

AV-RAPPORT 7/2023

Analyse av begrepet «tilstrekkelig boligbygging»

Utredning for Kommunal- og distriktsdepartementet



Dato: 20.02.2023

Versjon: 03

asplanviak.no

Dokumentinformasjon

Oppdragsgiver: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Tittel på rapport: Analyse av begrepet «tilstrekkelig boligbygging»

Oppdragsnavn: Analyse av begrepet «tilstrekkelig boligbygging»

Oppdragsnummer: 638158-01

Utarbeidet av: Stian Skår Ludvigsen, Kristin Karlbom Dahle, Taryn Ann Galloway, Erik Plathe, Gunnar Berglund, Marit Selberg Sigurdson

Oppdragsleder: Stian Skår Ludvigsen

Tilgjengelighet: Åpen

03.	20.02.23	Korrektur	SL	
02.	01.02.23	Leveranse	SL, KD, TG	SL, KD, TG, EP
01.	20.01.23	Førsteutkast	SL, KD, TG, GB, EP, MS	SL, KD, TG, EP
Ver	Dato	Beskrivelse	Utarb. av	Sidek.

Forord

Oppdraget «Analyse av begrepet «tilstrekkelig boligbygging»» ble gjennomført høsten og vinteren 2022. Denne rapporten oppsummerer den samlede utredningen i oppdraget.

Oppdraget har vært delt i to hovedfaser. I fase 1 hentet vi inn erfaringer fra hvordan kommuner, fylkeskommuner og statsforvaltere forstår og praktiserer hensynet og oppgaven tilstrekkelig boligbygging. Vi gjorde dette gjennom to webinarer der temaet ble satt på dagsordenen og drøftet. Oppsummeringene fra disse webinarene ble sendt på gjennomsyn hos deltakere og oppdragsgiver før vi startet neste fase. I fase 2 har oppgaven vært å drøfte mulige indikatorer og avgrensninger av tilstrekkelig boligbygging. Dette har vi gjort gjennom teori, litteraturgjennomgang, noe empirisk analyse, og ett diskusjonsmøte med planleggere og analytikere fra fylkeskommunene. Oppsummeringene fra fase 1 inngår da som erfarings-grunnlag for problemstillingene og diskusjonene i fase 2.

Rapporten og dens avsluttende vurderinger trekker sammen diskusjonene fra begge fasene, og løfter fram problemstillinger, indikatorer og metoder for videre refleksjon, diskusjon og forslag til oppfølging på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå.

Vi takker statsforvaltere, fylkeskommuner, kommuner og næringens organisasjoner som deltok med sine erfaringer og bidro i diskusjoner om tilstrekkelig boligbygging i webinarene og møtene, og ikke minst takk til Kommunal- og distriktsdepartementet for et interessant og lærerikt oppdrag, og gode tilbakemeldinger og oppfølging underveis.

Oppdragsleder for Asplan Viak er seniorrådgiver Stian Skår Ludvigsen. Seniorplanlegger Kristin Karlbom Dahle har vært ansvarlig for fase 1, og seniorplanlegger Erik Plathe og samfunnsplanlegger Marit Selberg Sigurdson har vært prosjektmedarbeidere i denne fasen. Seniorrådgiver Taryn Ann Galloway er ansvarlig for fase 2, som Ludvigsen og seniorrådgiver Gunnar Berglund har bidratt med som prosjekt-medarbeidere. Oppdragsleder, faselederne og seniorplanlegger har inngått i sidemannskontroll.

Ane Seip Flaatten er kontaktperson for oppdraget i Kommunal- og distriktsdepartementet.

Asplan Viak AS er ansvarlig for rapportens innhold, konklusjoner og anbefalinger.

Bergen, Kongsberg og Oslo, 01.02.2023

Stian Skår Ludvigsen

Oppdragsleder

Innholdsfortegnelse

Sammendrag av anbefalinger	8
1. Innledning	11
1.1. Bakgrunn	11
1.2. Organisering av arbeidet	11
1.3. Oppbygging av rapporten	12
2. Nasjonale føringer for boligpolitikken	13
2.1. Plan- og bygningsloven § 3-1	13
2.1.1. Tilførselen av hensynet til «tilstrekkelig boligbygging» i loven	13
2.1.2. Forarbeidene til bestemmelsen om «tilstrekkelig boligbygging»	13
2.2. Andre nasjonale føringer for boligpolitikken	14
2.2.1. Alle trenger et trygt hjem.....	14
2.2.2. Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023.....	14
2.2.3. Grunnlag for innsigelse.....	15
3. Teoretiske perspektiver	17
3.1. Boligbehov, boligpreferanser og boligkonsum	17
3.1.1. Hva menes med boligbehov?	17
3.1.2. Boligkonsum.....	18
3.1.3. Flytting og boligkonsum	19
3.1.4. Bolig som investering eller pensjonssparing	22
3.1.5. Boligulikhet.....	22
3.1.6. Boligsituasjon for utvalgte grupper	23
3.1.7. Oppsummering.....	24
3.2. Hvordan fungerer boligmarkedet?	25
3.2.1. Hovedtrekkene i boligpolitikken historie i Norge	25
3.2.2. Pris som signal på knapphet.....	26
3.2.3. Hva er det relevante markedet?	26
3.2.4. Kjøpekraft og fundamentale faktorer	28

3.2.5. Eksternaliteter	31
3.2.6. Skattesystemet	34
3.2.7. Markedsmakt i utbygger-/utviklermarkedet.....	34
3.2.8. Oppsummering.....	35
4. Erfaringsinnhenting	37
4.1. Metode og gjennomføring av erfaringsinnhenting fra relevante aktører	37
4.1.1. Gjennomføring av webinarer	37
4.1.2. By- og vekstrettet webinar	38
4.1.3. Distriktsrettet webinar	39
4.2. Hva kom fram i bywebinaret?	40
4.2.1. Perspektiver fra regionale myndigheter.....	40
4.2.2. Perspektiver fra kommunene.....	42
4.2.3. Perspektiver fra næringens organisasjoner	43
4.2.4. Perspektiver i gruppediskusjonene	43
4.3. Hva kom fram i det distriktsrettede webinaret?	45
4.3.1. Perspektiver fra regionale myndigheter.....	45
4.3.2. Perspektiver fra kommunene.....	46
4.3.3. Perspektiver fra næringens organisasjoner	47
4.3.4. Perspektiver i gruppediskusjonene	47
5. Kartleggingsmuligheter	49
5.1. Valg av relevant markedsregion	51
5.2. Kartlegging av nyere fortid	53
5.2.1. Befolkningsvekst, boligbygging og boligvekst.....	54
5.2.2. Husholdnings- og boligtyper	58
5.2.3. Vurdering av prisutvikling	65
5.3. Vurdering av mulig framtidsutvikling	67
5.3.1. Ulike miljø for utarbeiding av befolkningsframskrivinger..	68
5.3.2. Sentrale begrep	71
5.3.3. Hovedkomponentene i en befolkningsframskriving	73
5.3.4. Drøftingsmomenter	74
5.4. Kartlegging av boligpotensial	90

5.4.1. Om utnyttelsesgrad	91
5.4.2. Detaljering av kartleggingen.....	91
5.4.3. Beregning av ulike scenarioer	92
5.5. Arealreserver, boligreserver, og relevante tidshorisonter	92
6. Sammenfattende vurderinger	94
6.1. Kjennskap til hensynet «tilstrekkelig boligbygging»	94
6.2. Boligforsyning som samfunnsoppgave	94
6.3. Indikatorer for tilstrekkelig boligbygging	95
6.4. Teoretisk, langsiktig arealreserve som grunnlag for vurdering av tilstrekkelig boligbygging	96
6.5. Samarbeid med bolignæringen om boligreserven	97
6.6. Forholdet til «mellomsjiktet»	98
6.7. Avveining av tilstrekkelig boligbygging opp mot andre hensyn	101
6.8. Regional samordning	102
6.9. Tydelig og samordnet boligpolitikk	102
6.10. Andre utredningsbehov og -muligheter	103
7. Referanser	105

Sammendrag av anbefalinger

Det aller meste av flytting foregår internt i kommunene, og boligpreferansene og -behovet endrer seg, også i kommuner som ikke opplever kraftig vekst. Behovene for både boligplanlegging og boligbygging finnes overalt.

Boligbygging krever mye kapital, areal, ressurser og planlegging. Det sier seg selv at takten i boligbyggingen ikke klarer å skifte like raskt som behovet endrer seg. Det krever god planlegging og gode analyser og planverktøy.

Tilstrekkelig boligbygging er et selvstendig hensyn i plan- og bygningsloven. Hvordan forstår kommuner og fylkeskommuner dette hensynet og hvilken kunnskap kan de legge til grunn for å vurdere hva som er tilstrekkelig boligbygging? Hvilken kunnskap har de, og hva kan de formidle og dokumentere i sin dialog med innbyggere, utbyggere, regionale myndigheter og andre kommuner?

I byområdene er kommunene kjent med og bevisst hensynet til tilstrekkelig boligbygging i plan- og bygningsloven, mens distriktskommunene i mindre grad er oppmerksomme på dette som et eget hensyn. Likevel oppfatter vi at kommunene opplever å ha en viss oversikt over boligbehovet, men at utfordringen for mange kommuner – både i byområder og distrikt – ikke ligger i at det ikke blir planlagt for tilstrekkelig boligbygging, men at det ikke blir bygget tilstrekkelig antall og/eller type boliger, det vil si å gå fra boligplanlegging til faktisk boligforsyning. Hvordan kommunene skaffer seg oversikt over boligbehovet varierer, og dokumentasjonen vil variere. Det kan gjøre det vanskelig å ha en regional dialog og en felles tilnærming til boligplanleggingen, både på tvers av kommuner, og på tvers av nivå. Utfordringen kommunene står ovenfor er tilstrekkelig *boligbygging*, ikke tilstrekkelig *boligplanlegging*. Likevel, dersom kommunene har en ulik forståelse av og tilnærming til hva som er tilstrekkelig boligbygging, vil det også være vanskelig å både etterkomme boligbyggingen og etterprøve planleggingen.

Det er krevende å analysere og forstå dynamikkene bak tilbud og etterspørsel i boligmarkedet. Det krever nøye vurderinger av forutsetningene og forventningene man legger til grunn for framtidig utvikling, det gjør det vanskelig å treffe presist i modelleringene, og det medfører at det skal mye til for å innrette tiltak som man «vet» treffer aktørene og bringer den ønskede utviklingen. Vi greier i denne rapporten ut om mange av de faktorer man bør ta med seg inn i planleggingen, men landet har 356 kommuner og 159 bo- og arbeidsmarkedsregioner, og det har ikke vært en ambisjon for oss å redegjøre for alle tenkelige forhold av betydning i et lokalt boligmarked. I stedet forsøker vi å spisse oss inn på

noen nøkkelement som både kommuner og regionale myndigheter bør være særlig oppmerksomme på, og som kan fungere som et minste felles multiplum. Vi anbefaler å være særskilt oppmerksom på om boligveksten er mindre enn husholdningsveksten, både i fortid og i prognosene og framskrivingene.

En viktig del av oppdraget var å drøfte mulige avgrensninger og indikatorer som kan benyttes til å vurdere hva som er «tilstrekkelig boligbygging» på fylkeskommunalt og kommunalt nivå. Drøftingen har inkludert alternative tilnærminger til å forstå og operasjonalisere begrepet, basert på eksisterende kunnskap og dialog med berørte parter, og en drøfting av fordeler og ulemper med alternativene. Som resultat av denne drøftingen fremmer vi to indikatorer: én retrospektiv som vi kaller en «stramhetsindikator» som setter mål på hvor mye mindre boligveksten har vært i forhold til husholdningsveksten, og en prospektiv «behovsindikator» som setter tall på hvor mange husholdninger man trenger boliger til. Disse to indikatorene vil i seg selv ikke være *tilstrekkelige* til å vurdere hva som er tilstrekkelig boligbygging, og vi kan heller ikke hevde at de er *nødvendige* for å vurdere dette, men de er *nyttige* – og ikke minst enkle og tilgjengelige for alle, og noe som kan brukes og forstås på tvers av kommuner.

Stramhetsindikatoren kan også lages prospektivt, blant annet ved å dele antatt framtidig boligtilvekst på endring i *behovsindikatoren* (antatt framtidig husholdningstilvekst). Hva som er idealtallet på en slik indikator, er ikke gitt. Sannsynligvis vil eksisterende skjevheter i boligmarkedet vedvare, og man opprettholder størrelsen på mellomsjiktet, dersom man får en stramhetsindikator på 1 (altså at man får et 1:1-forhold mellom boligtilvekst og husholdningstilvekst). Ideelt burde man kanskje tilstrebe en stramhetsindikator som er noe større enn 1, for å ta ned presset på boligmarkedet. Men hva som er et hensiktsmessig nivå på boligbyggingen har vi ikke identifisert.

Realiteten mange steder er at stramhetsindikatoren er mindre enn 1. I 2021 var det mindre boligvekst enn husholdningsvekst i 209 av landets 356 kommuner. For landet i sin helhet kom det 4 900 flere husholdninger enn boliger, og den nasjonale stramhetsindikatoren ble på 0,85. Det skal altså en del til for å oppnå tilstrekkelig boligbygging, men det er ikke sikkert at det er en oppgave som markedet klarer på egenhånd: fra 2016 til 2018 ble det for eksempel i snitt tilført 1 800 flere boliger enn husholdninger per år, men dette volumet er kun egnet til å reprodusere skjevhetene, og ikke stort nok til å ved volum alene redusere presset i boligmarkedet. Hva dette volumet i så fall må være, må utredes nærmere, og vil antakelig måtte støttes opp med politikk og virkemidler utover det kommunene rår over (eller ønsker å rår over) i dag.

Etter plan- og bygningsloven skal planer etter loven legge til rette for tilstrekkelig boligbygging. *Gjennomføring* av boligbyggingen som sådan er ikke kommunenes ansvar. Rapporten diskuterer likevel noen politiske, organisatoriske og prosessuelle grep som kan gjøres for å ivareta hensynet til tilstrekkelig boligbygging. Vår utredning viser at oppgaven og hensynet tilstrekkelig boligbygging i plan- og bygningsloven ikke kan isoleres, men gir kommunene et diffust ansvar som er vanskelig å plassere, og peker mot hele det kommunale plansystemet fra samfunnsdel til økonomiske prioriteringer i handlings- og økonomiplan.

Vi har gjennom prosjektet også identifisert at det er behov for koordinering og samarbeid på tvers av kommuner i felles bo- og arbeidsmarked, og det er behov for at fylkeskommunen og andre regionale aktører koordinerer seg for å få fram et grundig kunnskapsgrunnlag for å fasilitere økt gjennomføring.

Rapporten vår bidrar til dette kunnskapsgrunnlaget.

1. Innledning

1.1. Bakgrunn

Kommuner og fylkeskommuner har en viktig rolle i å legge til rette for boligbygging gjennom arealplaner. Ifølge plan- og bygningsloven § 3-1 og de statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (SPR for BATP), skal planleggingen legge til rette for tilstrekkelig boligbygging. De statlige retningslinjene knytter dette til områder med press på boligmarkedet og sier at det er et mål at planleggingen skal vektlegge gode regionale løsninger på tvers av kommunegrenser.

Begrepet «tilstrekkelig boligbygging» er ikke konkretisert i regelverket eller veileder, og det er ikke innhentet kunnskap om hvordan kommuner og fylkeskommuner forstår og operasjonaliserer begrepet i sin planlegging. Departementet ønsker mer kunnskap om dette.

Formålet med dette prosjektet har vært todelt: vi har ønsket å ha en dialog med kommuner, regionale myndigheter og utbyggere om hvordan de tolker og operasjonaliserer begrepet tilstrekkelig boligbygging, både som en erfaringsinnhenting til vår rapport, og som en bevisstgjøring av lovendringen; og vi ønsker å gi kommunene, regionale myndigheter og utbyggere en felles forståelse av kjøpekrafts- og demografisk styrt etterspørsel og behov for boliger, og løfte noen sentrale indikatorer og diskusjoner som er relevante for boligplanleggingen. Ettersom felles forståelse og etterprøvbar dokumentasjon er viktig for samordningen – både i egen organisasjon og på tvers av kommuner – bruker vi en del plass i denne rapporten på hvilke perspektiver kommunene kan – og bør – dekke i sine kunnskapsgrunnlag.

1.2. Organisering av arbeidet

Oppdraget har vært delt i to faser. I fase 1 hentet vi inn erfaringer fra hvordan kommuner, fylkeskommuner og statsforvaltere forstår og praktiserer hensynet og oppgaven tilstrekkelig boligbygging. Vi gjorde dette gjennom to webinarer der temaet ble satt på dagsordenen og drøftet. Oppsummeringene fra disse webinarene ble sendt på gjennomsyn hos deltakere og oppdragsgiver før vi startet neste fase, og oppdragsgiver fikk oversendt en delrapport i forbindelse med milepæl. I fase 2 har oppgaven vært å drøfte mulige indikatorer og avgrensninger av tilstrekkelig boligbygging. Dette har vi gjort gjennom teori, litteraturgjennomgang, empirisk analyse, og et diskusjonsmøte med planleggere og

analytikere fra fylkeskommunene.¹ Oppsummeringene fra fase 1 inngår da som erfaringsgrunnlag for problemstillingene og diskusjonene i fase 2.

1.3. Oppbygging av rapporten

Rapporten og dens avsluttende vurderinger trekker sammen diskusjonene fra begge fasene, og løfter fram problemstillinger, indikatorer og metoder for videre refleksjon, diskusjon og oppfølging på ulike plannivå.

I kapittel 2 gir vi et sammendrag av relevante nasjonale føringer for boligpolitikken og hensynet til tilstrekkelig boligbygging.

I kapittel 3 gjennomgår vi en del grunnleggende samfunnsøkonomisk teori knyttet til boligmarkedet.

I kapittel 4 presenterer vi fremgangsmåte, funn og diskusjoner fra erfaringsinnhenting (webinarene i fase 1). Kapitlet er delt inn etter delingen av webinarne (by og distrikt).

I kapittel 5 diskuterer vi noen av de mange kartleggingsmulighetene man har for å vurdere om boligbyggingen har vært – og vil være – tilstrekkelig.

Kapittel 6 gir våre sammenfattende vurderinger av oppdraget.

¹ Dette diskusjonsmøtet har vi ikke redegjort for i eget kapittel, men opptak ligger publisert på https://youtu.be/9Iza_6Jiu0g og presentasjonen kan lastes ned fra <https://www.pandaanalyse.no/wp-content/uploads/2023/01/Bambuslunsj-boligbygging.pdf>

2. Nasjonale føringer for boligpolitikken

2.1. Plan- og bygningsloven § 3-1

2.1.1. Tilførselen av hensynet til «tilstrekkelig boligbygging» i loven

Plan- og bygningsloven (pbl.) § 3-1 første ledd bokstav d ble endret ved LOV-2021-05-11-37 fra «*legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling*» til «*legge til rette for verdiskaping, næringsutvikling og tilstrekkelig boligbygging*».

§ 3-1. Oppgaver og hensyn i planlegging etter loven

Innenfor rammen av § 1-1 skal planer etter denne lov:

- a. sette mål for den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommuner og regioner, avklare samfunnsmessige behov og oppgaver, og angi hvordan oppgavene kan løses
- b. sikre jordressursene, kvaliteter i landskapet og vern av verdifulle landskap og kulturmiljøer
- c. sikre naturgrunnet for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv
- d. legge til rette for verdiskaping, næringsutvikling og tilstrekkelig boligbygging
- e. legge til rette for god forming av bygde omgivelser, gode bomiljøer og gode oppvekst- og levekår i alle deler av landet
- f. fremme befolkningens helse og motvirke sosiale helseforskjeller, samt bidra til å forebygge kriminalitet
- g. ta klimahensyn gjennom reduksjon av klimagassutslipp og tilpasning til forventede klimaendringer, herunder gjennom løsninger for energiforsyning, areal og transport
- h. fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier mv.
- i. legge til rette for helhetlig forvaltning av vannets kretslop, med nødvendig infrastruktur.

Planleggingen skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten.

Planleggingen skal bygge på økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring og ikke være mer omfattende enn nødvendig.

Planer skal bidra til å gjennomføre internasjonale konvensjoner og avtaler innenfor lovens virkeområde.

Vedtatte planer skal være et felles grunnlag for kommunal, regional, statlig og privat virksomhet i planområdet.

Figur 2-1: Plan- og bygningsloven § 3-1.
Faksimile fra lovdata.no

2.1.2. Forarbeidene til bestemmelsen om «tilstrekkelig boligbygging»

Jf. forarbeidene til lovendringen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020-2021) var hensikten med lovendringen å synliggjøre at «*boligbygging er en viktig samfunnsoppgave, og et sentralt og viktig hensyn i planlegging etter loven*» og «*at hensynet til tilstrekkelig boligbygging har betydning ved tolkningen av de øvrige bestemmelsene i lovens plandel, og ved forvaltningens skjønnsutøvelse i medhold av disse bestemmelsene*».

Videre går det fram av forarbeidene at «departementet ønsker å legge forholdene til rette for raskere, enklere og rimeligere boligbygging» og at «å lovfeste hensynet til tilstrekkelig boligbygging i § 3-1 kan bidra til at det bygges flere boliger, slik at flere kan få mulighet til å skaffe seg en egnet bolig».

Kommunene vurderer hensynene i pbl. § 3-1 i planprosesser. Avveining mellom hensynene er et viktig ledd i planprosessen. Det går fram av forarbeidene at det vil være «hensiktsmessig å vurdere behovet for boligbygging opp mot lokale forhold, som for eksempel forventet befolkningsutvikling, prioriterte byutviklingsområder og kollektivdekning». Selv om lovendringen kom i 2021, har intensjonen med lovendringen vært uttrykt siden 2014, da det i statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging går fram at tilrettelegging for tilstrekkelig boligbygging er et mål for planleggingen «i områder med press på boligmarkedet, med vekt på gode regionale løsninger på tvers av kommunegrensene.»

2.2. Andre nasjonale føringer for boligpolitikken

2.2.1. Alle trenger et trygt hjem

«Alle trenger et trygt hjem» er den gjeldende nasjonale strategien for den sosiale boligpolitikken (2021-2024). Strategien har fire mål:

- Flere skal kunne eie egen bolig: Det å eie egen bolig gir økonomisk trygghet. En trygghet som ofte går i arv mellom generasjonene.
- Leie skal være et trygt alternativ: For dem som ikke kan eller vil kjøpe sin egen bolig, skal leie av bolig være et godt og trygt alternativ.
- Sosial bærekraft i boligpolitikken: Sosial bærekraft skal være et premiss for boligbygging og områdeutvikling på lik linje med miljømessig og økonomisk bærekraft.
- Tydelige roller og nødvendig kunnskap og kompetanse: Kommunene har hovedansvaret for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet. Det er også kommunene som skal legge til rette for en lokal boligpolitikk med rom for alle. Husbanken er statens viktigste virkemiddel for å støtte opp om kommunenes arbeid.

2.2.2. Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023

I de gjeldende nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019) er betydningen av regionale og interkommunale samfunns- og arealplaner for å avklare spørsmål som går på tvers av kommunegrenser understreket og behovet for å «sikre at tilstrekkelig areal blir avsatt til

boligbygging, bidra til sosialt bærekraftige samfunn, og motvirke et utbyggingsmønster som gir press på verdifulle arealer».

Videre er det uttrykt tydelige forventninger til kommunene når det gjelder boligpolitikk: *«Kommunenes boligpolitikk og boligplanlegging er en integrert del av kommunenes strategi for samfunns- og arealutvikling. Den legger til rette for en variert befolkningsstruktur gjennom god tilgang på boligtomter som grunnlag for tilstrekkelig, variert og sosial boligbygging.»*

2.2.3. Grunnlag for innsigelse

I brev av 31.8.12 ba klima- og miljøvernministeren fylkesmennene om å rette særlig oppmerksomhet mot målet om å sikre tilstrekkelig boligbygging. Det ble presisert at dette særlig var aktuelt i de største byregionene og at innsigelse kunne være et aktuelt virkemiddel for å nå målet.



Figur 2-2 Brev til fylkesmennene fra klima- og miljøvernminister Solhjell i 2012

I innsigelsesrundskrivet H-2/14 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014) inngår tilstrekkelig boligbygging i oversikten over tema for statsforvalterens innsigelseskompetanse i plansaker.

Statsforvalterne

Forurensning herunder støy, lokalluft og klima, vannmiljøkvalitet, naturmangfold, landskap, friluftsliv, strandsone, samordnet areal- og transportplanlegging, handelsvirksomhet, tilstrekkelig boligbygging (KLD/KMD)

Folkehelse herunder miljørettet helsevern (HOD)

Barn og unges interesser (BFD/KD)

Universell utforming (KUD)

Samfunnssikkerhet, risiko og sårbarhet (JD)

Jord- og skogbruk herunder kulturlandskap (LMD)

Reindrift (LMD)

Gravplasser (BFD)

Figur 2-3 Temaer for innsigelse fra statsforvalterne i vedlegg til rundskriv H-2/14.

3. Teoretiske perspektiver

Det er langt fra opplagt hvordan «tilstrekkelig» skal vurderes når det er snakk om «tilstrekkelig boligbygging». Diskusjonene i dette kapitlet tar derfor opp en rekke problemstillinger og perspektiver som kan være relevant å trekke inn.

Vi gjennomgår en del grunnleggende teoretiske betraktninger knyttet til boligmarkedet, i størst grad hentet fra samfunnsøkonomi. Vekten på samfunnsøkonomiske perspektiver følger av at dagens boligpolitikk er basert på en forestilling om at de fleste vil kunne dekke boligbehov i det ordinære boligmarkedet, se også den korte omtalen av historien til norsk boligpolitikk i 3.2.1. Det tilsier et behov for grundige diskusjoner basert på innsikter i hvordan markeder fungerer og hvordan markedssvikt eventuelt kan oppstå. Ulike former for markedssvikt kan gi utslag i utilstrekkelig boligbygging.

Personrettede virkemidler, som for eksempel BSU-ordningen eller hjelp til vanskeligstilte å finne bolig, omtales ikke særskilt i rapporten. Boligbehovene til vanskeligstilte inngår likevel som en del av den aggregerte etterspørselen etter bolig i befolkningen. Utfordringene til de vanskeligstilte vil ofte være sammensatt og henger sammen med andre forhold enn hvordan boligmarkedet fungerer, for eksempel helseutfordringer, arbeidsløshet eller å være nyankommen flyktning. I områder med svært høye boligpriser kan det være husholdninger som sliter med å få fotfeste i boligmarkedet uten å ha sammensatte utfordringer og som derfor ikke umiddelbart oppfattes som å tilhøre gruppen av vanskeligstilte på boligmarkedet. Utfordringene for den gruppen drøftes i rapporten.

Drøftingene i dette kapitlet kan ikke anses som uttømmende, men prøver å få fram og strukturere en del tanker som kan være relevant å trekke inn i diskusjoner rundt tilstrekkelig boligbygging.

3.1. Boligbehov, boligpreferanser og boligkonsum

3.1.1. Hva menes med boligbehov?

Alle trenger et sted å bo, og i det moderne samfunnet vil det hovedsakelig oppfattes å bety at folk har en bolig som holder en viss standard. Det er imidlertid ikke alltid like enkelt å fastslå hva som inngår i standarden som anses som tilstrekkelig, da standarden som betraktes som egnet også kan endre seg ettersom levestandarden i samfunnet ellers utvikler seg.

Helt grunnleggende kan behov handle om noe som er biologisk eller psykologisk betinget, men innen sosiologisk teori opereres det også med et behovsbegrep hvor behov skapes og formes sosialt (Ruud, Barlindhaug, & Nørve, 2013). Innen velferds- eller levekårsforskning forsøkes det ofte å forene eller bygge på ulike perspektiver, hvor både individers subjektive oppfatning om egen velferd og en overordnet («paternalistisk») vurdering inngår (Ruud, Barlindhaug, & Nørve, 2013). Innen norske levekårsundersøkelser kartlegges det vanligvis en rekke dimensjoner ved boligsituasjonen, som eieforhold, boligtype, antall rom, boligstørrelse og andre kjennetegn som tilgang til hage og støyutfordringer. I dag lager SSB også statistikk om trangboddhet og andel som eier/leier bolig.

Boligstandarden har endret seg nokså mye de siste 50 årene i Norge. I den første levekårsundersøkelsen som forskere i SSB gjennomførte på oppdrag fra regjeringen i 1973/1974, manglet 27 prosent av husholdningene WC, og 44 prosent hadde ikke telefon (Andersen, 1999). Ifølge folke- og boligtellingsen fra 2001 var det under én prosent av befolkningen som hadde verken bad eller WC, og om lag 2,2 prosent manglet enten bad eller WC (Nordvik, 2006). I dag har så å si alle mobiltelefon og tilgang til internett hjemme² til tross for at det fortsatt finnes forskjeller mellom bredbåndshastighet etter sentralitet i Norge (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020).

3.1.2. Boligkonsum

For folk med nok kjøpekraft til å delta i det ordinære boligmarkedet, vil valg av bosted og bolig ofte handle om mer enn å dekke de mest grunnleggende boligbehov. Det kan i så fall være snakk om bolig i et forbruksperspektiv hvor boliger gir ulike omfang og former for tjenester til brukeren ut ifra kjennetegn ved boliger (Nordal & Barlindhaug, 2018). En bolig har ulike egenskaper knyttet både til det enkelte objekt, som størrelse, rom, lys, tilgang til balkong eller hage, osv., og til beliggenhet, herunder tilgang til kultur- og service-tilbud, kollektivtransport, arbeidsplasser, grøntområder, skole, osv. Kjennetegn ved befolkningen som bor i området, kan også spille inn i folks vurdering av «boligtjenester» knyttet til den enkelte bolig (Nordal & Barlindhaug, 2018).

Folk kan ha ulike ønsker eller preferanser knyttet til boligtjenester og vil avveie ulike ønsker/preferanser opp mot hverandre i valg av bolig, eller valg av boligkonsum, som det også kan uttrykkes. Av den grunn kan vi observere at husholdninger med lignende kjennetegn, som antall personer, alder, inntekt/egenkapital, osv., velger ulike boformer og bosteder. Vi vil også kunne se at noen preferanser går igjen i noen grupper, for eksempel at en

² Se <https://www.ssb.no/teknologi-og-innovasjon/faktaside/internett-og-mobil>

stor andel barnefamilier bor i småhus. Likevel kan vi si at det finnes et visst mangfold når det gjelder boligpreferanser. Folk har ikke nødvendigvis den samme oppfatningen om hva som er viktigst eller best når de tenker på hvor og hvordan de vil bo.

Det kan være en geografisk komponent knyttet til oppfatninger rundt både boligbehov og boliggetterspørsel. Det er ikke slik at alle kan eller vil bo hvor som helst. Også her kan det i mange tilfeller være krevende å vite hvor grensen mellom behov og preferanser går, og her gjelder det å finne riktig balanse: boligbehovene vil vanligvis ikke kunne knyttes til et for snevert område, som en gate, nabolag eller bydel. I 3.2.3 drøfter vi denne problemstillingen nærmere.

Tilgang til ressurser for å finansiere boligkjøp eller å betale husleie spiller selvsagt inn i valgmulighetene for den enkelte og dermed sammensetningen av bolig tjenester som kan oppnås. Folk med større tilgang til ressurser – egenkapital eller inntekt til å betjene et boliglån – vil i utgangspunktet ha større valgmuligheter når det gjelder boligkonsum, dvs. de vil kunne velge boliger som gir flere bolig tjenester. Dette kan være med på å skape en betydelig ulikhet i boligkonsum. De mest ressurssterke vil ha store valgmuligheter, mens de fleste vil måtte avveie ulike goder/tjenester opp mot hverandre. De med de minste ressursene vil kunne oppleve å ha svært begrensede valgmuligheter, og for noen av disse – gruppen som ofte omtales som «vanskeligstilte» – kan det oppstå et behov for boligsosiale tiltak for å sikre at de kan oppnå en tilfredsstillende boligstandard. Husbanken har ansvar for å forebygge alvorlige vanskeligheter på boligmarkedet og for å bidra til at vanskeligstilte kan skaffe seg og beholde en egnet bolig.

3.1.3. Flytting og boligkonsum

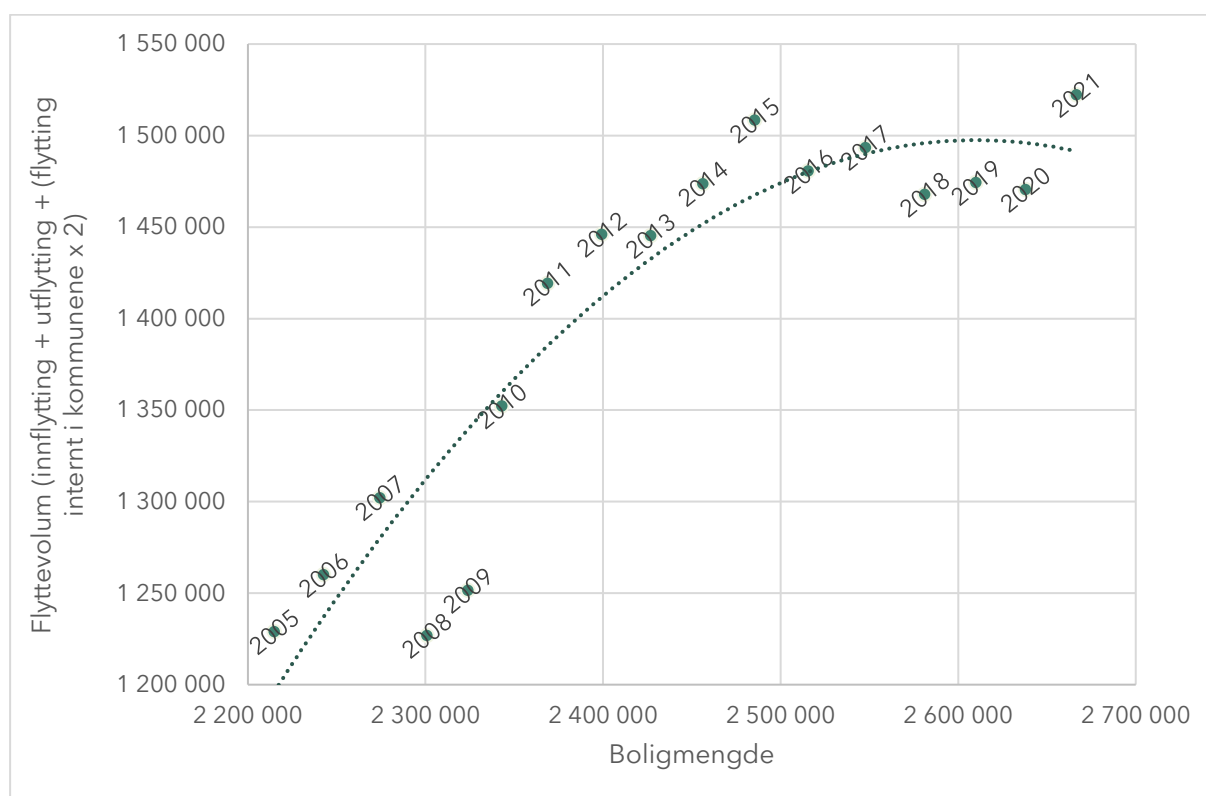
Endringer i boligkonsum kommer ikke kun av folketilvekst, men også av endringer i husholdningene og i ønsker og preferanser. Flytting skaper ikke bare etterspørsel etter boliger. Flere boliger skaper også et tilbud som kan utløse flytting: dess flere boliger som er tilgjengelige i markedet, dess større blir valgmulighetene, og dess mer fristende kan det bli å flytte på seg. Figur 3-1 viser at det fra 2005 til og med 2015-2017 var et tett forhold mellom boligmengden i Norge og flyttevolumet.³ Unntaket denne perioden er finanskrisearene 2008 og 2009. Men fra og med 2016 har flytteaktiviteten stagnert, mens boligmeng-

³ Flyttevolum er her definert som antallet inn- og utflyttere mellom kommunene, pluss antallet inn- og utvandrere til Norge, pluss antallet som har flyttet internt i en kommune ganger to. Det siste er gjort for å både telle inn- og utflytting ved internflytting. Boligmengden er talt opp ved årsslutt.

den har fortsatt å øke, og det har dermed skjedd et skifte i forholdet mellom boligmengde og flyttevolum.

Årsakene er sammensatte og krevende å analysere, men koronapandemien og inn- og utvandring ser ut til å ha liten betydning. På det høyeste - i 2011 - utgjorde migrasjon 7,9 % av all flytteaktivitet, og på det laveste - i 2020 - 4,4 %. Av annen registrert flytting, utgjør flytting internt i kommunene rundt 60 % av flytteaktiviteten. Flyttestatistikken som vist her, handler altså i hovedsak om flytting internt i kommunene, dernest om flytting mellom kommunene.

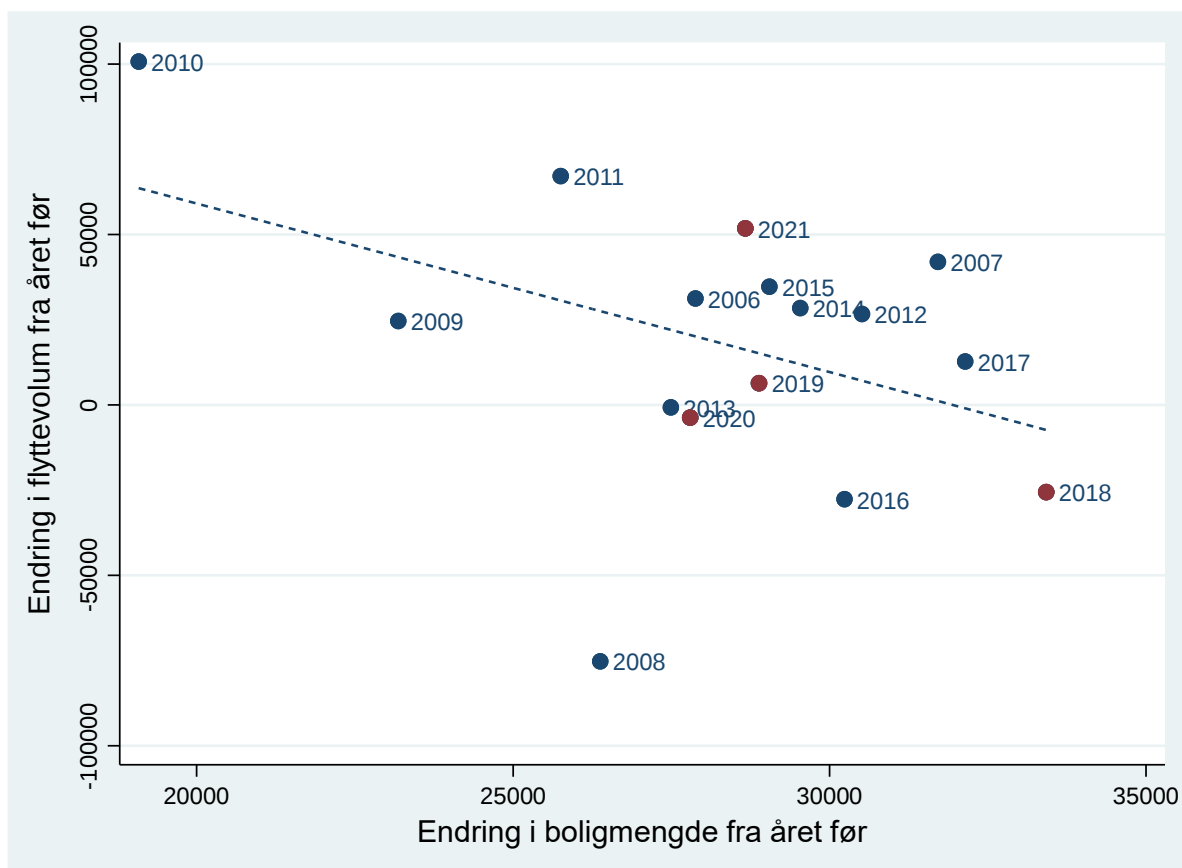
Figur 3-2 viser *endring* i boligmengde og flyttevolum. Vi har markert årene 2018-2021 for seg. Disse fremstår nå ikke som unormale. 2008, derimot, skiller seg tydeligere ut. Et annet funn, er at økt boligmengde paradoksalts nok ser ut til å slå *negativt* ut på flyttevolumet. Her må det bemerkes at det er få observasjoner (år), og at linjen i figuren ikke er signifikant, selv om den er meget bratt.⁴ En grunn til dette negative forholdet kan være ettervirkninger



Figur 3-1: Utvikling i flyttevolum og boligmengde, 2005-2021

Kilde: Asplan Viak AS basert på SSB statistikkbanken tabell 06265, 09588 og 09590

⁴ På grunn av ulik skala på den vertikale og horisontale akse, ser ikke linjen så bratt ut, men forholdstallet er 1:-5. Det vil si, at for hver ekstra bolig, reduseres antallet flyttebevegelser med fem.



Figur 3-2: Endring i flyttevolum og endring i boligmengde per år, 2005-2021.
Kilde: Asplan Viak AS basert på SSB statistikkbanken tabell 06265, 09588 og 09590

av finanskrisen og det veldig lave flyttevolumet i 2008, og at tilbudet av boliger som kom i 2008/2009 først ble etterspurt i 2010/2011. Ser man bort fra disse årene, ser det ikke ut til å være noen særlig kopling mellom endring i boligmengde og endring i flyttevolum. Årene 2016 og 2018 – og kanskje 2017 – ser likevel ut til å avvike noe. Dette kan *både* være ettervirkninger av oljeprisfallet, og følger av endringer i boliglånsforskriften.

Uten videre utforsking av hva som er grunnene for de mønstre vi ser i figur 3-1 og 3-2 kan vi bare spekulere, men de slutninger vi *kan* trekke av figurene, er at det ikke er et klart forhold mellom boligtilbud og (forløst) etterspørsel. Selv om alle trenger en bolig, er det ikke nødvendigvis slik at én mer bolig ett år gir én mer husholdning samme år. Ei heller, for den saks skyld, at én ekstra husholdning betyr etterspørsel etter én mer bolig. Spesielt i distriktskommuner der det er den innflyttende familien selv som er boligutvikler, vil det nok forekomme at familien flytter til kommunen noen år *før* boligen står klar. Dersom man går dypere inn i tallgrunnlaget og analyserer på kommunenivå, vil også slike forhold dukke opp som element som «forstyrrer» bildet. Slike dynamikker er krevende å analysere, både

kvantitativt og kvalitativt, og utenfor rammene av dette oppdraget, men man skal være obs på at det ikke vil være slik at boligmarkedet i en kommune er «frikoplet» fra befolkningsutviklingen bare fordi man ikke kan spore en sammenheng mellom boligbygging og tilflytting i enkle simultanmodeller à la «boligbygging og nettoflytting» i KOMPAS (se kap. 5.3.1 for beskrivelse av KOMPAS og andre miljø og systemer for befolknings- og boligframskrivninger).

I presskommuner kan man nok likevel godt forutsette at én ekstra bolig gir (minst) én ekstra husholdning, og styre tilflyttingen i befolkningsframskrivningen nærmest utelukkende etter forventet boligbygging (se kap. 5.3). Likevel vil det alle steder finnes en grense for når etterspørselen er mettet. Utfordringen er om dette metningspunktet kan (eller bør) identifiseres gjennom utredning og analyse, eller om man kan overlate dette til politikk og marked, med de konsekvenser det evt. må få (se kap. 3.2, spesielt 3.2.5, samt 6.7).

3.1.4. Bolig som investering eller pensjonssparing

For noen vil en bolig kunne anses som noe mer enn et sted å bo. Det å kjøpe og eie bolig vil for eksempel kunne ansees som en gunstig måte for sparing/investering, som et alternativ til å spare i banken eller i aksjer. Det er ikke nødvendig å drive med utleie av del av egen bolig eller sekundærbolig for å betrakte selveid bolig som investering.

Å eie egen (primær-)bolig kan inngå som en del pensjonssparing ved at bolig kan brukes som pant for å låne penger til annet forbruk. Dette er langt fra uvanlig i Norge (Nordal & Barlindhaug, 2018). For eldre med stor boligformue vil låneopptak med pant i egen bolig være en måte å hente ut inntekter fra boligformuen i pensjonsalderen uten å måtte selge selve boligen. Noen eldre/pensjonister kan også velge å redusere boligkonsumet sitt ved å selge en stor/dyr bolig og flytte inn i noe mindre/gunstigere for å frigjøre deler av boligkapitalen sin til andre formål.

3.1.5. Boligulikhet

Ulike personer/husholdninger vil ha tilgang til ulike ressurser som kan brukes på bolig, både inntekter og sparing/kapital. Noen arver verdier i en størrelse som utvider deres boligkjøpekraft betydelig og dermed også mulighetene for å finansiere boligkonsum eller bruke bolig som investering. Det kan også handle om å arve en bolig direkte. Folk kan da velge å selge arvet bolig for å kjøpe noe annet som er mer i takt med egne behov/ preferanser, eller å bo i boligen og dermed dekker egne boligbehov.

Ulik tilgang til relevante ressurser for å kjøpe eller leie bolig kan være en kilde til betydelig ulikhet i boligkonsum/-tjenester. Folk med større ressurser vil kunne velge mellom en

større mengde bolig tjenester eller ha større frihet i valg av sammensetningen av bolig tjenester. Noen vil for eksempel kunne bo både sentralt og i en enebolig, mens andre vil måtte *velge* mellom sentral beliggenhet og enebolig.

I pressområder med høye priser kan enkelte være nødt til å bo langt fra sentrumsområder eller god tilgang til arbeidsplasser og tjenester for å kunne dekke de mest grunnleggende boligbehovene. Ulikheten vil dermed også kunne komme til uttrykk geografisk ved at noen grupper har svært begrensede områder hvor de har råd til å bo. Se også diskusjonene i 3.2.3 (om hva som oppfattes å være det relevante boligmarkedet) og 3.2.4 (om kjøpekraft).

Hvis det er betydelige forskjeller i tilgang til bolig tjenester, vil det kunne føre til ulike oppfatninger om standarden som anses som tilstrekkelig for å dekke boligbehov eller hva som er tilfredsstillende standard i samfunnet. Når bolig delvis kan brukes som investerings- eller spareobjekt, vil muligheter for å eie bolig også kunne gi utslag i større økonomisk ulikhet mer generelt i samfunnet, se for eksempel Eggum & Røed Larsen (2021).

3.1.6. Boligsituasjon for utvalgte grupper

En del av diskusjonene rundt boligpolitikken i dag dreier seg om boligsituasjonen for utvalgte grupper, som yngre voksne/førstegangskjøpere eller eldre. I denne rapporten holder vi som sagt de mest vanskeligstilte utenfor, men grensen mellom hva som kvalifiserer som «vanskeligstilt» eller ikke kan være flytende. I områder med svært høye boligpriser kan denne «gråsonen» til tider være stor.

For yngre eller førstegangskjøpere dreier diskusjonene ofte om fordeler og ulemper med leie vs. eie, tilgang til egenkapital og sparing til boligkjøp og om det finnes tungtveiende barrierer til å komme inn i boligmarkedet innenfor en rimelig tidsramme.

For eldre dreier diskusjonene ofte om boligens hensiktsmessighet for alderdommen. Andel som flytter i alderen 60-75 år har økt de siste 20 årene, og folk som har flyttet etter fylte 60 år, i større grad oppgir å bo i tilgjengelige/alderstilpassede boliger enn folk som flyttet i 50-årene eller før (Sørvoll, et al., 2020). Også andre detaljer rundt flytting i alderen 60-75 tilsier at tilpasning av boligsituasjonen til alderdom og mulig framtidig funksjonsnedsettelse spiller inn i flytteadferd/-valg. Flytting til boliger med god tilpasning med tanke på alderdommen kan bidra til at folk kan bli boende lenger hjemme (i privatboligen sin) og har mindre behov for offentlig bistand (Sørvoll, et al., 2020). På den måten kan tilrettelegging for et tilbud av hensiktsmessige *privat* boliger for eldre ha virkninger for kommunale budsjetter og minske noe av kostnadsøkningen til eldreomsorg som ventes å treffe på norske kommuner framover.

Egnede boliger for eldre finnes i størst grad i sentrum av storbyene i Norge, og her er flytteaktiviteten også størst blant personer i alderen 60-75 år. I spredtbygde strøk er tilbudet på egnede boliger mindre og flytting også mindre utbredt (Sørvoll, et al., 2020). Manglende tilbud kan altså være en del av grunnen for forskjeller i flyttemønsteret. Den til dels store forskjellen i boligpriser mellom byer/sentrale strøk og distriktskommuner skaper en videre barriere for eldre fra distriktene å flytte til mer egnede boliger (i mer sentrale strøk).

Bygging av helt nye boliger med løsninger tilpasset alderdommen er imidlertid ikke den eneste måten å få dekket endrede boligbehov i alderdommen. Store eller små tilpasninger i eksisterende bolig kan være vel så viktig og hensiktsmessig, både privatøkonomisk for den enkelte og samfunnsøkonomisk, se for eksempel Ekhaugen, Bjerkmann, Eke-land & Holden (2018) samt diskusjonene i Nordvik (2020) og Sandlie (2020).

3.1.7. Oppsummering

De fleste vil kunne være enige at boligbygging er utilstrekkelig hvis store deler av befolkningen ikke er i stand til å oppnå en tilfredsstillende boligstandard. I et samfunn som opplever økonomisk vekst med tilhørende økning i materiell levestandard, kan oppfatningen av «tilfredsstillende boligstandard» være i endring. Det kan få betydning for hva samfunnet vil legge til grunn for å vurdere om boligsituasjon og eventuell boligbygging er tilstrekkelig.

Økonomisk ulikhet og større endringer i fordelingen av økonomiske ressurser i samfunnet – både inntekt og formue – vil også kunne gi merkbart utslag til ulikhet i boligkonsum og dermed hvem som får tilgang til ulike former for bolig tjenester gjennom boligmarkedet. Stor ulikhet i boligkonsum kan også føre til at folk har ulike oppfatninger om ønsket boligkonsum og hva som er god boligstandard. Her blir det naturlig å spørre *hvem* boligbyggingen skal være tilstrekkelig for?

Et videre spørsmål som kan stilles med bakgrunn i diskusjonene i dette kapitlet, er hvordan vi skal forholde oss til at folk kan ha forskjellige preferanser for ulike former for bolig tjenester? Når det er knapphet i noen typer bolig tjenester, vil mange husholdninger ikke kunne få oppfylt *alle* boligønsker, men vil kunne oppfylle noen. Av den grunn vil noen husholdninger måtte avveie ulike bolig tjenester opp mot hverandre. At noen i en slik situasjon velger å gi avkall på noen typer bolig tjenester, for eksempel størrelse på boligen, til fordel for andre, for eksempel å bo i en stor by, vil ikke nødvendigvis kunne tolkes som et tegn på utilstrekkelig boligbygging. Av den grunn kan det være krevende å peke ut noen boligkjennetegn – som størrelse, beliggenhet og tilgang til ulike typer tjenester – som indikatorer for manglende boligtilbud og dermed utilstrekkelig boligbygging.

3.2. Hvordan fungerer boligmarkedet?

3.2.1. Hovedtrekkene i boligpolitikken historie i Norge

I etterkrigstiden og fram til 80-tallet var boligpolitikken i Norge innrettet med langt større innslag av offentlig styring og regulering enn hva som gjelder i dag. I perioden mellom 1950 og 1995 finansierte den statlige Husbanken om lag to tredjedeler av alle nye bolighus, og det fantes statlig prisregulering både for borettslagsboliger og husleie i det private utleiemarkedet (Sørvoll J. , 2011). Kommunene bidro også ofte gjennom oppkjøp og bearbeiding av tomter som ble videreformidlet til gunstig pris til selvbyggere og boligkooperasjoner.

På 80- og 90-tallet skjedde en omlegging om boligpolitikken, som ifølge Sørvoll (2011) kjennetegnes av følgende trekk:

- At Statens oppgave ble å tilrettelegge for «velfungerende markeder»
- Boligsosiale virkemidler gikk fra å være generelle låne- og støtteordninger for brede lag i befolkningen, til mer selektive ordninger
- Økt søkelys på utfordringer for bestemte grupper (ungdom, eldre, «vanskeligstilte», osv.)
- Boligpolitikken som del av en bredere velferdspolitik som blant annet hadde mål om å bekjempe fattigdom og gi god oppfølging til personer med behov for hjelp.
- Husbanken gikk fra en «boligbank for folk flest» til en velferdsetat med støtteordninger rettet mot visse grupper av «vanskeligstilte».
- Også kommunenes rolle gikk fra å være en aktiv tilrettelegger for allmenn boligbygging til økt fokus på «vanskeligstilte»

I denne vendingen har det vært en forventning om at det store flertallet i befolkningen ville kunne klare seg med egne ressurser i det ordinære boligmarkedet, eventuelt med opptak av boliglån gjennom det private lånemarkedet. Det var også en tro på at et «velfungerende boligmarked» ville kunne imøtekomme befolkningens boligbehov på en kostnadseffektiv samt økonomisk og sosialt rettferdig måte (Sørvoll, 2011), se også Kommunal- og regionaldepartementet (2004). Virkemidlene som skulle sikre et «velfungerende marked», var lover og regler, organisering, kunnskap og kommunikasjon (Kommunal- og regionaldepartementet, 2004). Direkte økonomiske virkemidler som boligtilskudd og lån fra Husbanken og bostøtte skulle da «korrigere markedet» for å kunne sikre boliger til vanskeligstilte (Kommunal- og regionaldepartementet, 2004) og ikke være rettet mot flertallet i befolkningen.

3.2.2. Pris som signal på knapphet

I et marked med fri prisdannelse (uten prisregulering) vil prisnivået bestemmes av forholdet mellom tilbudet på den ene siden og etterspørselen på den andre. Hvis etterspørselen er høy, vil prisen være høyere enn hvis etterspørselen skulle være lavere, gitt samme tilbud. Av den grunn tolkes pris som et signal på knapphet. Sagt på en annen måte – og i tråd med problemstillingene i denne rapporten – vil en høy pris *kunne* være et signal på at boligtilbudet ikke er tilstrekkelig i det øyeblikket. Et høyt prisnivå vil imidlertid gi incentiver til å øke tilbudet av boliger, dvs. å bygge flere boliger. Da dette sjelden kan skje umiddelbart, vil det kunne være litt treghet i responsen og for at prisnivået dermed kan modereres gjennom økt bygging.

På kort sikt vil prisnivå og markedssituasjon også kunne føre til andre tilpasningsmekanismer enn bygging av helt nye boliger, som for eksempel seksjonering, ombygging og påbygging. Folk vil bo trangere eller tettere i en periode, eller de blir nødt til å velge andre boformer, som bokollektiver. Et kortvarig høyt prisnivå trenger dermed ikke å være ensbetydende med bolignød, men det kan innebære en begrensning i boligstandard og bolig-tjenester for enkelte grupper i perioder, særlig de med mindre kjøpekraft (se også diskusjonene i 3.1.5 og 3.1.6). Korte prisstigninger, også dramatiske, er heller ikke nødvendigvis tegn til alvorlig markedssvikt eller at markedet ikke er velfungerende. Det kan som tidligere sagt fungere som et signal på knapphet som skaper incentiver for å øke tilbudet (boligbygging). *Vedvarende* høye priser utover hva som kan ventes gitt utviklingen i befolkningens kjøpekraft (se 3.2.4), kan imidlertid være et tegn til at boligtilbudet henger etter etterspørselen og boligbyggingen ikke er tilstrekkelig.

Ulike former for markedssvikt eller markedsbarrierer kan innebære at prisen i markedet ikke er optimal. Et vedvarende høyt prisnivå vil for eksempel kunne være indikasjon på andre utfordringer med boligmarkedet, dvs. at boligmarkedet *ikke* er velfungerende. Det kan være krevende å skille mellom en situasjon hvor høy/stigende pris er et signal på en knapphet som markedet vil kunne håndtere, og situasjoner med ulike former for markedssvikt hvor det høye prisnivået kan vedvare og være samfunnsøkonomisk ulønnsomt. Derfor, i 3.2.5- 3.2.7, drøfter vi noen momenter som kan bidra til at prisene i boligmarkedet ikke er (samfunnsøkonomisk) optimale. Disse momentene kan være relevante å trekke inn i diskusjonen om tilstrekkelig boligbygging.

3.2.3. Hva er det relevante markedet?

I mange regioner vil boligmarkedet kunne strekke seg utover grensene til den enkelte kommune, da nabokommunene av ulike årsaker også kan framstå som attraktive. Det er

dermed ikke gitt at prisnivået (eller tilbud og etterspørsel) i en enkelt kommune gir et korrekt bilde av prisnivået samlet sett i en relevant region.

I større bo- og arbeidsmarkedsregioner, som rundt Oslo, vil blant annet forskjeller i tilgang til arbeidsplasser, kollektivtransport, handel og tjenester kunne skape betydelig variasjon i sammensetningene av bolig tjenester, og dermed også prisnivå i ulike deler av regionen. Denne variasjonen kan med andre ord gjenspeile reelle forskjeller i tilbudet av «bolig tjenester» i ulike deler av regionen, hvor noen av disse tjenestene er mer knappe og dermed prises høyere i markedet.

En by hvor tilbudet av boliger av ulike årsaker er eller blir begrenset, kan fortsatt tiltrekke seg jobber og økonomisk aktivitet hvis det går an å pendle fra andre nærliggende kommuner og det går an å utvide boligtilbudet i nærheten av byen.

En større region, herunder både bolig- og arbeidsmarkedet, kan bestå av overlappende markeder eller markedssegmenter. Et sjokk til en del av den regionale økonomien vil kunne føre til endringer i lønn, kjøpekraft og boligpriser i den delen av regionen, men vil også forplante seg til andre deler av regionen, dog ikke nødvendigvis med lik styrke overalt, se for eksempel Bramley & Watkins (2016), Bø & Solbakken (2022) og Manning & Petrongolo (2017).

Tilbudsbegrensninger kan i utgangspunktet komme av både naturlige (fysiske/geografiske) begrensninger og (menneskeskapte) regulatoriske begrensninger. En studie fra USA har vist at noe av forskjellen i boligpriser i byer kan forklares med naturlige/geografiske begrensninger på utbyggingsmuligheter, for eksempel at det er store sjø-/vannarealer eller svært bratte fjellområder i eller rett ved byen (Saiz, 2010). Byer med flere slike geografiske begrensninger viste lavere tilbudselasticitet når byen opplevde etterspørselssjokk, dvs. at boligtilbudet ikke økte like mye som i andre byer når etterspørselen etter boliger økte av uventede årsaker. Menneskeskapte begrensninger (reguleringsbestemmelser) hadde også lignende, men separate effekter.

Den økonomiske situasjonen i en region påvirker arbeidsmarkedsmuligheter og lønnen/kjøpekraften til befolkningen. Et høyt prisnivå i boligmarkedet kan dermed stå i forhold til lønn/inntekt og dermed kjøpekraft i regionen, og er ikke nødvendigvis tegn til markedsutfordringer. Utover det, vil regioner med stor *tetthet* av arbeidsplasser og befolkning også oppleve en bestemt type produktivitetsvirkning som kalles «agglomerasjonseffekter». Dette omtales nærmere i 3.2.5. Pendlingsavstand til arbeidsplasser vil ofte være en viktig faktor i bostedsvalg, og er en faktor som kan ha en selvstendig betydning for boligpriser. Endringer i transportinfrastruktur – for eksempel bygging av nye veier, tunneler eller

broer – kan føre til endringer i pendlingsmønsteret i en region og dermed også hva som oppfattes å være den relevante bo- og arbeidsmarkedsregionen. Også dette kan ha betydning for utviklingen i produktivitet, lønn, kjøpekraft og derigjennom boliggetterspørsel og -priser.

3.2.4. Kjøpekraft og fundamentale faktorer

En økning i kjøpekraft i en region vil kunne påvirke boligpriser enten ved at flere etterspør mer (kostbare) bolig tjenester eller ved at det blir hardere konkurranse om eksisterende boliger. Kjøpekraftsendringer kan forekomme av mange ulike årsaker, blant annet endringer i boliglånsrenter.

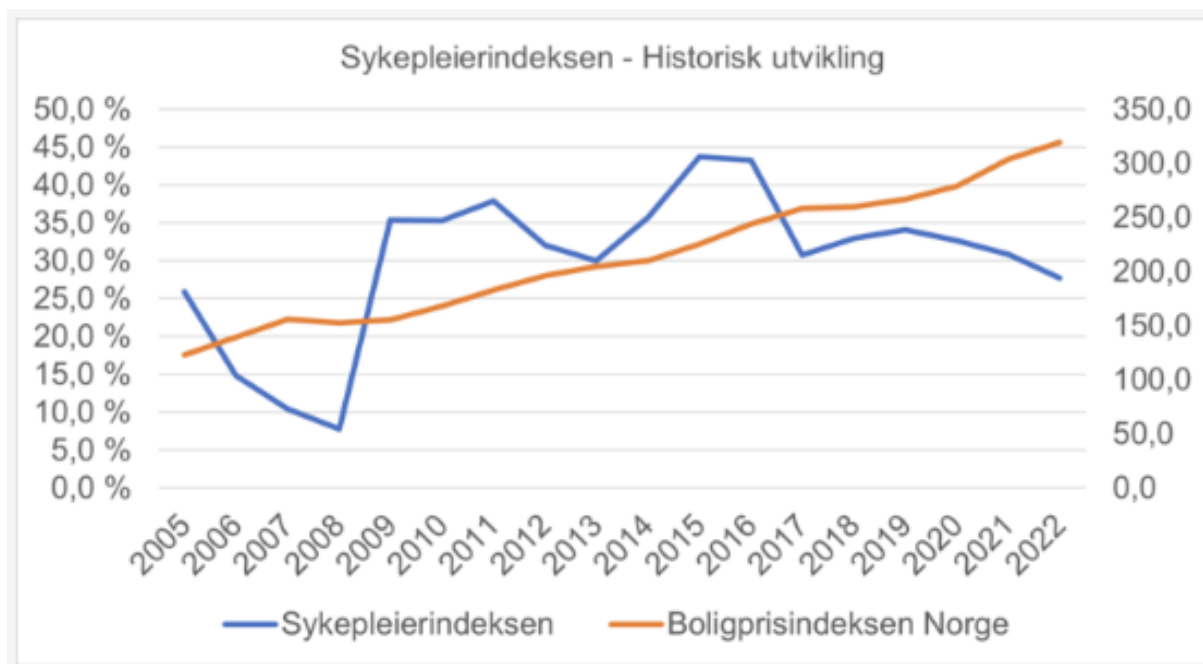
Høykonjunkturer vil vanligvis kjennetegnes av høy (real-)lønnsvekst og økt kjøpekraft for store deler av befolkningen, men også høyere rentenivå. Da deler av den økte kjøpekraften vil kunne brukes til å øke boligkonsum, vil vi ofte kunne observere en klar sammenheng mellom bevegelser i kjøpekraft og boligpriser over konjunktorene. Endringer i kjøpekraften kan også variere over ulike regioner over tid, med konsekvenser for geografiske forskjeller i boligprisutviklingen.

Norske medier trekker gjerne fram «sykepleierindeksen» (Lund, 2018) når kjøpekraft på boligmarkedet skal omtales. Indeksen ble også nevnt av deltakere på workshopene i dette oppdraget. Sykepleiere brukes som representative for en vanlig lønns mottaker i Norge. I 2021 lå medianlønnen for sykepleiere på cirka kr 577.080 per år, noe som var litt høyere enn medianen for alle lønnstakere i Norge, som lå på kr 550.000 samme år (Fløtre & Tuv, 2022).

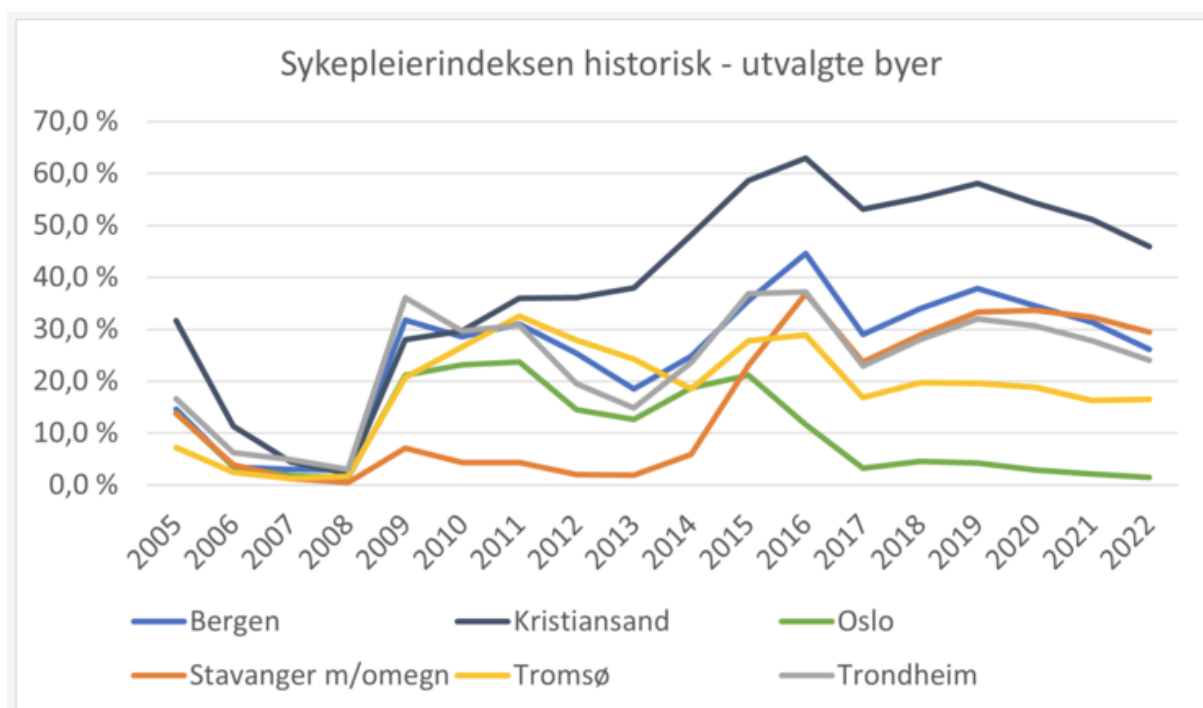
Sykepleierindeksen angir andelen boligomsetninger i en gitt region som en enslig sykepleier ville kunne kjøpe med en gjennomsnittlig sykepleierlønn og i henhold til boliglånsforskriften og/eller bankenes typiske låne praksis, som setter krav til betjeningsevne, gjeldsgrad og nedbetalingstid. Figur 3-3 viser utviklingen i sykepleieindeksen for hele landet fra 2005 til 2022. I forkant av den internasjonale finanskrisen (2007-2008) lå indeksen under 10 prosent. Siden har den svingt rundt 25-30 prosent.

Ifølge figur 3-3 ble boligprisene i Norge nesten fordoblet i perioden fra 2009 til 2022 uten at sykepleieindeksen ble nevneverdig svekket. Dette viser at høy prisvekst og sterk prisøkning ikke nødvendigvis er det samme som svekket kjøpekraft.

Det finnes ikke noe fasitsvar om hva som kan tolkes som høye eller lave verdier på sykepleierindeksen, dvs. hvor stor andel av boliger vi skulle forvente eller ønske at en enslig sykepleier (eller medianlønnstaker) skal kunne ha råd til. Endringer i sykepleierindeksen over



Figur 3-3.: Sykepleierindeksen historisk - Norge
Faksimile: Eiendom Norge og Eiendomsverdi (2023)



Figur 3-4: Sykepleierindeksen for utvalgte norske byer 2005-2022
Faksimile: Eiendom Norge og Eiendomsverdi (2023)

tid kan imidlertid gi en pekepinn på om kjøpekraften vokser mer eller mindre i tak med boligpriser over tid, for (enslige) personer som befinner seg i midten av den norske lønnsfordelingen.

Slik figur 3-4 viser, kan store endringer i sykepleierindeksen forekomme på kort tid. Vi ser for eksempel at indeksen økte mye fra 2008 til 2009 for de fleste byene, men ikke for Stavanger med omegn. Den forble veldig lav i Stavangerregionen fram til 2014/2015, når den også begynte å stige merkbart. Disse tidspunktene sammenfaller selvsagt med store endringer i konjunktursituasjonen (finanskrisen og oljeprisfall) som i større/mindre grad påvirket de ulike byene. Det tilsier en viss varsomhet med å tolke indeksresultatene for en kort periode som klart tegn på enten utilstrekkelig bygging eller andre utfordringer med boligmarkedet. Det kan likevel være hensiktsmessig å følge med på utviklingen i en slik indeks for å kunne se om svekket kjøpekraft vedvarer.

Det finnes andre utredninger som utfyller og nyanserer bildet av boligkjøpekraft i Norge: for førstegangskjøpere (Mamre, 2021); og husholdninger generelt (Lindquist & Vatne, 2019). Sistnevnte, som undersøkte perioden 2008-2016, finner blant annet at kjøpekraften til mange husholdninger – men ikke alle – er opprettholdt over tid. Studien gjelder perioden til og med 2016 og kan dermed ikke gi svar om utviklingen de seneste årene. Boligprisene hadde vokst mer enn gjeldsdisponibel inntekt i analyseperioden for de fleste. Medianhusholdningens boligkjøpekraft hadde likevel også økt i perioden, grunnet lavere rente, god inntektsvekst og svak vekst i annet forbruk. Medianhusholdningen kunne kjøpe bolig helt opp til 70. persentilen for boligpris. Husholdningene ved 75. persentilen for låneevne kunne kjøpe boliger helt opp til 95. persentilen i 2016, dvs. de aller fleste boligene i Norge. Husholdninger i den nedre delen av fordelingen for låneevne viste i motsetning en svak utvikling i kjøpekraft i analyseperioden. Dette er i hvert fall et tegn til økt boligulikhet. Om det også kan tolkes som et tegn på utilstrekkelig bygging, kommer an på hvor innskrenket kjøpekraften til de med mindre kjøpekraft faktisk ble.

Lindquist og Vatne (2019) viste videre at kjøpekraften er gjennomgående lavere i Oslo enn i andre store byer og landet samlet. Kjøpekraften til medianhusholdningen i Oslo hadde også utviklet seg svakt i perioden. Analysen i Lindquist og Vatne (2019) trekker ikke formue inn i anslag på låneevne og kjøpekraft, og vil dermed underestimere faktisk kjøpekraft for husholdninger med formue eller større tilgang til egenkapital.

Videre finnes det utredninger som drøfter og undersøker om utviklingen i boligpriser kan forklares som funksjon av såkalte «fundamentale faktorer», som rentenivå, husholdningsinntekt og boligtilbud. Det kan være indikasjon på en «boligboble», dvs. kunstig og uholdbart høye boligpriser, hvis disse fundamentale faktorene *ikke* forklarer boligprisutviklingen

(Anundsen, 2019)⁵. En «boligboble» kan oppstå hvis aktører er overoptimistiske og byr opp boligprisene basert på urealistiske forventninger til framtidig lønnsomhet. Da boligtilbud inngår som en del av de fundamentale faktorene som brukes for å vurdere faren for en boble, vil resultater fra analyser av fundamentale faktorer ikke kunne gi et direkte svar om boligtilbud/-bygging er tilstrekkelig eller ikke. En «boble-indeks» vil vise likevekt, dvs. ingen tegn til bobletendenser, hvis høye priser er i tråd med lavt tilbud på boliger. En «boble-indikator» kan likevel være nyttig for å vurdere om et høyt prisnivå gir et korrekt signal på boliggetterspørsel og dermed grunn til å øke boligtilbud/-bygging.

3.2.5. Eksternaliteter

Eksternaliteter eller eksterne virkninger er konsekvenser som tilfaller andre enn aktørene som er direkte involvert i en økonomisk transaksjon, og som ikke tas hensyn til i prisen som ligger til grunn for transaksjonen. Negative eksternaliteter innebærer at det omsettes eller brukes *for mye* av det aktuelle gode enn hva som er samfunnsøkonomisk lønnsomt, da prisen ikke gjenspeiler alle (samfunns)kostnader. Når det gjelder boligbygging, vil det bety at det bygges for mye (i forhold til hva som er samfunnsøkonomisk lønnsomt). Positive eksternaliteter vil innebære at det bygges for lite.

Negative eksternaliteter kan rettes opp i eller minskes ved bruk av avgifter eller ulike former for regler, forbud, påbud eller pålegg. Positive eksternaliteter vil kunne brukes som begrunnelse for ulike former for offentlig støtte eller subsidier med mål om å øke tilbud eller bruk av det aktuelle gode.

Et klassisk eksempel som brukes om en negativ eksternalitet er kostnadene og konsekvensene som tilfaller lokalbefolkningen pga. forurensning fra en nærliggende fabrikk. Klimagassutslipp er nå også et av de mest kjente eksemplene på en eksternalitet som kan gi negative konsekvenser, for hele verden. Ifølge samfunnsøkonomisk teori burde en korrekt utformet avgift kunne løse utfordringen med klimagassutslipp og andre eksternaliteter. Faktisk erfaring med for eksempel bruk av CO₂-avgiften har imidlertid avslørt en rekke utfordringer med praktisk bruk, se for eksempel Rosendahl (2020) og Asheim et al (2019). Dette er i tråd med teoretiske diskusjoner som tilsier at optimal politikk i respons til eksternaliteter også kan bestå av andre virkemidler enn avgifter, som forbud/påbud (Christiansen & Smith, 2012).

Et marked med stort innslag av betydelige eksternaliteter vil ikke anses som velfungerende etter økonomisk teori. Med eksternaliteter oppstår det et skille mellom hva som er

⁵ Se også oppdatert informasjon her: <https://housinglab.oslomet.no/bubble-index/>

bedriftsøkonomisk lønnsomt (for aktørene som er direkte involvert i transaksjonen), og hva som er lønnsomt for samfunnet i sin helhet. Forekomsten av alvorlige eksternaliteter brukes ofte som begrunnelse for offentlige tiltak eller inngripen i markeder.

Både positive og negative eksternaliteter kan forekomme ved boligbygging, og mange av konfliktlinjene i arealpolitikken og reguleringssaker i Norge – knyttet til for eksempel bruk av natur, veiforbindelser, støy, samt lys- og utsiktsforhold – handler i bunnen om ulike former for eksternaliteter. Arealregulering – både bruk av arealformål og bestemmelser – kan tolkes som alternative virkemidler (enn avgifter) for å regulere ulike former for eksternaliteter som kan forekomme ved utbygging. Dette nevnes til tider i den internasjonale forskningslitteraturen, se for eksempel Glaeser & Guorko (2018), men blir sjelden undersøkt nærmere. Et par unntak er Behrer et al (2021), som også trekker linjen til diskusjoner av eiendomsrett, og Ryan-Collins et al (2017).

I Norge har Grønn skattekommisjon drøftet naturinngrep som en eksternalitet knyttet til utbyggingsformål, herunder også boligfelt, og påpeker: *«Inngrep og bruk av naturen har som regel ikke en pris for brukeren. ... De samfunnsøkonomiske kostnadene ved tap av naturområder og biologisk mangfold er vanskelige å tallfeste, og det finnes kun noen få kostnadsanslag for Norge. At verdsetting av tjenestene er vanskelig å anslå, bidrar trolig til at verdien av for eksempel uberørt natur og biologisk mangfold undervurderes.»* (Grønn skattekommisjon, 2015, s. 123).

Hvis negative eksternaliteter finnes i tilknytning til boligbygging, vil det bety at boligprisene er for lave, og at boligetterterspørselen er høyere enn den ville ha vært hvis folk måtte betale den reelle samfunnsøkonomiske kostnaden som boligen innebærer. Sagt på en annen måte, vil folks boligkonsum være høyere enn hva som er samfunnsøkonomisk optimalt. Dette gjelder aggregert, ikke nødvendigvis individuelt. Hvis det er stor økonomisk ulikhet i samfunnet, vil det kunne innebære at boligkonsum for deler av befolkningen er høyere enn optimalt samtidig som andre deler av befolkningen sliter med å få dekket boligbehovene sine.

Økt tetthet av folk og arbeidsplasser trekkes også fram som en mulig kilde til eksternaliteter av byer/tettsteder i den samfunnsøkonomiske forskningslitteraturen, ofte under begrepet «agglomerasjonseffekter». Dette ble tidligere nevnt som en mulig forklaring på økt kjøpekraft i byregioner, se 3.2.4. Den positive (eksterne) virkningen kommer av at økt tetthet gjør arbeidstakere og/eller bedrifter mer produktive samlet sett. Økte lønninger/inntekt som følger av denne produktivitetseffekten kan gi utslag i økte boligpriser. Det er trolig en positiv eksternalitet for folk som allerede eier bolig, men kan være negativt for andre, som førstegangskjøpere eller andre som vil komme inn i boligmarkedet. Økt tetthet i byer kan

også gi eksterne virkninger i form av for eksempel mer støy, lokal forurensning, trengsel og økt kødannelse på veiene, noe som de fleste vil oppleve som negativt.⁶ Samtidig kan økt tetthet muliggjøre større variasjon i handels- og servicetilbud eller øke muligheter for kollektivdekning, noe som trolig vil oppleves som positivt (eller i hvert fall ikke direkte negativt) for de fleste. Det er noe uavklart om byer/tettsteder gir større eller lavere utslipp, se diskusjonene i blant annet Glaeser & Kahn (2010) og Widenhofer et al (2018).

Denne diskusjonen er ikke ment å gi en fullstendig oversikt over alle eksternalitetene som kan være relevante når det gjelder boligbygging og tettstedsutvikling. Det brukes heller for å understreke at det kan finnes slike eksternaliteter som spiller inn i boligmarkedet og som blant annet danner en del av grunnlaget for arealpolitikken. Arealformål, reguleringsbestemmelser, rekkefølgekrav osv. kan tolkes som virkemidler for å styre/regulere bygging når det er grunn til å tro at eksternaliteter finnes. Det er imidlertid ikke dermed ikke sagt at alle former for arealpolitikk/-regulering kan begrunnes med eksternaliteter.

I USA pågår det en diskusjon om mulige overordnede (makroøkonomiske) konsekvenser av lokale arealbruksreguleringer/-restriksjoner, basert blant annet på forskningen i Hsieh & Moretti (2019), se også Glaeser & Gyourko (2018). Innsikten fra den forskningen tilsier at begrensninger i boligtilbud/-bygging med bakgrunn i arealreguleringer/arealpolitikken i og rundt utvalgte høyproduktive byer har ført til en reduksjon i folks muligheter til å flytte fra byer som opplever økonomisk nedgang til disse byene/regionene i (økonomisk) vekst. Det kan innebære at arbeidskraftsressursene i økonomien ikke blir utnyttet (samfunnsøkonomisk) optimalt. Dette kan tolkes som at begrensninger i arealbruk skaper en ekstern virkning for hele økonomien i form av lavere produktivitet og dermed lavere økonomisk velstand.

Denne tematikken kan også være relevant å drøfte og vurdere i typiske pressområder i Norge, som i og rundt Oslo. I Norge vil bekymringer om visse yrkesgrupper vil kunne ha råd til bolig i pressområder, kunne tolkes som en variant av denne overordnende samfunnsøkonomiske problemstillingen. Her er det verdt å merke seg at kommunalt selvstyre trolig står enda sterkere i USA enn i Norge. Samordningsmekanismene som plan- og bygningsloven legger opp til i Norge, ikke finnes på samme måte i USA, for eksempel. Det er dermed ikke gitt at utfordringen er like framtreddende i Norge som i USA.

⁶ Det finnes flere artikler og rapporter som utdyper om fordelene og ulempene knyttet til tetthet/urbanisering og disse gir en pekepinn på mulige eksternaliteter. Se for eksempel Glaeser (2011), Menon (2017), Kap. 7 (Urbanisering og produktivitet) i Produktivitetskomisjonens første rapport (Produktivitetssammenheng, 2015) og Hillstein & Hofstad (2017).

3.2.6. Skattesystemet

Skattesystemet vil kunne påvirke etterspørselen etter bolig tjenester gjennom mange ulike kanaler. Det er utenfor rammene av dette oppdraget å gi en fullstendig oversikt over diskusjonene og problemstillinger som er relevante når det gjelder boligbeskatning i Norge og hvordan det kan påvirke boligmarkedet. Her henviser vi til den nyeste NOU om skattesystemet for flere detaljer (Norges offentlige utredninger, 2022).

Det er likevel verdt å bemerke at det lenge har blitt påpekt, både blant eksperter i Norge (som det nyeste skatteutvalget) og internasjonale organisasjoner som OECD og IMF, at skattesystemet i Norge legger opp til en skattemessig favorisering av bolig som kan gi mange former for uheldige samfunnsøkonomiske virkninger. Den overordnede vurderingen er at skattlegging av bolig samlet sett er for lav. Den lave boligbeskatningen er med på å vri investeringer bort fra andre investeringer, som kan være viktig for å sikre økonomisk vekst, og å drive opp bolig etterspørsel og boligpriser. Dermed blir det også vanskeligere å etablere seg for folk som ikke ennå er i markedet som boligeiere.

Hvis skattesystemet påvirker bolig etterspørsel og bolig investeringer, vil det kunne være relevant å trekke inn i vurderinger av hva som er tilstrekkelig boligbygging, også selv om skattesystemet er grunnleggende felles for alle kommunene. Hvis skattesystemet skaper ulikheter mellom folk som er innenfor og utenfor boligmarkedet, er det også relevant i diskusjoner om hvem boligbyggingen skal være tilstrekkelig for, og hvor. Også her kan vi oppleve en situasjon hvor bolig etterspørselen for noen (med nok kapital og/eller kjøpekraft) er for høy samtidig som andre sliter med å få dekke boligbehov.

3.2.7. Markedsmakt i utbygger-/utviklermarkedet

Manglende konkurranse eller markedskonsentrasjon/-makt i boligbyggemarkedet kan gi utslag i begrenset tilbud og/eller høye priser gjennom ulike mekanismer. Konkurransetilsynet undersøkte konkurranseforhold i boligutviklermarkedet i 2015 (Konkurransetilsynet, 2015).

Utredningen hentet innsikt særlig fra storbyregionene og viser at det var tegn til at noen få, store aktører kontrollerte en stor andel av mulige utbyggingsområder, eventuelt hadde opsjonsavtaler på aktuelle områder. Disse store aktørene opererte ofte med «tomtebanker» med et stort antall tomter som i større eller mindre grad var regulert eller klare til bygging. Konkurransetilsynet påpekte at dette kunne være en rasjonell tilpasning til en situasjon med betydelig reguleringsrisiko og usikkerhet i hvor lang tid det kunne ta å få tomter regulert og klare til bygging. Aktørene var etter en slik tolkning store fordi en viss størrelse var nødvendig for å håndtere risiko. Samtidig påpekte Konkurransetilsynet at store

tomtebanker, særlig med mange ferdig eller neste ferdig regulerte tomter, ville gi store aktører mulighet til å påvirke markedet/markedspris gjennom «utporsjonering» av nye boliger. Disse store aktørene kunne for eksempel utsette bygging for å sikre knapphet og dermed et høyt prisnivå.

Tilsynet konkluderer med at det er indikasjoner på at konkurransen i boligutviklermarkedet er begrenset (i storbyene). De peker både på behov for å få ferdig regulert flere boligtomter i pressområder, å gjøre reguleringsprosesser mer effektive og forutsigbare, og for at kommuner inntar en mer aktiv rolle for å tilrettelegge for mer konkurranse. Hva den rollen ville bestå i, kunne variere fra sted til sted. Tiltak og virkemidler som kommunalt tomteoppkjøp, økt kunnskap om ulike former for kommersielle utfordringer, bedre koordinering i fortetnings- og transformasjonsområder, strategisk bruk av utbyggingsavtaler og kommunal forskuttering av infrastrukturinvesteringer ble blant annet nevnt. Tilsynet peker også på et behov for bedre samarbeid mellom kommuner i for eksempel utbygging av infrastruktur og at boligutviklere selv har et forbedringspotensiale når det gjelder å sette seg grundig inn i kommunenes strategier og arealplaner for å forstå hva kommunene ønsker å tilrettelegge for, samt ulike hensyn som søkes ivarettatt.

3.2.8. Oppsummering

Den moderne norske boligpolitikken bygger på en forestilling om at et velfungerende boligmarked vil kunne dekke befolkningens boligbehov på en kostnadseffektiv samt økonomisk og sosialt rettferdig måte. Dermed blir det relevant å spørre om boligmarkedet er velfungerende, og det er ikke et enkelt spørsmål å svare på. Det er mange momenter og faktorer som kan være relevante å trekke inn i vurderingene.

I diskusjoner om hva som er tilstrekkelig boligbygging kan det være nødvendig å tenke gjennom og drøfte hva som anses eller oppleves som det relevante markedet i ulike deler av landet. Boligmarkedet kan strekke seg over kommunegrenser noen steder. Det kan også være relevant å undersøke og diskutere hvordan kjøpekraft har utviklet seg i en region og/eller om kjøpekraft for ulike grupper kan ha utviklet seg forskjellig, for å kunne tolke endringer eller forskjeller i boligpriser.

Hvis det finnes tegn til stor boligulikhet eller det finnes gunstig boligbeskatning, vil det være mulig å ha en situasjon med både overinvestering i bolig i noen grupper av befolkningen samtidig som andre sliter med å eie eller leie en bolig med tilfredsstillende standard. I så fall kan det finnes nok boliger, eller boligmassen samlet sett er tilstrekkelig, men den er ujevnt fordelt i befolkningen: Noen har mer enn nok, mens andre har for lite. Det kunne vært nyttig å utvikle en ginikoeffisient for boligeierskap.

En lang rekke faktorer som forekomst av store eksternaliteter, utforming av skattesystemet og konkurranseforhold/markedsrett i utbyggermarkedet kan bidra til at boligmarkedet ikke fungerer bra med tanke på å sikre samfunnsøkonomisk effektivitet og/eller en rettferdig fordeling av ressurser og goder i samfunnet.

4. Erfaringsinnhenting

4.1. Metode og gjennomføring av erfaringsinnhenting fra relevante aktører

Erfaringsinnhenting ble gjennomført i perioden september-november 2022.

Kontakt med kommunene gjennom andre oppdrag indikerer at tilføysen til pbl. §3-1 ikke har fått stor oppmerksomhet i kommunene. Det ble derfor vurdert som lite hensiktsmessig å undersøke kommuner og fylkeskommuners forståelse av tilstrekkelig boligbygging gjennom spørreundersøkelser eller tilsvarende, men at det var behov for tilrettelegging for refleksjon og diskusjon for å innhente denne informasjonen. Dette ble gjort gjennom to digitale arbeidsverksteder (webinarer): et by- og vekstrettet og et distriktsrettet.

4.1.1. Gjennomføring av webinarer

Til webinarne ble utvalgte statsforvaltere, fylkeskommuner og kommuner invitert til å presentere og diskutere hvordan de forstår og operasjonaliserer tilstrekkelig boligbygging. I tillegg til de offentlige aktørene, ble representanter for bolignæringens organisasjoner (Boligprodusentene, Norsk Eiendom og EBA) invitert for å belyse hvordan næringen oppfatter begrepet tilstrekkelig boligbygging og problemstillinger knyttet til dette. Kommunal- og distriktsdepartementet deltok som observatør under webinarne.

Webinarene ble gjennomført på Teams og ble lagt opp etter samme struktur:

- Innledning om oppdraget og sentrale problemstillinger v/Asplan Viak
- Korte innlegg fra én statsforvalter, én fylkeskommune og to kommuner om deres forståelse og praktisering av oppgaven og hensynet tilstrekkelig boligbygging
- Korte innlegg fra næringens organisasjoner
- Drøfting i grupper («breakout rooms») og plenum

Spørsmålene til gruppediskusjonen ble sendt til deltakerne i forkant, med oppfordring til å drøfte disse i egen organisasjon før webinar. Deltakerne ble fordelt i grupper på tvers av organisasjonene de representerte og flyttet ut i «breakout rooms». Gruppene noterte sine svar inn i et felles skydokument. Etter diskusjonen i grupper, ble deltakerne flyttet tilbake i plenumsrommet, der representanter for gruppene presenterte sine refleksjoner. Plenumsdelen ble ledet av Asplan Viak.

Dokumentasjonen fra gruppediskusjonene, sammen med de forberedte innleggene i webinarene, utgjør grunnlaget for sammenstillingen av hvordan begrepet oppfattes og hvilke nyanser og forståelsesrammer som ligger i det.

4.1.2. By- og vekstrettet webinar

WEBINAR	
18.10.22 kl. 12.30-15.30	
• for utvalgte storbyregioner • om forståelsen av «tilstrekkelig boligbygging» i PBL §3-1 • inngår i utredningsoppdrag for Kommunal- og distriktsdepartementet	
Kl. 12.30	Om oppdraget og sentrale problemstillinger v/Erik Plathe, Asplan Viak
Kl. 12.40	Korte innlegg om forståelse og praktisering av oppgaven og hensynet «tilstrekkelig boligbygging» på regionalt nivå - Statsforvalteren i Viken - Rogaland fylkeskommune
Kl. 13.05	Korte innlegg om forståelse og praktisering av oppgaven og hensynet «tilstrekkelig boligbygging» på kommunalt nivå - Trondheim kommune - Sandnes kommune - Bærum kommune
Kl. 13.40	Pause
Kl. 13.50	Kort innlegg fra næringens organisasjoner
Kl. 14.05	Drøfting i grupper
Kl. 14.50	Pause
Kl. 15.00	Plenumsdiskusjon
Kl. 15.25	Avslutning

Webinaret ble gjennomført 18.10.22. Statsforvaltere, fylkeskommuner og utvalgte kommuner i to av vekstregionene (Oslo- og Stavangerregionen) i tillegg til alle storbyene ble invitert til å delta. Utvalget av kommuner ble gjort på bakgrunn av dialog med fylkeskommunene. Ca. 40 deltakere fra følgende aktører deltok i webinaret:

- Statsforvalterne i Rogaland og Viken
- Rogaland, Viken, Trøndelag og Vestland fylkeskommuner
- Stavanger, Sandnes, Oslo, Bærum, Lørenskog, Lillestrøm, Nordre Follo, Trondheim, Stjørdal, Malvik, Bergen, Tromsø og Kristiansand kommuner
- Norsk Eiendom, Boligprodusentene og EBA

Kommunal- og distriktsdepartementet og KS deltok som observatører.

Deltakerne ble fordelt i grupper på tvers av fylker og kommuner. Følgende spørsmål ble drøftet i gruppediskusjonene:

1. *Hva legger dere i «tilstrekkelig boligbygging» som hensyn og oppgave?*
2. *Hvordan defineres boligbehov og boligreserve, og hvem involveres i å vurdere realismen i boligreserven?*
3. *Hvilke vurderinger gjør kommunalt og regionalt nivå for å avveie hensynet til tilstrekkelig boligbygging mot andre nasjonale og regionale føringer for byutviklingen?*

4.1.3. Distriktsrettet webinar

WEBINAR

26.10.22 kl. 9-12

- for utvalgte fylker og kommuner
- om forståelsen av «tilstrekkelig boligbygging» i PBL §3-1
- inngår i utredningsoppdrag for Kommunal- og distriktsdepartementet

Kl. 9.00	Om oppdraget og sentrale problemstillinger v/Erik Plathe, Asplan Viak
Kl. 9.10	Korte innlegg om forståelse og praktisering av oppgaven og hensynet «tilstrekkelig boligbygging» på regionalt nivå - Statsforvalteren i Vestland - Troms og Finnmark fylkeskommune
Kl. 9.35	Korte innlegg om forståelse og praktisering av oppgaven og hensynet «tilstrekkelig boligbygging» på kommunalt nivå - Sunnfjord kommune - Senja kommune - Beiarn kommune
Kl. 10.10	Pause
Kl. 10.20	Kort innlegg fra næringens organisasjoner
Kl. 10.35	Drøfting i grupper
Kl. 11.15	Pause
Kl. 11.25	Plenumsdiskusjon
Kl. 11.55	Avslutning

Webinaret ble gjennomført 26.10.22. Utvalg av kommuner til webinaret ble gjort delvis på bakgrunn av dialog med Distriktsenteret og delvis på bakgrunn av anbefalinger fra fylkeskommunene. Kommunene hører til sentralitetsindeks 4, 5 og 6. Utvalg av inviterte

statsforvaltere og fylkeskommuner ble gjort på bakgrunn av hvilke kommuner som ble valgt ut. Ca. 25 deltakere fra følgende aktører deltok i webinarret:

- Statsforvalteren i Vestland
- Troms og Finnmark, Agder og Vestland fylkeskommuner
- Beiarn, Senja, Meløy, Sunnfjord, Ullensvang og Nome kommuner
- Norsk Eiendom, Boligprodusentene, EBA
- Husbanken og Distriktssenteret

Kommunal- og distriktsdepartementet deltok som observatør.

Spørsmålene som ble drøftet i gruppediskusjonene:

1. *Hva legger dere i «tilstrekkelig boligbygging» som hensyn og oppgave?*
2. *Hvordan defineres boligbehov og boligreserve, og hvilken rolle tar kommunen og regionale myndigheter for å legge til rette for tilstrekkelig boligbygging?*
3. *Hvilke nasjonale og regionale føringer bidrar til å styrke/svekke tilstrekkelig boligbygging i distriktene?*

4.2. Hva kom fram i bywebinaret?

4.2.1. Perspektiver fra regionale myndigheter

De forberedte innleggene ble holdt av Statsforvalteren i Viken og Rogaland fylkeskommune.

Kunnskapsgrunnlag for boligplanlegging

Regionale myndigheter vektlegger at kommunenes tilrettelegging for tilstrekkelig boligbygging må bygge på kunnskap om demografi, prognoser for befolkningsutvikling, levekår og folkehelse, og at både omfang av boliger og type boliger må planlegges utfra denne kunnskapen. Rogaland fylkeskommune har i forbindelse med regional plan for Jæren og Søre Ryfylke prioritert bred kunnskap om boligmarkedet og boligreserver.

Avveininger opp mot andre hensyn

Bruk av innsigelse for temaet tilstrekkelig boligbygging har vært knyttet til for lav utnyttelse i sentrale områder og bomiljø (støy, utearealer) og ikke til manglende boligarealer. Innsigelser blir brukt dersom det blir satt av for store arealer i forhold til veksten og dette er i strid med regional plan for areal og transport.

Økt arealpress gir utfordringer for sosial bærekraft

Fra regionalt nivå ble det trukket fram at kompakt byutvikling er problematisk for den sosiale bærekraften på grunn av konsekvensene denne utviklingen gir for segregering, rettferdighet og den sosiale og geografiske fordelingen av fordeler og ulemper. Det ble vist til utredning som viser at dyre boliger i sentrum fører til at familier flytter ut fra knutepunktene og til mer bilbaserte områder (Barlindhaug et al, 2018). Videre ble det vist til utredning om sosial bærekraft og planbestemmelser som viser at markedsmekanismene i boligmarkedet gjør at kommuner og regionale myndigheter har få effektive virkemidler for å nå mål om sosial bærekraft i boligplanleggingen (Asphjell et al, 2022).

Særlig viktige nasjonale og vesentlige regionale interesser på folkehelseområdet legges til grunn ved vurdering av planer og er grunnlag for innsigelse:

- *At det er overveiende sannsynlig at planleggingen kan bidra til miljømessig urettferdighet og helserisiko.*
- *At det er overveiende sannsynlig at planleggingen kan bidra til segregering (geografisk opphoping av homogene populasjoner).*
- *At det er overveiende sannsynlig at planleggingen kan bidra til gentrifiering (beboere prises ut til fordel for mer velstående grupper).*

«Det er likevel lite aktuelt å fremme innsigelse på dette grunnlaget [grunnlag for innsigelse på folkehelseområdet] alene, da det er behov for tydeligere føringer og variert virkemiddelbruk, både innenfor og utenfor rammene av pbl.»

Statsforvalteren i Viken

Tydeligere vektlegging av sosial bærekraft i boligplanlegging i regional plan

I regional planstrategi for Rogaland er tilstrekkelig boligbygging knyttet opp mot pris og boligtyper som avspeiler demografien i samfunnet. Fylkeskommunen har lang erfaring med areal- og transportperspektivet i boligplanleggingen, men vektlegger nå i større grad også hensynet til sosial bærekraft jf. regional planstrategi.

Utviklingsmål 4 - Attraktive lokalsamfunn, tettsteder og byer

God helse og livskvalitet skapes gjennom de fysiske og sosiale relasjonene mennesker befinner seg i.

Det er en viktig samfunnsoppgave å legge til rette for at det kan bygges nok boliger til en pris folk kan betale.

Regionen skal tilby et mangfold av ulike bomiljø som er trygge, frie for fare eller forurensing og med nærhet til grønne omgivelser.

Kommuner og utbyggere bør stimulere til boformer som avspeiler demografien i samfunnet, der flere generasjoner bor i samme boligkompleks eller nabolag, som for eksempel Vindmøllebakken i Stavanger.

Her er det behov for samordnet bolig-, areal-, og transportpolitikk, hvor kommuner, fylkeskommune og privat næringsliv har en aktiv dialog.

Kommunene bør ivareta boligsosiale hensyn i planleggingen.

Figur 4-1 Vektlegging av sosial bærekraft i boligplanlegging i Utviklingsplan for Rogaland – regional planstrategi 2021-24 (Rogaland fylkeskommune, 2020)

4.2.2. Perspektiver fra kommunene

De forberedte innleggene ble holdt av Trondheim og Bærum kommuner.

Kommunene legger til rette for at veksten i hovedsak kommer i knutepunktene, i tråd med regionale planer for areal og transport. Bærum kommune viste til at knutepunktstrategien har gitt markant høyere pris i sentrale områder. En sykepleier hadde i 2018 kun mulighet til å kjøpe 2 % av bruktboligene og 0 % av nye boliger i Bærum, og kommunen mener disse tallene gir grunnlag for å diskutere om man tilrettelegger for nok boliger totalt og nok boliger tilpasset demografien og sosioøkonomiske forhold. I ny arealdel av kommuneplanen prøver kommunen ut pilotering av boliger for aldersvennlige samfunn, rimelige boliger og alternative boformer med fellesskapsfunksjoner i områder utenfor de definerte vekstområdene.

Langsiktig drifts- og investeringsplan (LDIP); Langsiktig befolkningsvekst i Bærum dempes og langtidsprognosene justeres slik at Bærum planlegger for å ta sin relative andel av veksten i hovedstadsregionen.

Bærum kommune

Trondheim kommune trakk fram at kommunen legger til rette for tilstrekkelig boligbygging gjennom fastsetting av arealbruk og bestemmelser i kommuneplanens arealdel og ved behandling av reguleringsplaner og byggesaker. Trondheim beregner boligbyggehovet med utgangspunkt i egne befolkningsprognoser og kartlegger boligpotensialet i

KPA og reguleringsplaner i den årlig reviderte boligfeltbasen. Informasjonen til oppdatering av boligfeltbasen hentes fra saksdokumenter, saksbehandlere, annonser og nettsider.

*I regionsenter er utvikling i konjunkturer og sysselsetting viktigere for befolkningsveksten enn tilgang på nye boliger. Etterspørsel etter nye boliger som resultat av befolkningsvekst.
I omlandskommunene i regionen er boligbygging viktig årsak til befolkningsvekst*

Trondheim kommune

4.2.3. Perspektiver fra næringens organisasjoner

Innlegget ble holdt av Boligprodusentene og Norsk Eiendom på vegne av Boligprodusentene, Norsk Eiendom og EBA.

Årlig boligbehov beregnet av Prognosesenteret ut fra SSBs befolkningsframskriving (2022) tilsier gjennomsnittlig behov for ca. 30 000 boliger. Antallet har økt med 3000 fra forrige befolkningsframskriving, en økning som kan tilskrives ukrainske flyktninger alene.

Begrepet «boligreserve» tillegges ulikt innhold i ulike kommuner, og næringen trakk fram behovet for felles forståelse av hva man legger i begrepet, både i kommunene og i bolignæringen. De mente det er behov for å differensiere mellom boligpotensialet i kommuneplanens arealdel (nivå A), boligpotensialet i områdeplaner (nivå B) og samlet boligpotensial i vedtatte detaljreguleringsplaner (nivå C). Systematisk oppfølging av boligreserven kan skje ved at boenheter trekkes ut av boligreserven (nivå C) ved igangsettingstillatelse og av områdereserven (nivå B) ved vedtatt detaljreguleringsplan.

Næringen beslutter om planlagte byggeprosjekt skal realiseres på bakgrunn av vurderinger om lønnsomhet og trakk fram at jevnlig og systematisk samhandling mellom kommune og næringsliv om hvilke prosjekter som vil bli realisert, er en forutsetning for at kommunene skal ha oversikt over boligbygging og faktisk planlagt boligbygging.

4.2.4. Perspektiver i gruppediskusjonene

Oppsummeringen er hentet fra gruppenes notater fra gruppediskusjonen.

Tilstrekkelig boligbygging

Vurderingen av tilstrekkelig boligbygging har hovedfokus på kvantitative areal- og boligreserver. Det kom fram i gruppediskusjonene at boligbygging vurdert opp mot forventet befolkningsvekst legges til grunn for vurderingen, men at man bør ha en bredere inngang til oppgaven og hensynet. For eksempel handler tilstrekkelig boligbygging også om bokvalitet, varierte bomiljøer, boligsosiale forhold og kommunen som grunneier og utbygger.

Spørsmålet om tilstrekkelig boligbygging også handler om å få leiemarkedet til å fungere, ble trukket fram.

Det kom fra i diskusjonene at kommunene må ha kunnskap om hva utfordringen knyttet til tilstrekkelig boligbygging er. I pressområdene er boligprisene en utfordring, og det er derfor vanskelig å øke størrelsen på boligene for å tilpasse disse barnefamilienes behov eller kvaliteten på bomiljø uten at prisen øker til et nivå som i stor grad utelukker målgruppen. Det ble stilt spørsmål ved om kommunene sitter på tilstrekkelige virkemidler for å oppnå målene i boligpolitikken.

Forventet boligbehov og boligreserve

Det kom fram i diskusjonene at boligbehovet ofte anslås basert på befolkningssammensetning og forventet befolkningsutvikling, men at dette sannsynligvis anslås mer treffsikkert ved å kombinere ulike metoder, som prognoser for befolkningsutvikling, boligsalg, trender, boligpreferanseundersøkelser og dialog med næringen. Samfunnsendringer kan få store utslag i boligmarkedet, og SSBs befolkningsframskrivninger treffer ikke så godt. Disse tar kun hensyn til demografiske endringer og er ikke koplet til større investeringer i infrastruktur eller næring.

For å vurdere hvem som har tilgang til boligene som blir bygd, blir sykepleierindeksen nevnt som verktøy for å vise hvor stor andel av de omsatte boligene i en kommune en singel sykepleier kan få finansiering til å kjøpe.

Hensynet og oppgaven tilstrekkelig boligbygging blir som regel koplet til fysiske arealreserver. Det kom fram i diskusjonene at kommunene legger ulikt innhold i anslått boligreserve, men dette omfatter i hovedsak boligpotensialet i nye områder og fortettpotensialet i eksisterende områder, basert på kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner. Enkelte kommuner legger mye arbeid i å vurdere forventet antall boliger i områder med fortettpotensial.

Det kom videre fram i diskusjonene at administrasjonen kan mene at de har god kontroll over boligreserven, men at de ofte opplever skepsis til tallene fra både politikere og utbyggere. En av kommunene hadde jevnlig boligforum med utbyggere for å få informasjon om hva de tenker å bygge ut framover. Tunge rekkefølgekrav kan utfordre realisering av boligreserven i sentrale områder. I gruppediskusjonene ble behovet for bedre synliggjøring av kostnadene ved utbygging, trukket fram, bl.a. knyttet til rekkefølgekrav.

Styring av boligvekst

Enkelte kommuner viste til at de bruker langsiktig investerings- og driftsanalyse til å styre takten på boligutbygging og andre investeringsbehov. Samtidig begrenses utbyggingsmulighetene gjennom arealpolitikk som ikke tillater utbygging på ubebygde arealer, men kun transformasjon og fortetting.

Avveining av hensynet til tilstrekkelig boligbygging opp mot andre hensyn

Regionale myndigheter forventer at behovet for nye arealer til bolig dokumenteres og at fortetting og transformasjon prioriteres framfor utbygging på dyrka mark. Innledende stedsanalyse med vurdering av bolig- og bymiljøutfordringer blir trukket fram som en måte å avveie hensynet til tetthet, typologi osv.

Det kom fram i diskusjonene at tunge hensyn som avveies opp mot tilstrekkelig boligbygging er jordvern, mål om reduksjon av personbiltrafikk, arealnøytralitet og prinsippet om å bygge innenfra og ut. Ulik utbyggingspolitikk mellom nabokommuner som inngår i et felles bo- og arbeidsmarked kan gi kommuneoverskridende utfordringer.

Hensynet til sosial bærekraft ble i gruppediskusjonene nevnt i sammenheng med boliger med god kvalitet.

Mulige virkemidler

Spleiselag mellom kommune, private og staten, inkludert Husbanken, for å sikre utbygging på de riktige områdene ble trukket fram som en anbefaling. Det ble vist til at Husbanken inngår i denne typen samarbeid i Finland.

4.3. Hva kom fram i det distriktsrettede webinar?

4.3.1. Perspektiver fra regionale myndigheter

De forberedte innleggene ble holdt av Statsforvalteren i Vestland og Troms og Finnmark fylkeskommune.

Statsforvalteren har fokus på bærekraftig, helhetlig planlegging. Tilstrekkelig boligbygging er ett tema blant mange i helhetlig planlegging. Det store bildet er at det er satt av tilstrekkelig boligformål i kommunale planer, men statsforvalteren stilte spørsmål ved om de riktige boligene er planlagt på riktig sted, både sett opp mot andre hensyn og opp mot markedet for å bli bygd ut. Tilrettelegging for tilstrekkelig boligbygging forutsetter at kommunene har kunnskap om demografisk utvikling og dagens boligtypologi sett opp mot denne og at beslutningene i plan er kunnskapsbaserte.

Både statsforvalter og fylkeskommune trakk fram utdaterte planer som en utfordring. Det er behov for å rydde i gamle reguleringsplaner som ikke er realisert. Disse kan bygge på eldre utbyggingsmønster som ikke er i samsvar med dagens hensyn og kan gi konkurrerende utbygging som blokkerer for et nytt utbyggingsmønster. I mange distriktskommuner legges til rette for mye spredt utbygging og eneboliger, og man fortsetter å planlegge etter gammelt mønster.

Fylkeskommunen trakk fram at prinsippene fra SPR-BATP bør nedfelles i regional plan, evt. interkommunal plan, for å tilpasses regionale forhold. Det bør også stilles tydeligere krav til dokumentasjon og kunnskapsgrunnlag i planprosesser, som arealregnskap, boligbehovsanalyser, fortetningsanalyser, stedsanalyser og klimagassbudsjett og krav om behovsanalyser som premiss for å legge ut nye utbyggingsområder.

4.3.2. Perspektiver fra kommunene

De forberedte innleggene ble holdt av Senja og Sunnfjord kommuner.

Senja har sterk næringsutvikling og dermed behov for flere boliger og oppgradering av eksisterende boliger. Kommunen har konkrete forslag til tiltak for å stimulere til nybygging og renovering av boliger i distriktene. De foreslår å endre utlånsforskriften slik at bankene får økt handlingsrom for risiko, øremerke økningen til boligbygging og rehabilitering av boliger i distriktskommuner med sentralitetsnivå 5 og 6, og at kommunene skal kunne gi startlån uten at dette inngår i belåningsgraden. Kommunen har også foreslått momsfritak for rehabilitering/utvidelser og nybygg for boliger som er i bruk til boligformål som et tiltak målrettet mot etablerere/boligeiere i distriktene. Husbanken kan gi lån til privatpersoner med høyere belåningsgrad til boliger i distriktene enn ellers. Kun 10 personer har fått slike lån i hele Norge, og det er behov for å gjøre ordningen mer kjent.

Sunnfjord har vurdert boligbehov basert på SSBs befolkningsframskrivninger og regulert boligreserve for hvert tettsted i forbindelse med rullering av kommuneplanens arealdel. Kommunen gjennomførte også en spørreundersøkelse i aldersgruppa 60-80 år om behovet for mer lettstelt bolig de neste 5-10 årene for å anslå behovet for eldreboliger.

Fra Sunnfjord ble det trukket fram at hva som er tilstrekkelig og hvilke typer boliger som blir bygd er markedsstyrt. Også i distriktskommunene går utviklingen i retning av flere mindre leiligheter i sentrum. Økt variasjon i boligtilbudet i sentra krever bruk av ulike virkemidler og systematisk arbeid med kommunens boligpolitikk. Kommunen mener det er behov for ordninger som bidrar til at de med lav inntekt og egenkapital kommer inn på boligmarkedet og som sikrer at eldre med lav inntekt får mulighet til å bo i egnet bolig.

4.3.3. Perspektiver fra næringens organisasjoner

Innlegget ble holdt av Boligprodusentene og Norsk Eiendom på vegne av Boligprodusentene, Norsk Eiendom og EBA.

I distriktswebinaret trakk næringens organisasjoner fram at store deler av Norge ikke har et fungerende boligmarked, i tillegg til problemstillingene som også ble trukket fram i bywebinaret. Bankenes egenkapitalkrav vurderes utfra markedsverdi, som i distriktene ofte er lavere enn byggekostnaden. Dermed får man i praksis et høyere egenkapitalkrav i områder uten press på boligmarkedet. Husbanken kan imidlertid gjøre unntak fra egenkapitalkravet forutsatt at kvalitetskrav er innfridd, og kommunen kan fullfinansiere kjøp, bygging eller oppgradering med startlån. Næringens organisasjoner understreket at det dermed er mulig å fullfinansiere boligkjøp i distriktene med Husbanklån som grunnfinansiering og startlån som toppfinansiering.

4.3.4. Perspektiver i gruppediskusjonene

Oppsummeringen er hentet fra gruppenes notater fra gruppediskusjonen.

Tilstrekkelig boligbygging

Det ser ut til at tilføyselsen i pbl. §3-1 om tilstrekkelig boligbygging som hensyn og oppgave ikke er så godt kjent utenfor pressområdene og er derfor lite drøftet i kommunene.

Utfordringene knyttet til tilstrekkelig boligbygging i områder uten stor vekst dreier seg i stor grad om typologi, det vil si tilstrekkelig bygging av de boligtypene det er behov for sett i forhold til alderssammensetning og boligsosiale forhold, og om lokalisering av boligene. Endringer i demografi gjenspeiles ofte ikke i strategiske mål. I områder med sterk vekst i næringslivet er det også utfordringer knyttet til omfanget av boligbygging.

Det ble trukket fram i gruppediskusjonene at omfattende spredt utbygging av boliger og et ønske om å «ta hele kommunen i bruk» utfordrer målsettinger om utvikling av tettstedene og kommunale tjenester.

Forventet boligbehov og boligreserve

Anslaget over forventet boligbehov bygger ofte på SSBs befolkningsframskrivninger, både omfang og aldersfordelt. Kommunene trakk fram at man i større grad bør supplere SSBs framskrivninger med innsikt om lokale forhold, f.eks. gjennom brukerundersøkelser jf. Sunnfjord kommunes undersøkelser om behov for eldreboliger.

Boligreserve omfatter avsatte boligarealer i gjeldende arealdel og regulerte boligtomter, det vil si et teoretisk tall på boligreserve. Det ble trukket fram at det oppfattes som

utfordrende å presentere realistiske tall for boligreserven, bl.a. fordi tilsynelatende attraktive områder kan være omfattet av rekkefølgekrav som gjør at utbygging ikke vil være regningssvarende. I hvilken grad de planlagte boligreserver er reelle og attraktive bør gjennomgås ved rullering av arealdelen. Det kom fram av diskusjonen at anslag av boligreserve i eksisterende boliger bør suppleres med kunnskap om tilstand/egnethet av eksisterende boliger og hvor stor andel som benyttes som fritidsboliger.

Det går fram av gruppens diskusjoner at fylkeskommunen og andre regionale aktører bør koordinere seg for å få fram et grundig kunnskapsgrunnlag og å veilede kommunene i å gå fra plan til gjennomføring.

Kommunenes og fylkeskommunenes rolle i tilrettelegging for tilstrekkelig boligbygging

Det går fram av gruppediskusjonene at utfordringer knyttet til tilstrekkelig boligbygging varierer mellom distriktskommunene og dermed også behovet for kommunens tilrettelegging og for samarbeid mellom aktører.

Kommunenes mulighet til å i større grad kanalisere økonomiske virkemidler inn i områder der kommunen ønsker boligbygging, f.eks. med bidrag til infrastruktur, og ha dialog med utbyggerne om mer kostnadseffektiv boligtypologi, ble understreket i diskusjonene.

Videre ble fylkeskommunene utfordret til å i større grad vurdere hvordan rekkefølgekrav de stiller bidrar til økte boligpriser.

5. Kartleggingsmuligheter

Slik diskusjonene fra både gjennomgangen av forskningslitteraturen (kapittel 3) og i workshops med kommuner og regionale myndigheter (kapittel 4) viser, er det mange momenter som kan trekkes inn i vurdering av tilstrekkelig boligbygging. Det ble som nevnt diskutert kombinasjon av ulike metoder, som prognoser for befolkningsutvikling, boligsalg, trender, boligpreferanseundersøkelser og dialog med næringen.

I en slik situasjon kan det være krevende å oppnå en felles virkelighetsforståelse blant ulike aktører og interesser, eventuelt også aktører på ulike forvaltningsnivåer. Akkurat av den grunn kan det være viktig å utarbeide et kunnskapsgrunnlag som bidrar til å strukturere lokale og regionale diskusjoner og for å få fram ulike perspektiver og diskusjonsmomenter.

Behov for et slikt kunnskapsgrunnlag bør også ses i sammenheng med kommuneloven 13-1 om at kommunedirektøren (som øverste leder av kommunens administrasjon) «skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak».⁷ Da hensynet til tilstrekkelig boligbygging nå er nedfelt i plan- og bygningsloven §3-1 og kommuner ifølge plan- og bygningsloven §10-1 skal minst én gang i hver valgperiode utarbeide og vedta en kommunal planstrategi, går vi ut ifra at tilstrekkelig boligbygging er et spørsmål som på en eller annen måte bør vurderes minst en gang i løpet av hver valgperiode.

Kapittel 3 hadde en lengre redegjørelse for økonomiske perspektiv som kommunene kan trekke inn i sin boligplanlegging. Mange av disse perspektivene kan være krevende å dekke inn i kunnskapsgrunnlagene. Vi vil ikke anbefale kommuner å se bort fra økonomiske hensyn i sine vurderinger, da en planlegging utelukkende ut fra demografiske hensyn kan få negative økonomiske konsekvenser (jfr. diskusjonen om eksternaliteter i kap. 3.2.5). Dette kapitlet fokuserer likevel vesentlig mer på demografiske data enn på boligdata og økonomiske data, da førstnevnte er mer tilgjengelige (både historisk og i framskrivninger), mindre krevende å sammenstille, enklere å tolke, og enklere å planlegge etter. Økonomi, kjøpekraft og boligpriser er svært krevende å analysere, og ikke noe man kan forvente den jevne kommune kan gjøre, men vi viser noen eksempler på data som er enkelt tilgjengelige og som også inneholder mye informasjon når de blir sammenstilt.

⁷ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83>

I tillegg er ikke prisindekser eller sykepleieindeksen tilgjengelig for alle kommunene. For presskommunene vil denne type data normalt være tilgjengelige, og viktige å inkludere for å ivareta hensynet om bolig til alle og den sosiale bærekraften. Vi inkluderer denne type tall i diskusjonen av kartleggingsmuligheter, men de har begrenset anvendelighet og vi går ikke veldig i dybden på disse.

I dette kapitlet går vi gjennom mulighetene som finnes for å utarbeide relevante indikatorer som en del av et slikt kunnskapsgrunnlag. Kapitlet tar hensyn til at ulike kommuner/regioner kan ha ulike kunnskapsbehov, og kartleggingene som skisseres i dette kapitlet bør av den grunnen ikke tolkes som en oppskrift som kan følges til punkt og prikke av alle. Vi har tatt utgangspunkt i de presentasjoner og diskusjoner som var i webinarene, og de felles behov vi oppfatter kommunene har, og hvilken felles tilnærming vi vurderer at det er hensiktsmessig for kommunene å legge seg på. I diskusjonene vil vi skille grovt mellom et knippe hovedindikatorer eller kartlegginger som de fleste kommunene/regionene vil ha nytte av, eventuelt med noen mindre tilpasninger, og videre momenter som kommunene/regionene kan belyse med hjelp av mer spesialiserte indikatorer og kartlegginger ved behov. Hvis det finnes ulike verktøy som kan brukes, drøfter vi forskjeller mellom disse.

Vi legger vekt på indikatorer og kartleggingsmuligheter som enten allerede finnes i eksisterende statistikk og analyser eller som forholdsvis lett kan utarbeides med hjelp av eksisterende statistikk. Dette gjøres for at grunnleggende analyser/utredninger skal være gjennomførbare også for mindre kommuner med begrensede administrasjonsressurser. Unntaket fra denne hovedregelen er kartlegging av boligpotensialet, se 5.4, avhengig av ønsket detaljeringsgrad, kan kreve kompetanse innen GIS eller lignende verktøy. I sin enkleste form vil dette imidlertid også kunne utføres uten omfattende geografisk analysekompetanse.

Kapitlet er delt inn etter nyere fortid og framtid. Ettersom det er lite å gjøre med fortiden – annet enn å trekke lærdom av den og korrigere eventuelle feil og skader som har blitt gjort – bruker vi mest plass på framtiden. Det finnes en rekke miljøer og modellverktøy for å framskrive boligbehov, og dermed også en rekke mulige framtidsutfall, basert på ulike forutsetninger og tallgrunnlag. Forhåpentligvis vil diskusjonene i kapitlet bidra til å forstå både forutsetningene som ligger bak framskrivingene og hvilke tolknings- og justeringsmuligheter kommuner og fylker har i planleggingen.

Til tross for en omfattende drøfting foreslår vi kun to indikatorer som alle kommuner bør vurdere: én for historiske data, som vi kaller for *stramhetsindikator*, og som måler hvor mye mindre boligveksten har vært i forhold til husholdningsveksten; og én for framskrivingene, som vi kaller for *behovsindikator*, og som deler fremtidig folkemengde på antatt antall

personer i snitt per privathusholdning, og da gir tall på hvor mange husholdninger man i fremtiden kan forvente vil være bosatt i kommunen.

Disse indikatorene må gjerne brukes som grunnlag for mer dyptgående situasjons- og behovsanalyser i kommunene, og vil i seg selv ikke være tilstrekkelige for det enkelte kunnskapsgrunnlag, men vi vurderer at de uttrykker en minste målbar referanseramme for om historisk boligbygging har vært tilstrekkelig og om framtidig boligbygging vil være tilstrekkelig. Behovsindikatoren i seg selv er heller ikke en *fullverdig* indikator, da den må sees i relasjon til forventet framtidig boligmengde for å kunne svare på om forventet boligbygging vil være tilstrekkelig, men ikke alle kommunene kan forventes å ha god oversikt over forventet boligmengde, og da blir et tall på hvor mange husholdninger som trenger bolig være et nødvendig utgangspunkt.

Indikatorene er også overordnede og grove. De kan videre deles opp etter husholdnings- og boligtyper, og etter diverse kjennetegn ved disse typene, men da ender man fort opp i en detaljering som kan være nødvendig for kommunene, men vanskelig å vurdere i en overordnet plansammenheng, for eksempel regionalt. Kommunene kan gjerne ha denne detaljeringen for egen del, men av hensyn til regional samordning og planlegging vil det være en fordel å også ha med de overordnede indikatorene.

I tillegg kan indikatorene med fordel suppleres av en rekke andre statistikker og analyser. En del av dette dekkes i dette kapitlet.

Vi legger til grunn at diskusjonene i dette kapitlet kan være relevant for både fagpersoner i kommuner og i regionale myndigheter som fylkeskommuner og statsforvalterne, gitt deres ansvar og myndighet innen det norske plansystemet.

5.1. Valg av relevant markedsregion

Slik det ble diskutert i 3.2.3, kan boligmarkedet strekke seg utover kommunegrenser. Det gjelder særlig i regioner rundt større byer og tettsteder, man kan også forekomme på mindre steder avhengig av hvor kommunegrensene ligger. Enkelte steder i Norge finnes det byer som i praksis har vokst sammen, som Porsgrunn/Skien og Fredrikstad/Sarpsborg.

I regionene rundt større byer og tettsteder kan det være vanskelig å sette en absolutt, klar grense for hva som oppfattes som et felles bo- og arbeidsmarked, og en vil kunne finne vesentlige forskjeller knyttet til for eksempel tilgang til arbeidsplasser som er egnet for daglig pendling innenfor samme større bo- og arbeidsmarkedsregion. For slike større bo- og arbeidsmarkedsregioner kan det være et behov for å dele det store markedet opp i

mindre deler/segmenter for så å kunne sammenligne utviklingen og eventuelt trekke fram forskjeller som kan ha oppstått over tid.

På dette området kan det være viktig med diskusjon og forankring mellom kommunen og fylkeskommunen for å ha en felles forståelse for hva som er det relevante markedet. I første omgang handler det om å vurdere om det aktuelle boligmarkedet kan strekke seg utover kommunegrenser og om det derfor kan være behov for å trekke inn et regionalt perspektiv i diskusjoner om hva som kan være tilstrekkelig boligbygging.

I denne rapporten bruker vi begrepene «region» og «regionalt» for å betegne en situasjon hvor flere kommuner er involvert, ikke som et alternativt begrep for det fylkeskommunale forvaltningsnivået. Gitt fylkeskommunenes rolle innenfor regional utvikling vil det likevel kunne være deres ansvar å påse at det regionale perspektivet ivaretas når det er behov for det, men regionen som kan være aktuelt å kartlegge vil ikke være sammenfallende med hele fylket. Det vil med andre ord kunne være flere regioner bestående av en samling av kommuner innenfor et fylke, og det kan være et behov for at fylkeskommunen vurderer tilstrekkelig boligbygging for flere slike regioner, i samråd med de berørte kommunene.

Det finnes to eksisterende regionale inndelinger som legger vekt på økonomiske forbindelser for å gruppere kommuner i funksjonelle regioner: 1) SSBs inndeling i økonomiske regioner og 2) inndelingen i bo- og arbeidsmarkedsregioner som sist ble oppdatert av Transportøkonomisk instituttet på oppdrag fra det daværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2019 (Gundersen, Bøgh Holmen, & Hansen, 2019). Disse er begge egnet som utgangspunkt for en diskusjon av det relevante markedet for den enkelte kommune/regionen. Felles for begge inndelinger er at de undersøker graden av interaksjon mellom kommuner med hjelp av informasjon om pendling. SSBs inndeling i økonomiske regioner er laget for å kunne oppfylle kravene til regionalt nivå for statistikkrapportering i EU-systemet og tillater ikke at regioner krysser fylkesgrensene. Da det finnes norske regioner med betydelig grad av bo- og arbeidsmarkedsinteraksjon også over fylkesgrenser, vil denne inndelingen kunne komme for kort i slike situasjoner, men vil ellers også kunne nyttig å se på.

I vurdering av det relevante markedet kan det også være nyttig å trekke inn informasjon om flyttemønster til/fra kommunen.⁸ Her vil en kunne undersøke om det finnes vedvarende mønster hvor folk flytter til/fra et begrenset utvalg av kommuner i samme region.

⁸ SSB rapporterer om flytting til/fra alle kommuner i landet i <https://www.ssb.no/statbank/table/13864/> (Innlandske flyttinger, etter fra- og til-fylke og kommune)

Hvis det gjelder, kan det være grunn til å betrakte at disse kommunene tilhører en felles boligmarkedsregion.

Som tidligere nevnt, kan det av ulike årsaker være et behov for å dele veldig store bo- og arbeidsmarkedsregioner (som Oslo og Bergen) ytterligere inn i delmarkeder/-segmenter. Rundt Oslo kan det for eksempel være interessant å se nærmere på utviklingen i kommuner som ligger tettest på byen og dem som ligger litt lengre utenfor, eller det kan være nyttig å undersøke om utvikling på vest- og østsiden av Oslofjorden har vært veldig ulik.

Det kan også være behov for å også se regionene i en større sammenheng. BA-region Bergen, for eksempel, inkluderer ikke Alver, selv om store deler av Alver ligger i pendlingsområdet til Bergen. Der utilstrekkelig boligbygging i én kommune i én region skaper press på andre kommuner i regionen, vil utilstrekkelig boligbygging i én region skape press på andre regioner i nærheten. BA-regionene er i seg selv heller ikke lukkede systemer, og press i én kommune kan skyves over på kommuner i andre regioner, selv om det er ledig kapasitet i andre kommuner i samme region.

På motsatt vis, kan også overtilbud i én kommune skape overkapasitet i andre kommuner. Dersom noen kommuner i en region har veldig ekspansiv boligbygging, vil det åpenbart gå på «bekostning» av andre kommuner som deler det samme arbeidsmarkedet. Som nevnt tidligere, vil man for presskommuner (så lenge det finnes press) kunne forvente at én ekstra bolig gir én ekstra husholdning, og man vil nærmest kunne styre befolkningsframskrivingene etter boligtilbudet. Men: med mindre det er et like kraftig press i hele regionen, gjelder en slik forventning kun for kommunen, ikke for regionen. Tilflyttingen til regionen styres av andre forhold, primært av arbeids- og studietilbudet, mens fordelingen av tilflytterne på kommunene i regionen vil kunne styres av boligfaktorer som tilgjengelig boligmengde, pris, areal, kvalitet, infrastruktur, pendlingsavstand og tilgang på offentlige tjenester.

5.2. Kartlegging av nyere fortid

I dette delkapitlet drøfter vi muligheter for å kartlegge og analysere utvikling i (nyere) fortid for å avdekke mulige tegn til ubalanser eller en utvikling som kan tyde på manglende boligtilbud/-bygging. Kartleggingene som foreslås og drøftes her, er veldig overordnet og vil ikke kunne gi et fasitsvar. De vil imidlertid være egnet som diskusjonsgrunnlag og for å fremme felles forståelse om utviklingen i nyere tid. I noen tilfeller vil det tydeliggjøre behov for videre kartlegginger og analyser, avhengig av situasjonen i den enkelte kommune/region.

Vi foreslår at det i første omgang gjøres en kartlegging av utviklingen i den relevante *regionen* i sin helhet. Først deretter kan det være hensiktsmessig å se nærmere på utviklingen i én konkret kommune, eller i delmarkeder bestående av flere kommuner, hvis det gjelder en større bo- og arbeidsmarkedsregion. En slik kartlegging vil kunne avdekke om en kommunes utvikling har skilt seg sterkt fra utviklingen i resten av det relevante markedet. Isolert vil det ikke trenge å bety at kommunen ikke har tilrettelagt for tilstrekkelig boligbygging, men det peker på et behov for videre diskusjon av mulige årsaker.

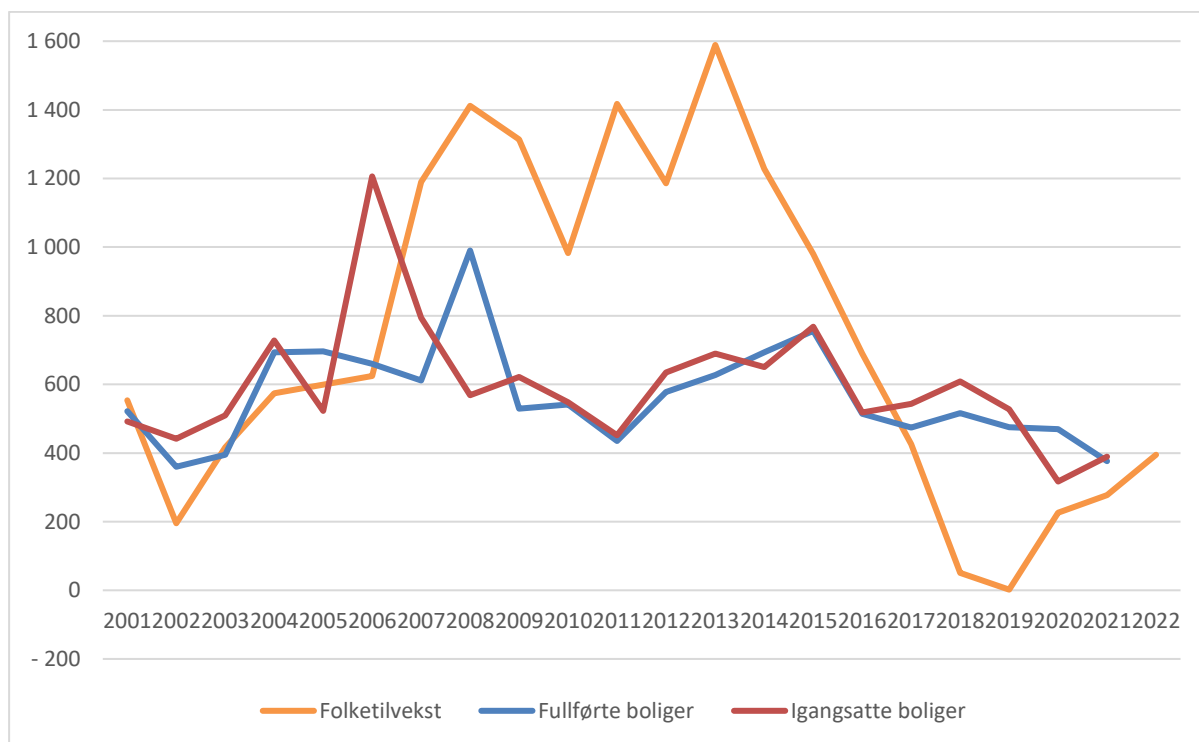
I drøftingen nedenfor viser vi eksempler på kartlegginger og drøftinger som kan gjøres. Ulike kommuner vil, ut ifra egen situasjon, ha ulike kartleggingsbehov. Ifølge plan- og bygningsloven, skal alle kommuner vurdere behov for revidering av kommuneplanen i løpet av kommunestyreperioden. Når kommunene skal ivareta hensyn til tilstrekkelig boligbygging, er det naturlig at temaet belyses når behov for revidering av kommuneplan vurderes. Kommuner med stor vekst i befolkningen eller større endringer i økonomiske rammebetingelser på kort sikt, vil kunne ha behov for hyppigere kartlegginger eller å utfylle med ytterligere, detaljerte analyser, utover hva som foreslås som minimum her.

5.2.1. Befolkningsvekst, boligbygging og boligvekst

Statistikkbanken til SSB inneholder statistikk om folkemengde på kommunenivå langt tilbake i tid, og det er dermed lett å lage lange tidsserier om endringer i folkemengde. Siden 2000 har statistikkbanken også inneholdt opplysninger om antall igangsettingstillatelser og fullførte boliger per år. Sammenstilling av disse kan brukes for å få et overordnet bilde av situasjonen de siste 20 årene.

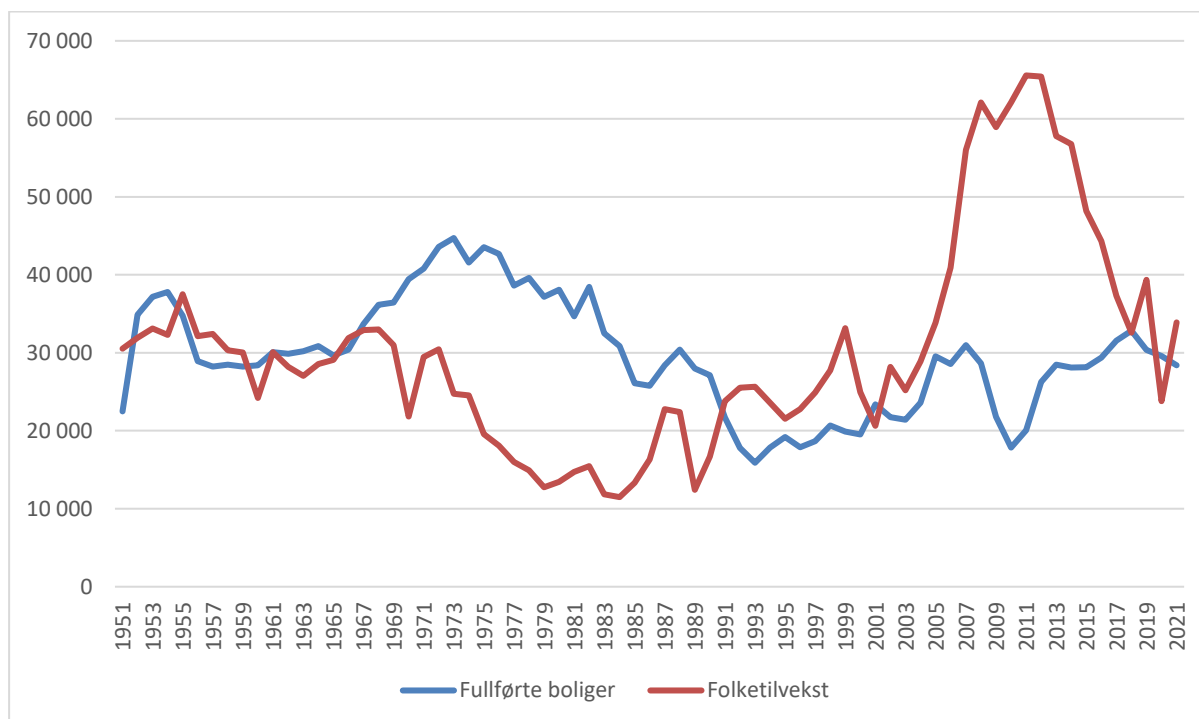
Figur 5-1 viser et eksempel på en overordnet sammenstilling av slike tidsserier for bo- og arbeidsmarkedsregionen (BA-region) Haugesund. Her har vi brukt inndelingen i BA-regioner etter Gundersen, Bøgh Holmen og Hansen (2019) for å definere regionen, som da består av kommunene Haugesund, Karmøy, Tysvær, Bokn og Sveio.

Figuren viser at det var omtrent et en-til-en-forhold mellom boligbygging og folketilvekst i regionen fra 2001-2006. Deretter, fra cirka 2007-2015, ble det satt i gang eller fullført om lag en bolig per to flere i befolkningen. Dette er helt klart en forskjell fra tidligere periode, men ikke et umiddelbart tegn på at byggingen ikke var tilstrekkelig, da det også bor litt i overkant av to personer per husholdning i Norge/regionen. En slik situasjon vil likevel kunne tilsi økt oppmerksomhet rundt boligbygging for å hindre at det oppstår problemer med manglende boligtilbud etter hvert.



Figur 5-1. Eksempel på figur med befolkningsutvikling, igangsatte og fullførte boliger. Bo- og arbeidsmarkedsregionen Haugesund. 2001-2022.

Kilde: SSB, Statistikkbanktabell 07459 og 05940.



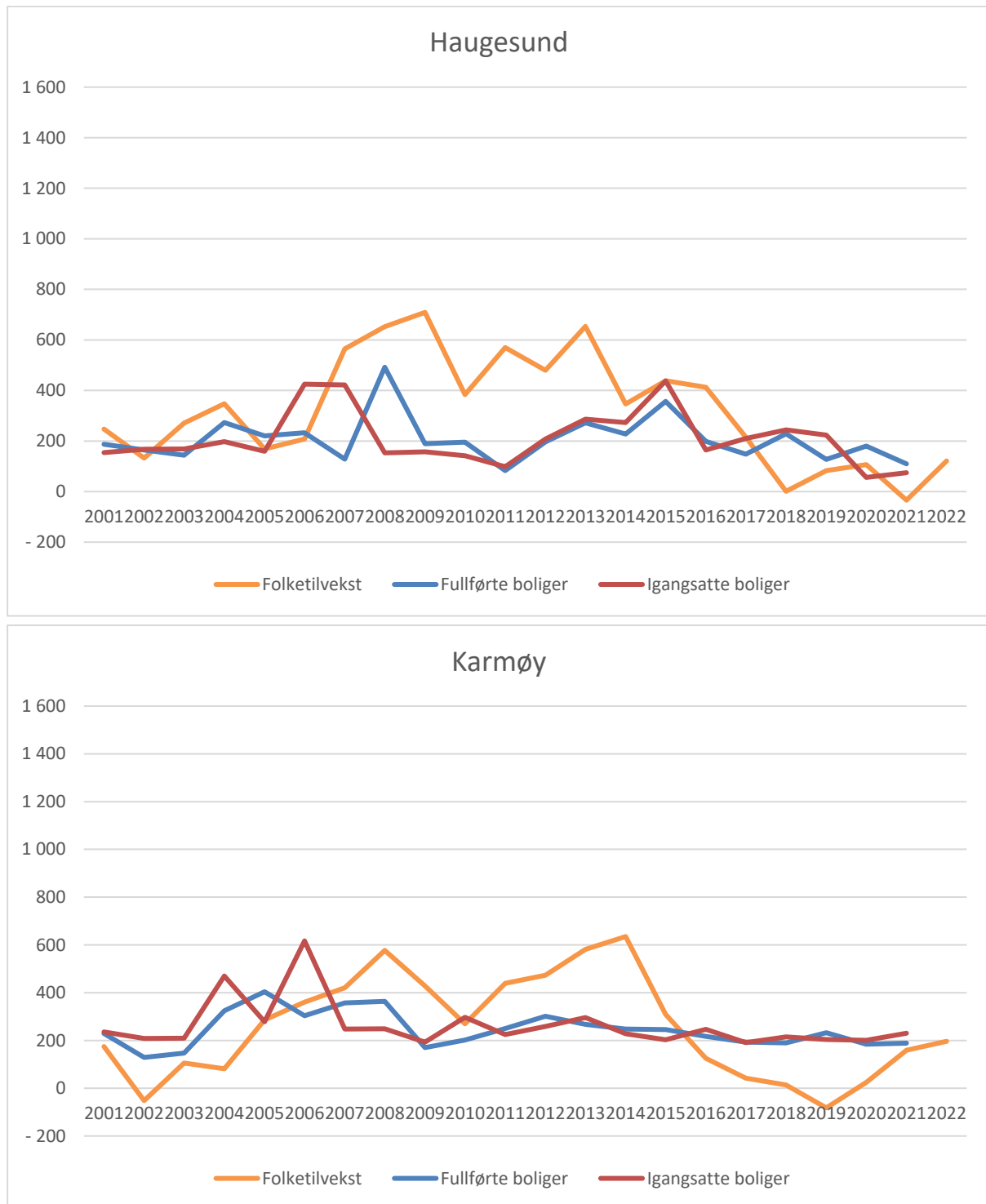
Figur 5-2. Fullførte boliger og folketilvekst 1951-2021. Hele landet.

Kilde: SSB, Statistikkbanktabell 06913 og 06512.

I figuren kan vi se en forventet tidsforsyning mellom igangsetting og fullføring. Tall om igangsettingstillatelser kan være høyere enn boligene som faktisk blir bygd. Noen større utbygginger vil kunne foregå trinnvis over lengre tid, eller en utbygger kan velge å avvente med faktisk bygging av ulike årsaker.

Figur 5-2 viser en lengre tidsserie med fullførte boliger og folketilvekst for hele landet. Dette kan være en nyttig referanse for tolkning av den regionale utviklingen i ulike regioner. Vi ser av figuren at det har vært perioder med både langt høyere boligvekst enn befolkningsvekst, men at et to-til-én-forhold mellom befolkningsvekst og boligvekst har vært vanlig for hele landet i perioden 2005-2015 (akkurat slik vi så for BA Haugesund).

Figur 5-3 viser tilsvarende figur som figur 5-1 separat for kommunene Haugesund og Karmøy. Her ser vi noen hovedtrekk som går igjen i de to nabokommunene, men også noen forskjeller, som kan danne grunnlag for konstruktive diskusjoner om, og eventuelt hvor, boligbygging i regionen har vært tilstrekkelig eller ikke.



Figur 5-3. Folketilvekst, igangsatte boliger og fullførte boliger for kommunene Karmøy og Haugesund. 2001-2022

Kilde: SSB, Statistikkbanktabell 07459 og 05940.

5.2.2. Husholdnings- og boligtyper

Som det kom fram i distriktswebinaret, dreier utfordringene knyttet til tilstrekkelig boligbygging i områder uten stor vekst seg i stor grad om typologi, det vil si tilstrekkelig bygging av de boligtypene det er behov for sett i forhold til alderssammensetning og bolig sosiale forhold, og om lokalisering av boligene. Men også i bywebinaret ble det trukket fram at tilstrekkelig boligbygging ikke bare handler om enkle kvantitative areal- og boligbehov/-reserver.

Demografien endrer seg, både i distrikt og i pressområder. Husholdningene og deres boligbehov endrer seg med dette. Også kommuner uten folkevekst kan ha husholdningsvekst og behov for nybygging for å dekke endringer i boligbehov og boligpreferanser. Både distrikt og pressområder kan fortettes. Også distriktskommuner kan ha behov for samlokalisering av tjenester og infrastruktur, og dermed et behov for fortetting utover klima- og miljøhensyn.

Vi kommer tilbake i delkapittel 5.3 om hvordan husholdnings- og boligtyper kan framskrives, men kartlegging av historikk/nåværende forhold, er grunnleggende.

Folke- og boligtellinger

SSB Statistikkbanken inneholder en mengde informasjon om husholdninger på kommune- og bydelsnivå, jfr. figur 5-4. Hvis man går tilbake til folketellingen fra 2011, finnes enda mer informasjon, blant annet på grunnkrets nivå, men dette er neppe i særlig grad relevant informasjon å bruke i dag, spesielt gitt de store endringene som har vært i tiåret etter. Etter det vi får opplyst fra SSBs informasjonstjeneste, er det tabellene i figur 5-4 som har erstattet de tidligere folke- og boligtellingerne. Publisering av en «tradisjonell», detaljert folke- og bolig telling, blir etter det vi får opplyst altså ikke videreført. Hvorvidt dette skyldes mindre behov på grunn av bedre tilgang til å publisere fra registrene, endrede prioriteringer, en strengere statistikklov, eller kombinasjoner av disse, har vi ikke kunnskap om, men den nye statistikkloven har antakelig stor betydning. Det er uansett et tap å ikke få like detaljert informasjon tilgjengeliggjort fra folke- og boligtellingerne som vi har vært vant til.

Spesielt tapet av grunnkretsdata er en utfordring, selv om den for de største byene til en viss grad er erstattet av bydelsdata, men også distriktskommuner kan ha behov for å kartlegge og planlegge egnet plassering av ulike typer boliger for ulike typer husholdninger. Kommunene blir da mer avhengige av å betale SSB for spesialtilpassede uttrekk, men det krever også en del egeninnsats fra kommunene å identifisere mulighetene og gå i dialog med byrådet om disse.

Familier og husholdninger		
Tabellnr.	Tittel	Tidsperiode:
10986	Privathusholdninger og personer i privathusholdninger, etter husholdningstype (F)	2005 - 2022
06070	Privathusholdninger, etter husholdningstype (K) (B)	2005 - 2022
09747	Privathusholdninger, personer i privathusholdninger og personer per privathusholdning (K) (B)	2005 - 2022
06076	Privathusholdninger, personer i privathusholdninger og personer per privathusholdning (F)	1960 - 2022
06083	Familier, etter familietype (K) (B)	2005 - 2022
10995	Familier, etter familietype og antall hjemmeboende barn 0-17 år (F)	2005 - 2022
12306	Familier med barn, etter familietype kjernefamilie med flere (K) (B)	2009 - 2022
12307	Familier med barn, etter flere familietyper (F)	2009 - 2022
06092	Par i privathusholdninger, etter samlivsform og antall barn i familien	2005 - 2022
06093	Par med og uten barn i privathusholdninger, etter samlivsform (K) (B)	2005 - 2022
06071	Personer, etter kjønn, alder og husholdningstype	2005 - 2022
06090	Personer i privathusholdninger, etter kjønn, samlivsform og alder	2005 - 2022
06081	Personer i privathusholdninger, etter husholdningstype (K) (B)	2005 - 2022
06079	Privathusholdninger og personer i privathusholdninger, etter husholdningsstørrelse (prosent) (K) (B)	2005 - 2022
06091	Personer i par med og uten barn i privathusholdninger, etter samlivsform og alder	2005 - 2022
06096	Personer 18 år og over i privathusholdninger. Andel som lever/ikke lever i par (prosent) (K) (B)	2005 - 2022
06095	Personer 18 år og over i privathusholdninger som lever/ikke lever i par etter alder	2005 - 2022
06844	Personer 67 år og over i privathusholdninger, etter alder og antall personer i husholdningen (K) (B)	1960 - 2022
10987	Folkemengde og barn 0-17 år, etter barnets alder, 1. januar (K) (B)	2010 - 2022

Figur 5-4: Faksimile fra ssb.no/statbank/list/familie. Tabeller med (F) bak inneholder data på fylkesnivå, (K) kommunenivå, og (B) utvalgte bydeler.

Et tips kan da være å se på tidligere folketellinger, identifisere egnet statistikk, og henvende seg til SSB for å forhøre seg om mulighetene for å få et tilsvarende uttrekk fra 2021 for sin kommune. Et annet – og kanskje bedre tips – er å se over listen på ssb.no/statbank/list/familie (listen i figur 5-4) og dataene som ligger i den, samt listen på ssb.no/statbank/list/boligstat, og så henvende seg til byrået for å forhøre seg om mulighetene for å også hente ut data på postsoner, grunnkretser eller delområder, eller egendefinerte sammensettinger av disse, for eksempel skolekretser eller levekårssoner, og mulighetene for å krysse husholdningsdata med boligdata. Kostnadene fra slike uttrekk er normalt kun noen tusener – så fremt det lar seg gjøre (både teknisk og juridisk), og uttrekket ikke krever omfattende kodearbeid fra SSB sin side. Dess mer detaljerte data man spør om (for eksempel geografisk), dess mindre blir sjansene for at man kan få disse utlevert og krysset mot andre data.

I tillegg til statistikk fra SSB, finnes det statistikk i modellsystemene som en del kommuner og fylker bruker til egne befolknings- og boligframskrivninger. KOMPAS (et plan- og analysesystem spesiallaget for å dekke kommunenes behov) og PANDA (fylkeskommunenes plan- og analysesystem) er beskrevet i delkapittel 5.3.1. For at framskrivingsmodellene skal fungere, må de nødvendigvis mates med en god del informasjon. Mye av denne er tilgjengelig for uttrekk for brukeren, og inneholder også en del husholdningsinformasjon på henholdsvis grunnkrets- og kommunenivå.

Husholdnings- og boligtyper. Forslag til «stramhetsindikator»

*Stramhets-
indikator*

$$\frac{\text{Endring i boligmengde}}{\text{Endring i husholdningsmengde}}$$

Spesialtilpassede data kan være godt egnet til å få ut detaljert informasjon om lokale forhold, men er lite egnet som indikatorer for å vurdere om boligbyggingen har vært tilstrekkelig, da slike indikatorer bør være allment tilgjengelige, og kunne skaleres og anvendes også i regionale analyser og gi informasjon til nabokommuner som også berøres av byggenivået.

To tabeller fra SSB Statistikkbanken som er nyttige (men ikke uproblematisk⁹) å se i forhold til hverandre er tabell 06079: *Privathusholdninger og personer i privathusholdninger, etter husholdningsstørrelse (prosent) (K) (B)*, og 06513: *Boliger, etter bygningstype og bruksareal (K)*.

Som eksempler bruker vi Kristiansand og Agder: Fra tabell 06070 henter vi antall privathusholdninger. Fra tabell 06079 henter vi andel av husholdningene som er 1-person-hushold, 2-person-hushold, osv., til og med andelen hushold med fem personer eller mer.

Ved å multiplisere andelene fra tabell 06079 med antallet fra tabell 06070, får vi antallet hushold etter størrelse.

⁹ Det er noen metodiske utfordringer med å sammenlikne husholdningsstatistikken med boligstatistikken. Det er ikke slik at hver husholdning korresponderer med en egen bolig, da flere husholdninger kan dele én bolig. Spesielt i perioder med sterk arbeidsinnvandring eller studenttilflytting vil man ha husholdninger som bosetter seg i kollektiv, og man får en langt sterkere husholdningsvekst enn boligvekst. Over tid har det også vært gjort endringer i registreringene/tellingene av husholdninger og boliger, for eksempel ved endret folkeregistrering av studenter. Data lenger tilbake enn 2014 må tolkes med ekstra varsomhet (se en visualisering av dette i figur 5-10 på side 86).

Vi grupperer deretter husholdene som følger:

- Små hushold: 1 og 2 personer. I 2022 utgjorde dette i Agder 101 268 hushold.
- Mellomstore hushold: 3 og 4 personer. I 2022 utgjorde dette 32 898 hushold.
- Store hushold: 5 personer eller fler. I 2022 utgjorde dette 8 725 hushold.

Fra tabell 06513 henter vi antall bebodde og ubebodde boliger etter størrelse. Vi grupperer boligene som følger:

- Små boliger: Til og med 99 kvm. I 2022 utgjorde dette i Agder 50 862 boliger.
- Mellomstore boliger: 100-159 kvm. I 2022 utgjorde dette 44 123 boliger.
- Store boliger: 160 kvm og større. I 2022 utgjorde dette 52 918 boliger.

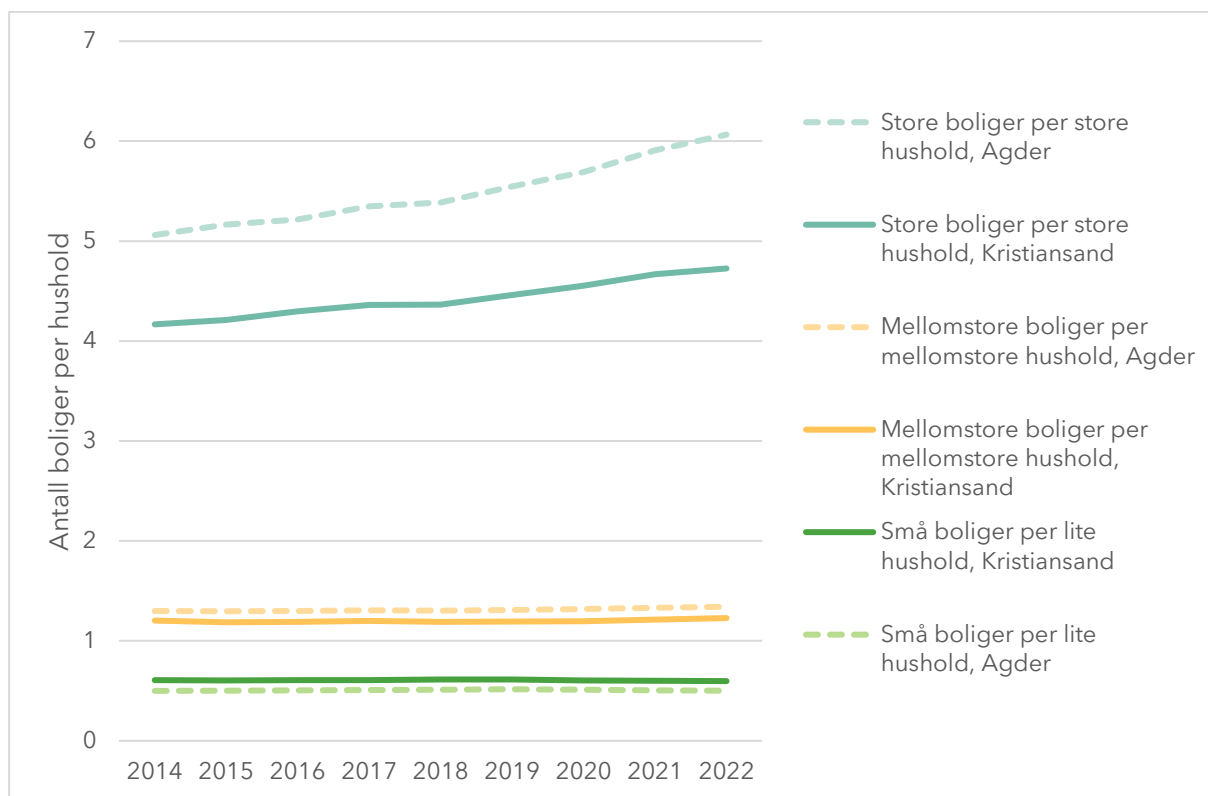
Vi kan deretter dele antallet boliger på antallet hushold, for å få opp hvor mange store boliger er det per store hushold, hvor mange mellomstore boliger per mellomstore hushold, og hvor mange små boliger per små hushold.

Hvis antall boliger (av en viss type) er lik antall husholdninger (av en viss type) vil forholdstallet (kvotienten) være 1. Fordi det samlet sett er noen flere boliger (2 666 507) enn det er privathushold (2 545 902) i Norge, vil samlet kvotient på landsbasis i praksis være litt høyere enn 1 (nærmere bestemt 1,05). En kvotient vesentlig større enn 1 betyr at det er overskudd av boliger i forhold til husholdningsstørrelsen, mens en kvotient mindre enn 1 betyr at det er et underskudd av boliger i forhold til husholdningsstørrelsen.

Figur 5-5 viser kvotientene for Kristiansand og Agder, med utvikling fra 2014 til 2022.

Dersom man aksepterer grupperingene som er valgt (dette kan selvsagt diskuteres, både antallet personer i små og store hushold, og antallet kvadratmeter i små og store boliger), så har både Kristiansand og Agder *nesten* balanse i antallet mellomstore boliger og antallet mellomstore hushold, og noe underdekning av små boliger, med en halv liten bolig per lite hushold. Til gjengjeld har kommunen og fylket kraftig – og økende – overdekning av store boliger. Dette skjer i takt med de demografiske endringene, og det er ikke uventet at flere små husholdninger blir sittende på store boliger, etter hvert som befolkningen både blir eldre og får færre barn.

Likevel har antallet store boliger for hvert store hushold i Agder økt med *en hel* bolig på bare åtte år. Antallet boliger i fylket er ikke det samme som antallet *tilgjengelige* boliger. Likevel kan man anta at en slik vekst i store boliger i forhold til antallet store hushold, gjør at det er *mer enn tilstrekkelig* med boliger tilgjengelig for denne type hushold.



Figur 5-5: Antallet boliger per hushold i Agder og Kristiansand, etter bolig- og husholdstype

Kilde: Asplan Viak AS basert på SSB Statistikkbanken tabell 06070, 06079 og 06513.

Mellomstore hushold er mer i balanse mot antallet mellomstore boliger, men mange av disse står gjerne i en mellomfase i sin boligkarriere, og kan være på vei opp eller ned i husholdningsstørrelse og arealbehov. For husholdninger som har et økende arealbehov, ser det ut til å være rikelig med potensielt tilgjengelige boliger i Agder, mens for husholdninger som har et minkende arealbehov, ser ut til å havne i sterk konkurranse om små boliger.

Med den eksisterende boligmassen i Norge, og de demografiske endringene vi står i, er det liten grunn til å se for seg at tilgangen til store boliger blir utilstrekkelig. I enkelte pressområder kan det også være press om småhus og rekkehus, men i hovedsak vil det nok være nok å kun bruke antallet små boliger per lite hushold som indikator på tilstrekkelig boligbygging. Det er ingen grunn til å regne ut en komplisert, sammensatt og veiet indikator som favner den fulle balansen i antallet boliger og hushold.

Framskrivingsverktøyene kan framskrive boligtyper, men ikke detaljert areal. De fordeler heller ikke husholdningene direkte etter antall. Dersom man ønsker en indikator som både kan brukes bakover og framover i tid, vil vi anbefale å fordele husholdninger etter husholdnings- og boligtyper, og ikke direkte etter antall og areal.

Vi vil da foreslå at man grupperer sammen husholdningstypene etter antatt arealbehov:

- Små hushold/lite arealbehov: aleneboende og par uten hjemmeboende barn
- Middels arealbehov: par med små barn, mor/far med små barn, mor/far med store barn
- Stort arealbehov: par med store barn, enfamiliehusholdninger med voksne barn, flerfamiliehusholdninger med og uten barn

Man *kan* vurdere justeringer av denne inndelingen, som at en viss andel (f.eks. 1/3 av enslige foreldre med barn) har lite arealbehov, og at en viss andel (f.eks. 1/3 av par med små barn) har stort arealbehov.

Videre vil vi foreslå at man grupperer sammen boligtypene etter antatt størrelse/arealforbruk per enhet:

- Små boliger: Boligblokk, bygning for bofellesskap, andre bygningstyper
- Mellomstore boliger: Rekkehus, kjedehus og andre småhus, og tomannsbolig
- Store boliger: Enebolig

Som vi argumenterer over, er det antakelig dekkende å bruke antallet små boliger per liten husholdning, men et problem med dette er at det i svært mange kommuner finnes veldig få boligblokker. Hvis indikatoren skal helt ned på kommunenivå, og fungere for de fleste kommuner, kan det være behov for å slå sammen små og mellomstore hushold, og små og mellomstore boliger, men da vil det bare gjenstå store hushold og eneboliger i restleddet. I så fall kunne man forenklet indikatoren til å være antallet eneboliger per store hushold, men da vil *alle* kommuner ha overskudd av eneboliger, og implisitt underskudd av andre boliger. En slik indikator blir da ikke anvendelig til å måle tilstrekkelig boligbygging.

For å forenkle og komme seg ut av dette dilemmaet, vil vi foreslå å utvikle en *stramhetsindikator* der man ser endring i boligmassen relativt til endring i antallet husholdninger.

Dersom husholdningsveksten har vært større enn boligtilveksten, vil boligbyggingen da *antakelig ikke* ha vært tilstrekkelig for å ta unna *både* tilflytting og husholdningsendringer som følge av demografiske endringer. Dersom husholdningsveksten har vært mindre enn boligbyggingen, vil boligbyggingen da *antakelig* ha vært tilstrekkelig til å dekke både etterspørsel som følge av tilflytting og etterspørsel som følge av endrede boligbehov i eksisterende befolkning.

En slik stramhetsindikator trenger utvikling, drøfting og empirisk testing utenfor dette oppdragets omfang, men vi foreslår at det settes opp basert på følgende enkle spørsmål:

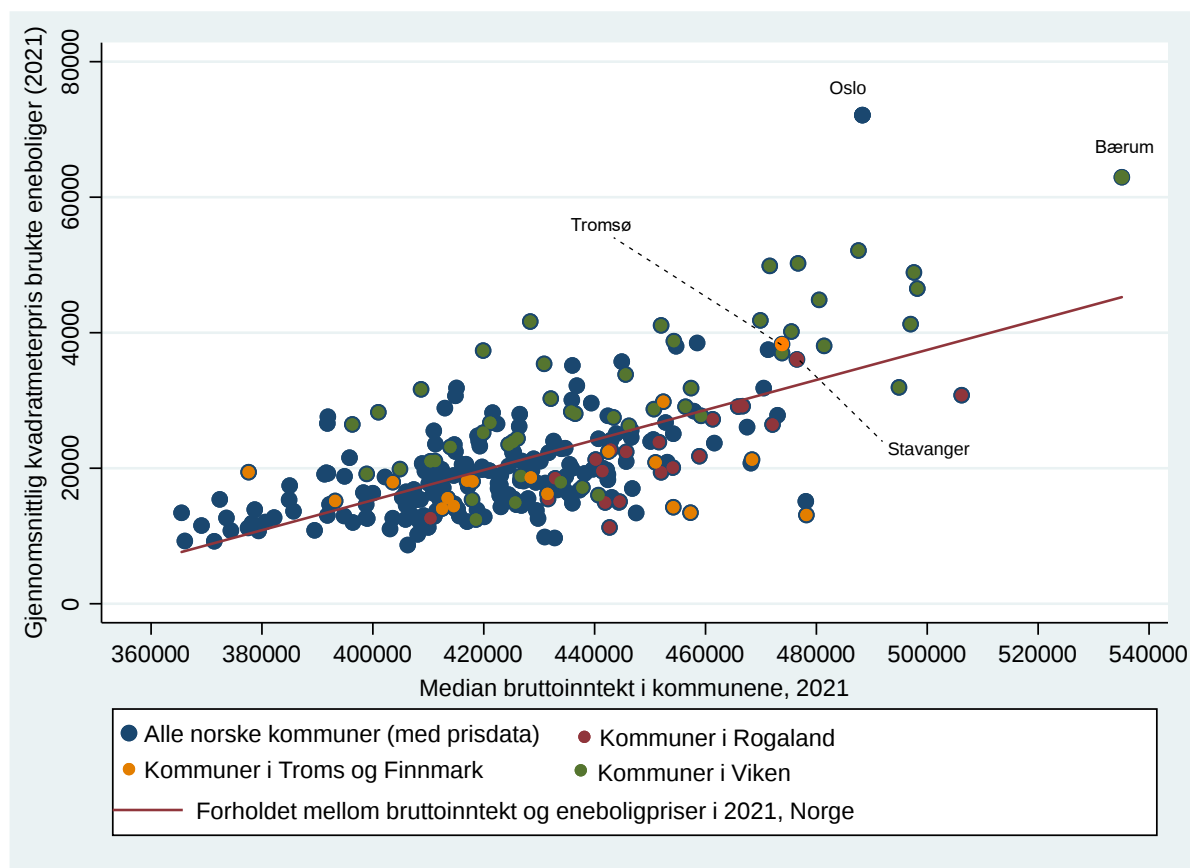
Er boligveksten mindre enn husholdningsveksten?

Tre viktige momenter ved videreutvikling av en slik indikator:

- For det første, på grunn av at all historikk nødvendigvis representerer *klareringen* i boligmarkedet, og ikke forholdet mellom tilbud og etterspørsel, vil ethvert tall som kommer ut av et slikt regnestykke kunne sies å representere klareringen. I vekstkommuner vet vi ikke hvor mange som avvises (flytter ut, eller lar vær å flytte inn, på grunn av manglende bolig). Likevel sier tallet noe om stramheten i boligmarkedet.
- For det andre, boligbygging og folkevekst skjer ikke nødvendigvis samme år. Markedet kan bølge og veksle litt, og stramhet ett år kan etterfølges av romslighet det neste. For kommuner og mindre regioner vil vi derfor anbefale å måle stramhetsindikatoren som et glidende gjennomsnitt over flere år. Små kommuner får også ofte svært store forholdstall når tallgrunnlaget er lite.
- For det tredje må en utregning ta høyde for reelle nedganger i antallet husholdninger og/eller boliger. Det er derfor ikke like fram å regne ut forholdstall eller kvotienter her.

Eksisterende boligmasse kan være lite hensiktsmessig og ikke tilpasset utviklingen i husholdningssammensetning i samfunnet. Det kan tilsi et behov for enten nybygg som er bedre tilpasset utviklingen i husholdningssammensetningen eller at eksisterende bolig tilpasses (seksjonering, ombygging o.l.). Det er krevende å tolke overdekning av store boliger som en del av utilstrekkelig boligbygging. Kartleggingen av boligmassen i henhold til husholdningssammensetningen her gir likevel et godt grunnlag for å diskutere ønsket boligutvikling og tilpasning av boligmassen framover, for eksempel ved å tilrettelegge for mye bygging av store boliger når det allerede finnes en overdekning.

5.2.3. Vurdering av prisutvikling



Figur 5-6: Forholdet mellom bruttolønner og boligpriser i 2021.

Kilde: SSB, Statistikkbanktabell 06035 og 05671

Figur 5-6 viser prisene på brukte eneboliger satt opp mot median bruttoløn i 2021. Hver prikk i figuren er en norsk kommune. For landet som helhet er det en tydelig samvariasjon mellom inntekt og boligpriser i 2021. Dersom man for eksempel flyttet fra Sel i Innlandet (medianinntekt 375 500) til Lillestrøm (medianinntekt 477 500), kan man forvente at prisnivået øker langs den røde linjen, med 22 000 kroner per kvadratmeter, fra 10 200 kr/m² til 32 200 kr/m². Som man ser av figuren, ligger prisnivået i de fleste kommunene i Viken noe over den røde linjen. Dette gjelder også i det aktuelle eksempelet, og Lillestrøm har et «uforklart» prisnivå som ligger 8 000 kr/m² over det forventede nivået. For disse kommunene er det altså mer enn bare medianinntekt som forklarer prisnivået. Som vi har diskutert tidligere, er det en rekke faktorer som er med å spille inn på boliggetterspørselen. Dette kan være kvaliteter og egenskaper ved selve boligene, knapphet på alternative tilgjengelige boliger, nærhet til et større kultur-, utdannings- eller arbeidsmarked, tilgang på større tomter, attraktive natur- og klimatiske forhold, osv., samt ulik tilgang til å hente ut

egenkapital, for eksempel fra gevinster ved boligsalg. Likevel forklares 43 % av variasjonen i boligpriser mellom norske kommuner generelt ut fra medianinntekten. De andre nevnte variablene ville være med på å utfylle bildet og heve forklaringskraften, dersom det er mulig å kvantifisere/prisette disse. En enkel måte å gjøre dette på, er å lage egne koder for hvert fylke, for å fange særegenheter ved disse fylkene. I så fall skiller samtlige fylker seg signifikant fra Viken, med unntak av Vestfold og Telemark (Oslo har signifikant høyere prisnivå enn Viken, de andre lavere). I en slik grovkornet modell fanger vi hele 66 % av variasjonen i boligprisene mellom kommunene, og det er uansett inntektsnivået som står igjen med den sterkeste forklaringskraften.¹⁰

Figuren inneholder også noen utvalgte eksempler som avviker noe fra det generelle forholdet mellom inntekt og pris. Vi har uthevet kommuner i Viken, Rogaland og Troms og Finnmark, samt kommunene med høyest kvadratmeterpriser i disse fylkene (Bærum, Stavanger og Tromsø, og kommunen med høyest kvadratmeterpriser i landet (Oslo).

Tromsø og Stavanger har ikke så voldsomt avvikende boligpriser i forhold til inntektsnivået, sett i forhold til landstendensen, men sammenliknet med andre kommuner i eget fylke, avviker disse kommunene mye, spesielt Tromsø. Både Rogaland og Troms og Finnmark har generelt lavere prisnivå enn man skulle forvente ut fra inntektsnivået, mens kommunene i Viken har generelt høyere prisnivå enn man skulle forventet ut fra inntektene.

Uten at vi har testet det statistisk, er det ikke urimelig å anta at det generelt lave nivået i Troms og Finnmark skyldes negative priseffekter av avstand til sentrale bo- og arbeidsmarkeder, lavere boligstandard, vær og klima, og manglende kapital/finansiering til kjøp og oppgraderinger. Det relativt lave prisnivået i Rogaland er øyensynlig vanskeligere å forklare, men skyldes antakelig en kraftig arbeidsinnvandring og boligutbygging mens oljeprisen var høy, som medfører god tilgang på boliger i dag, selv flere år etter det kraftige oljeprisfallet i 2014.

Der boligeiere i Troms og Finnmark antakelig straffes for en rekke geografiske forhold, belønnes antakelig boligeiere i Viken for nærhet til det sentrale bo- og arbeidsmarkedet, bedre vær og klima, og god tilgang på finansiering til kjøp og oppgraderinger.

I de sentrale kommunene, hvor man betaler en premium for sentral plassering, vil medianinntekt altså ikke være nok til å kunne betale for den gjennomsnittlige kvadratmeterprisen

¹⁰ Vi har også utvidet denne modellen til å fange forhold som varierer mellom kommunene i og på tvers av fylkene utover bruttoinntekt. Antallet flyttebevegelser per 1000 innbyggere har stor betydning. Ganske stor betydning har også pendlingsgraden og endringer i sysselsettingen, mens andre arbeidsmarkedsrelaterte forhold er av mindre betydning.

(alt annet like), mens man med medianinntekt i de minst sentrale kommunene kan betale godt over den gjennomsnittlige kvadratmeterprisen for brukte eneboliger.

Det kan være svært krevende å tolke boligprisutviklingen, da boligprisutviklingen kan gjenspeile en økning i kjøpekraft og ikke bare tilstrekkelig boligbygging. Kartlegginger med hjelp av sykepleieindeksen, og lignende, mer detaljerte undersøkelser som i Lindquist og Vatne (2019), vil kunne gi bedre informasjon. Da pris i seg selv er et signal på knapphet og insentiv til å øke boligbygging, og det kan være litt treghet i boligbyggingsrespons på et slik signal, vil kortvarige prisøkninger ikke nødvendigvis kreve tiltak, men det kan være behov for økt bevissthet i kommunen når det gjelder boligplanlegging.

5.3. Vurdering av mulig framtidsutvikling

Som erfaringsinnhentingen viser, vektlegges befolkningsframskrivninger høyt av kommunene, fylkene og utbyggerne i deres vurdering av tilstrekkelig boligbygging.

I dette kapitlet diskuterer vi derfor inngående begreper, metoder, forutsetninger og data knyttet til befolkningsframskrivninger, og vi foreslår *folkemengde delt på personer per privathusholdning* som en nøkkelindikator for tilstrekkelig boligbygging.

Behovs-
indikator

Folkemengde

Personer per privathusholdning

Med en slik nøkkelindikator for boligbehov, blir befolkningsframskrivninger om mulig enda mer sentralt i vurderingene av tilstrekkelig boligbygging, og derfor finner vi det også nødvendig å bruke god plass på å diskutere framskrivninger.

I dette kapitlet vil vi vise at det finnes en rekke miljø og metoder for å lage framskrivninger. Det finnes altså ikke kun ett tall om framtiden. Det finnes mange. For å orientere seg i dette, og for å synliggjøre noen av de mange valgmulighetene (og fallgruvne) man har, vil vi i dette delkapitlet gå gjennom og diskutere en del begreper, forutsetninger og valgmuligheter.

Delkapitlet er inndelt i en rekke underkapitler. Underkapittel 5.3.1 er en beskrivelse av ulike miljø for utarbeiding av befolkningsframskrivninger. 5.3.2 definerer sentrale begrep i framskrivninger. 5.3.3 gir oversikt over hovedkomponenter i befolknings- og boligframskrivninger. I 5.3.4 diskuterer vi hvilke moment kommuner og andre bør være obs på vedrørende dataene og metoder for å justere på disse. Her begrunner vi også vårt forslag til

nøkkelindikator. I tillegg diskuterer vi mulighetene for å lage lettere tilgjengelige system for justering av komponentene enn dagens systemer.

5.3.1. Ulike miljø for utarbeiding av befolkningsframskrivninger

Statistisk sentralbyrå

«SSB har laget befolkningsframskrivninger jevnlig siden 1950-tallet. De første årene ble disse publisert i Statistisk årbok, og viste folketall for hele landet. Siden 1969 er det laget og publisert både regionale og nasjonale framskrivninger» (SSB, 2022). Framskrivninger tilbake til 1996 er tilgjengelig i SSB Statistikkbanken.

Befolkningsframskrivninger er ikke en direkte lovpålagt oppgave, men de er inkludert i *nasjonalt statistikkprogram* som følger av statistikkloven og som definerer og avgrenser offisiell statistikk.¹¹ Befolkningsframskrivninger er heller ikke EU-regulerte, og selv om SSB samarbeider med Eurostat, er Eurostat sine framskrivninger for Norge ikke lik SSB sine (SSB, 2022).

SSB sitt formål med befolkningsframskrivingene er å «legge grunnlag for planlegging og debatt rundt befolkningsspørsmål i Norge» (op.cit.), og byrået har identifisert «offentlige og private planleggingsorganer på kommunalt, regionalt og statlig nivå» som de viktigste brukerne av framskrivingene, sammen med «journalister, forskere, politikere og allmennheten for øvrig» (op.cit.). I tillegg brukes framskrivingene av SSB selv, blant annet i sine makroøkonomiske modeller.

Statistisk sentralbyrå forsøker ut fra sine modeller og med sine valg rundt forutsetningene å gjøre en «beste gjetning» om framtidige befolkningsendringer, men det er likevel ikke gitt at hva som er den beste gjetningen vurderes likt fra SSBs lokaler i Akersveien og fra de mange rådhusene og fylkesrådhusene rundt om i landet. Det finnes mange måter å justere tallene på. Det kan rett og slett være at man vurderer forutsetningene som er lagt inn i modellene ulikt, og har egne vurderinger som man mener er bedre sett fra det lokale rådhuset. SSB har en omfattende, ressurskrevende og autorativ produksjon av sine framskrivninger, og lager i tillegg til hovedalternativet hele 14 alternative scenario.

Det finnes også en rekke andre miljø som utarbeider befolkningsframskrivninger. Det er likevel vårt inntrykk at mange kommuner velger å bruke SSB sine framskrivninger slik de

¹¹ At befolkningsframskrivninger ikke er lovpålagte, medfører også at det er utfordrende å pålegge planleggere og utbyggere å planlegge etter befolkningsframskrivingene. Likevel er det – etter det vi kjenner til – én regional forskrift som pålegger planfremmere å bruke SSB sitt middelalternativ i framskrivninger av folketallet i handelsområdet ved søknad om nytt bruksareal for detaljhandel (Hordaland fylkeskommune, 2014).

publiseres i Statistikkbanken.¹² Det kan være ulike grunner til dette, men praktiske grunner og hensyn til ressursbruk vil nok veie tungt, og er rasjonelt gitt SSB sin faglige tyngde i dette arbeidet.

PANDA (Panda analyse)

Fylkeskommunene, KDD, Innovasjon Norge, og en rekke konsulenter og forskningsmiljø¹³ har tilgang til et eget modelleringsverktøy gjennom modellsystemet PANDA (Plan- og analysesystem for næring, demografi og arbeidsmarked), som er administrert gjennom den selveiende stiftelsen *Panda analyse*. Stiftelsen er 100 % kontrollert av de offentlige medlemmene. Stiftelsen administrerer også et fagnettverk for regional statistikk og analyse, Panda+. Nettverket er åpent og gratis for alle å være med i. Målsetningen med nettverket er å bidra til å styrke fylkeskommunenes kompetanse innen statistikk og analyse, og ble etablert etter at KS hadde gjort en kartlegging av fylkeskommunenes kapasitet til å utarbeide kunnskapsgrunnlag til regionale planstrategier. Foreningen endret for noen år siden navn fra Panda til Panda analyse, og endret formålsparagrafen fra at foreningens formål var å drifte modellsystemet, til «å bidra til et levende miljø for regional analyse og administrere et nettverk for regionale analyser, samt forvalte, drifte og videreutvikle Pandamodellen» (Panda analyse, 2022). Nåværende styreleder i Panda analyse er ansatt i Rogaland fylkeskommune, mens daglig leder har kontorsted hos Møre og Romsdal fylkeskommune.

Modellsystemet PANDA inneholder flere modeller, som kan kobles. Grunnmodellene er en befolkningsmodell og en næringsmodell. Befolkningsmodellen brukes til å lage befolkningsframskrivninger, samt framskrive husholdningsendringer og boligkonsum. Næringsmodellen kan brukes til å lage sysselsettingsframskrivninger, men brukes mest til å gjøre ringvirkningsanalyser av aktivitetsendringer. Man kan koble endringer i sysselsetting til flytting. Modellene inneholder en lang rekke parametere som kan justeres på, og som kan styres etter ulike prinsipper og metoder.

Systemet har tre klare fordeler vs. framskrivingene fra SSB: for det første framskriver det husholdninger og boligbehov; for det andre gir det mulighet for å koble næring mot befolkning; videre er det tilgjengelig for fylkeskommunene og planmiljøene som leier tilgang

¹² Vårt erfaring er at enkelte kommuner med sterke vekstambisjoner legger seg på det nasjonale høyalternativet uten å redegjøre for hvordan forutsetninger for nasjonal høy vekst passer inn på lokale forhold.

¹³ Konsulenter og forskningsmiljø som i skrivende stund har adgang til å bruke PANDA er Agri Analyse, Asplan Viak, Høgskolen i Innlandet, KPB (Kunnskapsparken Bodø), NORCE, Nordlandsforskning, Oslo Economics, OsloMet/NIBR, SINTEF, Thema Consulting, og TØI og Vista Analyse (som utviklere). Kilde: e-post fra Panda analyse, 2.1.2023.

til å kunne legge inn sine egne forutsetninger og bedre tilpasse framskrivingene til lokale forhold og kunnskap. Tidligere skilte den seg fra SSB også ved at det var en modell «nedenfra-og-opp», altså at framskrivingene ble laget for den enkelte kommune/region, og så aggregert opp, mens SSB tidligere hadde en «ovenfra-og-ned-modell» som først framskrev på nasjonalt nivå, deretter for 108 såkalte «prognoseregioner», for så å brytes ned til kommunetall. Dette sluttet SSB med i 2020-utgaven. Da tok de i bruk en ny metode som gjorde det mulig for dem å håndtere usikkerhet ved små kommuner, og bygge opp en nedenfra-og-opp-modell for framskrivingene (Leknes & Løkken, 2020a).

En ulempe med PANDA er at systemet er gammeldags og tungvint å betjene, men foreningen har under utvikling et nytt system med ny infrastruktur og grensesnitt. Utviklingsarbeidet medfører derimot noen andre ulemper: det er enkelte ønskede oppdateringer av data som har blitt holdt tilbake i påvente av nytt system, og det er noe funksjonalitet (spesielt hjelpetekster) som har blitt skrudd av i det nåværende systemet.

KOMPAS (COWI)

En rekke kommuner og et par konsulentfirma¹⁴ har kjøpt eller leier tilgang til modellverktøyet KOMPAS (Kommunenes plan- og analysesystem), som er eid og administrert av COWI. Brukerne av KOMPAS er organisert i en brukerforening kalt KOMPAS-Forum. KOMPAS er primært laget for å lage framskrivinger av grunn- og skolekretser, og har en tettere kobling av boliger og befolkning enn PANDA, da KOMPAS har tilvalgsmuligheter som tillater at man kan styre folkeveksten etter boligbyggingen. De tilbakemeldinger vi har fått er derimot at dette ikke er vanlig, men at KOMPAS primært benyttes til å fordele folkeveksten *internt* i kommunen etter boligbyggingen, uten å la veksten til hele kommunen styres av boligtilbudet. En lignende funksjon har man i PANDA, hvor man kan fordele folkeveksten i en region etter boligbyggingen, mens boligbyggingen i seg selv ikke kan brukes til å styre folkevekst *til* regionen. I diskusjon med brukermiljøet i Panda analyse fremgår det at dette ikke er en funksjonalitet som fylkeskommunene benytter seg av p.t.

KOMPAS bygger på en langt mer moderne IT-arkitektur enn PANDA, og er raskere og mer brukervennlig. Det inneholder en rekke statistikker og visualiseringer, og er også egnet til å hente ut og visualisere historiske kommunefakta.

¹⁴ Asplan Viak og Rambøll. Kilde: e-post fra COWI, 2.1.2023.

Telemarksforskning, Prognosesenteret og Norconsult

Telemarksforskning har en egen modell der nettoflyttingen bestemmes av kommunenes arbeidsplassvekst og sentralitet, samt justering av fødsels- og dødsrater i henhold til kommunenes historikk (Vareide, 2021). Videre finnes andre miljø som bruker SSB sine framskrivinger som grunnlag for boligbehovsframskrivinger, slik som Prognosesenteret sin metode som ble lagt fram av byggenæringenes organisasjoner i by- og distriktswebinarene (jfr. kap. 4), og det finnes teknikker for nedbryting av framskrivinger på kommunenivå til grunnkretser eller delområder på grunnlag av varierende grad av informasjon, for eksempel trendframskriving av delområdenes del av befolkningen i kommunen, se for eksempel Ludvigsen (2011). Norconsult har et egenutviklet grunnkretsbasert befolkningsprognoseverktøy som bl.a. brukes til skole- og barnehageplanlegging i kommunesektoren.¹⁵

5.3.2. Sentrale begrep

Framskriving er en mer eller mindre mekanisk øvelse der fremtiden determineres av trender eller nivå i fortiden. Man ekstrapolerer eller «strekker» historisk informasjon fremover i tid. Et enkelt eksempel på dette er trendlinjen i Excel, som man kan forlenge fremover (eller bakover) langs den horisontale akse for å få forventede verdier på den vertikale akse. En framskriving er ingen forklaringsmodell. Den har som grunnleggende antakelse at fundamentale forhold allerede er fanget opp av trender eller nivå, og videreføres i fremtiden, men den forsøker ikke å forklare disse forholdene.

Med **prognose** sikter vi til en mer kvalifisert gjetning enn framskrivinger. I en prognose legger man til grunn hendelser eller en utvikling man i større eller mindre grad *antar* kommer, og som man har (empirisk testede) forklaringsmodeller for. Eksempler på dette er et periodisert budsjett, et godt utarbeidet boligbyggeprogram, eller SSB sin økonometriske modell for innvandring til Norge (Cappelen m.fl, 2022).

Scenario er mer eller mindre kvalifiserte gjetninger om utfall av en hendelse, men der man er usikker på om hendelsen inntreffer, eller om det er andre hendelser som inntreffer i stedet. Man kan for eksempel ha god empiri på hva som typisk skjer dersom man bygger familieboliger nær en barneskole, men man kan være usikker på om barneskolen blir vedtatt bygget, eller om det skal en annen type boliger inn i området.

Fruktbarhet regnes vanligvis ut som aldersspesifikk fruktbarhet (antallet barn født av kvinner i en bestemt alder delt på antallet kvinner i den aldersgruppen midt på året).

¹⁵ Kilde: e-post fra Norconsult, 3.1.2023.

Til befolkningsframskrivinger er det denne aldersspesifikke fruktbarheten (også omtalt som **fødselsfrekvenser**) som brukes til å beregne hvor mange barn som fødes.

Samlet fruktbarhetstall (SFT) regnes ut ved å summere den aldersspesifikke fruktbarheten. Man får da et tall på fruktbarhet som teoretisk sier hvor mange barn en kvinne får *der* som hun lever til hun blir minst 50 og i løpet av livet føder like mange barn som det ble født per kvinne i snitt i det året SFT beregnes for.

Dødssannsynlighet angir hvor stor andel i hvert alderstrinn for hvert kjønn som er forventet å dø per år.

Flyttefrekvens/flyttesannsynlighet viser hvor stor andel som er forventet å flytte i hvert alderstrinn for hvert kjønn.

Husholdningsfrekvens er fordelingen av innbyggere på husholdninger.

- Eks: 88,3 % av gutter i alderen 0-4 er forventet å bo i husholdningstypen «Par med barn», 7,1 % i husholdningstypen «Mor/far med barn», og (naturligvis) 0 % i husholdningstypene «Aleneboende» og «Par uten barn».¹⁶
- 9 % av kvinner 35-39 år er forventet å bo alene, 7 % i par uten barn, 10 % som eneforsørgere og 70 % i par med barn.

Boligfrekvens er fordelingen av boligmasse på innbyggere etter husholdningstype.

- Alle som bor alene er forventet å bruke 100 % av boligmassen de bor i, og alle som bor i «Par uten barn» er forventet å bruke 50 % av boligmassen de bor i.
- Eks: Kvinne 35-39 er forventet å bruke 40 % av boligmassen hun bor i dersom hun er aleneforsørger, og 24 % dersom hun er del av «Par med barn».

Boligkonsum er *her* interaksjonen av husholdningsfrekvens og boligfrekvens.

- 9 % av kvinner 35-39 år (alle som bor alene) trenger en hel bolig, 7 % (alle som bor i par uten barn) en halv bolig, 10 % (alle eneforsørgere) trenger 2/5 bolig, og 70 % (alle i par med barn) trenger rett i underkant av 1/4 bolig.
- Det samlede boligkonsumet for 100 kvinner i alderen 35-39 år vil da være $(9 + (7 \cdot 0,5) + (10 \cdot 0,4) + (70 \cdot 0,24)) = 33,3$ boliger.
- For hver kvinne i denne aldersgruppen som bor eller flytter inn til en kommune i Rogaland, vil det da være behov for 1/3 bolig.

¹⁶ Eksemplene er hentet fra standard prosjektgenerering i PANDA for Rogaland fylke, basert på data tilgjengelig per 11. oktober 2022.

- Dette tallet justeres noe mellom fylket og kommunene basert på eksisterende boligmasse i basisåret for modellkjøringen, slik at man for basisåret får samsvar mellom observert og beregnet boligkonsum i de enkelte kommunene.¹⁷

5.3.3. Hovedkomponentene i en befolkningsframskriving

Befolkningsframskrivinger utarbeides vanligvis etter «*kohort-komponent-tilnærmingen*» (Gleditsch & Syse, 2020), hvilket vil si at man har en eksisterende befolkning etter kjønn og alder (kohorter) som årlig eldes og opplever dødsfall og fraflytting, og får tilført tilflyttere og nyfødte (komponenter). Hovedbestanddelene er altså eksisterende befolkning pluss fødselsoverskudd pluss nettoflytting.

Fødsler, aldring og dødsfall er for eksempel «naturlige» endringer i befolkningen, og disse endringene skaper et boligbehov uavhengig av tilflytting (men kan oppveies av fraflytting). Sammenliknet med flytting, er fødsler, aldring og dødsfall relativt «sikre» komponenter i en befolkningsframskriving, og skaper en slags grunnlinje for beregning av kommunenes befolkning og tilhørende boligbehov.

I kohort-komponent-tilnærmingen er alle komponentene fordelt på alder, kjønn og år – for eksempel hvor mange 65 år gamle menn som er forventet å dø per 1000 innbyggere i 2040, hvor stor andel 22 år gamle kvinner som er forventet å føde barn, og hvor mange 33-åringer som er forventet å flytte ut og inn. Man må da kjenne egen befolkning fordelt på alder og kjønn, og legge til antakelser om framtidig utvikling i fruktbarhet, dødelighet, tilflytting og fraflytting.

Slike antakelser kalles *forutsetninger*. Forutsetningene i seg selv vil ofte være en blanding av egne framskrivinger, rater, ekspertvurderinger, modellberegninger eller gjetninger. Resultatet av framskrivingen er gitt av disse forutsetningene. Dersom man endrer på forutsetningene man legger til grunn, endres også resultatet man får ut.

Har man god kjennskap til forutsetningene, kan man selv følge med på utviklingen av disse, og vurdere muligheten for at befolkningsmengden utvikler seg i tråd med forventningene. Dersom man ser at en forutsetning brytes, for eksempel at fruktbarheten blir langt lavere enn forventet, vil man også – alt annet like – kunne forutse at fremtidig folketall

¹⁷ I modellkjøringen som er utgangspunkt for eksempelet her, justeres boligbehovet for fylket opp med 2,9 %, og så videre på kommunene basert på justeringstall (nivåfaktorer) for kommunene. For eksempel er boligkonsumet høyere enn fylkestallet i Stavanger (nivåfaktor = 1,011) og lavere i Sandnes (nivåfaktor = 0,949).

ikke blir som forventet, og man må vurdere om hele framskrivingen man legger til grunn må forkastes.

Det er derimot ikke like enkelt for den enkelte å beregne *hva* folketallet blir dersom man må se bort fra den gjeldende framskrivingen. Da kan for eksempel SSB sine ulike *scenario* være til hjelp. Observerer man at nettoinnvandringen er lavere enn forventet, men at innenlandsk flytting, fruktbarhet og dødelighet følger forventet utvikling, kan man erstatte hovedalternativet (MMMM) med scenarioet for lav innvandring (MMML). Skulle det være andre brudd i forutsetningene som ikke er dekket av scenarioene, har SSB laget en liten veileder for enkle tilpasninger av framskrivingene (Leknes & Løkken, 2020b). Eksempelet SSB bruker er forventet nedlegging av et asylmottak noen år fram i tid.

5.3.4. Drøftingsmomenter

I kommunenes vurderinger av hvilket framtidsbilde de skal legge til grunn for planleggingen, og evt. for egne modellkjøringer, er det en del moment som bør vurderes nøye, gjerne i samarbeid med andre berørte.

Framskrivinger, prognoser eller scenario?

Skillet mellom framskriving, prognose og scenario blir fort uklart. For eksempel er SSB sine *befolkningsframskrivinger* ikke rene framskrivinger, men sammensatt av flere sett med historisk informasjon (komponenter) som det anvendes ulike metoder på, der grunnkomponenten er dagens befolkning (nivå), og endringer i denne er satt sammen av flere separate tall og metoder: fruktbarhet (scenario¹⁸), dødelighet (trendframskriving), innenlandsk flytting (nivåframskriving), og innvandring (prognose).

Enkeltkomponenter i den samlede framskrivingen avviker altså fra rene trend- eller nivåframskrivinger, der man kan bygge på f.eks. *prognoser* for innvandring eller *scenario* for fruktbarhet, men samlet sett omtaler man *forventet* folketall i fremtiden som en framskriving. Eksempler er SSB sitt hovedalternativ (MMMM), samt trendflyttingsmodellene i PANDA og KOMPAS.

Et scenario brukes sjeldent alene, men i sammenlikning mot flere ulike scenario, og gjerne også mot en framskriving eller prognose som *hovedalternativ*.

Vi bruker en del plass i diskusjonen på scenario fordi det er viktig å påpeke at disse er uegnet å måle tilstrekkelig boligbygging opp mot. Ettersom scenario er teoretiske (eller i

¹⁸ I SSB sine modeller er fruktbarheten et scenario, som har blitt utarbeidet av en ekspertgruppe, og kun tilpasset den enkelte kommune utfra kommunens nåværende nivå.

noen tilfeller ønskede) utviklingsbaner, og ikke empirisk baserte framskrivinger eller prognoser, og heller ikke nødvendigvis den «beste gjetningen», gir det ikke mening å måle tilstrekkelig boligbygging opp mot scenario. Man kan selvsagt lage seg noen mål for boligbygging gitt de ulike scenarioene og beregne hva som skal til av boligbygging dersom de ulike scenarioene inntreffer, men det vil for eksempel ikke gi mening å hevde at en kommune oppfyller forventningen om tilstrekkelig boligbygging dersom den planlagte boligbyggingen er i tråd med behovet gitt SSBs *LHML* (sterk aldring), *LLML* (lav nasjonal vekst) eller noen av de andre variantene som gir utfall under *MMMM*. Skulle boligbyggingen derimot være i tråd med høyscenarioet *HHMH* (høy nasjonal vekst), vil vi hevde planlagt boligbygging som oftest vil være *mer enn tilstrekkelig*. Det siste er også en utfordring, da det medfører overtilbud i markedet, overforbruk av offentlig og privat planlegging, båndlegging av for store areal, etc., og kan (vil) komme i konflikt med andre hensyn som skal tas etter pbl. § 3.1.

Man kan bruke scenario for å beregne teoretiske utfall av begivenheter som man ikke regner med skjer, men som man ønsker å ha som en grunnforventning («baseline»), til å sammenlikne mot, eller for å «rendyrke vitale prosessers påvirkning på befolknings-utviklingen» (Leknes & Løkken, 2022, s. 21). Eksempel på dette er såkalte «naturlige framskrivinger» i PANDA og KOMPAS, eller SSB sitt MM00-alternativ. Dette er modeller som utelater flytting og innvandring fra framskrivingene. Scenarioet her blir «hva skjer dersom befolkningen i kommunen føder barn, eldes og dør, uten at noen flytter inn eller ut?».

Generelt kan man betrakte alle SSB sine alternative framskrivinger (lav nasjonal vekst (*LLML*), høy nasjonal vekst (*HHMH*), lav nettoinnvandring (*MMML*), høy nettoinnvandring (*MMMH*), sterk aldring (*LHML*), svak aldring (*HLMH*), ingen nettoinnvandring (*MM00*), ingen flytting (*MM00*), samt de nasjonale modellene lav fruktbarhet (*LMM*), høy fruktbarhet (*HMM*), lav levealder (*MLM*), høy levealder (*MHM*), konstant levealder (*MKM*) og konstant innvandring (*MMK*)), som scenario. SSB bruker selv denne benevnelsen (Leknes og Løkken, 2022).

Et annet eksempel på scenario er Ludvigsen (2018) som modellerte konsekvensene av mindre eller større endringer i flyttestrømmene i bergensregionen. Her var det ingen kunnskap som skulle tilsi en forventning om det ene eller andre utfallet, men et ønske om å tallfeste hvor mye eller lite som skulle til av endringer i flyttestrømmene for å få konsentrert byen vs. ytterligere byspredning (for eksempel vil Bergen *aldri* nå 300 000 innbyggere dersom kun to prosent av de forventede tilflytterne til Bergen velger å bosette seg i en av omegnskommunene i stedet for Bergen), alt annet like.

Et tredje eksempel på scenario er ringvirkningsanalyser av hjørnesteinsbedrifter. Et evt. bortfall av hjørnesteinsbedriften vil ha store konsekvenser både for bedriftens ansatte og dens leverandører, og for de ansattes forbruk og flytting (inkludert familiemedlemmer). Det kan tenkes at hjørnesteinsbedriften ikke står i fare for nedleggelse, men at kommunen ønsker å ha en beredskap for hva som skjer i tilfelle. Hendelsen (nedleggelse) kan være høyst usikker, men konsekvensene lar seg til en viss grad beregne. En kombinert modellkjøring av befolknings- og næringsmodulen i PANDA kan gjøre dette.

Dersom en hjørnesteinsbedrift står i reell fare for nedleggelse – eller vedtak er fattet – blir konsekvensanalysen ikke lenger et teoretisk scenario. Fylkeskommunen skal da formelt inn i en avklaringsfase, og PANDA *skal* benyttes (Innovasjon Norge, 2022). Modelleringsarbeidet her er ganske komplekst, og deler av arbeidet kan få karakter av prognose, mens andre deler er framskrivinger eller må baseres på scenario. Noe av dette avhenger av tilgangen på informasjon om bedriften og dens ansatte, for eksempel berørte bostedskommuner og reskontro for fordeling av bedriftens innkjøp på ulike leverandører.

Et fjerde eksempel på scenario er Bø og Solbakken (2022), som på oppdrag for Kommunal- og distriktsdepartementet brukte scenarier for å estimere effekter av boligbygging på boligprisene regionalt.

I et scenario forsøker man altså å se for seg effektene av en hendelse, uten at man har en veldig god formening om hendelsen faktisk inntreffer. Man prøver å ha så lav usikkerhet som mulig om hva som skjer dersom hendelsen inntreffer, men får normalt høy usikkerhet om hvorvidt hendelsen inntreffer. I en framskriving eller prognose forsøker man derimot å så presist som mulig se for seg om hva som inntreffer, mens estimering av *effektene* av disse hendelsene kan komme litt i andre rekke. Her kan usikkerheten om hva som skjer bli større, mens usikkerheten om hvorvidt det skjer, blir mindre.

I en del tilfeller vil deler av komponentene være framskrevet, og deler være scenario, som i eksempelet med naturlige framskrivinger. Dersom *resultatet* ikke er egnet å planlegge direkte utfra, velger vi å kategorisere disse som scenario. Kombinasjon av framskriving og scenario bruker vi heller til å omtale kombinerte metoder, for eksempel der man har en framskriving om folkevekst, og så legger til scenario for boligbygging, for å få fordelt befolkningen på husholdninger og boliger.¹⁹

¹⁹ NB: Med kombinasjon av framskriving og scenario mener vi ikke sammenlikninger av framskrivinger og scenario (for eksempel en figur med én linje for framskrivingen (MMMM) og to linjer for scenariene (HHMH og LLML)), men slik eksempelet viser, å bruke scenario til å supplere framskrivingen.

Kombinasjon av framskriving og prognose er en annen kombinasjon av metoder. For eksempel kan framskriving brukes til å beregne vekst i en region, og prognose til å fordele veksten. Slike kombinasjoner er normalt sterkere og mer treffsikre enn å bare basere seg på én av delene, spesielt dersom framskrivingen er på regionalt nivå og prognosen som fordeler veksten utover kommunene i regionen er basert på vedtatte planer. Kombinasjonen er egnet til å håndtere *for ekspansive* boligbyggeprogram (SINTEF, 2010). Eksempler er boligflytting i PANDA og gjennomsnittlig nettoflytting i tilbudsmodellen i KOMPAS.

Tidshorisont og usikkerhet

Tidshorisonten på framskrivinger er gjerne lang, og usikkerheten høy. Dersom man baserer framskrivingen på historiske trender, er det mulig å tallfeste usikkerheten ved hjelp av et statistisk beregnet *prediksjonsintervall*.²⁰ Dersom framskrivingen gjøres på nivå, er det mulig å tallfeste usikkerheten ved hjelp av *standardavviket* rundt det historiske nivået. Slik statistisk beregning av usikkerhet er best egnet på *enkle* framskrivinger. Sammensatte (komplekse) framskrivinger slik som befolknings- eller boligframskrivinger er ikke like egnet til å beregne statistisk usikkerhet rundt. I stedet lages ulike *scenario* rundt framskrivingene.

Tidshorisonten på prognoser er gjerne kort, og usikkerheten normalt liten. I økonometriske modeller kan usikkerheten tallfestes på samme vis som ved trendframskrivinger, mens usikkerhet knyttet til erfaringstall kan tallfestes ved hjelp av gjennomsnittet og standardavviket til erfaringstallene, dersom man har dette. Dersom man ikke bruker erfaringstall, men forventningstall som ikke er basert på historikk, kan man ikke lage et statistisk usikkerhetsintervall. Da vil man evt. måtte bruke *scenario* for å beskrive usikkerhet i prognosene.

Tidshorisonten på scenario følger normalt den framskriving eller prognose som brukes som sammenlikningsgrunnlag. Usikkerheten er normalt høy på hvorvidt hendelsene inntrer, og lav på utfallet av dem. Man kan vanligvis ikke lage statistiske usikkerhetsintervall rundt scenario. I stedet er det vanlig at man lager *flere ulike scenario* som sammen utgjør usikkerhetsrommet rundt den forventede (eller ønskede) utviklingen.

Eksempelene på framskrivinger, prognoser og scenario kan oppsummeres i følgende tabell:

²⁰ Forutsetningen om at fremtidig utvikling følger av historiske trender ligger stadig til grunn – usikkerhet knyttet til om en slik forutsetning er holdbar, lar seg ikke beregne.

Type	Eksempler	Typisk tidshorisont	Usikkerhet
Framskrivning	• SSB MMMM • Trendflytting i PANDA og KOMPAS	Lang (+15 år)	Høy
Scenario	• Naturlig framskriving (MM00, MMM0) • Ulike høy- og lavalternativ (HHMH, LLML, LHML, HLMH) • Ringvirkningsanalyser	Samme som framskriving eller prognose den sammenliknes mot	Høy på hendelse Lav på utfall
Prognose	• Økonomiplan • Boligbyggeprogram • Innvandring	Kort (1-4 år)	Lav
Framskr. + progn.	• Boligflytting (PANDA) • Gj.sn. nettoflytting (KOMPAS tilbudsm.)		Lav (spesielt regionalt)
Framskr. + scenario	• Boligbyggekapasitet		Høy på hendelse Middels på utfall

Befolkningsdataene

Det kan virke som en selvfølge at man har god statistikk på eksisterende befolkning, men man er avhengige av et godt og oppdatert folkeregister for dette. I Norge og Skandinavia er vi forholdsvis godt stilt, men Folkeregisteret har sine mangler, for eksempel ved mangelfulle registreringer av utvandring eller studentpopulasjon. Vi får likevel detaljerte nok data til at vi i Norge kan lage befolkningsframskrivinger etter kjønn og ettårig alder – årlig, og helt ned på grunnkrets nivå.

I USA, til sammenlikning, må US Census Bureau basere seg på tiårige folketellinger som grunnlag for sine framskrivinger. På kommune-, fylkes- og delstatsnivå brukes kohort-komponent-tilnærmingen kun til å lage befolkningsestimater for ett år av gangen. Sist publiserte offisielle befolkningsframskriving for flere år er fra 2017, basert på folketelling fra 2010 (U.S. Census Bureau, 2018), og inneholder da kun framskriving for hele landet.

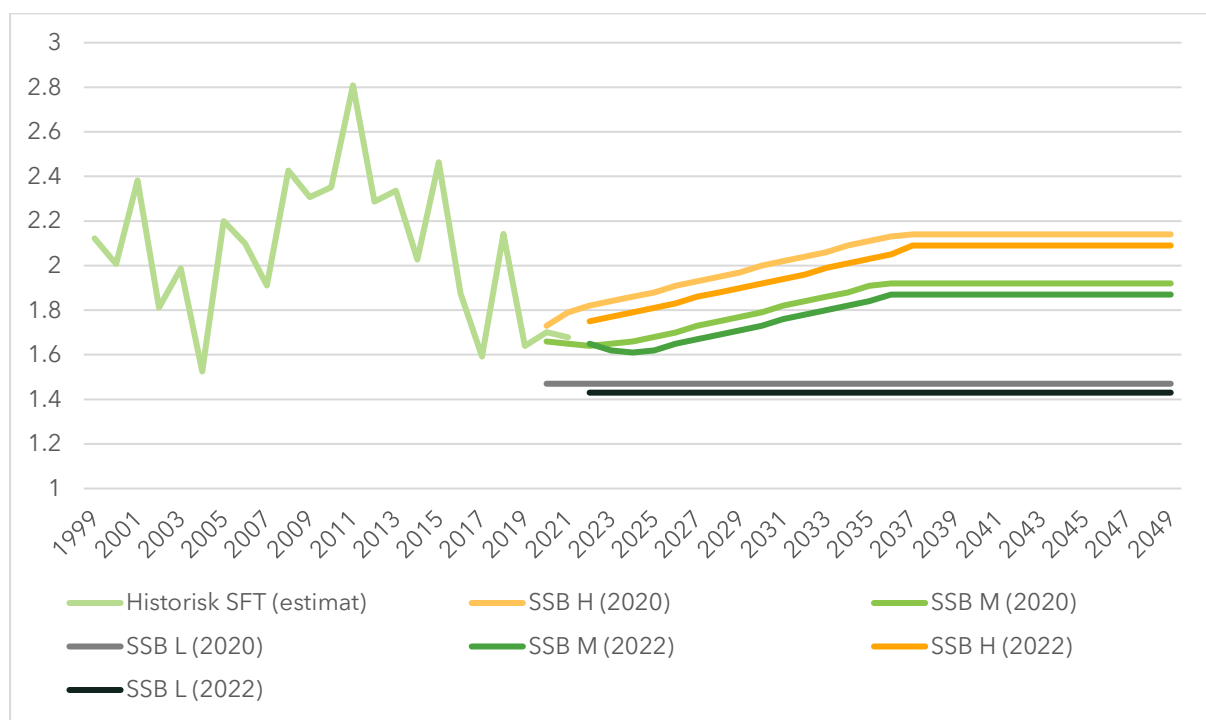
Utover manglene i Folkeregisteret, legger Statistikkloven, GDPR og andre personvernhen-syn noen begrensninger på hvilken informasjon man i Norge kan legge til grunn om egen befolkning. SSB utleverer statistikk til KOMPAS og PANDA til bruk i offentlig planlegging, og dette er helt essensielt for at kohort-komponent-modellene skal fungere. KOMPAS og PANDA trenger for eksempel data om flytting etter kjønn og ettårig alder. KOMPAS

trenger detaljert informasjon om befolkningssammensetning, flytting, fødsler og dødsfall i grunnkretsene. Dette er informasjon som ikke er tilgjengelig i SSB Statistikkbanken, og som brukerne av PANDA må signere på at de ikke bruker til andre formål, og som brukerne av KOMPAS bare får begrenset tilgang til, og da tilgjengeliggjort som gjennomsnitt over flere år. Flere av kohort-komponentene er altså ikke (direkte) tilgjengelige utenfor disse systemene, og vanskeliggjør framskrivingsarbeid utenom de nevnte modellsystem.

Fruktbarhet og dødelighet

SFT brukes ikke direkte i framskrivingene, men brukes til å illustrere historisk og forventet fruktbarhet, da det er enklere å vise samlet fruktbarhet enn fødselsfrekvensene fra den aldersspesifikke fruktbarheten.

Figur 5-7 viser vår beregning av historisk SFT i Sveio kommune i Vestland, samt SSB sine høy-, middel- og lavalternativ fra 2020 og 2022. Figuren er illustrativ, fordi SSB har truffet godt med middelalternativet for de siste par årene, samtidig som de historiske tallene viser veldig store svingninger og nivåer som langt overgår SSB sitt høyalternativ fremover, mens lavalternativet virker noe pessimistisk gitt nivået på de historiske tallene (dog ikke urealistisk dersom man ser på trenden de siste ti årene).



Figur 5-7: Historisk og framskrevet SFT for Sveio

Kilde: Historiske data beregnet av Asplan Viak basert på SSB tabell 06913 og 07459, og kalibrert mot 04232. Framskrivinger er hentet fra 13603 og 13610.

Figuren illustrerer også godt hvordan fruktbarhetsscenarioene er glattet i forhold til den langt mer flyktige historikken. Dette er helt nødvendig forutsetning i framskrivingarbeidet: man vil aldri kunne fange svingningene, men lager en framskriving for en lengre periode som er antatt å variere rundt den glattede linjen. Slik vil det være for dødsfall og flytting også.

SSB leverer aldersspesifikke fruktbarhetstabeller til PANDA og KOMPAS, og har publisert tabell med alle kommunene i tre alternativ i statistikkbanken tabell 13610. Man lager da først en framskriving av antallet kvinner i hver aldersgruppe. Deretter bruker man de leverte fødselsfrekvensene (eller egne varianter av disse) til å få tall på hvor mange barn man forventer fødes.

Til SSB sitt eget bruk beregner byrået fødselsfrekvenser ikke bare etter alder, men også etter landbakgrunn. Slik informasjon er ikke tilgjengelig for PANDA og KOMPAS, eller for kommunene i statistikkbanken.

I statistikkbanken tabell 13603 har SSB publisert den landbakgrunnsspesifikke fruktbarheten som SFT, men kun med tall for hele landet. Det vil med enkle forutsetninger la seg gjøre å lage kommunevise tall av dette, basert på forholdet mellom de landbakgrunnsspesifikke tallene og SFT for hele befolkningen, men hverken PANDA eller KOMPAS har funksjonalitet til å ta inn denne type tall i sine modeller, og de inneholder heller ikke funksjonalitet for å differensiere innvandring etter landbakgrunn.²¹

Hvis man kun har tilgang på informasjon om hvor mange barn det har blitt født totalt (og ikke per aldersgruppe), kan man estimere SFT ved å dele antallet nyfødte på antallet kvinner i fruktbar alder (15-49), og multiplisere med antallet fruktbare år. SSB publiserer ikke historisk SFT for kommunene, kun for fylkene (statistikkbanken tabell 04232). Ved estimering av kommunetall vil man typisk få et lite avvik mellom de estimerte tallene på fylkesnivå og de publiserte tallene. Man kan da bruke dette avviket til å justere opp eller ned på kommunetallene slik at man får kommunetall som i snitt gjenspeiler de offisielle fylkestallene.

I PANDA justeres SFT mellom kommunene basert på forskjellene mellom observerte fødselstall og forventede fødselstall i basisåret ved hjelp av såkalte *nivåfaktorer*. Fødselsfrekvensene justeres samlet opp eller ned i takt med dette, men ettersom kunnskapen om faktiske fødsler per alderstrinn ikke er delt fra SSB, justeres ikke fødselsfrekvensene

²¹ Det vil i praksis kunne la seg løse ved å kjøre separate framskrivinger for hver landbakgrunn. Man trenger da også dødelighet etter landbakgrunn. Dette er ikke publisert av SSB, men kan estimeres ved å ta utgangspunkt i framskrivinger av innvandrerbefolkningen og endringer i denne (inkludert døde). Alt dette vil være svært tidkrevende, og trolig lite hensiktsmessig, annet enn kanskje for enkelte bydeler i de største byene.

uavhengig av hverandre. Dette kan likevel gjøres manuelt. En annen begrensning i PANDA, som ikke lar seg direkte korrigere, er at fødselsfrekvensene er like for alle kommunene i en region – og varierer kun mellom kommunene gjennom nivåfaktorene for SFT (det vil si, at dersom to kommuner har ulike nivåfaktorer, vil alle fødselsfrekvensene justeres relativt med nivåfaktorene). Modellen kan ikke håndtere at én kommune har høyest fruktbarhet blant 27-åringer og en annen blant 31-åringer. Dette kan kun la seg korrigere dersom man kjører separate framskrivninger for hver kommune.

KOMPAS håndterer dette mellom kommuner, men systemet er laget for bruk på enkeltkommuner for å lage framskrivninger for grunnkretsene i en kommune. Her vil fødselsfrekvensene etter det vi kjenner til være like for alle grunnkretsene i en kommune, og kun variere mellom grunnkretsene gjennom nivåfaktor for SFT.

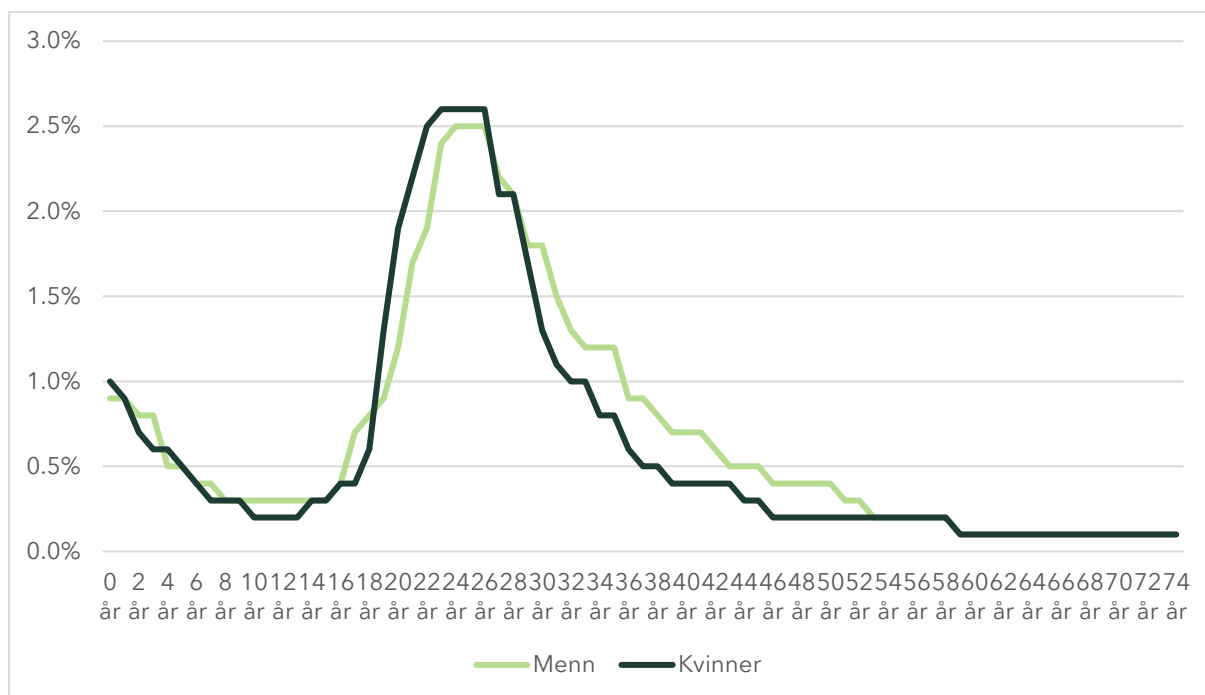
Dødelighetstabeller leveres til PANDA og KOMPAS fra SSB. I tillegg er dødelighetstabeller brukt i SSB sin siste regionale framskriving (2022) publisert som Statistikkbanken tabell 13609.

Som for fødsler, er dødssannsynlighetene like for aldersgruppene for alle kommunene i PANDA, mens forskjeller i det samlede dødelighetsnivået justeres mellom kommunene. Som for fødselsfrekvenser, har ikke PANDA funksjonalitet for å håndtere ulikheter mellom kommunene utover samlet justering på nivåfaktorene. Dersom det skal beregnes ulik utvikling i dødelighet for to eller flere kommuner, må det kjøres separate framskrivninger for hver kommune. Det er ikke lagt inn dødelighetstabeller i PANDA etter 2040. Framskrivninger lenger enn dette bruker enten dødelighetsratene for 2040, eller må oppdateres før framskriving.

Flyttefrekvenser

SSB har som nevnt tatt i bruk en ny metode for å beregne framskrivingskomponentene på kommunenivå. Dette inkluderer flytterater. Den tidligere metoden deres bestod i å fremskrive tilflytting til prognoseregionene, og så fordele flyttingen mellom kommunene i regionene basert på kommunenes historiske andeler av tilflyttingen til regionen. Den nye metoden er mer komplisert, men også mer presis, og er beskrevet i Leknes & Løkken (2020a). SSB legger som nevnt ikke til grunn boligbygging for tilflyttingen, men impliserer at historiske forhold mellom tilflytting og driverne bak tilflyttingen (herunder boligbygging) reproduseres i framtiden.

SSB har i mange år levert historiske grunnlagsdata for å beregne flytterater til KOMPAS og PANDA. Disse systemene tar så i bruk kompliserte teknikker for å lage glattede flytterater



Figur 5-8: Beregnet fordeling av innenlandske tilflyttere til Sandnes etter kjønn og alder. Medianglattet. Basert på data fra 2018-2021 og standard forutsetninger i PANDA.

Kilde: Asplan Viak, basert på PANDA.

til bruk i framskrivingene,²² men kort fortalt ender de opp med en fordeling av tilflyttere og fraflyttere etter kjønn og alder, som så legges til grunn for framskrivingen.

Figur 5-8 viser hvordan man i en standard framskriving i PANDA fordeler innenlandske tilflyttere til Sandnes, basert på data for perioden 2018-2021, og fremstilt etter en såkalt «medianglatting».²³ Ved 1000 tilflyttere til Sandnes, beregnes det å være 10 jenter og 9 gutter på 0 år, 2 jenter og 3 gutter på 11 år, 26 kvinner og 23 menn på 23 år, 26 kvinner og 25 menn på 26 år, 21 kvinner og 22 menn på 27 år, 10 kvinner og 13 menn på 32 år, osv.

²² Se SINTEF (2005, ss. 2.4.1-2.4.5) for dokumentasjon av flytterater i PANDA.

²³ Medianglatting er ikke den anbefalte metoden i PANDA, men den er egnet til å illustrere med. Foretrukket metode er en såkalt Rogers-Castro modell, som vekter og fordeler rådataene etter alder og flytteintensitet, men resultatet av denne modellen lar seg ikke enkelt illustrere basert på tilgjengelig dokumentasjon i PANDA. Rådataene bak kan heller ikke utleveres. Dette er vilkår for at SSB tillater utlevering av rådata til PANDA, og godtas av bruker ved hver pålogging. Opplysningene må heller «ikke direkte eller som resultat av bearbeiding offentliggjøres på en slik måte at det medfører risiko for identifisering av statistisk enhet person/virksomhet», jf statistikkloven §2-6». Sandnes kommune hadde i perioden 2018-2021 mellom 3 300 og 3 800 innenlandske tilflyttere årlig. Bruk av Sandnes som eksempel fra denne perioden vil da akkurat komme over kravet til å ikke produsere tall som gir færre enn tre enkeltindivider. NB: Eksempelet innbefatter en tidsperiode der det var kommunesammenslåing i perioden. Data fra en slik periode er ikke nødvendigvis representativ for framtidig utvikling.

Tilsvarende tall lages for innvandrere og for utflyttere. Ved utflytting skilles det ikke i PANDA på innenlandsk utflytting og utvandring.

Det *vanligste* tallet å justere på i en egentilpasset framskriving er antallet netto tilflyttere totalt per år. Dersom man gjør justeringer av flyttefrekvensene, er den vanligste metoden å gjøre dette på å legge en annen periode til grunn enn det som kommer opp som standardforslag ved prosjektgenerering. Gjennom 13 år med personlig (og inngående) kjennskap til pandamiljøet, kjenner vi *ingen* eksempler på at noen brukere av PANDA har gått inn og justert på flyttefrekvensene *etter* prosjektgenerering.

Men: *det lar seg likevel gjøre*, og ved prosjektgenerering kommer det normalt opp advarsler for resultatene for små kommuner, med en anbefaling om å gå inn og vurdere om det bør gjøres justeringer. Problemet da er å identifisere hvilket grunnlag man skal basere slike justeringer på. I tillegg må man være obs på at dersom man trekker opp eller ned frekvensene for ett kjønn og ett årskull, så må frekvensene for andre årskull og det andre kjønn justeres i motsatt retning, slik at summen av flyttefrekvenser blir 1.

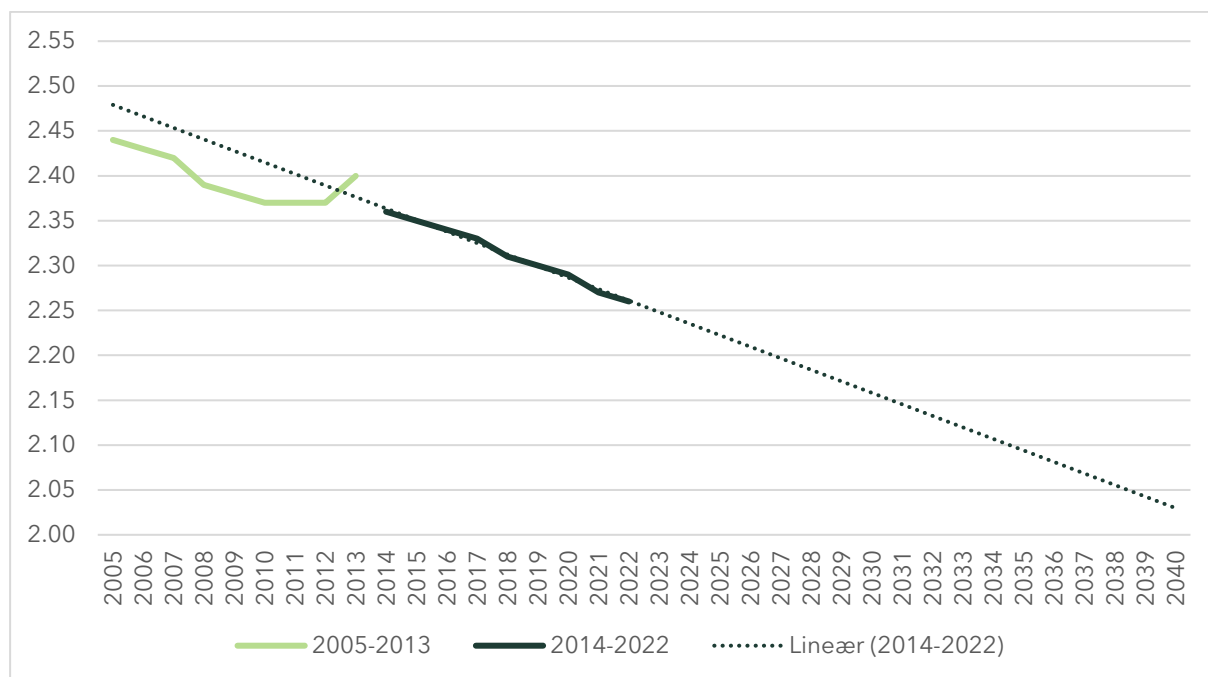
Vi vil i senere avsnitt vise til at det basert på data fra SSB som følge av byråets nye metoder *kan* være mulig å justere de prosjektgenererte ratene i PANDA og KOMPAS mot de forutsetninger som er brukt av SSB i deres framskrivinger, men det er ikke direkte enkelt, og en bedre løsning vil være om PANDA og KOMPAS får flere framskrivingsparametre fra SSB samt at de utvikler funksjonalitet for å målstyre etter samme forutsetninger som byrået bruker (ikke bare etter samme resultat).

Husholdnings- og boligdataene. Forslag til behovsindikator

Behovs-
indikator

Folkemengde
Personer per privathusholdning

SSB lager ikke egne husholdnings- eller boligbehovsframskrivinger. Dette kan gjøres med PANDA og KOMPAS. Alternativt kan man ta utgangspunkt i befolkningsframskrivingen og med større eller mindre presisjon anslå hvilke husholdningsendringer som følger av befolkningsendringene. For eksempel har Rogaland hatt en endring fra 2,44 personer per privathusholdning i 2005 til 2,26 personer i 2022. Hvis man forutsetter at denne trenden fortsetter ubrutt, vil det i 2040 være 2,03 personer per privathusholdning (enkelt lineær trendframskriving av SSB statistikkbanken tabell 09747), se figur 5-9. Vi har gjort en enkel



Figur 5-9: Personer per privathusholdning. Rogaland, 2005-2013 og 2014-2022. Lineær framskriving av perioden 2014-2022.

Kilde: Asplan Viak, basert på SSB Statistikkbanken tabell 09747

test på hvor mye en slik forutsetning avviker fra en mer detaljert framskriving. For Rogaland sin del er det noe avvik, og metoden lar seg ikke bruke hvis man har behov for å beregne boligbehov for ulike husholdningstyper, som for eksempel barnefamilier. Vi mener likevel den er egnet som en enkel tommelfingerregel, og overordnet sett en enkel indikator å bruke.

På grunn av de store demografiske endringene vi nå står ovenfor, er det ikke gitt at trenden fortsetter som før. Man bør i boligframskrivingene ta høyde for alders- og kjønnsammensetningen i befolkningen – men dersom man ikke har tilgang på avanserte modeller, kan man antakelig komme langt med en slik enkel trendframskriving. Som test av dette har vi laget en enkel framskriving for Rogaland i PANDA, basert på standard forutsetninger. I denne kommer vi fram til 2,13 personer per privathusholdning i 2040. Framskrivingen er uansett beheftet med usikkerhet. Dersom man ønsker å illustrere usikkerhet i en slik beregning, kan man ha dagsens nivå (2,26) som høyalternativ, den lineære trendframskrivingen som lavalternativ (2,03), og middelerdien av de to (2,145) som mellomalternativ.

Forslaget vårt om å bruke en såpass ukomplisert brøk som folkemengde delt på antall personer per privathusholdning som en nøkkelindikator på boligbehovet, kan virke noe paradoksalt gitt mengden med informasjon som vi gjennomgår i dette kapitlet, men som vi

synliggjør, er det en mengde avanserte vurderinger som ligger bak beregningen av fremtidig folkemengde, og å lage seg ytterligere kompliserte indikatorer gjør både indikatorarbeidet og tolkningen av dem veldig krevende.

Kommunene og fylkeskommunene bør begrunne godt hvorfor, dersom de velger å se bort fra SSB MMMM og velge en annen referansebane for framtidig folketall. Dersom ikke annen informasjon om framtidig folkevekst foreligger, vil vi anta at kommunelovens krav til forsvarlig utredning av saker som legges fram for folkevalgte organer (§ 13-1) er ivaretatt når man legger SSB MMMM til grunn, da dette er den best utarbeidede og tilgjengelige informasjonen fra nasjonalt hold. De andre alternativene er – som vi har påpekt – scenarier. Valg av slike bør begrunnes godt.

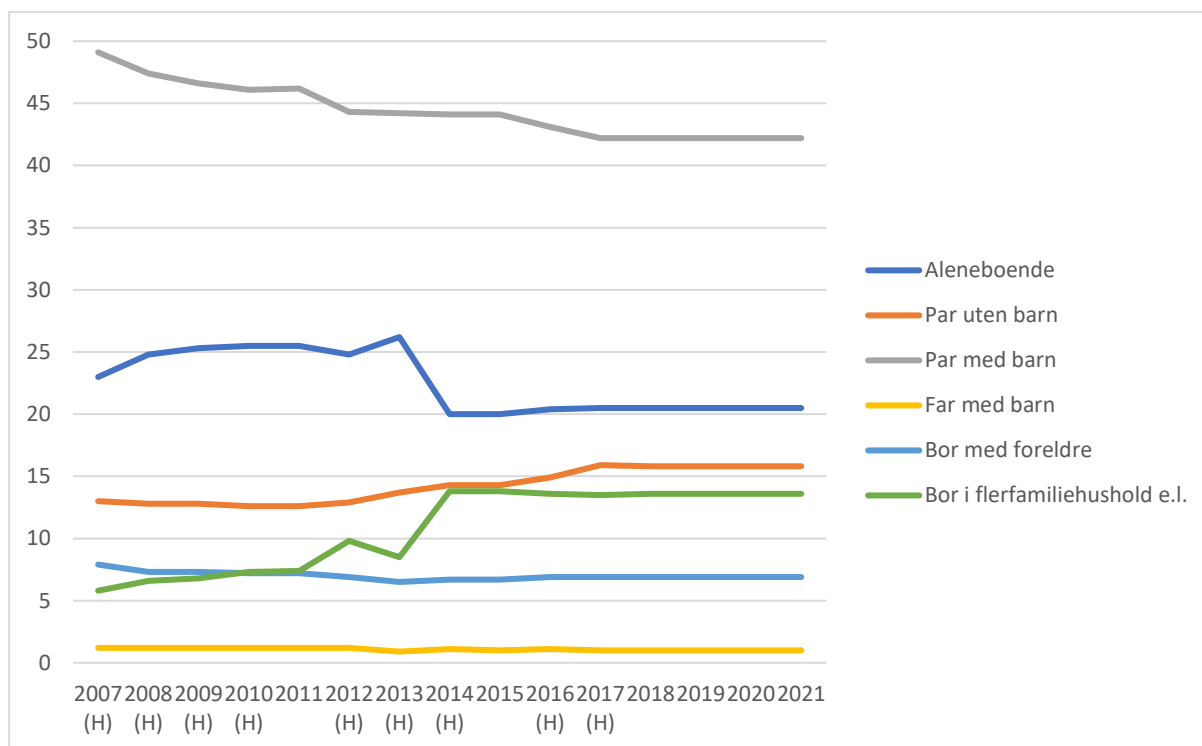
Ved å bruke SSB MMMM og dele på antallet personer per husholdning, mener vi man får et tall på forventet boligbehov som er nøyte gjennomarbeidet på telleren, og tilstrekkelig sikker på nevneren. Kompliserte beregninger av grunnlaget for nevneren øker usikkerheten, uten nødvendigvis å bedre presisjonen.

Dersom man ikke har en like tydelig utvikling i nevneren (personer per privathusholdning) som i eksempelet for Rogaland, kan man beregne denne via PANDA eller KOMPAS, men da styre disse etter *resultatet* av SSB sin befolkningsframskriving (altså ikke etter parametrene som legges til grunn, men av total folkemengde som resultat av framskrivingene), og så bruke husholdnings- og boligdataene i modellene til å beregne boligbehovet som følger av SSB sin framskriving.

Disse systemene inneholder nemlig langt mer informasjon om husholdnings- og boligtyper, enn å bare hente et generelt tall personer per husholdning fra Statistikkbanken. For eksempel får man husholdningsfrekvenser etter kjønn og alder. Også her skal man være oppmerksom på at man ikke får generert trendframskrivinger, men kun flate rater, og man må selv beregne trendene dersom man ønsker å legge dette til grunn.

Figur 5-10 viser eksempel på husholdningsdata som gjennom årene har blitt gjort tilgjengelig for prosjektgenerering i PANDA, og synliggjør en sårbarhet i modellen: Når husholdningene endrer seg, er man avhengig av å få oppdatert disse endringene, men som man ser, har data ikke blitt oppdatert siden 2017. Hvorvidt dette skyldes manglende leveranser fra SSB eller manglende bestillinger fra PANDA, vet vi ikke, men konsekvensen er at prosjektgenerering i dag baserer seg på seks år gamle frekvenser.

Som figur 5-10 viser, er dette spesielt problematisk der det har vært endringer i de historiske dataene som man kan anta fortsatt er i endring. Når fruktbarheten og fødselstallene går ned, og de historiske dataene også viser at andelen som bor i husholdningstypen «par



Figur 5-10: Husholdningsdata i PANDA, menn 30-34 år, eksempel fra Viken.

Kilde: Asplan Viak, basert på prosjektgenerering i PANDA av tallgrunnlag fra SSB.

med barn» har gått ned, mens andelen som bor i husholdningstypen «par uten barn» ha gått opp, vil en frysning av nivåene på 2017-nivå antakelig være både en kunstig og urime-
lig antakelse (SSB oppgir ikke husholdningsdata etter kjønn og alder, men andelen par
uten barn totalt i Viken har gått ned fra 22,8 % i 2017 til 21,3 % i 2022, kilde Statistikkban-
ken tabell 06070). I et slikt tilfelle, vil vi anbefale at man lager egne trendframskrivninger av
husholdningsdataene, som man erstatter de prosjektgenererte dataene med. I så fall bør
man også strekke trendene videre inn i framtiden, og ikke stoppe på nivået siste år.

Et annet veldig synlig trekk ved figur 5-10, er bruddet i seriene for aleneboende og bo-
ende i flerfamiliehushold. Her har det tydeligvis skjedd et skifte i klassifiseringene (blant
annet ble en del studenter flyttet fra hjemkommunen til studiekommunen). Det gjør det
vanskelig å beregne trender for de seriene som skiftet har skjedd i, men det finnes teknik-
ker for å håndtere dette.

Et annet vesentlig poeng å utlede fra denne figuren, er at ulik befolkningssammensetning i
befolkningsframskrivingene vil gi ulike husholdningsframskrivninger. En kommune med stor
tilflytting av menn i en bestemt alder (eller stor utflytting av kvinner), vil få en annen hus-
holdningssammensetning enn en kommune med bedre kjønns- og aldersbalanse i

til/fracflyttingen, selv om folketallet i begge kommunene utvikler seg likt. Dermed kan to kommuner som ut fra folketallsendringene ser like ut, få to vidt forskjellige boligbehov.

Det er også viktig å merke seg at nye innbyggere, både fødte og tilflyttede, fordeles etter de samme husholdnings- og boligfrekvensene som den eksisterende befolkningen, og overtar på papiret egenskapene til befolkningen de flytter til eller blir født inn i – og ikke egenskapene til befolkningen de frem til flyttetidspunktet har vært del av. Dette passer ikke nødvendigvis for kommuner i vekst, som har stor tilflytting av innbyggere med annen land- eller regional bakgrunn enn den eksisterende befolkningen, eller for kommuner som gjør store endringer i boligstrukturen på kort tid.

Når det gjelder boligfrekvenser, endrer dette seg ikke på samme måte eller like raskt som husholdningssammensetningen, så her er det ikke like kritisk å ha oppdaterte data (eller trendframskrivninger). En som bor alene vil *alltid* forbruke 100 % av sin bolig – så lenge vedkommende bor alene, mens en som bor i par uten barn alltid vil forbruke 50 % – så lenge paret holder sammen og ikke får barn. Det kan likevel tenkes at de fallende fødselstallene i realiteten har medført endringer i boligfrekvensene som ikke har blitt gjort tilgjengelig for prosjektgenereringen. For eksempel vil fremtidens par med barn antakelig ha færre barn enn dagens par med barn. I så fall vil de voksne i husholdet øke sin boligfrekvens. Det skal likevel *ekstremt* store endringer til for at voksne i husholdningstypen par med barn skal gå fra å konsumere litt under 25 % av en bolig (altså så vidt mer enn to barn per hushold) til litt under 33 % av en bolig (så vidt mer enn ett barn i snitt per hushold).

Boligfrekvensvariabelen trenger man derfor normalt ikke gjøre større endringer på i modellkjøringene sine. Variabelen er likevel viktig, da den i kombinasjon med husholdningsfrekvenser angir *boligkonsumet*.

Bruk av behovsindikatoren

Behovsindikatoren er i seg selv ikke en «fullverdig» indikator, i den forstand at den er ikke standardisert og enkelt sammenliknbar over tid eller på tvers av kommuner. For å oppnå det må den knyttes til en annen størrelse som det gir mening å måle den mot. Denne størrelsen vil normalt være antallet boliger. Hvis man ønsker å i framtiden oppnå en balanse i *stramhetsindikatoren* (jfr. kap. 5.2.2) slik at forholdet mellom boligvekst og husholdningsvekst er 1:1, må forholdet mellom behovsindikatoren og framtidig boligmengde også være 1:1.

Ettersom kommunene har ulik tilgang på informasjon om hva som kan forventes å være framtidig boligmengde, og produksjonen av denne informasjonen er enda mer irregulær og særegen enn befolkningsframskrivingene, vil vi ikke anbefale at man legger til en enda

mer krevende statistikk bak utregningen av indikatoren. Ved å holde behovsindikatoren litt ufullstendig, gjør vi den enklere å produsere, enklere å forstå, og mer allsidig å bruke.

Den vil uansett være overordnet og upresis: Selv om forholdstallene er 1:1 på disse overordnede indikatorene, kan det være ubalanser i tallene bak. Ulike typer husholdninger vil ha ulike boligbehov, og de aggregerte nettotallene kan ikke avsløre om alle behov er dekket eller alle hensyn ivaretatt. Indikatorene vil likevel kunne gi en pekepinn: dersom det er ubalanse også i de overordnede indikatorene, vil det *garantert* være ubalanser i de underliggende tallene.

Videre dekomponering av disse indikatorene er likevel mulig – og anbefales som del av kunnskapsgrunnlaget – men vi er ikke sikre på at det er *nødvendig* for å avklare om boligbyggingen har vært – eller forventes å være – tilstrekkelig.

Utvikling av alternativ kohort-komponent-modell til SSB, KOMPAS og PANDA

Det er neppe tilsiktet, men SSB publiserer nok informasjon i Statistikkbanken til at det lar seg gjøre å lage egne kohort-komponent-modeller for kommuner i Excel eller andre datahåndteringsverktøy, og i stor grad automatisere håndteringen.

Noen av kohort-komponentene i SSB sine modeller (fødselsrater og dødelighetstabeller) er publisert i Statistikkbanken (tabell 13609 og 13610). *Flyttesannsynligheter* er ikke publisert, men ettersom det er publisert framskrevet folketall og dødelighet etter kjønn og ett-årig alder, samt fødsler, så lar det seg gjøre å også beregne framskrevet nettoflytting etter kjønn og ettårig alder, fordi differansen mellom folketall i år t og år $t+1$ nødvendigvis må utgjøres av befolkning + fødsler + nettoflytting – dødsfall. Dersom man kjenner tre av komponentene, kan man utlede den fjerde.²⁴

Man vil da kunne reprodusere SSB sine framskrivinger som utgangspunkt, og gjøre sine egne tilpasninger. Det er ikke direkte lettvin, men vi har gjort noen tester av konseptet på kommunedata, og det lar seg gjøre uten for store kostnader. Det finnes måter å automatisere mange av prosessene, og dermed både redusere ressursbehov og risiko for å gjøre feil. En risiko man derimot løper, er at man er prisgitt at SSB publiserer

²⁴ Fødsler er i Statistikkbanken ikke fordelt etter kjønn, men i framskrivingene legger Leknes og Løkken (2022, s. 22) til grunn at 51,369 % av de fødte er gutter, noe som tilsvarer en kjønnsproporsjon ved fødselen på 105,63 gutter per 100 jenter, se også Brunborg (2009). Hvis man tar SSB sin tabell over forventede tall fødte (finnes i Statistikkbanken tabell 13605) og multipliserer dette med 0,51369, vil man få antall fødte gutter, og multipliserer man med (1-0,51369), vil man få antall fødte jenter. Hvis man sammenlikner disse tallene med tall 0-åringer året etter i SSB sine framskrivinger (tabell 13600), vil man få tilnærmet det samme tallet. Differansen skyldes da flytting og dødsfall. Ettersom Leknes og Løkken bruker mange desimaler, vil evt. avrundinger være et minimalt problem.

dødelighetstabellene og fødselsfrekvensene. Dødeligheten er uansett lav for de mest mobile aldersgruppene, så dersom man bare trenger å framskrive skolebarn eller befolkning i yrkesaktiv alder, kan man relativt trygt sette opp slike prosesser.

Ved hjelp av SSB sin tabell for alders- og kjønnsfordeling for grunnkretsenes befolkning (tabell 04362), vil det også være mulig å lage en forholdsvis grov, men fungerende, kohort-komponent-modell for grunnkretser, delområder og bydeler. Kohortene blir da funksjonelt inndelte (mellom 3 og 20 års aldersspenn, avhengig av livsstadium). De blir også mer upresise for grunnkretser med lite befolkning i enkelte eller flere kohorter. Den vil heller ikke kunne fange særskilte fødsels-, døds- og flyttefrekvenser for grunnkretsene, men forutsette de samme frekvensene for alle grunnkretsene i én kommune.

Hvis man holder to av disse tre komponentene konstante på tvers av grunnkretser, vil man kunne beregne historiske endringer i den tredje, og legge disse til grunn i framskrivingene. Mest sannsynlig kan man forvente at fødsels- og dødsfrekvenser skiller seg lite fra hverandre på tvers av grunnkretser, og dermed holde disse konstante for hele kommunen. Hvis man videre antar at grunnkretsenes andel av nettoflyttingen til/fra kommunen står i størrelsesforhold til grunnkretsens folketall og/eller endringer i boligmassen, vil resterende endringer i grunnkretsene skyldes intern flytting i kommunen. Selv om en slik modell ikke treffer *helt presist* på enkeltkomponentene, vil man kunne få en kohort-komponent-modell for grunnkretsene som også dekker intern nettoflytting i kommunene, og som for mange formål vil gi et tilstrekkelig godt bilde av forventet fordeling av folkeveksten internt i kommunen.

At man ikke dekker ulike fødsels- og dødsrater for grunnkretsene, kan likevel være en vesentlig svakhet ved en slik relativt grov modell. Spesielt gjelder dette for bygging av seniorboliger og institusjonsplasser som man må forvente gir høy flytting internt i kommunen, og som også vil forskyve dødeligheten: En grunnkrets med sykehjem vil ha høy konsentrasjon av pleietrengende eldre med høy dødelighet, mens andre grunnkretser i kommunen vil da sitte igjen med friskere eldre med lavere dødssannsynlighet. Skal man bygge opp et slikt system, er det da viktig at man tar med muligheter til å justere på dødssannsynlighetene på tvers av grunnkretsene. Fødselsfrekvenser vil antakelig i mindre grad være påvirket. *Fødselstallene* vil avhenge av alderssammensetningen i grunnkretsene, men det håndteres gjennom befolkning etter kjønn og alder.

Det en slik løsning ikke vil kunne håndtere er bruttoflytting, eller skillet mellom innvandring og innenlands flytting. Dette er ikke nødvendig for å kunne gjøre en kohort-komponent-framskriving, men det kan være nyttig å legge slike *dekomponeringer* av

flyttekomponenten til grunn, for eksempel dersom framskrivingene skal brukes til å vurdere arbeidskraft eller boligbehov basert på husholdningstyper.

SSB Statistikkbanken tabell 13605 oppgir forventet nettoinnvandring og innenlands nettoflytting totalt for kommunene. Dersom man forutsetter at flyttesannsynlighetene etter kjønn og alder er like for inn- og utvandrere og innenlandske inn- og utflyttere (noe de neppe er), vil man kunne fordele flyttesannsynlighetene på innvandring og innenlands flytting dersom det skulle være behov for dette. En slik fordeling vil uansett ikke kunne brukes til å framskrive innvandrerbefolkningen i en kommune, da mange av tilflytterne med utenlandsk bakgrunn kan komme fra andre norske kommuner, og ikke fra utlandet, samt at noe av innvandringen fra utlandet er hjemflytting av tidligere utflyttede med norsk bakgrunn.

Hvorvidt det er *behov* for å lage en slik alternativ modell er vanskelig å si, men det kan gjøre det enklere for offentlige planleggere å løse lovpålagte oppgaver, slik som å skaffe seg forsvarlig utredet grunnlagsmateriale til å kunne fatte planvedtak og legge til rette for tilstrekkelig boligbygging.

5.4. Kartlegging av boligpotensial

Vi bruker her begrepet boligpotensialet om det antall boliger det kan være plass til i et areal, gitt et sett med forutsetninger. Etter denne definisjonen sier ikke boligpotensialet noe om hvor mye som *bør* bygges eller hvor mange boliger det er *behov* for, kun hvor mye det er plass til.

I bywebinaret viste Trondheim kommune oss hvordan de kartlegger boligpotensialet i vedtatte og igangsatte reguleringsplaner, registrerer arealer avsatt til boligformål i KPA og viktige byomformingsområder med egne kommunedelplaner, og oppdaterer dette årlig i en *Boligfeltbase* med informasjon om planstatus, boligtall, boligtyper, og tidligst mulig utbyggingsperiode.

Trondheim sin metode er god, og ser at over 80 prosent av boligbyggingen skjer i boligfelt som er registrert i boligfeltbasen. Så god oversikt kan være ressurskrevende, men for å få et inntrykk av handlingsrommet rundt planlegging til boligformål, vil det i de fleste tilfeller være nyttig med en overordnet kartlegging av boligpotensialet.

En slik kartlegging av boligpotensial kan imidlertid være et viktig kunnskapsgrunnlag i diskusjoner om hvilke områder som bør prioriteres, om hvorvidt kommunen har tilstrekkelige arealer sett opp mot beregnet boligbehov.

En kartlegging av boligpotensial kan gjøres enkelt eller mer detaljert, avhengig av hvilke forutsetninger som legges til grunn. I sin enkleste form er det nødvendig med kun tre forutsetninger:

- Størrelse på avsatt boligareal, f. eks størrelsen på en eiendom eller et boligareal i kommuneplanen, i m²
- Forventet utnyttingsgrad, gjerne uttrykt i prosent
- Forventet gjennomsnittlig bruksareal pr. bolig, i m²

Til sammen kan disse forutsetningene brukes til å gjøre et grovt estimat på boligpotensialet, etter følgende beregning:

$$\text{Boligpotensial} = \frac{\text{Samlet areal avsatt til bolig (m}^2\text{)} * \text{Utnyttelsesgrad}}{\text{Areal pr. bolig (m}^2\text{)}}$$

Det ville også være mulig å skille mellom kommuneplan, områderegulering og detaljregulering, slik Trondheim viste eksempler på i bywebinaret.

5.4.1. Om utnyttelsesgrad

Utnyttelsesgraden uttrykker forholdet mellom det samlede bruksarealet for alle bygningene i et nærmere begrenset område, og områdets flateareal. På tomtenivå uttrykkes gjerne utnyttelsesgraden som prosentvis bruksareal (%BRA) og viser bruksareal for bebyggelse på en tomt i prosent av tomtearealet.

For større områder kan begrepet områdeutnytting brukes. Områdeutnytting måler et tilsvarende forhold som %BRA, men for et større areal, eller for mange tomter på en gang. Arealet som måles vil da inneholde alt av veier, friområder, offentlige rom innenfor avgrensningen, og bruksarealet inneholder som regel arealer til flere ulike formål, som bolig, næring og annet. Områdeutnyttelsen vil dermed som regel ligge lavere enn %BRA for eiendommene innenfor samme område. Et typisk småhusområde i Norge har en områdeutnytting på mellom 15 % og 30 %, blokk- eller leilighetsbebyggelse kan ha en utnytting fra 20 % og oppover, mens sentrumsområder varierer fra 60 % til 150 % og høyere.

5.4.2. Detaljering av kartleggingen

Selv om det altså er mulig å beregne boligpotensial med kun tre faktorer, bør beregningen i de fleste tilfeller detaljeres ytterligere. Eksempler på detaljeringer:

- Hensynta eksisterende boliger, f. eks ved å trekke fra disse fra samlet areal til bolig

- Hensynta behov for andre typer arealer, som sosial- og teknisk infrastruktur, handel og næring. Dette kan gjøres ved å gå ned på samlet areal avsatt til bolig, eller ved å legge inn forutsetninger om at en andel av det mulige bruksarealet avsettes til andre formål.
- Hensynta ulike arealer som ikke kan/bør bebygges f. eks:
 - Grønnstruktur
 - Dyrka mark
 - Arealer med høy helningsgrad
- Ulik utnyttelsesgrad i ulike typer områder.

5.4.3. Beregning av ulike scenarioer

Det kan være et element av skjønn involvert i hva som skal legges til grunn for alle hovedforutsetningene. I en analyse som skal stimulere til diskusjon rundt boligpotensialet, kan det derfor være nyttig å gjennomføre flere beregninger for samme areal, men med ulike forutsetninger. Ved kvantifisere boligpotensialet som ligger i ulike ønskede eller uønskede utbyggingsscenarioer på denne måten kan kartleggingene bidra til å synliggjøre konsekvensene av ulike valg. Eksempler på strategier eller utbyggingsscenarioer som kan være relevant å undersøke:

- Fortetting i eksisterende småhusområder (eplehagefortetting)
- Transformasjon av lavt utnyttede næringsarealer
- Høy utnyttelsesgrad i særlig sentrale områder
- Høy utnyttelsesgrad i ved bebyggelse på dyrka mark
- Vern av dyrka mark

Av den grunn kan det være hensiktsmessig å tilrettelegge for anslag som viser et visst spenn ved å variere noe på for eksempel forventet utnyttingsgrad og/eller forventet gjennomsnittlig bruksareal. Kartlegging av eksisterende utnyttingsgrad eller bruksareal i kommunen eller kommunens tettsteder, eventuelt i ulike områder av kommunen, kan gi nyttige benchmarks for å informere valg av egnede forutsetninger for den enkelte kommune/region.

5.5. Arealreserver, boligreserver, og relevante tidshorisonter

I webinarne kom det fram at boligreserven som legges til grunn for vurdering av tilstrekkelig boligbygging først og fremst er en langsiktig boligplanreserve, som i liten grad er vurdert opp mot realismen i realisering de nærmeste årene. Det kan se ut som om noen kommuner ikke har en systematisk dialog med byggenæringen for å få kunnskap om hva

som faktisk vil bli realisert de nærmeste årene. Dette medfører at kommunene i stor grad baserer sin vurdering av tilstrekkelig boligbygging på et teoretisk kunnskapsgrunnlag om boligplanlegging og ikke på kunnskap om hva som faktisk vil bli realisert de nærmeste årene.

SSB sine framskrivninger er laget for å dekke forventet utvikling langt fram i tid, og forutsetningene som legges til grunn er da også utarbeidet og «glattet» for dette formålet. Med tanke på avsetting av arealreserve, er det hensiktsmessig at kommunene også har et langsiktig perspektiv, mens til *boligplanlegging* (forbruk av arealreserven) må kommunene ha et kortere perspektiv, og kan ha behov for mer presise estimat enn de glattede framskrivningene fra SSB. Ved å planlegge arealreserven ut fra SSB MMMM (eller annen langsiktig framskriving) og boligreserven ut fra mer kortsiktige og detaljerte lokale prognoser utarbeidet i dialog med næringen, vil realisering av boligreserven *både* kunne svare ut kortsiktige behov og rettes inn mot de langsiktige trendene og hensynene.

De langsiktige perspektivene må være med, men ved å kombinere disse med en systematisk, årlig dialog med bolignæringen, vil kommunene utfylle kunnskapsgrunnlaget for å vurdere tilstrekkelig boligbygging også i et kortere tidsperspektiv ved behov. Skal kommunene lykkes med tilstrekkelig boligbygging, må de supplere langsiktig kartlegging med kortsiktig erfaringsinnhenting og dialog med byggenæringen. Dette kan være særlig viktig hvis det inntreffer større sjokk eller hendelser som kan påvirke etterspørselen på kort sikt.

For at boligmarkedet skal kunne fungere, kan ikke arealreservene være for stramme. Hvis det er grunn til å tro at de langsiktige arealreservene ikke er egnet for å få til bygging på kortere sikt, må det drøftes, og det kan være et behov for kommunene å foreta tiltak for å få fortgang i bygging. Det må være et visst overskudd i reservene for å gi bolig- og eienomsutviklerne rom og fleksibilitet til å møte svingende markedsbehov og endringer i preferanser. Nettopp ved å planlegge arealreservene ut fra langsiktige trender og overvåke boligreservene ut fra kortsiktig tilbud og etterspørsel, vil man kunne ha denne fleksibiliteten: man kan da realisere en større bygging i kortere perioder, uten at man trenger å legge opp til en altfor stor arealreserve samlet sett.

Se også kapittel 6.4 og 6.5.

6. Sammenfattende vurderinger

Oppdraget vårt kan kort oppsummeres til *Hvordan forstår kommunene og fylkeskommunene «tilstrekkelig boligbygging», hvordan bruker de dette i sine analyser og sin planlegging, og hvordan kan det måles?*

Det aller meste av flytting foregår internt i kommunene, og boligpreferansene og -behovet endrer seg også i kommuner som ikke opplever kraftig vekst. Behovene for både boligplanlegging og boligbygging finnes overalt.

Boligbygging krever mye kapital, areal, ressurser og planlegging. Det sier seg selv at takten i boligbyggingen ikke klarer å skifte like raskt som behovet endrer seg. Å holde tritt for å kunne innrette boligbyggingen etter skiftende behov, krever gode analyser, god planlegging og god organisering for å gjennomføre kommunens boligpolitikk.

6.1. Kjennskap til hensynet «tilstrekkelig boligbygging»

Tilføyselsen av «tilstrekkelig boligbygging» i plan- og bygningslovens §3-1 i 2021 ser ut fra høringen av lovendringen til å ha hatt liten oppmerksomhet i kommunene. Fra vår erfaringsinnhenting fremkommer det at kommunene – spesielt i vekstregionene – likevel er kjent med hensynet fra de statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal-, og transportplanlegging. Distriktskommunene virker i mindre grad oppmerksomme på dette. Likevel oppfatter vi at kommunene opplever å ha en viss oversikt over boligbehovet, men at utfordringen for mange kommuner – både i byområder og distrikt – ikke ligger i at det ikke blir planlagt for tilstrekkelig boligbygging, men at det ikke blir bygget tilstrekkelig antall og/eller type boliger, det vil si å gå fra boligplanlegging til faktisk boligforsyning.

6.2. Boligforsyning som samfunnsoppgave

Slik vi tolker det, henger bestemmelsen om tilstrekkelig boligbygging i plan- og bygningsloven sammen med nasjonale mål om boliger for alle i gode bomiljø.

Boligutfordringene varierer mellom vekstregioner og distriktene og mellom kommuner og trenger lokal og regional forståelse. Samtidig har det gjennom webinarne kommet fram noen likhetstrekk. Dette gjelder for eksempel prisvariasjon mellom periferi og sentrale områder i form av høye priser på nybygging sentralt og lavere bruktboligpriser perifert. Dette påvirker boligforsyningen på ulike måter.

I forarbeidende til bestemmelsen om tilstrekkelig boligbygging understrekes det at boligbygging er en viktig samfunnsoppgave og et sentralt og viktig hensyn i planlegging etter loven. I de nasjonale føringene for boligpolitikken pekes det på at sosial bærekraft skal være et premiss for boligbygging på lik linje med miljømessig og økonomisk bærekraft. Tilstrekkelig boligbygging må som tema følgelig dekke både det ordinære boligmarkedet, mellomsjiktet (husholdninger som verken kvalifiserer til ordinært boliglån eller behovsprøvd offentlig støtte) og vanskeligstilte som har krav på hjelp til bolig etter loven. De nasjonale føringene og regionale myndigheters samhandling med kommunene i den praktiske planleggingen legger vekt på bærekraftig arealpolitikk, klima og miljøvennlig utbyggingsmønster. Med en mer innstrammet arealpolitikk har boligforsyningen blitt mer kompleks og krevende både i byregioner og distrikt. En utvikling der «mellomsjiktet» kan øke og også påvirke omfanget av vanskeligstilte på boligmarkedet, er en del av denne kompleksiteten. Husbankens rolle som boligbank med virkemidler som tidligere var rettet mot mellomsjiktet, ble endret gjennom den boligsosiale vendingen midt på 2000-tallet (Sørvoll, 2011). Botilbud for mellomsjiktet må derved løses i markedet.

Diskusjonen om forståelsen av bestemmelsen om tilstrekkelig boligbygging i plan- og bygningsloven og problemstillingene det reiser, favner følgelig bredt.

6.3. Indikatorer for tilstrekkelig boligbygging

<i>Stramhets-indikator</i>	$\frac{\text{Endring i boligmengde}}{\text{Endring i husholdningsmengde}}$
<i>Behovs-indikator</i>	$\frac{\text{Folkemengde}}{\text{Personer per privathusholdning}}$

Vi har i rapporten gjennomgått en rekke teoretiske og empiriske perspektiver, og en rekke ulike kartleggingsmuligheter.

Det er krevende å analysere og forstå dynamikkene bak tilbud og etterspørsel i boligmarkedet, og manglende tilgjengelighet av data på for eks. grunnkrets nivå setter

begrensninger for analysene og kartleggingene som kommunene kan gjøre. Det krever nøye vurderinger av forutsetningene og forventningene man legger til grunn for framtidig utvikling, det gjør det vanskelig å treffe presist i modelleringene sine, og det medfører at det skal mye til for å innrette tiltak som man «vet» treffer aktørene og bringer den ønskede utviklingen. Vi greier i denne rapporten ut om mange av de faktorer man bør ta med seg inn i planleggingen, men landet har 356 kommuner og 159 bo- og arbeidsmarkedsregioner, og det har ikke vært en ambisjon for oss å redegjøre for alle mulige tenkelige forhold av betydning i et lokalt boligmarked. I stedet har vi forsøkt å spisse oss inn på noen nøkkellement som både kommuner og regionale myndigheter bør være særlig oppmerksomme på, og som kan fungere som et minste felles multiplum. Vi anbefaler å være særskilt oppmerksomme på om boligveksten er mindre enn husholdningsveksten, både i fortid og i prognosene og framskrivingene.

Konkret foreslår vi en «stramhetsindikator» for å sette mål på hvor mye mindre boligveksten har vært i forhold til husholdningsveksten, og en «behovsindikator» for å sette tall på hvor mange husholdninger man trenger boliger til. Disse to indikatorene kan kombineres: hvis man ønsker å i framtiden oppnå en balanse i stramhetsindikatoren slik at forholdet mellom boligvekst og husholdningsvekst er 1:1, må forholdet mellom endringer i behovsindikatoren og planlagt (og realiserbar) boligforsyning også være 1:1.

Selv om forholdstallene er 1:1 på disse overordnede indikatorene, kan det være ubalanser i tallene bak. Ulike typer husholdninger vil ha ulike boligbehov, og de aggregerte netttotalene kan ikke avsløre om alle behov er dekket eller alle hensyn ivaretatt. Indikatorene vil likevel kunne gi en pekepinn: dersom det er ubalanse også i de overordnede indikatorene, vil det *garantert* være ubalanser i de underliggende tallene.

Hvorvidt det må være balanse i *alt* grunnlaget for å kunne si at boligbyggingen forventes å være tilstrekkelig, kan vi ikke si, men vi tolker ikke lovteksten og forarbeidene bak til å sette så høye forventninger til tilstrekkelig boligbygging.

Videre dekomponering av disse indikatorene er likevel mulig – og uavhengig av lovtolkning vil vi anbefale at dette gjøres som del av kunnskapsgrunnlaget.

6.4. Teoretisk, langsiktig arealreserve som grunnlag for vurdering av tilstrekkelig boligbygging

Kommunenes boligreserve er et viktig tema i kommuner og fylkeskommuners vurdering av tilstrekkelig boligbygging. Framtidig boligbehov vurderes opp mot en anslått boligreserve. Det legges ulikt innhold i begrepet boligreserve, men gjennomgående synes

boligreserven å ta utgangspunkt i en beregnet, teoretisk størrelse basert på godkjente arealplaner i form av kommuneplanens arealdel, kommunedelplaner og reguleringsplaner der gjennomføring ikke er tidfestet.

Dette inntrykket understøttes av rapport om kommunenes boligreserver utført for Kommunal- og moderniseringsdepartementet (Gran, et al., 2021): «*Endelig utbygging kan gi både færre og flere boligenheter enn det planen indikerte. Det er i hovedsak to grunner til det, en planmessig og en markedsmessig. Den ene er at krav til utforming og kvalitet stilt i planer eller i byggeteknisk forskrift har gjort at potensialet i reguleringsplanen blir lavere enn antatt da planen ble vedtatt (planmessig) eller fordi ikke alle boligenhetene har blitt realisert (markedsforhold).*»

Volumene i de langsiktige arealreservene settes ofte svært høyt, og en potensiell bolig sentralt i fortetningsområder får i praksis samme verdi (en tellet bolig) som en bolig i tett/lav bebyggelse eller leilighet mer perifert. Hvilke grupper boligsøkende disse boligene treffer vil være svært ulike, i hovedsak som følge av størrelse og pris.

6.5. Samarbeid med bolignæringen om boligreserven



Figur 6-1. Forsiden av Drammens Tidende 3.11.22 som illustrerer sprik i oppfatning om hva som er kommunens realiserbare boligreserve.

I hvilken grad planlagte boligområder/-prosjekter vil bli utbygd, avhenger av beslutninger i næringslivet, og vurdering av den realiserbare boligreserven vil kreve dialog med bolignæringen. Uten en kontinuerlig og systematisk samhandling med bolignæringen for å skaffe oversikt over hvilke byggeprosjekter som vil bli igangsatt i økonomiplanperioden, vil det også mangle oversikt over den realiserbare boligreserven.

For ensidig fokus på langsiktige arealreserver til boliger kan gi et sprik mellom kommunens anslåtte boligreserve og det bolignæringen oppfatter som reell boligreserve det er mulig å realisere innenfor et gitt tidsrom. En mer systematisk, årlig dialog med bolignæringen om hvor mange boliger som forventes bygget i økonomiplanperioden kan gi en bedre oversikt og en mer omforent oppfatning av reell boligreserve og ikke bare en beregnet arealreserve. Dette krever rutiner for og organisering av bolig- og utbyggingspolitikken i kommunen.

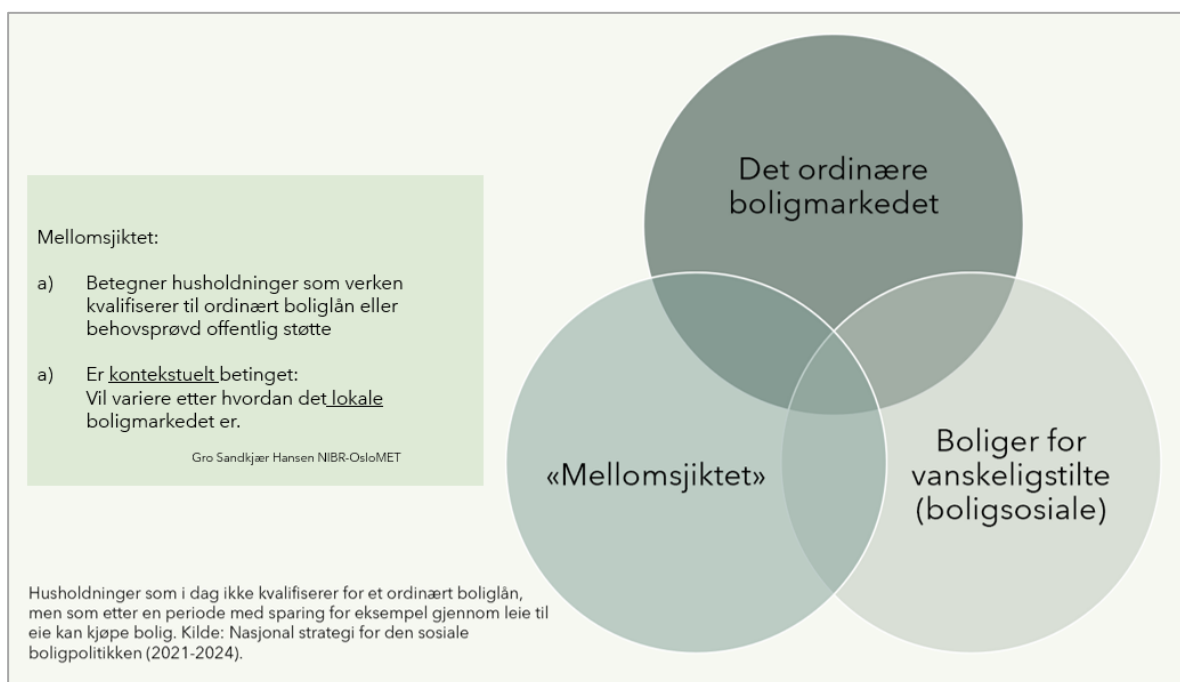
Skal kommunene lykkes med tilstrekkelig boligbygging, må de supplere langsiktig kartlegging med kortsiktig erfaringsinnhenting og dialog med byggenæringen. Trolig vil diskusjonen om tilstrekkelig boligbygging gi et behov for å vurdere boligreserven mer mot økonomiplanperioden (4 år) og ikke bare i form av langsiktige befolkningsprognoser og framskrivninger kombinert med arealplanreserver. En orientering mot økonomiplanperioden vil gi et bedre beslutningsunderlag i bolig- og utbyggingspolitikken og større muligheter for å se utbygging i sammenheng med kommunale investeringer i teknisk, grønn og sosial infrastruktur. Det gjelder også hvordan boligutbyggingen kan møte behovet til ulike grupper boligsøkende.

Samtidig må de ikke miste det langsiktige perspektivet. Ved å kombinere kilder og metoder, kan både kortsiktige endringer i behov og langsiktige trender og hensyn ivaretas.

6.6. Forholdet til «mellomsjiktet»

Kan vi si at boligbygging er *utilstrekkelig* hvis for eksempel husholdninger med middels kjøpekraft ikke får økt sitt boligkonsum i takt med boligkonsumet til husholdninger med større kjøpekraft? Hva med husholdninger med lavere enn middels kjøpekraft? Vil vi betrakte boligbygging som utilstrekkelig hvis disse sliter i boligmarkedet over lengre tid, og mellomsjiktet vokser?

Bærekraftig boligforsyning skal både ivareta miljømessig, økonomisk og sosial bærekraft. Dette er ikke mulig uten at hensynet til mellomsjiktet inngår i vurderingene. I den nasjonale strategien for den sosiale boligpolitikken (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021) er det vist en tredeling av boligmarkedet, der mellomsjiktet i boligmarkedet



Figur 6-2 «Bolig for alle» og bredden i kommunens utfordringer med å legge til rette for tilstrekkelig boligbygging

består av husholdninger som i dag ikke kvalifiserer for et ordinært boliglån, men som etter en periode med sparing kan kjøpe bolig, se figur 6-2.

Størrelsen på mellomsjiktet er lokalt og dels regionalt betinget, og henger sammen med tilbudet i nybyggingen og bruktboligmarkedet. Nybyggingen følger av etterspørselen og areal- og utbyggingspolitikken regionalt og lokalt. Areal- og boligpolitikk som ikke hensyntar boligbehovet til for eksempel enslige eller barnefamilier med vanlige inntekter uten egenkapitalhjelp fra foreldre, vil i seg selv bidra til å utvide eller «bygge» et større mellomsjikt lokalt. Tilstrekkelig boligbygging avhenger da av at andre kommuner kan gi tilbud til denne gruppen, noe som kan gi utflytting mot periferi og økt transportarbeid (Barlindhaug et al, 2018).

Vi har vist hensynet til tilstrekkelig boligbygging fra flere perspektiv. Disse kan sammenfattes til A) en «kjøpekraftstilnærming» med henblikk på sosial bærekraft, hensynet til bolig for alle, og vurderinger av hva som er tilgjengelige boliger for ulike inntektsnivå; og B) en «demografisk tilnærming», der vurderingene som gjøres er hvorvidt det bygges nok for å imøtekomme befolkningsvekst, endringer i husholdningssammensetningen, og forventet boligkonsum etter alder og husholdstyper.

Begge tilnærmingene kan være nødvendige, men kan avstedkomme vanskelige avveieringer – både mot hverandre, og mot andre hensyn. Den demografiske tilnærmingen vil for

eksempel ikke ta hensyn til størrelsen på mellomsjiktet, mens en ren kjøpekraftstilnærming ikke vil kunne svare ut hva som er et passe og ikke for stort nivå på boligbyggingen.

Det kan være vanskeligere å avgjøre hva som er tilstrekkelig boligbygging dess mer attraktiv en kommune og en region er, da presset på boligmarkedet vil sette flere hensyn mot hverandre og aktivere flere markedsmekanismer. Økt boligbygging ett sted eller for ett segment kan gi utslag i boligmarkedet for helt andre steder og segmenter. Noen av disse kan være ønskede virkninger, for eksempel det å få frigitt store eneboliger for barnefamilier ved å bygge seniorboliger (såkalt «boligrotasjon»), mens andre virkninger kan være uintenterte. For eksempel kan man risikere at økt bygging av familieboliger sentralt ikke senker prisen på denne type boliger i senterkommunen, men i stedet senker attraktiviteten (og prisen) på tilsvarende boliger lenger unna.

Eksisterende flyttemønster til en kommune representerer en klarering av eksisterende tilbud og etterspørsel, inkludert de priser som er i eksisterende marked. Dersom tilbudet utvides – for eksempel ved at det bygges rimeligere boliger – vil etterspørselen også kunne utvides, og kommunen gjøres enda mer attraktiv for tilflyttere. Dersom man da bygger «tilstrekkelig» etter en kjøpekraftstilnærming, kan man risikere at det likevel er utilstrekkelig for den etterspørselen som oppstår, og at man da likevel får en prisøkning som skyver ut deler av markedet. Hvis man derimot bygger «tilstrekkelig» etter eksisterende flyttetrender, risikerer man at man opprettholder et stort mellomsjikt som man kunne redusert omfanget av dersom man bygget litt mer enn det som det var antatt etterspørsel etter, med de påfølgende areal-, natur- og markedskonsekvenser det måtte ha.

Sykepleierindeksen (Eiendom Norge og Eiendomsverdi, 2023) eller tilsvarende blir av enkelte kommuner benyttet som kunnskapsgrunnlag for hvor stor del av boligmarkedet i kommunen ulike grupper i boligmarkedet har tilgang til. Kommuner og fylkeskommuner er tydelige, både i vekst- og distriktsområder, på at tilstrekkelig boligbygging ikke bare handler om tilstrekkelig antall boliger, men også om tilstrekkelig variasjon i boligtypologi og pris.

Synliggjøring av boligbehovet for mellomsjiktet og hvor stort dette er i en enkelt kommune eller region vil kreve et bredere og mer tverrfaglig kunnskapsgrunnlag enn det som er tilfellet i mange kommuner i dag.

Vi har vist hvordan bruktboligpriser i hovedsak henger sammen med inntektsnivået i kommunene (representert ved median bruttoinntekt), men vi ser også at man i sentrale kommuner betaler en pris for sentral plassering i tillegg. I disse kommunene vil det ikke være nok å ha medianinntekt for å kunne betale for den gjennomsnittlige kvadratmeterprisen

(alt annet like). Innslagspunktet for hvor mellomsjiktet oppstår, vil da være høyere i disse kommunene, mens man med medianinntekt i de minst sentrale kommunene kan betale godt over den gjennomsnittlige kvadratmeterprisen for brukte eneboliger, og mellomsjiktet burde kunne antas å være mindre. Paradoksalt nok kan de lave prisene også medføre utfordringer med å få boliglån, slik at mellomsjiktet kan være av en viss størrelse også i disse kommunene.

I mange områder der det er lite press på boligmarkedet, fører nemlig den lave etterspørselen til at markedspris for en bolig er lavere enn byggekostnaden. I utlånsforskriften er føringene for belåningsgrad knyttet til markedsverdien av boligen, det vil si at boligkjøpere her i praksis kan få et høyere krav til egenkapital enn i områder med større press på boligmarkedet. I mange distriktskommuner fremheves tilstrekkelig egnede boliger som en større utfordring enn tilstrekkelig antall boliger. Kunnskap om boligbehov knyttet til boligtypologi og boligpriser må sees i sammenheng med befolkningsframskrivingene for å kunne vurdere hva som er tilstrekkelig boligbygging.

Regionale myndigheter viste til grunnlag for innsigelse på bakgrunn av nasjonale interesser på folkehelseområdet som relevant for å vurdere «tilstrekkelig sosial bærekraft», men at det er behov for tilsvarende klargjøring av innsigelsespraksis på dette område tilsvarende T-2/16 for miljøområdet. Etter folkehelseloven §§ 5 og 21 skal kommuner og fylkeskommuners folkehelseoversikter inkludere opplysninger om og vurderinger av blant annet oppvekst- og levekårsforhold, herunder økonomiske vilkår og bo- og arbeidsforhold. Kommunen og fylkeskommunen skal være særlig oppmerksomme på trekk ved utviklingen som blant annet kan skape eller opprettholde sosiale problemer.

6.7. Avveining av tilstrekkelig boligbygging opp mot andre hensyn

Av forarbeidene til lovendringen om tilstrekkelig boligbygging i §3-1 går det fram at en intensjon med å lovfeste hensynet var å bidra til at flere kan få mulighet til å skaffe seg eget bolig. Det ble ansett som særlig viktig i vekstområder.

§3-1 i plan- og bygningsloven lister opp en lang rekke hensyn som skal tas, og det er ikke vanskelig å se at det kan oppstå ulike former for målkonflikter. Diskusjonen om ulike eksternaliteter som kan oppstå i forbindelsen med boligbygging i 3.2.5 viser også til ulike former for konsekvenser som det kan være et behov for å trekke inn og tar hensyn til i planlegging etter plan- og bygningsloven.

Kommuner og regionale myndigheter har hatt stort fokus på samordnet bolig, areal- og transportplanlegging etter rikspolitiske retningslinjene for samordnet areal og

transportplanlegging, og seinere statlige planretningslinjer for samordnet bolig- areal- og transport. Det er i arealplanleggingen over tid utviklet gode metoder og kunnskapsgrunnlag for å belyse og utvikle løsninger for å ivareta stedsutvikling, transport, miljø og klima og jordvern. I regionale planer for samordnet areal- og transport er dette også tungt vektlagt.

I diskusjonen om tilstrekkelig boligbygging i distriktene hadde regionale myndigheter i stor grad fokus på arealplanlegging. Kommunene var også opptatt av arealplanlegging, men like mye av utfordringene med å finansiere bygging av egnede boliger og behovet for mer helhetlig bruk av virkemidler i boligpolitikken.

For sosial bærekraft, herunder tilstrekkelig boligbygging til ulike grupper boligsøkende, er det et tydelig behov for bedre metoder og kunnskapsgrunnlag. Diskusjonene om hvilken rolle boligrotasjonen kan spille i boligforsyningen, er ett eksempel på tema som trenger mer kunnskap i plankontekst lokalt og regionalt.

Fra regionalt nivå ble det i webinarne trukket fram nasjonale og regionale føringer for boligpolitikken som tilsier at kommunene må hensynta sosial bærekraft i boligpolitikken, bl.a. med bakgrunn i nasjonale og regionale interesser på folkehelseområdet. Inntrykket er at sosial bærekraft og boligbygging for alle i større grad blir trukket inn i diskusjonen om tilstrekkelig boligbygging enn tidligere, men at kunnskapsgrunnlaget er fragmentert og man er usikker på hvordan dette hensynet skal veies opp mot andre hensyn. Regionale myndigheter etterlyser også nå i enkelte tilfeller mer boligbygging i kommuner som er utpekt for dette for eksempel gjennom regionale planer. I bywebinaret ble det vist til Husbanken som en partner for avtalebasert samarbeid mellom stat, fylke og kommune for å oppnå tilstrekkelig boligbygging i pressområdene.

6.8. Regional samordning

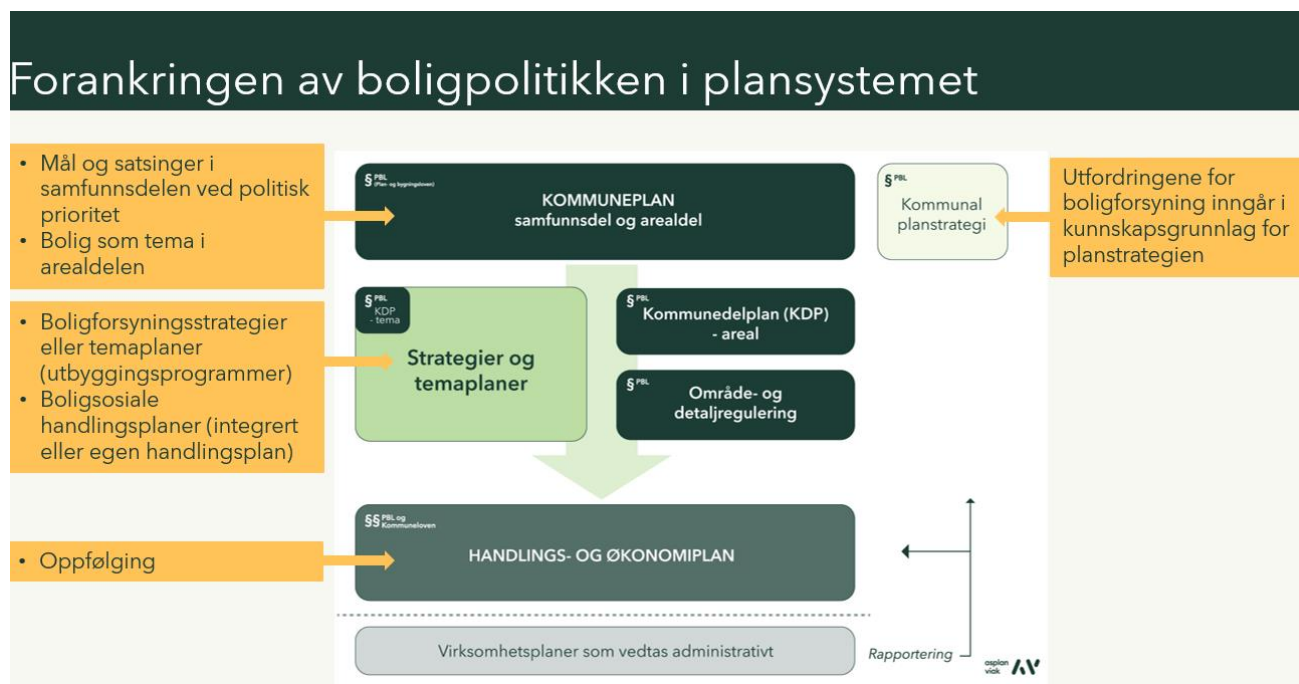
Det er behov for koordinering og samarbeid på tvers av kommuner i felles bo- og arbeidsmarked, og det har – kanskje spesielt fra distriktene – blitt fremmet ønske om at fylkeskommunen og andre regionale aktører koordinerer seg for å få fram et grundig kunnskapsgrunnlag, samt veilede kommunene i å gå fra plan til gjennomføring.

6.9. Tydelig og samordnet boligpolitikk

Å legge til rette for tilstrekkelig boligbygging er ikke nødvendigvis avgrenset til arealplanlegging. Oppgaven og hensynet tilstrekkelig boligbygging i plan- og bygningsloven peker mot hele det kommunale plansystemet fra samfunnsdel til økonomiske prioriteringer i

handlings- og økonomiplan, herunder kommunens investeringer i teknisk, grønn og sosial infrastruktur, se figur 6-3.

Oppgaven forsterker dermed behovet for en tydelig og samordnet boligpolitikk.



Figur 6-3: Hovedprinsipper for bolig som tema og forankring i det kommunale plansystemet.
Kilde: Strategic Housing, Asplan Viak 2022.

6.10. Andre utredningsbehov og -muligheter

Mange av diskusjonene vi har vært innom i denne rapporten kunne vært utbrodert videre, og en del av utredningsbehovene er diskutert fortløpende. Vi gjentar ikke alle her, men peker på noen videre utredningsbehov:

- En del av oppdraget var å vurdere av om alternative begrepsavgrensninger kan bidra til et hensiktsmessig nivå på boligbyggingen, ut fra nytte- og kostnadsvirkninger, eventuelle fordelingsvirkninger og andre samfunns mål. Hva som er et hensiktsmessig nivå, har derimot ikke vært en del av oppgaven, og må utredes nærmere.
- Vi har i denne rapporten diskutert fruktbarhet som en forutsetning for boligframskrivingene, men vi har ikke diskutert boligframskrivingene som en forutsetning for fruktbarhetsframskrivingene. Det har vært hevdet at fortetting og bygging av små og mellomstore boliger ikke bare fortrenger barnefamiliene, men også medfører at det fødes færre barn (Andreassen, 2023). Det finnes godt med data til å undersøke nærmere sammenhengene mellom boligbygging og fruktbarhet.

- Lindquist og Vatne (2019) viste at kjøpekraften er gjennomgående lavere i Oslo enn i andre store byer og landet samlet. Deres analyser kan være nyttig å ha jevnlig oppdateringer av.
- I diskusjonen om boligulikhet (oppsummeringen av kapittel 3) peker vi på at det er behov for mer kunnskap om fordelingen av boligmassen, og at det kunne vært nyttig å utvikle en ginikoeffisient for boligeierskap.
- Avveiningen mellom styrket jordvern og fokus på arealnøytralitet vs. hensynet til tilstrekkelig boligbygging kan ha godt av videre utredninger. Er tilstrekkelig boligbygging for alle grupper i boligmarkedet mulig å oppnå uten konflikt med strammere arealpolitiske føringer?
- Mens vi har jobbet med denne rapporten har SSB utvidet en tabell over medianinntekt etter husholdningstyper til statistikk på delområder (tabell 06944, utvidet 21.12.2022, oppdatert 11.1.2023). Dette er nå blitt en veldig rik kilde til informasjon om inntekt som helt sikkert kunne gitt gode analyser av kjøpekraft og boligpriser, både for den enkelte kommune, men også til nasjonale analyser.
- Det trengs kunnskapsgrunnlag og verktøy for å kartlegge sosial bærekraft i boligbyggingen og -forvaltningen. Plan- og bygningsloven, folkehelseloven, og den nye loven om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet (som trer i kraft 1. juli 2023) gir et samlet utredningskrav på kommunene som muligens treffer alle sirklene i figur 6-2, og som kan gi kommunene gode verktøy, men som også kan bli ekstra arbeidskrevende, spesielt når hvert av feltene også krever vurderinger opp mot andre hensyn. De fleste kommuner har lite utredningsressurser. Dette kan føre til at hensynet til sosial bærekraft blir mindre vektlagt i avveininger i plan enn andre bærekrafthensyn. Videre pris- og markeds- og kjøpekraftanalyser som identifiserer hvem som står i risiko for å fortrenses ut av det ordinære boligmarkedet, kan styrke mulighetene for å ivareta dette hensynet. Offentlig tilgjengelig prisstatistikk ville i så henseende vært å anse som et offentlig gode, og til nytte i en rekke av de oversikter kommunene er forventet å ha.

7. Referanser

- Andersen, A. (1999). Den første levekårsundersøkelsen. Hentet fra <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/den-forste-levekaarsundersokelsen>
- Andreassen, J. L. (2023). *jansblogg.eika.no*. Hentet fra Den manglende boligpolitikken: <https://jansblogg.eika.no/2023/01/den-manglende-boligpolitikken/>
- Anundsen, A. (2019). Detecting Imbalances in House Prices: What Goes Up Must Come Down? *Scandinavian Journal of Economics*, 121 (4), ss. 1587-1619.
- Asheim, G., Fæhn, T., Nyborg, K., Greaker, M., Hagem, B., Harstad, B., . . . Rosendahl, K. (2019). The case for a supply-side climate treaty. *Science*, 365 (6541), ss. 325-327.
- Asphjell, M. K., Astrup, K. C., Liane, G. M., Nordahl, B. I., & Wieslander, H. (2022). *Utredning om sosial bærekraft og planbestemmelser om boligsammensetning*. Oslo Economics.
- Barlindhaug, R., Langset, B., Nygaard, M., & Ruud, M. E. (2018). *Bo- og flyttemotiver blant barnefamilier i Oslo*. NIBR Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Behrer, A., Glaeser, E., Ponzetto, G., & Shleifer, A. (2021). Securing Property Rights. *Journal of Political Economy*, 129(4), ss. 1157-1192.
- Benedictow, A., Gran, B., Gyene, M., Frisell, M., Kordt, A., & Iversen, M. (2021). *Norsk økonomi - boligmarkedet, Norsk økonomi Vol. 15, nr 1-2022*. Samfunnsøkonomisk Analyse AS.
- Bø, E. E., & Solbakken, E. (2022). *Regionale framskrivninger av boligpriser ved forskjellige scenarioer for boligbygging*. SSB Notater 2022/37.
- Bramley, G., & Watkins, D. (2016). Housebuilding, demographic change and affordability as outcomes of local planning decisions: Exploring interactions using a sub-regional model of housing markets in England. *Progress in Planning*, ss. 1-35.
- Brunborg, H. (2009). *Blir det gutt eller jente?* Hentet 01 04, 2023 fra [ssb.no: https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/blir-det-gutt-eller-jente#:~:text=I%20alle%20land%20f%C3%B8des%20det,et%20levendef%C3%B8dt%20barn%20ble%20gutt.](https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/blir-det-gutt-eller-jente#:~:text=I%20alle%20land%20f%C3%B8des%20det,et%20levendef%C3%B8dt%20barn%20ble%20gutt.)

- Christiansen, V., & Smith, S. (2012). Externality-Correcting Taxes and Regulation. *Scandinavian Journal of Economics*, 114(2), ss. 358-383.
- Eggum, T., & Røed Larsen, E. (2021). *Is the housing market an inequality generator?* Housing Lab Working Paper Series 2021/2.
- Eiendom Norge og Eiendomsverdi. (2023, Januar 11). *Sykepleierindeksen 2022*. Hentet fra <https://eiendommnorge.no/aktuelt/blogg/sykepleierindeksen-2022>
- Ekhaugen, T., Bjerkmann, I., Ekeland, E., & Holden, M. (2018). *Et godt bad forlenger livet (i egen bolig)*. Vista Analyse, rapportnr 2018/24.
- Fløtre, I., & Tuv, N. (2022, mars 29). Hva er vanlig lønn i Norge? Hentet fra <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/lonn-og-arbeidskraftkostnader/artikler/her-kan-du-sjekke-lonna-i-ditt-yrke>
- Glaeser, E. (2011). *Triumph of the city: How urban spaces make us human*. Pan Macmillan.
- Glaeser, E., & Gyourko, J. (2018). The Economics Implications of Housing Supply. *Journal of Economics Perspectives*, 32(1), ss. 3-30.
- Gleditsch, R., & Syse, A. (2020). *Ways to Predict Fertility in Europe: Perceptions of Current Practice and Outcomes*. Discussion Paper, SSB.
- Gran, B., Bjørn, E., Næss, S. D., Geirbo, T. F., Kittilsen, O. J., & Jensseter, H. (2021). *En studie om kommunenes boligreserver og reguleringsplaners egnethet for utbygging*. Rambøll/Samfunnsøkonomisk Analyse.
- Grønn skattekommisjon. (2015). *Sett pris på miljøet*. NOU 2015:15.
- Gundersen, F., Bøgh Holmen, R., & Hansen, W. (2019). *Inndeling i BA-regioner 2020*. TØI rapport 1713/2019.
- Hillstein, M., & Hofstad, H. (2017). *Fortetting og folkehelse*. NIBR-Rapport 2017:2.
- Hordaland fylkeskommune. (2014). *Regional plan for attraktive senter i Hordaland - senterstruktur, tenester og handel, Hordaland*. Hentet fra lovdata.no: <https://lovdata.no/dokument/LF/forskrift/2014-12-10-1954>
- Hsieh, C.-T., & Moretti, E. (2019). Housing Constraints and Spatial Misallocation. *American Economics Journal: Macroeconomics*, 11(2), ss. 1-39.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). *Det handler om Norge - Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene*. NOU 2020: 15.

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). *H-2/14 Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*. Rundskriv.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020-2021). *Prop. 64 L. Endringer i plan- og bygningsloven, eierseksjonsloven og matrikkellova (endret regelverk for eksisterende byggverk og oppdeling av boenheter til hybler mv.)*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2021). *Alle trenger et trygt hjem. Nasjonal strategi for den nasjonale boligpolitikken (2021-2024)*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2004). *Om boligpolitikken*. St.meld. nr. 23 (2003-2004).
- Konkurransetilsynet. (2015). *Konkurranse i boligutviklermarkedet*. Rapport.
- Kristiansand kommune. (2021). *Utbyggingsprogram 2022-2025*.
- Leknes, S., & Løkken, S. A. (2020a). Empirical Bayes estimation of local demographic rates. *SSB: Notater 2020/3*.
- Leknes, S., & Løkken, S. A. (2020b). *Slik bruker du de regionale befolkningsframskrivingene*. Hentet 01 04, 2023 fra [ssb.no](https://www.ssb.no/befolkning/befolkningsframskrivinger/statistikk/regionale-befolkningsframskrivinger/artikler/slik-bruker-du-de-regionale-befolkningsframskrivingene):
<https://www.ssb.no/befolkning/befolkningsframskrivinger/statistikk/regionale-befolkningsframskrivinger/artikler/slik-bruker-du-de-regionale-befolkningsframskrivingene>
- Leknes, S., & Løkken, S. A. (2022). *Befolkningsframskrivinger for kommunene 2022*. Rapporter 2022/30, SSB. Hentet 01 04, 2023 fra
https://www.ssb.no/befolkning/befolkningsframskrivinger/artikler/befolkningsframskrivinger-for-kommunene-2022/_/attachment/inline/603667d0-5c3c-4981-aaab-b6003f8388e7:6bef04f8984bb6bb815fafa2a35181520e434968/RAPP2022-30.pdf
- Lindquist, K.-G., & Vatne, B. (2019). Husholdningenes kjøpekraft i boligmarkedet. *Tidsskrift for boligforskning*, 2, ss. 6-22.
- Ludvigsen, S. S. (2011). *Lindås - Prognoser for folketallet, 2012-2040*. AUD-rapport nr. 4.6-11, Hordaland fylkeskommune. Hentet 01 04, 2023 fra
<https://www.hordaland.no/globalassets/for-hfk/rapportar-og-statistikk/aud->

rapportar/2011/aud-rapport-4.6-11-lindas---prognosar-for-folketalet-2012-2040.pdf

Ludvigsen, S. S. (2018). *Fylkesprognosar Hordaland 2018-2045: Scenario for bustadbehov*. AUD-rapport nr 14-18, Hordaland fylkeskommune. Hentet 01 04, 2023 fra https://www.vestlandfylke.no/globalassets/statistikk-kart-og-analyse/rapportar-og-analysar/vestlandsanalysar/2018/aud-rapport-nr-14-18-fylkesprognoser-hordaland-2018-2045-scenario-for-bustadbehov_web1.pdf

Lund, A. (2018). Den norske sykepleierindeksen. *Tidsskrift for boligforskning*, 1(1), ss. 67-73.

Mamre, M. (2021). Boligkjøpekraften til en representativ lokal førstegangskjøper. *Tidsskrift for boligforskning*, 4, ss. 7-27.

Manning, A., & Petrongolo, B. (2017). How Local Are Labor Markets. *American Economic Review*, 107, ss. 2877-2907.

Menon. (2017). *Den tette byens verdi*. Menon-publikasjon 44/2017.

Nordal, B., & Barlindhaug. (2018). *Bolig i et forbrukerperspektiv*. Kunnskapsoppsummeringer forbrukerpolitikk 2018, Forbruksforskningsinstituttet SIFO.

Nordvik, V. (2006). *Boligstandard*. i Gulbrandsen, L. (red), *Bolig og Levekår i Norge 2004*, NOVA Rapport 3/06.

Nordvik, V. (2020). Samfunnsøkonomiske analyser av boligtiltak for eldre. I J. Sørvoll, *Mobilitet blant eldre på boligmarkedet - holdninger, drivere og barrierer* (ss. 96-114). NOVA Rapport 5/20.

Norges offentlige utredninger. (2022). *NOU 2022:20 Et helhetlig skattesystem*.

Panda analyse. (2022). *Vedtekter*. Hentet fra [pandaanalyse.no](https://www.pandaanalyse.no/vedtekter/): <https://www.pandaanalyse.no/vedtekter/>

Produktivitetskommisjonen. (2015). *Produktivitet - grunnlag for vekst og velferd*. NOU 2015:1.

Rogaland fylkeskommune. (2020). *Utviklingsplan for Rogaland - regional planstrategi 2021-2024*.

Rosendahl, K. (2020). Klimapolitikk: Når optimal politikk ikke er mulig. *Samfunnsøkonomen*, s. 34.

- Ruud, M., Barlindhaug, R., & Nørve, S. (2013). *Fremtidige boligbehov*. NIBR-rapport 2013:15.
- Ryan-Collins, J., Lloyd, T., & Macfarlane, L. (2017). *Rethinking the Economics of Land and Housing*. Bloomsbury Publishing.
- Saiz, A. (2010). The Geographic Determinants of Housing Supply. *The Quarterly Journal of Economics*, 125, ss. 1253-1296.
- Sandlie, H. (2020). Tilpasning av eksisterende bolig. I J. (. Sørvoll, *Mobilitet blant eldre på boligmarkedet - holdninger, drivere og barrierer* (ss. 63-78). NOVA Rapport 5/20.
- SINTEF. (2005). *Modellbeskrivelse REGBEF*. Hentet fra Panda analyse: <https://www.pandaanalyse.no/modellbeskrivelse-regbef/>
- SINTEF. (2010). *Brukerhåndbok med eksempler*. Hentet fra Panda analyse: https://www.pandaanalyse.no/wp-content/uploads/2020/08/Brukerhandbok_ny.pdf
- Sørvoll, J. (2011). *Den boligsosiale vendingen. Norsk boligpolitikk fra midten av 1990-tallet i historisk perspektiv*. Vedlegg til NOU2011:15 Rom for alle, Kommunal- og regionaldepartementet.
- Sørvoll, J., Gulbrandsen, L., Nordvik, V., Ruud, M., Sandlie, H., & Skogheim, R. V. (2020). *Mobilitet blant eldre på boligmarkedet - holdninger, drivere og barrierer*. NOVA Rapport 5/2020.
- SSB. (2022). *Nasjonale befolkningsframskrivninger -> Om statistikken -> Bakgrunn*. Hentet fra ssb.no: <https://www.ssb.no/befolkning/befolkningsframskrivninger/statistikk/nasjonale-befolkningsframskrivninger>
- U.S. Census Bureau. (2018). *Methodology, Assumptions, and Inputs for the 2017 National Population Projections*.
- Vareide, K. (2021). *Telemarksforskning og SSBs befolkningsprognoser: Fasit 2020*. Hentet fra regionalanalyse.no: <https://regionalanalyse.no/artikkel/prognose2020>
- Widenhofer, D., Smetschka, B., Akenji, L., Jalas, M., & Haberl, H. (2018). Household time use, carbon footprints, and urban form: a review of the potential contributions of everyday living to the 1.5°C climate target. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 30, ss. 7-17.

