon om, kommunale bustader til Statistisk sentralbyrå sitt KOSTRA-system. Kobo gjer at rapporteringa på kommunale utleigebustader blir enklare for kommunane.

⁷⁹ Svensgaard (2022)

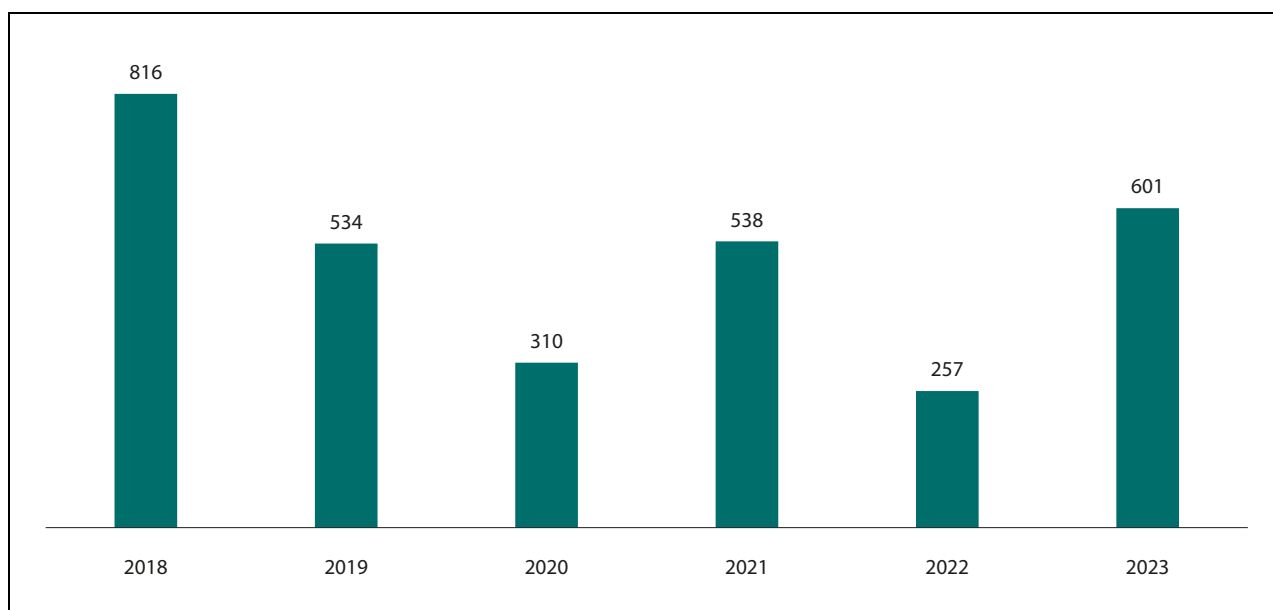
⁸⁰ Ibid.

4.3.5 Lån frå Husbanken

Lån til utleigebustader skal bidra til fleire eigna utleigebustader for vanskelegstilte på bustadmarknaden. Bustadene skal ha tilfredsstillande standard, og funksjonen og lokaliseringa skal vere eigna for dei som skal bu der.

Lån til utleigebustader

Husbanken kan gi lån til kommunar og til private verksemder som skal byggje eller kjøpe bustader for utleige. Hovudvekta av dei som søker om lån til utleigebustader frå Husbanken, er private verksemder. For private som får lån til utleigebustader, er det ein føresetnad at dei inngår ein tilvisingsavtale med kommunen. Ein tilvisingsavtale er ein avtale som gir kommunen rett til å tilvise 40 prosent av bustadene til sine bustadsøklarar i 20 år. Resten av bustadene i prosjektet kan leigast ut på den opne leigemarknaden med leigekontraktar på minimum fem år. Dersom kommunen ikkje nyttar tilvisingsretten når bustader blir stilte ledige, kan eigaren/forvaltaren/utleigaren leige ut bustadene på den opne marknaden. Ordninga bidreg både til fleire kommunalt disponerte utleigebustader, fleire ordinære utleigebustader og ein meir profesjonell leigemarknad. Sidan ordninga starta opp i 2014, er det framskaffa om lag 3 500 bustader gjennom denne modellen. Nær ein tredjedel av desse er reserverte for vanskelegstilte på bustadmarknaden gjennom kommunale avtalar.



Figur 4.7 Lån til oppføring og kjøp av utleigebustader, talet på bustader. 2018–2023

Kjelde: Husbanken

Boks 4.13 Bruk av tilvisingsavtalar for å skaffe utleigeleilegheiter til eldre

Figur 4.8 Leva Jessheim park

Illustrasjon: Grunnsteinen

Leva Jessheim Park er eit bygg med 89 utleigeleilegheiter som del av ei større utbygging i Jessheim sentrum. Ullensaker kommune og eigarane av bygget har inngått tilvisingsavtale. Det gjer at kommunen kan disponere 36 av bustadene. Kommunen bruker slike avtalar aktivt for å skaffe fleire eigna bustader til både vanskelegstilte og eldre, blant anna for at eldre skal kunne bu heime lenger. Leilegheitene er frå 45–58 kvadratmeter og har blant anna tilgang til treningsrom, gjesterom, fellesrom med kjøkken

og resepsjon med daglegstove og vertskap/aktivtetskoordinator. Koordinatoren organiserer fellesarrangement som turar og kulturelle innslag, er bindeledd til lokale servicetilbod og held oversikt over tilgjengelegheita til gjesterom og kjøkken. Bygget blei teken i bruk i desember 2023. Eigane fekk lån til utleigebustader frå Husbanken på 230 millionar kroner av prosjekt-kostnadane på 315 millionar kroner.

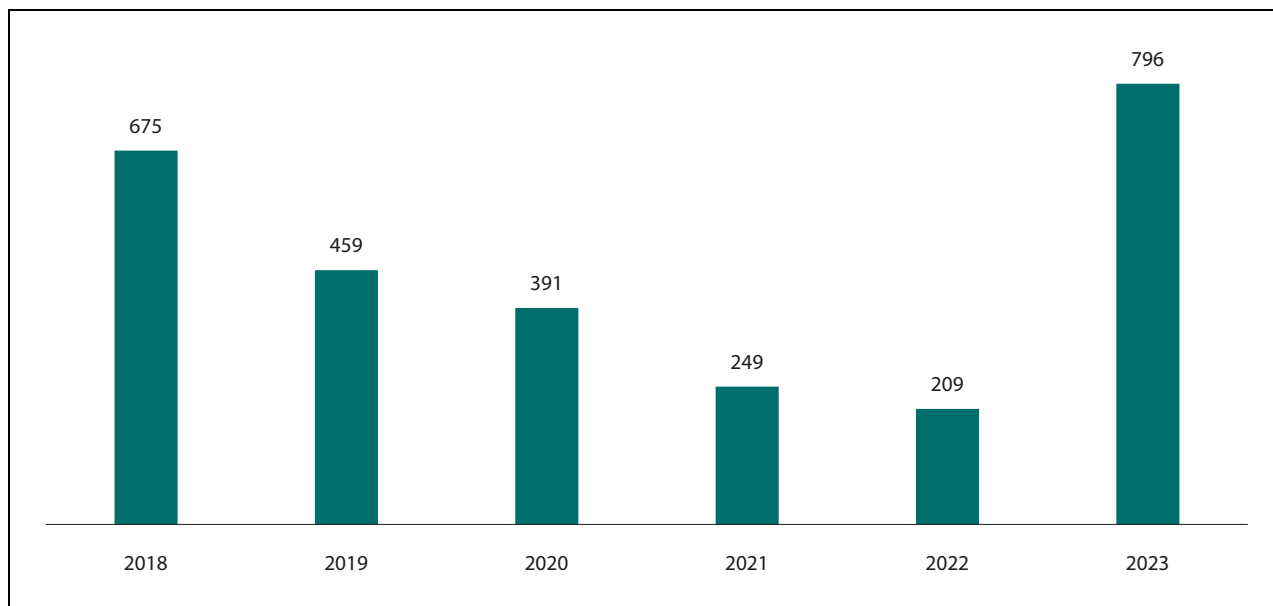
Kjelde: Husbanken

Lån til bustadkvalitet

Lån til bustadkvalitet skal bidra til viktige bustadkvalitetar innanfor miljø, energieffektivisering og tilgjengelegheit i ny og eksisterande busetnad. Husbanken kan gi lån til bustadkvalitet til enkeltpersonar, føretak, kommunar og fylkeskommunar, og lånet kan blant anna brukast til å finansiere oppføring og oppgradering av utleigebustader (sjå nærare omtale av lån til bustadkvalitet i kapittel 5).

4.3.6 Tilskot frå Husbanken**Tilskot til utleigebustader og istandsetjing**

Tilskotet til utleigebustader blei opphavleg avvikla i 2023, men blei mellombels gjeninnført i revidert nasjonalbudsjett med ei tilsegnsramme på 444 millionar kroner for 2023. Grunngevinga for ei mellombels gjeninnføring var å bidra til rask framskaffing av bustader til flyktningar frå Ukraina. Det blei samtidig opna for at Husbanken kunne gi tilskot til istandsetjing av tomme bustader slik at dei blir eigna for utleige, i tillegg til kjøp og bygging av utleigebustader (sjå figur 4.9).



Figur 4.9 Tilskot til utleigebustader, talet på bustader. 2018–2023

Kjelde: Husbanken

Tilskot til bustadtiltak

Tilskot til bustadtiltak er ei ordning som skal stimulere til testing av nye bustadtiltak og til kunnskapsutvikling, nytenking og innovasjon for å bidra til nye bustadkonsept og fleire eigna bustader. Tiltak som skal bidra til høgare kvalitet i bustadene og til auka tilfang av utleigebustader har fått støtte gjennom ordninga. Tilskotet skal òg bidra til å vareta interessene til leigarar, ved at leigetakarorganisasjonar kan søkje tilskot til drift.

Tilskot til energitiltak i kommunale bygg

Husbanken gir tilskot til energitiltak i kommunale bygg. Ordninga skal bidra til gjennomføring av energieffektiviseringstiltak og tiltak for auka energifleksibilitet i kommunalt eigde utleigebustader, omsorgsbustader og sjukeheimar. Kommunalt eigde utleigebustader skal prioriterast. Frå 2024 er det Energidepartementet som har ansvaret for ordninga.

Lån og tilskot til studentbustader

Kunnskapsdepartementet gir tilsegn om tilskot til oppføring, kjøp og i særlege tilfelle rehabilitering av studentbustader. Tilskot blir gitt til studentsamskipnader og i særlege tilfelle studentbustadstiftingar etter søknad. Husbanken behandlar søknader om godkjenning av prosjekt og utbetaling av tilskot. Dei siste tre åra er det gitt tilsegn om til-

skot til 1 650 nye studentbustader. Husbanken kan gi lån til prosjekt som har fått tilskot til bygging av nye studentbustader eller oppgradering av eksisterande studentbustader. Bustadene må vere eigde av studentsamskipnaden eller studentbustadstiftinga på tidspunktet for utbetaling av lånet. Kunnskapsdepartementet kan etter søknad godkjenne lån til studentbustadprosjekt i regi av studentsamskipnader som av ulike grunnar ikkje har fått tilskot.

4.3.7 Skattlegging av utleigebustader

Utleigeinntekter blir i utgangspunktet skattlagde som alminneleg inntekt. Her er det likevel fleire unntak. Utleigeinntekt frå eigen bustad er skattefri når leigeforholdet varer i minst 30 dagar (langtidsutleige) og utleiga ikkje utgjer meir enn halvparten av bustaden (rekna etter utleigeverdien) eller heile eller ein større del av bustaden berre blir leigd ut for inntil 20 000 kroner i året. Skattefritaket gjeld ikkje for fleirmannsbustader, det vil seie bustader med tre eller fleire leilegheiter. Utleigeinntekter ut over dette er fullt ut skattepliktige med frådrag for kostnader. Det blir blant anna gitt frådrag for kostnader til oppgradering og vedlikehald.

Bustadutleige i større omfang kan etter ei konkret vurdering reknast som næringsverksemd, noko som inneber høgare skattlegging. Dette må altså vurderast konkret, men Skatteetaten har på bakgrunn av praksis lagt til grunn i retningslin-

jene sine at utleige av fem utleigeeiningar eller meir i utgangspunktet skal reknast som næringsverksemd.

I formuesskatten har sekundærbustader (bustader utover primærbustaden som ikkje er nærings- eller fritidseigedom) som er eigde direkte, ingen rabatt og blir verdsette til den berekna omsetjingsverdien. Sekundærbustader som blir leigde ut gjennom selskap, vil bli omfatta av rabatten som blir gitt på aksjar i formuesskatten, som i 2024 utgjer 20 prosent av formuesverdien til aksjane. Sekundærbustader blir dermed verdsette lågare i formuesskatten om dei er eigde gjennom eit selskap, enn om dei er eigde direkte.

Eigen bustad blir skattlagd gunstig i både inntekts- og formuesskatten. Det gjeld òg ved utleige av del av eigen bustad, sjå kapittel 3.3.8.

4.3.8 Verkemiddel for å handtere hyblifisering

Å dele opp bueiningar i bustadsameige og småhus for deretter å leige desse ut som hyblar bidreg til å skaffe fleire bustader og dermed til å dekkje bustadbehova til studentar, pendlarar og andre. Samtidig kan ein slik intensiv bruk påverke det enkelte nabolaget og bustadsameiget på ein negativ måte, til dømes gjennom dårlegare bukvalitet og bumiljø, meir trafikk og støy, større belastning på fellesareal og redusert brannsikkerheit. Hyblifisering er hovudsakleg eit problem i enkelte område i storbyar og i byar med utdanningsinstitusjonar og mange studentar.

I 2021 vedtok Stortinget reglar som gir kommunar og eigarseksjonssameige betre verktøy til å handtere hyblifisering. I eigarseksjonssameige må eigaren av ein bustad som blir hyblifisert, få samtykke frå årsmøtet med to tredels fleirtal. Regelen tok til å gjelde 1. juli 2021 og gir ein god balanse mellom privat eigedomsrett på den eine sida og omsynet til eit godt bumiljø, bukvalitet og sikkerheit på den andre sida. Det blei òg vedteke reglar i plan- og bygningslova som gir kommunane større moglegheit til å setje rammer for hyblifisering gjennom kommuneplan og reguleringsplanar. Desse reglane tok til å gjelde 1. januar 2023.

4.4 Vurderingane til regjeringa

Mykje fungerer godt i leigemarknaden i dag. Mange leigarar er nøgde, og mange utleigarar tilbyr gode bustader og buforhold. Leigemarknaden

utgjer ein viktig del av den norske bustadmarknaden, og utviklinga dei siste åra understreker kor viktig sektoren vil vere framover. For mange leigarar opplever dårlegare buforhold, høge buutgifter, at dei må flytte oftare enn dei ønskjer, og at det er vanskeleg å finne ein god bustad. Auka press på leigemarknaden, med få ledige bustader og høg prisstigning, gjer at vi treng ein aktiv leigemarknadspolitikk framover. Regjeringa meiner leigemarknaden har fått for lita merksemd gjennom mange år, og legg i denne meldinga fram nye mål og tiltak som skal fornye leigemarknadspolitikken.

4.4.1 Trygge leigeforhold

Regjeringa meiner at eit grunnleggjande mål med leigemarknadspolitikken er at det skal vere trygt og føreseieleg å leige bustad. For å kunne skape ein heim treng leigarar ein eigna bustad med ein føreseieleg leigeperiode, og dei treng å bli involverte og kunne påverke busituasjonen sin. *Husleigelova* set rammer for leigemarknaden og er viktig for å fremje butryggleik for leigarar. Samtidig skal lova bidra til ein velfungerande leigemarknad, og regjeringa meiner det er avgjerande at lovverket balanserar godt interessene mellom leigarar og utleigarar.

Regjeringa har sett ned eit utval som skal gå gjennom husleigelova (sjå boks 4.14). Utvalet skal vurdere og foreslå endringar som skal styrkje rettane til leigarar og sikre grunnleggjande butryggleik. Utvalet skal òg vurdere endringar som gjer at lova varetek interessene til dei ulike aktørane i leigemarknaden på ein god og samfunnstenleg måte.

Dei siste åra har det vore stor leigeprisvekst i nokre delar av landet, blant anna som følgje av høgare renter, høg prisvekst og stort press i marknaden. Mange leigarar slit økonomisk, og det er forventa at leigeprisane vil halde fram med å stige.⁸¹ Fleire har teke til orde for leigeprisregulering for å sikre ein meir føreseieleg situasjon for leigarar. Regjeringa er oppteken av at leigarar skal ha gode buforhold også i ein krevjande økonomisk situasjon. Leigeprisregulering kan likevel forverre utfordringane dersom det fører til at utleigarar trekkjer bustader ut av marknaden. Når rentene stig, kostar det meir både å eige og å leige ein bustad. Regjeringa vil vurdere desse omsyna saman med tilrådingane frå husleigelovutvalet og kome tilbake til Stortinget om saka.

⁸¹ Eiendom Norge 2024

Boks 4.14 Husleigelovutvalet sin første delrapport

16. juni 2023 oppnemnde regjeringa eit utval for å gå gjennom husleigelova. Utvalet skal vurdere og foreslå endringar som styrkjer leigarars rettar, sikrar grunnleggjande butryggleik for leigarar og som tilpassar lova til dagens situasjon i leigemarknaden. Utvalet skal levere sitt arbeid i to delrapportar.

Første delrapport handlar om *husleigelovas kapittel 9: reglar om lengde på kontraktar og vern om oppseiing i bustadleigeforhold* og blei levert til Kommunal- og distriktsdepartementet 31. januar 2024.

For å styrkje butryggleiken og gi leigarar kontroll over eigen busituasjon foreslår utvalet å:

- auke minstetida for tidfesta leigeavtalar frå tre til fem år
- gi leigar rett til å krevje forlenging av ein tidfesta leigeavtale
- gi leigar ei ufråvikeleg rett til å seie opp leigeavtalen når som helst

- avgrense utleigar si moglegheit til å endre grunngevinga for ei oppseiing etter at ho er gitt

For å ta vare på interessene til dei ulike aktørane i leigemarknaden på ein god og samfunnsstenleg måte foreslår utvalet å:

- tydeleggjere utleigar sin tilgang til å seie opp leigeavtalen
- oppretthalde like reglar for næringsdrivande utleigarar og privatpersonar som leiger ut
- oppretthalde unntaksregler om kontraktslengde og oppseiingsvern i leigeforhold der partane bur tett på kvarandre, og når utleigar har sakleg grunn til kortare leigetid

Andre delrapport skal leverast til Kommunal- og distriktsdepartementet innan 15. oktober 2024.

Kjelde: Husleielovutvalget (2024)

Regjeringa vil framheve at mange store og små utleigarar tilbyr gode leigeforhold, og dei færreste leigeforhold utløyser konflikter. Dette er ein styrkje ved leigemarknaden som det er viktig å ta vare på. Samtidig inngår utleigar og leiger ein langsiktig samarbeids- og tillitsrelasjon som handlar om grunnleggjande aspekt i livet: buforholda og eigedommen deira. Både utleigarar og leigarar treng gode og føreseielege økonomiske rammer, dei treng rettssikkerheit, og dei treng å vere godt opplyste om kva rettar og plikter dei har.

Husleigelova prøver å balansere rettane og pliktene til leigaren og utleigaren, men det kan likevel oppstå konflikt i eit husleigeforhold. Det handlar ofte om betaling, depositum eller tilstanden på bustaden. Konflikter og uløyste saker er krevjande for både leigarar og utleigarar. Dei kan få hjelp til å løyse slike saker gjennom *Husleigetvistutvalet*. Utvalet bidreg til ein velfungerande leigemarknad gjennom å tilby partane mekling og avgjerder i tvistar om leige av bustad. Dette styrkjer rettssikkerheita til både leigarar og utleigarar. Husleigetvistutvalet har òg ei viktig rolle ved å gi generell informasjon til leigarar og utleigarar om rettar og plikter etter husleigelova. Det er viktig med kort saksbehandlingstid, låge sakskostnader og god kompetanse på tvisteløysinga til Husleigetvistutvalet, slik at bustadleigekonflikter blir

løyste så effektivt og kompetent som mogleg, da det handlar om bustaden til folk. Den siste tida har Husleigetvistutvalet fått ein markant auke av innkomne saker, og saksbehandlingstida har blitt lenger. Regjeringa har derfor gjort endringar i forskrift om Husleigetvistutvalet for å effektivisere saksbehandlinga og leggje til rette for at utvalet kan halde fram med å vere eit lågterskeltilbod med kort saksbehandlingstid.

Regjeringa meiner det er et stort behov for at aktørane på leigemarknaden kjenner betre til kvarandres arbeid, både moglegheiter og utfordringar, dersom vi skal gjere eit løft for leigemarknaden framover. Derfor har Kommunal- og distriktsdepartementet invitert aktørane i leigemarknaden til eit nettverk kalt «Leieløftet». Både leigarar, utleigarar og formidlarar deltek i nettverket. Saman drøftar aktørane dei viktigaste utfordringane og prøver å samle seg om kva tiltak som er viktige for å betre situasjonen. Det er stor semje i nettverket at det å sikre betre informasjon om rettar og plikter for leigarar og utleigarar er høgst nødvendig. Det at dei som har roller i leigemarknaden, kan gi betre og meir samordna informasjon, kan bidra til å førebyggje konflikter og sikre føreseielege leigeforhold.

Aktørane i nettverket er òg opptekne av korleis meir formaliserte formidlingsprosessar kan



Figur 4.10

Foto: iStock

bidra til å redusere diskriminering på leigemarknaden. Eit anna tema er korleis leigarane kan få meir innverknad på buforholdet sitt.

Initiativ som Boligmerket viser at både leigarar og utleigarar har felles mål om ein trygg og seriøs leigemarknad. Det er positivt at representantar for leigarar og utleigarar jobbar saman for å finne konkrete løysingar som fungerer godt for alle partar. Dette kan bidra til betre kjennskap til regelverket blant både leigarar og utleigarar og til å heve standarden i leigemarknaden.

Regjeringa vil bidra til auka leigarmedverknad på leigemarknaden og har derfor i mandatet til husleigelovutvalet bede utvalet om å vurdere korleis leigarar kan få større moglegheit til medverknad. Kommunal- og distriktsdepartementet har òg, gjennom ein samarbeidsavtale med Leieboerforeningen, hatt som mål å få meir kunnskap om leigarmedverknad. Leigarmedverknad er viktig for at leigarar skal kjenne eigarskap til bustaden sin, og kan bidra til å styrkje butryggleiken og trivselen. Det er positivt at utleigebransjen sjølv tek initiativ til å løfte fram gode døme og beste praksis, og at dei synleggjer korleis godt samarbeid mellom leigar og utleigar er til det beste for alle.

4.4.2 Forenkle og forbetre bustøtta

Regjeringa ser at dei med låginntekt er særleg utsette på bustadmarknaden, og især på leigemarknaden. Utgifter til bustad utgjer ein stadig større del av forbruket til norske hushald. Blant låginntekthushald utgjer buutgiftene 44 prosent av det samla forbruket. Ekstra belastningar, som prisstigning eller auka renter, kan for mange medføre at dei må velje mellom å bu billigare eller å kutte i anna nødvendig konsum. Særleg utsatte er

leigarar som i snitt brukar ein større del av inntektene sine på buutgifter enn dei som eigar eigen bustad.

Regjeringa meiner det er viktig med ei god bustøtteordning som gjer det enklare for husstandar med låge inntekter å skaffe seg og behalde ein eigna bustad, og det ved å hjelpe dei med å betene høge buutgifter.

Rapporten frå ekspertgruppa som har sett nærare på bustøtta, omtaler fleire tiltak som regjeringa vurderer. Ekspertgruppa meiner at ei opprydding og betre forankring av utrekningsreglane, vil gjere ordninga enklare å forstå og meir treffsikker.

Det er store geografiske variasjonar både i bustadprisar og i husleigenivå. Ifølgje Statistisk sentralbyrå si forbruksundersøking for 2023, utgjer utgifter til bustad 41 prosent av det totale forbruket i dei mest sentrale kommunane. I dei minst sentrale kommunane utgjer det 32 prosent. I tillegg har ulike husstandstypar ulike bustadbehov. For barnefamiliar med låg inntekt kan subsidierte buutgifter vere avgjerande for moglegheita til å bli buande i ein eigna bustad eller til å velje eit betre bumiljø. Ekspertgruppa meiner at dersom bustøtta i større grad tilpassar seg dei reelle buutgiftene til husstandane (innanfor eit rimeleg nivå), vil det bidra til at midlane frå staten blir brukte der behovet er størst. Kva som er eit rimeleg buutgiftsnivå, kan variere frå stad til stad.

Forslaget til ekspertgruppa om å knyte eigendelen ved bustøtta til om husstanden har pengar nok til livsopphaldskostnader, rører ved grunnleggjande trekk ved ordninga. Rapporten vurderer i lita grad effekten av desse endringane. BOVEL leverte i desember 2023 ein rapport som diskuterer den prinsipielle forankringa av eigendelen ved bustøtta.⁸² Rapporten problematiserer delar av dagens innretning, men deler verken utvalet si problembeskriving eller forslag til løysing. Den viktigaste innvendinga frå BOVEL er at modellen ekspertgruppa foreslår, ikkje er basert på ei prinsipiell avgrensing av målgruppa for ordninga. Dei meiner at ei slik avgrensing må til for tydeleg å skilje funksjonane bustøtta har i forhold til andre offentlege ytingar. Endringar av behovsprøvinga til bustøtta må byggje på ei slik heilskapleg vurdering, ellers kan bustøtta få funksjonar ho ikkje burde ha, eller mangle funksjonar ho burde hatt. Regjeringa vil arbeide vidare på tvers av velferdsområda med ei heilskapleg og prinsipiell forankra utforming av behovsprøvinga i bustøtta.

⁸² Astrup mfl. (2024)

Bustøtta går til dei med høge buutgifter i forhold til inntektene, og bidreg såleis til at offentlege midlar blir fordelte der behovet er størst. Samtidig skal ho støtte opp under arbeidslinja, både gjennom å sidestille arbeidsinntekt og ytingar etter folketrygdlova, og med ei fornuftig avtrapping dersom inntekta aukar. Både ekspertgruppa og BOVEL viser til at innrettinga av behovsprøvinga til bustøtta i nokre tilfelle gir uheldige utslag ved auka inntekt. Det bør ikkje vere slik at den som jobbar meir og får høgare inntekt, får dårlegare råd på grunn av skatt og tapte ytingar. Regjeringa meiner dette er ein viktig føresetnad i det vidare arbeidet.

Regjeringa meiner det er viktig at bustøtteordninga utfyller inntektssikringsordningane i folketrygdlova og sosialtenestelova på ein god måte. Overordna sett kan ein seie at inntektssikringsordningane erstattar manglande inntekt for personar som av ulike grunnar ikkje deltek i arbeidslivet, mens bustøtta reduserer belastninga av høge buutgifter for husstandar med låge inntekter. Økonomisk sosialhjelp er det siste sikkerhetsnettet, og er ein behovsprøvd, subsidiær ytelse. Det inneber at alle andre inntektsmoglegheiter skal vere nytta før det gir rett til stønad. Dersom mottakarar av økonomisk sosialhjelp får auka si inntekt, til dømes gjennom bustøtte, skal sosialhjelpa i utgangspunktet bli avkorta tilsvarende sidan behovet for hjelp blir noko mindre. Dersom bustøtta aukar, kan det likevel kunne bidra til ein meir stabil og føreseieleg inntekt for mottakarane. Sjølv om målgruppene for økonomisk sosialhjelp og bustøtta til dels kan vere overlappande, har kvart enkelt verkemiddel sitt formål.

Regjeringa vil i den vidare utviklinga av bustøtta og andre velferdspolitiske ordningar klargjere korleis samspelet mellom ulike verkemiddel blir påverka. Målet er at bustøtta skal bidra til at fleire kan skaffe seg og behalde ein eigna bustad. Samtidig er det viktig at ho støttar opp om måloppnåinga for andre velferdspolitiske ordningar.

Bustøtteordninga har vore gjennom store endringar dei siste åra og er no ei fleksibel yting som tilpassar seg behovsendringar raskt. Bruken av månadlege inntektsdata frå Skatteetaten har redusert mengda tilbakebetalingskrav betydeleg og ført til at bustøtta raskt kan bidra til at mottakarane greier å betene buutgiftene sine ved plutslege inntektsbortfall. Ordninga er på den måten både fleksibel og treffsikker. Dersom inntekta til husstanden varierer, kan òg bustøtta variere og bidra til usikkerheit om den samla utbetalinga i løpet av ein månad. Uvisse kan vere særleg vanskeleg å handtere for husstandar med låg inntekt.

Regjeringa vil vurdere tiltak for å gjere bustøtteordninga meir føreseieleg, særleg for barnefamiljar.

Regjeringa er oppteken av å hindre at fattigdom går i arv. Regjeringa meiner at ungdomar bør kunne ha sommarjobb eller ekstrajobb ved sida av skulegangen utan at det skal gå ut over eventuell bustøtte foreldra kan få. Ut frå dette ser bustøtteutrekninga bort frå inntekta og formuen til barn i husstanden som ikkje har fylt 18 år. Dette fører likevel til at ein del husstandar får lagt til grunn ei høgare inntekt straks barna fyller 18, sjølv om dei framleis går på vidaregåande skule og foreldra har plikt til å forsørge dei. Dette kan verke urimeleg og påverke enkelte til å slutte i utdanning. Ekspertgruppa om barn i fattige familjar meiner at inntekta til husstandsmedlemmer som framleis går på vidaregåande skule, ikkje bør inngå i inntektsgrunnlaget for utrekning av bustøtte. Ekspertgruppa om bustøtte nemner problemstillinga og viser til fribeløp som ei mogleg løysing. Regjeringa vil vurdere å innføre fribeløp i inntekt for 18- og 19-åringar som bur heime.

Personar som leverer meldekort for arbeidsavklaringspengar eller dagpengar kvar fjortande dag, opplever to gonger i løpet av eit år at dei får tre utbetalningar av ytinga i løpet av éin kalendermånad. For mange av desse medfører dette at dei mistar retten til bustøtte i desse månadene. Sjølv om dei i dei resterande månadene har ei lågare inntekt, og dermed får høgare bustøtteutbetaling enn dei ville fått om ein la til grunn snittet for året samla sett, er slik variasjon uheldig for låginntektshusstandar. Dette har òg blitt forsterka av at bustøttemottakarane har fått ekstrautbetalningar som hjelp til å dekkje straumrekningane. I enkelte månader, mistar mange dermed både bustøtta og ekstrautbetalingane. Regjeringa vil vurdere behovet for å innføre tiltak som hindrar at mottakarar av arbeidsavklaringspengar og dagpengar taper bustøtte to gonger i året.

Ekspertgruppa som gjekk gjennom bustøtta, drøfta moglege fordelar og ulemper med å flytte bustøtta til kommunane. Overordna peika dei på at ei overføring til kommunane kunne gi mening i lys av samordning med andre verkemiddel, men at ei statleg ordning sikrar eit einsarta verkemiddel med låge administrative kostnader. Regjeringa vurderer at det er viktig med eit einskapeleg regelverk over heile landet, for å jamne ut geografiske forskjellar i buutgifter. Den statlege bustøtta er ei lovfesta ordning som følgjer eit detaljert regelverk utan rom for skjønn. Dette sikrar like rettar og lik handsaming. Det er eit nasjonalt mål at alle skal bu trygt og godt. Då kan det verke mot si hensikt å gi kvar einskild kommune

ansvaret for regelverk for å nå målet. I samband med høyringa av rapporten frå ekspertgruppa argumenterte brukarorganisasjonane, kommunane, fylkeskommunane og statsforvaltarane for at berre statleg forvaltning sikrar ein einskapleg praksis, lik handsaming og låge administrative kostnader. Høyringsinnspela viste òg at kommunane ikkje ynskjer å overta ordninga. Regjeringa meiner derfor det er formålstenleg at bustøtta fortset å vere ei statleg ordning. Det er ikkje til hinder for at kommunar kan opprette egne ordningar der dei ser behov for det. Den statlege bustøtta skal vere der som ein premiss som kommunane kan leggje til grunn i slike vurderingar. Kommunane kan sikre kvalitet og bruke informasjonen og dokumentasjonen dei får til heilskapleg bustadsosial oppfølging av den enkelte husstand. Husbanken varetek den einsarta praksisen, ser bustøtta i samanheng med sitt overordna bustadsosiale ansvar og sikrar ei effektiv forvaltning blant anna gjennom gode digitale løysingar.

Regjeringa vil arbeide vidare med å forenkle og forbetre bustøtteordninga.

4.4.3 Tilstrekkeleg tilbod av utleigebustader

Ein velfungerande leigemarknad er avhengig av ei god og stabil forsyning av utleigebustader over tid. Eit tilstrekkeleg bustadtilbod handlar både om talet på bustader og om typen bustader. Utleigebustader bør ha god standard, og det bør finnast utleigebustader av ulike typar og i ulike nabolag.

Er det knapt med utleigebustader, kan det bli vanskeleg for bustadsøklarar å finne ein bustad som dekkjer behova deira. Få utleigebustader kan òg dempe mobiliteten på arbeidsmarknaden og svekkje omstillingsevna i økonomien. Trass i ein høg eigardel ser likevel mobiliteten på den norske bustadmarknaden ut til å vere høg, og mange delar av landet har ein relativt stor leigesektor.

Presset på leigemarknaden har vore høgt den siste tida. Prisane har auka, og etterspurnaden har vore unormalt høg, blant anna på grunn av tilstrøyminga av flyktningar frå Ukraina. Kommunane har busett historisk mange flyktningar dei siste åra, og arbeidet har vist kor viktig det er å ha eit breitt tilbod av utleigebustader som kan takast i bruk i heile landet. Det er svært usikkert kor mange flyktningar som vil kome til Noreg i åra framover. Noreg må førebu seg på at mange av ukrainarane som har kome så langt, vil bli buande sjølv om krigen i heimlandet sluttar. Det tilseier at presset i leigemarknaden blir langvarig.

Høgt press på leigemarknaden gjer det vanskelegare for hushald med låg inntekt å nå opp i

konkurransen om ein eigna utleigebustad. Auka bustadløyse, som omtalt i kapittel 6, tyder på at dette er ei utfordring i dag. Eit større tilbod av utleigebustader vil vere med på å lette presset på leigemarknaden og dermed òg bidra til å styrkje butryggleiken for hushalda på leigemarknaden. Regjeringa er derfor oppteken av å mobilisere fleire til å leige ut bustader.

Den raskaste og mest berekraftige måten å få fleire bustader ut i marknaden på er å ta i bruk tomme bustader og fritidsbustader. Ein stor styrkje ved den norske leigemarknaden er at han er fleksibel, og at bustader raskt kan trekkjast inn på og ut av marknaden. For å få fleire bustader inn på marknaden har regjeringa lansert boligdugnden.no, ei nettside som samlar informasjon om korleis ein skal gå fram for å leige ut ein bustad. For å bidra til rask busetjing av flyktningar gjeninnførte regjeringa òg tilskot til utleigebustader mellombels i 2023. Regjeringa løyvde ei tilsegnssamme på 400 millionar kroner og opna samtidig for at Husbanken kunne gi tilskot til istandsetjing av utleigebustader. Busetjingspolitikken blir nærare omtalt i regjeringas kommande melding om integreringspolitikken (sjå boks 4.15).

Ein effektiv og god bruk av startlånet for å hjelpe hushald frå leigemarknaden til å eige sin eigen bustad vil òg ha ein positiv effekt ved at det frigjer utleigebustader i ein pressa marknad. Regjeringa har derfor fleire forslag til korleis fleire kan få startlån i åra framover. Sjå nærare omtale i kapittel 3. At det blir bygd nok bustader der det er etterspurnad, er òg ein vesentleg føresetnad for å få ein god eige- og leigemarknad. Sjå nærare omtale av tiltaka til regjeringa i kapittel 5.

Regjeringa meiner det er viktig med gode offentlege rammevilkår som gjer at ulike utleigarar opplever det som attraktivt å investere i og leige ut bustader. Det kan gi ein meir variert marknad, med fleire langsiktige aktørar. Regjeringa vil at det skal vere attraktivt å drive med bustadutleige for både små og store utleigarar, samtidig som leigaranne sitt behov for ein god og trygg busituasjon må sikrast. Husbanklån til utleigebustader for vanskelegstilte bidreg til fleire eigna bustader for vanskelegstilte, og stimulerer til at det blir bygd fleire utleigebustader av profesjonelle aktørar med eit langsiktig perspektiv. Regjeringa vil foreslå forskriftsendringar i ordninga, og vurdere å utvide ordninga slik at Husbanken kan gi lån til utbetring av utleigebustader. Regjeringa tek sikte på å sende forslag til forskriftsendringar på høyring hausten 2024. Ved at ein opnar opp for å gi lån til utbetring, vil tilbodet av bustader som er eigna for utleige, kunne auke. Det støttar òg opp om regjeringa sitt

Boks 4.15 Melding til Stortinget om integreringspolitikken

Regjeringa jobbar med ei melding til Stortinget om integreringspolitikken som skal leggast fram våren 2024.

Meldinga har tre hovudformål:

- synleggjere korleis Noreg har handtert store tilstrøymingar av flyktningar frå Ukraina, og bruke erfaringane som eit utgangspunkt for å utarbeide ein integreringspolitikk for framtidige beredskapssituasjonar
- følgje opp arbeidsinnvandrartvalets NOU 2022: 18 *Mellom mobilitet og migrasjon* ved å presentere korleis ein integreringspolitikk for arbeidsinnvandrarakan sjå ut
- vise fram kor viktig det er med ein heilskapleg og samordna integreringspolitikk

Integreringsmeldinga omtaler politikken for å busetje flyktningar. Målet til regjeringa er at busetjinga av flyktningar skal vere styrt, spreidd, rask og treffsikker. Som ein verknad av styrt og spreidd busetjing bur flyktningar mindre sentralt enn befolkninga generelt. Busetjing av flyktningar er ei frivillig oppgåve for kommunane. Ein viktig del av arbeidet i kommunane er å finne eigna bustader. Store svingingar i kor mange som skal busetjast, og når dei skal busetjast, gjer arbeidet uføreseieleg. Vedvarande stort busetjingsbehov gjer det særleg utfordrande for kommunane å skaffe eigna bustader. Integreringsmeldinga omtaler blant anna korleis busetjingsordninga betre kan tilpassast framtidige svingingar i talet på flyktningar som skal busetjast.

ønske om å gi større insentiv til å byggje om, tilpasse eller utbetre bustader. Å opne opp for å gi lån til utbetring av utleigebustader vil òg kunne treffe behovet i distrikta, i marknader der det er mange ueigna utleigebustader. I ein del av desse kommunane finst det mange nok bustader, men ikkje alle bustadene er eigna for målgruppene som skal busetjast.

Regjeringa vil òg auke bruken av tilvisingsavtalar, så kommunane får tilgang til fleire eigna utleigebustader. I tillegg til å bidra til fleire eigna bustader for vanskelegstilte er tilvisingsavtalar eit godt verkemiddel for å stimulere til at det blir bygd fleire utleigebustader av profesjonelle aktørar med eit langsiktig perspektiv. Den private leigemarknaden er eit viktig supplement til den kommunale utleigemarknaden når det gjeld å busetje vanskelegstilte. Eit større innslag av profesjonelle utleigarar kan gjeret enklare for kommunane å finne bustader på den ordinære utleigemarknaden for vanskelegstilte bustadsøklarar. Dette kan igjen påverke drifts- og investeringstilbodet i kommunen. Dersom fleire vanskelegstilte kan visast til den private marknaden, vil behovet for kommunale utleigebustader bli mindre. Det kommunale tilbodet av utleigebustader kan da spissast mot dei mest vanskelegstilte med behov for tenester og oppfølging. Regjeringa har i 2024 gitt Husbanken i oppdrag å vurdere kva tiltak som kan setjast inn for å auke bruken av tilvisingsavtalar.

Den rekordstore busetjinga av flyktningar frå Ukraina rundt om i kommunane legg press på leigemarknaden, og fleire kommunar melder om at mangel på bustader gjer at dei bustadsosiale utfordringane blir større, og at dei har utfordringar med å busetje flyktningar. Regjeringa vil gjere det enklare og raskare for kommunane å ta imot og busetje flyktningar på kort tid. Dei mellombelse føresegnene i plan- og bygningslova og husleige-lova som Stortinget har vedteke gir kommunane fleksibilitet og handlingsrom til å gjennomføre nødvendige og raske tiltak for å ta imot og busetje flyktningar. Ei evaluering syner at dei mellombelse lovendringane har bidrege til å auke busetjingskapasiteten i ein del kommunar. Lovendringane gjeld til 1. juli 2024, men forslag om å vidareføre dei har nyleg vore på høyring. Regjeringa vil i tida framover vurdere behovet for fleire tiltak for å sikre eit tilstrekkeleg tilbod av utleigebustader i heile landet.

Studentbustader er òg eit viktig bidrag til å sikre eit tilstrekkeleg tilbod av utleigebustader. Regjeringa vil derfor trappe opp studentbustadbygginga. Dette er eit viktig grep for å betre studentøkonomien og bidra til å dempe presset i den private leigemarknaden. Det har i fleire år vore ei utfordring å få inn nok byggjeklare søknader frå studentsamskipnadene og studentbustadstiftingane. Dei siste seks åra har fleire av studentsamskipnadene levert tilbake tilsegner som dei ikkje har klart å realisere. Som svar på desse utfordrin-

gane auka regjeringa kostnadsramma i 2023 og opna opp for at byggjeprojekt kan bruke den kostnadsramma som gjeld det året bustadene får mellombels bruksløyve eller ferdigattest, i inntil fire år etter at dei fekk tilsegn om tilskot. Desse tiltaka har ført til fleire søknader om tilskot. Regjeringa vil sikre fleire trygge og rimelege studentbustader.

Regjeringa meiner det er problematisk at det finst bustader som blir leigde ut med ulovleg dårleg standard eller ulovlege kontraktsvilkår. Leigarar som anten ikkje kjenner rettane sine eller har få moglegheiter på leigemarknaden, kan hamne i eit ulovleg leigeforhold. Dårlege leigeforhold er éi årsak til at ein del leigarar endar opp med å flytte ofte. Ei medverkande årsak til at bustader blir leigde ut ulovleg, er dårleg kjennskap til regelverket blant både utleigarar og leigarar. Regjeringa er derfor oppteken av at regelverket både skal vere lett å forstå og lett å følgje. Det er òg viktig å avdekkje ulovlege forhold. Regjeringa har vedteke at tilsyn med at etablering av hyblar eller bueiningar i eksisterande bygg er søkt om og lovleg, skal vere ein del av dei prioriterte tilsynsområda i kommunane. Direktoratet for byggkvalitet skal støtte kommunane i dette arbeidet. Målet er å sikre trygge og lovlege buforhold for alle.

Framover vil det vere behov for å oppgradere og fornye delar av bygningsmassen i Noreg og gjere bustadene meir energieffektive og klimavenlege. Dette gjeld òg dei mange bustadene i utleigemarknaden, og den kommunale bustadmassen. Regjeringa har styrkt og vidareutvikla tilskotsordninga for energitiltak i kommunalt eigde utleigebustader, omsorgsbustader og sjukeheimar (sjå nærare omtale i kapittel 5.5.1).

4.4.4 Solid kunnskap om leigemarknaden

Eit solid kunnskapsgrunnlag om ulike sider ved leigemarknaden og korleis dei ulike aktørane opplever denne marknaden, er viktig for å finne dei rette tiltaka. Denne meldinga bruker ny kunnskap til å beskrive leigemarknaden grundigare og meir heilskapleg enn før. Regjeringa meiner vi må byggje vidare på kunnskapsutviklinga frå dei siste åra og halde fram med å jobbe systematisk for å sørge for at vi har solid kunnskap om leigemarknaden. Regjeringa vil derfor satse på forskning for å skaffe meir kunnskap om leigemarknaden og leigeprisar langs fleire linjer.

BOVEL har vore sentral i regjeringa si forskingssatsing på leigemarknaden dei siste åra. Senteret har gjennomført fleire forskingsprosjekt om både den private og den kommunale leige-

sektoren og fått fram mykje ny og viktig kunnskap. BOVEL vil halde fram med å ha ei sentral rolle i satsinga på forskning om leigemarknaden framover.

Ein rekkje aktørar produserar leigeprisstatistikk. Statistisk sentralbyrå si leigemarknadsundersøking inneheld data om leigeprisar i byane, og har ei overordna oversikt over prisar elles i landet. Det finst i dag ingen statistikk som dekkjer heile leigemarknaden, med god geografisk fordeling. Regjeringa vil i samarbeid med relevante aktørar jobbe for å utvikle betre leigeprisstatistikk.

Ei kunnskapsbasert politikktutvikling føreset både at det blir utvikla solid og relevant kunnskap, og at kunnskapen blir omsett i praksis. Regjeringa vil gi Husbanken ei nasjonal fagrolle på leigemarknaden. Husbanken skal sørge for at vi har solid og relevant kunnskap om korleis leigemarknaden fungerer, inkludert kunnskap om behovet for korrigerande tiltak for å nå dei bustadpolitiske måla. Husbanken har i dag roller som forvaltar av økonomiske ordningar, støttespelar for kommunane, utviklar av digitale løysingar og utviklar av kunnskap om vanskelegstilte på bustadmarknaden. Fagrolla for leigemarknaden kjem i tillegg til og utfyller dei rollene. Dette er eit viktig grep for å styrkje kunnskapen om korleis leigemarknaden fungerer samla sett, og for å sikre at vi har eit godt kunnskapsgrunnlag for å vurdere moglege tiltak, at vi i større grad ser ulike verkemiddel i samanheng, og at kommunane har den støtta dei treng for å leggje til rette for gode og velfungerande leigemarknader lokalt. Meir informasjon om den nye fagrolla til Husbanken finst i kapittel 7.

Kommunane har fleire ansvarsområde og funksjonar på leigemarknaden, blant anna som tilretteleggjar gjennom plansystemet, som utleigar av kommunale bustader og som garantist for depositum og ansvar for å hjelpe vanskelegstilte på bustadmarknaden. Som ein del av rolla med å støtte kommunane i det heilskaplege bustadpolitiske arbeidet deira, og fagrolla for leigemarknaden, skal Husbanken støtte kommunane i å utøve dei ulike funksjonane dei har på leigemarknaden på best mogleg måte. Dette inneber blant anna å støtte kommunane i å analysere behovet for utleigebustader.

4.4.5 Ein berekraftig kommunal utleigesektor

Kommunane ønskjer å ha ein utleigesektor som er tilpassa dei ulike behova til bebuarane.⁸³ Dei kommunale butilboda bør vere spreidde, bidra til

varierte nabolag og motverke opphoping av levekårsutfordringar og utvikling av belasta bumiljø. Kommunane rapporterer om mangel på kommunale utleigebustader og utfordringar med bumiljø. Ei særleg stor utfordring er å få til eit godt og trygt kommunalt bustadtilbod til barnefamiliar og til personar med store oppfølgingsbehov. Det er eit kommunalt ansvar, men utfordringane er store, og regjeringa er oppteken av at kommunane ikkje skal stå aleine i desse utfordringane. Tradisjonelt har staten brukt både økonomiske verkemiddel som lån og tilskot og pedagogiske verkemiddel som metodeutvikling og rettleiing frå Husbanken.

Regjeringa er oppteken av at kommunane skal ha verktøy for å forvalte den kommunale bustadsektoren på ein god måte, og meiner at Kobo er eit viktig bidrag for å gjere forvaltninga av kommunalt disponerte utleigebustader meir brukarvenleg, effektiv og sikker. Kommunane har til no komme med svært positive tilbakemeldingar på Kobo, og talet på kommunar som tek systemet i bruk, stig raskt. Kobo gir betydelege gevinstar for både brukarar, kommunar og staten.⁸⁴ Brukarene får raskare tilgang til ein eigna bustad og får betra sitt buforhold. Kommunane sparar tid og

ressurar i saksbehandlinga og finn enklare ein bustad som er tilpassa behova for kvar enkelt søkjar samtidig som systemet bidreg til betre utnytting av bustadmassen. Kobo kan òg gje auka moglegheit til samarbeid på tvers av tenesteområda og gjer det enklare å møte lovkrava i ny bustadsosial lov. Regjeringa vil tilby alle kommunar digital støtte for forvaltning og drift av kommunale bustader.

Vi har fått mykje ny kunnskap om den kommunale utleigesektoren dei siste åra. Regjeringa meiner at det framleis er ein del av problemstillingane til kommunane som vi bør forstå betre. Vi treng meir kunnskap om korleis kommunane sjølve opplever at sektoren fungerer, kva som skal til for at han skal fungere betre, og kva for alternative butilbod kommunane kan tilby dei innbyggjarane som ikkje sjølve klarer å skaffe og behalde ein eigna bustad. For at kunnskapen skal vere relevant og gi kommunane den støtta dei treng, bør han utviklast i samarbeid med kommunane. Denne delen av leigemarknaden er eit kommunalt ansvar, men regjeringa er oppteken av å støtte kommunane i dette arbeidet. Regjeringa vil derfor invitere til eit samarbeid med kommunesektoren om den kommunale utleigesektoren og korleis vi kan sørge for at han er velfungerande og berekraftig.

⁸³ Osnes mfl. (2023)

⁸⁴ Svensgaard (2022)

5 Ta vare på bustadene vi har, og byggje dei vi treng



Figur 5.1

Foto: iStock

«Millom Bakkar og Berg ut med Havet
heve Nordmannen fenget sin Heim,
der han sjølv hever Tufterna gravet
og sett sjølv sine Hus uppaa deim.»

Ivar Aasen

Regjeringa vil at folk i heile landet skal kunne bu i ein eigna bustad. Bustadtilbodet påverkar lokalsamfunn, arbeidsmarknad, energibruk og miljø, og det har innverknad på sosiale og geografiske forskjellar.

Dei fleste bustadene vi skal bu i, er allereie bygde. Gjennom å ta vare på og oppgradere bustadene sørgjer bustadeigarar og bebuarar for at knappe ressursar blir utnyttat, og at bustadene blir tilpassa dagens behov og utfordringar når det gjeld både klima og miljø, demografisk utvikling og energibruk. Fortetting i utbygde område og gjenbruk og transformasjon av eksisterande bygg kan redusere miljøbelastninga og bidra til varierte bustadtilbod.

Regjeringa vil at offentlege verkemiddel skal leggje til rette for framtidretta oppgradering av eksisterande bustader og bygg, slik at dei i større grad er tilpassa ei aldrande befolkning, og at dei er energieffektive. Regjeringa vil fornye Hus-

bankens lån til oppgradering og vurdere om bygningsregelverket i større grad kan leggje til rette for tiltak i eksisterande bygg.

Bygging av nye bustader skal supplere det eksisterande bustadtilbodet slik at vi samla sett får dei bustadene vi treng. I mange delar av landet er det behov for å byggje fleire bustader for å møte veksten i talet på hushald. Det er viktig at det blir bygd bustader på stader og med kvalitetar som bidreg til gode og mangfaldige bumiljø, at folk har valmoglegheiter på bustadmarknaden og kan flytte dit det finst attraktive jobbar, og at miljøbelastninga frå bygging og bruk av bustader blir så låg som mogleg.

Regjeringa vil leggje fram ei satsing på forenklingstiltak som kan gjere at fleire gode bustadprosjekt blir enklare og billigare å realisere. Tiltaka skal bidra til meir effektive og føreseielege plan- og byggjesaksprosessar og betre rammevilkår for bustadbygging i både byar og distrikt. Regjeringa vil prioritere å effektivisere planprosessen. Digitalisering av planprosessen vil bidra til kortare saksbehandlingstid, betre gjenbruk av data, felles standardar, system og støttefunksjonar som alle kan nytte seg av.

5.1 Tiltaka til regjeringa

Utnytte bustadmassen

- vurdere korleis bygningsregelverket i større grad kan leggje til rette for at tiltak i eksisterande bygningsmasse kan gjennomførast
- fornye Husbankens lån til oppgradering av bustader
- få betre oversikt over tomme bustader

Tilpasse bustadmassen til ei aldrende befolkning

- gjennomføre eit eldrebustadprogram
- gi kommunane betre rettleiing i å planleggje for bustader til eldre
- fornye ordninga for lån til livsløpsbustader, blant anna med mål om å bidra til fleire eigna bustader til eldre
- leggje til rette for at det blir bygd fleire servicebustader og andre aldersvenlege bustader

Meir energieffektive bustader

- gi tilskot til energitiltak i kommunale bustader
- satse på meir effektiv energibruk og eit meir fleksibelt energisystem
- greie ut moglege endringar i byggt teknisk forskrift og byggjesaksforskrifta som kan leggje til rette for energieffektivitet, energifleksibilitet og lokal energiproduksjon i nye og eksisterande bygg
- vidareutvikle arbeidet med å informere om energieffektivisering i bygg
- foreslå forskriftsendringar som gjer energimerkeordninga meir relevant for eksisterande bygg, og leggje til rette for at energimerkeordninga kan samspele betre med andre verke-middel
- innføre krav om måling og fakturering av varme og fjernkjøling og greie ut krav om individuell måling og fakturering av varme og kjøling i bygg med felles anlegg

Enklare og billigare plan- og byggjesaksprosessar

- digitalisere plan- og byggjesaksprosessane
- foreslå ei satsing på ei rekkje forenklingstiltak for å gjere plan- og byggjesaksprosessane raskare
- redusere talet på mangelfulle byggjesøknader gjennom å greie ut tiltak for å stille klarare krav til dokumentasjon og gi tydelegare reglar for tidsfristar i byggjesaksbehandlinga i kommunane

- gjere byggt teknisk forskrift meir digital og lettare å bruke
- undersøkje korleis bruk av kunstig intelligens og ny teknologi kan bidra til å effektivisere plan- og byggjesaksbehandling

Samordna og kunnskapsbasert bustadutvikling

- vurdere rettleiing til kommunane om utrekning av arealreserven til bustadformål
- revidere dei statlege planretningslinjene for areal og mobilitet
- vurdere korleis bustadmarknadomsyn blir varetekne i samband med planlegging av transportløyningar i dag, og om det er behov for eit forbetra kunnskaps- eller metodegrunnlag
- kartleggje bruk av motsegn i plansaker
- utgreie tiltak som gjer at areal avsett til bustad, raskare blir bygd ut

Effektive og gode rammer for fortetting og transformasjon

- arbeide vidare med nye reglar i plan- og bygningslovgivinga for grunneigarfinansiering av infrastruktur
- vurdere lov- og forskriftsendringar i plan- og bygningslovgivinga om opparbeidingsplikt og refusjon
- vurdere tiltak for redusert tidsbruk i plansaker
- styrkje kunnskap og rettleiing om bruk av plan- og bygningslova for å sikre meir effektiv utnytting av utbygde areal og eksisterande bygg
- utvikle kunnskapen og styrkje rettleiinga om moglegheiter for å planleggje for sambruk, fleirbruk og deling i bygg og uteområde

Styrkje bustadtilbodet i distrikta

- foreslå endringar i innretninga av låneordningane til Husbanken og korleis dei kan medverke til fleire eigna bustader i distrikta
- gi Husbanken ei utvida rådgivingsrolle i bygdeveksttaltalane som støttar kommunane i planleggings- og gjennomføringsfasen av bustadprosjekt
- vurdere ytterlegare verkemiddel, blant anna tilskot for bustadbygging i distrikta og tiltak for å redusere tapsrisikoen ved bygging

Klima- og miljøvenleg bygging

- vurdere korleis krav i byggt teknisk forskrift kan bidra til at klimaavtrykket frå bygging blir redusert

- fornye kriterier for lån til miljøvenlege bustader
- bidra til at det blir effektivt å innhente kunnskapsgrunnlag i planprosessar, gjennom digitale og kartbaserte verktøy

Sikkerheit mot naturpåkjenningar

- vurdere krava til sikkerheit mot naturpåkjenningar i byggt teknisk forskrift
- vurdere å fastsetje ei forskrift om risiko- og sårbarheitsanalyse ved utarbeiding av planar for utbygging
- vurdere å opne for at organisatoriske sikrings tiltak kan oppfylle krava til sikkerheit mot naturpåkjenningar etter byggt teknisk forskrift

5.2 Utviklingstrekk – bustader og buområde

5.2.1 Bustader og utbyggingsmønster

Utbyggingsmønsteret og bustadmassen endrar seg sakte og vil derfor i lang tid vere prega av bustadbygginga og busetjingsmønsteret i tidlegare tider. I Noreg har vi ein høg del einebustader og småhus, og vi har meir spreidd busetnad enn mange andre land. Det er samtidig store forskjellar i bustadmassen mellom ulike delar av landet. I dei minst sentrale kommunane er fire av fem bustader einebustader. I dei mest sentrale kommunane utgjør einebustadene berre 15 prosent.

Over tid har utbyggingsmønsteret endra seg noko. Det er bygd tettare, og vi har fått ein større del blokkbusetnad. Befolkningsvekst og meir konsentrert blokkbusetnad har bidrege til at vi bur tettare i tettstadene. Det gjeld tettstader av ulik storleik og sentralitet. Men mange bur òg utanfor tettstader. I distriktskommunar gjeld det i gjennomsnitt halvparten av befolkninga.

Sjølv om vi byggjer tettare, har det gjennomsnittlege buarealet per person auka noko dei siste tiåra, frå om lag 60 kvadratmeter i 2003 til 70 kvadratmeter i 2022.¹ Delen som bur trøngt, har samtidig halde seg stabil. Det er særleg buarealet per person i einebustader som har auka, mens buarealet har auka mindre for dei som bur i blokkleiligheter.² Fleire eldre og færre store familiar kan vere årsaker til at mange bur romslegare.

Av ulike årsaker står ein del bustader tomme. Det kan henge saman med plassering og standard eller med at eigarane ikkje ønskjer å bu der eller leige ut bustadene fast – ofte fordi dei bruker

bustadene som fritidshus eller leiger dei ut til turistar. Låg leige- og salsverdi bidreg til at eigarane heller lét bustadene stå tomme enn å leige ut eller selje. Det gjer at det kan vere få bustader til sals eller leige sjølv i kommunar med fråflytting.³ Rundt rekna er det 125 000–150 000 bustader som står tomme i Noreg – i den forstand at dei ikkje blir nytta som primærbustad. Dei fleste tomme bustadene ligg i grisgrendte område, mens rundt 15 000 ligg i tettbygde område.⁴

5.2.2 Kvaliteten på det eksisterande bumiljøet

Den generelle standarden på bustadområda er høg, og dei fleste har god tilgang til natur, grøntområde og offentlege rom med gode kvalitetar.⁵ Dei fleste opplever heller ikkje store utfordringar med støy og forureining ved bustaden sin.

Det er fleire i tettbygde enn i grisgrendte strøk som rapporterer om forureining, støy og trafikkfarlege område ved bustaden sin. Likevel har ikkje dei rapporterte støy- eller forureiningsplagene auka nemneverdig dei siste ti åra, sjølv om mange bur tettare og fleire bur i trafikk- og støyutsette område.⁶ Dei siste 40 åra har plagsam støy som kjem utanfrå bustaden, blitt halvert.⁷ Støy kan kome av forhold ved omgivingane, men kan òg henge saman med kor godt støyisolert bustaden er. Delen som rapporterer om trafikkfarlege buområde, har auka noko dei siste tiåra, både i tettbygde og i grisgrendte strøk.⁸

Personar som skårar lågt på sosioøkonomiske kjenneteikn har generelt dårlegare tilgang på natur- og grøntområde med god kvalitet, samtidig som dei kan ha større nytte av det.⁹ Det er òg fleire som opplever bumiljøproblem blant låginntektshushald, innvandrarar og personar utanfor arbeidslivet enn blant befolkninga samla sett.¹⁰

Ein del område med konsentrasjon av levekårsproblem har utfordringar med låg standard, manglande vedlikehald, mange små bustader, dårleg tilgang til grøntområde og nærleik til hovudveggar. Mange levekårsutsette nabolag er likevel velhaldne og godt planlagde buområde, med god

¹ Oppøyen (2023)

² Ibid.

³ Røtnes mfl. (2021)

⁴ Berglund mfl. (2023)

⁵ Statistisk sentralbyrå: Levekårsundersøkingar 1997–2023

⁶ Ibid.

⁷ Oppøyen (2023)

⁸ Statistisk sentralbyrå: Levekårsundersøkingar 1997–2023

⁹ Goldblatt mfl. (2023)

¹⁰ Oppøyen (2023), Revold mfl. (2018)

tilgang til møteplassar, grøntområde, kollektivtilbod og butikkar.¹¹

5.2.3 Tilstanden på bustadmassen

Dei fleste bustadene har god standard. Eit fåtal av befolkninga rapporterer om utfordringar med til dømes fukt og røte, om for lite dagslys og om problem med å varme opp delar av bustaden. Låginntektshushald rapporterer i noko større grad enn befolkninga samla sett om slike utfordringar.¹²

Stadig færre rapporterer om problem med fukt og røte, mens delen som rapporterer om utfordringar med dagslys, har halde seg stabil dei siste tiåra.¹³ Fukt utgjør den klart viktigaste årsaka til byggskadar. Skadar som følgje av nedbør har auka, mens andre typar fuktskadar har gått ned.¹⁴ Klimaendringar kan føre til at fleire bustader blir utsette for skadar i framtida.

Om lag éin prosent av befolkninga rapporterer at dei ikkje har råd til å halde bustaden varm, og rundt ni prosent har enkelte rom som er vanskelege å varme opp.¹⁵ Utfordringar med oppvarming

¹¹ NOU 2020: 16 *Levekår i byer*

¹² Oppøyen (2023), Revold mfl. (2018)

¹³ Oppøyen (2023)

¹⁴ Bunkholt mfl. (2021)

¹⁵ Oppøyen (2023)

Boks 5.1 Byggfeil og byggskadar

Minst tre av fire nye bustader kan ha byggfeil som strir mot regelverket i byggteknisk forskrift (TEK17). Det viser anslag frå Menon Economics. I gjennomsnitt har bustader byggfeil som gir behov for utbetringar til ein kostnad på om lag 19 500 kroner. Samla sett anslår ein at utbetningskostnaden for byggfeil er på 520 millionar kroner for kvart årskull med bustadbygg. Dei første ti åra fører byggfeil til byggskadar som utløyser ei forsikringssak, i rundt seks prosent av alle nye bustader. Andre manglar enn byggfeil er om lag fire gonger så vanlege. 60 prosent av dei kartlagde brota på TEK17 er feil relaterte til våtrom eller anna som har med vatn å gjere. Datakjelder som gir innsikt i byggfeil er samtidig usikre, og ulike føresetnader må leggjast til grunn for tolking av data.

Kjelde: Pedersen mfl. (2022b)

Boks 5.2 Ombygging og påbygg på eksisterande bustader



Figur 5.2

Illustrasjon: Treindustrien og Studio M89

Bustadmassen er i kontinuerleg endring for å tilpassast betre til dagens behov. Det gjeld både ombygging av eksisterande bustader og bygg, og ulike former for påbygg eller tilbygg. Det finst mange gode døme på slike endringar av bustadmassen. Treindustrien har, i samarbeid med Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL), Trefokus og Norsk Treteknisk institutt, utarbeidd døme på korleis ein kan bygge ekstra leilegheiter på taket til eksisterande leilegheitsbygg.

Kjelde: Nilsen mfl. (2021)

kan henge saman med vêr og temperatur, energikostnader, økonomien i husstanden og kor godt bustaden er isolert. To tredelar av energibruken i bustader går til oppvarming av rom.¹⁶ Dei siste 15 åra har energibruken per bustad falle med rundt 15 prosent.¹⁷ Noregs vassdrags- og energidirektorat forventar òg at energibruken i bygg vil gå ned framover som følgje av energieffektivisering og varmare klima, sjølv om både folketalet og bygningsarealet aukar.

Dei siste åra har hushalda pussa opp bustadene sine for om lag 100 milliardar kroner i året. Innsatsen som blir lagd ned i oppussing, har auka jamt over mange år, frå rundt 20 milliardar kroner i 1990-åra (løpande prisar). 60 prosent av oppussinga er vedlikehald, mens 35 prosent er standardheving. Den resterande delen gjeld arbeid i samband med at andre bygg blir gjorde om til bustader, og reparasjon etter naturskadar.¹⁸ Det blir sett inn tiltak for å auke energieffektiviteten i om lag 20 prosent av bustadene som blir rehabiliterte.¹⁹

Manglande vedlikehald i levekårsutsette område ser ut til å kunne vere ei større utfordring der mange leiger bustad, enn der mange bur i ein bustad dei eig sjølve. Det finst likevel døme på område som er prega av manglande vedlikehald trass i at dei fleste som bur der, eig bustaden sin sjølve.²⁰

5.2.4 Bustader for ei aldrande befolkning

Vi lever stadig lenger og sjølv om mange eldre held seg funksjonsfriske, må vi planleggje for at fleire vil ha behov for helse- og omsorgstenester. Delen av befolkninga som er 70 år eller eldre, vil ifølgje framskrivningane til Statistisk sentralbyrå auke frå 13,4 prosent i 2024 til 22,4 prosent i 2060.²¹

Nye bustader er betre tilpassa personar med nedsett funksjonsevne enn eldre bustader, og bustadbygging bidreg til at fleire bustader over tid blir aldersvenlege. Statistisk sentralbyrå reknar med at rundt 20 prosent av bustadene i Noreg er tilgjengelege for rørslehemma eller kan tilpassast utan altfor store kostnader.²² Dei har anslått at delen tilgjengelege bustader gjennom nybygging

vil auke til 35 prosent i 2040.²³ I enkelte delar av landet gir bustadbygging eit raskare tilbod av nye og tilgjengelege bustader, og ein del av utbygginga skjer i sentrumsområda. Ein større del leilegheiter kan bidra til at fleire eldre flyttar frå større einestader til sentrale leilegheiter som har ein eigna storleik, er meir tilgjengelege og ligg i nærleiken av nødvendige tenester og handelstilbod. Samtidig blir einestader frigjorde til andre. I andre delar av landet endrar bustadmassen seg sakte.

Rundt 60 prosent av bustadene i landet har alle bufunksjonane på eitt plan, og i overkant av 30 prosent har ingen hindringar på inngangsplanet. Slik er det både i store byar og på små og mellomstore tettstader. Dette er bustader som utan vesentlege grep kan gjerast meir tilgjengelege.²⁴ Samtidig manglar mange bustadblokker heis, og 11 prosent av eldre over 66 år bur i andre etasje eller høgare utan heis.²⁵

Om lag 35 prosent av bustadene heimetenesta besøkjer, har fysiske hinder som verkar inn på ressursbruken i omsorgssektoren. Slik heimetenesta vurderer det, kan det å utbetre desse bustadene bidra til at behovet for heimetenester, behovet for å flytte til ein ny bustad og fallrisikoen blir redusert i høvesvis 18, 30 og 34 prosent av bustadene.²⁶ Kvar tredje fallulykke skjer i bustaden eller i eit bustadområde. Helsetenestekostnader for alvorlege fallulykker blant eldre er utrekna til å vere om lag 14,5 milliardar kroner.²⁷ Fleire tilgjengelege og universelt utforma bustader kan òg redusere behovet for bustadhjelpemiddel. Sjølv om både bebuarar og det offentlege kan få gevinstar av bustadutbetringar, blir mange formålstenlege utbetringar truleg ikkje gjennomførte. Moglege forklaringar kan vere at gevinstane er usikre, at dei kjem først langt fram i tid, og at dei fordeler seg på bebuarar og offentlege myndigheiter.²⁸ Mange kjenner ikkje til dei ordningane som finst for å gjere tilpassingar i eigen bustad. Rundt tre av fire meiner at det ikkje er aktuelt å byggje om eller tilpasse bustaden dei har i dag.²⁹

Distriktskommunar har ein meir einseitig bustadmasse enn dei store byane. Over 90 prosent

¹⁶ NOU 2023: 3 *Mer av alt – raskere*

¹⁷ Direktoratet for byggkvalitet og Noregs vassdrags- og energidirektorat (2022)

¹⁸ Tal frå Prognosesenteret (2023), utarbeidde for Kommunal- og distriktsdepartementet

¹⁹ Sandberg mfl. (2022)

²⁰ Thorbjørnsrud mfl. (2020)

²¹ Statistisk sentralbyrå: Nasjonale befolkningsframskrivningar (hovedalternativet)

²² For bustader blir prinsippet om universell utforming varetatt gjennom krav til tilgjengelegheit.

²³ Bø mfl. (2019)

²⁴ Ibid.

²⁵ Statistisk sentralbyrå 2023: Tilgang på heis (tabell 11040)

²⁶ Ekhaugen mfl. (2018)

²⁷ Kinge mfl. (2023)

²⁸ Bjerkman mfl. (2019)

²⁹ Sørvoll mfl. (2016)

Boks 5.3 Senteret for eit aldersvenleg Noreg og dømer på partnerskapsavtalar med aktørar innanfor bustadsektoren



Figur 5.3

Senteret for eit aldersvenleg Noreg er eit nasjonalt utviklings- og kompetansemiljø som arbeider for å fremje eit aldersvenleg samfunn. Dei samarbeider med aktørar innanfor fleire samsfunnssektorar. Senteret er ein del av Helsedirektoratet. I 2023 inngjekk Senteret for eit aldersvenleg Noreg partnerskapsavtalar med sentrale aktørar innanfor bustadsektoren:

Strategisk partneravtale med Huseierne

Huseierne er ein landsomfattande forbrukarorganisasjon med rundt 275 000 medlemmer. Dei jobbar strategisk med utfordringar når det gjeld

kvar og korleis eldre bør bu, og korleis bustadmarknaden kan tilpassast behovet til eldre. Som partnerar vil dei bidra til å setje bustadsituasjonen for eldre på dagsordenen blant medlemene i Huseierne. Partnerskapet styrkjer den rolla Huseierne har som pådrivar for å få fleire bustadeigarar til å planleggje busituasjonen sin i alderdomen gjennom å tilpasse eigen bustad og gjere han meir aldersvenleg eller flytte til ein meir eigna bustad.

Strategisk partneravtale med Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL)

NBBL er ein partipolitisk uavhengig interesseorganisasjon. Bustadbyggjelaga tilslutta NBBL forvaltar over 600 000 bustader over heile landet. Som partner vil NBBL jobbe for å bidra til fleire bustader tilpassa eldre. Arbeidet går blant anna ut på å spreie kunnskap om oppgradering og å stimulere til oppgraderingstiltak i eksisterande burettslag og bygging av bustader med ulike buformer som kan dekkje behova dei eldre har.

Kjelde: Senteret for et aldersvennlig Norge

av bustadene er einebustader, tomannsbustader eller rekkjehus, og dei fleste er bygde mellom 1945 og 1980-åra.³⁰ I dei minst sentrale kommunane (sentralitetsklasse fem og seks) er berre sju prosent av dagens bustader bygde etter 2010. Låg bustadbygging gir få nye, tilgjengelege bustader. Mange av dei eksisterande bustadene ligg i grisgrendte område utanfor større tettstader og sentrum, med lang avstand til service-, teneste- og kulturtilbodet i kommunen. Under halvparten av alle kommunar oppgir at dei har eigna tilgang på eigna bustader til eldre.³¹ Nedgang eller låg vekst i bustadprisane gjer at bustadeigarar i distrikta ikkje får den same draghjelpa frå bustadprisutviklinga til å byggje opp eigenkapital.³² Dårleg tilgang på eigna bustader og avgrensa moglegheit til å selje noverande bustad fører til at eldre i stor

grad blir buande i bustader som ikkje er tilpassa eit liv med funksjonsnedsetjingar. Mange ønskjer òg å bli buande i same nærområde eller nabolag. Dette kan vere vanskelegare i ein del grisgrendte strøk.

5.3 Utviklingstrekk – bustadbygging

5.3.1 Bustadbygging og demografisk utvikling

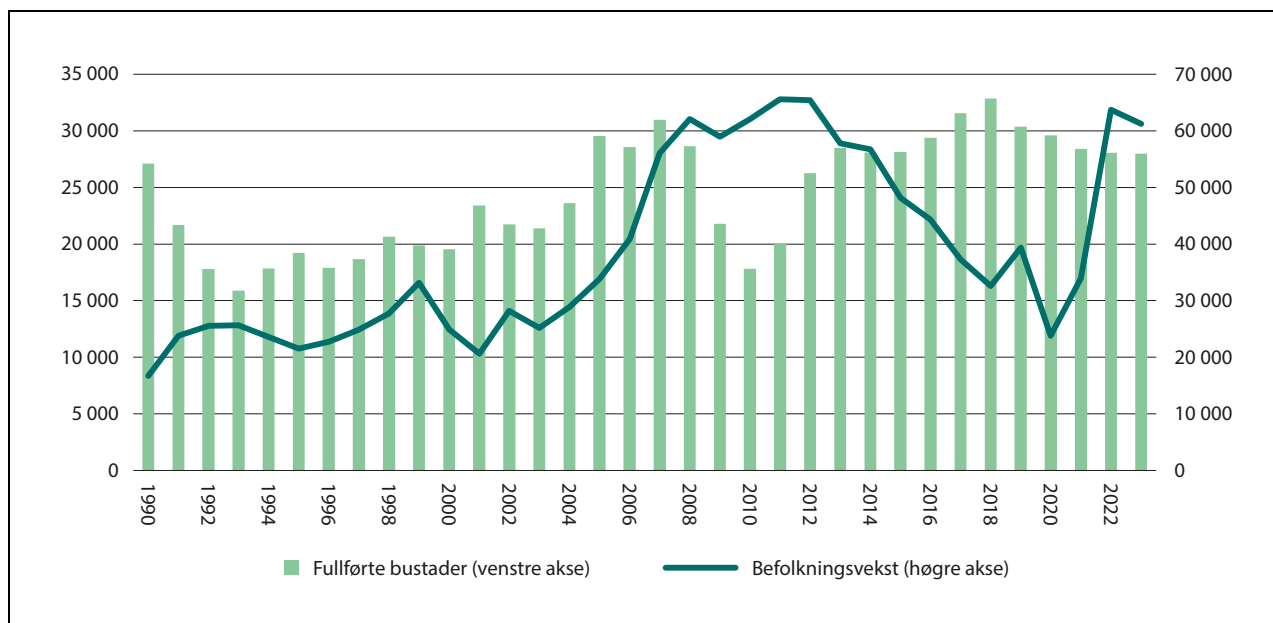
Folketalet stig, og det gjer at det må byggjast fleire bustader. Befolkninga i Noreg er forventna å auke frå i underkant av 5,6 millionar innbyggjarar i 2024 til 6,1 millionar i 2060.³³ Sentralisering har òg auka behovet for å byggje fleire bustader i byar og byområde. Samtidig er det usikkert kor sterk befolkningsveksten blir, blant anna som følgje av

³⁰ Statistisk sentralbyrå 2023: Boligens byggeår (tabell 11023)

³¹ Husbanken (2023)

³² Røtnes (2022)

³³ Statistisk sentralbyrå: Nasjonale befolkningsframskrivinger (hovedalternativet).



Figur 5.4 Årleg befolkningsvekst og tal på fullførte bustader. 1990–2023

Kjelde: Statistisk sentralbyrå, byggearealstatistikk og befolkningsstatistikk

internasjonale konflikhtar og internasjonal økonomi. Usikkerheita har blitt ekstra tydeleg gjennom tilstrøyminga av flyktningar frå Ukraina i dei seinare år.

I 2023 gjekk bustadbygginga kraftig ned. Løyve til å setje i gang bygging blei gitt til 22 800 bustader, ifølgje tal frå Statistisk sentralbyrå. Det var 23 prosent færre enn i 2022 og det lågaste talet sidan 2010.³⁴ Tal frå Boligprodusentenes Forening, for faktisk igangsette bustader, viser at om lag 14 000 bustader blei igangsett i 2023, 40 prosent lågare enn i 2022. Boligprodusentene sine tal for salet av nye bustader viste ein nedgang på 32 prosent frå 2022 til 2023.

Stigande renter, og ei usikker utvikling i bustadprisar og renter, har bidrege til at salet av nye bustader har lege svært lågt det siste året. Frå januar 2021 til januar 2024 gjekk dessutan byggekostnadene opp med 24 prosent, markert meir enn den generelle prisauken i perioden.³⁵ Det har òg gjort det vanskeleg å få lønsemd i mange byggeprosjekt.

Bustadbyggjarar er gjerne avhengige av å selje ein viss del bustader før dei får finansiering og kan setje i gang med bygginga. Når førehandssalet går ned, går òg bustadbygginga ned. I tillegg til sal av nye bustader er bustadbygginga avhengig av tilgang på tomter, kreditt, arbeidskraft, prisane på innsatsvarer og kapasiteten blant utbyggjarar, i

andre næringar og kommunar. I kva grad bustadbygginga responderer raskt på konjunkturoppgang og auka etterspurnad, kan variere ut frå ein rekkje slike forhold både i næringa og i offentlege rammevilkår.³⁶ Auka bustadprisar ser ut til å verke sterkare inn på bustadbygginga i Noreg enn i dei fleste OECD-land, men svakare enn i blant anna Sverige og Danmark.³⁷

Bustadbygginga har i ulike periodar vore både høgare og lågare enn dei demografiske forholda skulle tilseie. I etterkrigstida var bustadbygginga høg, blant anna fordi bustader blei øydelagde og det blei bygd svært få bustader i krigsåra. Figur 5.4 viser at i 1990-åra var bustadbygginga relativt låg, mens ho tok seg opp på 2000-talet. Under finanskrisa i 2008 gjekk bustadbygginga igjen markant ned, samtidig som arbeidsinnvandring gav høg befolkningsvekst. I åra rett etter finanskrisa var befolkningsveksten rundt tre gonger så høg som talet på nybygde bustader. I tiårsperioden 2014–2023 blei det derimot bygd ein bustad for kvar 1,5 innbyggjar som kom til.

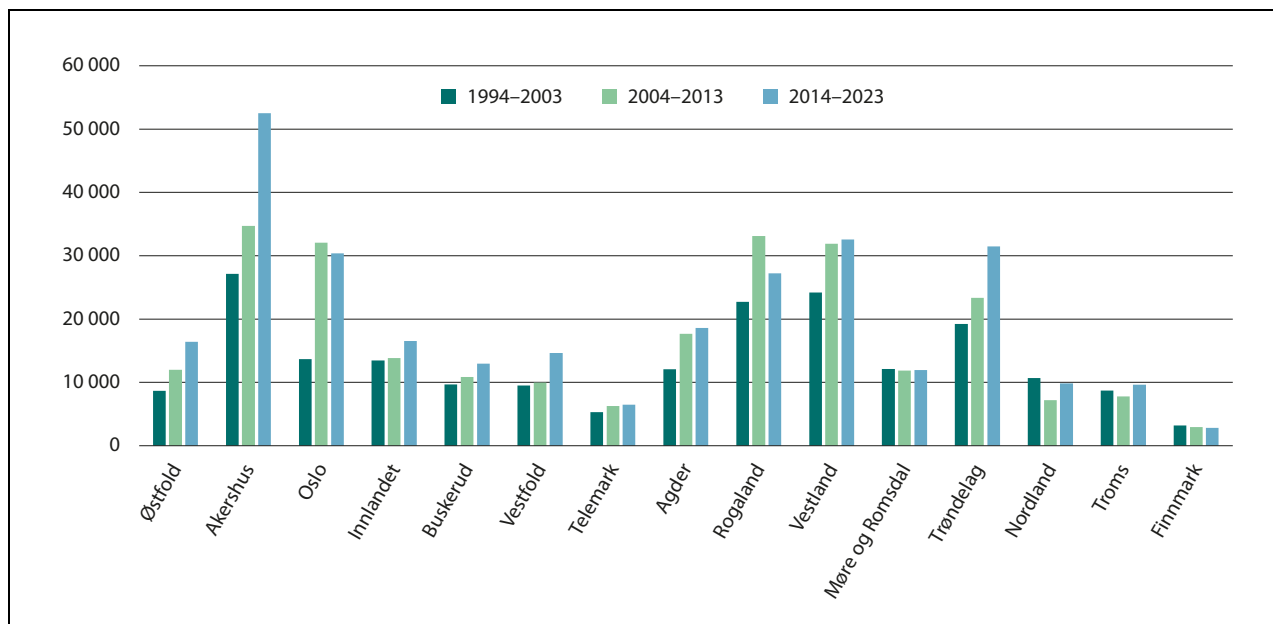
Dei siste 20 åra har det samla sett blitt fullført ein bustad for kvar 1,8 innbyggjar som har kome til. Samtidig blir ein del bustader borte blant anna fordi dei blir rivne. Andre bustader kjem på marknaden gjennom ombyggingar, til dømes frå kontorbygg til bustader. Samla sett har det gitt ein liten årleg nedgang i bustadmassen, i snitt rundt

³⁴ Statistisk sentralbyrå: Byggeareal 2023

³⁵ Statistisk sentralbyrå: Byggekostnadsindeks for bustader

³⁶ Borgersen mfl. (2019), Barlindhaug mfl. (2011)

³⁷ Cavalleri mfl. (2019), for perioden 1980–2017



Figur 5.5 Fullførte bustader fordelt på fylke. 1994–2003, 2004–2013 og 2014–2023.

Kjelde: Statistisk sentralbyrå, byggearealstatistikk

700 bustader for kvart år. Det vil seie at bustadmassen aukar litt mindre enn tala for fullførte bustader viser. I by- og forfettingsområde er det generelt fleire ombyggingar enn i distriktsområde, noko som her betyr ein større vekst i talet på bustader enn tala for bustadbygging viser.³⁸

Hushalda har samtidig blitt gradvis mindre, noko som òg påverkar kor mange bustader som trengst. I 1960-åra budde det godt over tre personar per bustad. Sidan 2005 er den gjennomsnittlege hushaldsstorleiken redusert frå 2,27 til 2,11 personar per bustad i 2023. Det kjem av at vi har fått både ein noko større del einpersonshushald (frå 38 prosent i 2005 til 41 prosent i 2023) og ein mindre del personar i store hushald (delen hushald med fem personar eller fleire blei redusert frå åtte prosent i 2005 til fem prosent i 2022).³⁹ Dersom det blir fleire som ikkje klarer å etablere seg som aleinebuande, kan det bety at fleire bur saman med andre, og at talet på personar i fleirpersonshushald utan barn aukar. Talet på personar per bustad i fleirpersonshushald utan barn har likevel vore relativt stabilt det siste tiåret.⁴⁰

I perioden 2014–2023 auka bustadbygginga med 15 prosent samanlikna med perioden 2004–2013. Figur 5.5 syner at auken kom i alle fylka

med unntak av Oslo, Rogaland og Finnmark. Størst var han i Akershus og Vestfold med høvesvis 51 og 47 prosent.⁴¹

I rundt 20 kommunar auka bustadmassen med meir enn 20 prosent gjennom nybygging i perioden 2014–2023. Desse kommunane var nesten utelukkande i Sør-Noreg, særleg omegnskommunar til dei store byane.⁴² Oslo sin del av den nasjonale bustadbygginga auka frå 7 prosent i perioden 1994–2003 til høvesvis 13 og 10 prosent i tiårsperiodane etter. Akershus sin del av bustadbygginga auka frå om lag 13 prosent i tjuårsperioden 1994–2013 til 18 prosent i perioden 2014–2023. Det kan tyde på at ein del av veksten i Oslo-regionen har flytta seg frå Oslo kommune til omlandet.

I motsetnad til dei andre store byane, og til landet samla sett, har Oslo ikkje hatt nokon auke i delen einpersonshushald og heller ikkje nokon nedgang i delen store hushald. Den gjennomsnittlege hushaldsstorleiken i Oslo gjekk opp frå 1,85 personar i 1990 til 1,95 personar i 2023 og har dermed nærma seg landsgjennomsnittet. I perioden frå 2014 til 2023 blei det i Oslo fullført 30 100 bustader. I tillegg kom 3 100 bustader til som følge av ombyggingar med fråtrekk av bustadavgang. Befolkningsveksten var på 84 200 personar,

³⁸ Statistisk sentralbyrå: Byggeareal – avgang av boliger 2009–2023 (tabell 10783) og Byggeareal – ombygging til boliger 2012–2023 (tabell 11358)

³⁹ Statistisk sentralbyrå 2023: Familier og husholdninger

⁴⁰ Nordahl mfl. (2023)

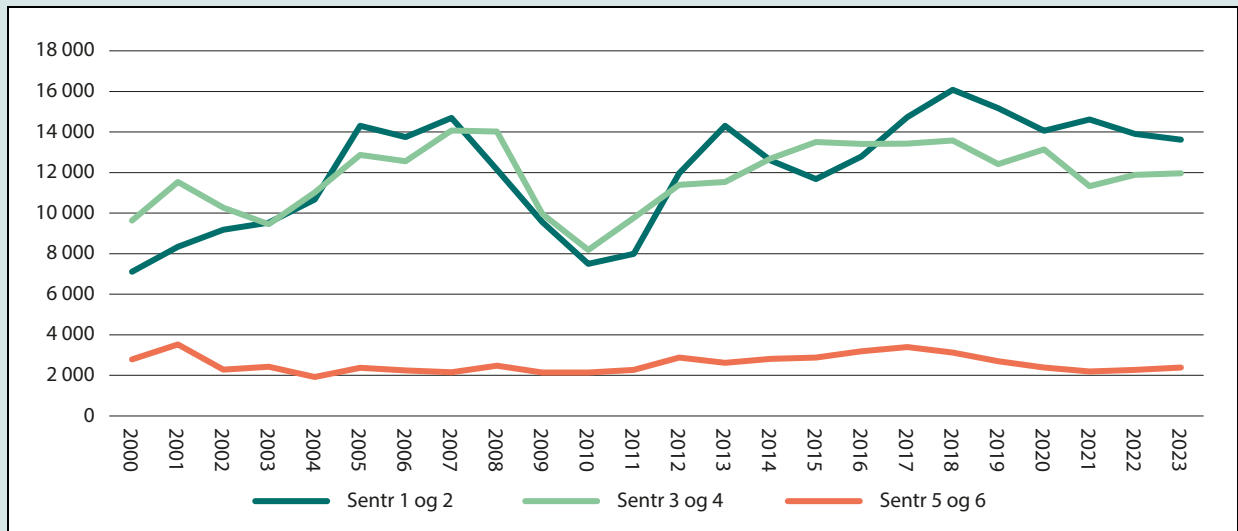
⁴¹ Statistisk sentralbyrå: Byggeareal – boliger og bruksareal til bolig 2000–2023 (tabell 05940)

⁴² Statistisk sentralbyrå 2023: Boliger etter byggeår (tabell 06518)

Boks 5.4 Bustadbygging etter sentralitet

Dei seinare åras geografiske variasjon i bustadbygginga kan illustrerast på fleire vis. Figur 5.6 viser talet på fullførte bustader etter dei seks sentralitetsklassane sidan år 2000. Dei aller fleste bustadene har blitt bygd i de fire mest sen-

trale klassane, og her har og variasjonen frå år til år vore sterkast. I distriktskommunane som er sortert under sentralitetsklassane 5 og 6 har bygginga vore relativt stabil, med mellom 2 000 og 4 000 fullførte bustader kvart år.

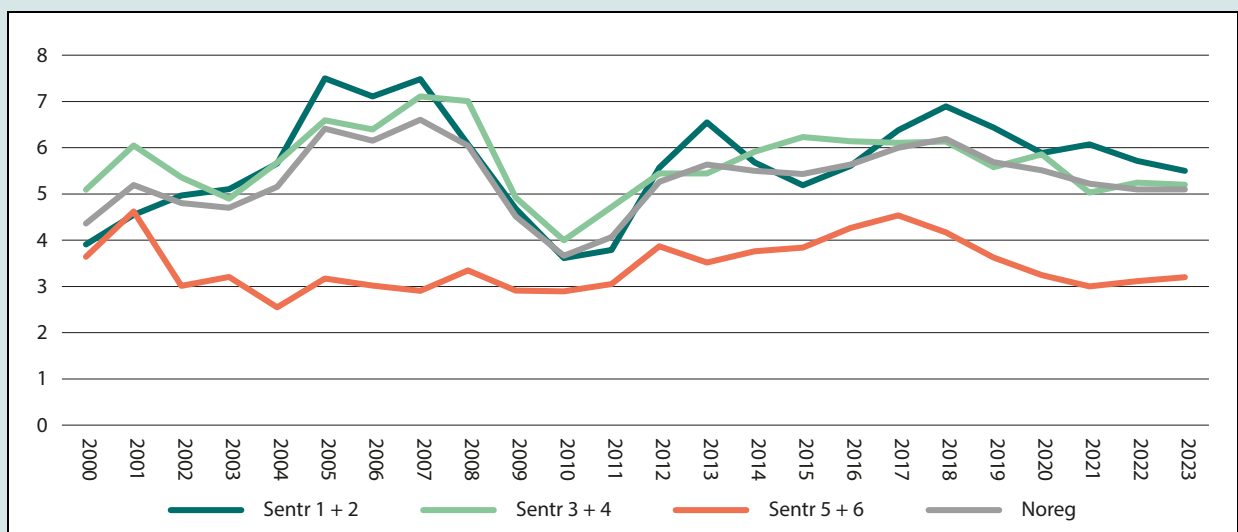


Figur 5.6 Fullførte bustader etter sentralitetsklasse. 2000–2023

Kjelde: Statistisk sentralbyrå, byggearealstatistikk

Om lag 87 prosent av befolkninga bur i sentralitetsklasse 1 til 4. Det er derfor naturleg at det meste av bustadbygginga skjer i desse kommunane. Men òg når vi korrigerer for folketal er bustadbygginga lågast i distrikta. Figur 5.7 viser årlege tal for fullførte bustader per 1 000 innbyg-

gjarar. Sidan 2000 har byggeaktiviteten, med unntak av 2001, vore lågast i sentralitetsklasse 5 og 6, dei minst sentrale delane av landet. I 2023 blei det her fullført 3,2 bustader per 1 000 innbyggjarar. Det tilsvarande talet i andre delar av landet var mellom 5 og 6 bustader.



Figur 5.7 Fullførte bustader per 1 000 innbyggjarar etter sentralitetsklasse. 2000–2023

Kjelde: Statistisk sentralbyrå, byggearealstatistikk og befolkningsstatistikk

noko som inneber at det kom til éin ny bustad per 2,5 nye innbyggjarar.

Rundt hundre kommunar hadde i perioden 2014–2023 ei bustadbygging som var på under fem prosent av talet på eksisterande bustader i 2014. Desse var typisk kommunar med lågt folketal og ei lite sentral plassering. I dei minst sentrale kommunane (kommunane i sentralitetsklasse fem og seks) er berre syv prosent av bustadene bygde sidan 2014.⁴³ Desse kommunane har òg lågast bygging sett opp mot folketal, som vist i figur 5.7. Sett opp mot befolkningsveksten hadde likevel dei nordlegaste fylka, Innlandet og Telemark høgast bustadbygging i perioden 2014–2023.⁴⁴ Det kan blant anna kome av ein aukande del eldre aleinebuande og flyttingar mot meir sentrale strøk internt i fylka.

5.3.2 Gjennomføring av bustadprosjekt

Arealreservar til bustadformål

Kommunane skal setje av areal til bustadformål gjennom planlegginga. Kor store område som er sette av til bustadformål, varierer mykje kommunane imellom. For landet totalt er det sett av eit areal som det vil ta om lag femti år å bygge ut dersom utbygginga held fram i same takt som det siste tiåret.⁴⁵

Også for dei største byane er det store forskjellar på kor lenge ein antek at arealreservane til bustadformål vil vare, rundt rekna mellom 5 og 35 år. Det er samtidig ulike syn på korleis arealreservar til bustadformål bør målast og tolkast.⁴⁶ Det kan vere metodisk krevjande å anslå kor store arealreservane er, og dei siste åra har det vore jobba med å utvikle datagrunnlaget. Det er òg eit spørsmål om kor eigna arealreserven er for bustadbygging.⁴⁷ Vidare kan det vere ulike syn på kor store arealreservar kommunane treng. Mange bustadutviklarar meiner dei har behov for store tomtereservar for å sikre ei føreseieleg og kontinuerleg drift, og dei kjøper derfor tomter lenge før tomtene skal byggjast ut.⁴⁸

⁴³ Statistisk sentralbyrå 2023: Boliger etter byggeår (tabell 06518)

⁴⁴ Benedictow mfl. (2023b)

⁴⁵ Statistisk sentralbyrå 2023: Boliger etter byggeår (tabell 06518)

⁴⁶ Gran mfl. (2021)

⁴⁷ Gran mfl. (2021), Simensen mfl. (2023) og Statistisk sentralbyrå (2020b)

⁴⁸ Konkurransetilsynet (2015)

Tidsbruk i plan- og byggjesaksprosessar

Kommunane kan gjennom samfunns- og arealplanlegginga leggje rammer for kvar det skal byggjast bustader, kor mange som skal byggjast, kor store dei skal vere, og kva bustadtypar som skal byggjast. Kommunane har i utgangspunktet eit stort rom til å stille krav til kvalitet i utbyggingsprosjekt.⁴⁹

Sjølv om kommunane legg til rette for bustadbygging, blant anna gjennom å vedta arealplanar som tillèt utbygging, er det i hovudsak private utbyggjarar som står for sjølve utbygginga. I mange prosjekt samarbeider kommunar og utbyggjarar godt, og har felles interesse av å få til ei god utvikling. Både bykommunar og distriktskommunar meiner samtidig at det ikkje alltid blir bygd nok eller rett type bustader.⁵⁰ Kommunar gir òg uttrykk for at det er krevjande å balansere omsynet til å få bygd ut område i tråd med dei overordna arealplanstrategiane og omsynet til utbyggjarar og grunneigarar som ønskjer å få bygd ut sine prioriterte område.⁵¹ Mange kommunar kjenner til fleire eksempel på at planlagde utbyggingsprosjekt blir utsette, blant anna fordi dei ikkje er økonomisk gjennomførlege for utbyggjararen, eller fordi infrastruktur som vegar og kollektivtilbod ikkje er på plass.⁵²

Samtidig rapporterer bustadutviklarar og utbyggjarar om at planprosessane kan vere lite føreseielege, og at det kan ta lang tid før ein får godkjent planforslaget.⁵³ Tida fram til vedteken reguleringsplan har auka i mange kommunar dei seinare åra.⁵⁴ Det kan ha fleire årsaker. Fleire forsettings- og transformasjonsprosjekt kan vere éi årsak. Det er ofte kompliserte og kostbare prosjekt, og det kan vere krevjande å sameine ulike omsyn i utbyggingsprosjekta. Det trengst meir planlegging og dokumentasjon. Grunneigarane kan òg ha ulike mål og tidshorisonantar for utviklinga av eigedomane sine, og kommunar og utbyggjarar kan ha ulike forventningar til prosjekta. Utforming av prosjekta, utnyttingsgrad og finansieringsbidrag til infrastruktur kan vere kjelder til usemje mellom kommunar og utbyggjarar.

Mange kommunar legg vekt på at utbyggjarar får behandla forslaga sine til reguleringsplanar

⁴⁹ Asphjell mfl. (2023)

⁵⁰ Ludvigsen mfl. (2023)

⁵¹ Barlindhaug mfl. (2014a)

⁵² Barlindhaug mfl. (2014b)

⁵³ Gran mfl. (2021) og Benedictow mfl. (2022b)

⁵⁴ Statistisk sentralbyrå: KOSTRA-nøkkeltall for plan- og byggjesaksbehandling 2015–2022 (tabell 13434)

Boks 5.5 Verktøy for å vurdere om bustadprosjekt er økonomisk gjennomførlege

I Storbritannia har organisasjonen Homes England, som sorterer under det britiske departementet, laga ein mal og rettleiing for å vurdere dei samla byggjekostnadene i prosjekter. Dette verktøyet kan nyttast som grunnlag for dialog mellom kommunar og utbyggjarar om kommunale føreseigner og krav. Verktøyet er òg bygd opp slik at det kan teste ulike scenarior for utbygginga, og undersøkje kva for konsekvensar scenarioa kan få for kor økonomisk gjennomførlege prosjekta blir.

Kjelde: Gran mfl. (2023)

raskare dersom forslaga er i tråd med dei overordna kommuneplanane. Samtidig oppfattar ikkje alltid utbyggjarane at arealplanane til kommunane er i tråd med etterspurnaden i bustadmarknaden.⁵⁵ Både detaljerte og uklare planar blir òg framheva som utfordrande, og både for detaljerte og for vage planføreseigner kan føre til dispensasjonar.⁵⁶

Det er òg varierende kor lang tid det tar å behandle byggjesøknader. Ein viktig grunn til lang saksbehandlingstid i byggjesaker er at kommunane får mangelfulle søknader. Det gjeld for nærare 35 prosent av søknadene. Ei årsak til mangelfulle søknader kan vere at kommunar og utbyggjarar er usikre på kva for dokumentasjon som trengst i den enkelte byggjesaka. Det kan blant anna føre til at kommunar krev meir dokumentasjon enn nødvendig og at utbyggjarar leverer mangelfull dokumentasjon. Variasjon i korleis kommunane praktiserer og tolkar reglane for tidsfristar i byggjesaksbehandlinga kan dessutan gjere tidsbruken lite føreseieleg. Tidsbruken i byggjesaker er vanlegvis kortare enn i plansaker. Samtidig kan forseinkingar rett før byggjearstart vere særleg kostbare for utbyggjarar.

Tomte- og byggjekostnader

Byggjekostnadene har over lang tid vore relativt føreseielege, fram til dei byrja å auke kraftig i

2021. Den uventa kostnadsveksten har medført utfordringar for mange utbyggjarar. Det er viktig for utbyggjarane med føreseielege kostnader, for da kan dei ta høgd for desse når dei byr på tomter. Dersom situasjonen er relativt føreseieleg, kan tomtekostnader fungere som ein buffer som blir tilpassa andre kostnadsendringar, slik at dei samla kostnadene ikkje overstig salsprisen. Tomteprisane for einebustader har meir enn dobla seg i løpet av ti år.⁵⁷ Det kan henge saman med at bustadprisane i gjennomsnitt har vakse raskare enn byggjekostnadene over tid. Sidan 2021 har tomteprisane gått noko ned. Det kan blant anna vere ei følgje av den sterke veksten i byggjekostnadene. Det er samtidig store geografiske forskjellar i tomteprisar.⁵⁸

Fleire utbyggjarar rapporterer om at endringar i byggtekniske krav ofte kan vere relativt føreseielege, noko som kan gjere at dei enklare kan ta høgd for desse ved tomtekjøp. Utbyggjarar held derimot fram at det er problematisk dersom krav, føreseigner eller reglar blir endra seint i plan- og byggjesaksprosessen. Det kan gjere det vanskelegare å endre prosjekta for å tilpasse dei til nye krav, og kostnadene ved forseinkingar er ofte høgare enn tidlegare i prosessen. Når prosessane tar lang tid aukar òg risikoen for at andre kostnader og inntekter endrast. Ein del utbyggjarar meiner dessutan at kommunar over tid har auka krava til at utbyggjarar skal bidra til å finansiere offentlig infrastruktur. Det kan føre til at dei underestimerer kostnadene for utbygging av ei tomt før dei kjøper ho, og det blir vanskelegare å få lønsame prosjekt.⁵⁹

Sterk konkurranse om tomter til bustadbygging kan føre til at tomteprisane blir sette slik at risiko- og avkastningsmarginane for prosjekta blir små. Små risikomargar kan bety at prosjekta blir vanskelege å gjennomføre ved endringar i kostnader og inntekter, til dømes som følgje av uventa kommunale føresegn. Det gir lite handlingsrom i prosjektøkonomien til å redusere utnyttingsgrada eller forbetre kvaliteten utover forventninga ved tomtekjøpet. Det ser særleg ut til at marginane for tomter som blir omsette fleire gonger gjennom utviklingsfasen, kan bli små, sidan marginane da blir fastsette for kvar omsetjing. Det kan gjere det vanskeleg å få gjennomført prosjekt, ikkje minst i fortettings- og transformasjonsområde. Kva som kan byg-

⁵⁷ Benedictow mfl. (2022b), berekna for einebustader på 250 kvadratmeter

⁵⁸ Benedictow mfl. (2022b), Barth mfl. (2023)

⁵⁹ Gran mfl. (2021) og Benedictow mfl. (2022b)

⁵⁵ Gran mfl. (2021) og Benedictow mfl. (2022b)

⁵⁶ Skog mfl. (2022)

gjast på omkringingjande tomter, kan òg påverke forventningane til utviklinga av tomten. Dersom det blir bygd høgt og tett på nabotomter, kan det føre til lengre planprosessar og høgare tomteprisar.⁶⁰

Dersom avkastningsmarginen på bustadprosjekta ikkje er som forventa, kan tomtene bli liggjande uutvikla lenger. Eit ønske om ein jamn produksjon hos utbyggjarane kan gjere at tomtene likevel blir utvikla, sjølv med ein negativ avkastningsmargin.⁶¹

Særskilde hinder for bustadbygging i distrikta

I mange distriktskommunar er bustadprisane låge, mens byggjekostnadene er ofte dei same som i meir sentrale kommunar. Enkelte kostnader, som transportkostnader, kan vere høgare i mindre sentrale strom. Relativt låge tomteprisar inneber samtidig at auka byggjekostnader og høge kostnader til tilrettelegging av infrastruktur i mindre grad enn i område med høgare tomteprisar vil kunne bli tatt ut i form av enda lågare tomteprisar.⁶² Fleire stader kan dei samla byggjekostnadene vere høgare enn marknadsverdien for bustadene. Det kan gi risiko for tap ved sal og føre til at bustader ikkje blir bygde. I tillegg har prisutviklinga vore vesentleg lågare i mange distriktskommunar enn i pressområde, noko som kan gi ein ytterlegare terskel for bustadinvesteringar.⁶³ Det kan auke risikoen for at prosjekter ikkje kan realiserast. Det kan òg påverke kva for bustader som blir bygde. Til dømes kan låg bygging av leilegheiter gjere det vanskelegare for eldre å flytte til ein meir eigna bustad. På denne måten kan mobiliteten i bustadmarknaden bli redusert i distrikta.⁶⁴ Kombinasjonen av låge bruktbustadprisar og låg bustadprisvekst kan òg gjere det vanskeleg for hushalda å byggje opp tilstrekkeleg eigenkapital.⁶⁵ Bankane kan likevel bruke fleksibilitetskvota i utlånsforskrifta for å dispensere frå eigenkapitalkravet.

⁶⁰ Benedictow mfl. (2022b)

⁶¹ Ibid.

⁶² Barlindhaug mfl. (2011)

⁶³ Bjøru mfl. (2022) og NOU 2020: 15 *Det handler om Norge – Bærekraft i hele landet – Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene*

⁶⁴ NOU 2020: 15 *Det handler om Norge – Bærekraft i hele landet – Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene*

⁶⁵ Bjøru mfl. (2022)

5.3.3 Miljømessige, sosiale og økonomiske effektar av bustadbygging

Pris- og etableringseffektar av bustadbygging

Sterk bustadprisvekst over tid tyder på høg eller stigande etterspurnad og at talet på bustader ikkje veks i takt med veksten i etterspurnaden. Til dømes var bustadprisveksten i Stavanger klart høgare enn landsgjennomsnittet i perioden 2005–2013, og sidan 2016 har prisveksten i Oslo vore klart høgare enn landsgjennomsnittet.

Kvar det blir bygd, og kor mange og kva type bustader som blir bygde, kan påverke bustadprisutviklinga og bustadprisforskjellane og dermed valmoglegheitene på bustadmarknaden for ulike inntektsgrupper. Lågare bustadprisar senkar terskelen for å skaffe seg ein bustad. For bustadegarar tilseier stigande bustadprisar auka formue, noko som kan auke valmoglegheitene på bustadmarknaden. Samtidig kan auka bustadprisforskjellar påverke formuesfordelinga, noko som over tid kan forsterke forskjellane mellom folks valmoglegheiter på bustadmarknaden.⁶⁶

Bustadbygging gir isolert sett lågare bustadprisar i den lokale bustadmarknaden og kan senke terskelen for å skaffe seg ein bustad i desse områda. Kor mykje prisane dempar seg, kjem an på kor mange bustader som blir bygde i området og kor mykje folk er villige til eller evnar å betale for bustadene. Dersom det er mange som både kan og vil betale mykje i eit område, vil ei gitt auke av nye bustader i mindre grad føre til prisnedgang i dette området enn i område der folk kan eller vil betale mindre.

Samtidig kan nye bustader bidra til stadutvikling og auka attraktivitet, noko som kan gi prisvekst i desse områda. Auka bustadbygging i eitt område vil òg kunne påverke bustadprisane og etterspurnaden i område som folk flytter frå eller alternativt ville ha flytta til.

Bustadbygging gjennom fortetting av sentrumsområde kan til dømes ha ulike effektar på bustadprisnivået. Sentralt plasserte bustader internt i kommunane har ofte høge prisar. Det ser ut til å særleg gjelde for dei største kommunane, mens det ikkje er eit like tydeleg mønster for små og mellomstore kommunar.⁶⁷ Fleire bustader i fortettingsområde kan dermed auke dei gjennomsnittlege bustadprisane i kommunen, samanlikna med å byggje i område med lågare etterspurnad. Samtidig kan eit auka tilbod av sentralt plasserte

⁶⁶ Galster mfl. (2019), Eggum mfl. (2023), NOU 2020: 16 *Levekår i byer*

⁶⁷ Benedictow (2022b), basert på tomtekostnader

bustader redusere prisane på denne typen bustader og frigjere andre og rimelegare bustader.

Når byregionar veks og pendlaravstandane aukar, kan det bety at fleire både kan og vil betale for å bu sentralt. Det kan gi auka bustadprisar i sentruma av regionane og gjere det vanskelegare for personar med låge inntekter å busetje seg i dei mest etterspurde områda.⁶⁸ Det ser ut til at inntektssegregeringa internt i byregionar er sterkare dess større og meir tettbygde regionane er. Denne samanhengen ser primært ut til å gjelde for regionar med eitt stort sentrum. Det er indikasjonar på at segregeringa er lågare i bu- og arbeidsmarknadsregionar som har fleire sentrum, enn der det er eitt stort sentrum.⁶⁹ Ei mogleg forklaring på det er at fleire sentrum gjer at attraktiviteten mellom ulike delar av regionen blir noko jamnare, slik at personar med høg betalingsvilje og -evne bur meir spreidd.

Sjølv om standarden på bustadområda generelt sett er god, kan eit einseitig bustadtilbod med lignande bustadstorleik og bustadtypar føre til ei meir einseitig sosioøkonomisk befolkningssamansetjing enn ein hadde fått med eit meir variert bustadtilbod. Det kan blant anna bidra til at fleire med levekårsproblem bor i dei same områda.

Mobilitet og arbeidsmarknad

Å leggje til rette for at arbeidstakarar kan flytte dit det finst attraktive jobbar, er sentralt for å bidra til effektiv ressursutnytting i samfunnet og vidare velstandsvekst. Ikkje minst er det viktig for kommunar som treng kvalifisert arbeidskraft. Tilgang på eigna bustader og ein velfungerande bustadmarknad kan vere avgjerande for om folk kan etablere seg og bli buande, men òg for om dei kan flytte om dei ønskjer eller treng det. Eit variert bustadtilbod i heile landet er derfor viktig for å etablere og behalde arbeidsplassar, byggje kompetansmiljø og utnytte dei samla ressursane i landet effektivt.

Mange bedrifter etablerer seg i byar med god tilgang på kvalifisert arbeidskraft. Nærleik til kundar og leverandørar og moglegheita til å ta del i næringsklyngjer kan òg vere årsaker til at bedrifter etablerer seg i dei store byane.⁷⁰ For andre bedrifter kan til dømes tilgang på kraft, naturressursar, areal og liknande bety at dei ønskjer å etablere seg utanfor dei store byane.

⁶⁸ Barlindhaug mfl. (2011)

⁶⁹ OECD (2018)

⁷⁰ NOU 2015: 1 *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd*

Bustadstandard og ressursbruk

Nye bustader blir bygde med ein høg standard når det gjeld helse, miljø og sikkerheit. Byggtekniske krav fastset nasjonale minstekrav, men mange bustader blir bygde med høgare standard og utover minstekrava. Det gjeld blant anna bustader som oppfyller ulike miljømerkeordningar eller Husbankens krav til lån for bustadkvalitet.

Bustadbygging kan innebere ei betydeleg klima- og miljøbelastning. Transport av materiale, bruk av anleggsmaskiner på byggeplassane og bruk av fossile brensel i oppføringa av bygga gir direkte utslepp av klimagassar, men byggjeverksemnd har òg store indirekte utslepp gjennom blant anna avfall. Byggjeverksemnd er den største enkeltkjelda til avfall i Noreg.⁷¹ Det er mogleg å byggje meir klima- og miljøvenleg utan at det går ut over standarden på bustadene. Dei seinare åra har marknaden for meir miljøvenlege produkt og byggjemetodar vore i sterk utvikling.

Bustadbygging og arealbruk

Kommunane har i kommuneplanane sine sett av over 680 km² til nye bustader, og rundt 97 prosent av dette er på skogareal, open fastmark, jordbruksareal eller open myr. Opp mot 140 km² skog, open fastmark, jordbruksareal og open myr vil bli bygde ut til bustader det neste tiåret om utbygginga held fram i same takt som førre tiår. I perioden 2008–2019 utgjorde bustadbygging om lag 40 prosent av arealutbygginga i Noreg.⁷²

Nedbygging av skog, myr og jordbruksareal står for klimagassutslepp på ca. 2 millionar tonn CO₂-ekvivalentar årleg.⁷³ Nedbygging reduserer òg moglegheita for framtidig karbonopptak på dei nedbygde areala. Nedbygging og andre arealbruksendringar er dessutan den største trusselen mot naturmangfald. Det er særleg i dei befolkningstette områda sør i landet, område som har stort utbyggingspress, det er stort artsmangfald.

Fortetting i utbygde område kan gi mindre samla arealbruk og mindre fragmentering av naturområda enn spreidd utbygging. Miljødirek-

⁷¹ Skjerpen (2023)

⁷² Statistisk sentralbyrå (2020b)

⁷³ Ei rekkje ulike gassar bidreg til klimaendringar: CO₂, metan, lystgass, hydrofluorkarbon, perfluorkarbon og svovelheksafluorid. Gassane har ulikt oppvarmingspotensial. Til dømes er eitt tonn lystgass langt meir skadeleg for klimaet enn eitt tonn CO₂. For å forenkle klimagassrekneskapar «omset» ein ofte dei andre gassane, som metan og lystgass, til CO₂-ekvivalentar. På denne måten får ein eitt samla tal framfor ulike tal for kvar klimagass.

toratet har berekna at utslepp knytte til nedbygging kan reduserast betydeleg dersom byggjeprojekt blir flytta frå skog og myr til areal som allereie er bygde ned gjennom fortetting og transformasjon.⁷⁴

Fortetting kan òg påverke lokalsamfunn og bukvalitet. Det kan gi betre tilgang på butikkar, servicetilbod og offentlege tenester og bidra til at nedslitne område blir oppgraderte. Samtidig kan fortetting få uheldige nærmiljøeffektar dersom det ikkje blir bygd med kvalitet eller tettleiken blir for høg.⁷⁵ Fortetting kan gå ut over grøntområde og føre til trongare buforhold, høgare flyttefrekvens og redusert kontakt mellom bebuarar i nærmiljøet, noko som igjen kan gjere at dei føler seg mindre trygge.⁷⁶ Det kan blant anna kome av at små bustader i tette buområde fungerer som gjennomgangsbustader. Ein del utbyggingsprosjekt har blitt kritiserte for å ha teke for lite omsyn til stadlege kvalitetar og lokal byggjeskikk, for at busetnaden er lite variert, og for at uteromma blir bygde med for låg kvalitet.⁷⁷ Bukvalitet og høg tettleik kan vere vanskeleg å sameine, men med dei rette grepa kan ein få høg bukvalitet i fortettingsområde.⁷⁸

Busetjingsmønster og transportinvesteringar

Transportinvesteringar vil påverke kor tilgjengelege arbeidsplassar, tilbod og tenester er for befolkninga i bu- og arbeidsregionane. Det kan blant anna påverke busetjinga, senterstrukturen, utbyggingsmønsteret, endringar i næringslivet, inn- og utpendlinga og bustadattraktiviteten. Det kan òg verke inn på om presset i enkelte bustadmarknader aukar eller blir dempa, og om forskjellane i bustadprisane blir større eller mindre. Til dømes kan utbygging av transportinfrastruktur i regionar utanfor dei store byregionane gjere områda meir attraktive for næringsverksemd og bidra til at fleire vil busetje seg der.

Investering i nye vegar eller forbetra kollektivtransport vil ofte auke etterspurnaden etter bustader i dei områda som blir meir tilgjengelege. Samtidig kan område som i utgangspunktet eignar seg godt for framtidig utbygging, bli mindre eigna som følge av blant anna støy eller forureining. Andre stader kan endra trafikkmonster frigjere

areal til byutvikling. Utvikling av nye bustadområde påverkar på si side behovet for transportinvesteringar og annan infrastruktur. Nye bustader langs eksisterande transportnett vil auke etterspurnaden etter transport og vil dermed kunne påverke tilbodet og kapasitetsutnyttinga av transportinfrastrukturen.

5.4 Rammer og verkemiddel

5.4.1 Plan- og bygningslova

Plan- og bygningslova skal fremje ei berekraftig utvikling til beste for kvar enkelt, samfunnet og framtidige generasjonar. Planlegging skjer på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå. Lova fastset kva oppgåver som skal gjerast, og kva omsyn som skal takast i planlegginga, og skal bidra til at sektorar og interessar i eit område blir sett i samanheng. Kva føresegner som blir lagde i planane, vil ha ulike verknader for korleis areala blir utnytta no og i framtida. I overordna planar kan kommunen avgjere kvar det kan byggjast bustader, og kor mange og kva type bustader som kan byggjast (einebustader, rekkjehus og blokker).

Føresegner om byggjesaksbehandling skal sikre at tiltak blir utførte forsvarleg og i samsvar med regelverket. Byggjesaksdelen inneheld blant anna reglar om søknadsplikt, krav til innhald og behandling av byggjesøknader, reglar om kven som har ansvar for kva i ei byggjesak, og om kommunen si plikt til å føre tilsyn. Lova stiller òg materielle krav til byggverk og gir heimel til forskrifter som byggt teknisk forskrift og byggjesaksforskrifta.

Plan- og bygningslova si rolle i å samordne og avvege samfunnsinteresser

Plan- og bygningslova skal bidra til samordning og avveging av samfunnsinteresser generelt og arealbruk spesielt. Lova inneheld saksbehandlingsreglar og retningslinjer for korleis myndigheita skal utøve skjøn. Innanfor hovudformålet om å sikre berekraftig utvikling er det mange, og til dels motstridande, omsyn som skal takast. Lova skal sikre både bruks- og verneinteresser.

Medverknad er ei sentral føring i plan- og bygningslova. Lova legg opp til ulike former for nabovarsling og høyring som sikrar at allmenta og partane i ei sak får høve til å påverke utfallet i saka. I tillegg har kommunane høve til å gjennomføre ei rekkje andre tiltak for å sikre god medverknad.

Regionale og statlege organ kan fremje motsegn til kommunale arealplanar som er i strid med nasjonale eller vesentlege regionale interesser.

⁷⁴ Miljødirektoratet (2023)

⁷⁵ Magnussen mfl. (2017)

⁷⁶ Millstein mfl. (2017)

⁷⁷ Barlindhaug mfl. (2012), Guttu mfl. (2008) og Barlindhaug mfl. (2018)

⁷⁸ Aamo mfl. (2021)

Slike interesser kan blant anna vere viktige omsyn som bustadbygging, jordvern, naturmangfald, samordna areal- og transportplanlegging, kulturmiljø, støy, luftforureining og omsynet til barn og unge. Når det ligg føre ei motsegn til ein plan, kan ikkje kommunen vedta planen med juridisk bindande verknad før motsegna er løyst. Dei fleste motsegnssaker blir løyste gjennom dialog eller

gjennom mekling hos statsforvaltaren. Berre rundt 30 saker blir behandla av Kommunal- og distriktsdepartementet kvart år.

I samsvar med plan- og bygningslova § 3-5 legg regjeringa kvart fjerde år fram nasjonale forventningar til regional og kommunal planlegging for å fremje ei berekraftig utvikling i heile landet. Forventningsdokumentet samlar dei viktigaste

Boks 5.6 Digitalisering av plan- og byggjesaksprosessar

Det er gjennomført ei rekkje tiltak for å digitalisere plan- og byggjesaksprosessane.

Målet med Byggnett-strategien, som blei lansert i 2014, var å vise korleis digitalisering kan bidra til enklare og meir effektive byggjeproessar gjennom levetida til eit byggverk. Det har sidan gått føre seg eit omfattande arbeid med å digitalisere plan- og byggjesaksprosessane, og Direktoratet for byggkvalitet er ein viktig aktør og pådrivar i dette arbeidet. Digitalisering av plan- og byggjesaksprosessar gir enklare og raske prosessar, fleire korrekte søknader, mindre ressursbruk og store innsparingar for søkjarar, nærings og kommunar. Viktige tiltak er:

- Fellestjenester BYGG blei lansert i 2018 og er den digitale regelverksplattforma som kontrollerer byggjesøknaden mot regelverket og sender han til rett kommune via Altinn.
- Om lag 270 kommunar har skaffa seg eByggesak, som er eit digitalt saksbehandlingssystem. Det er eit mål at alle kommunar skal ta i bruk eByggesak innan 2025. Direktoratet for byggkvalitet, KS og kommunane har i samarbeid med departementet utarbeidd ein Nasjonal kravspesifikasjon for plan- og byggesak som kommunane kan nytte seg av når dei skal skaffe nytt saksbehandlingssystem.
- Mange byggesaker involverer andre sektormyndigheiter. Arbeidstilsynet behandlar no sin del av byggjesøknaden digitalt i 90 prosent av sakene. Dette har redusert saksbehandlingstida frå opptil 12 veker til berre få minutt. Direktoratet for byggkvalitet vil bidra til etablere slik digital samhandling med fleire sektormyndigheiter i plan- og byggjesaksprosessane.
- Digitalt nabovarsel sparer søkjarar for tid og pengar. Over tre millionar naboar har fått slikt varsel. Direktoratet for byggkvalitet utviklar løysinga heile tida, og frå 2020 blei det

mogleg å varsle styret i sameige framfor alle sameigarane. Til no har løysinga spart utbygjarar og privatpersonar for meir enn ein milliard kroner.

- Direktoratet for byggkvalitet utviklar stadig digitale rettleiarar som blir mykje brukte, og som avlastar kommunane for rettleingsarbeid. Direktoratet skal no utarbeide ein digital søknad for dispensasjon med rettleiing.

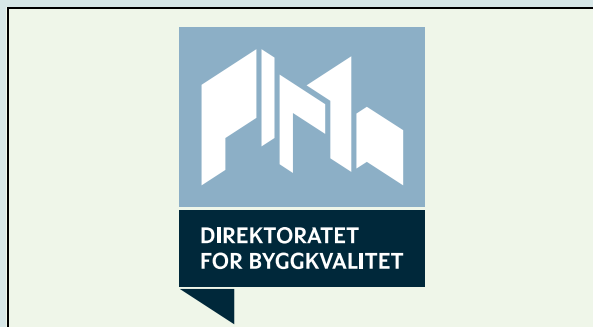


Figur 5.8

Det er også gjennomført tiltak for å starte arbeidet med å digitalisere planprosessane:

- Direktoratet for byggkvalitet har blant anna utvikla fleire sjølvbeteningsløysingar for kommunane på planområdet.
- Nasjonal plankatalog med kvalitetssjekka planføresegner for reguleringsplanar blir fortløpande publisert frå januar 2024. Det er tilrådd å ta katalogen i bruk i samband med nye reguleringsplansaker.
- Sjekklistar og eit nytt og betre valideringsystem for planforslag er under utvikling.
- Regjeringa har lagt til rette for utvikling og finansiering av nye tenester og data som kan brukast i kommunal areal- og samfunnsplanlegging, som nasjonal detaljert høgdemodell.

Kjelde: Fellestjenester BYGG – digitale søknadsløysingar – Direktoratet for byggkvalitet

Boks 5.7 Prosjektet «Ingen sak med byggesak»

Figur 5.9

I 2023 fekk Direktoratet for byggkvalitet (DiBK), i samarbeid med KS, støtte frå Stimulab på 1,5 millioner kroner til prosjektet «Ingen sak med byggesak».

Rettleiing om byggesaker er ein stor tidstjuv for stat, kommune og innbyggjarar. Opptil 15

sektormyndigheiter med ulike krav, kan vere involverte i ein byggesak, og det finst i dag inga samla rettleiing. Prosjektet skal sjå på samarbeidet på tvers av sektorar og forvaltingsnivå, med mål om å finne innovative og digitale løysingar for den kommunale rettleiinga i byggesaker. Prosjektet skal òg undersøkje moglegheita for utvikling av store språkmodellar innan kunstig intelligens (KI).

Stimulab er eit samarbeid mellom Digitaliseringsdirektoratet (Digdir) og Design- og arkitektur Noreg (DOGA). Stimulab støttar prosjekt som bidreg til at offentlege verksemder samarbeider på nye måtar for å skape effektive og bruksretta tenester.

Kjelde: Direktoratet for byggkvalitet: Ingen sak med byggesak – effektiv og brukerrettet veiledning i alle ledd

prioriteringane regjeringa har på planområdet for den komande fireårsperioden. I dei gjeldande nasjonale forventningane til regional og kommunal planlegging for 2023–2027 forventar regjeringa at kommunane legg til rette for tilstrekkeleg bustadbygging i tråd med lokale og regionale behov, og at bustadbygginga bør bidra til gode og varierte bustadtilbod og bumiljø for alle.

Statlege planretningslinjer for areal og mobilitet

I samsvar med plan- og bygningslova § 3-5 kan statlege planretningslinjer utformast der særskilde omsyn krev det. Eit slikt særskilt omsyn er å sjå bustadplanlegging i samanheng med arealbruk, utbyggingsmønster og transportsystem. Statlege planretningslinjer for samordna bustad-, areal- og transportplanlegging blei sette i verk i 2008 for å møte dette behovet. Reviderte statlege planretningslinjer er sendt på høyring, og det er foreslått å endre namnet til statlege planretningslinjer for arealbruk og mobilitet.

Retningslinjene skal leggjast til grunn ved statleg, regional og kommunal planlegging og er eit tiltak regjeringa set inn for at dei vedtaka som blir gjorde nasjonalt, skal bli følgde opp i den regionale og kommunale planlegginga (plan- og bygningslova § 3-5, tredje ledd).

Boks 5.8 Oppdaterte planar og byggesøknader

Frå 2009 og fram til 2015 hadde plan- og bygningslova ei føresegn i § 12-4 femte ledd om at det ikkje kunne bli gitt løyve til å byggje etter planar som var eldre enn fem år. Føresegna skulle blant anna bidra til at det blei bygd etter oppdaterte planar og at regulerte tomter ikkje skulle bli liggjande ubebygde i lang tid. Etter finanskrisen var det vanskeleg å få i gang byggjeprojekter, og føresegna blei avvika. Føresegna blei erstatta av ein regel som seier at dersom byggjeprojekt som er vedteke med bakgrunn i private reguleringsforslag ikkje er set i gang innan ti år, så skal kommunen sjå til at planen er oppdatert i nødvendig grad før dei behandlar byggesøknader.

Byggteknisk forskrift

Byggteknisk forskrift skal sikre at byggjetiltak blir planlagde, prosjekterte og utførte ut frå omsyn til god visuell kvalitet og universell utforming og slik at tiltaka oppfyller tekniske krav til sikkerheit,

miljø, helse og energi. Forskrifta trekkjer opp grensa for det minimumet av eigenskapar eit byggverk må ha for å kunne bli lovleg oppført. Byggteknisk forskrift er heimla i plan- og bygningslova og utdjuvar og utfyller føresegner i lova.

Ofte blir forskrifta berre omtalt med forkortinga TEK saman med årstalet då den aktuelle hovudversjonen blei vedteken. Dagens forskrift, TEK17, blei altså vedteken i 2017.

Mange av reglane i forskrifta er såkalla funksjonskrav. Dette inneber at forskrifta stiller krav til ein bestemd funksjon, men ikkje ei bestemd løysing. Ho kan til dømes stille krav om at ein må oppnå tilfredsstillande sikkerheit mot samanbrot i bygningskonstruksjonen, utan å stille konkrete krav til korleis dette skal løysast. Dette gir den ansvarlege prosjekterande fridom til å velje dei løysingane som er best eigna for kvart enkelt prosjekt.

Ein del funksjonskrav er òg tolka og gitt som ytingskrav i forskrifta. Dette gjeld blant anna krav knytte til tilgjengelegheit. Funksjonskrava kan òg vere tolka gjennom såkalla preaksepterte ytingar, som finst i rettleiinga frå Direktoratet for byggkvalitet. Dette gjeld til dømes i stor grad for sikkerheit ved brann. Dersom dei preaksepterte ytingane blir lagde til grunn, er funksjonskrava i for-

skrifta rekna som oppfylte. Dersom ein vel å fråvike dei preaksepterte ytingane, må det gjerast ein analyse. Analysen skal dokumentere at dei alternative løysingane som er valde, er likeverdige med dei preaksepterte. Det vil seie at dei alternative løysingane må gi minst same kvalitet og sikkerheit som om dei preaksepterte ytingane var følgde.

Opparbeiding av kommunal teknisk infrastruktur

Kommunane kan i dag gjere eit såkalla føreseielegheitsvedtak om at den som byggjer ut eit område, er forventa å betale for nødvendig kommunal infrastruktur som veg, vatn og avløp. Det sentrale er at grunneigaren eller utbyggjaren får ei klar forståing av at hen vil måtte forhandle fram ein avtale med kommunen for å kunne gjennomføre eit byggjeprojekt. Når kommunane vedtek arealplanar, treng dei ofte å stille krav til rekkjefølgja av kvar enkelt utbygging og tilknytte infrastrukturtiltak, slik at det blir samsvar mellom eksisterande og ny infrastruktur og den belastninga utbygginga medfører. For å sikre at infrastrukturtiltak som følgjer av rekkjefølgjekrav i arealplanar, blir etablerte, kan kommunar og utbyggjarar inngå utbyggingsavtalar om gjennomføringa av desse tiltaka. Utbyggingsavtalane kan vere både eit alternativ til og eit supplement til dei lovfesta reglane om opparbeidingsplikt og refusjon. Utbyggingsavtalar kan regulere finansiering eller oppføring av teknisk infrastruktur som er nødvendig for byggjeprojekta, men kommunane kan ikkje be om finansieringsbidrag til sosial infrastruktur som skular og barnehagar.

Den som har bygd veg, vass- og avløpsleidningar, kan krevje at eigedomar som får nytte av vegen eller leidningane, skal betale ein forholdsmessig del av utgiftene. Desse prinsippa er varette gjennom reglane om opparbeidingsplikt og refusjon i plan- og bygningslova kapittel 18. Reglane sikrar at offentleg veg, vatn og avløp blir etablert eller oppgradert etter kvart som ny utbygging krev større kapasitet. Reglane set rammer for kva kommunen kan krevje opparbeidd, kven som må opparbeide det, kven som må betale refusjon for offentleg veg, vatn og avløp, og kor stor del av kostnaden kvar enkelt må betale.

Kommunal- og distriktsdepartementet sende hausten 2023 på høyring eit forslag til nye føresegner om etablering av grunneigarfinansiert infrastruktur. Departementet har foreslått at kommunane kan opprette ei hensynssone kor aktørane kan sjå grunneigarfinansiering av infrastruktur i samanheng. I forslaget er det framheva at utbyg-

Boks 5.9 Utvikling av byggteknisk forskrift

Sidan 2010 er det gjort fleire endringar i byggteknisk forskrift som er relevante for bustader:

- I 2010 tok byggjesakdelen av dagens plan- og bygningslov til å gjelde. Saman med den blei det fastsett ei ny byggteknisk forskrift (TEK10), og krava til blant anna energiforsyning og tilgjengelegheit blei skjerpte.
- I 2015 blei det gitt unntak frå tilgjengelegheitskrava i TEK10 for 50 prosent av leilegheitene under 50 kvadratmeter i bustadbygg med krav om heis.
- I 2016 blei det innført skjerpte krav til energieffektivitet.
- I 2017 blei TEK10 erstatta av ei ny byggteknisk forskrift (TEK17). Det blei lempa på ein del krav og rydda opp i forskrifta.
- I 2022 blei forskrifta justert blant anna med omsyn til klimagassrekneskap og ombrukskartlegging, og det blei gjort forenklingar for å leggje til rette for bygging i område som er utsette for fjellskred, flaum og flodbølger.

ging av større område og store endringar i infrastruktur bør handterast i ei hensynssone med krav om grunneigarfinansiering. Sjølv med nye føresegner, vil utbyggingsavtalar framleis kunne brukast som i dag, men vanlegvis ved mindre omfattande utbyggingar. Dei to finansieringsformene kan ikkje kombinerast for same areal. Kommunal- og distriktsdepartementet vurderer no høyringssvara, med sikte på å leggje fram ein lovproposisjon for Stortinget.

Overvatn

Overvatn medfører store skadar i Noreg kvart år. I 2022 blei plan- og bygningslova endra for å gi kommunane betre verkemiddel til å sikre forsvarleg handtering av overvatn. Det blei vedteke ein heimel for kommunane til å krevje opparbeiding av formålstenlege offentlege anlegg. Krava til handtering av overvatn i byggjeprojekt blei gjorde tydelege. Det blei òg innført ei moglegheit for kommunane til å krevje tiltak mot overvatn for utbygde eigedomar.

Krav til eksisterande bygg

Plan- og bygningsregelverket er i stor grad laga med tanke på nye bygg. Krava kan likevel òg gjelde ved arbeid på eksisterande bygg, til dømes ved ombygging, rehabilitering eller bruksendring, og kan da vere dyre og vanskelege å oppfylle. Reglane har vore uklare og kan ha medført at oppgraderingar ikkje har blitt gjennomførte. Som følgje av dette blei føresegnene i plan- og bygningslova om kva krav som gjeld ved arbeid på eksisterande bygg, reviderte og gjorde tydelege i 2023. Det blei òg innført ei føresegn som gir kommunane større rom for å gi unntak frå tekniske krav ved slike arbeid. Etter søknad kan kommunen gi unntak så lenge omsyn til sikkerheit, helse og miljø er vareteke. Større rom til å gi unntak frå tekniske krav kan bidra til meir aktiv bruk og betre gjenbruk av bygg og kan styrkje det lokale sjølvstyret. Det at det blir enklare å ta i bruk eit tomt lokale til noko nytt, kan skape meir liv i lokalmiljøet og bidra til verdiskaping. Føresegna kan til dømes òg gjere det enklare å ta i bruk ei hytte til bustad.

Ombruk

Marknaden for omsetjing av brukte byggjeverar er i utvikling, men det har vore ulike barrierar. Blant anna har krava til produktdokumentasjon vore lite tilpassa brukte byggjeverar. I 2022 blei

forskrift om omsetjing og dokumentasjon av produkt til byggverk endra for å gjere det enklare å bruke brukte byggjeverar om igjen. I 2022 blei det òg innført krav i byggt teknisk forskrift om at det skal veljast produkt som er eigna for ombruk og materialgjenvinning, og at bygga skal vere tilrettelagde for seinare demontering.

5.4.2 Lån til bustadkvalitet

Lån frå Husbanken er eit supplement til lån frå dei private kredittinstitusjonane og skal bidra til at vi når bustadpolitiske mål som elles ikkje ville blitt nådde. Lån til bustadkvalitet skal bidra til viktige bustadkvalitetar innanfor miljø, energieffektivisering og tilgjengelegheit i ny og eksisterande busetnad. Husbanken kan gi lån til bustadkvalitet til enkeltpersonar, føretak, kommunar og fylkeskommunar.

Innretninga av låneordninga

For lån til bustadkvalitet blir det stilt krav til bustadene utover krava som ligg i byggt teknisk forskrift. Dei konkrete krava er fastsette i forskrift om lån frå Husbanken.

Husbanken kan gi lån til bustadkvalitet innanfor følgjande tre kategoriar:

- byggje miljøvenlege bustader
- byggje livsløpsbustader
- oppgradere eksisterande bustader

Lån til bygging av miljøvenlege bustader skal stimulere til bygging av bustader med godt inn klima, miljøvenlege materiale og byggemetodar og god tilgjengelegheit. Låneordninga skal bidra til marknadsutbreiing av metodar og materiale, ofte der regulering blir rekna for inngripande. For å få lån til miljøvenlege bustader må ein oppfylle strengare krav enn dei som blir stilte i byggt teknisk forskrift. Det gjeld blant anna krav til helse- og miljøfarlege stoff, avfallssortering og miljødokumentasjon. Lån til livsløpsbustader skal stimulere til bygging av fleire bustader som legg til rette for at personar kan bli buande der gjennom heile livsløpet, uavhengig av funksjonsnivå. Ombygging av annan bygningsmasse til bustadformål blir rekna som bygging av bustad. Lån til oppgradering blir gitt til omfattande oppgraderingar som reduserer energibruken og aukar tilgjengelegheita i eksisterande bustader.

Rentevilkåra for lån til bustadkvalitet er gunstigare enn vilkåra for ordinære lån. Utgangspunktet for berekinga av renter på lån i Husbanken er basisrenter. Basisrentene blir berekna på grunn-

Boks 5.10 Utviklinga av lån for å fremje bustadkvalitet

Å gi lån til oppføring og utbetring av bustader har vore ein del av oppgåvene til Husbanken sidan opprettelsen i 1946, men innretninga av låneordningane og kriteria for å få lån har vore reviderte over tid. I 2004 blei grunnlånet oppretta. Grunnlånet hadde fleire mål, knytte både til kvalitetar, til å skaffe bustader til vanskelegstilte og husstandar i etableringsfasen og til å sikre nødvendig bustadforsyning i distrikta. I ei evaluering av grunnlånet frå 2011 blei det konkludert med at det viktigaste låneordninga hadde bidrege med, var å auke talet på bustader med gode miljøkvalitetar og universell utforming. Det blei tilrådd å reindyrke låneordninga meir til å fremje samfunnsmessig viktige kvalitetar. Grunnlånsordninga blei revidert i 2020, og då blei lån til bustadkvalitet etablert.

Kjelde: Nordvik mfl. (2011)

lag av eit gjennomsnitt av observasjonar av dei beste lånetilboda i marknaden. Basisrenta for fast rente på 20 år bereknar Husbanken ved å auke basisrenta for 10 års fastrente med 0,30 prosentpoeng. Frå basisrentene trekkjer dei 0,75 prosentpoeng for å kome fram til årleg effektiv fast og flytande rente. Årleg effektiv rente kan likevel ikkje vere negativ.

Husbanken kan i utgangspunktet maksimalt gi lån som gjer at lånegraden på eigedommen blir på 85 prosent. Det kan likevel gjerast unntak frå reglane om lånegrad i område av landet der private kredittinstitusjonar i lita grad finansierer nybygging, fordi marknadsverdien av nybygde bustader gjennomgåande er lågare enn byggjekostnadene. Dette unntaket gjeld for alle låneordningane til Husbanken som fell inn under forskrift om lån frå Husbanken. Husbanken har dei siste åra hatt dialog med distriktskommunar om korleis dei kan ta ei meir aktiv rolle i bustadpolitikken. Eit sentralt tema for dialogen har vore utnytting av handlingsrommet distriktskommunar har gjennom dette unntaket. Husbanken kan prioritere inntil 1 milliard kroner av låneramma til lån til bustadkvalitet og lån til utleigebustader i distriktskommunar i 2024.⁷⁹

Prosjekt som er finansierte med lån frå Husbanken, skal ha ein nøktern standard når det gjeld

areal og kostnader. Derfor har Husbanken grenser for kor store bustadene som blir finansierte med lån til bustadkvalitet, kan vere. Det har kome fleire innspel om at reglane for lån til bustadkvalitet har vore for strenge til at ordninga er relevant i distrikta. På bakgrunn av desse innspela endra Husbanken arealkrava for lån til bustadkvalitet i desember 2022. Samtidig forlengde dei fristen for byggjeart frå tre til seks månader. Det at ein no kan få lån frå Husbanken til å byggje større bustader, kan bidra til at fleire tør og vil byggje nye hus i distrikta.

Bruken av lån til bustadkvalitet

I 2023 gav Husbanken tilsegn om til saman 5,1 milliardar kroner i lån til bustadkvalitet – til bygging av 1 121 miljøvenlege bustader og 214 livsløpsbustader. I tillegg gav dei tilsegn om 378 millionar kroner i lån til oppgradering av 720 eksisterande bustader. Av bustadene som blei oppgraderte, tilfredsstilte 73 prosent krava til både energi og tilgjengelegheit. Figur 5.10 viser utviklinga i talet på bustader som er finansierte med lån til bustadkvalitet.

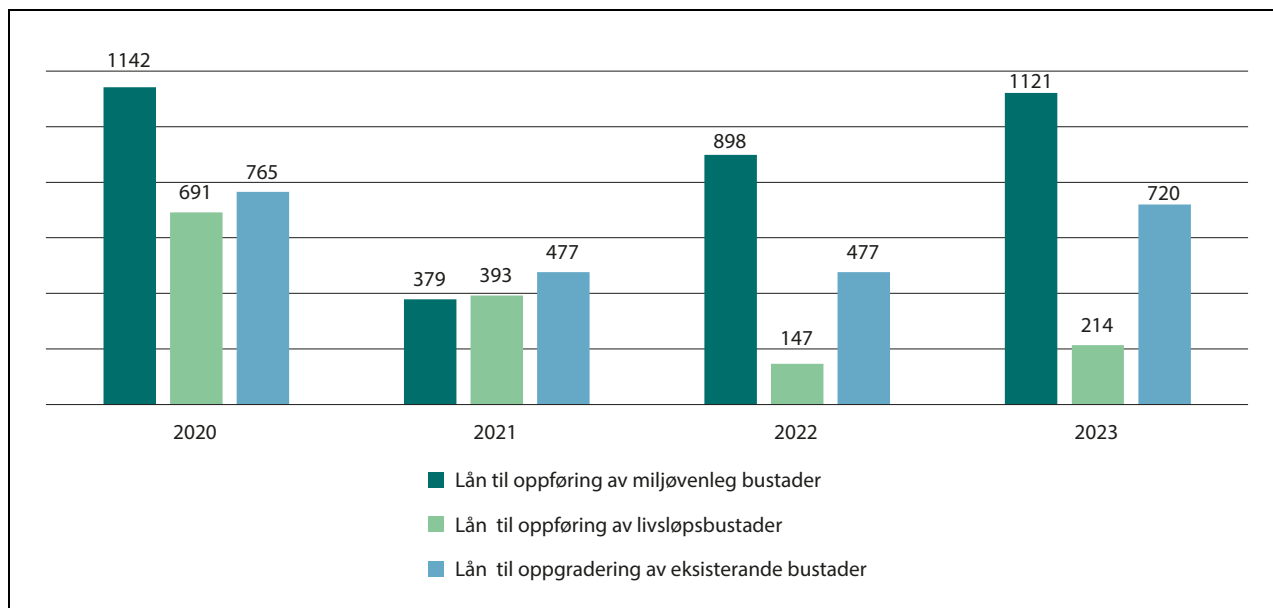
Husbanken gav tilsegn om 866 millionar kroner i lån til bustadkvalitet til bygging av 266 bustader i distriktskommunar og 49 millionar kroner i lån til oppgradering av 94 eksisterande bustader.⁸⁰ Det er ein stor auke frå 2021, særleg i lån til oppgradering.

Tal frå før 2020 er ikkje direkte samanliknbare med tal etter 2020, fordi det blei gjort store endringar i låneordninga det året (sjå boks 5.10). Av figur 5.10 ser ein at 2020 og 2023 er dei åra flest bustader blei oppført og oppgradert ved hjelp av lån til bustadkvalitet, trass i at dette var år med lågare aktivitet i byggjenæringa. Det kan derfor sjå ut som at byggjenæringa etterspør låneordninga særleg i periodar når byggjeaktiviteten går ned. Det høge talet oppførte og oppgraderte bustader i 2020 kan òg skylde at låneordninga var ny dette året. Talet på oppførte og oppgraderte bustader heng òg saman med storleiken på Husbankens låneramme og etterspurnaden etter dei andre låneordningane til Husbanken.

Etterspurnaden etter lån til bustadkvalitet har auka kraftig frå 2021 til 2023. Dette står i kontrast til utviklinga i finansiering av nybustader elles (sjå kapittel 5.3.1). I 2023 måtte Husbanken gi avslag

⁷⁹ Kommunar i klasse 5 og 6 i sentralitetsindeksen til Statistisk sentralbyrå

⁸⁰ Kommunar i klasse 5 og 6 i sentralitetsindeksen til Statistisk sentralbyrå



Figur 5.10 Lån til bustadkvalitet, talet på bustader. 2020–2023

Kjelde: Husbanken

på søknader om lån til bustadkvalitet som kom inn etter oktober.

5.4.3 Tilskot til bustader, bumiljø og område

Tilskot til bustadtiltak

Husbanken har ei viktig rolle som fagleg støtte-spelar for kommunane. Gjennom tilskot til bustadtiltak kan aktørar teste ut nye løysingar i det bustadsosiale arbeidet og i distriktskommunar. Tilskotet skal stimulere til kunnskapsutvikling og innovasjon i møtet med demografiske, økonomiske og sosiale utfordringar, og det overordna målet er å leggje til rette for fleire eigna bustader i heile landet. Tilskot til bustadsosiale tiltak kan gå til frivillige og private aktørar, forskings- og utdanningsinstitusjonar og kommunar, mens tilskot til bustadtiltak i distrikta skal gå til kommunar.

I distriktskommunar kan det vere få aktørar i bustadmarknaden. Regjeringa etablerte derfor i 2023 eit nytt tilskot til bustadtiltak i distrikta. Prosjekta som fekk støtte det første året, vurderer blant anna måtar å redusere tapsrisikoen på for personar som skal byggje eller kjøpe nybygde bustader og korleis ein kan leggje til rette for at leigarar kan kjøpe bustaden dei leiger. Husbanken og Distriktsenteret vil følgje opp kommunane som får tilskot, og tilby kompetansstøtte og arenaer for erfaringsdeling. Regjeringa har styrkt løy-

vinga med 4,3 millionar kroner i 2024. Auken er øyremerkt tiltak i distriktskommunar, slik at inntil 21 millionar kroner kan gå til å teste ut nye bustadkonsept og samarbeidsformer i distrikta.

Investeringsstilskot til omsorgsbustader og sjukeheimar

Investeringsstilskot til omsorgsbustader og sjukeheimar skal stimulere kommunane til å fornye og auke tilbodet av sjukeheimplassar og omsorgsbustader for personar med behov for heildøgns helse- og omsorgstenester, uavhengig av alder, diagnose eller funksjonshemming. Husbanken har forvalta tilskotsordninga på vegner av Helse- og omsorgsdepartementet sidan 2008. Tilskotet blir gitt til kommunar, og kommunane skal disponere omsorgsbustadene og sjukeheimplassane i minst 30 år. Helseføretak kan disponere plassar dersom tilbod om heildøgns helse- og omsorgstenester ved desse plassane blir gitt i samarbeid med kommunar. Tilskotet skal gå til å skaffe plassar i institusjonar og sjukeheimar og omsorgsbustader til personar med behov for heildøgns helse- og omsorgstenester. Tilskotet kan vidare gå til fellesareal i tilknytning til eksisterande omsorgsbustader for å oppnå heildøgnsstenester, lokale dagaktivitetstilbod og døgnomsorgsplassar til personar med behov for akutthjelp etter helse- og omsorgstenestelova.

Tilskot til områdesatsingar

Det blir gitt tilskot til kommunar som inngår avtalar med staten om ekstra innsats i levekårsutsette område. Tilskotet skal bidra til å jamne ut sosial ulikskap ved at fleire bebuarar i område med særskilde levekårsutfordringar kan bli økonomisk sjølvstendige gjennom arbeid og bli aktive deltakarar i lokalsamfunn og storsamfunn. Dei skal òg bidra til varige forbetringar av tenester og til betre fysiske og sosiale nærmiljøkvalitetar i dei levekårsutsette områda.

Det blir òg gitt tilskot til bustad- og områdeutvikling i byar. Tilskotet blir forvalta av Husbanken og skal bidra til å forbetre bumiljøet, blant anna å løyse lokale utfordringar for innbyggjarar i levekårsområde. Kommunane kan bruke tilskotet til fysiske tiltak som bidreg til å auke kvaliteten i bygningar og uteområde, og til utvikling av nye tiltak for bumiljøet, bustadkonsept og liknande som bidreg til å forbetre eit område fysisk og sosialt.

5.4.4 Bustadoppføringslova og avhendingslova

Bustadoppføringslova regulerer avtalar mellom entreprenør og forbrukar om oppføring av ny eigar bustad. Det kan ikkje avtalast eller gjerast gjeldande vilkår som er dårlegare for forbrukaren enn det som følgjer av lova. Bustadoppføringslova gir blant anna reglar om ytingane frå entreprenøren og forbrukaren, under dette reglar om plikt for entreprenøren til å stille garanti for oppfylling av avtalen og reglar om kva forbrukaren har krav på ved forseinka eller mangelfull yting frå entreprenøren.

Avhendingslova regulerer avtalar om frivillig sal, byte eller gåve der det blir overdrege fast eigedom m.m. Lova gjeld for sal, både mellom næringsdrivande, mellom næringsdrivande og forbrukarar og mellom privatpersonar. Etter avhendingslova er eit sal til ein fysisk person som ikkje hovudsakleg handlar som ledd i næringsverksemd, å rekne som eit forbrukarkjøp, uavhengig av kven som er seljaren. Dermed vil det dreie seg om eit forbrukarkjøp etter lova også når både seljaren og kjøparen er privatpersonar. Lova inneheld reglar om kva føresegner som kan fråvikast i forbrukarkjøp, og kva føresegner som er ufråvikelege.

Lova gir blant anna reglar om kva krav kjøparen kan stille til tilstanden på eigedomen, kva rettar kjøparen har ved avtalebrot frå seljaren, og kva rettar seljaren har ved avtalebrot frå kjøparen.

1. januar 2022 tredde det i kraft endringar i avhendingslova med formål om å gjere bustadhandelen tryggare. Endringane inneber blant anna

at det ikkje lenger kan takast «som han er»-atterhald eller andre tilsvarende alminnelege atterhald når ein bustad blir seld til ein forbrukarkjøpar. Dette er meint å gi seljarar insentiv til å leggje fram informasjon, blant anna tilstandsrapport, i forkant av bustadsal. I føresegna om undersøkingsplikta til kjøparen er det lovfesta at kjøparen skal reknast for å kjenne til forhold som er tydeleg beskrivne i ein tilstandsrapport og andre salsdokument som kjøparen har fått høve til å setje seg inn i. Det er gitt heimel til å forskriftsfeste krav til tilstandsrapportar som skal ha slik verknad.

1. januar 2022 tredde ei ny forskrift om tilstandsrapportar i kraft. Forskrifta stiller tydelege minimumskrav til innhaldet i tilstandsrapportar som blir brukte i samband med sal av brukte heilårs- og fritidsbustader, slik at forbrukarar får eit betre informasjonsgrunnlag før eit kjøp. Direktoratet for byggkvalitet har òg utarbeidd ein struktur for korleis dataa i tilstandsrapportane kan kategoriserast, og fleire aktørar har byrja å utarbeide elektroniske rapportar. Det kan gjere det lettare å samle inn og analysere data frå rapportane, noko som òg kan bidra til auka kunnskap om kva problem bustadeigarar støyter på.

5.4.5 Verkemiddel for å gjere bustader meir tilgjengelege

Fleire offentlege aktørar har verkemiddel som stimulerer til å gjere eksisterande bustader meir tilgjengelege. Husbanken kan gi lån til oppgraderingsprosjekt som gjer ein bustad meir tilgjengeleg. Dette kan vere tiltak som gir trinnfri tilkomst og tilgjengeleg inngangsparti, fjerning av dørter-slar, ombygging slik at alle nødvendige rom kjem på same plan, og tiltak som gjer badet meir tilgjengeleg.

Kommunen har ansvar for bustadrådgiving overfor enkeltpersonar. Det kan dreie seg om råd og hjelp til å søkje økonomisk støtte for å gjennomføre tilpassingstiltak i bustaden, og det kan dreie seg om meir konkrete byggtekniske råd og rettleiing i kva tilpassingstiltak det er formålstenleg for den enkelte å gjennomføre.

Hjelpemiddelsentralen i arbeids- og velferdsforvaltninga kan bidra med råd om, utlån av og tilskot til ulike hjelpemiddel. Dei kan òg gi tilskot til varige utbetringstiltak i bustaden – i staden for at det blir installert mellombelse hjelpemiddelløysingar som trappeheis, løfteplattform og rampe. Tilskotet kan inngå i ein felles finansieringsplan saman med lån frå Husbanken.

Byggteknisk forskrift stiller krav om tilgjengelegheit i nye bustader. Kravet gjeld for bustader

med krav om heis, og i bustader der alle hovudfunksjonar (stue, kjøkken, soverom, bad og toalett) er på inngangsplanet. Kravet om tilgjengelegheit gjeld på inngangsplanet. Det er unntak frå kravet om tilgjengelegheit for halvparten av små leilegheiter på inntil 50 kvadratmeter i bustader med krav om heis.

5.4.6 Verkemiddel for å gjere bustader meir energieffektive

Ein stor del av bygningsmassen er bygd etter tidlegare byggjeforskrifter med mindre strenge energikrav og med andre teknologiar enn dagens nybygg, og potensialet for energieffektivisering er størst i eldre bygningar. Det vil variere frå bygg til bygg kva tiltak det er teknisk formålstenleg og lønsamt å gjennomføre. Generelt vil det ofte vere meir lønsamt å gjennomføre energieffektiviseringstiltak når bustaden uansett skal rehabiliterast.

Fleire verkemiddel bidreg til energioppgradering av bustader. Informasjon om energiprisar og at bustadeigarar kjenner til sitt eige forbruk og kan sjå samanheng mellom forbruk og kostnader, er ein viktig føresetnad for at lønsame oppgraderingar blir gjennomførte. Bustadeigarar treng òg informasjon om kva oppgraderingstiltak det kan løne seg å gjennomføre. Energimerkeordninga for bygg bidreg til dette. I tillegg finst ei rekkje andre informasjonskjelder om energieffektivisering i bygg, blant anna Noregs vassdrags- og energidirektorat si nettside om energisparing⁸¹, informasjon om energieffektivisering på nettsidene til Direktoratet for byggkvalitet og Enova, og fleire

⁸¹ Sparenergi.no NVE, Enova, Statsbygg, Direktoratet for byggkvalitet og Miljødirektoratet

kommunale rettleiingsordningar. Riksantikvaren har eigne tilpassa råd retta mot gamle hus og verneverdige bygningar.

Enova bidreg òg gjennom fleire støtteordningar til meir effektiv og fleksibel energibruk i bustader. Regjeringa presiserte Enova sitt mandat knytt til energi i 2023. Det inneber at Enova blant anna skal bidra til meir effektiv bruk av energi, meir effektiv utnytting av eksisterande nett og utvikling av nye energiteknologiar i alle sektorar. Enova lanserte i 2023 støtte til energikartlegging og investeringsstøtte til energitiltak retta mot blant anna burettslag, bustadsameige og andre bustadselskap. Støtta er retta mot forbetring av energitilstanden i bygg. Alle energitiltak som bidreg til å redusere berekna levert energi, kan støttast gjennom den nye støtteordninga.

Husbanken gir tilskot til energitiltak i kommunalt eigde utleigebustader, omsorgsbustader og sjukeheimar. Ordninga var ny i 2023 og skal bidra til gjennomføring av energieffektiviseringstiltak og tiltak for auka energifleksibilitet i kommunalt eigde utleigebustader, omsorgsbustader og sjukeheimar. Kommunalt eigde utleigebustader skal prioriterast. Frå 2024 er Energidepartementet ansvarleg for tilskotet, og Husbanken tildeler tilskotet.

Byggteknisk forskrift set rammer for det totale energibehovet til nybygg og minstekrav til energieffektivitet for ulike delar av bygningskroppen. Energikrava omfattar òg krav til ulike løysingar for energiforsyning, blant anna til energifleksible varmesystem for bygg over 1000 kvadratmeter. Reglane i byggteknisk forskrift utløyser ikkje tiltak, som energitiltak, i seg sjølve, men set rammer for dei tiltaka som byggeigaren sjølv vel å gjennomføre.

Boks 5.11 Informasjon og kunnskapsutvikling om rehabilitering og oppgradering av bustader

Direktoratet for byggkvalitet har ei nettside kalla «Smartere oppussing» med tips og råd om smarte grep folk kan ta når dei skal rehabiliter bustaden sin. Dette kan vere tiltak som gjer bustaden meir miljøvenleg og hevar kvaliteten og levetida på bustaden. Her er òg tips om enkle grep som gjer bustader meir funksjonelle og betre tilpassa ulike livsfasar.

Rehabilitering og oppgradering inneber samtidig auka klima- og miljøbelastning gjennom

materialbruk og avfall. I nokre tilfelle kan rehabilitering og oppgradering gjennomførast på måtar som tek meir omsyn til klima og miljø. Staten bidreg til å auka kunnskapen om korleis desse omsyna kan sameinast. Blant anna har Riksantikvaren utvikla rettleiarar om energieffektivisering i eksisterande bygningar som viser tiltak som òg tek vare på dei kulturhistoriske verdiane. Dei har òg ei samling med døme på slike tiltak.

Boks 5.12 Klima- og miljøpolitiske rammevilkår

Noregs klimamål under Parisavtalen er å redusere utsleppa med minst 55 prosent innan 2030 samanlikna med nivået i 1990. Dette målet er lovfesta i klimalova. Noreg vil samarbeide med EU for å nå målet.

I tillegg har regjeringa sett eit nasjonalt omsillingsmål for 2030. Dette er eit mål for langsiktig grøn omstilling av heile økonomien. Rekkjefølgja og tempoet i dei nasjonale utsleppskutta i kvotepliktige sektorar må tilpassast utviklinga i kraftbalansen, teknologi og kostnader. Sjå nærare omtale i revidert nasjonalbudsjett for 2022.

Noreg har i klimalova lovfesta eit mål om at Noreg skal bli eit lågutsleppsamfunn i 2050. Formålet med å lovfeste målet er å leggje til rette for ei langsiktig omstilling i klimavenleg retning i Noreg. Lova viser til at utsleppa innan 2050 skal reduserast med 90–95 prosent samanlikna med 1990-utsleppa.

Prinsippet om at den som forureinar, skal betale, og at vi skal nå klimamåla mest mogleg effektivt, er retningsgivande for norsk klimapolitikk. Avgifter og det felles europeiske systemet med klimakvotar (EU-ETS) er derfor hovudverkemidla i klimapolitikken. Om lag 85 prosent av norske utslepp (utanom utslepp og opptak frå skog og arealbruk) er omfatta av anten avgift eller kvoteplikt.

Avgifter og kvoteplikt set begge ein pris på utslepp av klimagassar. Denne prisinga bidreg til å gjere låg- og nullutsleppsteknologi meir lønsam og gir dermed insentiv til å utvikle nye, utsleppsvenlege produksjonsmåtar og -prosessar i bygg- og anleggssektoren. I tillegg blir andre verkemiddel nytta for å redusere klima-

gassutsleppa, slik som lovregulering, støtteordningar og informasjonstiltak. Blant anna kan planmyndigheita stille klima- og miljørelaterte krav gjennom planføresegner, arealformål og omsynssoner, og byggteknisk forskrift regulerer minstekrava til klima- og miljøomsyn som må takast ved bustadbygging. Regjeringas klimastatus og -plan «Grøn bok» gir nærare omtale av verkemiddel og status for arbeidet.

EUs klassifiseringssystem for berekraftig økonomisk aktivitet (taksonomien) skal leggje til rette for at finansmarknadene kanalisere kapital til lønsame berekraftige aktivitetar og prosjekt. Oppføring av nye bygningar og renovring av eksisterande bygg er blant aktivitetane som er omfatta av det første settet med taksonomikriterium. Desse blei vedtekte av EU-kommisjonen i 2021 og byrja å gjelde i Noreg 1. januar 2023. For at eit bygg skal kunne klassifiserast som berekraftig, må det oppfylle ei rekkje kriterium, blant anna for energieffektivitet, vassforbruk og ombruk av byggavfall.

Føretak som blir omfatta av rapporteringspliktene etter taksonomiforordninga, skal opplyse i årsmeldingane sine kor stor del av omsetjinga, investeringane og driftsutgiftene i føretaket som er knytt til taksonomikompatibile aktivitetar. Bankar skal opplyse om kor stor del av utlåna deira med pant i eigedom som finansierer bygg som oppfyller taksonomikriteria. Taksonomien kan dermed gi insentiv til at det blir bygd meir energieffektive og miljøvenlege bygg, ved at prosjekt som oppfyller kriteria i taksonomien, får lettare tilgang på kapital enn andre prosjekt.

5.4.7 Transportinvesteringar

Nasjonal transportplan set rammene for utviklinga av transportsystemet og -tilbodet i ein tolvårsperiode, med spesiell vekt på prioriteringar dei første seks åra. Stortingsmeldinga om Nasjonal transportplan 2022–2033 er ein plan for korleis ein dei neste tolv åra skal arbeide i retning av det overordna målet for transportsektoren, som er: eit effektivt, miljøvenleg og trygt transportsystem i 2050. Gjennom arbeidet med Nasjonal transportplan blir det utarbeidd ei rekkje utgreiingar og analysar som ser på moglege

effektar av tiltak eller tiltakspakkar. Ny Nasjonal transportplan for perioden 2025–2036 skal leggest fram våren 2024.

5.5 Vurderingane til regjeringa

5.5.1 Ta betre vare på og oppgradere dei bustadene vi har

Regjeringa vil framheve at det å ta vare på dei bustadene vi har, er viktig av omsyn til folks velferd, klimaet, miljøet og energibruken. Å ta vare på bustaden sin er noko kvar enkelt bustadeigar

Boks 5.13 Utgreiingar om transportinvesteringar og busetjingsmønster

Fleire typar analysar og utgreiingar kan synleggjere samanhengar mellom transportinvesteringar, busetjingsmønster og bustadmarknader, slik som konseptvalutgreiingar og konsekvensutgreiingar som grunnlag for kommunedelplanar og for Nasjonal transportplan.

Konseptvalutgreiingar er statlege strategiske utgreiingar for transportinvesteringar som ein reknar med vil kome på over 1 milliard kroner. Formålet er å vurdere alternative måtar å dekkje transportbehov på og få eit grunnlag for å avgjere om ein skal starte planlegging av eit tiltak. Ei konseptvalutgreiing tek utgangspunkt i ei problembeskriving og ein behovsanalyse og definerer strategiske samfunns mål og effektmål på bakgrunn av det. Samfunns målet beskriv kva samfunnsutvikling prosjektet skal byggje opp under, og er knytt til verknadene av tiltaket for samfunnet samla sett. Effekten på bustadmarknaden kan omtalast og takast omsyn til ved utforming av samfunns målet i dei tilfella der det kan relaterast til det aktuelle prosjektspesifikke behovet.

For større utgreiingar nyttar ein transportmodellar for å kvantifisere dei trafikale verknadene av eit tiltak eller ein tiltakspakke. Transportinvesteringar som gir spart reisetid, kan føre til endringar i busetjingsmønster. Endringar i busetjingsmønster som følgje av eit infrastrukturprosjekt er førebels ikkje ein del av dei strek-

ningsvise transportmodellberekningane og vidare dei samfunnsøkonomiske analysane. Med andre ord ligg det inne den same arealbruken, inkludert busetjingsmønster, for både tiltaksalternativet og referansealternativet. Potensielle framtidige arealbruksendringar blir likevel vurderte for større prosjekt der ein ventar store forandringar i framkomelegheit og reisetider. Slik utvikling kan gi store lokale og regionale verknader for blant anna næringsliv og busetjing, og dermed potensielle arealbruksendringar og tilhøyrande miljøverknader på lang sikt. Potensiell framtidig arealbruk blir vurdert i samråd med planmyndigheiter og aktuelle offentlege etatar.

For analysar av dei store byområda kan ein no fordele befolkningsveksten i kommunen basert på tilgjengeleg kapasitet i arealdelen av kommuneplanen og tilgjengelegheit i transportnettet, gjennom eit eige arealdataverktøy for regional transportmodell.

Transportverksemdene har i fleire prosjekt i 2021 og 2022 utvikla ein metodikk for å visualisere geografiske fordelingsverknader av transportinvesteringar. Statens vegvesen vil saman med dei andre transportverksemdene jobbe vidare med metodikken for geografiske fordelingsverknader og korleis verknadene kan visualiserast.

har ansvaret for, og dei fleste gjer dette på ein god måte. Som samfunn kan vi likevel gjere ein heil del for at bustadene våre skal vere betre tilpassa samfunnsutfordringar i dag og i framtida. Regjeringa har satt i gang fleire tiltak for at bustadene våre blir meir energieffektive og betre tilpassa ei aldrende befolkning.

Utnytte bustadmassen

Regjeringa vil at bygningsregelverket skal bidra til fornuftig oppgradering av eksisterande bustader. Derfor er føresegnene i plan- og bygningslova om kva reglar som gjeld ved oppgradering, reviderte og gjorde tydelege med verknad frå 2023. Direktoratet for byggkvalitet har utarbeidd ein rettleiar om kva som gjeld ved arbeid på eksisterande bygg. Regjeringa vil leggje til rette for at bygg blir brukte lengre. Direktoratet for bygg-

kvalitet har derfor i 2024, fått i oppdrag å vurdere korleis bygningsregelverket i større grad kan leggje til rette for at tiltak i eksisterande bygningsmasse kan gjennomførast.

Vedlikehald og oppgradering av bustader krev ein del kompetanse, og det kan vere vanskeleg for bustadeigarar å vite kva tiltak som kan og bør gjerast. Myndigheitene kan bidra til at bustadeigarar får lettare tilgang på informasjon om korleis dei kan ta samfunnsomsyn og tenkje langsiktig og heilskapleg når dei skal vedlikehalde og oppgradere bustaden sin. Ei rekkje offentlege instansar, som Direktoratet for byggkvalitet, Enova, Riksantikvaren og kommunar, gir råd og rettleiing til bustadeigarar.

God informasjon om tilstanden på bustadene kan bidra til at bustadeigarar raskare får kjennskap til byggskadar, noko som kan redusere skadeomfanget. Det gjer òg at bustadkjøparane veit



Figur 5.11 Bergen, Skuteviken

Foto: iStock

meir om bustadene dei kjøper, noko som bidreg til forbrukartryggleik og redusert konfliktnivå i bustadtransaksjonar. Tilstandsrapportar som blir utarbeidde ved kjøp og sal av bustader, er ei kjelde til informasjon om tilstanden på bustadene. Forskrift til avhendingslova (tryggere bolighandel) om tilstandsrapportar frå 2022 og arbeidet som Direktoratet for byggkvalitet gjer med å leggje til rette for ein digital struktur for tilstandsrapportar, kan bidra til at rapportane blir betre, og at det blir enklare å nyttiggjere seg informasjon frå rapportane. Regjeringa vil at Direktoratet for byggkvalitet i samarbeid med næringa skal utvikle tenester for digitale tilstandsrapportar som skal bidra til lik praktisering av regelverket og leggje til rette for dataflyt og bruk av dataa.

I dag kan Husbanken som hovudregel berre gi lån til omfattande oppgraderingar som både reduserer energiforbruket og aukar tilgjengelegheta. Regjeringa vil vurdere å opne opp for at Husbanken kan tildele lån til oppgraderingar som berre tilfredsstillir eitt av kravsområda. Det kan gi ei meir målretta og fleksibel ordning som

kan brukast av fleire. Regjeringa vil òg vurdere om det er krav innanfor andre kvalitetsområde enn energi og tilgjengeleghet som kan vere relevante. Det kan til dømes vere innanfor klimatilpassing, klimavenleg oppgradering eller standardheving i bustadmarknader med særskilde utfordringar.

Ein del bustader står tomme eller blir nytta som fritidsbustader. Det kan vere gode grunnar til det, og desse bustadene utgjer ikkje ein spesielt stor del av den totale bustadmassen i Noreg. Det kan likevel vere uheldig for eit lokalsamfunn at bustader står ubrukte samtidig som folk slit med å finne seg ein stad å bu. Regjeringa vil auke kunnskapen om tomme bustader, slik at blant anna kommunane kan stimulere til auka bruk av bustadene.

Regjeringa har nyleg lansert boligdugnden.no, ei nettside som samlar informasjon om korleis ein skal gå fram for å leige ut ein bustad. Gjennom boligdugnden.no vil regjeringa stimulere til at fleire leiger ut delar av bustaden sin eller andre bustader dei disponerer.

Bustader tilpassa ei aldrande befolkning

Det overordna målet med Meld. St. 24 (2022–2023) *Fellesskap og meistring – Bu trygt heime* er å bidra til at eldre skal kunne bu trygt heime. Ein aldersvenleg bustadpolitikk kan leggje til rette for at kvar enkelt gjer gode bustadval for alderdomen, og til at bustadmassen er tilpassa demografiske behov. Særleg i område der det blir bygd få nye bustader, og der det bur mange eldre, vil det ikkje alltid vere mogleg å flytte til ein nyare og meir aldersvenleg bustad. Da vil tilpassing av bustaden kunne vere viktig for at eldre kan bu lenger heime og vere meir sjølvhjelpete.

Tiltak for å gjere eksisterande bustader meir eigna for eldre er ein viktig del av eldrebustadprogrammet til regjeringa.⁸² Eldrebustadprogrammet skal bidra til at alle har tilgang til ein eigna bustad i eit aldersvenleg bumiljø, og til at fleire eldre kan gjere tilpassingar i eigen bustad. Husbanken har det overordna ansvaret for programmet. Programmet vil omfatte tiltak retta mot enkeltmenneske, byggjebnansjen og kommunane. Tiltaka i programmet skal bidra til å setje kommunane betre i stand til å utløyse potensialet som ligg i god rettleiing og planlegging, stimulere kvar enkelt til å planleggje sin eigen busituasjon og utforske moglegheitene for nye og meir sosiale buformer. Regjeringa vil blant anna

- styrkje rolla Husbanken har som rettleiar overfor kommunane, for å setje dei betre i stand til å planleggje for bustader til eldre
- vurdere innretninga av lån til livsløpsbustader, blant anna med mål om å bidra til fleire eigna bustader til eldre
- gjere startlån betre kjende blant eldre, slik at fleire eldre i distrikta kan kjøpe eller oppgradere bustader som gjer at dei kan bli buande lenger heime
- leggje til rette for at det blir bygd fleire servicebustader og andre aldersvenlege bustader

Regjeringa har mål om ein nullvisjon for hardt skadde og døde frå fallulykker i heimen og nærmiljø. I 2024 vil regjeringa vidareutvikle nullvisjonsarbeidet, blant anna greie ut kva kommunane treng av kunnskapsstøtte for å jobbe med fallførebygging, og identifisere aktuelle aktørar i arbeidet. Nullvisjon for fallulykker i og ved heimen er omtalt i Meld. St. 15 (2022–2023) *Folkehelsemeldinga*, og inngår i Meld. St. 24 (2022–2023) *Fellesskap og meistring – Bu trygt heime*.

⁸² Meld. St. 24 (2022–2023) *Fellesskap og meistring – Bu trygt heime*

Redusert energibruk i bustader

Meir energieffektive bustader kan redusere dei løpande energikostnadene for bebuarane og samtidig leggje til rette for raskare omstilling til lågutsleppssamfunnet. Regjeringa vil redusere energibruk i bygg, og i tråd med handlingsplanen for energieffektivisering i alle delar av norsk økonomi har regjeringa blant anna følgjande tiltak:

- Regjeringa har styrkt og vidareutvikla tilskotsordninga for energitiltak i kommunalt eigde utleigebustader, omsorgsbustader og sjukeheimar. Etter ei styrking av ordninga i samband med revidert nasjonalbudsjett i 2023 kunne Husbanken gi tilskot til energitiltak for til saman 264 millionar kroner i 2023. I 2024 er løyvinga auka med 36 millionar kroner til 300 millionar kroner.
- Enova blei i 2024 løyvd 880 millionar kroner til styrka satsing på meir effektiv energibruk.
- Direktoratet for byggkvalitet skal greie ut moglege endringar i byggtknisk forskrift og byggesaksforskrifta som kan leggje til rette for energieffektivitet, energifleksibilitet og lokal energiproduksjon i nye og eksisterande bygg.
- Regjeringa løyver i 2024 til saman 15 millionar kroner til Noregs vassdrags- og energidirektorat, Direktoratet for byggkvalitet og Husbanken for å følgje opp arbeidet med energieffektivisering.
- Informasjonsarbeidet rundt energieffektivisering i bygg skal vidareutviklast.
- Regjeringa vil foreslå forskriftsendringar som gjer energimerkeordninga meir relevant for eksisterande bygg. Det går òg føre seg eit arbeid for å leggje til rette for at energimerkeordninga kan samspele betre med andre verkemiddel.
- Regjeringa vil innføre krav om måling og fakturering av fjernvarme og fjernkjøling, og greie ut krav om individuell måling og fakturering av varme og kjøling i bygningar som har felles anlegg for romoppvarming eller tappevatn.

Betre etterleving av regelverket for høgare byggkvalitet

Dersom bustader blir bygde i strid med plan- og bygningslovgivinga, kan det føre til byggfeil. Feil som ikkje blir retta opp kan gi byggskadar eller andre ulemper for bebuarar og bustadeigarar.

Plan- og bygningslovgivinga har ei rekkje reglar som skal bidra til forsvarleg byggkvalitet, blant anna kontroll, tilsyn og kvalifikasjonskrav. På trass av eit omfattande regelverk klarer ein i mange tilfelle ikkje i dag å oppnå dette formålet.

Det blir ført for lite tilsyn og kontroll med bygg- og anleggsprosjekt, og både omfanget og innretninga av kvalifikasjonskrava er blitt kritisert. Resultatet er at byggfeil og byggskadar blir oppdaga for seint i byggjeprosessen.

Regjeringa vil derfor vurdere lov- og forskrifts- endringar i plan- og bygningslovgivinga når det gjeld kontroll og tilsyn i byggjesaker. Formålet er å sikre betre etterleving av regelverket, auke risikoen for å bli oppdaga for føretaka og gjere regelverket meir forståeleg. Regjeringa vil òg vurdere lov- og forskriftsendringar i plan- og bygningslovgivinga når det gjeld kvalifikasjonskrav til ansvarlege føretak i byggjesaker. Formålet er å sikre meir treffsikre og forståelege krav og eit enklare system med krav på færre fagområde. Direktoratet for byggkvalitet har fått i oppdrag å greie ut og foreslå endringar. Kommunal- og distriktsdepartementet tek sikte på å sende på høyring eventuelle forslag til endringar på begge desse arbeida i 2025. I ei høyring vil konsekvensar av forslaget bli drøfta.

5.5.2 Raskare bustadbygging og fleire gode bustadprosjekt i heile landet

Regjeringa vil leggje betre til rette for bustadbygging. I mange delar av landet er det behov for å byggje fleire bustader for å møte veksten i talet på hushald. Det bør bli bygd bustader på stader og med kvalitetar som bidreg til gode og mangfaldige bumiljø, og at folk har valmoglegheiter på

bustadmarknaden og kan flytte dit det finst attraktive jobbar. Miljøbelastninga frå bygging og bruk av bustader skal vere så låg som mogleg.

Dei ulike omsyna kan gjere bustadbygging komplisert, tidkrevjande og risikofyllt. Det gjeld ikkje minst i område der bygginga skal skje gjennom fortetting og transformasjon av eksisterande område og bygg. Det er mogleg og nødvendig å redusere tidsbruk og kostnader i bustadbygginga. Når prosessane er lange og lite føreseielege aukar kostnadene og risikoen for at byggjeprosjekta blir utset eller stoppar. Det kan hindre at gode bustadprosjekt blir realisert. For kommunane vil kostnadene til saksbehandling auke når plan- og byggesøknader er mangelfulle eller i strid med overordna føresegner. Det hindrar effektiv bruk av kommunens ressursar. Enklare reglar og fleire digitale løysingar kan gjere prosessane kortare og meir føreseielege, og redusere kostnadene både hos utbyggjarar og kommunar. Regjeringa ser behov for forenklingstiltak i alle ledd av plan- og byggesaksprosessen.

Effektive plan- og byggesaksprosessar er ikkje minst viktig for å dempe negative effektar av konjunktursvingingar for bustadbygginga og byggenæringa. Når det blir bygd lite i ei periode, kan det gje ekstra press i marknaden når etterspurnaden aukar. Kapasitet og effektivitet i kommunane er sentralt i slike situasjonar.

Kommunane er sentrale i å leggje til rette for å byggje dei bustadene vi treng, men staten må

Boks 5.14 Byvekstavtalane

Byvekstavtalar er avtalar mellom stat, fylkeskommune og kommune i dei største byområda og er eit verkemiddel for å samordne areal- og transportpolitikken der det i dag er mange ulike aktørar. Hovudmålet med avtalane er å sikre at nullvekstmålet for persontransport med bil blir nådd. Nullvekstmålet inneber at veksten i persontransport skal takast med sykkel, gonge og kollektivtransport.

Gjennom ordninga med byvekstavtalar går staten tungt inn og bidreg blant anna med tilskot til store fylkeskommunale kollektivprosjekt i dei fire største byområda og dessutan med tilskot til drift av kollektivtransport og bygging av gang- og sykkelveggar. Samtidig skal lokale myndigheter føre ein målretta arealpolitikk i tråd med regional eller interkommunal areal- og transportplan som byggjer opp under tilbudsforbe-

tringane og investeringar i transportsystemet. Andre lokale verkemiddel som bompengar og parkeringsrestriksjonar er òg viktige for måloppnåinga. Investeringane og tilbudsforbetringane som blir finansierte i byvekstavtalane, vil gi betre mobilitet og framkomelegheit og mindre lokal forureining og støy. Det kan auke etterspurnaden etter bustader i dei områda som får betre tilgjengelegheit til transportsystemet og betre lokalt miljø, og partane i byvekstavtalane skal samarbeide om å utnytte desse areala effektivt gjennom fortetting, knutepunktutvikling og transformasjon.

Det er inngått byvekstavtalar for Oslo-, Bergens- og Trondheims-området, Nord-Jæren og Tromsø. Forhandlinger med Nedre Glomma og Kristiansandsregionen starter våren 2024.



Figur 5.12

Foto: iStock

bidra til gode rammer for bustadbygginga. Regjeringa vil betre plan- og byggjeprosessane og leggje betre til rette for at gode bustadprosjekt kan realiserast gjennom fleire digitale verktøy, eit godt regelverk, god samordning og eit styrka kunnskapsgrunnlag. Husbanken skal støtte opp om arbeidet til kommunane og bidra til fleire bustader med gode kvalitetar.

Enklare og billigare plan- og byggjesaksprosessar

Regjeringa meiner at det er viktig at det blir enklare og billigare å realisere gode bustadprosjekt. Potensialet er stort og berre delvis nytta. For å auke framdrifta i arbeidet betrakteleg, vil regjeringa sette i gang fleire tiltak som skal bidra til meir effektive og føreseielege plan- og byggjesaksprosessar og betre rammevilkår for bustadbygging i både byar og distrikt. Regjeringa vil derfor styrkje budsjetta til Direktoratet for byggkvalitet slik at dei kan leggje til rette for digitale plan- og byggjesaksprosessar. I tillegg skal dei leggje til rette for at regelverket blir digitalt og enklare å bruke.

Noko som ofte blir nemnt som utfordringar i plan- og byggjesaksbehandlinga er at plan- og bygningsregelverket og arealplanane er omfattande og kompliserte, og kommunar og saksbehandlarar praktiserer reglane ulikt. Det gir lite føreseielege prosessar, auka tidsbruk, fleire konfliktar og høgare kostnader. Tidkrevjande og lite føreseielege plan- og byggjesaksprosessar kan avgrense bustadbygginga og omstillingsevna til kommunar over heile landet.

Digitalisering av plan- og byggjesaksprosess, og digital tilrettelegging, forenkling og brukarorientering skal først og fremst gjere det meir føreseieleg å følgje plan- og bygningsregelverk for

både byggje-, anleggs- og eigendomsnæringa og privatpersonar. Digitalisering gir enklare og raske prosessar, fleire rette søknader, mindre ressursbruk og store innsparingar for søkjarar, næringa og kommunar. Det kan redusere tidsbruken og usikkerheita ved bygging og rehabilitering av bustader og gjere det enklare å få realisert gode bustadprosjekt.

Regjeringa har over tid jobba med forenklingar som bidreg til meir effektiv ressursbruk i kommunar og hos utbyggjarar. Arbeidet med å forenkle byggjesaksprosessane har kome godt i gang. Den digitale regelverkplattforma Fellestjenester BYGG er vel etablert, og om lag 270 kommunar tatt i bruk det digitale saksbehandlingssystemet eByggesak. Fellestjenester BYGG er ein sentral brikke i arbeidet med å sørge for saumlaus digital informasjonsflyt mellom kommunar, sektormyndigheiter, ansvarlege søkjarar og utbyggjarar. Til dømes har løysinga for digitalt nabovarsel til nå spart utbyggjarar og privatpersonar for over ein milliard kroner. For å få ei fulldigital byggjesaksprosess trengs det å vidareutvikle løysinga. Regjeringa jobbar òg med å leggje til rette for ein meir effektiv saksbehandling av plansakar. Regjeringa ønskjer å utvikle eit saumlaust system for planprosessen, på tilsvarande måte som for byggjesak. Allereie har regjeringa iverksett forenklingstiltak, blant anna fleire sjølvbeteningsløysingar for kommunane på planområdet. Nasjonal planregelkatalog med kvalitetssjekka planføresegner for reguleringsplanar blir fortløpande publisert frå januar 2024, og det er tilrådd å ta katalogen i bruk i samband med nye reguleringsplansaker. Sjekklistar og eit nytt og betre valideringssystem for planforslag er under utvikling. Regjeringa har òg lagt til rette for utvikling av og finansiering av nye tenester og data som kan brukast i kommunal areal- og samfunnsplanlegging, som nasjonal detaljert høgdemodell.

Regjeringa meiner samtidig at det er behov for å styrkje arbeidet med å forenkle plan- og byggjesaksprosessane. For å gjere fleire gode byggjesaksprosjekt enklare og billigare å realisere er det avgjerande å effektivisere planprosessen. Digitalisering av planprosessen vil bidra til kortare saksbehandlingstid, betre gjenbruk av data, felles standardar, system og støttefunksjonar som alle kan nytte seg av. Å utvikle digitale funksjonar for planbehandlinga, tilsvarande som for byggjesak, kan effektivisere og automatisere heile plan- og byggjesaksprosessen.

Det er òg eit stort potensial i å styrkje og vidareutvikle Fellestjenester BYGG. Ei vidareutvikling av løysinga vil gi meir automatisering og fleire sjølvbeteningsløysingar, som blant anna vil bidra

til likare praktisering av regelverket, betre dataflyt og meir digital samhandling mellom sektor- myndigheiter.

Regjeringa vil gjere plan- og bygningsregelverket meir brukarorientert gjennom digital tilrettelegging og forenkling. Direktoratet for byggkvalitet er allereie i gang med å gå gjennom byggteknisk forskrift (TEK17) med sikte på digitalisering av regelverket. TEK17 heng tett i hop med byggjesaksforskrifta (SAK) og forskrift om dokumentasjon av byggjeverar (DOK), og digitalisering av forskriftene bør sjåast i samheng. Ved å òg digitalisere DOK og SAK vil ein kunne sjå på moglegheita for å utvikle digitale løysingar som til dømes automatisk regelsjekk, utvikling av digitale klimagassrekneskap og digitale ombrukskartleggingar.

Mangelfulle byggjesøknader skaper unødvendig tidsbruk i byggjesaksprosessane og kan forseinke sjølve byggjeprojekta og gi auka kostnader. Mangelfulle søknader kan ha ulike årsaker, og kompliserte reglar kan vere éin årsak. Regelverket er utvikla over tid og skal gjelde for alle typar tiltak frå større kompliserte sjukehusbygg til eit lite tilbygg, ein frittliggjande bod eller mindre innvendige ombyggingar. Det kan vere vanskeleg å forstå og få oversikt over kva for reglar som gjeld det enkelte byggjetiltaket. Regjeringa vil sjå på moglegheiter for å redusere saksbehandlingstida i byggjesaker ved blant anna å stille klarare krav til kva dokumentasjon som må vere med i ein byggjesøknad og gi enda tydelegare reglar for når ein byggjesøknad har tilstrekkeleg dokumentasjon til at saksbehandlingsfristen til kommunane startar å løpe. Moglege konsekvensar vil bli drøfta i ei eventuell høyring.

Den teknologiske utviklinga går raskt. Kunstig intelligens og digital teknologi kjem til å endre samfunnet vårt på måtar vi framleis ikkje forstår eller evnar å kontrollere. Regjeringa vil undersøkje korleis bruk av kunstig intelligens og ny teknologi kan bidra til å effektivisere plan- og byggjesaksbehandling.

Samordna og kunnskapsbasert bustadutvikling

Regjeringa er oppteken av at bustadbygginga bidreg til at bustadmarknaden jamnar ut sosiale og geografiske forskjellar framfor å forsterke dei. I mange byar og sentrale strøk er etterspurnaden etter bustader høg i forhold til tilbodet, og veksten i talet på bustader har ikkje halde tritt med veksten i etterspurnaden. Når byar veks, blir ofte pendlaravstandane større. Byar med stor etterspurnad må utviklast, slik at fleire kan bu der. Samtidig er regjeringa oppteken av å sikre god

kvalitet på bustadområda og stadutviklinga i alle delar av landet. Sosioøkonomiske forhold, i kombinasjon med god kvalitet på og god tilgang til bustader og nærmiljø, er viktig for helse og livskvalitet. Bustad- og nærmiljøområda bør derfor utviklast til det beste for samfunnet, og samtidig virke for dei som treng det mest. Attraktive lokalsamfunn rundt om i landet kan òg dempe presset på dei største byane. Det kan gjere det lettare å skaffe seg ein bustad anten ein vil bu i ein storby, i pendlaravstand til ein storby, i ein mellomstor by eller landleg. Mange distriktskommunar har dessutan behov for eit meir variert bustadtilbod tilpassa behova i befolkninga, med fleire eldre og einslege, og tilgjengelege bustader for tilflyttande arbeidstakarar.

Til å vurdere om det på lang sikt blir bygd dei bustadene som samfunnet treng, er det behov for gode analysar. Regjeringa vil vidareutvikle kunnskapsgrunnlaget om bustadbehov. Regjeringa vil blant anna styrkje kunnskapsgrunnlaget fylkeskommunen treng for å gjennomføre regionale bustadbehovsanalysar, og leggje betre til rette for at fylkeskommunane kan støtte opp om arbeidet i kommunane, gjennom utgreiingar og analyseverktøy.

Regjeringa vurderer vidare å rettleie kommunane om utrekning av arealreserven for bustadformål. Det vil vere ein fordel om kommunane nyttar same metode for å rekne ut arealreserven. Det kan gjere det enklare å gjere samla analysar av arealreserven til bustadformål for fleire kommunar og å samanlikne arealreserven mellom kommunar. Kommunal- og distriktsdepartementet har sendt på høyring eit forslag til retningslinjer om utrekning av arealreserven til bustadformål, og vil vurdere høyringsinnspela.

Lokalisering av bustader skal sjåast i samheng med annan arealbruk og med transportsystema gjennom samordna areal- og transportplanlegging. Formålet med å sjå planlegging av transport, bustader og annan arealbruk i samheng er å leggje til rette for berekraftig arealbruk, å redusere transportbehov og å fremje samfunnsøkonomisk ressursutnytting. Regjeringa reviderer dei statlege planretningslinjene for areal og mobilitet. Retningslinjene skal i større grad bli eit godt verktøy for å sikre ei samordna og berekraftig bustad-, areal- og transportplanlegging. Forslaget vidarefører som eit sentralt prinsipp at ein skal samordne utbyggingsmønster og transportsystem for å oppnå løysingar som er arealeffektive, og som avgrensar transportbehovet og legg til rette for syklistar, gåande og kollektivtransport. Forslaget leggjar samtidig auka vekt på at utbyggings-

mønsteret bør bidra til å utnytte og ta vare på eksisterande infrastruktur og bygningar der dette finst.

Forslaget til nye retningslinjer peiker òg på at planlegginga skal leggje til rette for tilstrekkeleg og variert busetnad, med vekt på regionale løysingar. Planlegginga skal dessutan bidra til gode bumiljø for alle. Forslaget peiker vidare på at det bør utarbeidast bustadbehovsanalysar på regionalt nivå, basert på kunnskap om befolkningsutvikling og bustadmarknad, for å bidra til tilstrekkeleg og variert bustadbygging i eit regionalt perspektiv. Slike analysar bør kartleggje moglegheita for gjenbruk av den eksisterande bygningsmassen. Kommunane skal leggje regionale analysar av bustadbehov til grunn for planlegginga si, saman med lokale analysar av bustadmarknaden.

Det er dessutan viktig at investeringar i transportinfrastruktur bidreg til eit godt bustadtilbod i heile landet. Effekten av transportinvesteringar på arealbruksendringar, og andre verknader på den lokale og regionale bustadmarknaden, bør omtalast og takast omsyn til der det er relevant for tiltaket som blir greidd ut. Det kan gjerast gjennom blant anna konsekvensutgreiingar i konseptvalutgreiingar og arealplanar, der det kan knytast til det aktuelle prosjektspesifikke behovet. Regjeringa vil vurdere korleis bustadmarknadsomsyn blir varetekne i slike utgreiingar i dag, og om det er behov for eit forbetra kunnskaps- eller metodegrunnlag.

Statlege og regionale myndigheiter må bidra til effektive og gode planprosessar. For å unngå motsegner er det viktig at myndigheitene planane vedkjem, deltek aktivt i planprosessane og gir tidlege og tydelege signal om interesser og omsyn som kan gi grunnlag for motsegner. Statsforvaltarane har ei sentral rolle i å samordne statlege motsegner. Samordninga bør skje på ein demokratisk, open og effektiv måte. Regionalt planforum, som blir drifta av fylkeskommunane, er ein viktig arena for samordning av nasjonale, regionale og kommunale interesser i planlegginga. Her kan kommunane møte aktuelle regionale og statlege myndigheiter og diskutere konkrete plansaker. Kommuneplanar og reguleringsplanar som vedkjem nasjonale og regionale interesser, bør diskuterast i regionalt planforum tidleg i planprosessen. Det bidreg til betre planar og færre motsegner i høyringsfasen. Regjeringa forventar at regionalt forum blir brukt aktivt for å klargjere og samordne statlege, regionale og kommunale interesser i aktuelle plansaker. Dette er framheva i nasjonale forventningar til regional og kommunal planlegging. Det er òg eit stort potensial for betre digi-

tal samhandling mellom sektormyndigheiter gjennom betre digitale løysingar.

Kommunane har stor fridom i arealplanlegginga, men må sjå til at planane varetek nasjonale og vesentlege regionale interesser. Regjeringa vil kartleggje korleis kommunar og organ med myndigheit til å fremje motsegn veg omsynet til nasjonale interesser mot omsynet til lokalt sjølvstyre, og korleis motsegner blir løyste lokalt. Betre kunnskap på området er viktig for å bidra til betre praktisering av motsegnsinstituttet og meir effektive planprosessar.

Forslag til nye statlege planretningslinjer for areal og mobilitet har ei breiare innretning og har med ei rekkje nye tema det skal takast omsyn til i planlegginga. Det vil derfor vere viktig å bidra til at kommunane og statsforvaltarane forstår retningslinjene likt, for å sikre at dei blir tekne i betraktning i planlegging, og at det blir skapt ein lik praksis for korleis dei skal forståast og følgjast opp. Rettleiinga skal bidra til at retningslinjene blir varetekne i planlegginga, og til at dei ulike omsyna blir drøfta tidleg i planprosessane, slik at ein kan redusere bruk av motsegner. Dette kan omfatte utarbeiding av både prosessrettleiing og temarettleiing.

Det er viktig at bygging skjer ut frå oppdaterte planar, og at vedteke planar fører til at byggjeprojekt blir realiserte. Dette skjer ikkje alltid, og det kan vere mange grunnar til at planar ikkje blir realiserte. Plan- og bygningslova hadde tidlegare ei tidsfrist for bygging etter vedteke planar. Denne regelen blei avvikla og erstatta med ei regel om at kommunane har ansvar for å undersøkje om planane er oppdaterte nok dersom det skal byggjast etter ti år. Det kan vere nyttig å sjå på om offentlege rammevilkår betre kan stimulere til at vedteke planar blir realiserte. Regjeringa vil utgreie tiltak som gjer at areal avsett til bustad, raskare blir bygd ut.

Effektive og gode rammer for fortetting og transformasjon

Fortetting og transformasjon kan gjere det lettare å få bygd dei bustadene som trengst, og samtidig unngå eller redusere nedbygging av naturområde og spare landbruksareal. Fortetting og transformasjon kan dessutan bidra til særprega bumiljø og varierte bustadtilbod. Mange ønskjer òg å bu i meir tettbygde område, med blant anna kortare reiseavstandar. Ikkje minst kan det vere ein fordel for mange eldre å bu i lettstelte bustader nær servicesenter og kollektivtransport. Fortetting kan òg bidra til betre

ressursutnytting for helse- og omsorgstenestene, gjennom spart reisetid.

Kommunane spelar ei viktig rolle i å setje av tilstrekkeleg areal til transformasjon og fortetting i kommuneplanane sine. Fortettings- og transformasjonsprosjekt er likevel ofte kompliserte. Det kan gi store, langvarige og kostbare prosessar, der det er nødvendig med omfattande samhandling og koordinering mellom ulike aktørar. Det kan blant anna vere krevjande å sikre god kvalitet og eit variert bustadtilbod. Regjeringa vil leggje betre til rette for effektive og føreseielege prosessar i fortettings- og transformasjonsområde, og sørge for at kommunane får høgare kompetanse på korleis dei kan leggje til rette for gode bustadprosjekt.

Finansiering av infrastruktur i utbyggingsområde blir ofte avtalt gjennom utbyggingsavtalar, men det er fleire utfordringar med dagens reglar, ikkje minst i større fortettings- og transformasjonsprosjekt. Regjeringa vil at reglane skal sikre god føreseielegheit, fleksibilitet og rettssikkerheit, og vil utvikle betre verkøy for utbygging av større område og store endringar i infrastruktur. Formålet er å opne for at eit utviklingsområde kan gjerast byggjeklart tidlegare enn i dag, i tillegg til å gi meir føreseielege rammer for utbyggjarane. Kommunal- og distriktsdepartementet har hatt på høyring eit forslag til grunn-eigarfinansiering av infrastruktur. Departementet vurderer no høyringssvara, med sikte på å leggje fram i lovproposisjon for Stortinget.

Regjeringa vurderer òg lov- og forskrifts- endringar i plan- og bygningslovgivinga når det gjeld opparbeidingsplikt og refusjon. Formålet er todelt. For det første er det behov for å gjere reglane klarare og enklare. For det andre er det behov for å vurdere om reglane gir tilstrekkeleg føreseielege rammer og sikrar ei formålstenleg og mest mogleg rettferdig fordeling av nødvendige kostnader.

Regjeringa vil undersøkje tidsbruken i planprosessar, og dette er ikkje minst viktig for fortettings- og transformasjonsområde. Eit oppdatert kunnskapsgrunnlag må utarbeidast i samarbeid med kommunane og vil vere eit godt utgangspunkt for nærare dialog om aktuelle grep for å få ned saksbehandlingstida.

Forslaget til nye statlege planretningslinjer for areal og mobilitet vidarefører føreseigner frå dagens retningslinjer om at fortetting og transformasjon av bustad- og næringsområde skal vurderast og bør utnyttast før nye utbyggingsområde blir sette av og tekne i bruk. Forslaget til reviderte retningslinjer leggjar forsterka vekt på at det skal

vere god kvalitet på fortettings- og transformasjonsprosjekt. Kulturmiljø, stadkvalitetar, gode uteområde, bukvalitet og tilgang til grøntstruktur og naturområde bør vektleggjast.

Regjeringa vil styrkje kunnskapen om og rettleiinga i bruk av plan- og bygningslova for å sikre ei meir effektiv utnytting av utbygde areal gjennom fortetting og eksisterande bygg gjennom ombruk og transformasjon. Utgreiinga skal gjere tydeleg det juridisk handlingsrommet og moglegheitene for å sikre fortetting, ombruk og transformasjon av utbygde areal og bygg som ikkje er omfatta av formelt vern, og gi tilrådingar til planprosessen for å sikre realisme og føreseielege rammer for både utbyggjar og planmyndigheit.

Fortetting kan òg handle om betre utnytting av areala vi byggjer. Samlokalisering og fleirbruk av ulike funksjonar og aktivitetar kan både vere arealeffektivt, gi aktivitet og vere økonomisk fordelaktig for dei involverte. Bygg og uterom som rommar fleire funksjonar, kan opne for eit større mangfald av aktivitetar. Det kan blant anna gjelde bustader med fellesrom og deling av ulike kvalitetar ved bustadene mellom naboane. Regjeringa vil utvikle kunnskapen og styrkje rettleiinga om moglegheiter for å planleggje for sambruk, fleirbruk og deling i bygg og uteområde.

Styrkje bustadtilbodet i distrikta

Styrkt bustadtilbod og auka dynamikk i bustadmarknadene i distrikta kan gjere det lettare å flytte til ein eigna bustad. Det er ikkje minst uheldig dersom manglande bustadtilbod hindrar folk i å etablere seg, spesielt dersom den lokale arbeidsmarknaden er god.

Regjeringa styrkjer Husbankens rolle som bustadpolitisk støttespelar for kommunane. Det er viktig for det distriktretta arbeidet. Husbanken har blant anna økonomiske verkemiddel som gjennom samarbeid og dialog med kommunar og utbyggjarar kan utnyttast på ein meir treffsikker måte enn det dei gjer i dag. Husbanken gjer derfor ordningane sine betre kjende for distriktskommunar, og inntil 1 milliard kroner av låneramma til Husbanken kan prioriterast til lån til utleigebustader og lån til bustadkvalitet i distriktskommunar i sentralitetsklasse 5 og 6. Regjeringa har sett i gang eit arbeid for å vurdere endringar i innretninga av låneordningane til Husbanken og korleis dei kan medverke til fleire eigna bustader i distrikta.

I mange distriktskommunar vil eldredelen bli høg framover, og det er viktig med fleire bustader som er lettstelte og tilgjengelege, med god tilgang

Boks 5.15 Pilot Senja – reduksjon av tapsrisiko ved bygging av bustader i distrikta

Figur 5.13 Senja, Mefjordvær

Foto: Husbanken

Senja opplever vekst i folketallet og har ein pressa bustadmarknad i sentrale område i kommunen. Likevel er det ei stor utfordring å skaffe privat lånekapital til å oppføre nye bustader i dei mindre sentrale områda i kommunen. I 2023 fekk Senja tilsegn om tilskot frå Husbanken til bustadtiltak i distrikta. Tilskotet er på 1 575 000 kroner, og er øyremerkte til å gjennomføre Pilot Senja.

I Pilot Senja testar kommunen ut tre verkemiddel med bakgrunn i Samfunnsøkonomisk Analyse sitt notat «Analyse av pilotordningar som kan stimulere til mer boligbygging i distriktene»:

- reduksjon av tapsrisiko for hushald ved oppføring av ny bustad i ein distriktskommune
- reduksjon av likviditetsproblem for utviklarar av fleirbustadprosjekt i distrikt med lange omsetjingstider

- leige-til-eige-ordning i distriktskommunar som er avhengige av høg arbeidspending i periodar

Senja bruker alle verkemidla til Husbanken aktivt og har eit godt samarbeid med private finansinstitusjonar i regionen. I samband med prosjektet skal kommunen oppretta eit eige tapsfond. Tapsfondet skal dekkje opp for garantiar som blir gitt til private og entreprenørar. Det er kommunen som gir garantiane. Det blir jobba med ulike utrekningsmodellar for eit tapsfond. Garantiar skal givast for å stimulere til bustadbygging, men ikkje vere ein overkompensasjon.

Kjelde: Husbanken

til tenester. Dette tilseier at det kan vere behov for verkemiddel som stimulerer til auka tilgjengelegheit i nye bustader generelt, og i distriktskommunar spesielt. Regjeringa har sett i gang eit arbeid med å vurdere endringar i innretninga av husbanklån til bustadkvalitet, for å møte behova til ei aldrende befolkning betre.

1. januar 2023 auka regjeringa arealgrensa for husbanklån til bustadkvalitet for einebustader frå 150 til 200 kvadratmeter. Det er ei viktig endring for distriktskommunar, og gjer låneordninga betre tilpassa bustadbehova i distriktskommunar. Ei undersøking av unges motivasjon for å bu i distrikta peiker på at denne gruppa verdset høgt det å bu i einebustad med eigen hage og ha lett tilgang til naturen.⁸³

Regjeringa har etablert ei ny ordning med tilskot til bustadtiltak i distriktskommunar for å auke tilgangen til eigna bustader, og i 2024 styrkte regjeringa løyvinga til utvikling av nye samarbeidsformer og forsøk med nye bustadkonsept og verkemiddel i desse kommunane. Regjeringa vil vurdere ytterlegare verkemiddel, blant anna tilskot for bustadbygging i distrikta og tiltak for å redusere tapsrisikoen ved bygging.

Regjeringa har invitert kommunar til å søkje om å utvikle bygdevekstavtalar med staten for å styrkje utviklinga i kommunane. Dette er eit nytt verkemiddel, som skal medverke til meir målretta og samordna innsats i distriktsområda. Bustad er eit tema i alle pilotane i den første puljen med bygdevekstavtalar. For å bidra til utvikling av lokale bustadtilbod har Husbanken forplikta seg til å inngå eit tettare samarbeid med pilotane. Regjeringa vil at Husbanken i bygdevekstavtalane skal ha ei utvida rådgivingsrolle. Husbanken skal støtte kommunane i planleggings- og gjennomføringsfasen av bustadprosjekt, støtte opp om samarbeid med private aktørar og legge til rette for forsøk med nye bustadkonsept og verkemiddel som bidreg til fleire eigna bustader i kommunane.

Regjeringa vil at kommunar skal ha handlingsrom til å kunne bestemme kvar nye bustader skal bli bygd. Dette handlingsrommet blir gjort tydeleg i forslaget til reviderte planretningslinjer for areal og mobilitet. I distriktsområde med lågt utbyggingspress, lågt folketal og/eller negativ befolkningsutvikling skal dei reviderte planretningslinjene særleg bidra til utvikling av levedyktige lokalsamfunn. I mindre tettstader og gravgrendte område skal det leggjast til rette for å utvikle gode og attraktive lokalsamfunn med til-

gang til bustader og tenester. Regjeringa meiner det må vurderast korleis blant anna busetnadsstruktur, enkeltbygningar, kulturmiljø og møteplassar kan ha betydning for identiteten til staden og bidra til attraktivitet og eit levedyktig lokalsamfunn.

5.5.3 Ein stabil økonomisk situasjon som ramme for bustadmarknaden

Byggje- og anleggsnæringa er ein konjunkturfølsam bransje som opplever større svingingar i aktiviteten enn mange andre næringar. Aktiviteten i byggje- og anleggsnæringa har minka mykje den siste tida. Det må sjåast i samanheng med den økonomiske politikken, som har vore innretta for å få ned veksten i konsumprisane. Låg bustadbygging den siste tida heng saman med lågt sal av nye bustader, i tillegg til auka kostnader. Mange hushald kan vegre seg for å kjøpe bustad med leveranse langt fram i tid når dei økonomiske utsiktene er usikre. Svak etterspurnad etter nye bustader er utfordrande for byggjenæringa og tilknytte bransjar. Den låge bustadbygginga vil truleg auke presset i bustadmarknaden når etterspurnaden etter nye bustader etter kvart aukar.

Samtidig er bygg og anlegg ei svært omstillingsdyktig næring med gode evner til å tilpasse produksjonen til endringar i etterspurnaden. Mange arbeidstakarar innanfor bustadbygging har kompetanse som kan nyttast til andre viktige samfunnsoppgåver, slik som å oppgradere og halde ved like eksisterande bygg og anlegg. Gjennom blant anna offentlege investeringar i infrastruktur og bygg, støtte til energieffektivisering av bustader og Husbankens låneordningar bidreg òg staten til å halde oppe aktiviteten i næringa i ein periode med lågare etterspurnad etter nye bustader.

I 2024 er låneramma til Husbanken auka betydeleg, til 29 milliardar kroner. Sidan regjeringa tiltrjedde, har låneramma auka med 10 milliardar kroner, og ho er no høgare enn på fleire tiår. Auka låneramme inneber blant anna at fleire kan få startlån, og fleire prosjekt kan få husbanklån til miljøvenlege bustader og livsløpsbustader.

Fram til 2023 var byggje- og anleggsnæringa prega av høg aktivitet og sysselsetjingsvekst. Offentlege investeringar i infrastruktur og bygg har auka mykje dei siste åra og ligg på eit høgt nivå, både historisk og samanlikna med andre land, og fleire store offentlege byggje- og infrastrukturprosjekt vil bidra til å halde etterspurnaden oppe framover òg.

⁸³ Nortug (2021)

Aktiviteten i norsk økonomi generelt er òg høg, og det er viktig å halde inflasjonen nede. Regjeringa jobbar for ein stabil økonomisk situasjon, noko som er viktig for ein framleis velfungerande bustadmarknad.

Det offentlege bør dessutan vere forsiktig med å avlaste næringsaktørar for risiko i nedgangstider. Det kan skape forventningar om risikoavlasting ved seinare utfordringar og bety at utbyggjarar i mindre grad tek høgde for risikoen knytt til verksemda si. Samtidig er gode og stabile rammevilkår viktige for at utbyggjarar skal ha den føreseielegheita dei treng for å kunne gjennomføre samfunnsøkonomisk lønsame prosjekt. Regjeringa meiner det taler for at både staten og kommunane bør vere tilbakehaldne med å innføre krav og regelendringar som kan gi uventa kostnader for næringa.

5.5.4 Klima- og miljøvenleg bustadutvikling

Behov for å byggje meir klima- og miljøvenleg

Store delar av utsleppa frå byggjeverksemd er indirekte utslepp frå ressursbruk og avfall som følgje av bygging, i tillegg til utslepp gjennom nedbygging av areal. Vi som samfunn kan redusere utsleppa dersom vi tek vare på dei bygga vi har, bruker byggjemateriale om igjen, reduserer ressursbruken ved nybygg og bruker om igjen alle reie nedbygd areal framfor å byggje ned natur.

Byggjenæringa er ein viktig bidragsytar for å omstille Noreg mot eit lågutsleppssamfunn. Utviklinga av ei meir klima- og miljøvenleg byggjenæring skjer i eit samspel mellom offentlege rammevilkår, innovasjon og marknadsutvikling i næringa og preferansar og etterspurnad i befolkninga. Regjeringa inviterte i 2023 byggje-, anleggs- og eigeidomsnæringa til dialog om klimapartnerskap. Det overordna målet med klimapartnerskap som verkemiddel er å få gjennomført samfunnsøkonomisk lønsame tiltak som kan bidra til kutt i klimagassutsleppa i tråd med Noregs klimamål for 2030 og 2050 og omstillingsmåla for heile økonomien. I første fase av dialogen har partane samarbeidd om å etablere eit omforent kunnskapsgrunnlag om klimafotavtrykket for bygging.

Krav i byggt teknisk forskrift (TEK17) er eitt av verkemidla som kan påverke bygginga i ei meir klima- og miljøvenleg retning. Regjeringa vil vurdere korleis krav i byggt teknisk forskrift kan bidra til at klimaavtrykket frå bygging blir redusert, inkludert kva kostnadsverknader moglege for-

skriftskrav vil medføre. Dette er arbeid Direktoratet for byggkvalitet er i gang med. Direktoratet for byggkvalitet har òg fått i oppdrag, saman med Noregs vassdrags- og energidirektorat og Direktoratet for sikkerheit og beredskap, å vurdere korleis krava til sikkerheit mot naturpåkjenningar i byggt teknisk forskrift i større grad kan ta omsyn til framtidige klimaendringar.

Gjennom planar etter plan- og bygningslova kan planmyndigheita stille ei rekkje krav som varetek klima og miljø ved nybygg. Utgangspunktet er likevel at planane ikkje skal behandle tema som er omfatta av byggt teknisk forskrift. Enkelte tema kan falle mellom dei to, og regjeringa ønskjer ei tydeleggjering av handlingsrommet. Handlingsrommet for å stille kommunale krav som er grunngitt i klima- og energiomsyn, blir no greidd ut, og regjeringa vil vurdere oppfølging når utgreiinga ligg føre.

To av dei nasjonale miljømåla til Noreg er at veksten i avfallsmengda skal vere vesentleg lågare enn den økonomiske veksten, og at materialgjenvinninga av avfall skal auke. Materiala må da vere av ein kvalitet som gjer dei eigna for ombruk og materialgjenvinning. Det er derfor nødvendig å utnytte ressursane på ein betre måte enn i dag. Meir ombruk og materialgjenvinning vil bidra til å gjere økonomien meir sirkulær. Regjeringa meiner det er viktig at regelverket ikkje er til hinder for ombruk av brukte byggjeverar. Dei seinare åra har reglane derfor blitt justerte for å fjerne hinder og leggje betre til rette for ein marknad for brukte byggjeverar.

Myndigheitene og byggjenæringa har samarbeidd om å utvikle data som kan gjere det enklare å utarbeide klimagassrekneskapar og å etablere semje om kva data som skal beskrive brukte byggjeverar. Auka digitalisering, både av byggjereglar og i næringa, vil vere ein katalysator for at omstillinga kan skje. For å effektivisere arbeidet med utsleppsreduksjonar frå bygging legg myndigheitene til rette for digitalisering og dataflyt i verdikjeda. Blant anna skal Direktoratet for byggkvalitet jobbe med å utvikle digitale løysingar for klimagassregnskap og ombrukskartleggingar.

Husbankens lån til miljøvenlege bustader er eitt av fleire verkemiddel som kan bidra til marknadsutvikling innanfor miljøvenleg bustadbygging. Låneordninga må fungere i samspel med teknologisk utvikling, etterspurnad etter miljøvenlege løysingar, regelverksutvikling og andre offentlege rammevilkår. Regjeringa vil vurdere kriteriana for lån til miljøvenlege bustader.



Figur 5.14 Norges første fullskala ombruksbygg, Kristian Augusts gate 13 i Oslo

Illustrasjon: Kyrre Sundal Mad arkitekter for Entra ASA

Redusere klima- og miljøbelastninga av arealbruk til bustadbygging

Bygging på allereie nedbygd areal, eventuelt på mindre karbonrikt areal, kan redusere klima- og miljøeffektane av bustadbygging mykje. I samsvar med Nasjonale forventningar til regional og kommunal planlegging forventar regjeringa at omdisponering og nedbygging av karbonrike areal, inkludert myr, tidvass-sump og andre typar våtmark og skog, skal unngåast så langt som mogleg, slik at ein held oppe evna areala har til å lagre og ta opp karbon. Effektiv arealbruk er viktig for å redusere den samla negative påverkinga på økosystema og utsleppa frå arealbruksendringar og for å lukkast med målet om nullvekst i persontransport med bil i byområda. Fortetting og bustadbygging nær kollektivknutepunkt kan redusere transportbehovet og leggje til rette for auka bruk av meir arealeffektive og miljøvenlege transportformer som kollektivtransport, sykling og gonge. Fortetting og transformasjon av bustad- og næringsområde skal vurderast før nye større utbyggingsområde blir sette av og tekne i bruk. I dei nasjonale forventningane til regional og kom-

munal planlegging er regjeringa tydelege på at vi forventar at kommunane vurderer å oppheve eksisterande reguleringsplanar som ikkje lenger bør byggjast ut av omsyn til klima, miljø eller bevaring av natur.

Oppdatert kunnskap om utsleppa frå arealbruksendringar, transport og bygg i samband med eit planforslag er heilt sentralt for at kommunen skal kunne vedta planar med låge klimagassutslepp. Gjennom kjennskap til karboninnhaldet og naturkvalitetane på ulike aktuelle utbyggingsareal kan kommunen og utbyggjaren gjere kvalifiserte vurderingar og slik redusere belastninga bustadbygginga har på natur og klima. Mange kommunar har ikkje tilstrekkeleg oversikt over den faktiske arealbruken eller over eigenskapane ved områda som dei vurderer eller har foreslått å omdisponere til utbyggingsformål i kommuneplanen.

Regjeringa vil bidra til at det skal bli effektivt å innhente kunnskapsgrunnlag i planprosessar, gjennom digitale og kartbaserte verktøy. Regjeringa arbeider med utvikling av klimaverktøy til bruk i kommunal planlegging og har fått tilrådingar frå ei direktoratsgruppe om moglege vegval.

Tilrådingane vil bli vurderte og eventuelt følgde opp i samarbeid med aktuelle etatar. Regjeringa tilrår at kommunane utarbeider arealrekneskapar som del av kommuneplanarbeidet, og Kommunal- og distriktsdepartementet utarbeider ei rettleiing om dette. Første versjon blei publisert i desember 2023.

Dei statlege planretningslinjene for areal og mobilitet, som er under revisjon, legg viktige føringar for klima- og miljøbelastninga av arealbruk. Retningslinjene skal fremje eit lågutslepps-samfunn gjennom utvikling av berekraftige, kompakte og attraktive byar og tettstader. Forslaget til nye retningslinjer peiker på at arealbruken skal leggje til rette for gode mobilitetsløysingar og redusert transportbehov og i tillegg redusere tapet av naturmangfald, dyrka mark og friluftsområde. Dei statlege planretningslinjene for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning er òg under revisjon.

Byvekstavtalane er òg eit verkemiddel for å nå dei nasjonale og internasjonale forplikingane våre på klima- og miljøområdet. Regjeringa vil føre vidare arbeidet med inngåtte byvekstavtalar og samordna areal- og transportplanlegginga i dei største byområda. Forhandlingar om byvekstavtalar med dei to nye byområda Nedre Glomma og Kristiansandsregionen starter våren 2024.

Sikkerheit mot naturpåkjenningar

Det skal vere tilstrekkeleg sikkerheit mot naturpåkjenningar same kvar i landet ein byggjer. Å unngå heilt å byggje i område der naturfarar kan inntreffe, er likevel ikkje ønskjeleg eller mogleg. Når det skal byggjast nytt vil til dømes topografien

på Vestlandet og i Nord-Noreg og omsynet til alle-reie bygde område kunne gi spesielle utfordringar. Samtidig må minstekrava i byggteknisk forskrift for sikkerheit mot naturpåkjenningar vere oppfylte. Minstekrava til sikkerheit blir varetatt gjennom å sikre området mot faren eller ved å dimensjonere og konstruere bygget slik at det toler belastningane og skadar blir unngått.

Auka farekartlegging har dei seinare åra avdekt stadig fleire fareområde og bidrege til å auke forståinga av naturpåkjenningar. Klimaendringane, fortetting og vekst i materielle verdiar bidreg til at skadepotensialet er veksande. Flaumen Hans frå 2023 er eit døme på dette. Denne utviklinga gjer at det blir stadig viktigare å vareta personsikkerheita gjennom god planlegging, sikring, overvaking og beredskap, samtidig som verdiskapinga og utviklinga i lokalsamfunn blir halden oppe.

I 2023 la regjeringa fram ei stortingsmelding om korleis Noreg skal bli eit meir klimarobust samfunn.⁸⁴ I 2024 skal det òg leggjast fram ei ny stortingsmelding om flaum og skred. Regjeringa meiner at det er behov for å gå gjennom rammene for førebygging av flaum- og skredskadar. Regjeringa vil vurdere krava til sikkerheit mot naturpåkjenningar i byggteknisk forskrift og vurdere å fastsetje ei forskrift om risiko- og sårbarheitsanalyse ved utarbeiding av planar for utbygging. Regjeringa vil òg vurdere å opne for at organisatoriske sikringstiltak kan oppfylle krava til sikkerheit mot naturpåkjenningar etter byggteknisk forskrift.

⁸⁴ Meld. St. 26 (2022–2023) *Klima i endring – sammen for et klimarobust samfunn*

6 Forsterka innsats for dei som ikkje klarer å skaffe seg eller behalde ein eigna bustad sjølve



Figur 6.1

Foto: iStock

Bustaden dekkjer eit grunnleggjande velferdsbehov. Ein god busituasjon er viktig for å gjennomføre utdanning, stå i arbeidslivet og delta i samfunnet elles. Bustaden kan bidra til tilhørslse og fysisk tryggleik, og han kan skape identitet. Og omvendt: Å bu dårleg kan påverke livskvaliteten negativt. Dei fleste bur i dag godt og trygt, men det er nokre som ikkje får dekt bustadbehova sine godt nok. Mange som er vanskelegstilte på bustadmarknaden, får hjelp og oppnår ein betra busituasjon gjennom bustadsosiale verkemiddel som startlån og bustøtte.

Vanskelegstilte på bustadmarknaden er personar som ikkje klarer å skaffe seg eller behalde ein eigna bustad sjølve. Dei kan bu i ein ueigna bustad eller eit ueigna bumiljø, eller dei kan vere

utan bustad i korte eller lengre periodar. Det varierer mykje kva behov vanskelegstilte på bustadmarknaden har for bistand. For dei fleste er situasjonen mellombels, og dei får forholdsvis raskt betra busituasjonen sin med eller utan hjelp frå det offentlege. Dei individuelle behova er ulike og vil ofte variere over tid. Mange treng hjelp frå fleire sektorar eller fagfelt på ein gong. Nokre har komplekse og samansette utfordringar som krev langvarig innsats og koordinering på tvers av etablerte fag, sektorar og forvaltningsnivå. For enkelte er det nok å få tilgang til ein eigna bustad, andre har behov for ulike oppfølgingstenester i tillegg.

Men nokre personar kan ha særlege utfordringar som gjer at bustadsosiale tiltak og verke-

middel ikkje er nok til at dei oppnår ein god og trygg busituasjon. For å hjelpe dei meiner regjeringa det er behov for tiltak på tvers av sektorar.

6.1 Tiltaka til regjeringa

Regjeringa vil forsterke innsatsen for personar som ikkje klarer å skaffe seg eller behalde ein eigna bustad sjølve. Målet er at ingen skal vere bustadlaus. Dette er konkretisert gjennom to delmål:

1. Bustadlaus skal raskt få tilbod om varig bustad. Barn og unge skal prioriterast
2. Ingen skal bli bustadlaus etter lauslating frå fengsel, etter utskrivning frå institusjon, etter opphald på krisesenter eller etter tiltak i barnevernet

For å nå måla ser regjeringa at det trengst ein forsterka innsats på tvers av sektorar og tiltak innanfor fleire fagområde. Regjeringa vil

- gi kommunane fagleg støtte gjennom Husbanken, slik at dei kan følgje opp ansvaret sitt etter den nye lova om kommunane sitt ansvar på det bustadsosiale feltet
- tilby alle kommunar å bruke Kobo – digitalt system for kommunale bustader og bustadsosialt arbeid
- jobbe for eit betre bu- og tenestetilbod til personar med langvarige og samansette behov jf. Meld. St. 23 (2022–2023) *Opptrappingsplan for psykisk helse (2023–2033)*
- stimulere til at fleire kommunar set inn eigna tiltak for å hjelpe ungdom i barnevernet, og sårbare unge elles, med å etablere seg i eigen bustad
- forsterke arbeidet med å redusere økonomiske og sosiale forskjellar, og vil leggje fram ei stortingsmelding om sosial utjamning og mobilitet i 2025

6.2 Utviklingstrekk – sårbare grupper på bustadmarknaden

6.2.1 Vanskelegstilte på bustadmarknaden

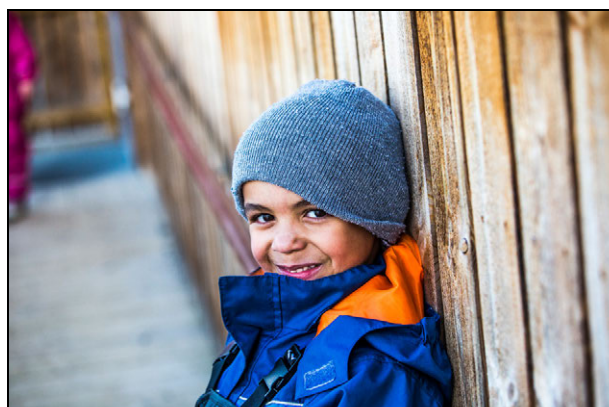
Vanskelegstilte på bustadmarknaden er målgruppa for den bustadsosiale politikken. Dette er personar eller familiar som ikkje har moglegheit til å skaffe seg og/eller behalde eit tilfredsstillande buforhold på eiga hand. Dei kan anten vere utan eigen bustad, stå i fare for å miste bustaden sin eller bu i ein ueigna bustad eller eit ueigna bumiljø.¹

Som følge av samfunnsutviklinga, med dyrtid, press i leigemarknaden og høgare bu- og levekostnader for både bustadeigarar og leigarar, er det grunn til å forvente at talet på personar som er vanskelegstilte på bustadmarknaden, er aukande og vil auke vidare i tida framover.

6.2.2 Barn i låginntektsfamiliar

Bustaden og nærområdet utgjer ei viktig ramme for oppveksten til barn og unge. Barn i låginntektsfamiliar har i gjennomsnitt dårlegare buforhold enn andre barn. Dei opplever å måtte flytte oftare, og familien har ei mykje høgare buutgiftsbelastning enn barnefamiliar generelt.² I 2022 budde 62 prosent av alle barnefamiliar med låg inntekt i ein leigd bustad. Blant barnefamiliar totalt er det 18 prosent som leiger.³ Barnefamiliar med ei inntekt under låginntektsgrrensa har mindre plass, og dei opplever meir støy, røte, støv og fukt i bustaden enn barnefamiliar generelt gjer. Vedvarande låginntekt og avgrensa moglegheiter på leige- eller eigemarknaden kan føre til at barnefamiliar med låginntekt blir ufrivillig bufaste eller opplever hyppig uønskt flytting som følge av høg husleige, avslutta leigekontraktar eller dårlege buforhold. Ungdom i kommunale bustader fortel om negative erfaringar med utryggleik i dei kommunale bustadene.⁴

Det er identifisert negative samanhengar mellom trongbudd hushald, leige av bustad, støy og hyppig flytting, og skuleresultata til barn.⁵ Dette gjeld særleg blant eldre barn, og det kan verke inn



Figur 6.2

Foto: Husbanken

¹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet mfl. (2014)

² Poppe mfl. (2023)

³ Ekspertgrupperapport om barn i fattige familier (2023)

⁴ Brattbakk mfl. (2023)

⁵ Simson mfl. (2021)

på korleis det går med dei i vaksenlivet. Dårleg bustandard, til dømes at bustaden er liten, eller generelt dårleg bustadkvalitet kan påverke barns moglegheit til å konsentrere seg om skulearbeid og til å ha vener på besøk. Eit belasta bumiljø kan òg avgrense moglegheita barna og unge har til å ferdast fritt eller leike ute. Samla sett kan dårlege buforhold for barn og unge i låginntektsfamiliar påverke moglegheitene deira som vaksne.⁶

6.2.3 Bustadlause

Den aller mest sårbare gruppa på bustadmarknaden er personar utan tilgang på verken eigd eller leigd bustad. Internasjonalt blir det brukt ulike kriterium for å definere bustadløyse. Fleire europeiske land avgrensar bustadløyse til personar som søv ute, og som nyttar seg av lågterskeltilbod for bustadlause. Noreg og dei andre nordiske landa har valt ei breiare og meir inkluderande tilnærming og definerer bustadlause både som personar utan nokon tilhaldsstad for komande natt og personar som er tilviste til mellombelse og tilfældige overnattingar.⁷

I Noreg har bustadlause etter desse kriteria, blitt kartlagde gjennom eigne undersøkingar kvart fjerde år sidan 1996. For å bli registrert som bustadlaus må ein vere kjend med eller i kontakt med hjelpeapparatet. Kartleggingane fangar dermed i lita grad opp personar som ikkje har fast opphald i landet, og som ikkje er i kontakt med myndighetsorgan eller anna hjelpeapparat.⁸

Frå 2012 til 2020 fall talet på bustadlause, og i 2020 var rundt 3 300 personar bustadlause. Talet hadde aldri tidlegare vore så lågt og var nær halvert sidan den første kartlegginga. Forsterka bustadsosial innsats over tid saman med tiltak på tvers av sektorar både nasjonalt og lokalt blir trekt fram som ei forklaring på den gode utviklinga. Det dreier seg både om innsats og tiltak for å forebygje bustadløyse og om tiltak for å hjelpe personar ut av bustadløyse.⁹

Neste nasjonale kartlegging av bustadlause blir gjennomført i november 2024. For å følgje med på utviklinga mellom dei nasjonale kartleggingane innhentar Husbanken informasjon frå 25 større kommunar, som i 2020 til saman hadde rundt 70 prosent av landets bustadlause. På bakgrunn av denne informasjonen har Husbanken berekna talet på bustadlause. Dei siste to åra har

⁶ Simson mfl. (2019)

⁷ Dyb mfl. (2021)

⁸ Kirkens Bymisjon (2023)

⁹ Dyb mfl. (2021)

Boks 6.1 Definisjon av bustadlause



Figur 6.3

Foto: Husbanken

I Noreg blir personar rekna som bustadlause når dei ikkje disponerer eigen eigd eller leigd bustad og er tilviste til tilfeldige og mellombelse butilbod, bur mellombels hos vener, kjende eller slektningar, er i institusjon eller under kriminalomsorga og skal skrivast ut/lauslatast innan to månader utan å ha eigen bustad, eller søv ute/ikkje har ein stad å sove. Personar som bur varig hos nære pårørande eller i ein framleigd bustad, blir ikkje rekna som bustadlause.

Feantsa er ein europeisk samanslutning av nasjonale organisasjonar frå 30 land som jobbar med bustadløyse. Dei har utarbeidd eit felles europeisk system for klassifisering og definisjon av bustadlause, ETHOS, som samsvarar med den norske definisjonen.

Kjelder: Dyb (2021) og Feantsa – typology on Homelessness Exclusion

talet på bustadlause auka etter fleire år med nedgang. I 2022 var talet 3 800.¹⁰ For 2023 anslår Husbanken at om lag 4 200 personar er bustadlause.¹¹ Dette er 900 fleire enn i 2020.

Tal over bruken av mellombelse butilbod i kommunane i 2022 viser same tendensen.¹² I 2022

¹⁰ Husbanken (2023)

¹¹ Husbankens foreløpig årsrapport for 2023

¹² Statistisk sentralbyrå: KOSTRA Kommunale boliger 2022

Boks 6.2 Kartlegging av bustadlause i 2020

Dei typiske bustadlause har over tid vore norskfødde einslege menn i 30-åra med økonomisk sosialhjelp eller uføretrygd som viktigaste inntektskjelde. I 2020 endra biletet seg noko, med ein auke i delen kvinner og personar over 35 år. Delen bustadlause som var fødde i utlandet, auka òg. Dette gjeld både flyktingar og migrantar. Halvparten av dei som var bustadlause i 2020, hadde rusmiddelproblem, 24 prosent hadde både eit rusmiddelproblem og ei psykisk lidning (ROP), og 28 prosent var i kontakt med kommunale tenester eller spesialisthelsetenesta. Høgare alder blant dei bustadlause medfører at fleire har funksjonsnedsetjingar og somatisk sjukdom enn før.

Nær éin av to bustadlause oppheld seg i Oslo, Bergen, Trondheim eller Stavanger. Personar som er bustadlause finst òg i mindre kommunar. Bustadlause oppheld seg som oftast i mellombelse butilbod eller hos vener og kjende. Halvparten har vore bustadlause over seks månader og blir definerte som langvarig bustadlause. Blant dei som opplever bustadløyse som ein tilbakevendande situasjon over fleire år, er åtte av ti avhengige av rusmiddel. Den største årsaka til bustadløyse er utkastningar og tap av bustad som følgje av skade eller uro.

Kjelde: Dyb mfl. (2021)

var det 1 300 fleire husstandar enn i 2021, med opphald i eit mellombels butilbod. Dette var ein auke på 30 prosent. Talet på barnefamiljar i eit mellombels butilbod auka frå 341 husstandar i 2021 til 471 husstandar i 2022. Same utvikling gjeld bruken av mellombelse butilbod blant unge mellom 18 og 25 år. Også talet på opphald i nattheim auka – frå 135 i 2021 til 239 i 2022. Ein nattheim er eit mellombels butilbod der bebuarane må forlate overnattingsstaden om morgonen og bruke dagen ute. NAV-kontoret registrerer busituasjonen blant husstandar som søker økonomisk sosialhjelp. Frå 2019 til 2021 var det ein nedgang i talet på bustadlause sosialhjelpsmottakarar, men i 2022 auka talet med over 500 personar, frå 3 480 til 4 018 personar.¹³ Husbanken har i dialog med kommunane og gjennom kommuneundersøkinga for 2023, fått tilbakemelding om at utfordringane no aukar ytterlegare. Til saman indikerer dette ein auke i talet på bustadlause etter fleire år med nedgang.

6.2.4 Personar med samtidig rusmiddelproblem og psykisk lidning (ROP)

Kommunane skal etter helse- og omsorgstenestelova § 3-1 tilby personar som har opphald i kommunen nødvendig helse- og omsorgstenester. Dette gjelder òg for personar med samtidige rusmiddelproblem og psykiske lidningar (ROP). I dei

fleste kommunane omfattar dette relativt få personar, men kommunane opplever ofte arbeidet med å tilby eigna butilbod til denne gruppa som utfordrande.¹⁴ Personar med ROP-lidingar er særleg i risiko for å bli bustadlause. Nær éin av tre personar som har ei ROP-liding og tek imot tenester, har ikkje ein permanent eller tilfredsstillande busituasjon.¹⁵ Samanlikna med andre bustadlause har personar med ROP-lidingar oftare tilbakevendande problem med å finne seg ein stad å bu eller med å behalde bustaden. For å oppnå ein stabil busituasjon treng dei ofte både ein tilrettelagd bustad, oppfølging i bustaden, helsetenester og andre tenester. I tillegg møter kommunane ofte lokal motstand når dei planlegg bustader til denne gruppa i ordinære bumiljø.

Der det er grunnlag befolkningsmessig, er det fleire stader oppretta oppsøkjande tenestemodellar som følgjer opp personar med samansette utfordringar og lågt funksjonsnivå på fleire livsområde som ACT og FACT (sjå boks 6.3). Dette er tverrfaglege og aktivt oppsøkjande behandlingstilbod som bidreg til betre samhandling og samarbeid mellom spesialisthelsetenesta og den kommunale helse- og omsorgstenesta overfor personar med alvorlege psykiske lidningar og/eller rusmiddelproblem.

¹³ Statistisk sentralbyrå: Boligsituasjon for sosialhjelpstilfeller 2022 (tabell 13993)

¹⁴ Osnes mfl. (2023)

¹⁵ Asphjell (2020)

Boks 6.3 Oppsøkjande tenester

ACT (Assertive Community Treatment) og FACT (Flexible Assertive Community Treatment) er tverrfaglege, ambulerande team som gir oppsøkjande, samtidige og heilskapelege tenester til menneske med alvorlege psykiske lidningar, ofte òg med rusmiddelproblem, eller har langvarig skadeleg bruk eller avhengnad av rusmiddel med mistanke om, eller etablert, psykisk lidning. Teama leverer både kommunale tenester og spesialisthelsetenester. Teama gir alle typar tenester som brukaren har behov for, blant anna integrert behandling av rusmiddelproblem og psykisk lidning og tett individuell oppfølging retta mot arbeid, familie, fritid og bustad. Den viktigaste skilnaden mellom ACT og FACT er målgruppa. ACT rettar seg mot menneske med psykoseproblematikk, mens FACT har ei breiare målgruppe.

Kjelde: ACT- og FACT-team – NAPHA Nasjonalt kompetansesenter for psykisk helsearbeid

6.2.5 Personar som er skrivne ut etter opphald i institusjon

Vel éin av ti bustadlause som var i institusjonsbehandling for rusmiddel- eller helserelaterte problem i 2020, og som skulle skrivast ut innan to månader, hadde ingen eigna bustad å flytte til.¹⁶ Delen utan butilbod etter opphald i institusjon har gått noko ned dei siste åra.¹⁷ Eit eigna butilbod kan vere avgjerande for å lukkast i rehabiliteringsfasen etter opphald i institusjon. Hjelp med bustad ved utskrivning frå institusjon har vore prioritert i arbeidet med å førebyggje og motverke bustadløyse. Men i 2020 var det framleis enkelte som blei skrivne ut utan å ha ein eigna bustad, eller som blei reinnlagde fordi dei ikkje hadde ein eigna stad å bu.

Fleire rapportar skriv om utfordringar knytta til utskrivningsprosessar for pasientar med alvorleg psykisk lidning og samtidig alvorleg voldsproblematikk.¹⁸ Opptappingsplanen for psykisk helse viser til utfordringar knytta til å skaffe eigna

bustader for personar med omfattande tenestebehov og voldsproblematikk, inkludert dei som er dømde til tvunge psykisk helsevern.¹⁹ Brukare og pasientar med valds- og utageringsproblematikk er ofte blant dei som er vanskelegstilte på bustadmarknaden. Utfordringane er knytta til både å finne ein eigna bustad og til å oppretthalde buforholdet over tid. I tillegg har dei behov for særleg tilpassa og samtidige helse- og omsorgstenester.²⁰

6.2.6 Lauslatne etter gjennomført straff i fengsel

Innsette i norske fengsel har dårlegare levekår enn resten av befolkninga.²¹ Både delen som er i arbeid, og utdanningsnivået deira er lågare enn snittet generelt. Mange lever eit økonomisk usikkert liv. Innsette har òg dårlegare helse enn tilsvarende grupper som ikkje sit i fengsel. For at kvar enkelt skal kunne gå tilbake til eit liv utan kriminalitet, og for å førebyggje kriminalitet i samfunnet, er det viktig å sikre lauslatne frå fengsel rettmessige helse-, opplærings- og velferdstenester på lik linje med befolkninga elles (sjå boks 6.4).

Mange innsette og lauslatne har bustadproblem. Berre 22 prosent budde i ein bustad dei eigde, da dei blei sette inn, mens 46 prosent leigde bustaden sin. Om lag éin av tre innsette verken eigde eller leigde ein bustad da straffegjennomføringa starta. Av desse budde dei fleste mellom bords hos vener eller familie. Éin av tre innsette mistar bustaden sin mens dei gjennomfører straffa.²² Mange blir lauslatne utan at dei har ein stad å bu.²³

For at innsette skal få eit tryggare møte med framtida etter lauslating, må dei innsette sjølve, kommunen og kriminalomsorga i løpet av fengselsopphaldet lage ein plan for busituasjonen etter lauslating. Det kan vere ein plan for å behalde ein bustad eller for å skaffe ein ny. Mange innsette har avgrensa tilgang til digitale tenester mens dei gjennomfører straffa si. Det gjer det vanskeleg for dei å søkje bustad. Saman med kriminalomsorga bør dei få kartlagt bustadbehova sine, og behova bør deretter vidareformidlast til heimkommunen deira. Innsette som blir lauslatne, kan ha krav på eit mellom bords butilbod. Kommunane har òg plikt til å gi individuelt tilpassa hjelp. Rett og samordna

¹⁹ Meld. St. 23 (2022–2023) *Opptappingsplan for psykisk helse (2023–2033)*

²⁰ Helsedirektoratet (2014)

²¹ Statistisk sentralbyrå (2016)

²² Ibid.

²³ Riksrevisjonen (2022)

¹⁶ Dyb mfl. (2021)

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Hansen mfl. (2023)

Boks 6.4 Forsking på levekår blant domfelte

På oppdrag frå Justis- og beredskapsdepartementet gjennomfører Universitetet i Oslo ei undersøking av helse, sosiale levekår, rus og psykiske helseproblem blant domfelte. Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet bidreg med å finansiere undersøkinga. Når resultatane ligg føre, blir det mogleg å samanlikne domfelte med relevante grupper i resten av befolkninga. Samtidig vil vi få oppdatert informasjon som gjer det mogleg å sjå endringar frå tidlegare undersøkingar.

Den siste landsomfattande undersøkinga av levekår blant innsette i norske fengsel, som blei gjennomført av Statistisk sentralbyrå i 2014, viste at fleirtalet av dei innsette hadde levekårsproblem på eitt eller fleire område, og at det var ein klar samanheng mellom omfanget av levekårsproblema og trua deira på at dei ville klare å unngå lovbrøt etter lauslating. Ved lauslating mangla 44 prosent bustad, 58 prosent var ikkje i jobb, og 40 prosent opplevde at dei ikkje hadde nok pengar til å klare seg. Ei landsdekkjande undersøking av den psykiske helsa til innsette frå same året viste at 92 prosent hadde psykiske lidningar eller personlegdomsforstyrningar,

og at opptil halvparten hadde dagleg inntak av rusmiddel dei siste seks månadene før dei blei innsette.

Ei rekkje studiar og evalueringar har peikt på at gruppa av innsette i norske fengsel har endra seg dei siste åra. Innsette som er dømde for alvorleg kriminalitet og valdsbrottsverk, gjennomfører framleis straffa si i fengsel. Delen innsette som er dømde for seksuallovbrøt, har auka betrakteleg. Det har òg vore ein auke i delen eldre innsette og innsette med nedsett funksjonsevne. Samtidig har mange av dei innsette samansette psykiske og somatiske lidningar.

Undersøkinga som no blir gjennomført, skal vise utfordringsbiletet slik det er. I heile prosjektet vil dei sårbare overgangane mellom straffegjennomføring og lauslating vere i fokus, og undersøkinga skal gi eit enda betre grunnlag for å vurdere om tenestetilbodet samsvarer med behova blant dei straffedømde i fengsel og i samfunnet. Behov for og tilbod om bustad under og etter straffegjennomføring inngår i undersøkinga. Ho skal ferdigstillast i juni 2024.

Kjelder: Cramer (2014), Riksrevisjonen (2022) og Kriminalomsorgsdirektoratet (2023)

hjelpe til rett tid er avgjerande for å unngå bustadløyse etter lauslating. For mange handlar det om å få eit eigna butilbod på plass før dei blir skrivne ut, for å få ein meir føreseieleg overgang og for å ha føresetnader for å jobbe vidare med eigne mål og klare seg sjølv. For nokre handlar det òg om å få trening i korleis det er å bu og klare seg sjølv, og å få støtte og hjelp i gjeremål i overgangsfasen og tida etterpå (sjå boks 6.5).

6.2.7 Unge med barnevernsbakgrunn

Unge som har vore under omsorga til barnevernet, har oftare utfordringar på område som utdanning, arbeid, inntekt, bustad, helse, bruk av rusmidlar og kriminalitet samanlikna med unge frå den generelle populasjonen.²⁴ I 2021 blei aldersgrensa for tiltak i barnevernet sett opp frå 23 til 25 år. Bakgrunnen for endringa var større forståing av at unge med barnevernsbakgrunn

har særlege behov og kan ha ein høgare risiko for å hamne utanfor seinare i livet. Unge vaksne mellom 18 og 25 år som tidlegare har hatt tiltak i barnevernstenesten, får tilbod om ettervern som skal gi dei nødvendig hjelp og støtte i overgangen til vaksenlivet. Økonomisk hjelp, bustad med oppfølging og fosterheim er dei tre mest brukte tiltaka i ettervernet (sjå boks 6.6 og 6.7). Etablering i eigen bustad, saman med sosial støtte, utdanning og tilknytning til arbeidslivet, er avgjerande i eit godt ettervernsarbeid og i arbeidet med å førebu ungdom i overgangen til vaksenlivet.

6.2.8 Valdsutsette vaksne og barn

Eit krisesenter er eit senter der kvinner, menn og barn som er utsette for vald i nære relasjonar, kan opphalde seg og søkje rettleiing og hjelp. I 2020 oppheldt om lag fire prosent av alle kartlagde bustadlause seg på eit krisesenter. Det er ein auke frå 2016, da dette gjaldt berre ein prosent. I mangel av ny bustad blir opphaldet på krisesenter lengre enn nødvendig, og det er større risiko for at

²⁴ Oterholm mfl. (2022)

Boks 6.5 Tiltaksplanen etter Riksrevisjonen si undersøking

Riksrevisjonen hadde i 2022 ei undersøking av helse-, utdannings- og velferdstenester til innsette i fengsel. Kriminalomsorgsdirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Statsforvalteren i Vestland, Helsedirektoratet, Husbanken og Utdanningsdirektoratet har saman utarbeidd ein plan for oppfølging av undersøkinga. Planen inneheld ei rekkje tiltak som sektorane skal gjennomføre, anten i samarbeid eller kvar for seg. Tiltaka er knytte til innkomsfasen, gjennomføringsfasen og lauslatingsfasen for innsette.

Eit av tiltaka er prosjektet «Hendene og ressursene som må finne hverandre». Prosjektet skal sjå nærare på det tverrgåande samarbeidet mellom kriminalomsorga og velferdstenestene for å finne ut korleis dei kan jobbe på nye måtar slik at lauslatne kan få ein god start på livet i fri-dom. Prosjektet fekk Stimulab-midlar i 2023.

Kjelde: Husbanken og Kriminalomsorgsdirektoratet (2023)

Boks 6.6 Modell for hjelpetiltak i barnevernet

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har i samarbeid med kommunar og kompetansemiljø utvikla ein «grunnmodell for hjelpetiltak» i barnevernet. Formålet er at barn, ungdom og familiar som er i kontakt med barnevernet, skal få tilpassa og rett hjelp til rett tid. Grunnmodellen har ein eigen modul om ettervern, der bustadtiltak òg er ein viktig del av oppfølginga. Direktoratet skal vidareutvikle og tilpasse modellen slik at han kan spreiest til alle kommunar som ønskjer å ta han i bruk.

Kjelde: Nasjonalt utviklingssenter for barn og unge (NUBU)

den valdsutsette vender tilbake til valdsutøvaren og seinare hamnar på krisesenter enda ein gong. Dette gjeld særleg personar som manglar kunnskap om norske forhold og norsk språk, og som manglar eit nettverk i Noreg. Gjentekne opphald

Boks 6.7 Bustadtiltak for unge

På oppdrag frå Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har Oslo Economics og NIBR/Oslo-Met evaluert tre ulike kommunale butiltak for unge i barnevernet: DUE i Bergen, Gartnerhaugen i Trondheim, og DUE/Foyer i Bodø. Alle tre butiltaka har som mål å tilby utsett ungdom eit systematisk, koordinert, heilskapleg og individuelt tilpassa tilbod i eigen bustad som rustar ungdomane i overgangen til eit sjølvstendig vaksenliv. Målgruppa er unge frå 16 til 23/25 år som blant anna står i fare for å bli bustadlaus eller bli plasserte i institusjon, som treng oppfølging etter opphald i institusjon eller fengsel, eller som ikkje fungerer godt i heimen.

Evalueringa viser at butiltaka utgjer eit godt supplement til den eksisterande tiltaksporteføljen barnevernet har for ungdom som ikkje bør eller vil bu heime, i fosterheim eller i institusjon. Tiltaka verkar i tråd med måla om å gi utsett ungdom eit koordinert, heilskapleg og individuelt tilpassa tilbod om oppfølging i nær tilknytning til nettverket og nærmiljøet deira og å leggje til rette for meistring og evne til å handtere vaksenlivet på eiga hand.

Kjelde: Svensgaard (2023)

på krisesenter og mangel på ein fast og trygg bustad gir barn ein svært ustabil oppvekst.

Dei fleste krisesentera melder at dei samarbeider med blant andre NAV-kontoret og bustadkontoret i kommunane, men forskning viser at hjelpa brukarane får ofte er fragmentert og til tider mangelfull. Når det gjeld bustader, erfarer krisesentera at ansvaret for å finne ny bustad til brukarane ofte blir overlate til dei tilsette ved krisesentera, som må leite etter bustader i den private marknaden.²⁵ Det kan vere ei utfordring å finne ein bustad som er tilpassa behova til den enkelte brukaren, til dømes når det gjeld sikkerheit, avstand til tidlegare partner, tilgang til skule/barnehage og brukaren sine økonomiske rammer.

²⁵ Jahnsen mfl. (2022)

6.3 Rammer og verkemiddel

Kommunane har hovudansvaret for å hjelpe vanskelegstilte på bustadmarknaden. Det bustad-sosiale arbeidet til kommunane er styrkt dei ti siste åra, og ansvaret er gjort tydeleg i den nye lova om kommunane sitt ansvar på det bustad-sosiale feltet. Det kommunale ansvaret for å hjelpe personar med å behalde bustaden sin, skaffe seg bustad eller meistre buforholdet sitt, er òg forankra i ei rekkje andre lover og reglar. Kommunane har tilgang til både statlege og kommunale verkemiddel for å kunne følgje opp det bustadsosiale ansvaret sitt. Dette er bustad-politiske verkemiddel og verkemiddel og tiltak innanfor sosial- og helsetenesta, arbeids- og inkluderingssektoren og sektorar som omfattar oppveksten til barn og unge. Kommunane kan bruke verkemidla kvar for seg eller samla.

Blant dei som ber om hjelp til å skaffe seg bustad, er det ein del personar som har behov for ulike oppfølgingstenester i tillegg. Bustaden har ikkje alltid den kvaliteten, plasseringa eller utforminga som trengst for at dei skal kunne oppnå ein god og trygg busituasjon. Det er krevjande for kommunane å finne gode løysingar gjennom bustadsosiale tiltak aleine. Mange som treng hjelp, har komplekse og ofte samansette utfordringar. Omfanget av problem kan variere over tid, og mange kan trenge hjelp frå fleire sektorar i kommunen.²⁶

6.3.1 Statlege rammer og verkemiddel

Lovforankring av det bustadsosiale ansvaret til kommunane

Kommunal- og distriktsdepartementet:

- *Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet* (den bustadsosiale lova) tydeleggjer og samlar regelverket på det bustadsosiale feltet. Formålet med lova er å førebyggje bustad-sosiale utfordringar og å bidra til at vanskelegstilte på bustadmarknaden får hjelp til å skaffe seg og behalde ein eigna bustad. I følgje § 6 har kommunane ei plikt til å gi individuell tilpassa hjelp til vanskelegstilte på bustadmarknaden (for meir informasjon om lova sjå kapittel 7.2.6 om det bustadsosiale ansvaret til kommunane).
- *Lov om planlegging og byggesaksbehandling* (plan- og bygningslova) fremjar berekraftig utvikling til beste for kvar enkelt, samfunnet og

framtidige generasjonar. Lova skal bidra til god forming av bygde omgivnader, gode bumiljø og gode oppvekst- og levekår i alle delar av landet.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet:

- *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* (sosialtenestelova) regulerer kva oppgåver og tenester kommunen skal utføre. Formålsregelen seier blant anna at lova skal bidra til at kvar og ein får høve til å leve og bu sjølvstendig. Det følgjer av § 15 at kommunen skal hjelpe vanskelegstilte på bustadmarknaden etter reglane i den bustadsosiale lova. Den kommunale delen av arbeids- og velferdsforvaltninga skal medverke i kommunen sitt bustadsosiale arbeid. Kommunen er forplikta til å finne eit mellombels butilbod til dei som ikkje klarer det sjølve (§ 27). Opplysning, råd og rettleiing, inkludert økonomisk rådgiving (§ 17), økonomisk stønad (§ 18), individuell plan (§ 28) og kvalifiseringsprogram (§ 29), er òg viktige tenester i det bustadsosiale arbeidet.

Barne- og familiedepartementet:

- *Lov om barnevern* (barnevernslova) regulerer kva som er formålet og ansvaret til barnevernet, og korleis barnevernet skal organisere. 1. januar 2023 blei det innført ei eiga føresegn om tiltak til ungdom over 18 år (§ 3-6) og gitt klarare vilkår for når barnevernstenesta har plikt til å tilby ettervernstiltak. Det er òg innført ei eiga føresegn om oppfølging etter vedtak om hjelpetiltak til ungdom over 18 år (§ 8-5). Dersom ungdomen ønskjer det, skal barnevernstenesta som ein del av oppfølginga formidle kontakt med andre hjelpeinstansar.

Helse- og omsorgsdepartementet:

- *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester* (helse- og omsorgstenestelova) regulerer kommunen sitt ansvar for å sørge for at personar som oppheld seg i kommunen, får tilbod om nødvendige helse- og omsorgstenester. Oppfølging og bistand i form av personleg assistanse, som omfattar praktisk hjelp, opplæring eller støttekontakt, er kommunale tenester som skal bidra til å utvikle og styrkje evna til å meistre kvardagen og buforholdet.
- *Lov om folkehelsearbeid* (folkehelselova) skal bidra til ei samfunnsutvikling som fremjar folkehelse, under dette jamnar ut sosiale helseforskjellar. Folkehelsearbeidet skal fremje

²⁶ Prop. 132 L (2021–2022) *Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet*

helsa og trivselen i befolkninga og gode sosiale og miljømessige forhold, og bidra til å førebygge psykisk og somatisk sjukdom, skade eller lidning. I § 5 blir det stilt krav til kommunen sitt ansvar for å ha oversikt over helsetilstanden i befolkninga og faktorar som kan verke inn på denne. Bustad er nemnd som ein av faktorane (§ 7).

Statlege lån og tilskot

Kommunal- og distriktsdepartementet:

- *Startlån* skal bidra til at personar med langvarige bustadfinansieringsproblem kan skaffe seg ein eigna bustad og behalde han. Husbanken tildeler lånemidlar til kommunane, som vidaretildele lånet til den enkelte.
- *Bustøtte* skal sikre personar med låge inntekter og høge buutgifter ein eigna bustad.
- *Lån til utleigebustad for vanskelegstilte* skal bidra til fleire eigna utleigebustader for vanskelegstilte på bustadmarknaden.
- *Tilskot til bustadsosiale tiltak* skal bidra til utvikling av nye metodar, konsept og løysingar for bustadsosialt arbeid i heile landet.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet:

- *Tilskot til utvikling av sosiale tenester i NAV-kontoret* skal bidra til å skape heilskapleg og samordna tenestetilbod tilpassa behova til brukarane.

Barne- og familiedepartementet:

- *Tilskot til inkludering av barn og unge* skal bidra til at alle barn og unge får moglegheit til meistring og til å delta i samfunnet.

Helse- og omsorgsdepartementet:

- *Investeringstilskot til omsorgsbustader og sjukeheimar* skal stimulere kommunane til å fornye og auke tilbodet av plassar i sjukeheim og omsorgsbustader for personar med behov for helse- og omsorgstenester heile døgnet.
- *Tilskot til kommunalt rusarbeid og tilskot til psykisk helsearbeid i kommunane* skal bidra til betre livskvalitet, meistring og moglegheit for ein aktiv og meningsfull tilvære for personar med rusmiddelrelaterte problem og deira pårørande.

6.3.2 Kommunale rammer og verkemiddel

Kommunane har ulike utfordringar, dei organiserer det bustadsosiale arbeidet ulikt, og dei følgjer opp dei vanskelegstilte på bustadmarknaden på ulike måtar. Lova om kommunane sitt ansvar på det bustadsosiale feltet forpliktar kommunane til å gi individuelt tilpassa hjelp til vanskelegstilte på bustadmarknaden. Kommunane skal vurdere kva hjelp dei skal gi, etter eige skjøn. I det bustadsosiale arbeidet må dei òg nyttiggjere seg brukarane sine eigne ressursar og erfaringar. Den som får hjelp, skal ha innverknad på hjelpa. Det bustadsosiale arbeidet og medverknadsansvaret for å skaffe bustader til vanskelegstilte personar som ikkje kan vareta interessene sine på bustadmarknaden sjølve, ligg i den kommunale delen av NAV-kontoret i arbeids- og velferdsforvaltninga. Der det er behov for hjelp innanfor fleire sektorar, skal kommunane sørgje for tverrsektorielt samarbeid, samordning av tenester og samarbeid med andre offentlege aktørar.²⁷

Kommunalt disponerte utleigebustader

Kommunalt disponerte utleigebustader er eit sentralt verkemiddel i arbeidet kommunane gjer med å hjelpe vanskelegstilte på bustadmarknaden. Dette er bustader som i hovudsak er reserverte for leigarar med særlege behov og/eller vanskelegstilte personar eller hushald. Kommunale bustader blir nytta både som omsorgsbustader for personar med ulike oppfølgingstenester og som bustader for vanskelegstilte med og utan oppfølgingsbehov. Bustadene blir tildelte etter kommunalt bestemte kriterium og etter behovsprøving. Mange kommunar praktiserer at ein må ha budd minst to år i kommunen for å bli vurdert for ein kommunal bustad. 56 prosent av dei kommunale bustadene i landet blir nytta til vanskelegstilte. Delen som blir nytta til vanskelegstilte, er høgast i dei store byane og i sentrale kommunar.²⁸

Mellombelse butilbod

Kommunane er forplikta til å finne eit mellombels butilbod til dei som ikkje klarer det sjølve. I samsvaret med sosialtenestelova har NAV-kontoret i kommunen plikt til å hjelpe personar som er i ein akutt nødssituasjon og ikkje har ein stad å sove eller opphalde seg komande døgn, med å finne eit konkret og tilgjengeleg mellombels butilbod.

²⁷ Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet

²⁸ Holmøy (2018)

Årsaka til behovet for ein mellombels bustad og om situasjonen har vart over tid, spelar inga rolle for retten til tenesta. Eit mellombels butilbod skal avhjelpe akutt bustadløyse og er ikkje meint å vare over tid. Butilbodet kan vere eit pensjonat, eit hospits eller ei campinghytte der ein kan opphalde seg heile døgnet. Det mellombelse butilbodet som blir nytta, må vere kvalitetsmessig forsvarleg ut frå behova til den enkelte tenestemottakaren og ha ein forsvarleg standard. Rundskriv til lov om sosiale tenester i NAV gir føringar om mellombelse butilbod og bruken av dei. Rundskrivet legg vekt på at butilboda skal ha ein forsvarleg standard. Normalt inneber dette at tenestemottakaren har tilgang til bad og toalett og moglegheit til å lage mat og vaske klede. I tillegg skal hen ha rett til privatliv og kunne få besøk. Krava til eit forsvarleg butilbod er strengare for barnefamiliar og ungdom. Det blir òg vist til at mellombelse butilbod ikkje bør vare meir enn tre månader.

Ifølgje rundskrivet er ikkje krava til mellombelse butilbod oppfylte dersom butilbodet er slik

at tenestemottakaren blir utestengd frå å nytte si eiga eining eller sitt eige rom store delar av døgnet. Butilbod med korttidskontrakt og korttidsopphald på institusjon blir ikkje rekna som mellombelse butilbod.

Kommunale støtteordningar

Mange kommunar har eigne økonomiske støtteordningar for å hjelpe vanskelegstilte på bustadmarknaden. Det kan vere støtte i form av lån til eller garanti for depositum, kommunale tilskot til etablering og tilpassing eller det kan vere kommunal bustøtte. Årleg får rundt 17 000 husstandar støtte til depositum i private leigeforhold i form av garanti og lån.²⁹ Eit mindretal kommunar har ei eiga kommunal bustøtte i tillegg til den statlege. Dei kommunale bustøtteordningane varierer i innretning og omfang, men gjeld ofte leigarar i kom-

²⁹ Statistisk sentralbyrå: Kommunale boliger 2022 (tabell 12013)

Boks 6.8 Husbankens fem prinsipp for arbeidet med bustadløyse

Husbanken har utarbeidd fem prinsipp for arbeidet med bustadløyse:

1. Bustad først

Å ha ein tilfredsstillande stad å bu er eit grunnleggjande menneskeleg behov og ein føresetnad for helse, utdanning, arbeid og samfunnsdeltaking. Dei fleste treng først og fremst ein ordinær bustad i eit vanleg buområde, det er få som treng tilrettelagde bustader. Det bør ikkje setjast nokre krav til bukompetanse for å kunne få ein bustad, men hjelpetilboda bør støtte opp om og sørge for behandling og meistring i bustaden.

2. Respekt og verdigheit

Bustad- og tenestetilbodet bør innrettast med respekt for sjølvråderetten, eigenverdet og livsførselen til den enkelte og sikre at brukaren blir møtt med respekt og verdigheit. Eit verdig liv er å kunne bruke ressursane sine som menneske. Ein føresetnad er fagleg forsvarlege tenester. Verdigheit er å ha fridom til å ta avgjerder og gjere val som vedkjem eige liv – og oppleve at denne retten blir møtt med respekt.

3. Heilskapleg tankegang med brukaren i sentrum

Dette handlar om å sjå bustad- og tenestetilbodet ut frå behova til brukaren, justere og forbetre tilbodet kontinuerleg etter behov, setje saman tverrfaglege team som saman tilpassar til brukarbehova, og nytte brukarmedverknad.

4. Langsiktig, tverrfagleg og forpliktande samarbeid

For brukaren kan det vere krevjande å navigere rundt i tenestesystemet, og hen treng dermed hjelp til å koordinere tenestene. Det bør vere ein hovudkontakt som koordinerer tenestene og bidreg til at desse har eit forpliktande, tverrfagleg og langsiktig samarbeid.

5. Tryggleik for brukaren, tenesteapparatet og nærmiljøet

Eit bustad- og tenestetilbod er først eigna når det òg blir opplevd som trygt. Det er viktig at møtet mellom brukaren og tenesteapparatet kjennest trygt for begge partar. Kommunen kan leggje til rette for god naboskap og opplevd tryggleik i nærmiljøet gjennom gode prosessar for informasjon, dialog og konflikthandtering.

munal bustad. Rundt 16 000 husstandar fekk kommunal bustøtte i 2022, dei fleste i Oslo og Bergen.³⁰ Den mest omfattande økonomiske kommunale støtta blir gitt i form av økonomisk sosialhjelp. I 2022 fekk til saman om lag 137 000 husstandar utbetalt 7,4 milliardar kroner i sosialhjelp. Ein stor del av sosialhjelpa går til å dekkje løpande buutgifter.³¹

Buretleiing/-oppfølging og praktisk hjelp til å meistre buforholdet

Buretleiing/-oppfølging og praktisk bistand er viktig for at dei som har behov for det, kan få hjelp til å skaffe seg ein bustad og meistre buforholdet, til å leve og bu sjølvstendig og til å ha eit aktivt og meningsfylt tilvære. Retten til opplysning, råd og rettleiing som kan bidra til å løyse eller førebyggje sosiale problem, inngår i dei sosiale tenestene i NAV-kontoret. Rettleiingsplikta som følgjer av sosialtenestelova, er litt meir omfattande enn rettleiingsplikta som følgjer av forvaltningslova, og inneber dessutan at det skal drivast alminneleg opplysningsverksemd i tillegg til at det skal givast råd og rettleiing overfor enkeltpersonar.

Plikta til å gi opplysning, råd og rettleiing etter § 17 er eit viktig verkemiddel for å nå målet i lova om å bidra til at utsette barn og unge og familiane deira får eit heilskapleg og samordna tenestetilbod. NAV-kontoret skal gi den opplysninga, dei råda og den rettleiinga som dei vurderer er nødvendig for å førebyggje eller løyse dei sosiale problema til den enkelte tenestemottakaren, inkludert eventuelle utfordringar knytte til busituasjo-

nen. Føresegna omfattar alt frå rutinemessige svar av generell karakter til fagleg kvalifiserte råd, rettleiing og familieoppfølging i kvart enkelt tilfelle. Innhaldet i råda og rettleiinga må vurderast ut frå sosialfaglege normer og behova til kvar enkelt tenestemottakar. Sentralt i råds- og rettleiingsplikta til NAV-kontoret står ansvaret for å gi økonomisk rådgiving. Økonomisk rådgiving skal førebyggje økonomiske problem, søkje å løyse akutte økonomiske problem og bidra til å finne heilskaplege og varige løysingar for tenestemottakarar med behov for økonomisk rehabilitering.

Ofte vil det vere helse- og omsorgstenesten i kommunane som har best kunnskap om behovet for tilpassa bustader til personer som treng det grunna helse- og omsorgsbehov. Kommunane har etter lov om kommunane sitt ansvar på det bustad-sosiale feltet, plikt til å gi bistand til å skaffe bustader med særleg tilpassing og med hjelpe- og verne-tiltak for dei som treng det grunna alder, funksjonsnedsettingar eller av andre grunnar. Iplikten til å tilpasse bustaden ligg òg ein plikt til å sørge for at bustaden er funksjonell og fysisk tilgjengeleg.

Helse- og omsorgstenestelova har som formål å bidra til at den enkelte skal kunne leve og bu sjølvstendig. Helse- og omsorgstenesten skal blant anna tilby sosial og psykososial og medisinsk rehabilitering, praktisk bistand og opplæring. Innhald og utforming av tenestene kan vere ulike etter kommunane si organisering og tenestemottakarane sine individuelle behov. Tenester som gis i heimen som oppsøkande behandling og oppfølging av somatisk helse, psykisk helse og rusmiddelproblem i form av oppsøkande team som ACT og FACT, kan støtte opp om meistring av buforholdet.

³⁰ Statistisk sentralbyrå: Kommunale boliger 2022 (tabell 12013)

³¹ Statistisk sentralbyrå: KOSTRA Økonomisk sosialhjelp

Boks 6.9 Prosjekt i ideelle organisasjonar

Ideelle organisasjonar har hatt ei sentral rolle i utviklinga av tenester og butilbod til vanskelegstilte i bustadmarknaden. Husbanken har gjennom ordninga med tilskot til bustadtiltak og det tidlegare kompetansetilskotet støtta utviklinga av fleire av desse tilboda. Kirkens Bymisjon har ei rekkje tilbod som utfyller det kommunale tilbodet, både i Oslo og i andre byar. Frivillige er ein viktig ressurs i desse tilboda. I Halden har Bymisjonen til dømes etablert Bo-team i samarbeid med NAV-kontoret og Halden bustadbyg-

gjarlag. I Oslo har ByboUng-metoden vore utprøvd. Bo og leve godt (tidlegare Boligskolen) på Safir frivilligsentral i Oslo gir kurs og opplæring til bustadlause. Tilsvarande tilbod finst i Tønsberg. I Oslo finst det òg eit eige butilbod med 20 plassar til bustadlause med minoritetsbakgrunn, som ofte fell utanfor andre tilbod. Bymisjonen har fleire tilrettelagde tilbod for personar med psykiske lidningar, som Kvartal XIII, og driv ei eiga akuttovernatting for bustadlause EØS-borgarar i Oslo.

Boks 6.10 Nasjonalt brukarråd for den sosiale bustadpolitikken

Gjennom den nasjonale strategien for sosial bustadpolitikk *Alle trenger et trygt hjem* er det oppretta eit nasjonalt brukarråd for den sosiale bustadpolitikken for perioden 2021–2024. Brukarrådet består av sju representantar frå grupper som har utfordringar på bustadmarknaden. Rådet er eit rådgivande organ og forum for å utvikle brukarmedverknad i den sosiale bustadpolitikken. Det skal bidra til eit betre og meir brukarorientert tilbod til dei som har utfordringar på bustadmarknaden, og til å inkludere brukarperspektiv og medverknad i utviklinga av politikkområdet.

6.3.3 Frivillig sektor og ideelle organisasjonar

Frivillig sektor og ideelle organisasjonar har fleire viktige roller i det bustadsosiale arbeidet, både ved å tilby ulike tenester og bustadtilbod og ved å få fram kunnskap. Organisasjonane har lang erfaring og er viktige samarbeidspartnarar for offentleg sektor i velferdspolitikken. Kirkens Bymisjon og Frelsesarmeen er sentrale ideelle organisasjonar innanfor bustad- og tenesteområdet.

Frivillige aktørar som nærmiljøsentralar, frivilligsentralar og lokallag bidreg med tiltak som gir større trivsel, innverknad og meistring og skaper

gode buområde og nærmiljø. Småskalafrivilligheita organiserer tilbod som blant anna besøkstenester, tur- og aktivitetsven og leksehjelp. Omfanget av småskalafrivilligheita har auka dei siste åra.

6.3.4 Brukarmedverknad

Seks faktorar blir trekte fram som viktige for å lukkast i det bustadsosiale arbeidet: forankring og eigarskap, organisering og samordning, økonomiske ressursar, ein overordna strategi, kompetanse og brukarmedverknad. Brukarmedverknad handlar om at tenestetilbodet så langt som mogleg blir utforma i samarbeid med brukaren, og at det blir lagt vekt på kva brukaren ønskjer. Brukaren kan medverke både på individnivå og på systemnivå. Kvar og ein kjenner sin eigen livssituasjon best og skal ha høve til å påverke kva hjelp eller tenester dei skal få. Det er òg formålstenleg å involvere representantar for brukarar og målgrupper i arbeidet med å planleggje, utføre og evaluere tiltak og tenester.³² Brukarane skal oppleve at dei bustadsosiale tenestene er samanhengande og heilskaplege, uavhengig av kva for offentlege verksemder som tilbyr dei. I metoden «Bustad først» er brukarmedverknad sett i system (sjå boks 6.11).

Dei seinare åra har brukarmedverknad fått større merksemd i den sosiale bustadpolitikken. Likevel opplever offentlege aktørar at det er vanskeleg å få til god medverknad i praksis. Fleire undersøkingar viser at det offentlege i for lita grad involverer brukarar og innbyggjarar i spørsmål som gjeld dei. Mange kommunar opplever at dei

³² Nasjonalt kompetansesenter for psykisk helsearbeid (NAPHA)

Boks 6.11 Bustad først (Housing First)

Hausten 2023 blei det markert at det var ti år sidan metoden Bustad først (Housing First) blei teken i bruk i Noreg. Det sentrale i metoden er at brukaren sjølv skal kunne bestemme korleis hen vil bu. Dette samsvarer godt med den norske normaliseringstilnærminga. Hovudprinsippa i Bustad først er brukarmedverknad, å skilje bustad og tenester, tenester etter behov, recovery-basert arbeid og sosial inkludering.

Basert på forskning i mange land (inkludert Noreg) er det godt dokumentert at Bustad først gir høg bustabilitet – også for menneske som

har store utfordringar med bruk av rusmidlar og psykisk helse.

I dag finst det Bustad først-team i 23 kommunar, og fleire er under planlegging. Teama har sosial- og helsefagleg kompetanse, og halvparten har egne erfaringskonsulentar. Kommunane møtest jamleg i eit fagnettverk leidd av Nasjonalt kompetansesenter for psykisk helsearbeid for å dele erfaringar og få oppdatert kunnskap.

Kjelde: Nasjonalt kompetansesenter for psykisk helsearbeid (NAPHA)

har god dialog med brukarane i oppfølginga av deira eiga sak, men at medverknaden i lita grad er sett i system.³³ Små kommunar har i mindre grad etablert brukarmedverknad på systemnivå enn større kommunar. I det bustadsosiale arbeidet meiner brukarar det er viktig å få medverke på mange ulike område, for å kunne ha ein god og trygg stad å bu. Dette gjeld blant anna krav om og vilkår for bistand, prosessen for tildeling av

³³ Asphjell mfl. (2020) og Ose mfl. (2022)

bustad, forhold ved bustaden og bumiljøet, behov for hjelp og oppfølging i bustaden og bustadpolitikken i stort. For å oppnå god medverknad i bustadspørsmål er det viktig å utvikle rammer og prosessar for medverknad, å styrkje kompetansen blant innbyggjarane og tilgangen deira til medverknadsarenaer og å styrkje kompetansen og haldningane blant medarbeidarar og i tenesene.³⁴ På nasjonalt nivå har målgruppene i det

³⁴ Bliksvær mfl. (2022)

Boks 6.12 Døme på innovative bustadsosiale tiltak



Figur 6.4 Illustrasjon av «minihus»

Kjelde: Heim kommune

Heim kommune har utvikla modellane *Ung-Heim* og *Gammel-Heim*.

Ung-Heim er eit UNGBO-prosjekt som har til formål å skaffe bustader til førstegongsetablerarar opptil 28 år. Salsprisen for bustadene er under to millionar kroner. Bustadene er små einebustader («minihus») med eitt soverom, er universelt utforma og tilfredsstillende krava i byggeteknisk forskrift. Prosjektet krev noko eigeninnsats frå dei unge. Modellen hjelper unge inn på bustadmarknaden, rekrutterer nyutdanna til distriktskommunen og gjer det attraktivt for unge å busette seg der.

Gammel-Heim byggjer på dei same prinsippa og har same standarden som *Ung-Heim*. Dette er rimelege huskonsept som kan gi alle tilgang til tilpassa bustader. Målgruppa er eldre og andre med nedsett funksjonsevne. Bustadene ligg sentralt, dei blir bygde enkeltvis eller i klynngjer og nær tenester, og det blir lagt vekt på moglegheiter for sosiale møteplassar.

Foyer-modellen er bustader med integrerte støtteordningar for unge i alderen 16–24 år. Målgruppa er unge bustadlause eller unge som er i kontakt med barnevernet, NAV-kontoret eller flyktningkontoret, og som står i fare for å bli bustadlause. Bustadtilbodet varer i eitt til tre år og skal hjelpe sårbare unge til ein sjølvstendig og meningsfull overgang til vaksenlivet. Tenesene dei får tilbod om, inkluderer bustad, opplæring og rettleiing (også i livsferdigheiter), støtte til jobbsøking, sosiale aktivitetar og hjelp til bustad før dei flyttar ut. Målet er at ungdomane skal kunne utvikle seg som sjølvstendige vaksne, ha eigen bustad og vere i jobb, lærlingavtale eller utdanning i løpet av tre år. I Noreg er det etablert fire Foyer-tilbod. Dei ligg i Bodø, Harstad, Mo i Rana og Melhus.

PRIOslo, programmet for rusmiddelfeltet i Oslo kommune, har utvikla ei matrise for rusmiddelfeltet som spesifiserer bustad- og tenestebehov for personar med omfattande rusmiddelproblem og psykiske og somatiske helseproblem. Matrisa har gitt bydelar, etatar og ideelle eit nytt felles «språk» og ei tydelegare ansvarsfordeling, og kommunen bruker ho i kartlegginga av bustadbehov. Det er i tillegg laga generiske planløysingar og tekniske teikningar for to bueiningar og ein base som kan brukast både til småhus og til samlokaliserte bustader med base. Bygga kan reisast på staden eller byggjast som modular. I tillegg er det utvikla ein kravspesifikasjon for forsterka bustader som kan brukast i anbudsprosessar overfor leverandørar.

Kjelder: Husbanken og Program for rusfeltet i Oslo (2020–2024)

bustadsosiale arbeidet dei siste åra òg blitt representerte i større grad enn tidlegare (sjå boks 6.10).

6.3.5 Nye løysingar i det bustadsosiale arbeidet

Sosiale entreprenørar bidreg med nye løysingar på sosiale og samfunnsmessige utfordringar. Sosiale entreprenørar skaper nettverk på tvers av fagfelt og verksemdsmodellar, og dei utviklar nye måtar å samarbeide på som gir alternativ til tradisjonelle offentlege løysingar.³⁵ Sentralen i Oslo, Impact Hub Bergen, Samfunnssentralen i Stavanger og Gateentreprenørane i Arendal er arenaer for sosial entreprenørskap som tilbyr samarbeid med kommunar. Husbanken gir tilskot til bustadsosiale tiltak som støttar opp under utvikling av nye bustadsosiale løysingar. Tilskotet stimulerer til utvikling av nye metodar, konsept og løysingar for bustadsosialt arbeid i heile landet. Frivillige og private aktørar, forskings- og utdanningsinstitusjonar og kommunar kan søkje (sjå boks 6.12).

6.4 Nasjonale bustadsosiale strategiar og innsatsar

Sidan år 2000 har innsatsen overfor sårbar gruppe på bustadmarknaden blitt styrkt gjennom fleire nasjonale strategiar. Innsatsane har vore ulikt forankra og innretta. Dei har til dels òg hatt ulike målgrupper. Dei to første var retta mot dei aller mest vanskelegstilte på bustadmarknaden, personar utan bustad. I *Prosjekt bostedsløse (2001–2004)* var formålet å utvikle arbeidsmetodar for å førebyggje og motverke bustadløyse. Arbeidet blei følgt opp av den nasjonale strategien *På vei til egen bolig (2005–2007)* med konkrete mål for arbeidet med å redusere talet på bustadlause.³⁶

I 2014 blei *Bolig for velferd – Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020)* lansert.³⁷ Eit overordna mål var å samle og målrette den offentlege innsatsen slik at fleire fekk ein god og trygg stad å bu. I tillegg skulle strategien bidra til ein meir samordna stat og til at kommunane fekk betre rammevilkår i arbeidet med å hjelpe vanskelegstilte på bustadmarknaden. Strategien var, i større grad enn tidlegare innsatsar, tverrsektoriell. Han blei utarbeidd og gjennomført i fellesskap av seks departement med underliggjande etatar.

³⁵ Eimhjellen mfl. (2016)

³⁶ Kommunal- og regionaldepartementet mfl. (2005)

³⁷ Kommunal- og moderniseringsdepartementet mfl. (2014)

Bolig for velferd blei etterfølgd av ein nasjonal strategi for sosial bustadpolitikk i 2021 (sjå boks 6.13).³⁸ I *Alle trenger et trygt hjem – Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021–2024)* er det overordna målet at innsats og tiltak skal bidra til at fleire vanskelegstilte får ein trygg og god heim. Strategien har fire konkrete mål og tre prioriterte innsatsområde. Strategien byggjer vidare på erfaringar, tiltak og samarbeidsstrukturar som blei utvikla og etablerte under *Bolig for velferd*, men er ikkje i same grad tverrsektorielle.

Evaluering av «Bolig for velferd»

Strategien *Bolig for velferd* bidrog til auka kompetanse, til betre samarbeid mellom ulike einingar og fagområde og til at det bustadsosiale feltet blei betre forankra i kommuneleiinga.³⁹ På fleire område var det òg teikn til forbetring i busituasjonen til målgruppene. Spesielt betra busituasjonen seg for barnefamiljar, flyktningar og personar med rusmiddelproblem og/eller psykiske lidningar. Personar med rusmiddelproblem og/eller psykiske lidningar er personar med samansette helse- og levekårsutfordringar, noko som gjer at dei er ei meir krevjande gruppe å hjelpe. Mange har behov for ein tverrfagleg innsats, og dei treng gjerne både ein tilrettelagd bustad, oppfølging i bustaden, helsetenester og andre tenester. I tillegg er det ofte stor lokal motstand når det skal etablerast butilbod for personar med store rusmiddelproblem. Evalueringa av opptrappingsplanen for rusmiddelfeltet underbyggjer òg at det er vanskeleg å få tilgang til bustader til gruppa.⁴⁰

Status for «Alle trenger et trygt hjem» etter to års verketid

Husbanken vurderte statusen for strategien *Alle trenger et trygt hjem* etter at han hadde verka i to år.⁴¹ Føresetnadene for måloppnåing er endra sidan 2021. Dyrtid med høgare renter, auka leige- og straumprisar, inflasjon og auka byggjekostnader og rekordhøgt tal på flyktningar som skal busetjast, påverkar tilbodet av bustader i marknaden og moglegheitene vanskelegstilte har til å finne ein eigna bustad.

For fleire av måla i strategien viser Husbanken likevel til ei god utvikling. Bruken av

³⁸ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020)

³⁹ Asphjell (2020)

⁴⁰ Skog Hansen mfl. (2018)

⁴¹ Internt notat frå Husbanken til Kommunal- og distriktsdepartementet (2023)

Boks 6.13 Alle trenger et trygt hjem – Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021–2024)

I desember 2020 blei *Alle trenger et trygt hjem – Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021–2024)* lansert. Strategien styrkte målet for den sosiale bustadpolitikken om at alle skal kunne skaffe seg og behalde ein eigna bustad, og at dei som ikkje klarer dette sjølve, skal få den hjelpa dei treng. Husbanken har hovudansvaret for å følge opp strategien. Strategien har fire mål:

1. Fleire skal kunne eige eigen bustad
2. Leige skal vere eit trygt alternativ
3. Sosial berekraft i bustadpolitikken
4. Tydelege roller, og nødvendig kunnskap og kompetanse

I strategiperioden skal tre innsatsområde prioriterast særleg:

- Ingen skal vere bustadlause
- Barn og unge skal ha gode buforhold
- Personar med nedsett funksjonsevne skal kunne velje kvar og korleis dei bur.

Kjelde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020)

startlån har auka, og fleire hushald med langvarige finansieringsproblem har blitt bustadeigarar. Delen barnefamiliar som har kjøpt eigen bustad gjennom startlånsordninga, har òg auka. Førabels kan ein ikkje sjå at ein større del personar med utviklingshemming har kjøpt eigen bustad. Det er sett i gang ei rekkje tiltak som bidreg til tryggare forhold i leigemarknaden. Ni av ti bustøttemottakarar er leigarar, så styrkinga av bustøtta og dei mellombelse straumstøtteordningane har hatt ein direkte positiv effekt på deira økonomiske situasjon. I 2023 fekk kommunane tilgang til Kobo, som gjer det enklare for dei å finne eigna bustader til kvar enkelt søkjar. Husbanken viser til at det framleis er store og udekte behov for eigna bustader til dei prioriterte målgruppene bustadlause og personar med rusmiddelproblem og psykiske lidingar.

6.5 Vurderingane til regjeringa

6.5.1 Ingen skal vere bustadlause

Samanlikna med korleis det er i andre land, er ikkje bustadløyse eit omfattande problem i Noreg. For dei det gjeld, er situasjonen likevel svært alvorleg. I den siste kartlegginga av bustadlause i 2020 var talet på bustadlause historisk lågt. Langvarig innsats på tvers av sektorar er noko forskarar trekkjer fram som ei forklaring.⁴²

Regjeringa er uroleg for at den positive trenden er i ferd med å snu. Dyrtid, press i leigemarknaden og høg etterspurnad etter kommunale tenester kan innebere at fleire står i fare for å bli eller er bustadlause. Ambisjonen til regjeringa er klar: Ingen skal vere bustadlause. Det betyr at vi må forsterke innsatsen for å hjelpe dei som ikkje klarer å skaffe seg eller behalde ein eigna bustad sjølve. Bustad og tenester må sjåast i samanheng, og staten og kommunane må samarbeide.

Akutt bustadløyse er ofte eit eingongstilfelle som kjem av utkastingar, samlivsbrot eller familiekonflikar. Ein av tre akutt bustadlause er kvinner som oppheld seg på krisesenter eller i andre mellombelse butilbod. Personar som opplever akutt bustadløyse, må få raskt tilbod om ein varig bustad. Det er viktig for å førebyggje vidare sosiale problem.

Blant dei som er bustadlause over lengre tid, har dei fleste eit rusmiddelproblem og store helseplager. Nokre har komplekse utfordringar som krev langvarig innsats og koordinering på tvers av etablerte fag, sektorar og forvaltningsnivå. Regjeringa har merka seg at dette er eit krevjande arbeid for mange kommunar.

Etter nedbygginga av dei store psykiatriske institusjonane i 1990-åra har kommunane fått større ansvar for bu- og tenestetilbodet til personar med ulike psykiske lidingar og/eller rusmiddelproblem. I dei fleste kommunar dreier det seg ikkje om mange personar. Mange kommunar manglar likevel eigna butilbod, og det kan vere vanskeleg og dyrt å leggje til rette for ordinære buforhold. Tilgangen på tomter, omsynet til naboar og den praktiske organiseringa av tenestetilbodet påverkar kva butilbod kommunane kan få til. Personar med psykiske helse- og rusmiddelproblem kan ha behov for ulike butilbod, alt frå ein ordinær bustad til butilbod med del- eller heiltidsbemanning.

⁴² Dyb (2019)

Regjeringa vil støtte kommunane i arbeidet gjennom fleire innsatsar. I opptrappingsplanen for psykisk helse 2023–2033 varslar vi at vi vil jobbe for å betre bu- og tenestetilbodet til personar med langvarige og samansette behov.⁴³ Regjeringa har òg nett lagt fram ein med ein ny nasjonal plan for helse- og samhandling der tiltak for å skape gode pasientforløp med trygge overgangar, særleg for pasientar med store og samansette behov er viktig.⁴⁴ Regjeringa viser vidare til tilskotet til bustadtiltak som Husbanken forvaltar, som blant anna kan gå til å utvikle nye metodar, konsept og løysingar i det bustadsosiale arbeidet.

Gode tenester må vere i tråd med behovet til brukarane og bør så langt det lèt seg gjere, basere seg på samarbeid med kvar enkelt brukar. Regjeringa meiner det er positivt at mange kommunar jobbar med brukarmedverknad i utviklinga av tenestene sine. For kommunane vil det vere viktig å byggje vidare på dette for å nå måla i det bustadsosiale arbeidet. Nasjonalt brukarråd for den sosiale bustadpolitikken har vore eit viktig bidrag for å styrkje representasjonen til brukarane på nasjonalt nivå. Brukarrådet har kome med innspel til viktige saker i politikikutviklinga og vil halde fram med å vere viktig framover. Regjeringa vil vurdere den framtidige innretninga av brukarrådet etter at strategiperioden for *Alle trenger et trygt hjem (2021–2024)* er over.

6.5.2 Bustadlause skal få tilbod om ein varig bustad raskt, og barn og unge skal vere prioriterte

Alle som ikkje har ein stad å opphalde seg og sove det neste døgnet, har krav på eit mellombels butilbod frå kommunen. Regjeringa er bekymra for den auka bruken av mellombelse butilbod, og følgjer utviklinga nøye. Bruken av mellombelse butilbod kan vere ein indikasjon på den pressa situasjonen i bustadmarknaden no og på at fleire treng bistand.

Belastningene som dårlege buforhold gir, er ekstra store for barn og unge. Ein dårleg og utrygg busituasjon har negative konsekvensar for barn og unge her og no, og det kan gi konsekvensar på sikt og påverke moglegheiter seinare i livet. Regjeringa vil forsterke arbeidet med å redusere økonomiske og sosiale forskjellar, og vil leggje fram ei stortingsmelding om sosial utjamning

og mobilitet i 2025. Barn i låginntektsfamiliar har auka risiko for å oppleve dårlege buforhold. Regjeringa meiner ein aktiv og heilskapleg bustadpolitikk, som skildra i dei andre kapitla i meldinga, vil bidra til betre buforhold for desse barna.

For barn som lever i ein familie med vald, kan deira eigen heim vere utrygg. Regjeringa er oppteken av å styrkje arbeidet mot vald i nære relasjonar, og la i 2023 fram ein opptrappingsplan mot vald og overgrep mot barn i nære relasjonar.⁴⁵

Regjeringa legg til grunn at for å få ned behovet for mellombelse butilbod, og få dei som treng bustad raskt over i eit varig butilbod, er det nødvendig med ein heilskapleg bustadpolitikk som sikrar nok bustader, at fleire kan eige, og at leigemarknaden er trygg og føreseieleg. Kommunane må føre ein aktiv bustadpolitikk, og Husbanken er – og skal framleis vere – ein viktig støttespelar i dette arbeidet.

6.5.3 Ingen skal bli bustadlaus etter lauslating frå fengsel, utskrivning frå institusjon, opphald på krisesenter eller tiltak i barnevernet

Ein langvarig felles innsats har gjort at bustadløysa blant dei som snart blir skrivne ut frå institusjon eller blir lauslatne frå fengsel, har gått betydeleg ned dei siste åra. Regjeringa har merka seg at evalueringa av opptrappingsplanen for rusmiddelfeltet likevel viste at manglande tilgang på eigna bustader etter utskrivning er ei stor utfordring.⁴⁶ Regjeringa vil greie ut om Kobo (digitalt system for bustadsosialt arbeid – sjå kap. 4.3.4) kan vidareutviklast for å sikre betre brukarreiser og styrkje samarbeidsstrukturar i sårbare overgangar.

Overgangen til vaksenlivet kan vere vanskelegare for ungdom i barnevernstiltak enn for andre unge som flyttar heimanfrå. Mange har hatt ein utfordrande oppvekst og kan ha lite nettverk utover det som følgjer med barnevernstiltaket. Regjeringa meiner det er behov for auka forståing av risikoen for bustadløyse og viktigheita av ein stabil busituasjon, både i barnevernet og i ettervern som følgjer opp ungdomane i vaksenlivet. Busituasjonen bør planleggjast i samarbeid mellom barnevernet og andre relevante instansar, som bustadkontoret og NAV-kontoret.

⁴³ Meld. St. 23 (2023–2024) *Opptrappingsplan for psykisk helse (2023–2033)*

⁴⁴ Meld. St. 9 (2023–2024) *Nasjonal helse- og samhandlingsplan 2024–2027 Vår felles helsetjeneste*

⁴⁵ Prop. 36 S (2023–2024) *Opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjonar (2024–2028) Trygghet for alle*

⁴⁶ Skog Hansen mfl. (2021)

7 Rolla til det offentlege – å styrkje rolla til kommunane og gjenreise og fornye Husbanken

Kommunane har eit omfattande ansvar i bustadpolitikken. Plan- og bygningslova gir kommunane ansvar for å leggje til rette for god utforming av bygde omgivnader, gode bumiljø og gode oppvekstvilkår. Gjennom samfunns- og arealplanlegging skal kommunane leggje til rette for at det blir bygd nok bustader og bustadtypar som er tilpassa dei behova innbyggjarane og samfunnet har. Samtidig må planlegging av bustader ofte vurderast i ein regional samanheng.

Kommunane skal òg hjelpe vanskelegstilte på bustadmarknaden, noko som er gjort tydeleg i lova om kommunane sitt ansvar på det bustadssosiale feltet. Regjeringa vil styrkje den kommunale rolla i arbeidet med å jamne ut sosiale og geografiske forskjellar i bustadmarknaden, og er oppteken av at kommunane har tilstrekkeleg kapasitet og kompetanse og gode rammevilkår for å kunne vere ein aktiv bustadpolitisk aktør.

Rolla til Husbanken har endra seg betydeleg sidan etaten blei oppretta for å byggje opp igjen landet etter krigen. Formålet til Husbanken har vore, og skal framleis vere, å setje den statlege bustadpolitikken ut i livet. Når regjeringa no foreslår nye innsatsområde og prioriteringar, må desse speglast i samfunnsoppdraget til Husbanken. Regjeringa vil gjenreise og fornye Husbanken. Regjeringa foreslår at det nye samfunnsoppdraget til Husbanken skal vere *å førebyggje at folk blir vanskelegstilte på bustadmarknaden, bidra til at fleire kan skaffe seg og behalde ein eigna bustad og støtte kommunane i deira bustadpolitiske arbeid.*

7.1 Tiltaka til regjeringa

For å styrkje rolla til kommunane vil regjeringa

- styrkje kunnskapsgrunnlaget kommunane treng for bustadplanlegging, og kompetansen deira på feltet
- styrkje kunnskapsgrunnlaget fylkeskommunane treng for å gjennomføre regionale bustadbehovsanalysar, og leggje betre til rette for at fylkeskommunane kan støtte opp om arbeidet i kommunane

- sende på høyring lovforslag som skal gi kommunane større moglegheit til å styre bustad-samansetjinga
- leggje til rette for at kommunane kan styrkje det bustadsosiale arbeidet sitt

For å gjenreise og fornye Husbanken vil regjeringa

- gi Husbanken eit nytt samfunnsoppdrag om å førebyggje at folk blir vanskelegstilte på bustadmarknaden, bidra til at fleire kan skaffe seg og behalde ein eigna bustad og støtte kommunane i deira bustadpolitiske arbeid
- gi Husbanken ei utvida nasjonal kunnskapsrolle
- forsterke og vidareutvikle Husbanken si rolle som fagleg støttespelar gjennom å gi råd, rettleiing og opplæring til kommunane
- gi Husbanken ei nasjonal fagrolle for leigemarknaden

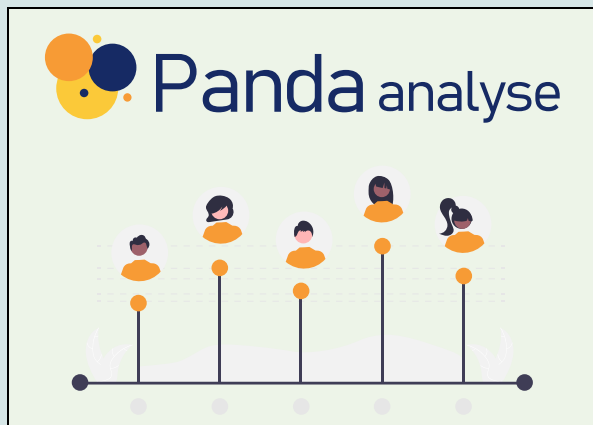
7.2 Rolla til kommunane

7.2.1 Bustad som del av planlegginga

Det er mange omsyn kommunane skal vareta og avvege i samfunnsplanlegginga si. Dei skal blant anna leggje til rette for tilstrekkeleg bustadbygging, god utforming av bygde omgivnader, gode bumiljø og gode oppvekst- og levekår i alle delar av landet. Samtidig skal kommunane sikre jordressursar, naturområde og vern av verdifulle landskap og kulturmiljø, og dei skal leggje til rette for verdiskaping og næringsutvikling. Kommunane skal motverke sosiale helseforskjellar og ta klimaomsyn gjennom løysingar for arealbruk og transport (plan- og bygningslova § 3-1). Kommunar, fylkeskommunar og statlege myndigheiter må samarbeide om planlegginga for å sikre samordning av utbyggingsmønster og transportsystem (plan- og bygningslova § 3-1 og 3-2). Planlegginga skal samtidig ikkje vere meir omfattande enn nødvendig (plan- og bygningslova § 3-1).

Det kommunale ansvaret for bustadsosial planlegging er gjort tydeleg i lov om kommunane sitt

Boks 7.1 Ny bustadbehovsmodul i Panda



Figur 7.1

Panda analyse er ei foreining som har ansvar for det nasjonale fagnettverket Panda+ og Pandamodellen for regional analyse. Medlemene i

foreininga Panda analyse er 14 fylkeskommunar og Kommunal- og distriktsdepartementet.

Pandamodellen er eit modellsystem som blir brukt til regionale analysar og framskrivingar, særleg innanfor demografi og befolkning, næringsliv og omstillings- og konsekvensanalysar. Dagens modul for bustadmarknaden kan nyttast til å framskrive hushaldsendringar og bustadkonsum og til befolkningsframskrivingar.

I 2024 blir det utvikla ein ny bustadbehovsmodul i Pandamodellen. Det kan gi kommunar, fylkeskommunar og andre aktørar eit verktøy for gode, heilskaplege analysar av bustadbehov i åra framover. Arbeidet skal òg etablere ein standardisert metodikk som legg betre til rette for samarbeid og for å samanlikne utviklinga på tvers av kommunar og regionar.

Kjelde: Pandamodellen – Panda analyse

ansvar på det bustadsosiale feltet, som tok til å gjelde 1. juli 2023. Som ein del av den bustadsosiale planlegginga må kommunen ha oversikt over behovet for bustader til vanskelegstilte på bustadmarknaden, og denne oversikta skal inngå i planstrategien til kommunen. Kommunen skal fastsetje overordna mål og strategiar for det bustadsosiale arbeidet, og måla og strategiane skal vere eigna til å møte dei utfordringane kommunen står overfor. Lova inneber ei skjerping av tidlegare krav til planlegginga i kommunane. Formålet er å oppnå eit betre bustadsosialt arbeid i kommunane.

7.2.2 Regionalt perspektiv på bustadplanlegging

Planlegginga i kommunane skal òg ta omsyn til regionale og nasjonale føringar.

Fylkeskommunen set rammer for bustadpolitikken gjennom regionale planar generelt og i planar for bustad, areal og transport spesielt. Som regional planmyndigheit utarbeider fylkeskommunen regionale planar i samarbeid med kommunane i det aktuelle fylket. Fleire regionale planar har som formål å styre bustadveksten i byregionane dit han skaper best mogleg grunnlag for god tettstadutvikling og minst mogleg klimagassutslepp og tap av natur eller matjord.

Fylkeskommunane har etter plan- og bygningslova òg ei rettleiarrolle overfor kommunane

i planlegginga deira. Dei kan blant anna gi rettleiing om kva kunnskap som bør liggje til grunn for planane, inkludert vurderingar av demografisk utvikling og ulike scenario for bustadbehov. Nokre fylkeskommunar utarbeider òg regionale bustadbehovsanalysar som går på tvers av kommunegrensene.

7.2.3 Kommunane sitt ansvar for å leggje til rette for tilstrekkeleg bustadbygging

Tilstrekkeleg bustadbygging kom inn som eit formål i plan- og bygningslova i 2021. Kommunane sitt ansvar for tilstrekkeleg bustadbygging handlar blant anna om å analysere kor mange bustader som trengst, å regulere nok tomter og å sørgje for god og effektiv saksbehandling. At det faktisk blir bygd tilstrekkeleg med bustader, avheng likevel òg av blant anna marknadssituasjonen og strategiske vurderingar om lønsemd hos utbyggjarar.

Både bykommunar og distriktskommunar ser ut til å ha ei viss oversikt over kor mange bustader som trengst, men det varierer kva kunnskapsgrunnlag dei bruker.¹

Det kan vere vanskeleg å vurdere kva som er tilstrekkeleg bustadbygging. Manglande kjøpekraft for hushald på bustadmarknaden kan handle

¹ Ludvigsen mfl. (2023)

om mangel på bustader, men kan òg ha andre årsaker. Folks etterspurnad etter bustader blir forma av betalingsevna deira, men òg av bustadbehova og bustadpreferansane deira. Dei fleste må vege ulike ønske mot kvarandre når dei skal velje kvar og korleis dei skal bu. Personar med høge inntekter har gjerne mange valmoglegheit, mens personar med låge inntekter har færre valmoglegheit og kan ha vanskeleg for å få dekt bustadbehova sine. Det er mogleg å ha overinvestering i bustader samtidig som enkelte ikkje får dekt bustadbehova sine.

Bustadmarknader strekkjer seg ofte over kommunegrensene. Press eller ledig kapasitet i éin kommune kan påverke etterspurnaden og bustadprisane i nærliggjande kommunar. Bustadtilbodet verkar inn på kva kommune tilflyttarane flyttar til, mens tilflyttinga til ein region i større grad blir styrt av til dømes arbeidstilbodet. I kommunar der mange ønskjer å busetje seg, kan ein forvente at éin ekstra bustad gir eitt ekstra hushald. I slike tilfelle kan det vere utfordrande å nytte befolkningsframskrivingar til å analysere kor mange bustader som trengst i ein enkeltkommune, mens det kan vere ein meir eigna indikator for ein samla bu- og arbeidsmarknadsregion.²

7.2.4 Handlingsrommet til kommunane for å sikre gode og varierte buområde

Som planmyndigheit kan kommunane påverke samansetjinga av bustader og buområde gjennom planførsegner om blant anna talet på bustader, type bustader og ulike bustadstorleikar i eit bustadområde. Dei kan òg stille krav til kvalitet gjennom planlegginga, blant anna når det gjeld den estetiske utforminga, uteområda og omsynet til historiske bygningar. Kommunane har dessutan høve til å stille krav om kva bustadområde som skal byggjast først, sjølv om dette er noko dei gjer i svært lita grad. Vidare kan dei påverke kvaliteten på og utforminga av bustadområda gjennom eigne investeringar. Kommunane har likevel ikkje hatt høve til å stille krav i arealplanar til eigarskap, organisering eller prissetjing av bustader. Dei kan heller ikkje påleggje utbyggjarar å setje i gang utbygging.

Mange kommunar prøver å få i gang bustadbygging gjennom ulike investeringar som kan auke attraktiviteten til områda. Førreseielege reguleringsprosessar og jamt tilfang av byggjegrund er andre kommunale strategiar for å redusere risikoen til utbyggjarane og bidra til byggeaktivitet.

² Ludvigsen mfl. (2023)

Ein del kommunar nyttar òg tomtekjøp og -sal som eit strategisk verkemiddel i bustadpolitikken, mens andre kommunar ikkje ser på dette som ønskeleg eller realistisk.³

Det kan i praksis vere vanskeleg for kommunane å få den utviklinga dei ønskjer på bustadmarknaden. Det kan vere lite rom for kostnadsnevnde kvalitetsforbetringar utover det utbyggjaren såg for seg da tomte blei kjøpt.⁴ Fleire kommunar har strategiar for å oppnå ei bustadsamansetjing som er tilpassa demografiske behov, til dømes fleire eigna bustader for eldre eller barnefamiljar. Men det ser ut til at kommunane i mindre grad har tydelege strategiar for å få meir sosioøkonomisk varierte nabolag eller strategiar for at vanskelegstilte på bustadmarknaden skal kunne bu i mindre levekårsutsette område.⁵ Ei evaluering av plan- og bygningslova konkluderte med at omsynet til sosial berekraft var svakare vareteke i planlegginga enn økonomisk og miljømessig berekraft.⁶

I ein situasjon med små, usikre eller stagnerande bustadmarknader kan det vere vanskeleg for kommunane å mobilisere private utbyggjarar. Samarbeidet med private utbyggjarar blir vurdert som klart dårlegare av distriktskommunar enn av andre kommunar. Avgrensa eller fråverande bustadbygging og eit einseitig bustadtilbod kan gjere det vanskeleg for dei som ønskjer å etablere seg eller bli i ein kommune, sjølv om det finst arbeidsplassar. Her er kommunen som heilskapleg planleggjar, aktiv tilretteleggjar og koplar avgjerande for realiseringa av bustadsatsingar.⁷ Mange små kommunar manglar kapasitet og kompetanse til å ta ei aktiv rolle i å sikre eit tilstrekkeleg og variert bustadtilbod.

Nokre kommunar har gitt uttrykk for at dei har eit vidt handlingsrom til å påverke sosiale forhold i bustadbygginga, men at kapasitet, kompetanse og økonomi kan vere barrierar mot å ta i bruk dei verkemidla som finst.⁸ Det kan òg gjere det vanskeleg for kommunane å ta i bruk eventuelle nye statlege verkemiddel, som utvida juridisk handlingsrom eller støtteordningar.

Det kan til dømes vere at ei statleg støtteordning for kommunale tomtekjøp kan redusere

³ Barlindhaug mfl. (2014b)

⁴ Benedictow mfl. (2022b)

⁵ Gran mfl. (2023)

⁶ Hanssen (2018)

⁷ NOU 2020: 15 *Det handler om Norge – Bærekraft i hele landet – Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene*

⁸ Gran mfl. (2023)

Boks 7.2 Systemet for markanvisning i Sverige

I Noreg blir om lag 70 prosent av detaljreguleringar fremma av private aktørar. I Sverige har kommunane einerett på utarbeidinga av detaljplanar. Sjølve utbygginga er det i hovudsak private aktørar som står for. I Sverige skjer om lag 30 prosent av bustadbygginga på privat grunn og 70 prosent på kommunal grunn. I Stockholm eig kommunen 80–90 prosent av dei samla grunnareala. Svenske kommunar sel tomter til private bustadutviklarar basert på eit system kalla *markanvisning*. Ei *markanvisning* er ein overeinskomst mellom kommunen og ein utbyggjar som gir utbyggjaren ein tidsavgrensa einerett til å forhandle med kommunen om tomtekjøp. Den endelege tomteprisen blir justert basert på den endelege utnyttinga i prosjektet.

Kjelder: Kommunal- og distriktsdepartementet (2021) og Gran mfl. (2023)

finansieringskostnadene for kommunane og stimulere til fleire kommunale tomtekjøp der mangel på kapital er eit hinder. Samtidig kan det vere andre hinder for ein aktiv kommunal tomtepolitikk, som manglande kapasitet i kommunane. Det kan innebere at ei støtteordning ikkje gir fleire tomtekjøp, men fører heller til lågare finansieringskostnader for kjøp som uansett ville blitt gjennomførte.⁹

Når kommunane eig tomter sjølve, kan dei ved sal leggje ein klausul på tomtene om at bustadene som skal byggjast der, til dømes skal vere utleige-bustader, eventuelt for nærare spesifiserte grupper som studentar, unge eller eldre. Det er òg mogleg å leggje inn klausular om pris eller fordeling av verdiauken ved vidaresal. Gjennom slike klausular kan kommunen påverke bustadsamansetjinga i eit område. Samtidig kan klausular påverke tomteprisen, noko som kan utgjere ein indirekte subsidie frå kommunen. Klausular på sal av kommunale tomter er eit verkemiddel som kommunane bruker i lita grad.¹⁰ Nokre kommunar, til dømes Sandnes, har likevel brukt tomteselskap aktivt for å nå bustadpolitiske mål.¹¹

⁹ Gran mfl. (2023)

¹⁰ Bing Hodneland (2017)

¹¹ Gran mfl. (2023)

Andre kommunar ønskjer ikkje å nytte tomtekjøp som eit verkemiddel i bustadpolitikken, blant anna fordi dei ikkje ønskjer å ta risiko, manglar kapital eller kapasitet eller ikkje ser gevinsten med ein meir aktiv tomtepolitikk.¹² Dersom kommunane kjøper tomter i konkurranse med andre, kan det føre til auka press og auka prisar i tomte-marknaden.¹³ Kjøper kommunane tomter som er mindre attraktive for andre aktørar, kan det på den andre sida gi høgare risiko og lågare avkastning samanlikna med andre investeringar.

7.2.5 Kapasitet til og kompetanse på bustadplanlegging

For at planlegginga skal fungere som verktøy for den ønskje samfunnsutviklinga, må planane vere oppdaterte og møte reelle utfordringar og behov. Det er derfor viktig at kommunen baserer planlegginga på eit godt kunnskapsgrunnlag og hentar inn innspel frå aktuelle aktørar og fagmiljø og frå innbyggjarane. Dette krev gode medverknadsprosessar og tilgang på nødvendig fagkompetanse.

Kommunar ser ut til å ha særlege utfordringar med å utføre oppgåver som krev spesialiserte og tverrfaglege fagmiljø. Eit døme på ei slik oppgåve er utgreiing av konsekvensar av arealplanar.¹⁴ Når kommunane manglar kompetanse på og kapasitet til planlegging generelt, går det òg ut over evna deira til å vareta bustadpolitiske omsyn i planlegginga si – både fordi det blir vanskeleg å ha tid til å lage bustadbyggjeprogram eller klargjere bustadspørsmål grundig i overordna kommunale planar, og fordi det gjer det vanskelegare å vareta bustadomsyn på ein god måte i behandlinga av private detaljreguleringsplanar.

Store og små kommunar kan ha ulike utfordringar med bustadplanlegging. I store kommunar og pressområde kan det vere meir komplisert å vurdere bustadbehovet og konsekvensar av bustadplanlegginga. For små kommunar i distriktsområde kan lågare kapasitet og kompetanse bety at det særleg er behov for verktøy som gjer planlegginga enklare.¹⁵ For å gjere kommunane betre i stand til å utføre kompetansekravjande oppgåver, kan staten bidra aktivt med informasjon og kunnskapsgrunnlag.¹⁶

¹² Barlindhaug mfl. (2014b)

¹³ Gran mfl. (2023)

¹⁴ Pedersen mfl. (2022a)

¹⁵ Ludvigsen mfl. (2023)

¹⁶ Pedersen mfl. (2022a)

7.2.6 Det bustadsosiale ansvaret til kommunane

Bustadsosialt arbeid omfattar alt kommunane gjer for å sikre vanskelegstilte på bustadmarknaden ein trygg busituasjon. Det omfattar hjelp til å skaffe og behalde ein eigna bustad og hjelp til å meistre buforholdet. Kvar enkelt brukar kan ha utfordringar på fleire område. Det trengst òg koordinering på tvers av sektorar i kommunen, til dømes mellom sosial-, helse- eller planeininga. Ressursane kommunane bruker på bustadsosialt arbeid, består i oppfølging av vanskelegstilte i form av rådgiving, økonomisk støtte og hjelp til å finne ein eigna bustad. I tillegg bruker dei ressursar på saksbehandling, planlegging og anna strategisk arbeid på det bustadsosiale feltet.

Den nye lova om kommunane sitt ansvar på det bustadsosiale feltet, som tok til å gjelde 1. juli 2023, tydeleggjer det ansvaret kommunane har for å bidra til at vanskelegstilte på bustadmarknaden får nødvendig hjelp. Ho gir ikkje ein «rett til bustad», men presiserer at kommunane skal gi individuelt tilpassa hjelp til dei som er vanskelegstilte på bustadmarknaden. Lova skal bidra til at den bustadsosiale hjelpa blir meir likeverdig kommunane imellom. Kommunane har handlingsrom for å vurdere korleis dei skal innrette den bustadsosiale innsatsen, og fridom til å fastsetje tiltak og prioriteringar.

Husbanken bidreg, gjennom den faglege støtterolla dei har overfor kommunane, til at kommunane har gode føresetnader for å følgje opp den nye lova om det bustadsosiale ansvaret deira. Meir konkret bidreg Husbanken gjennom å informere om dei økonomiske verkemidla og gjennom å vidareutvikle verktøy og metodar for godt bustadsosialt arbeid i kommunane.

For å få fram kunnskap om verknaden av lova gjennomførte Husbanken ei spørjeundersøking om det bustadsosiale arbeidet i kommunen før lova tredde i kraft. Undersøkinga vil danne eit grunnlag for ei seinare evaluering av lova. Mange kommunar oppgir i spørjeundersøkinga å ha tilstrekkeleg kompetanse til å ta bustadsosiale omsyn i planlegginga, og at det bustadsosiale arbeidet er godt forankra i kommunen. Kommunane oppgir òg at dei har ei tydeleg rolle- og ansvarsfordeling i det bustadsosiale arbeidet. Halvparten av kommunane seier at dei har fastsett overordna mål og strategiar for det bustadsosiale arbeidet i samfunnsdelen av kommuneplanen, slik lova legg opp til. Fleirtalet av kommunane har ein aktiv bustadsosial plan.¹⁷

7.2.7 Områdesatsingar i levekårsutsette område

I enkelte byar og område med konsentrasjon av levekårsutfordringar har staten og kommunane avtalebaserte langsiktige samarbeid gjennom områdesatsingar. Formålet er å gjere ein ekstra innsats både for betre nærmiljøkvalitetar og for tenesteutvikling i levekårsutsette område. Innhaldet i områdesatsingane varierer noko frå kommune til kommune, men dei fleste har tiltak for fysisk oppgradering av nærmiljø, betre sosiale nærmiljøkvalitetar og varig forbetring av tenester – særleg innanfor oppvekst, utdanning, kvalifisering og sysselsetjing. Ulike former for bustadtiltak er viktige i alle områdesatsingane. Meld. St. 28 (2022–2023) *Gode bysamfunn med små skilnader* trekkjer fram bustadpolitikken som spesielt viktig for å betre levekåra i dei levekårsutsette områda. Kommunane skal gjennom planlegginga si bidra til å sikre jambyrdig god kvalitet på by- og bustadområde. I område med levekårsutfordringar er det særleg viktig å jobbe for gode nærmiljø. Kommunen er hovudaktør i områdesatsingane og samarbeider med andre offentlege aktørar, lokalt næringsliv, andre private aktørar og sivilsamfunnet. Desse byane og tettstadene har inngått avtale med staten og får tildelt tilskot til områdesatsingar i 2024: Bergen, Drammen, Fredrikstad, Kristiansand, Oslo, Sarpsborg, Skien, Stavanger og Trondheim. I tillegg er det foreslått å inngå nye avtalar med Gjøvik, Halden, Indre Østfold, Larvik og Tromsø.

7.2.8 Ikkje-kommersielle tilbod i kommunane

Dei seinare åra har fleire kommunar prøvd ut alternative modellar for å bidra til at fleire får tilgang til ein eigna leigd eller eigd bustad. I mange kommunar har målet med desse modellane vore å utvikle bustadtilbod for ei breiare målgruppe enn dei som normalt får tilbod om ein kommunalt disponert bustad. Fleire av prosjekta handlar om å etablere bustadprosjekt som på ulike vis regulerer pris og målgrupper. Det kan omfatte både leigde og eigde bustader. Ofte blir dei ulike modellane omtalt som ikkje-kommersielle bustader.

Det finns ingen juridisk eller einskapleg definering av omgrepet ikkje-kommersielle bustader i Noreg i dag. Faglitteraturen gir heller inga avklaring av omgrepet, sjølv om temaet blir drøfta i ein

¹⁷ Osnes (2023)

Boks 7.3 Døme på alternative bustadmodellar i norske kommunar

Stavanger – rimelege etablerarbustader

Stavanger kommune har etablert ei etablerar-bustadordning for å hjelpe førstegongsetablerarar inn i eigen bustad. Det kommunale selskapet *Stavanger utvikling KF* skaffar og utviklar bustadene på eigne tomter. Bustadene forvaltast av *Stavanger boligbygg* gjennom burettslag. Bustadene tildelast ved loddtrekking, men søkjar må oppfylle ei rekkje vilkår for å delta i trekkinga. Dette er blant anna at dei ikkje eig bustad frå før, at inntektsnivået ikkje overstig fastsette grenser og at beteningsevna kan dokumenterast. Etablerarbustadene finansierast på ulike måtar i dei ulike prosjekta, blant anna gjennom bruk av startlån og bustadkjøpsmodellar. Aktuelle finansieringsløyser avklarast i det enkelte prosjektet. Stavanger kommune arbeider òg med å utgreie ei eiga kommunal garantiordning knytta til bustadkjøp.

Burettslaget Otto i Trondheim – prisregulerte bustader for førstegongsetablerarar

Burettslaget Otto blei bygd i 2003 og omfattar 20 bustader for unge førstegongsetablerarar. Bustadene er prisregulerte og formålet er at prisreduksjonen skal kome seinare bustadkjøparar til gode. Bustadkjøparane får dermed ikkje nødvendigvis den same prisveksten som i marknaden, men dei får nokre av fordelane ved å eige bustad, som frådrag på gjeldsrenter og tvungen sparing. Kommunen eigde byggetomta, sto for utvikling av prosjektet og utforma vedtekte til burettslaget. Prisen for bustadene var vesentleg lågare enn marknadsprisen fordi kommunen bidrog med gratis tomt. Burettslaget sine vedtekter sikrar den bustadsosiale profilen i prosjektet. Berre personar under 35 år som ikkje tidlegare hadde eigd eigen bustad, kan vere andelseigarar i burettslaget. Bustaden kan ikkje seljast til ein høgare sum enn eigen kjøpesum regulert etter konsumprisindeksen. Salssummen skal ta omsyn til nedbetalt fellesgjeld i seljar si butid og justerast etter vesentleg verdiauke (påkostingar) eller vesentleg verdi-reduksjon (slitasje).

del samanhengar. Ikkje-kommersiell kan forståast som at verksemda blir driven utan fortjeneste.

Begrepet «ideell verksemd» som òg blir brukt i ulike samanhengar, har heller ikkje ein juridisk eller einskapleg definisjon.¹⁸ Det er likevel ofte to omsyn som går igjen i omtalen av ideelle aktørar. Aktiviteten må ha eit allmennyttig eller sosialt formål, og verksemda må drivast utan fortjeneste.¹⁹

Det finns ei rekkje eksempel både i Noreg og i andre land på verksemdar som forvaltar bustadprosjekt med allmennyttige eller sosiale formål, og som i avgrensa grad tar ut fortjeneste (sjå boks 7.3 og 7.4). Fleire land har lange tradisjonar for ein sosial utleigesektor med eigne finansielle og juridiske rammer. Det kan vere ulike historiske grunnar til utviklinga av slike rammeverk og

utbreiinga av verksemdene innanfor desse rammene. Modellane som har fått ei viss utbreiing i andre land, har ofte følgjande føresetnader: ei solid offentleg finansiering, juridiske eller historiske vilkår som mogleggjer tilgang på rimelege tomter og eit lovverk som styrer tildeling av bustadene og prisregulering for bruk og omsetjing.²⁰ I Noreg peiker aktørar på at offentlege subsidiar er ein føresetnad for å drive utleigeverksemd med sosial profil.²¹

Om verksemdene skal drivast utan fortjeneste, vil det kunne setje nokre avgrensingar på inntekt frå bustadsal og -leige, eller korleis inntektene kan reinvestierast. Til dømes kan husleiga setjast ut frå eit prinsipp om sjølvkost, der leiga ikkje setjast høgare enn kostnadene til drift av bustadverksemda. Kva husleiga i så fall blir, heng saman med kostnader ved blant anna tomtekjøp, bygging og

¹⁸ NOU 2016: 12 *Ideell opprydding – Statlig dekning av ideelle organisasjoners historiske pensjonskostnader*

¹⁹ NOU 2024: 1 *Definisjon og registrering av ideelle velferdsaktører*

²⁰ Trondheim kommune (2023)

²¹ Medby mfl. (2012)

Boks 7.4 Døme på alternative bustadmodellar frå andre land

Allmennbustader i Danmark

Allmennbustader i Danmark utgjer om lag 20 prosent av bustadmassen. Bustadane er ikkje-kommersielle og husleiga skal berre dekkje bygging og drift av bustadene. Kommunane kan sjølv bestemme kven som skal tildelast ein bustad. Såkalla allmenne bustadorganisasjonar byggjer bustadene, og kommunen har tilsyn med at dei byggjer i tråd med lovverket. Almennbustadlova styrer bygging av bustadene. Finansiering er samansett. I 2015 blei planlova endra slik at kommunane kan stille krav om at opptil 25 prosent av bustadene i eit nytt lokalplanområde skal vere bustader omfatta av almennbustadlova.

ARA-bustader i Finland

ARA-bustader i Finland er statsfinansierte ikkje-kommersielle utleigebustader som blir leigd ut til kostnadsdekkjande leige. Mange av bustad-

ene kan leigast av eit breitt lag av befolkninga, men modellen omfattar òg bustader for utvalde grupper som studentar, unge, personer med nedsett funksjonsevne eller utviklingshemma. Helsinki kommune har utvikla modellen *Hitas* som er eit eige system for pris og kvalitet i bustadbygginga. Eit avgjerande verkemiddel er at Helsinki eig stort sett all tomtegrunn sjølv og kan feste han bort med vilkår. Tildeling av bustad skjer ved loddtrekking og modellen har to eigeformer; burettslagsbustader med 15 prosent innskot og evigvarande burett og sjølveigarbustader med prisregulering. Helsinki kommune legg opp til ein sosial miks gjennom bustadbygginga. Innanfor kvart bustadkvartal skal 25 prosent av bustadene vere ARA-bustader, 30 prosent *Hitas*-bustader, mens dei resterande bustadene skal vere eigebustader som ikkje er regulert.

Kjelder: Almenboligloven (Danske love) og ARA Bostadsrättsbostäder

vedlikehald av bustadene. I tillegg vil offentlege subsidiar kunne påverke husleigenivået eller salsprisen, slik at dess større dei offentlege subsidiarane er, dess lågare kan husleigenivået eller salsprisen setjast. Subsidierte husleiger eller salspris vil ofte òg følgjast av avgrensingar knytt til målgruppe og/eller til system for å handtere ventelister.²²

Ikkje-kommersielle butilbod vil krevje offentlege subsidiar, truleg av betydeleg omfang om det skal hjelpe mange. Eit anna premiss er å tydeleg kunne definere målgruppa for slike tilbod, og ha regler for korleis prioritere innanfor målgruppa.

7.3 Rolla til Husbanken

7.3.1 Ei rolle i endring

Husbanken har hatt skiftande roller i norsk bustadpolitikk sidan han blei oppretta i 1946. Dei første tiåra etter andre verdskrigen var hovudoppgåva til Husbanken å byggje opp igjen landet etter krigen og å skaffe befolkninga nok og rimelege bustader.

I gjenoppbygginga etter krigen og fram til tidleg i 1980-åra var Husbanken den fremste bustadforsynings- og bustadkvalitetsgarantisten i Noreg. I 1970-åra finansierte Husbanken opp mot 75 prosent av all bustadbygging i landet. Staten tok eit overordna ansvar for bustadforholda til befolkninga og for å skaffe gode og tilstrekkeleg bustader for alle til ein rimeleg pris. Bustadbygginga blei sterkt subsidiert frå staten, gjennom blant anna moms-kompensasjon og rimelege lån frå Husbanken.

I 1980- og 90-åra følgde eit gradvis systemskifte i bustadpolitikken. Han dreidde frå å vere orientert mot befolkninga generelt til å rette seg meir mot vanskelegstilte grupper og mot meir selektive og personretta støtteordningar.

Mens Husbanken i åra frå 1950 til 1995 finansierte to av tre nyoppførte bustader, har delen husbankfinansierte bustader dei siste åra lege på rundt ti prosent av den samla finansieringa av nye bustader. Dette er ei ønskt utvikling og eit uttrykk for at den private kredittmarknaden fungerer bra. Låneordningane til Husbanken skal korrigere og supplere marknaden for å sikre bustader til vanskelegstilte og stimulere til utvalde bustadkvalitetar.

²² Medby mfl. (2012)

Som ei følgje av den gradvise bustadsosiale vendinga i bustadpolitikken har kjerneoppgåvene til Husbanken endra seg betrakteleg. Samfunnsoppgdraget til Husbanken er i dag å *førebyggje at folk blir vanskelegstilte på bustadmarknaden, og bidra til at vanskelegstilte kan skaffe seg og behalde ein eigna bustad.*

Sidan slutten av 1990-åra har hovudoppgåvene til Husbanken vore å forvalte økonomiske ordningar retta mot vanskelegstilte på bustad-

marknaden og å vere ein fagleg støttespelar for kommunane, frivillig sektor og andre som støttar opp om den sosiale bustadpolitikken. Det bustadsosiale området har vore lite regulert i lov, og Husbanken har hatt ei sentral rolle i å støtte opp om arbeidet i kommunane gjennom økonomiske ordningar og nasjonale strategiar. I 2023 tok den nye lova om kommunane sitt ansvar på det bustadsosiale feltet til å gjelde, og Husbanken skal bidra til at kommunane har gode føresetna-

Boks 7.5 Husbanken og gjenoppbygginga etter andre verdskrigen

Ei av dei viktigaste oppgåvene etter andre verdskrigen var å gjenreise landet og byggje opp igjen bustader. Brend-jordtaktikken til okkupasjonsmakta hadde ført til nedbrenning av store delar av Finnmark og Nord-Troms. I Finnmark var øydeleggingane om lag 100 prosent vest for ei linje frå Berlevåg til Tana. Rundt 11 000 bustader for om lag 60 000 menneske var øydelagte i tillegg til mange skular, kyrkjer og offentlege bygg. På grunn av minefare og mangel på bustader blei dei 50 000 innbyggjarane som blei evakuerte med tvang hausten 1944 nekta å reise tilbake til den utbrende og raserte landsdelen. Forbodet blei kunngjort i mai 1945, og det blei understreka at alle som prøvde å reise, straks ville bli sende tilbake og «stilte til ansvar for si handling». Om lag 40 prosent av dei tvangs-

evakuerte trossa forbodet og reiste heim allereie sommaren 1945. Ved utgangen av 1946 var om lag 90 prosent av dei som var blitt drivne bort, tilbake. Å byggje opp igjen ein landsdel prega av så store øydeleggingar var eit omfattande prosjekt.

Andre stader i landet var fleire større byar totaløydelagde av bombing. Til saman var rundt 20 000 bustader blitt øydelagde i løpet av krigen. Samtidig var det i krigsåra bygd minimalt med bustader. Behovet for fleire bustader blei ytterlegare forsterka i etterkrigsåra som følgje av tilflytting til byane frå landsbygda og store fødselskull. I 1946 blei det anslått eit underskot på 140 000 bustader, noko som svarte til rundt 18 prosent av bustadmassen. Husbanken blei oppretta same året for å setje fart på bustadbygginga.



Figur 7.2 Honningsvåg 1945

Foto: Albin Konrad Hartvigsen, Nordkappmuseets samling

Boks 7.5 forts.

Dei to bileta viser Honningsvåg før og etter oppstart av gjenoppbygginga etter andre verdskrig. I 1945 var kyrkja den einaste bygninga som sto igjen. Dei som returnerte etter evakueringa

bygde fyrst opp brakkane ein ser ved sida av kyrkja på biletet, og budde i dem og kyrkja mens dei bygde opp igjen byen.



Figur 7.3 Honningsvåg 1947

Foto: Kurt Jørgensen, Nordkappmuseets samling

Kjelder: Nordkappmuseet Honningsvåg, Kiøsterud (2005) og Petterson (2017)

der for å følgje lova. Det skal han gjere til dømes ved å informere om dei økonomiske verkemidla og ved å vidareutvikle verktøy og metodar for godt bustadsosialt arbeid.

Husbanken har hatt ei finansiell beredskapsrolle på lånemarknaden i nedgangstider og kriser. I bustad- og bankkriseåra (1989–1993) finansierte Husbanken nesten alle bustader som blei bygde. I finanskriseåra 2008 og 2009 blei utlans- og tilskotsrammene til Husbanken utvida. Det bidrog til å halde oppe ei viss bustadbygging og sysselsetjing i den konjunkturutsette byggjenæringa. Også under koronapandemien blei ordningane til Husbanken styrkte slik at ein raskt kunne støtte dei som hamna i ein akutt vanskeleg økonomisk situasjon.

Husbanken er òg ein viktig reiskap i utviklinga og utbygginga av den norske velferdsstaten. Husbanken har over tid finansierte omsorgsbustader, sjukeheimar, barnehagar, studentbustader og kommunale utleigebustader. Dei siste åra har Husbanken fått ei fornya og styrkt oppgåve med å gi bustadpolitisk støtte til distriktskommunar. I 2023 skal Husbanken medverke til utvikling av nye samarbeidsformer og forsøk med nye bustadkonsept og verkemiddel som bidreg til større tilgang på eigna bustader i distriktskommunar.

Husbanken har òg frå 2023 fått i oppdrag å forvalte eit nytt tilskot som skal bidra til energioppgradering av kommunalt eigde utleigebustader, omsorgsbustader og sjukeheimar.

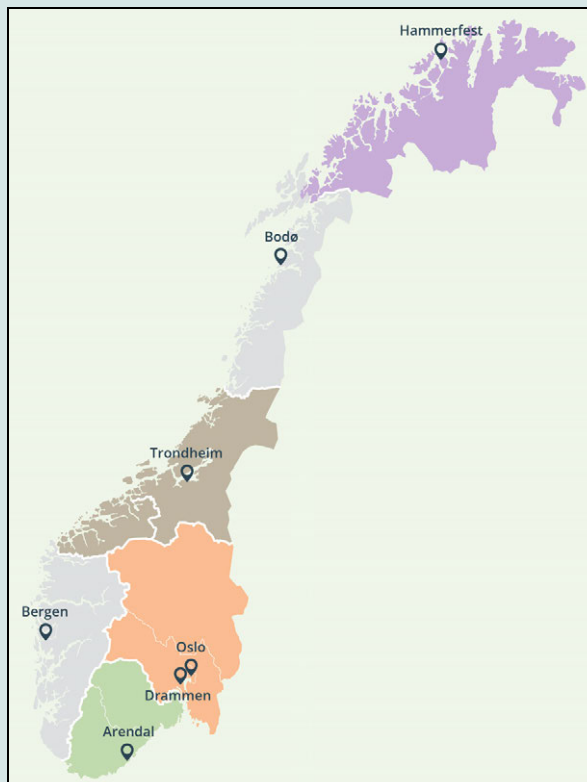
Boks 7.6 Om Husbanken si organisering

Figur 7.4

Husbanken har per januar 2024, 285 tilsette og eit driftsbudsjett på 382,7 millionar kroner. Husbanken har hovudkontor i Drammen.

Husbanken har nasjonale kontor som har i oppgåve å utvikle og forvalte lån og tilskot, ansvar for å utvikle Husbankens heilskaplege teneste til kommunar, samarbeidspartnarar og andre aktørar, ansvar for utvikling og drift av digitale verktøy og tenester, kunnskapsutvikling, styring og utvikling, økonomi og fellestener og kommunikasjon. Dei nasjonale kontora held til i Drammen og i Bodø.

Regionkontora er førstelinja i Husbanken. Kontora har kunnskap om lokale og regionale forhold og bidreg til å realisere statlege målsettingar i samarbeid med kommunar, regional stat og marknadsaktørar.



Figur 7.5

Kjelde: Husbanken

7.3.2 Endringar i verkemiddelapparatet

Verkemiddelapparatet til Husbanken har endra seg dei siste ti åra. Fleire tilskot er overførte til kommunane, mens andre er avvikla.

Figur 7.6 viser at utviklinga i Husbanken si låneramme har følgd eit anna mønster. Låneramma har auka årleg sidan 2021.

Figur 7.7 viser korleis delen av låneramma som går til startlån har auka dei siste åra. Dei siste ti åra har ein større del av verkemidla til Husbanken gått til bustadsosiale formål og ein mindre del av låneramma til lån til bustadkvalitet, utleigebustader og studentbustader (sjå boks 7.8).

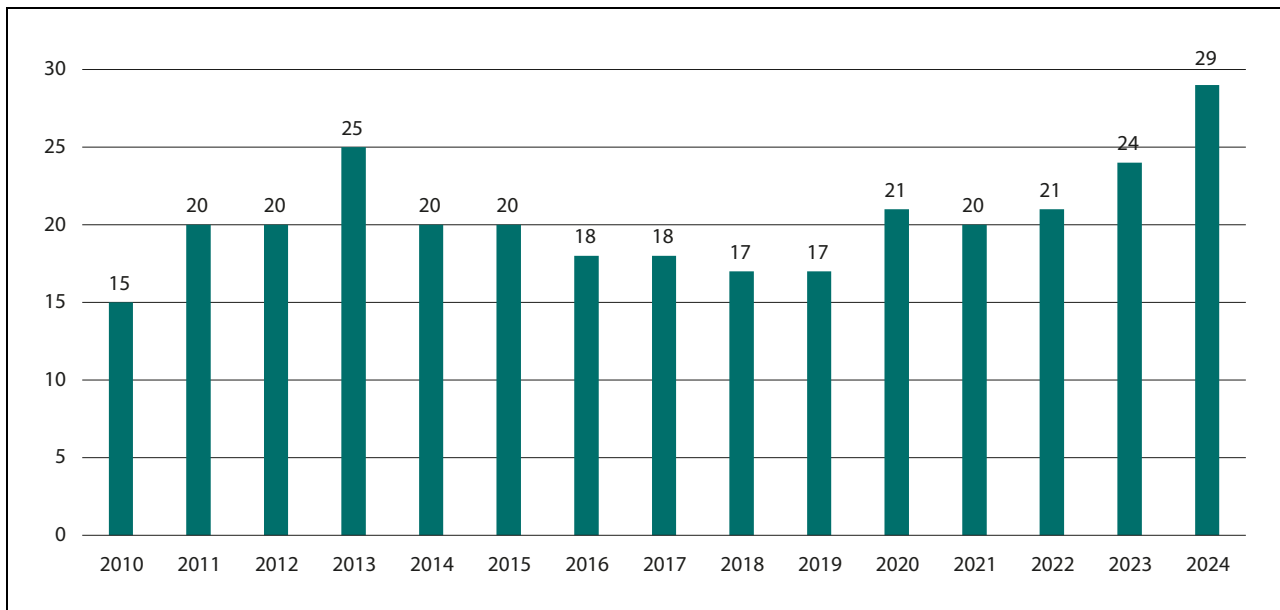
7.3.3 Nye måtar å jobbe på

Sidan den første digitale søknadsløysinga blei lansert i 2014, har Husbanken gjennomført ei omfattande satsing på digitalisering av verkemiddel, tenester og saksbehandlingssystem (sjå boks 7.7). Husbanken utviklar og forvaltar sjølvbetenings-

og saksbehandlingsløysingar for blant anna bustøtte, kommunale utleigebustader, startlån og tilskot for nærare 4 700 kommunale saksbehandlarar og 150 000 bustøttmottakarar og startlånskundar. Løysingane skal leggje til rette for god og effektiv oppgåveløysing og bidra til at kommunane og brukarane får eit enklare møte med Husbanken.

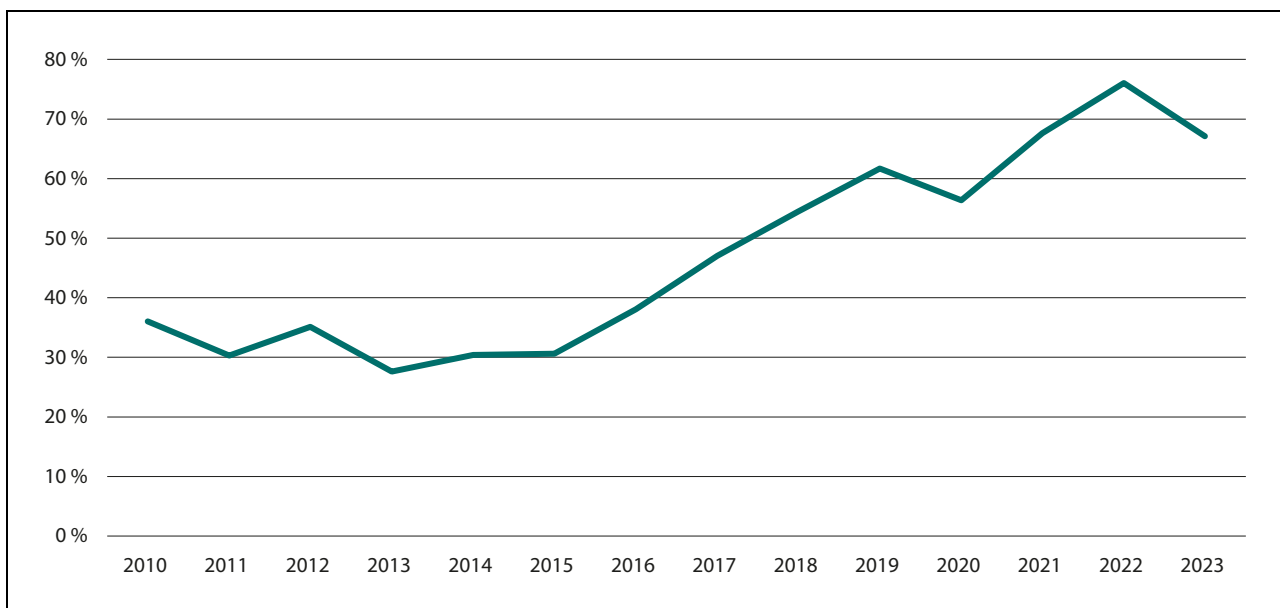
Utviklinga av eit nytt digitalt system for kommunale utleigebustader og bustadsosialt arbeid, Kobo, er eit døme på ei digital teneste som sparer kommunane for ressursar, og som bidreg til å oppfylle krav til personvern og sikkerheit ved at Husbanken utviklar ei felles løysing for alle kommunar. Kobo er ei systemløysing som ingen på den private marknaden tilbyr, og som få kommunar har ressursar til å utvikle sjølve. Med Koboprojektet har Husbanken fått ei utvida rolle som systemutviklar for kommunane.

Det kommuneretta arbeidet Husbanken gjer, har òg endra seg dei seinaste åra. Gjennom det såkalla kommuneprogrammet (2016–2020) jobba Husbanken målretta med 70 programkommunar.



Figur 7.6 Utviklinga i låneramma til Husbanken, milliardar kroner, 2010–2024

Kjelde: Husbanken



Figur 7.7 Startlåndelen av låneramma til Husbanken, prosent. 2010–2023

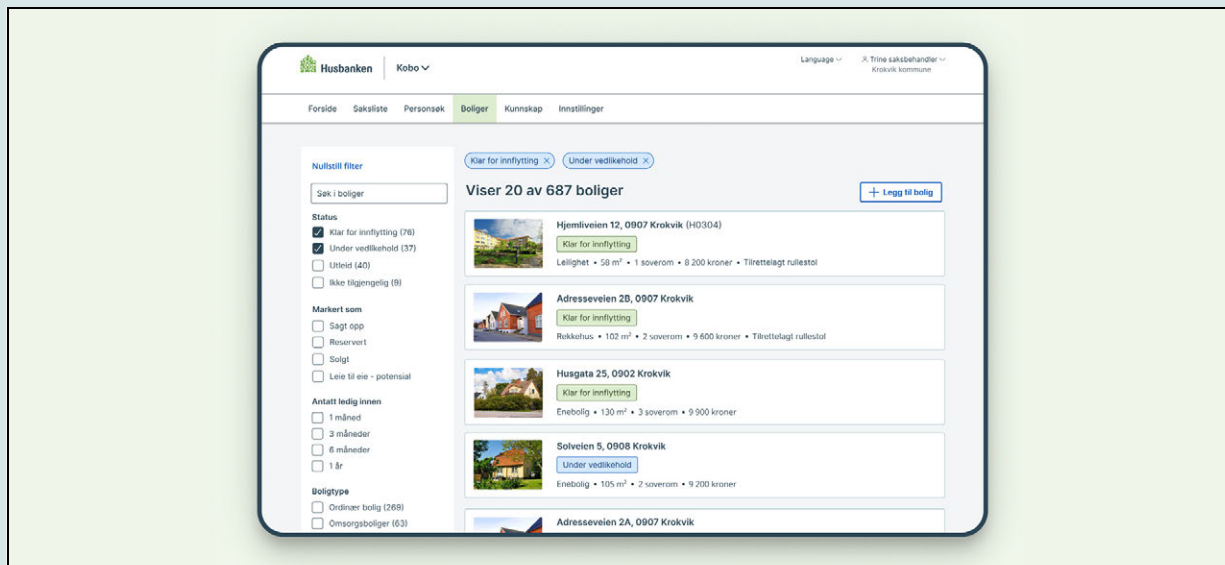
Kjelde: Husbanken

I 2021 kom Husbanken med ein ny kommunestrategi, og arbeidet blir no retta mot alle kommunane i landet. Husbanken har òg jobba tematisk med grupper av kommunar, til dømes i prosjektet aldersvenlege bustader og bumiljø i distrikta i perioden 2020–2023.

Husbanken har gjennom dei siste tiåra òg utvikla ei koordineringsrolle på tvers av velferdssektorane. Husbanken hadde koordineringsansvar for den tverrsektorielle nasjonale strate-

gien «Bolig for velferd» og har vore statens fagetat på det bustadsosiale området. Husbanken har hatt ei viktig rolle i å løfte fram viktigheita av å sjå bustader og tenester i samanheng og støtte kommunane i å jobbe på tvers av sektorar for å sikre gode og trygge buforhold for dei aller mest sårbare gruppene på bustadmarknaden.

Boks 7.7 Dei digitale løysingane til Husbanken



Figur 7.8 Illustrasjon av Kobo – digitalt system for kommunale bustader og bustadsosialt arbeid

Kobo – digitalt system for kommunale bustader og bustadsosialt arbeid

Den digitale løysinga *Kobo* gir kommunane støtte i arbeidet med å behandle og hjelpe til i søknader og med å tildele og forvalte kommunale bustader gjennom bustadregister, saksbehandling og innbyggjartjenester. *Kobo* vil òg hjelpe kommunane å møte lovkrava i ny bustadsosial lov. (Meir informasjon om *Kobo* finst i kapittel 4.3.4).

Bustøttesystemet blei i 2023 nytta til å behandle 1,6 millionar søknader. Rundt 2 500 saksbehandlarar i kommunane bruker systemet dagleg. Bustøttesystemet blir utvikla løpande ut frå brukarbehov, justeringar i regelverk, moglegheiter for effektivisering og politiske føringar.

Startskot er ei digital løysing for behandling av søknader om startlån. I 2023 blei 33 300 startlånssøknader sende inn og behandla digitalt. Over 1 300 kommunalt tilsette brukte løysinga til saksbehandling og dialog med søkjarane. Husbanken utviklar løysinga slik at saksbehandlarane får eit effektivt verktøy i arbeidskvardagen sin.

Husbanken har *sjølvbetenings- og søknadsløysingar* for lån og tilskot. I 2023 blei *Mitt kunde-forhold/nettbank* nytta av om lag 47 500 unike brukarar og gir tilgang til informasjon om eige lån og tilskot. I 2023 nytta 159 bransjekundar og 239 private kundar løysinga for å inngå avtale om fastrente. *Mitt kunde-forhold* består av to digitale søknadsløysingar – éi for investeringstilskot og éi for lån til bustadkvalitet, lån til utleigebustader, tilskot til utleigebustader og tilskot til

energitiltak. I 2023 fekk Husbanken totalt 1 423 digitale søknader gjennom desse løysingane.

Behovsmeldinga er ei digital teneste der kommunane melder inn behov for økonomiske verkemiddel frå Husbanken og planar på det bustadsosiale området. Kommunane nyttar òg løysinga til å søkje om startlånsmidlar. I 2023 leverte 353 av 356 kommunar behovsmeldinga. Tenesta bidreg til at Husbanken kan spisse rådgivinga mot behovet i kvar enkelt kommune.

Bustadsosial monitor er ei datadriven teneste som gir kommunevise måltal og oversikt over den bustadsosiale situasjonen for målgruppene eldre, barnefamiliar, uføre og huslause.

Statistikkbanken inneheld data og statistikk som viser korleis Husbanken forvaltar dei økonomiske ordningane. Dataa er tilgjengelege for eksterne brukarar og støttar opp under politikkutvikling og forskning.

Husbanken.no inneheld informasjon, rettleiing og fagstoff om verkemidla og det bustadsosiale arbeidet til Husbanken. Nettstaden er òg vegen inn til søknads- og sjølvbeteningsløysingar og saksbehandlingsverktøy for innbyggjarar, kommunar og bransjeaktørar. Trafikken på nettstaden har stige kraftig dei siste åra, og i 2022 hadde husbanken.no omlag 1,6 millionar besøkjande. Privatpersonar utgjer den største brukargruppa, deretter følgjer kommunane og bransjen.

Kjelde: Husbanken

Boks 7.8 Dei økonomiske verkemidla til Husbanken

I 2024 forvaltar Husbanken økonomiske verkemiddel på vegner av Energidepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet og Kunnskapsdepartementet.

Lån:

- Startlån
- Lån til utleigebustader til vanskelegstilte
- Lån til bustadkvalitet
- Lån til studentbustader

Tilskot:

- Bustøtte
- Investeringsstilskot til omsorgsbustader og sjukeheimar
- Tilskot til studentbustader
- Tilskot til bustadtiltak
- Tilskot til energitiltak i utleigebustader, omsorgsbustader og sjukeheimar
- Tilskot til bustad- og områdeutvikling i byar

I tillegg forvaltar Husbanken rentekompensasjonsordningar på vegner av Barne- og familiedepartementet og Kunnskapsdepartementet knytta til kyrkjebygg og skule-, symjeanlegg og investering i læringsarenaer.

7.3.4 Forsøk med å overføre oppgåver frå Husbanken til statsforvaltarane

I 2021 blei det starta eit forsøk med å overføre rettleingsoppgåver frå to av regionkontora i Husbanken til tre statsforvaltarembete. Formålet med forsøket er å sikre at den statlege rådgivinga og rettleinga som blir gitt til kommunane innanfor det bustadsosiale området på regionnivå, skal vere heilskapleg og koordinert. Forsøket har tre delmål:

1. Eit samla og styrkt fagmiljø, ved at bustad i større grad blir sett i samanheng med fagområda helse, sosial, rus, barnevern og arbeidsliv.
2. Ein meir samordna stat – ein aktør som samlar regional stat innanfor relevante sektorar for det bustadsosiale området, som skal bidra til at kommunane ser bustad og tenester meir i samanheng.

3. Ei meir effektiv oppgåveløysing – med regionkontora i Husbanken og statsforvaltarembeta er det i realiteten to statlege regionale ledd innanfor det bustadsosiale feltet.

Forsøket er treårig og varer ut august 2024. Totalt blei 14 stillingar frå Husbanken-kontora i Bergen og Bodø overførte til statsforvaltarembeta i høvesvis Vestland (seks stillingar), Rogaland (tre stillingar) og Nordland (fem stillingar).

Menon Economics har evaluert forsøket med utgangspunkt i dei tre delmåla for forsøket, og den bustadsosiale måloppnåinga for innbyggjarane.²³ Hovudkjelde for informasjon er spørjeundersøkingar til, og intervju med, tilsette i Husbanken, statsforvaltarembeta og kommunar i og utanfor forsøksområdet.

7.4 Vurderingane til regjeringa

«Mu ruoktu lea mu váimmus
ja dat johtá mu mielde»

«Heimen min er i hjertet mitt
Og den flytter med meg»

Nils-Aslak Valkeapää

7.4.1 Kommunane skal leggje til rette for gode og varierte bustadområde

Regjeringa er oppteken av at kommunane legg til rette for at det blir bygd nok bustader, og at bustadene har gode kvalitetar. Det er viktig at barn og unge har gode buforhold, at unge kan etablere seg på bustadmarknaden, at tilflyttande arbeidstakarar har ein stad å bu, og at eldre og personar med nedsett funksjonsevne har tilgang på eigna bustader med universell utforming. Mange stader er det nødvendig å planleggje for fleire bustader og større fart i bustadbygginga for å møte den forventede veksten i talet på husstandar og for å dekkje bustadbehova som følgjer av at ein større del av befolkninga blir eldre, av vekst i næringsetableringar og av utvikling av distrikta.

God byplanlegging, trygge nærmiljø og gode nabolag er sentrale vilkår for at folk kan leve eit godt liv, og for å motverke at økonomiske forskjellar gir segregering. Samfunns- og arealplanlegging er eit viktig verktøy for å sikre sosial berekraft i byar og lokalsamfunn, på linje med økono-

²³ Westberg mfl. (2024)

misk og miljømessig berekraft. Bustadtilbodet må vere variert nok til å dekkje ulike behov i befolkninga og bidra til mangfaldige nabolag, og samtidig bør det vere jambyrdig kvalitet på bustadområda. Jambyrdig kvalitet mellom bustadområde, og ei variert bustadsamansetjing internt i områda, kan bidra til å dempe pris- og levekårsforskjellar og på den måten bidra til at folk i større grad kan velje kvar dei vil bu. Dessutan er det viktig for å sikre gode og inkluderande bumiljø for alle. Eit godt og variert bustadtilbod kan òg førebyggje at fleire blir vanskelegstilte på bustadmarknaden, og motverke opphoping av levekårsforskjellar. Ved å integrere bustadsosiale omsyn i samfunns- og arealplanlegginga kan kommunane bidra til gode butilbod for vanskelegstilte og til at fleire kan eige sin eigen bustad.

Kommunane bør planleggje for gode bumiljø med eit variert utval av grøntområde, uteareal og byrom. Trivelege omgivnader rundt bustaden, med ulike stader å opphalde seg, gir moglegheit for å bli kjend med naboar, for å treffe vener og for at barn kan leike. Grøne område, parkar og uterom er ei kjelde til rekreasjon, avslapping og fine opplevingar. Kommunane bør òg planleggje med utgangspunkt i det stadene har av særpreg, kulturhistoriske element og viktige landskapsstrekk, som elveløp. Bruk, ombruk og transformasjon av eksisterande bygningar og areal kan bidra til at kulturhistoriske verdiar blir tekne vare på, at kulturmiljø blir vitaliserte gjennom bruk, og at område blir oppfatta som attraktive bumiljø. Endring i næringsstruktur gir nye moglegheiter for ombruk og ombygging av tidlegare industrilokale.

Skal det kunne byggjast attraktive lokalsamfunn med jambyrdig kvalitet og eit tilstrekkeleg og variert bustadtilbod, må gode bustadprosjekt kunne realiserast. Kommunane skal setje rammene for god bustadutvikling, og bustadbyggjarane må halde seg innanfor desse rammene. Bustadbyggjarane melder at dei er avhengige av at kommunane er både føreseielege og effektive, det vil seie at kommunane har gode overordna planar, forstår bustadmarknaden og sikrar dialog og koordinering med utbyggjarar og relevante offentlege aktørar.

Kommunane bør vere medvitne sitt ansvar for gode prosessar. Effektiv planlegging blir sikra ved at avgjerdene blir tekne på det mest formåls-tenlege plannivået og med ei detaljeringsgrad som er tilpassa behovet. Kommunale planføresegner bør balansere godt mellom å vere føreseielege og samtidig ikkje for detaljerte i overordna planar. Det krev god kompetanse. Eit aktivt samarbeid

mellom kommunen og private forslagsstillarar bidreg til betre kvalitet på private planforslag og meir effektiv saksgang. Føresetnadene for planarbeidet må avklarast reelt og tidleg. Effektive og føreseielege prosessar må likevel ikkje gå ut over at kommunane skal kunne forvalte samfunnsansvaret sitt og kunne avvege ulike omsyn i arealbruk og stadutvikling.

Regjeringa har tydeleggjort dei bustadpolitiske forventningane sine til kommunane blant anna gjennom den nye lova om kommunane sitt ansvar på det bustadsosiale feltet og gjennom nye nasjonale forventningar til regional og kommunal planlegging.

7.4.2 Kommunane skal ta ei aktiv bustadpolitisk rolle

Regjeringa vil sørge for at kommunane får betre føresetnader for å ta ei aktiv bustadpolitisk rolle og jamne ut sosiale og geografiske forskjellar på bustadmarknaden. Det er kommunane som vurderer kor mange bustader som trengst, kvar desse bør byggjast, og kva krav som bør stillast til bustadområda for å styrkje den bustadpolitiske måloppnåinga. Kommunane må òg vege bustadpolitiske mål mot andre omsyn i arealbruken. Bustadbyggjarar kjenner bustadmarknaden og veit mykje om kva slags bustader folk ønskjer seg. Samtidig påverkar bustadbygginga langt fleire enn dei som kjøper bustadene. I mange tilfelle er det samanfallande interesser i bustadbygginga, men i andre tilfelle blir det interessekonfliktar. Det er kommunane som skal avvege dei ulike omsyna og målkonfliktane i arealbruken, og dei må òg sørge for at prosessane sikrar god medverknad frå involverte partar i lokalsamfunna. Samla sett er ei rekkje omsyn og aktørar involverte i bustadbygging, og prosessane kan bli kompliserte. Dette krev høg kompetanse.

Kommunane er dessutan avhengige av å ha eit godt kunnskapsgrunnlag for å analysere bustadbehovet og moglege effektar på blant anna bustadprisar og etableringsmoglegheiter av ulike utbyggingsmønster. I Noreg har vi gode data på utviklinga i bustadmarknaden, men det kan likevel vere vanskeleg å talfeste kor mange bustader og kva bustadtypar det er behov for.

Kompetanse og kunnskap om bustadmarknad, bustadplanlegging og bustadpolitiske verkemiddel er viktige føresetnader for at kommunane kan ta ei aktiv bustadpolitisk rolle. Regjeringa vil styrkje kunnskapsgrunnlaget for bustadplanlegging. Det kan gjere det lettare for kommunane å lage gode og gjennomførlege bustadplanar, leggje til

rette for effektive planprosessar, vurdere effektane av ulike planforslag og avvege målkonfliktar. Ein kan forbetre kunnskapsgrunnlaget blant anna gjennom å utvikle betre analysemodellar for bustadbehov, tilgjengeleggjere data, samle og formidle gode døme mellom kommunane, og gjennomføre effektevalueringar. Regjeringa vil vurdere å gi Husbanken ei større rolle i å styrkje kunnskapsgrunnlaget for bustadplanlegging.

Regjeringa jobbar òg med å styrkje den generelle plankompetansen i kommunane. Planfagleg utdanning er tilgjengeleg som heiltidsstudium og som vidareutdanning, og utdanninga kan òg gjennomførast på deltid. Til å heve den generelle plankompetansen finst det tilbod om fagsamlingar, kurs og etter- og vidareutdanning som blir gitt i samarbeid mellom statsforvaltarane, fylkeskommunane og utdanningsinstitusjonane. Det er i gang ein kampanje på nettstaden planutdanning.no som skal gjere fleire kjende med det breie spekteret av yrkesval planfaga opnar for. Regjeringa vil òg leggje til rette for at ordinær utdanning innanfor planfag og meir praksisnær og fleksibel etter- og vidareutdanning kan møte oppgåvene kommunen har som samfunnsutviklar.

Regjeringa bidreg med enkel tilgang på oppdatert informasjon gjennom systemrettleiarar via nettstaden planlegging.no. På nettstaden finst det rettleiingsmaterieil for kommunane. Materieillet tek for seg problemstillingar kommunane møter i planlegginga. Regjeringa vil vidareutvikle rettleiingsmaterieillet for å styrkje kompetansen om bustadplanlegging og om planlegging generelt. Det er òg viktig at kommunane er klar over det ansvaret dei har for å sikre gode prosessar, og regjeringa vil styrkje rettleiinga om dette ansvaret.

Regjeringa vil styrkje arbeidet med å digitalisere plan- og byggjesaksprosessen. Det vil kunne spare kommunane for mykje tid og kostnader som i dag blir brukt til å rette opp feil og innhente fakta. Det kan frigjere ressursar til å leggje til rette for god bustadutvikling, gjennom blant anna oppdaterte og kunnskapsbaserte planar og dialog med aktuelle aktørar.

Regjeringa meiner dessutan at kommunane bør få auka rom til å påverke bustadsamansetninga. Regjeringa vil sende på høyring eit forslag til ei endring i plan- og bygningslova som vil gi kommunane fleire verktøy for å leggje til rette for ei variert bustadsamansetjing. Regjeringa meiner at ei slik lovendring kan bidra til større sosial berekraft. Aktuelle tiltak er at kommunen får heimel til å gi planføresegner som pålegg utbyggjaren å nytte burettslag som organisasjonsform, at

kommunen fastset at ein viss del bustader i nye bustadprosjekt skal vere utleigebustader eller at kommunen stiller krav om at ein viss del bustader skal tilbydast med nye bustadkjøpsmodellar med marknadsbaserte vilkår som leige-til-eige eller deleige.

Den nye lova om kommunane sitt ansvar på det bustadsosiale feltet tydeleggjer dei bustadsosiale pliktene og oppgåvene kommunane har. Regjeringa vil evaluere lova etter at ho har verka nokre år, og vurdere om ho bidreg til å leggje til rette for å styrkje det bustadsosiale arbeidet i kommunane, og om det eventuelt bør gjerast enkelte justeringar. Før lova tok til å gjelde, gjennomførte Husbanken ei spørjeundersøking om det bustadsosiale arbeidet i kommunane. Undersøkinga vil danne eit grunnlag for evalueringa. Statsforvaltarane si rolle som klageinstans for lova og samordningsrolla deira på det bustadsosiale området kan vere relevante i evalueringa.

7.4.3 Behov for regionale analysar og samarbeid

Bustadforsyning er eit planspørsmål som vedkjem forhold ut over kvar enkelt kommune, og bustadplanlegging bør ofte sjåast i eit regionalt perspektiv og på tvers av kommunegrenser. Utviklinga på bustadmarknaden og den bustadpolitiske måloppnåinga i éin kommune heng saman med utviklinga i andre kommunar i bu- og arbeidsmarknadsregionen. Kommunane er derfor òg avhengige av gode regionale bustadmarknadsanalysar og godt regionalt samarbeid om utbyggingsmønsteret for å kunne analysere utviklingsscenario og leggje til rette for eit godt, variert og tilstrekkeleg bustadtilbod. Regional planlegging er eit viktig verktøy for å sjå utviklinga i ein region i samanheng og sikre tilstrekkeleg bustadbygging og gode transportsamband, både i byar, tettstader og grisevrendte område. Den kommunale planlegginga skal følgje opp dei regionale planane. Samarbeid og dialog mellom kommunar kan gjere det lettare å vurdere korleis dei kan bidra til at regionen samla sett legg til rette for tilstrekkeleg og variert bustadbygging. Regionale bustadbehovsanalysar kan òg vere til hjelp for kommunar som manglar kapasitet eller kompetanse i planlegginga.

Regjeringa vil sørge for at fylkeskommunane får eit betre kunnskapsgrunnlag for å gjennomføre regionale bustadbehovsanalysar, og leggje betre til rette for at fylkeskommunane kan støtte opp om arbeidet i kommunane. Det kan danne eit betre kunnskapsgrunnlag for bustadbehovsanalysane til kommunane. Regjeringa har gjort tyde-

leg i dei nasjonale forventningane til regional og kommunal planlegging at fylkeskommunen skal rettlege og hjelpe kommunane i samfunns- og arealplanlegginga. Regjeringa forventar vidare at fylkeskommunane og statsforvaltarane skal hjelpe kommunar som manglar tilstrekkeleg kompetanse og kapasitet i planlegginga, slik at dei får løyst planoppgåvene på ein formålstenleg måte. Regionale plannettverk er eit viktig tiltak for kompetanseutvikling i kommunane. Regjeringa vil òg ta initiativ til et samarbeid med fylkeskommunane i Oslo og Akershus der ein ser på det samla behovet for bustadbygging i kommunane i regionen.

7.4.4 Gjenreise og fornye Husbanken

Rolla til Husbanken har endra seg betydeleg sidan 1946, då Husbanken blei oppretta for å byggje opp landet etter krigen. Formålet til Husbanken har vore, og skal framleis vere, å setje den statlege bustadpolitikken ut i livet. Når regjeringa no foreslår nye innsatsområde og prioriteringar for bustadpolitikken, må desse speglast i samfunnsoppdraget til Husbanken. Samfunnsoppdraget er i dag å *førebyggje at folk blir vanskelegstilte på bustadmarknaden, og bidra til at vanskelegstilte kan skaffe seg og behalde ein eigna bustad*. Skal kommunane lukkast med ein heilskapleg bustadpolitikk, treng dei støtte, råd og rettleiing utover det bustadsosiale området.

På nokre område har Husbanken dei siste åra fått ei forsterka rolle i å gi bustadpolitisk støtte til kommunane som går breiare enn det bustadsosiale arbeidet og rettar seg mot fleire målgrupper enn vanskelegstilte eller sårbare grupper på bustadmarknaden. Dette gjeld innanfor bustader i distrikta, bustader til eldre og energieffektivisering av kommunalt eigde bustader.

Regjeringa vil gi Husbanken eit utvida og fornya samfunnsoppdrag. Husbanken vil frå 2025 få som samfunnsoppdrag å *førebyggje at folk blir vanskelegstilte på bustadmarknaden, bidra til at fleire kan skaffe seg og behalde ein eigna bustad og støtte kommunane i deira bustadpolitiske arbeid*.

Sjølv om Husbanken med dette nye samfunnsoppdraget får eit utvida ansvarsområde, skal vanskelegstilte på bustadmarknaden framleis ha førsteprioritet. Husbanken har til oppgåve å

- *forvalte økonomiske ordningar*. Dette inneber å vere ein sikker og effektiv forvaltar av økonomiske ordningar, blant anna gjennom å ha sikre og effektive system for saksbehandling og gjennom å evaluere ordningane og foreslå forbetringar;

- *støtte kommunane fagleg i det bustadpolitiske arbeidet deira*. Dette inneber blant anna å gi råd og rettleiing om dei økonomiske verkemidla i bustadpolitikken og å vidareutvikle verktøy og metodar for bustadpolitiske tiltak. Husbanken skal òg spreie gode erfaringar og kunnskap mellom kommunar;
- *utvikle og formidle kunnskap om bustadpolitikk*. Dette inneber blant anna å bidra til kunnskap om lokale bustadmarknader, både i distrikt og i pressområde, kunnskap om korleis leigemarknaden fungerer, og om utviklinga i omfanget av, samansetjinga av og kjenneteikna ved vanskelegstilte på bustadmarknaden både på nasjonalt og på lokalt nivå, kunnskap om kva utfordringar vanskelegstilte møter, og kva faktorar som bidreg til at folk blir vanskelegstilte på bustadmarknaden (førebyggingsperspektivet), og kunnskap om kva ein god busituasjon har å seie for andre velferdsområde;
- *gi faglege råd og analyser* til departementet som grunnlag for politikkutvikling;
- *vere ein digital pådrivar for nye brukarretta løysingar* og arbeide aktivt for at digitale løysingar skal leggje til rette for god og effektiv oppgøveløysing og bidra til at brukarane får eit enklare møte med Husbanken.

Husbanken si rolle i å samordne det bustadsosiale arbeidet på tvers av sektorar vil framleis vere viktig. Det tverrsektorielle arbeidet for å redusere bustadløyse og å sjå bustad og tenester meir i samheng har gitt gode resultat over tid. Erfaringane og kunnskapen frå tidlegare nasjonale strategiar og innsatsar blir viktige å ta med seg i ein vidare forsterka innsats.

7.4.5 Husbanken får nye oppgåver for å støtte kommunane i det bustadpolitiske arbeidet deira

I dei seinare åra har ei sentral oppgåve for Husbanken vore å hjelpe kommunane i arbeidet med vanskelegstilte på bustadmarknaden. Vanskelegstilte på bustadmarknaden skal framleis vere førsteprioriteten til Husbanken, men i tillegg vil regjeringa at Husbanken skal støtte opp om det heilskaplege bustadpolitiske arbeidet i kommunane. Med eit utvida samfunnsoppdrag skal Husbanken støtte kommunane med analysar og rettleiing av dei samla utfordringane kommunane står overfor på bustadmarknaden, korleis kommunane mest effektivt kan møte utfordringane, og korleis staten eventuelt skal bidra.

Regjeringa er oppteken av at kommunane har dei føresetnadene og rammevilkåra dei treng for å kunne ta ei aktiv bustadpolitisk rolle ut frå lokale forhold, prioriteringar og nasjonale mål. Kommunane må føre ein heilskapleg bustadpolitikk som tek omsyn til heile befolkninga. Dei treng ein stat som støttar dei i arbeidet.

Regjeringa vil gi Husbanken ei utvida nasjonal kunnskapsrolle. Målet er å styrkje kunnskapsgrunnlaget for vidare utvikling av bustadpolitikken, få eit betre kunnskapsgrunnlag for å vidareutvikle dei bustadpolitiske verkemidla og styrkje opplæringa, rettleiinga og rådgivinga for kommunane.

Regjeringa vil forsterke og vidareutvikle Husbankens rolle som fagleg støttespelar gjennom å gi råd, rettleiing og opplæring til kommunane. Regjeringa vil blant anna vurdere om Husbanken skal få ei større rolle i å støtte kommunane i deira bustadplanlegging.

Fleire kommunar har den siste tida sett i gang prosjekt kor dei prøver ut alternative bustadmodellar og «ikkje-kommersielle» løysingar. Det er behov for meir kunnskap om slike løysingar. Husbanken skal vurdere korleis dei kan støtte opp om alternative bustadmodellar som kommunar og andre aktørar etablerer, blant anna gjennom tilskot til bustadtiltak.

Husbanken har dei siste åra styrkt det distriktretta arbeidet. Med nytt samfunnsoppdrag blir dette arbeidet forsterka ytterlegare. Husbanken skal støtte distriktkommunar i det bustadpolitiske arbeidet deira. Husbanken skal fremje nye samarbeidsformer og gjere forsøk med nye verkemiddel for å auke tilgangen på eigna bustader. Tilskot til bustadtiltak og arbeidet med bygdevekstpilotar er sentrale verkemiddel for å fremje forsøk. Husbanken skal dokumentere kva som verkar, og i samarbeid med Distriktssenteret sikre at kunnskap og erfaringar blir delte på tvers av kommunar.

7.4.6 Husbanken får ei nasjonal fagrolle for leigemarknaden

Leigemarknaden har fått for lita merksemd gjennom mange år, og regjeringa vil fornye leigemarknadspolitikken. Det er nødvendig å jobbe systematisk med å styrkje kunnskapsgrunnlaget, og regjeringa vil gi Husbanken ei nasjonal fagrolle for leigemarknaden. Fagrolla handlar om å sørgje for solid, relevant og heilskapleg kunnskap om leigemarknaden, der dei juridiske og økonomiske verkemidla blir sett i samanheng. Husbanken skal ha kunnskap om aktørane på leigemarknaden og

støtte kommunane i å utøve dei ulike funksjonane dei har på leigemarknaden.

Fagrolla vil innebere å sørgje for eit oppdatert kunnskapsgrunnlag om korleis leigemarknaden fungerer, blant anna når det gjeld buforhold og bumiljø, mekanismar for prisdanning, kvar det er marknadssvikt, og korleis funksjonsmåten i leigemarknaden påverkar og blir påverka av ulikskap i inntekt og formue. Det er òg behov for systematisert kunnskap om regionale variasjonar, distriktutfordringar og utfordringar i pressområde. Husbanken skal sørgje for kunnskap om aktørane på leigemarknaden og korleis leigemarknaden fungerer for leigarar og utleigarar.

7.4.7 Husbanken treng eit sterkt regionalt ledd for å gi kommunane heilskapleg bustadpolitisk støtte

Ei sentral oppgåve for Husbanken er å støtte kommunane i deira heilskapelege bustadpolitiske arbeid. Husbanken kjenner lokale bustadmarknader, og har lang erfaring med å støtte opp om kommunane sitt arbeid. Særleg gjennom låneforvaltning har Husbanken verdifull kunnskap i korleis kommunane kan samarbeide med utbyggjarar og utleigarar. For å gi kommunane best mogleg støtte, treng Husbanken ei regional førstelinje som er tett på kommunane og har god bustadpolitisk kompetanse.

I 2021 blei det iverksett eit forsøk med overføring av oppgåver frå Husbanken til statsforvaltarane. Forsøket blir avslutta 1. september 2024, og har gitt nyttige erfaringar med ulike måtar å organisere staten på for å oppnå ulike synergieffektar i bustadpolitikken. Menon Economics har evaluert forsøket.²⁴ Hovudkjelda for informasjon er spørjeundersøkingar til, og intervju med, tilsette i Husbanken, statsforvaltarembeta og kommunar i og utanfor forsøksområdet. Statsforvaltarembeta i forsøket melder om at dei gjennom forsøket styrkte sitt tverrsektorielle arbeid med bustad-sosiale spørsmål. Samtidig opplevde Husbanken eit svekt fagmiljø, blant anna som følgje av mindre dialog med kommunar. Evalueringa av forsøket kan ikkje dokumentere gevinstar i tråd med måla om samordning og effektivitet.

Regjeringa vil tilbakeføre oppgåvene til Husbanken frå statsforvaltarane når forsøket er ferdig. Med tilbakeføring vil Husbanken ha sine oppgåver samla i sitt regionale ledd, og kan i større grad sjå rettleiing og låne- og tilskotsforvaltninga i samanheng. Dette rustar Husbanken slik at dei

²⁴ Westberg mfl. (2024)

kan gjere ein god jobb ut mot kommunane, utbyggarar, utleigarar og andre aktørar som bidreg til bustadpolitisk måloppnåing, og som passar med Husbankens nye samfunnsoppdrag. Regjeringa er òg oppteken av å sikre ei desentralisert organisering av Husbanken.

Statsforvaltarane vil framleis ha ei viktig rolle i den bustadsosiale politikken. Frå og med juli 2023 tredde ei ny lov om kommunane sitt bustadsosiale ansvar i kraft, der statsforvaltarane er

klageinstans. Statsforvaltarane har fleire velferdspolitiske oppgåver som heng saman med det bustadsosiale arbeidet, og må derfor framleis bidra til at staten opptrer samordna overfor kommunane på feltet. Husbanken og statsforvaltarane skal halde fram med god dialog og samarbeid, og skal bruke dei nyttige erfaringane frå forsøket til å vidareutvikle dette viktige samarbeidet.

8 Økonomiske og administrative konsekvensar

Meldinga om ein heilskapleg bustadpolitikk gir mål og innsatsområde for åra framover. Det overordna målet er at folk skal kunne bu i ein eigna bustad i heile landet. Tiltaka som er lagde fram under dei fire innsatsområda, støttar opp om dette målet. Fleire av tiltaka er nyleg vedtekne av Stortinget, mens andre peiker på kva regjeringa vil prioritere framover. Tiltak som er nye, vil følgje ordinære prosessar for budsjett og regelverksendringar. Nedanfor følgjer ein omtale av konsekvensar av nye tiltak.

Tiltak under innsatsområde 1: Fleire skal få høve til å eige eigen bustad

Etterspurnaden etter startlån vil truleg auke noko som følgje av forsøksordninga og endringar i regelverket. Låneramma til Husbanken vil bli fastsett i dei årlege budsjettprosessane. Dersom det blir gjort endringar i burettslagslova og eigarseksjonslova for å leggje til rette for bustadkjøpsmodellar, vil konsekvensane av desse endringane bli gjorde greie for i ein tilhøyrande proposisjon.

Tiltak under innsatsområde 2: Leigemarknaden skal vere trygg og føreseieleg

Dersom det blir gjort endringar i husleigelova, vil konsekvensar av desse endringane bli gjorde greie for i ein tilhøyrande proposisjon. Endringar i forskrift om lån frå Husbanken kan innebere ein høgare etterspurnad, men nye krav kan òg dempe etterspurnaden noko. Låneramma til Husbanken vil bli fastsett i dei årlege budsjettprosessane. Informasjonsarbeid, utvikling av statistikk og forskning er tiltak som vil krevje meir ressursar, men vil bli gjennomførte innanfor gjeldande rammer og ha forholdsvis små administrative konsekvensar.

Tiltak under innsatsområde 3: Ta vare på dei bustadene vi har, og byggje dei vi treng

Nokre av tiltaka handlar om å styrkje tilskot og budsjettpostar som Stortinget nyleg har vedteke. Ein del av tiltaka handlar om moglege regelverks-

endringar i plan- og bygningslovgivinga og låneordningane til Husbanken, og eventuelle konsekvensar av slike endringar vil bli gjorde greie for i ordinære prosessar. Det kan vere økonomiske og administrative konsekvensar for kommunane, byggjenæringa og andre aktuelle partar. Tiltaka som omhandlar kunnskapsutvikling, datatilgang, rettleiing og samarbeid, har avgrensa økonomiske og administrative konsekvensar og vil bli handterte innanfor dei gjeldande økonomiske rammene. Digitalisering av plan- og byggjesaksprosessane har økonomiske konsekvensar for stat, kommune og næring. For kommunane, byggjenæringa og andre brukarar av regelverket vil digitaliseringa gi gevinstar.

Tiltak under innsatsområde 4: Forsterka innsats for dei som ikkje klarer å skaffe seg eller behalde ein eigna bustad sjølve

Tiltak som handlar om at Husbanken skal støtte opp om det bustadsosiale arbeidet i kommunane, vil krevje noko auka ressursar frå Husbanken. Auken skal i utgangspunktet dekkjast innanfor dei gjeldande økonomiske rammene. Dersom alle kommunar tek i bruk systemet for kommunale bustader og bustadsosialt arbeid (Kobo), vil det ha økonomiske og administrative konsekvensar for Husbanken. Desse konsekvensane vil bli dekte innanfor dei gjeldande budsjetttrammene. Dei kommunane som tek i bruk Kobo, vil få gevinstar med det nye systemet og vil truleg måtte endre noko på innretninga av det bustadsosiale arbeidet sitt. Ei eventuell vidareutvikling av Kobo kan ha både økonomiske og administrative konsekvensar som må behandlast i dei ordinære budsjettprosessane.

Tiltak under Rolla til det offentlege – å styrkje rolla til kommunane og gjenreise og fornye Husbanken

Dersom det blir gjort endringar i plan- og bygningslova for å gi kommunane større moglegheit til å styre bustadsamansetjinga, vil konsekvensar av desse endringane bli gjorde greie for i ein tilhøyrande proposisjon. Husbanken har fått nye

oppgåver sidan regjeringa tiltredde. Desse blir dekte innanfor dei gjeldande budsjetttrammene. Det kan bli aktuelt å gi Husbanken enda fleire oppgåver, særleg dersom behovet i kommunane tilseier det. Regjeringa vil i så fall kome tilbake til saka i dei ordinære budsjettprosessane.

Tilbakeføring av oppgåver frå statsforvaltarane i Vestland, Rogaland og Nordland til Husbanken vil innebere overføring av tilhøyrande ressursar og tilsette. Overføringa blir gjennomført innanfor uendra samla budsjetttrammer til formålet, og økonomiske konsekvensar vil bli behandla i dei ordinære budsjettprosessane. Overføringa må følgje lov og avtaleverk som gjeld

for det statlege tariffområdet og innanfor gjeldande rettleiing og retningslinjer for Personalpolitikk ved omstillingsprosessar som er utarbeidd av Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet i samråd med hovudsamanslutningane.

Kommunal- og distriktsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding frå Kommunal- og distriktsdepartementet 15. mars 2024 om Bustadmeldinga – Ein heilskapleg og aktiv bustadpolitikk for heile landet blir send Stortinget.

Litteraturliste

- Abrahamsen, Olav. 2023. *Sekundærboliger eies i økende grad av eldre og formuende*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Asphjell, Magne Krogstad. 2020. *Evaluering Nasjonal strategi Bolig for velferd – rapport 1 og 2*. OE-rapport 2020-61, Oslo: Oslo Economics og NIBR OsloMet.
- Asphjell, Magne Krogstad. 2021. *Det norske leiemarkedet og situasjonen for langtidsleietakere*. OE-rapport 2021-11, Oslo: Oslo Economics.
- Asphjell, Magne Krogstad, Kim Christian Astrup, Gro Mæle Liane, Berit Nordahl, og Harald Wieslander. 2022. *Utredning om sosial bærekraft og planbestemmelser om boligsammensettning*. OE-rapport 2021-74, Oslo: Oslo Economics.
- Asphjell, Magne Krogstad, Fredrik Holth, Gro Mæle Liane, Ida Nilsen, Christian Nord, Øystein Tengesdal, og Nikolai Winge. 2023. *Arkitektonisk kvalitet i plan- og byggesak*. OE-rapport 2023-10, Oslo Economics, Holth & Winge AS, A-lab.
- Astrup, Kim C., og Axel West Pedersen. 2024. *Bo-støttens egenandelsberegning – forankring i underliggende prinsipper*. BOVEL-notat 2/24, Oslo: OsloMet, Senter for bolig- og velferdsforskning BOVEL
- Barlindhaug, Rolf, og Berit Nordahl. 2011. *Boligbyggingens prisrespons. For mange hensyn eller for lite tilrettelegging?* NIBR-rapport 2011:31, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning NIBR.
- Barlindhaug, Rolf, Elin Børrud, Bjørg Langset, og Berit Nordahl. 2012. *Nye boliger i storbyene Hvem kjøper og hva slags bokvaliteter tilbys?* NIBR-rapport 2012:31, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning NIBR.
- Barlindhaug, Rolf, Arne Holm, Berit Nordahl, og Helge Renå. 2014a. *Boligbygging i storbyene – virkemidler og handlingsrom*. NIBR-rapport 2014:8, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning og KS Program for storbyrettet forskning.
- Barlindhaug, Rolf, Arne Holm, og Berit Nordahl. 2014b. *Kommunenes tilrettelegging for boligbygging*. NIBR-rapport 2014:13, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning og Norges miljø- og biovitenskapelige universitet.
- Barlindhaug, Rolf, Bjørg Langset, Marie Nygaard, og Marit Ekne Ruud. 2018. *Bo- og flyttemotiver blant barnefamilier i Oslo*. NIBR-rapport 2018:14, Oslo: OsloMet, By- og regionforskningsinstituttet NIBR.
- Barth, Nina, Andreas Benedictow, og Erling Røed Larsen. 2023. *Linking housing Tobin's Q to land prices*. Housing Lab Working paper series 2023:3, Oslo: OsloMet, Housing Lab Nasjonalt senter for boligmarkedsforskning.
- Belsby, Liv, Aina Holmøy, Randi Johannesen, Erling Røed Larsen, Lasse Sandberg, Leiv Solheim, og Dag Einar Sommervoll. 2005. *Leie-markedsundersøkelsen 2005*. SSB-rapport 2005/32, Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Benedictow, Andreas, Marte Marie Frisell, Markus Gyene, og Vegard Salte Flatval. 2020. *Vanskeligstilte på boligmarkedet og betydningen av et velfungerende langsiktig leiemarked*. SØA Rapport 20-2020, Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse AS.
- Benedictow, Andreas, Marte Marie Frisell, og Mathias Iversen. 2022a. *Prisdannelsen i det norske leiemarkedet*. SØA Rapport 1-2022, Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse AS.
- Benedictow, Andreas, Marte Marie Frisell, Bjørn Gran, Mathias Iversen, og Endre Jo Reite. 2022b. *Utredning om tomteprisfastsettelse og sammenhenger mellom priser og kostnader i boligbygging*. SØA Rapport 34-2022, Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse AS.
- Benedictow, Andreas, Mathias Iversen, og Marthe Nordberg-Schulz. 2023a. *Utleiere og tilbudet i det norske leiemarkedet for boliger*. SØA Rapport 13-2023, Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse AS.
- Benedictow, Andreas, Emil C. Bjøru, Bjørn Gran, Mathias Iversen, Marte Marie Frisell, Tobias Gamrath, og Marthe Nordberg-Schulz. 2023b. *Norsk økonomi- og boligmarkedet*. SØA Rapport 20-2023, Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse AS.
- Berglund, Gunnar, Taryn Ann Galloway og og Stian Skår Ludvigsen. 2023. *Undersøkelse av*

- prosesser for å fremskaffe bolig til ukrainske flyktninger.* Oslo: Asplan Viak AS.
- Bergsten, Zara, og Emma Holmquist. 2013. «Possibilities of building a mixed city – evidence from Swedish cities.» *International Journal of housing policy*, Vol.13 – 2013.
- Bing Hodneland. 2017. *Veileder Juridiske virkemidler kommunen kan benytte for å fremme privat boligutleie.* Oslo: Bing Hodneland.
- Bjerkman, Inger Lande, Mari Brekke Holden, og Anette Kristiansen. 2019. *Kostnader og nytte ved boligtiltak i eldres private hjem.* Oslo: Vista Analyse, Rapport 2019/1.
- Bjørn, Emil Cappelen, Audun Gleinsvik, Ingeborg Flaten Gunstad, Marthe Nordberg-Schulz, Endre Jo Reite, og Rolf Røtnes. 2022. *Kartlegging av tilgang og pris på boligfinansiering i distriktene.* SØA Rapport 2-2022, Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse AS.
- Bliksvær, Trond, Christian Li Kristensen, Asgeir Solstad, og Catrine Torbjørnsen Halås. 2022. *Medvirkning i boligsosialt arbeid.* Bodø: Nordlandsforskning, NF-Rapport 17/2022.
- Borge, Lars-Erik, Bent Aslak Brandzæg, Vegard Salte Flatval, Torgeir Kråkenes, Jørn Rattsø, Rolf Røtnes, Rune J. Sørensen, og Geir Vinsand. 2017. *Nullpunktsmåling: hovedrapport.* SØF-rapport nr. 01/17, Trondheim: NTNU Senter for økonomisk forskning.
- Borgersen, Trond-Arne, og Bjørnar Karlsen Kivedal. 2019. «Igangsetting og boligprisvekst Er effekten symmetrisk mellom boligmarkedssegmenter?» *Idunn – Praktisk økonomi & finans*, nr. 2-2019, s. 132–149. Oslo: Universitetsforlaget.
- Brandzæg, Bent Aslak, Trond Erik Lunder, Ailin Aastvedt, Audun Thorstensen, Sondre Groven, og Møller Geir. 2019. *Utredning om små kommuner.* TF-rapport 473, Bø i Telemark: Telemarkforskning .
- Brattbakk, Ingar, og Frederic Reisersen. 2023. *Ungdom i kommunale boliger.* BOVEL-notat 4/23, Oslo: OsloMet, Senter for bolig- og velferdsforskning BOVEL.
- Breistrand, Hanna, Ann Taryn Galloway, Stian Skår Ludvigsen, Sigurs Oland Nedrelid, og Marit Selberg Sigurdson. 2023. *Kommunenes erfaringer med å fremskaffe boliger til ukrainske flyktninger En kartlegging av situasjonen i 2022 og erfaringer i fem kommuner.* Oslo: Asplan Viak.
- Bunkholt, Nora Schjøth, Tore Kvande, Berit Time, og Lars Gullbrekken. 2021. *Byggskader. Sammenlikning av nye og eldre byggskader i SINTEFs byggskadearkiv.* Oslo: SINTEF.
- Bø, Erlend Eide, og Mathias Killengren Revold. 2019. *Scenarioanalyser av tilgjengelighet i den norske boligmassen.* SSB-rapport 2019/8, Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Cavalleri, Maria C., Cournède Boris, og Özsögüt. 2019. *How responsive are housing markets in the OECD? National level estimates.* Paris: OECD Economics Department Working Papers No 1589.
- Conigrave, Ben, og Philip Hemmings. 2022. *Making Norway's housing more affordable and sustainable.* OECD Publishing No 1711, OECD Economics Department Working Papers.
- Cramer, Victoria. 2014. *Forekomst av psykiske lidelser hos domfelte i norske fengsler.* Kompetansesenterets Prosjektrapport 2014-1, Kompetansesenter for sikkerhets-, fengsel- og rettspsykiatri, Helseregion Sør-Øst.
- Direktoratet for byggkvalitet og Norges vassdrags- og energidirektorat. 2022. «Underlag for langsiktig strategi for energieffektivisering ved renovering av bygninger.» Oslo.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. 2021. *Områdegjennomgang boligløsninger og helse- og omsorgstjenester for eldre. Kartleggingsrapport.* DFØ-rapport 2021.
- Drange, Nina, Øystein, M. Hernæs, Simen Markussen, Oterholm, Inger, og Tor Slettebø. 2021. *Rapport Delprosjekt 1: Beskrivende analyser – Barn og familier i barnevernet.* Rapport 4/2021, Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.
- Drange, Nina, Øystein, M. Hernæs, Simen Markussen, Oterholm, Inger, Oddbjørn Raaum, og Tor Slettebø. 2022. *Barn, unge og familier i barnevernet – En longitudinell registerstudie. Delprosjekt 2: Hvordan går det med barna?* Rapport 2/2022, Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.
- Dyb, Evelyn. 2019. *Færre bostedsløse – hva er forklaringen?* NIBR-rapport 2019:9, Oslo: OsloMet, By- og regionforskningsinstituttet NIBR.
- Dyb, Evelyn, og Hilde Zeiner. 2021. *Bostedsløse i Norge 2020 – en kartlegging.* NIBR-rapport 2021:10, Oslo: OsloMet, By- og regionforskningsinstituttet NIBR.
- Eggum, Terje og Erling Røed Larsen. 2023. *Is the Housing Market an Inequality Generator?* Review of Income and Wealth.
- Eiendom Norge. 2023. *Sykepleierindeksen 2022.*
- Eiendom Norge. 2024. *Sykepleierindeksen 2023*
- Eimhjellen, Ivar, og Jill Loga. 2016. *Utvikling av sosialt entreprenørskap i Norge.* UniResearch – Rokkansenteret Rapport 9-2016.

- Ekhaugen, Thyra, Inger Bjerkmann, Eilin Ekeland, og Mari Brekke Holden. 2018. *Et godt bad forlenger livet (i egen bolig)*. Oslo: Vista Analyse AS, Rapport 2018/24.
- Ekspertgrupperapport om bostøtten. 2022. *Bostøtten Opprydding og forankring*. Oslo: Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Ekspertgrupperapport om barn i fattige familier. 2023. *En barndom for livet Økt tilhørighet, mestring og læring for barn i fattige familier*. Oslo: Barne- og familiedepartementet.
- Eurostat. 2021. *Owning or renting? What is the EU's housing situation?*
- Eurostat. 2024. *Overcrowding rate by poverty status – EU-SILC survey*
- Finanstilsynet. 2023. *Boliglånsundersøkelsen 2023*. Oslo: Finanstilsynet.
- Flåto, Maja, og Magnusson, Lena Turner. 2024. *Mulige konsekvenser av flyttemønstre for personer som er innvilget startlån i Oslo kommune*. Oslo: Senter for bolig- og velferdsforskning, OsloMet – storbyuniversitetet, BOVEL-notat 1/24.
- Forbrukerrådet. 2021. *Å leie bolig Norske leietakers erfaringer og ønske for boligmarkedet. Basert på henvendelsesstatistikk, kvalitative og kvantitative undersøkelser av Forbrukerrådet*. Oslo: Forbrukerrådet.
- Frisell, Marte Marie, og Marthe Nordberg-Schulz. 2021. *Vurdering av minstetid for tidsbestemte leieavtaler*. SØA Rapport 05-2021, Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse AS.
- Galster, George, og Terje Wessel. 2019. «Reproduction of social inequality through housing A three generational study from Norway.» *Social Science Research* 78.
- Goldblatt, Peter, Antia Castedo, Jessica Allen, Lorenzo Lionello, Bell Ruth, Michael, Heimbud, Dina Marmot, og Ottar Ness. 2023. *Rapid review of inequalities in health and wellbeing in Norway since 2014*. NTNU Institute of health equity.
- Gran, Bjørn, Anders Evjenth, Fredrik B. Kostøl, og Jon Vislie. 2018. *Finansiering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder*. SØA Rapport 36/2018. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse AS.
- Gran, Bjørn, Emil Larsen, Henning Bjøru, Synne Dækko Næss, Thorbjørn Faber Geirbo, Ole J. Kittelsen, og Heidi Jensseter. 2021. *En studie om kommunenes boligreserver og reguleringsplaners egnethet for utbygging*. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse AS og Rambøll.
- Gran, Bjørn, Marte Marie Frisell, Ole Johan Kittelsen, Thorbjørn Faber Geirbo, Ronny Kristiansen, og Ulrike Zamudio-Tveterås. 2023. *Utredning om kommunalt handlingsrom og virkemidler i boligbyggemarkedet*. Oslo: Rambøll Management consulting, Henning Larsen, Samfunnsøkonomisk analyse AS.
- Grødem, Anne S., og Miriam L. Sandbæk. 2013. *Helt bakerst i køen Barnefamilier med ustabile boforhold*. Oslo: Fafo-rapport 2013:45.
- Grødem, Anne S. 2014. *Innovasjon og styring i boligsosialt arbeid*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning, ISF.
- Grønningsæter, Arne B. og Roy A. Nielsen. 2011. *Bolig, helse og sosial ulikhet*. Oslo: Helsedirektoratet.
- Guttu, Jon og Lene Schmidt. 2008. *Fortett med vett. Eksempler fra fire norske byer*. Bergen: Husbanken Region vest.
- Gyene, Markus, Marthe Nordberg-Schulz, Rolf Røtnes, og Mikkel Myhre Walbækken. 2020. *Tilgang på boliger i distriktene og rekruttering av arbeidskraft*. SØA Rapport 35-2020, Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse AS.
- Hanssen, Gro I., og Nils Aarsæther. 2018. «PBL (2008) – en lov for vår tid?» *Idunn – Plan Tidsskrift for samfunnsplanlegging, regional- og byutvikling*, nr. 3-2018, s. 2–7. Oslo: Universitetsforlaget.
- Helgesen, Marit K, Arne Holm, Lars Monkerud, og Lene Schmidt. 2014. *Bolig og folkehelse – hva er sammenhengen? En litteraturstudie*. NIBR-rapport 2014:16, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Helsedirektoratet. 2014. *Sammen om mestring. Veileder i lokalt psykisk helsearbeid og rusarbeid for voksne. Et verktøy for kommuner og spesialisthelsetjenesten*. IS-2076, Oslo: Helsedirektoratet.
- Hernæs, Øystein, Simen Markussen, og Knut Røed. 2020. *Økende inntektssegregering i norske byregioner*. Idunn – Tidsskrift for boligforskning, nr. 2-2020, s. 111-129. Oslo: Universitetsforlaget.
- Holmøy, Aina. 2018. *Bruk av kommunale boliger*. SSB-rapport 2018/15. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Housing Lab, OsloMet. 2021. *Norwegian Housing Market Watch 2021*.
- Housing Lab, OsloMet. 2023. *Norwegian Housing Market Watch 2023*.
- Husbanken. 2023. *Årsrapport 2022 Alle skal bo godt og trygt*. Drammen: Husbanken.
- Huseierne/Samfunnsøkonomisk analyse. 2023. *Bokostnadsindeksen for norske husholdninger 2022*. SØA Rapport 21-2023, Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse AS.
- Husleielovutvalget. 2024. *Første delrapport Kontraktlengde og oppsigelsesvern i boligleieforhold*

- Rapport om kapittel 9 i husleieloven.* Oslo: Kommunal- og distriktsdepartementet. Husleietvistutvalget. 2023. *Årsrapport 2022.*
- Jahnsen, Synnøve Økland, Bård Helge Kårtveit, Kristina Sivertsen, Solveig Bergman, Sabreen Selvik, Astrid Sandmoe, og Carolina Øverlien. 2022. *Krisesenter – kommunenes arbeid og oppfølging i reetableringsfasen.* Rapport 20-2022, Bergen: NORCE Helse og samfunn og FAFO.
- Jahnsen, Synnøve Økland. 2023. *Hva skal vi med en kjønnsnøytral boligsosial politikk? Kjønn og vold som blindsoner for forskning og tiltaksutvikling mot bostedsløshet.* Idunn – Nordisk velfærdsforskning, nr.2-2023, s. 103–114. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kinge, Jonas Minet, Joseph L. Dieleman, Øystein Karlstad, Ann Kristin Knudsen, Søren Toksvig Klitkou, Simon, I. Hay, Theo Vos, Christopher J.L. Murray, og Stein Emil Vollset. 2023. *Disease-specific health spending by age, sex, and type of care in Norway: a national health registry study.* BMC Medicine, article number 201.
- Kirkens Bymisjon. 2023. *I count Bostedsløse EU-migranter i Norge.* Oslo: Kirkens Bymisjon.
- Kiøsterud, Tore W. 2005. *Hvordan ble målene nådd? Hovedlinjer og erfaringer i norsk boligpolitikk.* NOVA Temahefte 1/05, Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring NOVA.
- Klima- og miljødepartementet. 2023. *Regjeringas klimastatus og -plan Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024).* Oslo.
- Kommunal- og distriktsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet. 2021. *Rapport fra arbeidsgruppe Mer effektiv planrealisering ved fortetting og transformasjon i byer og tettsteder: «urbant jordskifte og andre gjennomføringsvirkemidler».* Oslo: Kommunal- og distriktsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. 2023. *Regionale utviklingstrekk 2023.* Oslo.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet; Arbeids- og sosialdepartementet; Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet; Helse- og omsorgsdepartementet; Justis- og beredskapsdepartementet. 2014. *Bolig for velferd Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020).* Strategi, Oslo.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2020. *Alle trenger et trygt hjem Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021–2024).* Oslo.
- Kommunal- og regionaldepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. 2005. *På vei til egen bolig – strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet: tilskudd, eksempler, samarbeid og deltakere.* Strategi, Oslo.
- Konkurransetilsynet. 2015. *Konkurransen i boligutviklermarkedet.* Oslo.
- Kriminalomsorgsdirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Helse- og sosialdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Husbanken og Utdanningsdirektoratet. 2023. *Plan for oppfølging av Riksrevisjonens undersøkelse av helse-, utdannings- og velferdstilbudet til innsatte i fengsel.* Oslo.
- Kvande, Tore, Berit Time, Lars Gullbrekken, Edvard Sivertsen, Jørn E. Gaarder, og Elvebakk Kristin. 2022. *Rammeverk for klima- og tilpassing av bygninger.* Klima 2050 Rapport Nr. 40 – 2022, Trondheim: SINTEF.
- Langsether, Åsmund, Lars Gulbrandsen, og Erling Annaniassen. 2003. *Leiemarkedet og leietakernes rettsvern.* NOVA-rapport 2/2003, Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring NOVA.
- Lindquist, Kjersti-Gro, og Bjørn Helge Vatne. 2019. «Utviklingen i husholdningers kjøpekraft i boligmarkedet.» *Staff Memo, Norges Bank.*
- Lindquist, Kjersti-Gro, Haakon Solheim, og Bjørn Helge Vatne. 2023. *Betalingssevne og boligkjøpekraft blant husholdninger som ikke eier bolig.* Staff Memo Rapport nr. 9/2023, Oslo: Norges Bank.
- Ludvigsen, Stian Skår, Kristin Karlbom Dahe, Ann Taryn Galloway, Erik Plathe, Gunnar Berglund, og Marit Selberg Sigurdson. 2023. *Analyse av begrepet «tilstrekkelig boligbygging».* Oslo: Asplan Viak AS.
- Magnussen, Kristin, Caroline Wang Gierløff, Aase Rangnes Seeberg, og Ståle Navrud. 2017. *Den tette byens verdi En litteratur- og metodestudie av den samfunnsøkonomiske verdien av byfortetting.* Menon-publikasjon 44/2017, Oslo: Menon Economics.
- Mamre, Mari O. 2021. *Boligkjøpekraften til en representativ lokal førstegangskjøper.* Idunn – Tidsskrift for boligforskning, nr. 1-2021, s. 7–27. Oslo: Universitetsforlaget.
- Medby, Per, Arne Holm, og Astrup Kim. 2012. *Modeller for utleie med sosiale formål.* NIBR-rapport 2012:18, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Meld. St. 17 (2012–2013) *Byggje – bu – leve.* 2013. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Meld. St. 7 (2019–2020) *Nasjonal helse- og sykehusplan 2020–2023.* 2018. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.

- Meld. St. 13 (2018–2019) *Muligheter for alle Fordeling og sosial bærekraft*. 2019. Oslo: Finansdepartementet.
- Meld. St. 5 (2019–2020) *Levende lokalsamfunn for fremtiden – Distriktsmeldingen*. 2019. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Meld. St. 40 (2020–2021) *Mål med mening – Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030*. 2021. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Meld. St. 23 (2022–2023) *Opptrappingsplan for psykisk helse (2023–2033)*. 2023. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Meld. St. 24 (2022–2023) *Fellesskap og meistring – Bu trygt heime*. 2023. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Meld. St. 26 (2022–2023) *Klima i endring – sammen for et klimarobust samfunn*. 2023. Oslo: Klima- og miljødepartementet.
- Meld. St. 27 (2022–2023) *Eit godt liv i heile Noreg – distriktspolitikk for framtida*. 2023. Oslo: Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Meld. St. 28 (2022–2023) *Gode bysamfunn med små skilnader*. 2023. Oslo: Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Meld. St. 9 (2023–2024) *Nasjonal helse- og samhandlingsplan 2024–2027 – Vår felles helse-tjeneste*. 2024. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Miljødirektoratet. 2023. *Kunnskapsgrunnlag om barrierer og potensial for utslippskutt i bygge- og anleggsvirksomhet*. Oslo: Miljødirektoratet.
- Miljødirektoratet, Landbruksdirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat, Statens Vegvesen. 2023. *Tiltaksanalyse for skog- og arealbrukssektoren Hvordan Norge kan redusere utslipp av klimagasser fra arealbruksendringer innen 2030*. Oslo: LULUCF – M-2493/2023.
- Millstein, Marianne, og Hege Hofstad. 2017. *Fortetting og folkehelse – hvilke folkehelsekonsekvenser har den kompakte byen?* NIBR-rapport 2017:2, Oslo: NIBR By- og regionforskningsinstituttet og Høgskolen i Oslo og Akershus.
- NAPHA Nasjonalt kompetansesenter for psykisk helsearbeid. 2021. *Brukermedvirkning når tjenester utformes*. NAPHA Nasjonalt kompetansesenter for psykisk helsearbeid.
- Nilsen, Hugo André Mowinkel, Bente Johansen, Aasmund Bunkholt, og Pasi Aalto. 2021. *Treindustrielle muligheter for oppgradering og påbygg av eksisterende boligmasse*. Treindustrien, Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL), TreFokus, NTNU Wood og Norsk Treteknisk Institutt.
- Norberg-Schulz, Marthe, Andreas Benedictow, Tobias Garath, Mathias Iversen, og Andreas Kotsdam. 2023. *Diskriminering i det norske leiemarkedet for boliger*. SØA Rapport 23-2023, Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse AS.
- Norberg-Schulz, Marthe. 2023. *LOs boligindeks*. SØA Rapport 34-2023, Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse AS.
- Nordahl, Berit Irene og Rolf Barlindhaug. 2023. *Tiltak og virkemidler for å stimulere boligbygging og boligsektoren i lav-konjunktur*. NIBR-notat 2023:119, Oslo: OsloMet, By- og regionforskningsinstituttet NIBR.
- Nordvik, Viggo, Kristin Aarland, og Espen Paus. 2011. *Evaluerings av Husbankens grunnlån til oppføring*. Oslo: Asplan Viak og NOVA.
- Norges Bank. 2022. «Indikatorsett for systemrisikobuffer».
- Norges Bank. 2023. *Pengepolitisk rapport 4/2023*.
- Norges Eiendomsmeglerforbund NEF. 2023. *Førstegangskjøpere 2023 1Q*. Oslo.
- Norsk studentorganisasjon NSO. 2022. *Studentboligundersøkelsen 2022*. Oslo.
- Nortug, Hildegunn. 2021. *Unges motivasjon til å bo i distriktene*. Sogndal: Distriktsenteret.
- NOU 2011: 15 *Rom for alle En sosial boligpolitikk for framtiden*. 2011. Norges offentlige utredninger, Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- NOU 2015: 1 *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd – Produktivitetskomisjonens første rapport*. 2015. Norges offentlige utredninger, Oslo: Finansdepartementet.
- NOU 2016: 12 *Ideell opprydning – Statlig dekning av ideelle organisasjoners historiske pensjonskostnader*. 2016. Norges offentlige utredninger, Oslo: Kulturdepartementet.
- NOU 2016: 17 *På lik linje – Åtte løft for å realisere grunnleggende rettigheter for personer med utviklingshemming*. 2016. Norges offentlige utredninger, Oslo: Barne- og familiedepartementet.
- NOU 2020: 15 *Det handler om Norge – Bærekraft i hele landet – Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene*. 2020. Norges offentlige utredninger, Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- NOU 2020: 16 *Levekår i byer – Gode lokalsamfunn for alle*. 2020. Norges offentlige utredninger, Oslo: Kunnskapsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- NOU 2022: 7 *Et forbedret pensjonssystem*. 2022. Norges offentlige utredninger, Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

- NOU 2022: 20 *Et helhetlig skattesystem*. 2022. Norges offentlige utredninger, Oslo: Finansdepartementet.
- NOU 2023: 3 *Mer av alt – raskere – Energikommisjonens rapport*. 2023. Norges offentlige utredninger, Oslo: Olje- og energidepartementet.
- NOU 2023: 9 *Generalistkommunesystemet Likt ansvar – ulike forutsetninger*. 2023. Norges offentlige utredninger, Oslo: Kommunal- og distriktsdepartementet.
- NOU 2023: 13 *På høy tid – Realisering av funksjonshindredes rettigheter*. 2023. Norges offentlige utredninger, Oslo: Kultur- og likestillingsdepartementet.
- NOU 2024: 1 *Definisjon og registrering av ideelle velferdsaktører*. 2024. Norges offentlige utredninger, Oslo: Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet.
- NTNU Samfunnsforskning. 2020. *Ettervern – god overgang til voksenlivet. Helhetlig oppfølging av ungdom med barnevernserfaring*. NTNU.
- OECD. 2018. *Divided Cities Understanding Intra-urban Inequalities*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. 2021. *Recipients and payment rates of housing allowances (PH 3.3)*. OECD Affordable Housing Database, Paris: OECD Directorate of Employment, Labour and Social Affairs – Social Policy Division.
- OECD/Lincoln Institute of Land Policy, PKU-Lincoln Institute Center. 2022. *Global Compendium of Land Value Capture Policies*, OECD Regional Development Studies, Paris: OECD Publishing.
- Oppøyen, Madeleine Schlyter. 2023. *Boforhold i Norge Historiske trender*. Rapport 2023/24, Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Ose, Solveig Osborg, og Silje L. Kaspersen. 2022. *Kommunalt psykisk helse- og rusarbeid 2022 Årsverk, kompetanse og innhold i tjenestene*. Trondheim: SINTEF.
- Osnes, Siri Myrøld, og Jardar Sørvoll. 2023. *Kommunale utleieboliger til vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge 2023*. BOVEL-notat 2/23, Oslo: OsloMet, Senter for boligforskning BOVEL.
- Oterholm, Inger, og Veronika Paulsen. 2022. *Virkosomme tiltak i oppfølging av unge med barnevernserfaring i overgang til voksenlivet*. Idunn – Tidsskriftet Norges Barnevern, nr. 1-2022, s. 38–56. Oslo: Universitetsforlaget.
- Partnerskapsavtaler om aldersvennlige boliger. Senteret for et aldersvennlig Norge. www.aldersvennlig.no/partnerskap/partnere
- Paulsen, Veronika, og Stian Thoresen. 2023. *Structural disadvantages and individual characteristics exacerbating care leavers housing vulnerabilities Overview of research in Norway and Australia*.» Idunn – Nordisk velfærdsforskning, nr. 2-2023, s. 141-151. Oslo: Universitetsforlaget.
- Pedersen, Simen, Iselin Kjelsaas, Caroline Aare Halvorsen, og Peter Aalen. 2022a. *Ståa i norske kommuner En kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver*. Menon-publikasjon nr. 46/2022, Oslo: Menon Economics.
- Pedersen, Simen, Oddbjørn Grønvik, Mathie Rødahl, Svein Bjørberg, Johan Mattson, Kristoffer Midtønne, og Robin Sæterøy. 2022b. *Omfang av byggfeil i Norge*. Menon-publikasjon nr. 146/2022, Oslo: Menon Economics, Multiconsult og Mycoteam.
- Petterson, Arvid. 2017. *Norges historie – Gjenreisningen av Finnmark og Nord-Troms etter 1945*. Universitetet i Oslo.
- Poppe, Christian, og Elaine Kempson. 2022. *Dyr tid underoppseiling. Husholdningenes økonomiske trygghet i 2022, rapport I og II*. SIFO-rapport 8-2022, Oslo: OsloMet, Forbruksforskningsinstituttet SIFO.
- Poppe, Christian, og Elaine Kempson. 2023. *Dyr tid 4 Det er ikke over ennå. Husholdenes økonomiske trygghet i august 2023*. SIFO-rapport 11-2023, Oslo: OsloMet, Forbruksforskningsinstituttet SIFO.
- Prop. 132 L (2021–2022) *Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet*. 2022. Oslo: Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Prop. 135 L (2021–2022) *Endringer i stiftelsesloven (opphevelse av boligstiftelser opprettet av kommuner)*. 2022. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.
- Prop. 36 S (2023–2024) *Opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (2024–2028) – Trygghet for alle*. 2023. Oslo: Justis- og beredsskapsdepartementet.
- Revolv, Mathias Killengreen, Sandvik, Lene, og Marit Lande With. 2018. *Bolig og boforhold – for befolkningen og utsatte grupper*. SSB-rapport 2018/13, Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Riksrevisjonen. 2008. *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet*. Dokument 3:8 (2007–2008), Oslo: Riksrevisjonen.
- Riksrevisjonen. 2022. *Riksrevisjonens undersøkelse av helse-, opplærings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel*. Dokument 3:4 (2022–2023), Oslo: Riksrevisjonen.
- Røed Larsen, Erling, og Dag Einar Sommervoll. 2011. *Prisdannelsen i det norske leiemarkedet: en*

- teoretisk og empirisk analyse av hovedmekanismer generelt og utsatte grupper spesielt. Oslo: BI.
- Røtnes, Rolf, Markus Gyene, Marthe Nordberg-Schulz, og Mikkel M. Walbækken. 2021. *Tilgang på boliger i distriktene og rekruttering av arbeidskraft*. SØA Rapport 35-2020, Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse AS.
- Røtnes, Rolf. 2022. *Kartlegging av tilgang og pris på boligfinansiering i distriktene*. SØA Rapport 2-2022, Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse AS.
- Røtnes, Rolf. 2023. *Effekter av kostnadsøkninger og usikkerhet i boligmarkedet*. SØA Rapport 14-2023, Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse AS.
- Sandberg, Nina Holck, Synne Krekling Lien, Karen Byskov Lindberg, og Igor Sartori. 2022. *Mål om 10 TWh energispasing i bygningsmassen: Hvordan ligger vi an og hva er potensialet?* Idunn – Praktisk økonomi & finans, nr. 1-2022, s. 4–22. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sandlie, Hans Christian, og Jardar Sørvoll. 2017. *Et velfungerende leiemarked.* Idunn – Tidsskrift for velferdsforskning, nr. 1-2017, s. 45–59. Oslo: Universitetsforlaget.
- Schwan, Kaitlin, Mary-Elizabeth Vaccaro, Luke Reid, Nadia Ali, og Khulud Baig. 2021. *The Pan-Canadaon Womens's Housing & Homelessness Survey*. Toronto: Canadian Observatory on Homelessness.
- Simensen, Trond, Willeke A'Campo, Andreas Atakan, Jan Erik Heggdal, Linda Aune-Lundberg, Andreas, Kristensen, Øystein Vagnildhaug, og Gunnar Ogwyn Lindaas. 2023. *Planlagt utbyggingsareal i Norge Identifisering av mulig framtidig utbyggingsareal i kommunale arealplaner etter plan- og bygningsloven*. NINA Rapport 10/23, Trondheim: Norsk institutt for naturforskning.
- Simson, Kristine von, og Janis Umbliis. Rapport 2019:2. *Boforhold og velferd*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning, ISF.
- Simson, Kristine von, og Janis Umbliis. 2021. *Housing condition and children's school results: evidence from Norwegian register data*. International Journal of Housing Policy.
- Skjerpen, Camilla. 2023. *Økning i avfallsmengden i 2022*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Skog Hansen, Inger Lise, Maja Tofteng, Linn Sørensen Holt, Vegard S. Flatval, og Bråthen Ketil. 2018. *Evaluering av opptrappingsplanen for rusfeltet*. Fafo-rapport 2018:44.
- Skog Hansen, Inger Lise Markussen, Tom E. og Bråthen, Kjetil. 2023. *I grenseland. Samfunnsvern og sikkerhetspsykiatri i et kommunalt perspektiv*. Fafo-rapport 2023:06, Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo.
- Skog, Kristine Lien, Nikolai, Skårsmoen, Espen Winge, og Fredrik Holth. 2022. *Dispensasjoner fra arealplaner etter plan- og bygningsloven En analyse av årsaker til at det søkes om og innvilges mange dispensasjoner, samt forslag til tiltak*. Oslo: Multiconsult og Holth & Winge.
- St.prp. nr. 11 (2008–2009) *Ei styrkt bustøtte*. 2009. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Statistisk sentralbyrå. 2016. *Levekår før og under soning av fengselsstraff*. Samfunnsspeilet 2/16, Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Statistisk sentralbyrå. 2020a. *Sentralitetsindeksen*. SSB-notat 2020/4, Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Statistisk sentralbyrå. 2020b. *Planlagt utbygd areal 2019 til 2030*. SSB-notat 2020/10, Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Statistisk sentralbyrå. 2022a. *Leietakere mindre fornøyd med livet*. SSB-analyse 2022/3, Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Statistisk sentralbyrå. 2022b. *Studenters levekår 2021 En levekårsundersøkelse blant studenter i høyere utdanning*. SSB-rapport 2022/34, Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Statistisk sentralbyrå. *Leiemarkedsundersøkelsen 2023*.
- Statistisk sentralbyrå. *Levekårsundersøkelser 1997–2023*.
- Statistisk sentralbyrå. *Nasjonale befolkningsframskrivinger (hovedalternativet)*.
- Statistisk sentralbyrå. *Statistikk om bl.a. befolkning, boforhold (registerbasert), boliger, byggeareal, byggekostnadsindeks for boliger, inntekt- og formue for husholdninger, kommunale boliger, plan- og byggesaksbehandling, økonomisk sosialhjelp*.
- Svensgaard, Marit. 2022. *Gevinstberegning av Kobo – digitale løsninger for kommunalt disponerte utleieboliger*. Oslo: Oslo Economics.
- Svensgaard, Marit. 2023. *Evaluering av tre kommunale botiltak*. OE-rapport 2022-99, Oslo: Oslo Economics og OsloMet, By- og regionforskningsinstituttet NIBR.
- Søholt, Susanne, og Kim Astrup. 2009 *Etniske minoriteter og forskjellsbehandling i leiemarkedet*. NIBR-rapport 2009:2, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning NIBR.
- Søholt, Susanne, Marit Nygaard, Eli Støa, og Åshild H Lappegaard. 2018. *Flere flyktninger bosatt raskere Hvordan fikk kommunene det til?* NIBR-rapport 2018:3, Oslo: OsloMet, By- og regionforskningsinstituttet NIBR.
- Sørly, Rita, Annette Fresvik, Svein Ingve Nødland, og Helge Lea Tvedt. 2021. «*Nomader på lavterskel?*» – *Boligløsninger for personer med rus*

- problemer og psykiske utfordringer*. Rapport 4:2021, Bergen: NORCE Samfunn.
- Sørvoll, Jardar. 2011. *Norsk boligpolitikk i forandring 1970-2010 Dokumentasjon og debatt*. NOVA-rapport 17/2011, Oslo: Norsk institutt for oppvekst, velferd og aldring.
- Sørvoll, Jardar, og Hans Christian Sandlie. 2014. *Et velfungerende leiemarked? Profesjonell utleie og offentlig-privat samarbeid*. NOVA-notat 4/2014, Oslo: Velferdsforskningsinstituttet NOVA.
- Sørvoll, Jardar, Hans Christian Sandlie, Viggo Nordvik, og Lars Gulbrandsen. 2016. *Eldres boligsituasjon, Boligmarked og boligpolitikk i lys av samfunnets aldring*. NOVA-rapport 11/2016, Oslo: Velferdsforskningsinstituttet NOVA.
- Sørvoll, Jardar, Lars Gulbrandsen, Viggo Nordvik, Marit Ekne Ruud, Hans Christian Sandlie, Ragnhild Skogheim, og Guri Mette Vestby. 2020. *Mobilitet blant eldre på boligmarkedet – holdninger, drivere og barrierer*. NOVA-rapport 5/2020, Oslo: OsloMet, Velferdsforskningsinstituttet NOVA.
- Thorbjørnsrud, Trude, Jens Plathe, og Gro Vestøl. 2020. *Erfaringer fra tre utsatte byområder Hvilke erfaringer har personer som bor eller jobber i byområder med levekårsutfordringer?* PROBA-rapport 2020-07, Oslo: PROBA samfunnsanalyse.
- Trondheim kommune. 2023. *Kunnskapsgrunnlag og utredning om etablering av boliger i den tredje sektor*. Trondheim.
- Trætteberg, Håkon Stig, Ivar Eimhjellen, Rune Ervik, Bernard Enjolras, og Jon Kåre Skiple. 2020. *Kommunal frivillighetspolitikk og lokale organisasjoner*. Rapport 2020:3, Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Turner, Lena Magnusson, Kristin Aarland, Hans Christian Sandlie, Terje Wessel, Georg Galster, Anna Santiago, og John Östh. 2014–2019. *Sosial ulikhet og bolig i et livsløpsperspektiv – flaks eller dyktighet?* Oslo: OsloMet, Velferdsforskningsinstituttet NOVA.
- Tøssebro, Jan, og Christian Wendelborg. 2021. *Utviklingshemmedes bosituasjon 2021*. NTNU Samfunnsforskning.
- Umblijs, Janis, Kristina von Simson, og Ferdinand Mohn. 2019. *Boligens betydning for annen velferd En gjennomgang av nasjonal og internasjonal forskning*. Rapport 2019:1, Oslo: Institutt for samfunnsforskning, ISF.
- Westberg, Nina Bruvik, Caroline Vinter, Mathie Rødal, og Simen Pedersen. 2024. *Evaluering av forsøk med overføring av oppgaver fra Husbanken til statsforvalterembeter – sluttevaluering*. MENON-publikasjon nr. 30/2024, Oslo: Menon Economics.
- Økland, Trym Kristian. 2022. *Høyest husleiepriser i Oslo*. Artikler om leiemarkedsundersøkelsen, Oslo: Statistisk sentralbyrå, Leiemarkedsundersøkelsen.
- Aamo, Alv Skogstad, Katja Bratseth, Maiken Riis Eilertsen, Eli Støa, og Markus Domaas Lindahl. 2021. *Bokvalitet og høy tetthet Hvordan kombinerer vi de to? En kvalitativ studie av ni norske eksempler*. Oslo: Gottlieb Paludan Architects, Byantropologene og NTNU.
- Aarland, Kristin, og Jardar Sørvoll. 2021. *Norsk boligpolitikk i et internasjonalt perspektiv – En sammenligning av boligmarkeder og boligpolitikk i sju europeiske land*. NOVA-rapport nr. 7/21, Oslo: OsloMet Velferdsforskningsinstituttet NOVA.

Bestilling av publikasjoner

Trygging- og serviceorganisasjonen til departementa
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonane er også tilgjengelege på
www.regjeringen.no

Forsidefoto: iStock og Ilja Hendel (nederst på baksiden)

Trykk: Trygging- og serviceorganisasjonen til
departementa – 03/2024

